DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

11. marts 2010 *

I sag C-384/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) ved afgørelse af 3. juli 2008, indgået til Domstolen den 27. august 2008, i sagen:

Attanasio Group Srl

mod

Comune di Carbognano,

procesdeltager:

Felgas Petroli Srl,

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, J.N. Cunha Rodrigues, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (referende dommer) og A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Russo

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa og C. Cattabriga, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF samt af »principperne om økonomisk konkurrence og forbud mod retlig forskelsbehandling som fastsat i [EF-]traktaten«.

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Attanasio Group Srl (herefter »Attanasio«) og Comune di Carbognano (Carbognano kommune) i anledning af tildelingen til en tredjepart, Felgas Petroli Srl (herefter »Felgas Petroli«), af en byggetilladelse med henblik på opførelse af et anlæg til salg af brændstof.

Nationale retsforskrifter

3 Ordningen for salg af brændstof i Italien blev ændret ved lovdekret nr. 32 af 11. februar 1998 om rationalisering af ordningen for salg af brændstof i overensstemmelse med artikel 4, stk. 4, litra c), i lov nr. 59 af 15. marts 1997 (GURI nr. 53 af 5.3.1998, s. 4), med senere ændringer og tilføjelser (herefter »lovdekret nr. 32/1998«).

4 I henhold til lovdekretets artikel 2 er opførelse og drift af anlæg til salg af brændstof underlagt en administrativ tilladelse. Denne tilladelse gives af den kommune, på hvis område disse aktiviteter udøves, forudsat at anlæggene overholder bestemmelserne

i arealanvendelsesplanen, skattelovgivningen, reglerne om sikkerheden for sundhed, miljø og veje, reglerne om beskyttelse af historiske og kunstneriske goder samt udviklingsprogrammerne for de italienske regioner.

5 Artikel 19 i lov nr. 57 af 5. marts 2001 om åbning og regulering af markederne (GURI nr. 66 af 20.3.2001, s. 4, herefter »lov nr. 57/2001«) foreskriver vedtagelse af en national plan, der skal sikre kvaliteten og effektiviteten af ydelsen, fastfrysning af salgspriserne og rationalisering af ordningen for salg af brændstof, og indeholder retningslinjer, som tilsigter at modernisere ordningen for salg af brændstof (herefter den »nationale plan«). I henhold til denne plan udstedt ved ministerialdekret af 31. oktober 2001 om godkendelse af en national plan, som indeholder retningslinjerne for modernisering af ordningen for salg af brændstof (GURI nr. 279 af 30.11.2001, s. 37, herefter »ministerialdekret af 31. oktober 2001«), udarbejder regionerne inden for de kompetencer for tilrettelæggelse af programmer, som de er tildelt, regionalplaner, hvori de bl.a. fastlægger kriterierne for åbning af nye salgssteder. Ifølge de skriftlige indlæg fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber var de obligatoriske minimumsafstande mellem anlæg en del af disse kriterier på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

6 Inden for disse rammer har Regione Lazio (regionen Lazio) vedtaget regional lov nr. 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* af 10.4.2001). I henhold til denne lovs artikel 13 skal kommunerne ved udøvelsen af den kompetence, som de er tillagt med hensyn til at definere kriterierne, kravene og egenskaberne vedrørende de zoner, hvor der kan opføres anlæg til salg af brændstof, samt de bestemmelser, der skal anvendes på disse, tage hensyn til forskellige kriterier, som på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen omfattede overholdelsen af minimumsafstande mellem de forskellige anlæg. Hvad særligt angår anlæg, som befinder sig på provinsveje, fastsætter artikel 13 en minimumsafstand på tre kilometer.

7 Kort tid efter at beslutningen om en præjudiciel forelæggelse blev truffet, og inden denne indgik til Domstolen, vedtog den italienske lovgiver lov nr. 133 af 6. august 2008, som ophøjer lovdekret nr. 112 af 25. juni 2008 om hasteforanstaltninger til økonomisk udvikling, forenkling, konkurrenceevne, stabilisering af de offentlige finanser og om skatteudligning til lov (almindeligt tillæg til GURI nr. 195 af 21.8.2008, herefter »lov nr. 133/2008«). Denne lovs artikel 83a, stk. 17, bestemmer:

»Med henblik på at sikre, at bestemmelserne i fællesskabsretten vedrørende beskyttelse af konkurrencen fuldt ud respekteres, og at sikre et velfungerende og ensartet marked, kan opførelsen eller driften af et anlæg til salg af brændstof ikke underlægges krav om, at eksisterende anlæg nedlægges, eller forpligtelser, til kommercielle formål, vedrørende en kvote af minimumsafstande mellem anlæg og mellem anlæg og detailforretninger eller meget små detailcentre, eller som pålægger restriktioner eller forpligtelser med hensyn til levering af supplerende produkter og aktiviteter ved samme anlæg eller i samme zone.«

8 Artikel 83a, stk. 18, bestemmer, at »bestemmelserne i stk. 17 udgør generelle principper for beskyttelse af konkurrencen og for det serviceniveau, som skal udbydes som omhandlet i forfatningens artikel 117«.

9 Følgende fremgår af artikel 1, stk. 2, sidste afsnit, i lov nr. 131 af 15. juni 2003 om tilpasning af Republikkens lov til forfatningslov nr. 3 af 18. oktober 2001 (GURI nr. 132 af 10.6.2003, s. 5):

»De regionale lovbestemmelser om områder, som udelukkende henhører under statens lovgivningskompetence, som fandt anvendelse på datoen for denne lovs ikrafttræden, finder fortsat anvendelse indtil datoen for ikrafttrædelsen af nationale bestemmelser på disse områder [...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Attanasio, med hjemsted i Viterbo (Italien), indgav til Comune di Caprarola en ansøgning om tilladelse til at opføre et anlæg til salg af brændstof, smøremidler og flydende propangas (LPG) på provinsvejen »Massarella«. Under den administrative procedure viste det sig, at Comune di Carbognano i mellemtiden havde givet Felgas Petroli tilladelse til at opføre et anlæg til salg af brændstof tæt ved det sted, der var genstand for Attanasios ansøgning.

11 I henhold til artikel 13 i regional lov nr. 8/2001 indebærer den omstændighed, at Comune di Carbognano har udstedt en byggetilladelse til Felgas Petroli, at Comune di Caprarola ikke længere kan imødekomme ansøgningen fra Attanasio.

12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Attanasio herefter har indbragt afgørelsen om tildeling af en tilladelse til Felgas Petroli for den forelæggende ret med krav om, at gennemførelsen af denne tilladelse udsættes.

13 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den relevante lovgivning, dvs. navnlig artikel 13 i regional lov nr. 8/2001, men også lovdekret nr. 32/1998, lov nr. 57/2001 og ministerialdekret af 31. oktober 2001 »kan tilsidesætte de traktatbestemmelser, der fastsætter overholdelsen af principperne om konkurrence, etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser«.

14 Det er den forelæggende rets opfattelse, at hvis det fastslås, at de nationale og regionale bestemmelser, som er til hinder for opførelsen af Attanasios anlæg, er uforenelige med fællesskabsretten, bør disse bestemmelser ikke anvendes. I så fald kan søgsmålet i hovedsagen ikke antages til realitetsbehandling på grund af Attanasios manglende søgsmålsinteresse.

15 Tribunale amministrativo regionale del Lazio har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er de regionale og nationale italienske regler om obligatoriske minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof, navnlig artikel 13 i regionalloven [nr. 8/2001], som finder anvendelse på sagen for denne ret og er af betydning for dens afgørelse, samt de tilgrundliggende nationale lovbestemmelser (lovdekret nr. 32/1998 […], lov nr. 57/2001 og ministerialdekret af 31.10.2001) forenelige med fællesskabsretten, navnlig [artikel 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF] samt de fællesskabsretlige principper om økonomisk konkurrence og om forbud mod retlig forskelsbehandling […], for så vidt som lovgiver under udøvelsen af sin statslige lovgivningskompetence tillader, eller i hvert fald ikke hindrer, vedtagelse af regler, der som den nævnte artikel 13 pålægger minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Indledende betragtninger

16 Henset til ordlyden af det forelagte spørgsmål bemærkes indledningsvis, at Domstolen inden for rammerne af artikel 267 TEUF hverken har kompetence til at udtale sig om fortolkningen af bestemmelser i nationale love eller administrative forskrifter eller om disses forenelighed med EU-retten (jf. navnlig dom af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 33, af 4.3.2004, forenede sager C-19/01, C-50/01 og C-84/01, Barsotti m.fl., Sml. I, s. 2005, præmis 30, og af 23.3.2006, sag C-237/04, Enirisorse, Sml. I, s. 2843, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

17 Domstolen har imidlertid gentagne gange fastslået, at den er beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for den forelæggende ret at vurdere dette spørgsmål om foreneligheden med henblik på bedømmelsen af den sag, der er indbragt for den (jf. navnlig dom af 2.7.1987, sag 188/86, Lefèvre, Sml. s. 2963, præmis 6, og af 15.12.1993, sag C-292/92, Hünermund m.fl., Sml. I, s. 6787, præmis 8, samt Enirisorse-dommen, præmis 24).

18 Hvis spørgsmålene således ikke er træffende formuleret eller overskrider rammerne for Domstolens beføjelser i henhold til artikel 267 TEUF, skal Domstolen af alle de elementer, der er anført af den forelæggende ret, og især af de i forelæggelsesafgørelsen anførte grunde, udlede de EU-retlige elementer, der under hensyn til sagsgenstanden kræver en fortolkning (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.11.1978, sag 83/78, Redmond, Sml. s. 2347, præmis 26, af 17.6.1997, sag C-105/96, Codiesel, Sml. I, s. 3465, præmis 13, og af 26.5.2005, sag C-536/03, António Jorge, Sml. I, s. 4463, præmis 16).

19 Domstolen skal således i den foreliggende sag begrænse sin vurdering til de EU-retlige bestemmelser, idet den skal fortolke dem på en måde, som den forelæggende ret, som har kompetence til at tage stilling til, om de nationale lovbestemmelser er forenelige med EU-retten, kan bruge (jf. analogt navnlig dom af 31.1.2008, sag C-380/05, Centro Europa 7, Sml. I, s. 349, præmis 51). Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (jf. analogt navnlig dom af 23.3.2006, sag C-210/04, FCE Bank, Sml. I, s. 2803, præmis 21).

20 For så vidt som det forelagte spørgsmål vedrører en fortolkning af, hvad der af den forelæggende ret kvalificeres som »fællesskabsretlige principper om økonomisk konkurrence og om forbud mod […] forskelsbehandling«, skal dette spørgsmål ifølge den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 18, forstås som vedrørende fortolkningen dels af konkurrencereglerne i traktatens tredje del, afsnit VI, kapitel 1, som omfatter artikel 81 EF-89 EF, dels af artikel 12 EF, som inden for traktatens

anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

21 Henset hertil skal det forelagte spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, om EU-retten, herunder navnlig artikel 12 EF, 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF samt artikel 81 EF-89 EF, skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser som de i hovedsagen omhandlede, som foreskriver obligatoriske minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof.

Om Domstolens kompetence og formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

22 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at — som den forelæggende ret i øvrigt selv i det væsentlige har anført — samtlige elementer i hovedsagen kun har tilknytning til én medlemsstat. Det må således først undersøges, om Domstolen har kompetence i den foreliggende sag til at udtale sig om de traktatbestemmelser, som er opregnet i det præjudicielle spørgsmål, nemlig artikel 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF (jf. analogt dommen i sagen Centro Europa 7, præmis 64).

23 Traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder finder principielt kun anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der efter sin ordlyd gælder uden forskel for italienske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, såfremt lovgivningen vedrører situationer, der har en forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet (jf. dom af 5.12.2000, sag C-448/98, Guimont,

Sml. I, s. 10663, præmis 21, og af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, samt dommen i sagen Centro Europa 7, præmis 65).

24 Det kan imidlertid på ingen måde udelukkes i det foreliggende tilfælde, at virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater end Den Italienske Republik har været eller er interesseret i at sælge brændstof i sidstnævnte medlemsstat.

25 Desuden tilkommer det i princippet udelukkende de nationale retter på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, for at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen (Guimont-dommen, præmis 22). En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den ønskede fortolkning af EU-retten åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand (dom af 6.6.2000, sag C-281/98, Angonese, Sml. I, s. 4139, præmis 18, og dommen i sagen Anomar m.fl., præmis 40).

26 Den italienske regering har i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at efter vedtagelsen af artikel 83a, stk. 17, i lov nr. 133/2008 finder artikel 13 i regional lov nr. 8/2001 ikke længere anvendelse, eftersom den er uforenelig med nævnte artikel 83a, stk. 17, som udgør en trinhøjere retsregel i italiensk ret. Ifølge den italienske regering følger det heraf, at denne artikel 13 ikke bør anvendes i den administrative procedure vedrørende ansøgningen fra Attanasio.

27 Under sådanne omstændigheder er det — som i det tænkte tilfælde, som er opstillet i forelæggelsesafgørelsen og i denne doms præmis 14, hvorefter nævnte artikel 13 er uforenelig med EU-retten — muligt, at Attanasio ikke havde søgsmålsinteresse i tvisten i hovedsagen.

28 Domstolen har derfor den 17. september 2009 i medfør af procesreglementets artikel 104, stk. 5, spurgt den forelæggende ret om, hvorvidt, når navnlig henses til omstændighederne som beskrevet i forelæggelsesafgørelsen vedrørende en eventuel manglende søgsmålsinteresse i hovedsagen for Attanasio, ændringerne af de relevante italienske bestemmelser som følge af artikel 83a, stk. 17 og 18, i lov nr. 133/2008, sammenholdt med artikel 1, stk. 2, sidste afsnit, i lov nr. 131 af 5. juni 2003, havde betydning for interessen i at opnå en præjudiciel afgørelse i den foreliggende sag. Det bemærkes herved, at den opgave, som Domstolen varetager i præjudicielle sager, er at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. i denne retning bl.a. dom af 3.2.1983, sag 149/82, Robards, Sml. s. 171, præmis 19, af 9.2.1995, sag C-412/93, Leclerc-Siplec, Sml. I, s. 179, præmis 12, og af 16.7.2009, sag C-189/08, Zuid-Chemie, Sml. I, s. 6917, præmis 36).

29 Ved kendelse af 3. december 2009 indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. januar 2010 har den forelæggende ret bekræftet, at de ovennævnte ændringer i princippet navnlig bevirker, at artikel 13 i regional lov nr. 8/2001 ikke længere kan anvendes. Den forelæggende ret har imidlertid fastholdt sin anmodning om præjudiciel afgørelse. Lov nr. 133/2008 kan således kun skabe retsvirkninger fra datoen for dens ikrafttræden. Desuden kan der opstå endnu ikke nærmere fastlagte hindringer for Attanasios mulighed for blot at indgive en ny ansøgning om tilladelse i henhold til de ændrede italienske bestemmelser, hvilket gør beskyttelsen af den væsentlige rettighed, som er blevet påberåbt i tvisten i hovedsagen, yderst vanskelig.

30 Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret anmoder om, ikke er nødvendig med henblik på sidstnævntes afgørelse i den sag, der er indbragt for den.

31 Det følger heraf, at det forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, idet det vedrører artikel 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF, som — idet de fastsætter specifikke bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling på områderne for henholdsvis etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og de frie kapitalbevægelser — er et specifikt udtryk på disse områder for det generelle princip om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som fastsat i artikel 12 EF.

32 Derimod, for så vidt som det forelagte spørgsmål, som omformuleret i denne doms præmis 21, omhandler en fortolkning af artikel 81 EF-89 EF, bemærkes, at det, for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål (jf. dommen i sagen Centro Europa 7, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Kravet herom har navnlig betydning på konkurrenceområdet, hvor de faktiske og retlige omstædigheder ofte er indviklede (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90 — C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393, præmis 7, af 23.11.2006, sag C-238/05, Asnef-Equifax og Administración del Estado, Sml. I, s. 11125, præmis 23, og af 13.12.2007, sag C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., Sml. I, s. 11135, præmis 20).

33 I det foreliggende tilfælde giver forelæggelsesafgørelsen ikke Domstolen de faktiske og retlige elementer, som ville sætte den i stand til at fastlægge de omstændigheder, under hvilke statslige foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede kan være omfattet af traktatens konkurrencebestemmelser. Navnlig indeholder den nævnte afgørelse ingen oplysning om de præcise konkurrencebestemmelser, der ønskes fortolket, eller nogen forklaring vedrørende forbindelsen mellem disse bestemmelser og tvisten i hovedsagen eller dennes genstand.

34 Under disse omstændigheder kan det forelagte spørgsmål, for så vidt som det tilsigter en fortolkning af artikel 81 EF-89 EF, ikke antages til realitetsbehandling.

35 Det forelagte spørgsmål, som omformuleret i denne doms præmis 21, skal derfor kun undersøges i lyset af artikel 12 EF, 43 EF, 48 EF, 49 EF og 56 EF.

Om realiteten

36 Opførelse af vejanlæg til salg af brændstof er omfattet af begrebet »etablering« som omhandlet i traktaten. Dette begreb er meget vidt og indebærer for en unionsborger, at han på stabil og vedvarende måde kan deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og drage fordel deraf (jf. i denne retning bl.a. dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, præmis 21, af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 25, og af 11.10.2007, sag C-451/05, ELISA, Sml. I, s. 8251, præmis 63).

37 Det bemærkes, at artikel 12 EF kun kan anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling. For så vidt angår etableringsretten er princippet om forbud mod forskelsbehandling imidlertid blevet iværksat ved artikel 43 EF (jf. bl.a. i denne retning dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 20 og 21, af 13.4.2000, sag C-251/98, Baars, Sml. I, s. 2787, præmis 23 og 24, og af 17.1.2008, sag C-105/07, Lammers & Van Cleeff, Sml. I, s. 173, præmis 14).

38 Det er i den foreliggende sag derfor ikke nødvendigt at foretage en fortolkning af artikel 12 EF.

39 Det følger desuden af artikel 50, stk. 1, EF, at traktatens bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser kun finder anvendelse, hvis bestemmelserne om etableringsretten ikke finder anvendelse. Artikel 49 EF er derfor ikke relevant i

den foreliggende sag. Opførelse af vejanlæg til salg af brændstof, som sker ved juridiske personer som omhandlet i artikel 48 EF, indebærer nødvendigvis, at sidstnævnte har adgang til værtsmedlemsstatens område med henblik på på stabil og vedvarende måde at deltage i det økonomiske liv i denne stat, navnlig ved hjælp af oprettelse af agenturer, filialer og datterselskaber (jf. analogt Gebhard-dommen, præmis 22-26 og dom af 29.4.2004, sag C-171/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5645, præmis 24 og 25).

40 Under den antagelse, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning har restriktive virkninger for de frie kapitalbevægelser, følger det desuden af retspraksis, at sådanne virkninger er uundgåelige konsekvenser af en eventuel hindring for etableringsfriheden og under alle omstændigheder ikke kan begrunde en selvstændig undersøgelse af den nævnte lovgivning med hensyn til artikel 56 EF (jf. analogt dom af 12.9.2006, sag C-196/04, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, Sml. I, s. 7995, præmis 33, af 18.7.2007, sag C-231/05, Oy AA, Sml. I, s. 6373, præmis 24, og af 26.6.2008, sag C-284/06, Burda, Sml. I, s. 4571, præmis 74).

41 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det forelagte spørgsmål, som omformuleret i denne doms præmis 21, alene skal besvares i lyset af traktatens bestemmelser om etableringsfriheden.

42 Den ret til frit at etablere sig, som unionsborgere har i henhold til traktatens artikel 43 EF, og som indebærer adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder på de vilkår, som i bopælsmedlemsstatens lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere, omfatter i henhold til artikel 48 EF en ret for selskaber, som er stiftet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Den Europæiske Union, til at udøve virksomhed i den

pågældende medlemsstat via et datterselskab, en filial eller et agentur (jf. bl.a. dom af 21.9.1999, sag C-307/97, Saint-Gobain ZN, Sml. I, s. 6161, præmis 35, dommen i sagen Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, præmis 41, og dom af 13.3.2007, sag C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, Sml. I, s. 2107, præmis 36).

43 Ifølge fast retspraksis er artikel 43 EF til hinder for enhver form for nationale regler, som ganske vist måtte finde anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, men som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed (jf. i denne retning bl.a. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, Gebhard-dommen, præmis 37, dom af 5.10.2004, sag C-442/02, CaixaBank France, Sml. I, s. 8961, præmis 11, og af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 8961, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

44 Domstolen har bl.a. fastslået, at begrænsende virkninger bl.a. kan opstå, når et selskab på grund af en national bestemmelse kan blive afholdt fra at etablere underordnede enheder, såsom et fast driftssted, i andre medlemsstater og fra at udøve sin virksomhed gennem sådanne enheder (jf. i denne retning dom af 13.12.2005, sag C-446/03, Marks & Spencer, Sml. I, s. 10837, præmis 32 og 33, af 23.2.2006, sag C-471/04, Keller Holding, Sml. I, s. 2107, præmis 35, og af 23.2.2008, sag C-293/06, Deutsche Shell, Sml. I, s. 1129, præmis 29).

45 Således udgør en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som underlægger åbningen af nye vejanlæg til salg af brændstof en betingelse om opfyldelse af minimumsafstande i forhold til andre lignende vejanlæg, en restriktion i artikel 43 EF's forstand. En sådan lovgivning, som kun finder anvendelse på nye anlæg og ikke på anlæg, som allerede fandtes inden ikrafttrædelsen af denne lovgivning, underlægger adgangen til virksomhed bestående i salg af brændstof betingelser og kan — idet den således favoriserer erhvervsdrivende, som allerede er aktive på italiensk område

— afholde erhvervsdrivende fra andre medlemsstater fra at få adgang til det italienske marked eller endog hindre en sådan adgang (jf. ligeledes analogt dommen i sagen Caixabank France, præmis 11-14, og dom af 28.4.2009, sag C-518/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3491, præmis 62-64, 70 og 71).

46 Under disse omstændigheder må det undersøges, i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede restriktion kan være tilladt i henhold til et af de hensyn, som er opregnet i artikel 46 EF, eller i overensstemmelse med Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn.

47 Den forelæggende ret har angivet følgende mål som værende af relevans for den i hovedsagen omhandlede lovgivning: færdselssikkerhed, beskyttelse af sundheden og miljøet samt rationaliseringen af den tjeneste, der ydes brugerne.

48 Den italienske regering har i sine skriftlige indlæg afholdt sig fra at fremlægge elementer, som kan begrunde den nævnte lovgivning, og har begrænset sig til, som det fremgår af denne doms præmis 26, at gøre gældende, at den ikke længere finder anvendelse.

49 Artikel 46, stk. 1, EF tillader bl.a. restriktioner for etableringsfriheden, som er begrundet i hensynet til den offentlige sundhed (jf. i denne retning Hartlauer-dommen, præmis 46).

50 Desuden er der i Domstolens praksis blevet fastlagt et vist antal tvingende almene hensyn, som kan begrunde begrænsninger af de ved traktaten sikrede grundlæggende

rettigheder. Blandt sådanne hensyn, som Domstolen allerede har anerkendt, er hensynet til færdselssikkerheden (jf. bl.a. dom af 5.10.1994, sag C-55/93, van Schaik, Sml. I, s. 4837, præmis 19, og af 15.3.2007, sag C-54/05, Kommissionen mod Finland, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis), beskyttelse af miljøet (jf. bl.a. dom af 20.9.1988, sag 302/86, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4607, præmis 9, og af 14.12.2004, sag C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz, Sml. I, s. 11763, præmis 75) og beskyttelse af forbrugerne (jf. bl.a. dom af 4.12.1986, sag, 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, dommen i sagen Caixabank France, præmis 21, og dom af 29.11.2007, sag C-393/05, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 10195, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

51 Det bemærkes imidlertid, at uafhængigt af spørgsmålet, om der i henhold til EU-retten foreligger et legitimt formål, kræves det, for at begrunde en restriktion for de ved traktaten garanterede grundlæggende friheder, at den omhandlede foranstaltning er egnet til at sikre gennemførelsen af det mål, som den forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning dom af 26.11.2002, sag C-100/01, Oteiza Olazabal, Sml. I, s. 10981, præmis 43, af 16.10.2008, sag C-527/06, Renneberg, Sml. I, s. 7735, præmis 81, af 11.6.2009, forenede sager C-155/08 og C-157/08, X og Passenheim-van Schoot, Sml. I, s. 5093, præmis 47, og af 17.11.2009, sag C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, Sml. I, s. 10821, præmis 42). Desuden er en national lovgivning kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet til at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. bl.a. Hartlauer-dommen, præmis 55, og dommen i sagen Presidente del Consiglio dei Ministri, præmis 42).

52 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at hvad for det første angår hensynet til færdselssikkerheden og beskyttelse af sundheden og miljøet, fremgår det ikke, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning, med forbehold af den efterprøvelse, som i givet fald skal foretages af den forelæggende ret, opfylder de krav, som er anført i foregående præmis.

53 Som den forelæggende ret selv har understreget, finder den nævnte lovgivning således kun anvendelse ved opførelse af nye anlæg. Den finder således ikke anvendelse på allerede eksisterende anlæg, hvilket eksempelvis ville forudsætte, at sidstnævnte progressivt blev flyttet med henblik på at overholde reglerne om minimumsafstande. Som den forelæggende ret har anført, rejser denne omstændighed tvivl med hensyn til, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning er konsekvent set i forhold til de ovennævnte mål.

54 ‚Selv om det anerkendes, at reglerne om obligatoriske minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof er egnet til at sikre målene om færdselssikkerhed og beskyttelse af sundhed og miljø, fremgår det desuden af den forelæggende rets egne konstateringer, at disse mål lettere kan sikres, og dette under hensyn til den præcise situation for hvert planlagt anlæg, inden for rammerne af de kontroller, som kommunerne skal udføre, under alle omstændigheder i tilfælde af en ansøgning om opførelse af et nyt anlæg for salg af brændstof. Som det fremgår af denne doms præmis 4, vedrører disse kontroller bl.a. anlæggets overholdelse af bestemmelserne i arealanvendelsesplanen samt reglerne om sikkerheden for sundhed, miljø og trafik. Under disse omstændigheder synes indførelsen af minimumsafstande, som den forelæggende ret selv har anført, at gå videre end nødvendigt med henblik på at virkeliggøre de mål, som forfølges.

55 Hvad for det andet angår det hensyn, som er nævnt i forelæggelsesafgørelsen, og som består i »rationaliseringen af den tjeneste, der ydes brugerne«, bemærkes på den ene side, at rent økonomiske hensyn ikke kan være tvingende almene hensyn, der kan begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed, som er sikret ved traktaten (jf. dom af 17.3.2005, sag C-109/04, Kranemann, Sml. I, s. 2421, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

56 Selv om det antages, at dette mål, for så vidt som det henhører under beskyttelse af forbrugerne, kan anses for at udgøre et tvingende alment hensyn og ikke et rent økonomisk hensyn, ses det på den anden side vanskeligt, hvorledes en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan være egnet til at beskytte forbrugerne eller give dem fordele. Tværtimod — som den forelæggende ret i det væsentlige har anført — forekommer en sådan lovgivning, som hindrer adgangen til markedet for nye erhvervsdrivende, snarere at tilgodese retsstillingen for erhvervsdrivende, som allerede er aktive på italiensk område, uden at forbrugerne herved opnår ægte fordele. Under alle omstændigheder fremgår det, at den nævnte lovgivning går videre end nødvendigt med henblik på at virkeliggøre et eventuelt mål om beskyttelse af forbrugerne, hvilket det om nødvendigt tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

57 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF, sammenholdt med artikel 48 EF, skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver obligatoriske minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof, udgør en begrænsning af etableringsfriheden som omhandlet i traktaten. Under omstændigheder som dem, der foreligger i tvisten i hovedsagen, synes denne begrænsning ikke at kunne begrundes i hensynet til færdselssikkerheden, beskyttelse af sundheden og miljøet samt rationaliseringen af den tjeneste, der ydes brugerne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 43 EF, sammenholdt med artikel 48 EF, skal fortolkes således, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver obligatoriske minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof, udgør en begrænsning af etableringsfriheden som omhandlet i EF-traktaten. Under omstændigheder som dem, der foreligger i tvisten i hovedsagen, synes denne begrænsning ikke at kunne begrundes i hensynet til færdselssikkerheden, beskyttelse af sundheden og miljøet samt rationaliseringen af den tjeneste, der ydes brugerne, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter