ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 maart 2010 *

In zaak C-384/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italië) bij beslissing van 3 juli 2008, ingekomen bij het Hof op 27 augustus 2008, in de procedure

Attanasio Group Srl

tegen

Comune di Carbognano,

in tegenwoordigheid van:

Felgas Petroli Srl,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (rapporteur) en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Russo, avvocato dello Stato,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa en C. Cattabriga als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 43 EG, 48 EG, 49 EG en 56 EG, en van de „in het [EG-]Verdrag neergelegde beginselen van economische mededinging en non-discriminatie rechtens".

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Attanasio Group Srl (hierna: „Attanasio") en Comune di Carbognano (gemeente Carbognano) met betrekking tot de afgifte aan een derde, Felgas Petroli Srl (hierna: „Felgas Petroli"), van een vergunning voor de bouw van een tankstation.

Toepasselijke nationale bepalingen

3 De regeling voor de distributie van brandstoffen in Italië is herzien bij decreto legislativo nr. 32 van 11 februari 1998 tot rationalisatie van de regeling voor de distributie van brandstoffen overeenkomstig artikel 4, lid 4, sub c, van wet nr. 59 van 15 maart 1997 (GURI nr. 53 van 5 maart 1998, blz. 4), dat vervolgens meermaals is gewijzigd en aangevuld (hierna: „decreto legislativo nr. 32/1998").

4 Volgens artikel 2 van dit decreto legislativo is voor de bouw en exploitatie van tankstations een administratieve vergunning vereist. Die vergunning wordt afgegeven door de gemeente op het grondgebied waarvan deze activiteiten worden uitgeoefend,

mits blijkt dat de tankstations in overeenstemming zijn met de bepalingen van het bestemmingsplan, de belastingwetgeving, de bepalingen inzake de veiligheid op het gebied van gezondheid, milieu en wegverkeer, de voorschriften inzake de bescherming van historische gebouwen en kunstwerken, en de oriëntatieprogramma's van de Italiaanse regio's.

5 Artikel 19 van wet nr. 57 van 5 maart 2001 betreffende bepalingen inzake de vrijmaking en de regulering van de markten (GURI nr. 66 van 20 maart 2001, blz. 4; hierna: „wet nr. 57/2001"), voorziet in de vaststelling van een nationaal plan ter verzekering van de kwaliteit en de efficiëntie van de dienst, het bevriezen van de verkoopprijzen en de rationalisatie van het systeem van de brandstofdistributie, en houdende de richtsnoeren ter modernisering van het systeem van de brandstofdistributie (hierna: „nationaal plan"). Overeenkomstig dit plan, vastgesteld bij decreto ministeriale van 31 oktober 2001 tot goedkeuring van het nationaal plan houdende de richtsnoeren ter modernisering van het systeem van de brandstofdistributie (GURI nr. 279 van 30 november 2001, blz. 37; hierna: „decreto minsteriale van 31 oktober 2001"), stellen de regio's in het kader van de hun toegekende functies op het gebied van programmering regionale plannen op waarin zij met name de criteria voor de opening van nieuwe verkooppunten vaststellen. Blijkens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, waren de verplichte minimumafstanden tussen tankstations ten tijde van de feiten van het hoofdgeding een van deze criteria.

6 In dit kader heeft de Regione Lazio regionale wet nr. 8/2001 (Bollettino Ufficiale della Regione Lazio van 10 april 2001) uitgevaardigd. Ingevolge artikel 13 van deze wet moeten de gemeenten bij de uitoefening van de hun toekomende bevoegdheid tot vaststelling van de criteria, vereisten en kenmerken betreffende de zones waarin tankstations kunnen worden gebouwd en de bepalingen die hierop van toepassing zullen zijn, rekening houden met verschillende criteria, waaronder ten tijde van de feiten in het hoofdgeding de naleving van minimumafstanden tussen de verschillende tankstations. Wat in het bijzonder tankstations langs provinciale wegen betreft, schrijft artikel 13 een minimumafstand van drie kilometer voor.

7 Kort nadat de verwijzingsbeslissing werd gegeven en voordat deze bij het Hof is binnengekomen, heeft de Italiaanse wetgever wet nr. 133 van 6 augustus 2008 vastgesteld houdende omzetting in wet van decreto legislativo nr. 112 van 25 juni 2008 houdende dringende bepalingen betreffende economische ontwikkeling, vereenvoudiging, concurrentievermogen, stabilisering van de overheidsfinanciën, en aanpassing van de belastingen (gewone bijlage bij GURI nr. 195 van 21 augustus 2008; hierna: „wet nr. 133/2008"). Artikel 83 bis, lid 17, van deze wet luidt:

„Ter verzekering van de naleving van de communautaire wetgeving inzake de bescherming van de mededinging en omwille van een uniforme goede werking van de markt, mogen de bouw en de exploitatie van een tankstation niet afhankelijk worden gesteld van de sluiting van bestaande tankstations en ook niet van de nakoming van verplichtingen, met commerciële doeleinden, die betrekking hebben op een numerus clausus, minimumafstanden tussen tankstations en tussen tankstations en zeer kleine handelsbedrijven of supermarkten, of beperkingen opleggen of eisen stellen aan het eventuele aanbod, in hetzelfde tankstation of in dezelfde zone, van complementaire activiteiten of producten."

8 Artikel 83, lid 18 luidt: „de bepalingen van lid 17 vormen algemene beginselen inzake bescherming van de mededinging en van het noodzakelijke niveau van dienstverlening als bedoeld in artikel 117 van de Grondwet".

9 Artikel 1, lid 2, laatste alinea, van wet nr. 131 van 5 juni 2003 houdende bepalingen ter aanpassing van het recht van de Republiek aan constitutionele wet nr. 3 van 18 oktober 2001 (GURI nr. 132 van 10 juni 2003, blz. 5) bepaalt:

„De regionale wettelijke bepalingen inzake aangelegenheden die onder de exclusieve wetgevingsbevoegdheid van de Staat vallen die gelden op de datum waarop deze wet in werking treedt, blijven van toepassing tot de datum van inwerkingtreding van de nationale bepalingen terzake […]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

10 Attanasio, gevestigd te Viterbe (Italië), heeft bij de gemeente Caprarola een aanvraag ingediend voor de bouw van een station voor de distributie van brandstoffen, smeermiddelen en vloeibaar petroleumgas (LPG) aan de provinciale weg „Massarella". In de loop van de administratieve procedure is gebleken dat de gemeente Carbognano ondertussen aan Felgas Petroli een vergunning had afgegeven voor de bouw van een tankstation op korte afstand van de plaats waarop de aanvraag van Attanasio betrekking had.

11 Krachtens artikel 13 van regionale wet nr. 8/2001 kon de gemeente Caprarola door de afgifte van de bouwvergunning aan Felgas Petroli door de gemeente Carbognano dus geen gevolg meer geven aan het verzoek van Attanasio.

12 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft Attanasio vervolgens bij de verwijzende rechterlijke instantie beroep ingesteld tegen de afgifte van een vergunning aan Felgas Petroli, door in kort geding om opschorting van de gevolgen van deze vergunning te verzoeken.

13 De verwijzende rechter is van oordeel dat de betrokken regeling, te weten in het bijzonder artikel 13 van regionale wet nr. 8/2001, maar ook decreto legislativo nr. 32/1998, wet nr. 57/2001 en het decreto ministeriale van 31 oktober 2001, „mogelijk een inbreuk vormt op de verdragsbepalingen die zien op de eerbiediging van de vrije mededinging, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting".

14 Indien de onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht vaststaat van de nationale en regionale bepalingen die in de weg staan aan de bouw van het tankstation van Attanasio, moeten zij volgens deze rechterlijke instantie buiten toepassing worden gelaten. In dat geval zou het beroep in de hoofdzaak niet-ontvankelijk moeten worden verklaard omdat Attanasio geen procesbelang heeft.

15 In die omstandigheden heeft het Tribunale amministrativo regionale del Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Zijn de Italiaanse bepalingen van regionaal en nationaal recht waarbij verplichte minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen worden opgelegd — in het bijzonder artikel 13 van [regionale wet nr. 8/2001], dat toepassing vindt op de aan het Tribunale voorgelegde feiten en bepalend is voor de beslechting van het geschil, en de overeenkomstige bepalingen van nationaal recht (decreto legislativo nr. 32/1998, […], wet nr. 57/2001 en het decreto ministeriale van 31 oktober 2001) — voor zover daarbij, in het kader van de uitoefening door de Italiaanse Staat van zijn regelgevende bevoegdheden, de vaststelling door het genoemde artikel 13 van minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen is toegestaan of althans niet is verhinderd, verenigbaar met het gemeenschapsrecht, in het bijzonder de artikelen 43 EG, 48 EG, 49 EG en 56 EG en de in het Verdrag neergelegde communautaire beginselen van economische mededinging en non-discriminatie rechtens, zoals in de motivering uiteengezet?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Voorafgaande overwegingen

16 Gezien de formulering van de vraag, zij vooraf eraan herinnerd dat het Hof zich in het kader van artikel 267 VWEU niet kan uitspreken over de uitlegging van nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen of over de verenigbaarheid daarvan met het Unierecht (zie met name arresten van 18 november 1999, Teckal, C-107/98, Jurispr. blz. I-8121, punt 33; 4 maart 2004, Barsotti e.a., C-19/01, C-50/01 en C-84/01, Jurispr. blz. I-2005, punt 30, en 23 maart 2006, Enirisorse, C-237/04, Jurispr. blz. I-2843, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 Het Hof heeft echter herhaaldelijk geoordeeld dat het bevoegd is de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens van het Unierecht te verschaffen die hem in staat kunnen stellen om zich voor de beslissing van de bij hem aanhangige zaak een oordeel over die verenigbaarheid te vormen (zie met name arresten van 2 juli 1987, Lefèvre, 188/86, Jurispr. blz. 2963, punt 6; 15 december 1993, Hünermund e.a., C-292/92, Jurispr. blz. I-6787, punt 8, en arrest Enirisorse, reeds aangehaald, punt 24).

18 Wanneer de vragen onjuist zijn geformuleerd of buiten het kader van de bij artikel 267 VWEU aan het Hof verleende opdracht treden, staat het dus aan het Hof om uit de door de verwijzende rechter verschafte gegevens en met name de motivering van de verwijzingsbeslissing de elementen van Unierecht te putten welke, mede gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging vereisen (zie in die zin arresten van 29 november 1978, Redmond, 83/78, Jurispr. blz. 2347, punt 26; 17 juni 1997, Codiesel, C-105/96, Jurispr. blz. I-3465, punt 13, en 26 mei 2005, António Jorge, C-536/03, Jurispr. blz. I-4463, punt 16).

19 Het Hof moet zijn onderzoek in de onderhavige zaak derhalve beperken tot de bepalingen van het Unierecht en de verwijzende rechter een nuttige uitlegging hiervan verschaffen. Voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding dient de verwijzende rechter zelf te beoordelen of de nationale wettelijke bepalingen verenigbaar zijn met het Unierecht (zie naar analogie met name arrest van 31 januari 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Jurispr. blz. I-349, punt 51). Met het oog hierop staat het aan het Hof de hem voorgelegde vraag te herformuleren (zie naar analogie met name arrest van 23 maart 2006, FCE Bank, C-210/04, Jurispr. blz. I-2803, punt 21).

20 Dienaangaande moet, aangezien de gestelde vraag uitlegging van wat door de verwijzende rechter wordt aangemerkt als „communautaire beginselen van economische mededinging en non-discriminatie" betreft, op grond van de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak deze vraag aldus worden begrepen dat zij betrekking heeft op de uitlegging van de mededingingsregels die zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van titel VI van het derde deel van het Verdrag, dat de artikelen 81 EG tot

en met 89 EG omvat, en voorts van artikel 12 EG, dat binnen de werkingssfeer van het Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt.

21 Onder die omstandigheden moet de gestelde vraag aldus worden opgevat dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of het Unierecht, met name de artikelen 12 EG, 43 EG, 48 EG, 49 EG, 56 EG, en 81 EG tot en met 89 EG, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen bepalingen van intern recht als die in het hoofdgeding, waarbij verplichte minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen worden opgelegd.

Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

22 Meteen zij opgemerkt dat blijkens het aan het Hof overgelegde dossier, zoals de verwijzende rechter trouwens in wezen zelf opmerkt, alle elementen van het hoofdgeding binnen één enkele lidstaat zijn gesitueerd. Bijgevolg dient vooraf te worden nagegaan of het Hof in de onderhavige zaak bevoegd is om een uitspraak te doen over de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen van het Verdrag, te weten de artikelen 43 EG, 48 EG, 49 EG en 56 EG (zie, naar analogie, arrest Centro Europa 7, reeds aangehaald, punt 64).

23 Een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die volgens de bewoordingen ervan zonder onderscheid van toepassing is op Italiaanse onderdanen en op onderdanen van de andere lidstaten, kan immers in het algemeen slechts onder de verdragsbepalingen inzake de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden vallen voor zover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten (zie arresten van 5 december 2000, Guimont, C-448/98, Jurispr.

blz. I-10663, punt 21; 11 september 2003, Anomar e.a., C-6/01, Jurispr. blz. I-8621, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Centro Europa 7, reeds aangehaald, punt 65).

24 In het onderhavige geval kan evenwel geenszins worden uitgesloten dat ondernemingen die gevestigd zijn in andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek in die lidstaat brandstof op de markt hebben willen of willen brengen.

25 Voorts staat het in beginsel uitsluitend aan de nationale rechter om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te oordelen over de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede over de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest Guimont, reeds aangehaald, punt 22). Een verzoek van een nationale rechter kan door het Hof slechts worden afgewezen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen enkel verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (arrest van 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punt 18, en arrest Anomar e.a., reeds aangehaald, punt 40).

26 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Italiaanse regering dat door de vaststelling van artikel 83 bis, lid 17, van wet nr. 133/2008, artikel 13 van regionale wet nr. 8/2001 niet meer van toepassing is, aangezien het niet verenigbaar is met dit artikel 83 bis, lid 17, dat in de Italiaanse rechtsorde een rechtsnorm van hogere rang is. Volgens haar moet dit artikel 13 buiten toepassing blijven in de administratieve procedure betreffende het verzoek van Attanasio.

27 In die omstandigheden zou het kunnen voorkomen alsof, zoals in de in de verwijzingsbeschikking genoemde en in punt 14 van het onderhavige arrest uiteengezette hypothese dat dit artikel 13 niet verenigbaar is met het Unierecht, Attanasio geen procesbelang had in het hoofdgeding.

28 Daarom heeft het Hof op 17 september 2009 krachtens artikel 104, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, de verwijzende rechter gevraagd of gezien met name de argumentatie in de verwijzingsbeschikking betreffende het eventuele gebrek aan procesbelang van Attanasio in het hoofdgeding, de wijzigingen van de toepasselijke Italiaanse rechtsregeling door artikel 83 bis, leden 17 en 18, van wet nr. 133/2008, juncto artikel 1, lid 2, laatste alinea, van wet nr. 131/2003 van 5 juni 2003, een weerslag hadden op het belang om in casu een prejudiciële beslissing te verkrijgen. Dienaangaande zij er namelijk aan herinnerd dat in het kader van prejudiciële verzoeken aan het Hof de taak is opgedragen bij te dragen tot de rechtsbedeling in de lidstaten, en niet adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken te geven (zie in die zin met name arresten van 3 februari 1983, Robards, 149/82, Jurispr. blz. 171, punt 19; 9 februari 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Jurispr. blz. I-179, punt 12, en 16 juli 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Jurispr. blz. I-6917, punt 36).

29 Bij beschikking van 3 december 2009, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 januari 2010, heeft de verwijzende rechter bevestigd dat bovengenoemde wijzigingen in beginsel tot gevolg hebben dat met name artikel 13 van regionale wet nr. 8/2001 niet meer kan worden toegepast. Deze rechter heeft niettemin zijn verzoek om een prejudiciële beslissing gehandhaafd. Wet nr. 133/2008 zou immers slechts gevolgen sorteren vanaf de datum van zijn inwerkingtreding. Bovendien kan het enkele feit dat Attanasio een nieuw vergunningsverzoek kan indienen overeenkomstig de gewijzigde Italiaanse regelgeving, op nog niet identificeerbare hindernissen stuiten die de bescherming van de in het hoofdgeding aangevoerde materiële aanspraken bemoeilijken.

30 In deze omstandigheden blijkt niet duidelijk dat de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging van het Unierecht niet noodzakelijk zou zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding.

31 De gestelde vraag is derhalve ontvankelijk voor zover zij betrekking heeft op de artikelen 43 EG, 48 EG, 49 EG en 56 EG, die specifieke discriminatieverboden vaststellen met betrekking tot respectievelijk de vrijheid van vestiging, de vrije dienstverrichting en het vrije kapitaalverkeer, en aldus op die gebieden de bijzondere uitdrukking vormen van het in artikel 12 EG neergelegde algemeen verbod van discriminatie op grond van nationaliteit.

32 Voor zover de gestelde vraag, zoals zij in punt 21 van het onderhavige arrest is geherformuleerd, betrekking heeft op de uitlegging van de artikelen 81 EG tot en met 89 EG, zij er evenwel aan herinnerd dat het wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, noodzakelijk is dat deze rechter een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd (zie arrest Centro Europa 7, reeds aangehaald, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Die eisen gelden in het bijzonder op het gebied van de mededinging, dat door complexe feitelijke en juridische situaties wordt gekenmerkt (zie in die zin met name arresten van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e.a., C-320/90–C-322/90, Jurispr. blz. I-393, punt 7; 23 november 2006, Asnef-Equifax en Administración del Estado, C-238/05, Jurispr. blz. I-11125, punt 23, en 13 december 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, Jurispr. blz. I-11135, punt 20).

33 In het onderhavige geval verschaft de verwijzingsbeschikking het Hof evenwel niet de gegevens, rechtens of feitelijk, die het nodig heeft om de voorwaarden vast te stellen waaronder overheidsmaatregelen als die van het hoofdgeding onder de verdragsbepalingen inzake mededinging zouden kunnen vallen. In het bijzonder verstrekt deze beschikking geen enkele aanwijzing over de bijzondere mededingingsvoorschriften waarvan hij de uitlegging wenst, noch een inlichting over het verband dat volgens hem bestaat tussen deze voorschriften en het hoofdgeding of het voorwerp ervan.

34 Voor zover de gestelde vraag aldus kan worden uitgelegd dat zij een uitlegging van de artikelen 81 EG tot en met 89 EG betreft, moet zij dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

35 Derhalve moet de gestelde vraag, zoals deze is geherformuleerd in punt 21 van het onderhavige arrest, enkel worden onderzocht uit het oogpunt van de artikelen 12 EG, 43 EG, 48 EG, 49 EG en 56 EG.

Ten gronde

36 De bouw van tankstations langs autowegen valt onder het begrip „vestiging" in de zin van het Verdrag. Dit begrip is zeer ruim en houdt in dat een onderdaan van de Unie duurzaam kan deelnemen aan het economische leven van een andere lidstaat dan zijn staat van herkomst en daar voordeel uit kan halen (zie in die zin met name arresten van 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Jurispr. blz. 631, punt 21; 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 25, en 11 oktober 2007, ELISA, C-451/05, Jurispr. blz. I-8251, punt 63).

37 Er zij aan herinnerd dat artikel 12 EG slechts autonoom toepassing kan vinden in gevallen waarin het Unierecht wel geldt, maar waarvoor het Verdrag niet in bijzondere discriminatieverboden voorziet. Het non-discriminatiebeginsel op het gebied van het recht van vestiging is echter nader uitgewerkt door artikel 43 EG (zie met name in die zin arresten van 29 februari 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos, C-193/94, Jurispr. blz. I-929, punten 20 en 21; 13 april 2000, Baars, C-251/98, Jurispr. blz. I-2787, punten 23 en 24, en 17 januari 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Jurispr. blz. I-173, punt 14).

38 In casu behoeft artikel 12 EG dus niet te worden uitgelegd.

39 Bovendien zijn overeenkomstig artikel 50, eerste alinea, EG, de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting slechts van toepassing indien de bepalingen

betreffende het recht van vestiging dat niet zijn. Ook artikel 49 EG is in casu dus niet relevant. De bouw van tankstations langs autowegen door rechtspersonen als bedoeld in artikel 48 EG impliceert immers noodzakelijkerwijs de toegang van deze laatsten tot het grondgebied van de gastlidstaat om te komen tot een stabiele en duurzame deelneming aan het economisch leven van die lidstaat, met name door middel van de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen (zie, naar analogie, arrest Gebhard, reeds aangehaald, punten 22-26, en arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal, C-171/02, Jurispr. blz. I-5645, punten 24 en 25).

40 Overigens, in de veronderstelling dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling van invloed kan zijn op het vrije verkeer van kapitaal, blijkt uit de rechtspraak dat deze invloed een onvermijdelijk gevolg van een eventuele belemmering van de vrijheid van vestiging is en bijgevolg niet rechtvaardigt dat genoemde regeling afzonderlijk wordt getoetst aan artikel 56 EG (zie naar analogie arresten van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Jurispr. blz. I-7995, punt 33; 18 juli 2007, Oy AA, C-231/05, Jurispr. blz. I-6373, punt 24, en 26 juni 2008, Burda, C-284/06, Jurispr. blz. I-4571, punt 74).

41 Uit het voorgaande volgt dat de gestelde vraag, zoals zij in punt 21 van het onderhavige arrest is geherformuleerd, alleen moet worden getoetst aan de verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van vestiging.

42 De door artikel 43 EG erkende vrijheid van vestiging van de Unieburgers, die voor hen de toegang omvat tot en de uitoefening van werkzaamheden anders dan in loondienst alsmede de oprichting en het bestuur van ondernemingen onder dezelfde voorwaarden als in de wetgeving van de lidstaat van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld, brengt overeenkomstig artikel 48 EG voor de vennootschappen die in overeenstemming met de wetgeving van een lidstaat zijn opgericht en die hun statutaire zetel, hun hoofdbestuur of hun hoofdvestiging binnen de Europese Unie hebben, het recht mee om in de betrokken lidstaat hun bedrijfsactiviteit uit

te oefenen door middel van een dochteronderneming, een filiaal of een agentschap (zie met name arrest van 21 september 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Jurispr. blz. I-6161, punt 35; arrest Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas, reeds aangehaald, punt 41, en arrest van 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 36).

43 Volgens vaste rechtspraak staat artikel 43 EG in de weg aan een nationale regeling die, zelfs wanneer zij zonder onderscheid op grond van nationaliteit van toepassing is, de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door onderdanen van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie met name arrest van 31 maart 1993, Kraus, C-19/92, Jurispr. blz. I-1663, punt 32; arrest Gebhard, reeds aangehaald, punt 37; arrest van 5 oktober 2004, CaixaBank France, C-442/02, Jurispr. blz. I-8961, punt 11, en 10 maart 2009, Hartlauer, C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het Hof heeft met name geoordeeld dat er sprake kan zijn van dergelijke beperkende gevolgen wanneer een vennootschap wegens een nationale regeling ervan kan worden afgehouden, in andere lidstaten afhankelijke entiteiten, zoals een vaste inrichting, op te richten of via dergelijke entiteiten haar activiteiten uit te oefenen (zie met name arresten van 13 december 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Jurispr. blz. I-10837, punten 32 en 33; 23 februari 2006, Keller Holding, C-471/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 35, en 23 februari 2008, Deutsche Shell, C-293/06, blz. I-1129, punt 29).

45 Als een beperking in de zin van artikel 43 EG is aldus aan te merken een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de opening van nieuwe tankstations langs autowegen afhankelijk stelt van de naleving van minimumafstanden tot andere dergelijke stations. Een dergelijke regeling, die alleen van toepassing is op nieuwe stations en niet op stations die bestonden vóór de inwerkingtreding ervan, legt immers voorwaarden op inzake de toegang tot de brandstofdistributie, en door op die manier de reeds op het Italiaanse grondgebied aanwezige ondernemers te begunstigen, kan

zij marktdeelnemers uit andere lidstaten afschrikken en zelfs hun toegang tot de Italiaanse markt verhinderen (zie ook, naar analogie, arrest CaixaBank France, reeds aangehaald, punten 11-14, en arrest van 28 april 2009, Commissie/Italië, C-518/06, Jurispr. blz. I-3491, punten 62-64 en 70-71).

46 Onder deze omstandigheden moet worden onderzocht in hoeverre de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beperking kan worden aanvaard op een van de gronden van artikel 46 EG, dan wel overeenkomstig de rechtspraak van het Hof haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende redenen van algemeen belang.

47 De verwijzende rechter heeft de doelstellingen van verkeersveiligheid, bescherming van de gezondheid en van het milieu, en rationalisatie van de aan de gebruikers verleende dienst, aangemerkt als relevant uit het oogpunt van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling.

48 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Italiaanse regering geen argumenten aangevoerd ter rechtvaardiging van deze regeling, maar heeft zij zoals uit punt 26 van het onderhavige arrest volgt, enkel aangevoerd dat de regeling niet langer van toepassing is.

49 Artikel 46, lid 1, EG laat in het bijzonder beperkingen van de vrijheid van vestiging toe die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de volksgezondheid (zie in die zin arrest Hartlauer, reeds aangehaald, punt 46).

50 Bovendien heeft het Hof in zijn rechtspraak een aantal dwingende redenen van algemeen belang vastgesteld die een belemmering van door het Verdrag gewaarborgde

fundamentele vrijheden kunnen rechtvaardigen. Tot deze door het Hof reeds erkende redenen behoren de doelstellingen van verkeersveiligheid (zie met name arresten van 5 oktober 1994, van Schaik, C-55/93, Jurispr. blz. I-4837, punt 19, en 15 maart 2007, Commissie/Finland, C-54/05, Jurispr. blz. I-2473, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak), milieubescherming (zie met name arresten van 20 september 1988, Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 9, en 14 december 2004, Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, Jurispr. blz. I-11763, punt 75) en consumentenbescherming (zie met name arrest van 4 december 1986, Commissie/Frankrijk, 220/83, Jurispr. blz. 3663, punt 20; arrest CaixaBank France, reeds aangehaald, punt 21, en arrest van 29 november 2007, Commissie/Oostenrijk, C-393/05, Jurispr. blz. I-10195, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Er zij echter aan herinnerd dat een beperking van de in het Verdrag neergelegde fundamentele vrijheden, ongeacht het bestaan van een vanuit Unierechtelijk oogpunt rechtmatig doel, slechts gerechtvaardigd kan zijn wanneer de betrokken maatregel geschikt is ter bereiking van het nagestreefde doel en niet verder gaat dan daartoe nodig is (zie in die zin arrest van 26 november 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Jurispr. blz. I-10981, punt 43; 16 oktober 2008, Renneberg, C-527/06, blz. I-7735, punt 81; 11 juni 2009, X en Passenheim-van Schoot, C-155/08 en C-157/08, Jurispr. blz. I-5093, punt 47, en 17 november 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Jurispr. blz. I-10821, punt 42). Bovendien is een nationale wettelijke regeling slechts geschikt om de verwezenlijking van het gestelde doel te verzekeren, wanneer zij de verwezenlijking ervan werkelijk coherent en systematisch nastreeft (zie met name reeds aangehaalde arresten Hartlauer, punt 55, en Presidente del Consiglio dei Ministri, punt 42).

52 Wat in casu in de eerste plaats de doelstellingen van verkeersveiligheid, en van bescherming van de gezondheid en van het milieu betreft, lijkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, onder voorbehoud van de verificaties die de verwijzende rechterlijke instantie in voorkomend geval dient te verrichten, niet te voldoen aan de in het vorige punt genoemde eisen.

53 Zoals de verwijzende rechter zelf heeft benadrukt, geldt deze regeling alleen bij de bouw van nieuwe tankstations. Bijgevolg is zij niet van toepassing op de reeds bestaande stations, hetgeen bijvoorbeeld zou inhouden dat deze laatste geleidelijk worden verplaatst om te voldoen aan de voorschriften betreffende de minimumafstanden. Zoals deze rechter heeft opgemerkt, gaat deze omstandigheid in tegen de coherentie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling uit het oogpunt van bovengenoemde doelstellingen.

54 Bovendien, gesteld dat de regels betreffende de verplichte minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen passend zijn om de doelstellingen van verkeersveiligheid en van bescherming van de gezondheid en van het milieu te bereiken, blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter zelf dat wat deze doelstellingen betreft een beter resultaat kan worden bereikt door uit te gaan van de precieze situatie van elke geplande installatie, in het kader van de controles die de gemeenten in ieder geval moeten verrichten bij een vergunningsverzoek voor de opening van een nieuw tankstation. Blijkens punt 4 van het onderhavige arrest, hebben deze controles met name betrekking op de overeenstemming van dit station met het bestemmingsplan en met de veiligheidsvoorschriften op het gebied van gezondheid, milieu en wegverkeer. In die omstandigheden lijkt de invoering van minimumafstanden, zoals de verwijzende rechter zelf heeft opgemerkt, verder te gaan dan nodig om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

55 Betreffende in de tweede plaats de in de verwijzingsbeschikking ter sprake gebrachte doelstelling van „rationalisatie van de ten behoeve van de gebruikers verrichte dienst", zij opgemerkt dat redenen van zuiver economische aard geen dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigen (zie arrest van 17 maart 2005, Kranemann, C-109/04, Jurispr. blz. I-2421, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Voorts is het, gesteld dat deze doelstelling, voor zover zij verband houdt met de consumentenbescherming, als een dwingende reden van algemeen belang en niet als een reden van zuiver economische aard kan worden beschouwd, moeilijk in te zien hoe een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, geschikt is om de consumenten te beschermen of hun voordelen te verschaffen. Integendeel lijkt een dergelijke regeling, zoals de verwijzende rechter in wezen heeft uiteengezet, door de markttoegang van nieuwe marktdeelnemers te belemmeren, eerder de positie van de op het Italiaanse grondgebied reeds aanwezige ondernemers te versterken, zonder dat de consumenten daar echt voordeel uit halen. Hoe dan ook gaat deze regeling verder dan wat noodzakelijk is om een eventuele doelstelling van consumentenbescherming te bereiken; voor zover nodig, staat het aan de verwijzende rechter dit na te gaan.

57 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat artikel 43 EG, juncto artikel 48 EG, aldus moet worden uitgelegd dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die verplichte minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen oplegt, een beperking van de in het Verdrag neergelegde vrijheid van vestiging is. In omstandigheden als die van het hoofdgeding lijkt deze beperking niet van dien aard dat zij haar rechtvaardiging kan vinden in de doelstellingen van verkeersveiligheid, bescherming van de gezondheid en van het milieu, en van rationalisatie van de ten behoeve van de gebruikers verrichte dienst; het staat aan de verwijzende rechter dit te onderzoeken.

Kosten

58 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 43 EG, juncto artikel 48 EG, moet aldus worden uitgelegd, dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die verplichte minimumafstanden tussen tankstations langs autowegen oplegt, een beperking van de in het EG-Verdrag neergelegde vrijheid van vestiging is. In omstandigheden als die van het hoofdgeding lijkt deze beperking niet van dien aard dat zij haar rechtvaardiging kan vinden in de doelstellingen van verkeersveiligheid, bescherming van de gezondheid en van het milieu, en van rationalisatie van de ten behoeve van de gebruikers verrichte dienst; het staat aan de verwijzende rechter dit te onderzoeken.

ondertekeningen