

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

2 mei 1996 *

In zaak C-18/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens de artikelen 177 EG-Verdrag en 41 EGKS-Verdrag van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, in het aldaar aanhangig geding tussen

B. Hopkins e. a.

en

National Power plc,

PowerGen plc,

in aanwezigheid van

British Coal Corporation

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 4 en 63 EGKS-Verdrag en van artikel 86 EG-Verdrag,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, G. Hirsch, G. F. Mancini (rechter-rapporteur), F. A. Schockweiler en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- B. Hopkins e. a., vertegenwoordigd door T. Sharpe, QC, en M. Brealey, Barrister, geïnstrueerd door S. Llewellyn Jones en T. Llewellyn Jones, Solicitors,
- National Power plc, vertegenwoordigd door N. Forwood, QC, en D. Anderson, Barrister, geïnstrueerd door S. Barrett-Williams en G. Chapman, Solicitors,
- PowerGen plc, vertegenwoordigd door P. Scott, QC, en K. P. E. Lasok, QC, geïnstrueerd door L. G. D. Marr en N. P. Lomas, Solicitors,
- British Coal Corporation, vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, en D. Lloyd Jones, Barrister, geïnstrueerd door Nabarro Nathanson, Solicitors,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Currall, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, en R. Caudwell, ter beschikking van de juridische dienst gesteld nationaal ambtenaar,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van B. Hopkins e. a., vertegenwoordigd door T. Sharpe en M. Brealey, geïnstrueerd door S. Llewellyn Jones en T. Llewellyn Jones; National Power plc, vertegenwoordigd door N. Forwood en D. Anderson, geïnstrueerd door S. Barrett-Williams en G. Chapman; PowerGen plc, vertegenwoordigd door P. Scott en K. P. E. Lasok, geïnstrueerd door L. G. D. Marr en N. P. Lomas; British Coal Corporation, vertegenwoordigd door D. Vaughan en D. Lloyd-Jones, geïnstrueerd door Nabarro Nathanson; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door R. Plender en D. Pannick, QC, en de Commissie, vertegenwoordigd door J. Currall, bijgestaan door R. Caudwell, ter terechtzitting van 12 oktober 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 december 1995,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikkingen van 13 januari 1994 en 12 mei 1994, bij het Hof ingekomen op 17 januari respectievelijk 16 mei daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag en artikel 177 EG-Verdrag prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 4 en 63 EGKS-Verdrag en artikel 86 EEG-Verdrag, thans EG-Verdrag.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen B. Hopkins e. a. (hierna: „Hopkins e. a.”), gevestigd in het Verenigd Koninkrijk, enerzijds, en National Power plc (hierna: „National Power”) en PowerGen plc (hierna: „PowerGen”) anderzijds, naar aanleiding van een door Hopkins e. a. ingediend verzoek om schadevergoeding.

- 3 Hopkins e. a. houden zich bezig met de steenkoolwinning in ondergrondse mijnen krachtens vergunningen van de British Coal Corporation (hierna: „British Coal”), een bij de Coal Industry Nationalisation Act 1946 opgericht overheidsbedrijf, dat eigenaar is van bijna alle steenkoolreserves in het Verenigd Koninkrijk.

- 4 Vóór 1 april 1990 was de Central Electricity Generating Board (hierna: „CEGB”), een staatsbedrijf, verantwoordelijk voor de opwekking van het grootste gedeelte van de elektriciteit in Engeland en Wales. Sindsdien zijn de activiteiten van CEGB met name overgenomen door National Power en PowerGen.

- 5 Van 1979 tot en met 31 maart 1990 hebben CEGB en sinds 1 april 1990 National Power en PowerGen met British Coal overeenkomsten gesloten voor de levering van steenkool. Deze overeenkomsten hebben betrekking op de prijs, de hoeveelheid en de andere aankoopvoorwaarden. CEGB betrok van British Coal het grootste deel van de steenkool die zij voor eigen gebruik nodig had, maar kocht ook, onder andere voorwaarden, geïmporteerde steenkool en steenkool die door met name Hopkins e. a. in ondergrondse mijnen was gewonnen. CEGB kocht deze steenkool hetzij rechtstreeks bij Hopkins e. a., hetzij bij bepaalde erkende leveranciers, die steenkool van diverse herkomst, waaronder die van Hopkins e. a., mengden.

- 6 In maart 1990 dienden de National Association of Licensed Open Cast Operators en de Federation of Small Mines of Great Britain krachtens de artikelen 85 en 86 EG-Verdrag en de artikelen 4, 60, 63, 65 en 66, lid 7, EGKS-Verdrag bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen een klacht in, met name met betrekking tot voormelde overeenkomsten.

- 7 Op 5 juni 1990 diende de South Wales Small Mines Association eveneens een klacht in bij de Commissie, gebaseerd op artikel 3 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artike-

len 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204). In die klacht werd gesteld, dat CEEB en vervolgens National Power en PowerGen misbruik hadden gemaakt van hun machtspositie door onder verschillende voorwaarden wat prijs, hoeveelheid en leveringsduur betreft, steenkool te kopen bij British Coal enerzijds en bij Hopkins e. a. of bij mengbedrijven anderzijds.

8 Bij beschikking van 23 mei 1991 wees de Commissie deze klachten voor de periode na 1 april 1990 af, zonder zich over de daaraan voorafgaande periode uit te spreken.

9 Op 1 juni 1991 stelden Hopkins e. a. bij de High Court of Justice een beroep tot schadevergoeding in tegen National Power en PowerGen met betrekking tot de periode van 1985 tot en met 31 maart 1990. Daartoe stelden zij met name schending van de artikelen 4 en 63 EGKS-Verdrag en van artikel 86 EG-Verdrag. National Power en PowerGen, opvolgers van CEEB, zouden Hopkins e. a. hebben gediscrimineerd ten opzichte van British Coal, door bij hen steenkool te kopen tegen minder gunstige prijs- en hoeveelhedsvoorwaarden dan aan British Coal werden aangeboden.

10 De High Court of Justice heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Indien een koper van steenkool voor eigen gebruik, die niet een onderneming in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag is, wordt beschuldigd van discriminatie op het stuk van prijs, hoeveelheid en andere verkoopvoorwaarden voor steenkool die geproduceerd is door twee of meer ondernemingen in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag, moet die beschuldiging dan worden onderzocht in het kader van het EGKS-Verdrag, van het EG-Verdrag of van beide?

- 2) Indien en voor zover die beschuldiging moet worden onderzocht in het kader van het EGKS-Verdrag:
- a) leggen de artikelen 4 en/of 63, lid 1, EGKS-Verdrag die koper een verplichting op?
 - b) zo ja, is die verplichting afdwingbaar voor de nationale rechter?
 - c) bestaat een dergelijke afdwingbare verplichting tegenover een steenkoolproducent en, zo ja, onder welke omstandigheden? In het bijzonder, bestaat die verplichting tegenover een producent die zijn steenkool verkoopt aan een onafhankelijk mengbedrijf, dat ze vermengt met steenkool van andere herkomst en het mengsel vervolgens verkoopt aan de koper?
 - d) verlangt het gemeenschapsrecht, dat eenieder jegens wie een dergelijke verplichting bestaat, in geval van inbreuk op die verplichting een beroep tot schadevergoeding moet kunnen instellen en, zo ja, onder welke voorwaarden?
- 3) Indien en voor zover die beschuldiging moet worden onderzocht in het kader van het EG-Verdrag:
- a) rust op de koper een voor de nationale rechter afdwingbare verplichting uit hoofde van artikel 86 EG-Verdrag tegenover een steenkoolproducent en, zo ja, onder welke omstandigheden? Bestaat die verplichting in het bijzonder tegenover een producent die zijn steenkool verkoopt aan een onafhankelijk mengbedrijf, dat ze vermengt met steenkool van andere herkomst en het mengsel vervolgens verkoopt aan de koper?

- b) verlangt het gemeenschapsrecht, dat eenieder jegens wie een dergelijke verplichting bestaat, in geval van inbreuk op die verplichting een beroep tot schadevergoeding moet kunnen instellen en, zo ja, onder welke voorwaarden?
- c) moet ter bepaling of een gesteld misbruik de vereiste invloed op de handel tussen Lid-Staten heeft, die invloed enkel worden beoordeeld met betrekking tot de potentiële markten voor de steenkool die geproduceerd is door de partijen die een inbreuk op artikel 86 stellen, en die door hen aan mengbedrijven of aan de koper voor eigen gebruik is verkocht, of met betrekking tot andere factoren en, zo ja, welke?
- 4) In hoeverre hangt het antwoord op de vragen 2 en/of 3 af van:
- a) een eerdere beslissing van de Commissie, een aanbeveling aan een Lid-Staat en/of de daaropvolgende schending van de nationale uitvoeringsmaatregelen; en/of
- b) de omstandigheid dat andere stappen zijn gedaan of procedures zijn gevolgd, en, zo ja, welke?
- 5) In hoeverre is de in haar brief van 23 mei 1991 vervatte beschikking van de Commissie, voor zover deze beschikking betrekking heeft op de levering van steenkool aan de elektriciteitsproducenten en gelet op de bijzondere omstandigheden waarin zij is gegeven, beslissend voor in de onderhavige procedure voor de nationale rechter aan de orde gestelde feitenkwesties of rechtsvragen?
- 6) Indien een steenkoolproducent, die een onderneming in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag is, ervan wordt beschuldigd te hebben aangezet tot of te hebben deelgenomen aan de in vraag 1 beschreven discriminatie ten nadele van andere steenkool producerende ondernemingen, wegens de prijzen en

voorwaarden waaronder de eerste onderneming haar steenkool heeft verkocht aan de in vraag 1 bedoelde koper, moet die beschuldiging dan worden onderzocht in het kader van het EGKS-Verdrag, van het EG-Verdrag of van beide?”

De eerste, de derde en de zesde vraag

- 11 Met de eerste, de derde en de zesde vraag wenst de High Court in wezen te vernemen, volgens welke bepalingen van het EGKS-Verdrag of het EG-Verdrag het hem voorgelegde geschil moet worden beoordeeld.

- 12 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 13 april 1994 (zaak C-128/92, Banks, Jurispr. 1994, blz. I-1209, r. o. 9) reeds heeft vastgesteld, dat de winning van kolen binnen het toepassingsgebied van het EGKS-Verdrag valt. Bijlage I bij dit Verdrag, waarnaar artikel 81 van dat Verdrag voor de definitie van de term „kolen” verwijst, vermeldt uitdrukkelijk steenkool, het soort kolen waar het in het hoofdgeding om gaat.

- 13 Anderzijds vallen Hopkins e. a. en British Coal — op deze laatste heeft de zesde vraag meer in het bijzonder betrekking — onder artikel 80 EGKS-Verdrag: zij houden zich op het grondgebied van een Lid-Staat bezig met de produktie van kolen in de zin van deze bepaling, daar hun werkzaamheden — steenkolenwinning — de eerste fase vormen van het proces van bewerking van een produkt. Dat is niet het geval met National Power en PowerGen, die „kopers” zijn in de zin van artikel 63, lid 1, die steenkool verbruiken zonder daarom ondernemingen te zijn in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag.

- 14 Wat de op de in geding zijnde gedragingen toepasselijke bepalingen betreft, heeft het Hof in zijn arrest van 15 december 1987 (zaak 328/85, Deutsche Babcock,

Jurispr. 1987, blz. 5119, r. o. 10) vastgesteld, dat uit artikel 232 EEG-Verdrag volgt, dat dit Verdrag toepassing kan vinden op produkten die onder het EGKS-Verdrag vallen, voor zover bepaalde vraagstukken niet worden geregeld door bepalingen van het EGKS-Verdrag.

15 Er moet evenwel worden vastgesteld, dat discriminaties als die welke in het hoofdgeding worden gelaakt, onder artikel 4 juncto artikel 63 EGKS-Verdrag vallen.

16 Daarbij zij eraan herinnerd, dat artikel 4 EGKS-Verdrag, met name het bepaalde sub b, houdende verbod van maatregelen of praktijken die een discriminatie tussen producenten inhouden, enkel zelfstandig toepassing kan vinden wanneer meer specifieke bepalingen ontbreken; wanneer de voorschriften van dat artikel elders in het Verdrag zijn uitgewerkt of nader geregeld, moeten de teksten die op een bepaald voorschrift betrekking hebben, in hun geheel worden beschouwd en te zamen worden toegepast (zie arrest Banks, reeds aangehaald, r. o. 11).

17 Artikel 63, lid 1, geeft toepassing aan artikel 4, sub b, door de Commissie de bevoegdheid te verlenen om wanneer zij vaststelt dat „kopers stelselmatig discriminaties toepassen”, de belanghebbende regeringen de nodige aanbevelingen te doen. Voor de toepassing van deze bepalingen is met name vereist, dat de discriminaties aan kopers zijn te wijten.

18 Uit deze twee bepalingen, in hun onderling verband gelezen, blijkt dat zij betrekking hebben op stelselmatige discriminerende gedragingen van kopers — ongeacht of dit ondernemingen in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag zijn — ten nadele van steenkoolproducenten, die ondernemingen zijn in de zin van dat artikel.

- 19 Teneinde het nuttig effect van het verbod van artikel 4, sub b, te verzekeren, moet worden aangenomen, dat de Commissie krachtens de haar bij artikel 63, lid 1, verleende bevoegdheden de autoriteiten van de Lid-Staten ertoe kan verplichten niet enkel de door haar vastgestelde stelselmatige discriminaties voor de toekomst te doen ophouden, maar ook aan die vaststelling van de Commissie alle consequenties te verbinden met betrekking tot de gevolgen welke die discriminaties ook vóór het ingrijpen van de Commissie mogelijk hebben gehad voor de betrekkingen tussen kopers en producenten in de zin van artikel 4, sub b. Op die vaststelling kan door de belanghebbenden tevens een beroep worden gedaan voor de nationale rechter.
- 20 Ook zij erop gewezen, dat de in artikel 80 EGKS-Verdrag bedoelde ondernemingen die aldus zijn gediscrimineerd, overeenkomstig dat Verdrag de Commissie kunnen verzoeken, krachtens artikel 63, lid 1, aanbevelingen tot de betrokken Lid-Staat te richten, en bij een eventueel onrechtmatige, uitdrukkelijke of impliciete weigering van de Commissie overeenkomstig artikel 33, tweede alinea, of artikel 35, derde alinea, EGKS-Verdrag bij de gemeenschapsrechter beroep tegen die weigering kunnen instellen.
- 21 Indien de Commissie een aanbeveling doet krachtens artikel 63, lid 1, van het Verdrag, dient de Lid-Staat tot wie die aanbeveling is gericht, zich ernaar te voegen. Komt de Lid-Staat zijn verplichting niet na, dan dient de Commissie krachtens artikel 88 van het Verdrag die niet-nakoming bij een met redenen omklede beschikking vast te stellen. Voorts heeft het Hof erkend, dat indien de Commissie, na daartoe overeenkomstig artikel 35, eerste alinea, EGKS-Verdrag te zijn aangezocht, uitdrukkelijk of stilzwijgend weigert die bevoegdheid uit te oefenen, de in artikel 80 van het Verdrag bedoelde ondernemingen die rechtstreeks zijn geraakt, krachtens artikel 33, tweede alinea, of artikel 35, derde alinea, van het Verdrag beroep bij de gemeenschapsrechter kunnen instellen (zie, in die zin, arrest van 23 februari 1961, zaak 30/59, De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Jurispr. 1961, blz. 1).
- 22 Blijkens het voorgaande bevat het EGKS-Verdrag een volledige regeling met betrekking tot door kopers toegepaste discriminaties en biedt het degenen die onder die discriminaties te lijden hebben, een effectieve rechtsbescherming. Onder deze omstandigheden vinden de bepalingen van het EG-Verdrag geen toepassing.

23 Dat geldt te meer wanneer, zoals bedoeld in de zesde vraag, de discriminaties worden toegepast door een steenkoolproducent, die een onderneming is in de zin van artikel 80 EGKS-Verdrag.

24 Gelet op het voorgaande moet op de eerste, de derde en de zesde vraag worden geantwoord, dat de bepalingen van het EGKS-Verdrag, inzonderheid de artikelen 4, sub b, en 63, lid 1, het rechtskader vormen waarbinnen de door kopers ten aanzien van steenkoolproducenten toegepaste discriminaties op het stuk van prijzen, hoeveelheid en andere aankoopvoorwaarden moeten worden geplaatst.

De tweede en de vierde vraag

25 Met de tweede en de vierde vraag wenst de nationale rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 4, sub b, en 63, lid 1, EGKS-Verdrag of een krachtens deze laatste bepaling door de Commissie gedane aanbeveling rechten doen ontstaan waarop particulieren zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen.

26 Daar artikel 4, sub b, zoals in rechtsoverweging 16 van dit arrest gezegd, niet zelfstandig kan worden toegepast, kan het geen rechtstreekse werking hebben.

27 Wat artikel 63, lid 1, betreft, dit verleent de Commissie, wanneer deze vaststelt dat kopers stelselmatig discriminaties toepassen, de bevoegdheid de belanghebbende regeringen de nodige aanbevelingen te doen. Hieruit volgt, dat particulieren zich voor de nationale rechter niet op de onverenigbaarheid van die discriminaties met

artikel 63, lid 1, kunnen beroepen, zolang met betrekking tot die discriminaties geen aanbeveling aan de belanghebbende regeringen is gedaan.

- 28 Voorts zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de door het Hof geformuleerde regels voor het bepalen van de werking van een niet in nationaal recht omgezette richtlijn ook gelden voor aanbevelingen op basis van het EGKS-Verdrag. Dit zijn immers handelingen van dezelfde aard, in zoverre zij degene tot wie zij zijn gericht, het bereiken van een bepaald doel voorschrijven, doch hem vrij laten in de keuze van de middelen om dat doel te bereiken (arrest van 22 februari 1990, zaak C-221/88, Busseni, Jurispr. 1990, blz. I-495, r. o. 21). Wanneer de bepalingen van een op basis van artikel 63, lid 1, gedane aanbeveling naar hun inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen particulieren zich er dus voor de nationale rechter evenzo rechtstreeks op beroepen als op richtlijnen.
- 29 Mitsdien moet op de tweede en de vierde vraag worden geantwoord, dat de artikelen 4, sub b, en 63, lid 1, EGKS-Verdrag geen rechten doen ontstaan waarop particulieren zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen. Wanneer daarentegen de bepalingen van een op basis van artikel 63, lid 1, gedane aanbeveling naar hun inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen particulieren zich er voor de nationale rechter rechtstreeks op beroepen.

De vijfde vraag

- 30 Rekening houdend met de antwoorden die op de andere vragen zijn gegeven, valt ervan uit te gaan, dat de nationale rechter met deze vraag in wezen wenst te vernemen, of hij rechtens of feitelijk gebonden is door de beschikking die de Commissie op 23 mei 1991 naar aanleiding van een op basis van de artikelen 65 en 66, lid 7, EGKS-Verdrag ingediende klacht heeft gegeven.

- 31 Zoals het Hof voor recht heeft verklaard in het arrest Banks (reeds aangehaald), zijn, gelet op de exclusieve bevoegdheid van de Commissie om, onder controle van het Hof en het Gerecht, beschikkingen te geven op grond van de artikelen 65 en 66, lid 7, EGKS-Verdrag, zulke beschikkingen, die ingevolge artikel 14 EGKS-Verdrag verbindend zijn in al hun onderdelen, bindend voor de nationale rechter, die evenwel bevoegd blijft, het Hof om een uitspraak over de geldigheid of uitlegging ervan te verzoeken.

Kosten

- 32 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

uitspraak doende op de door de High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) bij beschikkingen van 13 januari 1994 en 12 mei 1994 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) De bepalingen van het EGKS-Verdrag, inzonderheid de artikelen 4, sub b, en 63, lid 1, vormen het rechtskader waarbinnen de door kopers ten aanzien van steenkoolproducenten toegepaste discriminaties op het stuk van prijzen, hoeveelheid en andere aankoopvoorwaarden moeten worden geplaatst.

- 2) De artikelen 4, sub b, en 63, lid 1, EGKS-Verdrag doen geen rechten ontstaan waarop particulieren zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen. Wanneer daarentegen de bepalingen van een op basis van artikel 63, lid 1, gedane aanbeveling naar hun inhoud onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, kunnen particulieren zich er voor de nationale rechter rechtstreeks op beroepen.

- 3) De op de artikelen 65 en 66, lid 7, EGKS-Verdrag gebaseerde beschikkingen van de Commissie, die ingevolge artikel 14 EGKS-Verdrag verbindend zijn in al hun onderdelen, zijn voor de nationale rechter bindend. Deze blijft evenwel bevoegd, het Hof om een uitspraak over de geldigheid of uitlegging ervan te verzoeken.

Kakouris

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 mei 1996.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

C. N. Kakouris