UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-384/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia) on esittänyt 3.7.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.8.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Attanasio Group Srl

vastaan

Comune di Carbognano,

Felgas Petroli Srl:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, jota avustaa avvocato dello Stato M. Russo,

– Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa ja C. Cattabriga,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 43, EY 48, EY 49 ja EY 56 artiklan sekä ”[EY:n perustamissopimuksessa] vahvistettujen taloudellisen kilpailun ja oikeudellisen syrjintäkiellon periaatteiden” tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Attanasio Group Srl (jäljempänä Attanasio) ja Comune di Carbognano (Carbognanon kunta) ja jossa on kyse siitä, että kolmannelle osapuolelle, Felgas Petroli Srl:lle (jäljempänä Felgas Petroli), on myönnetty rakennuslupa polttoaineenjakeluasemaa varten.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

3 Polttoaineiden jakelujärjestelmä Italiassa uudistettiin 15.3.1997 annetun lain nro 59 4 §:n 4 momentin c kohdan nojalla polttoaineiden jakelujärjestelmän järkeistämisestä 11.2.1998 annetulla asetuksella nro 32 (decreto legislativo recante razzionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti, a norma dell’articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997 n. 59; GURI nro 53, 5.3.1998, s. 4), jota on sen jälkeen muutettu ja täydennetty useita kertoja (jäljempänä asetus nro 32/1998).

4 Kyseisen asetuksen 2 §:n mukaan polttoaineenjakeluaseman rakentamiseen ja toimintaan tarvitaan hallintoviranomaisen lupa. Luvan myöntää se kunta, jonka alueella näitä toimintoja harjoitetaan, ja luvan myöntämisen edellytyksenä on se, että

jakeluasema on todettu maankäyttömääräyksistä, verolainsäädännöstä ja terveyden, ympäristön ja liikenneturvallisuuden suojelemiseksi annetusta lainsäädännöstä sekä historiallisten esineiden ja taide-esineiden suojelemiseksi annetusta lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten ja myös Italian aluehallintoviranomaisten puitesuunnitelmien mukaiseksi.

5 Markkinoiden avaamista ja sääntelyä koskevan 5.3.2001 annetun lain nro 57 (legge recante disposizioni in materia di apertura e regolazioni dei mercati; GURI nro 66, 20.3.2001, s. 4; jäljempänä laki nro 57/2001) 19 §:ssä edellytetään sellaisen valtakunnallisen suunnitelman hyväksymistä, jonka tarkoituksena on turvata palvelun laatu ja tehokkuus, jäädyttää myyntihinnat ja järkeistää polttoaineiden jakelujärjestelmä ja johon sisältyy suuntaviivat polttoaineiden jakelujärjestelmän nykyaikaistamiseksi (jäljempänä valtakunnallinen suunnitelma). Tämä suunnitelma hyväksyttiin polttoaineiden jakelujärjestelmän nykyaikaistamiseksi annetut suuntaviivat sisältävän valtakunnallisen suunnitelman hyväksymisestä 31.10.2001 annetulla ministeriön asetuksella (decreto ministeriale recante approvazione del Piano nazionale contenente le linee guida per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti; GURI nro 279, 30.11.2001, s. 37; jäljempänä 31.10.2001 annettu ministeriön asetus), ja sen mukaisesti aluehallintoyksiköt laativat niille annetun suunnittelutoimivallan puitteissa alueelliset suunnitelmat, joissa ne määrittävät muun muassa uusien myyntipaikkojen avaamisen edellytykset. Euroopan komission kirjallisten huomautusten mukaan jakeluasemien keskinäinen pakollinen vähimmäisetäisyys sisältyi näihin edellytyksiin pääasian oikeudenkäyntiin liittyvien tosiseikkojen aikaan.

6 Regione Lazio antoi edellä kuvatun säännöstön nojalla alueellisen lain nro 8/2001 (Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 10.4.2001). Kyseisen lain 13 §:n mukaan kuntien on käyttäessään niille annettua toimivaltaa perusteiden, vaatimusten ja ominaisuuksien määrittelemisessä alueille, joille polttoaineenjakeluasemia voidaan rakentaa, sekä niitä koskevien määräysten antamisessa otettava huomioon erilaisia seikkoja, joihin pääasian oikeudenkäyntiin liittyvien tosiseikkojen aikaan sisältyi jakeluasemien keskinäisen vähimmäisetäisyyden noudattaminen. Esimerkiksi alueellisten maanteiden (strada provinciale) osalta kyseisessä 13 §:ssä säädetty vähimmäisetäisyys on kolme kilometriä.

7 Pian ennakkoratkaisupyynnön esittämispäätöksen tekemispäivän jälkeen ja ennen sen saapumista yhteisöjen tuomioistuimeen Italian lainsäätäjä antoi 6.8.2008 lain nro 133 (GURI nro 195, 21.8.2008, Supplemento ordinario; jäljempänä laki nro 133/2008), jolla saatettiin lakina voimaan taloudellista kehitystä, julkisen talouden yksinkertaistamista, kilpailukykyä ja vakauttamista sekä verotuksen tasaamista koskevista kiireellisistä säännöksistä 25.6.2008 annettu asetus (decreto legislativo recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) nro 112. Tämän lain 83 bis §:n 17 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kilpailun suojelemista koskevien yhteisön oikeuden säännösten täysimääräisen noudattamisen varmistamiseksi ja markkinoiden yhdenmukaisen ja asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi polttoaineenjakeluaseman rakentamiselle ja toiminnalle ei saa asettaa ehdoksi nykyisten jakeluasemien sulkemista eikä sellaisten tarkoitukseltaan kaupallisten velvoitteiden noudattamista, jotka koskevat jakeluasemien lukumäärän rajoittamista, vähimmäisetäisyyttä jakeluasemien tai niiden ja erittäin pienten myymälöiden välillä taikka joissa asetetaan samalla jakeluasemalla tai samalla alueella tarjottaviin oheispalveluihin tai -tuotteisiin liittyviä rajoituksia tai velvollisuuksia.”

8 Kyseisen 83 bis §:n 18 momentissa säädetään, että ”17 momentin säännökset ovat perustuslain 117 §:ssä tarkoitettuja kilpailun ja peruspalvelutason suojelemista koskevia yleisiä periaatteita”.

9 Italian tasavallan lainsäädännön mukauttamiseksi 18.10.2001 perustuslakina säädettyyn lakiin nro 3 annettuja säännöksiä sisältävän 5.6.2003 annetun lain nro 131 (legge recante disposizioni per l’adequamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; GURI nro 132, 10.6.2003, s. 5) 1 §:n 2 momentin viimeisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Valtion yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita koskevien alueellisten lakien säännökset, jotka olivat voimassa tämän lain voimaantulopäivänä, pysyvät voimassa siihen päivään asti, jona kyseisistä asioista annetut valtakunnalliset säännökset tulevat voimaan – –.”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymys

10 Attanasio, jonka kotipaikka on Viterbe (Italia), teki Caprarolan kunnalle lupahakemuksen voidakseen rakentaa polttoaineen, voiteluöljyjen ja maakaasun jakeluaseman niin kutsutun Massarellan maantien varrelle. Hallinnollisen menettelyn aikana ilmeni, että Carbognanon kunta oli sillä välin myöntänyt Felgas Petrolille luvan polttoaineenjakeluaseman rakentamiseen Attanasion hakemuksessa tarkoitetun paikan läheisyyteen.

11 Carbognanon kunnan Felgas Petrolille myöntämän rakennusluvan vuoksi Caprarolan kunta ei siten voinut alueellisen lain nro 8/2001 13 §:n mukaan enää hyväksyä Attanasion hakemusta.

12 Ennakkoratkaisun pyytämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Attanasio on tämän jälkeen nostanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen Felgas Petrolille myönnetyn luvan johdosta ja pyytänyt välitoimea, jolla tämän luvan voimaantuloa lykättäisiin toistaiseksi.

13 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että asiaa koskeva lainsäädäntö eli erityisesti alueellisen lain nro 8/2001 13 § mutta myös asetus nro 32/1998, laki nro 57/2001 ja 31.10.2001 annettu ministeriön asetus ”saattavat olla kilpailuperiaatteen, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden turvaamiseksi annettujen perustamissopimuksen määräysten vastaisia”.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos Attanasion jakeluaseman rakentamisen esteenä olevat valtakunnalliset ja alueelliset säännökset todettaisiin yhteisön oikeuden vastaisiksi, niitä ei olisi sovellettava. Pääasian kanne olisi silloin jätettävä tutkimatta, koska Attanasiolla ei olisi oikeussuojan tarvetta.

15 Tribunale amministrativo regionale del Lazio päätti lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko Italian alueelliset ja valtakunnalliset säännökset, joissa säädetään teiden varsilla sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välisistä pakollisista vähimmäisetäisyyksistä, ja erityisesti alueellisen lain [nro 8/2001] 13 §, jota sovelletaan tämän tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan asiaan ja joka on merkityksellinen tämän tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseksi, sekä edellä mainitut kansallisen oikeuden säännökset (asetus nro 32/1998, laki nro 57/2001 ja 31.10.2001 annettu ministeriön asetus) yhteisön oikeuden mukaisia ja erityisesti [EY 43, EY 48, EY 49 ja EY 56] artiklan sekä perustamissopimuksessa vahvistettujen taloudellista kilpailua ja oikeudellista syrjintäkieltoa koskevien yhteisön periaatteiden mukaisia siltä osin kuin mainitussa 13 §:ssä on Italian valtion lainsäädäntövallan nojalla mahdollista säätää teiden varsilla sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välisistä vähimmäisetäisyyksistä tai sitä ei ole ainakaan estetty?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Alustavia näkökohtia

16 Esitetyn kysymyksen sanamuoto huomioon ottaen on syytä muistuttaa heti aluksi, että SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita kansallisia säännöksiä ja määräyksiä eikä lausua kansallisten oikeussääntöjen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa (ks. mm. asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999, Kok., s. I-8121, 33 kohta; yhdistetyt asiat C-19/01, C-50/01 ja C-84/01, Barsotti ym., tuomio 4.3.2004, Kok., s. I-2005, 30 kohta ja asia C-237/04, Enirisorse, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2843, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Unionin tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti katsonut olevansa toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (ks. mm. asia 188/86, Lefèvre, tuomio 2.7.1987, Kok., s. 2963, 6 kohta; asia C-292/92, Hünermund ym., 15.12.1993, Kok., s. I-6787, Kok. Ep. XIV, s. I-515, 8 kohta ja em. asia Enirisorse, tuomion 24 kohta).

18 Jos kysymykset on muotoiltu epätarkasti tai siten, että niihin vastaaminen ylittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklassa annetun toimivallan rajat, unionin tuomioistuimen on näin ollen poimittava kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen joukosta ja etenkin ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita oikeusriidan kohteen takia (ks. vastaavasti mm. asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978, Kok., s. 2347, Kok. Ep. IV, s. 265, 26 kohta; asia C-105/96, Codiesel, tuomio 17.6.1997, Kok., s. I-3465, 13 kohta ja asia C-536/03, António Jorge, tuomio 26.5.2005, Kok., s. I-4463, 16 kohta).

19 Unionin tuomioistuimen on siis tässä asiassa tarkasteltava vain unionin oikeuden säännöksiä ja esitettävä tulkinta, josta on hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle, jonka asiana on arvioida kansallisten säännösten yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa (ks. analogisesti mm. asia C-380/05, Centro Europa 7, tuomio 31.1.2008, Kok., s. I-349, 51 kohta). Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava uudelleen sille esitetty kysymys (ks. analogisesti mm. asia C-210/04, FCE Bank, tuomio 23.3.2006, Kok., s. I-2803, 21 kohta).

20 Koska esitetyn kysymyksen tarkoituksena on saada tulkinta sellaisesta, minkä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on luonnehtinut ”taloudellista kilpailua ja syrjintäkieltoa koskeviksi yhteisön periaatteiksi”, kysymys on tässä tarkoituksessa ja tämän tuomion 18 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä soveltaen käsitettävä niin, että se koskee yhtäältä perustamissopimuksen kolmannen osan VI osaston 1 lukuun, johon kuuluvat EY 81–EY 89 artikla, sisältyviä kilpailusääntöjä ja toisaalta EY 12 artiklaa,

jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä tämän sopimuksen soveltamisalalla sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.

21 Esitetyn kysymyksen tarkoitukseksi on näin ollen käsitettävä sen selvittäminen, onko unionin oikeutta ja erityisesti EY 12, EY 43, EY 48, EY 49, EY 56 ja EY 81–EY 89 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisille sisäisen oikeuden säännöksille, joissa säädetään pakollisista vähimmäisetäisyyksistä teiden varrella sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välillä.

Unionin tuomioistuimen toimivalta ja ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset

22 Aluksi on syytä todeta, että unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee myös se kansallisen tuomioistuimen itsekin toteama seikka, että kaikki pääasian oikeudenkäyntiin liittyvät tosiseikat sijoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle. Sen vuoksi on ensin tutkittava, onko unionin tuomioistuin tässä asiassa toimivaltainen lausumaan ennakkoratkaisupyynnössä luetelluista perustamissopimuksen määräyksistä eli EY 43, EY 48, EY 49 ja EY 56 artiklasta (ks. analogisesti em. asia Centro Europa 7, tuomion 64 kohta).

23 Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jota sanamuotonsa mukaan sovelletaan erotuksetta Italian kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kuuluu nimittäin lähtökohtaisesti perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin, kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks.

asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000, Kok., s. I-10663, 21 kohta; asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003, Kok., s. I-8621, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Centro Europa 7, tuomion 65 kohta).

24 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Italian tasavaltaan sijoittautuneet yritykset olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita polttoaineiden myynnin harjoittamisesta kyseisessä jäsenvaltiossa.

25 Lisäksi on lähtökohtaisesti yksinomaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä harkita kunkin asian erityispiirteiden perusteella, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko niiden unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (em. asia Guimont, tuomion 22 kohta). Kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta vain, jos on ilmeistä, että tämän tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen (asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000, Kok., s. I-4139, 18 kohta ja em. asia Anomar ym., tuomion 40 kohta).

26 Italian hallitus on vedonnut kirjallisissa huomautuksissaan siihen, että alueellisen lain nro 8/2001 13 §:ää ei enää sovelleta lain nro 133/2008 83 bis §:n 17 momentin säätämisen jälkeen, koska ensin mainittu säännös on ristiriidassa kyseisen 83 bis §:n 17 momentin kanssa, joka Italian sisäisen oikeusjärjestyksen mukaan menee normihierarkiassa sen edelle. Italian hallituksen mukaan tästä seuraa, että kyseistä 13 §:ää ei ole sovellettava Attanasion hakemusta koskevassa hallintomenettelyssä.

27 Tässä tilanteessa saattaisi näyttää siltä, ettei Attanasiolla olisi oikeussuojan tarvetta pääasian oikeudenkäynnissä, mistä on kysymys myös ennakkoratkaisupyynnössä esitetyssä ja tämän tuomion 14 kohdassa selostetussa tilanteessa, jossa kyseinen 13 § on unionin oikeuden vastainen.

28 Juuri tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin kysyi 17.9.2009 työjärjestyksensä 104 artiklan 5 kohdan nojalla kansalliselta tuomioistuimelta, vaikuttivatko asiaa koskeviin Italian oikeussäännöksiin lain nro 133/2008 83 bis §:n 17 ja 18 momentissa, luettuina yhdessä 5.6.2003 annetun lain nro 131 1 §:n 2 momentin viimeisen kohdan kanssa, tehdyt muutokset ennakkoratkaisun saamisen tarpeellisuuteen tässä asiassa, kun otetaan erityisesti huomioon ennakkoratkaisupyyntöön sisältyneet tarkastelut, jotka koskivat sitä, ettei Attanasiolla ehkä ole oikeussuojan tarvetta pääasian oikeudenkäynnissä. Tältä osin on nimittäin syytä muistuttaa, että ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävä on myötävaikuttaa lainkäyttöön jäsenvaltioissa eikä antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä (ks. vastaavasti mm. asia 149/82, Robards, tuomio 3.2.1983, Kok., s. 171, 19 kohta; asia C-412/93, Leclerc-Siplec, tuomio 9.2.1995, Kok., s. I-179, 12 kohta ja asia C-189/08, Zuid-Chemie, tuomio 16.7.2009, Kok., s. I-6917, 36 kohta).

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti 3.12.2009 päivätyllä ja unionin tuomioistuimen kirjaamoon 22.1.2010 saapuneella välipäätöksellä, että edellä mainituista muutoksista on seurauksena, ettei muun muassa alueellisen lain nro 8/2001 13 §:ää voida enää soveltaa. Kyseinen tuomioistuin pysytti kuitenkin ennakkoratkaisupyyntönsä. Lain nro 133/2008 oikeusvaikutusten oli nimittäin tarkoitus alkaa vasta sen voimaantulopäivästä. Lisäksi jo Attanasion mahdollisuuteen tehdä uusi lupahakemus Italian muutetun lainsäädännön mukaisesti saattaisi liittyä esteitä, joita ei tässä vaiheessa ole mahdollista yksilöidä tarkemmin mutta joiden vuoksi jää epävarmaksi, turvataanko se aineellinen oikeus, johon pääasian oikeudenkäynnissä on vedottu.

30 Näissä olosuhteissa ei ole ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämä unionin oikeuden tulkinta olisi sille tarpeeton sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemiseksi.

31 Esitetty kysymys on näin ollen tutkittava siltä osin kuin se koskee EY 43, EY 48, EY 49 ja EY 56 artiklaa, joissa annetaan syrjintäkieltoa koskevat erityismääräykset sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja pääomien vapaan liikkuvuuden alalla ja joissa siten ilmaistaan EY 12 artiklassa määrätty kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleinen periaate näitä aloja erityisesti koskevalla tavalla.

32 Siltä osin, kuin esitetty kysymys tämän tuomion 21 kohdassa uudelleen muotoiltuna koskee EY 81–EY 89 artiklan tulkintaa, on sen sijaan muistutettava, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. em. asia Centro Europa 7, tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nämä edellytykset koskevat erityisesti kilpailualaa, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993, Kok., s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 7 kohta; asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006, Kok., s. I-11125, 23 kohta ja asia C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium ym., tuomio 13.12.2007, Kok., s. I-11135, 20 kohta).

33 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessä ei kuitenkaan esitetä unionin tuomioistuimelle tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se voisi määrittää, millaisissa tilanteissa pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien kaltaiset valtion toimenpiteet voisivat kuulua kilpailua koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan. Erityisesti päätöksessä ei ilmoiteta millään tavalla, minkä kilpailua koskevien nimenomaisten sääntöjen tulkintaa siinä pyydetään, eikä millään tavoin selitetä siinä esitettyä kilpailusääntöjen liittymäkohtaa pääasian oikeudenkäyntiin tai sen kohteeseen.

34 Esitetty kysymys, siltä osin kuin sen voidaan tulkita tarkoittavan EY 81–EY 89 artiklan tulkintaa, on sen vuoksi jätettävä tutkimatta.

35 Esitetty kysymys, sellaisena kuin se on muotoiltu uudelleen tämän tuomion 21 kohdassa, on sen vuoksi tutkittava pelkästään EY 12, EY 43, EY 48, EY 49 ja EY 56 artiklan kannalta.

Asiakysymys

36 Polttoaineenjakeluasemien rakentaminen teiden varrelle kuuluu perustamissopimuksessa tarkoitetun ”sijoittautumisen” käsitteen piiriin. Tämä käsite on hyvin laaja, ja se merkitsee unionin kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta (ks. vastaavasti mm. asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok., s. 631, Kok. Ep. II, s. 311, 21 kohta; asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok., s. I-4165, 25 kohta ja asia C-451/05, ELISA, tuomio 11.10.2007, Kok., s. I-8251, 63 kohta).

37 On syytä muistuttaa, että EY 12 artiklaa voidaan soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tapauksiin, joita varten perustamissopimuksessa ei ole erityisiä syrjinnän kieltäviä määräyksiä. Syrjintäkiellon periaate on kuitenkin toteutettu sijoittautumisoikeuden alalla EY 43 artiklassa (ks. vastaavasti mm. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok., s. I-929, 20 ja 21 kohta; asia C-251/98, Baars, tuomio 13.4.2000, Kok., s. I-2787, 23 ja 24 kohta ja asia C-105/07, Lammers & Van Cleeff, tuomio 17.1.2008, Kok., s. I-173, 14 kohta).

38 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ei sen vuoksi ole tarpeen tulkita EY 12 artiklaa.

39 Lisäksi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan EY 50 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan vain silloin, kun

sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä ei sovelleta. Myöskään EY 49 artiklalla ei siten ole merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa. Se, että EY 48 artiklassa tarkoitetut oikeushenkilöt perustavat polttoaineenjakeluasemia teiden varrelle, edellyttää nimittäin sitä, että niiden on välttämättä päästävä vastaanottavan jäsenvaltion alueelle osallistuakseen pysyvästi ja jatkuvasti kyseisen valtion taloudelliseen elämään muun muassa perustamalla kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä (ks. vastaavasti em. asia Gebhard, tuomion 22–26 kohta ja asia C-171/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-5645, 24 ja 25 kohta).

40 Vaikka pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevalla lainsäädännöllä olisikin vaikutuksia pääomien vapaaseen liikkuvuuteen, oikeuskäytännön mukaan tällaiset vaikutukset olisivat väistämätön seuraus mahdollisesta sijoittautumisvapauden rajoittamisesta, eivätkä ne siten olisi peruste tutkia kyseistä lainsäädäntöä erikseen EY 56 artiklan kannalta (ks. analogisesti asia C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomio 12.9.2006, Kok., s. I-7995, 33 kohta; asia C-231/05, Oy AA, tuomio 18.7.2007, Kok., s. I-6373, 24 kohta ja asia C-284/06, Burda, tuomio 26.6.2008, Kok., s. I-4571, 74 kohta).

41 Edellä lausutusta seuraa, että esitettyyn kysymykseen, sellaisena kuin se on muotoiltuna uudelleen tämän tuomion 21 kohdassa, on vastattava ainoastaan sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kannalta.

42 Sijoittautumisvapaus, joka EY 43 artiklassa tunnustetaan unionin kansalaisille ja joka sisältää oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia, sisältää EY 48 artiklan mukaan niiden jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettujen yhtiöiden, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on Euroopan unionin alueella, oikeuden harjoittaa toimintaansa kyseessä olevassa jäsenvaltiossa tytäryhtiön,

sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen välityksellä (ks. mm. asia C-307/97, Saint-Gobain ZN, tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-6161, 35 kohta; em. asia Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, tuomion 41 kohta ja asia C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, tuomio 13.3.2007, Kok., s. I-2107, 36 kohta).

43 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 43 artikla on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (ks. vastaavasti mm. asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok., s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta; em. asia Gebhard, tuomion 37 kohta; asia C-442/02, CaixaBank France, tuomio 5.10.2004, Kok., s. I-8961, 11 kohta ja asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Edelleen oikeuskäytännön mukaan tällaisia rajoittavia vaikutuksia voi esiintyä muun muassa silloin, kun kansallisen lainsäädännön takia yhtiö voi pidättäytyä perustamasta alisteisia yksiköitä, kuten kiinteitä toimipaikkoja, muihin jäsenvaltioihin ja harjoittamasta toimintaansa tällaisten yksiköiden välityksellä (ks. vastaavasti mm. asia C-446/03, Marks & Spencer, tuomio 13.12.2005, Kok., s. I-10837, 32 ja 33 kohta; asia C-471/04, Keller Holding, tuomio 23.2.2006, Kok., s. I-2107, 35 kohta ja asia C-293/06, Deutsche Shell, tuomio 23.2.2008, Kok., s. I-1129, 29 kohta).

45 Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen lainsäädäntö, jonka mukaan uusien polttoaineenjakeluasemien avaaminen teiden varrelle edellyttää vastaavanlaisten jakeluasemien keskinäisen vähimmäisetäisyyden noudattamista, on siten EY 43 artiklassa tarkoitettu rajoitus. Tällainen lainsäädäntö, jota sovelletaan vain uusiin mutta ei ennen sen voimaantuloa toimineisiin jakeluasemiin, asettaa nimittäin ehtoja polttoaineiden jakelutoiminnan aloittamiselle, ja Italian alueelle ennestään sijoittautuneita toiminnanharjoittajia tällä tavoin suosivana se on omiaan tekemään muista

jäsenvaltioista tulevien toiminnanharjoittajien pääsyn Italian markkinoille vähemmän houkuttelevaksi tai jopa estämään sen (ks. myös analogisesti em. asia CaixaBank France, tuomion 11–14 kohta ja asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 62-64, 70 ja 71 kohta).

46 Näin ollen on tutkittava, miltä osin pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva rajoitus voidaan sallia jonkin EY 46 artiklassa ilmaistun syyn perusteella tai se voi olla perusteltu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisten yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi.

47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on yksilöinyt pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan lainsäädännön kannalta merkityksellisiksi tavoitteet, jotka koskevat liikenneturvallisuutta, terveyden ja ympäristön suojelua sekä käyttäjille tarjottavan palvelun järkeistämistä.

48 Italian hallitus ei ole esittänyt kirjallisissa huomautuksissaan seikkoja, joilla tämä lainsäädäntö pyrittäisiin osoittamaan perustelluksi, vaan se on tämän tuomion 26 kohdasta ilmenevin tavoin pelkästään vedonnut siihen, ettei sitä enää sovelleta.

49 EY 46 artiklan 1 kohdassa sallitaan muun muassa kansanterveydellisistä syistä tarpeelliset sijoittautumisvapauden rajoitukset (ks. vastaavasti em. asia Hartlauer, tuomion 46 kohta).

50 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lisäksi määritelty eräitä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joiden vuoksi perustamissopimuksessa taattujen

perusvapauksien rajoitukset voivat olla perusteltuja. Tällaisia oikeuskäytännössä jo hyväksyttyjä syitä ovat liikenneturvallisuutta koskevat tavoitteet (ks. mm. asia C-55/93, van Schaik, tuomio 5.10.1994, Kok., s. I-4837, 19 kohta ja asia C-54/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.3.2007, Kok., s. I-2473, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ympäristönsuojelu (ks. mm. asia 302/86, komissio v. Tanska, 20.9.1988, Kok., s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 9 kohta ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004, Kok., s. I-11763, 75 kohta) ja kuluttajansuoja (ks. mm. asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok., s. 3663, 20 kohta; em. asia CaixaBank France, tuomion 21 kohta ja asia C-393/05, komissio v. Itävalta, tuomio 29.11.2007, Kok., s. I-10195, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 On kuitenkin syytä muistuttaa, että perustamissopimuksessa taattuihin vapauksiin kohdistuva rajoitus edellyttää unionin oikeuden mukaisen hyväksyttävän tarkoituksen olemassaolosta riippumatta sitä, että kyseisellä toimenpiteellä voidaan taata sillä olevan tavoitteen toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen (ks. vastaavasti asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002, Kok., s. I-10981, 43 kohta; asia C-527/06, Renneberg, tuomio 16.10.2008, Kok., s. I-7735, 81 kohta; yhdistetyt asiat C-155/08 ja C-157/08, X ja Passenheim-van Schoot, tuomio 11.6.2009, Kok., s. I-5093, 47 kohta ja asia C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, tuomio 17.11.2009, Kok., s. I-10821, 42 kohta). Lisäksi kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan ilmoitetun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. mm. em. asia Hartlauer, tuomion 55 kohta ja em. asia Presidente del Consiglio dei Ministri, tuomion 42 kohta).

52 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mahdollisesti toteamista seikoista muuta johdu, pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva lainsäädäntö ei tässä tapauksessa näytä täyttävän edellisessä kohdassa kerrottuja vaatimuksia ensinnäkään liikenneturvallisuutta eikä terveyden ja ympäristön suojelua koskevien tavoitteiden osalta.

53 Kuten nimittäin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse huomauttanut, kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan ainoastaan uusia jakeluasemia rakennettaessa. Sitä ei näin ollen sovelleta jo olemassa oleviin jakeluasemiin, mikä edellyttäisi esimerkiksi sitä, että niitä vähitellen siirrettäisiin muualle vähimmäisetäisyyksiä koskevien määräysten noudattamiseksi. Kuten kyseinen tuomioistuin on todennut, tämä seikka kyseenalaistaa pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan lainsäädännön johdonmukaisuuden edellä mainittujen tavoitteiden kannalta.

54 Vaikka sitä paitsi myönnettäisiin, että teiden varrella sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välistä pakollista vähimmäisetäisyyttä koskevilla määräyksillä voitaisiin päästä liikenneturvallisuutta sekä terveyden ja ympäristön suojelua koskeviin tavoitteisiin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen omista toteamuksista ilmenee, että kun otetaan huomioon kutakin suunniteltua jakeluasemaa koskevat tapauskohtaiset olosuhteet, nämä tavoitteet voidaan saavuttaa asianmukaisemmin tarkastuksilla, jotka kuntien on joka tapauksessa suoritettava uuden polttoaineenjakeluaseman avaamista koskevan lupahakemuksen yhteydessä. Kuten tämän tuomion 4 kohdasta ilmenee, tarkastukset koskevat muun muassa sitä, onko kyseinen jakeluasema maankäyttömääräysten ja terveyden, ympäristön ja liikenneturvallisuuden suojelemiseksi annettujen määräysten mukainen. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse todennut, vähimmäisetäisyyksien säätäminen näyttää ylittävän sen, mikä on näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.

55 Siltä osin kuin asiassa on toiseksi kysymys ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessä mainitusta tavoitteesta, joka on ”käyttäjille tarjottavan palvelun järkeistäminen”, on ensinnäkin syytä muistuttaa, että pelkästään taloudellisia syitä ei voida pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jonka vuoksi perustamissopimuksessa taatun perusvapauden rajoittaminen voisi olla perusteltua (ks. asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005, Kok., s. I-2421, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Siinäkin tapauksessa, ettei tätä tavoitetta pidettäisi pelkästään taloudellisena vaan sen katsottaisiin olevan kuluttajansuojaa koskevana yleisen edun mukainen syy, on toisaalta vaikea havaita, millä tavoin pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva lainsäädäntö voisi soveltua kuluttajien suojelemiseen tai tuottaa heille etua. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse asiassa todennut, tällainen lainsäädäntö, joka rajoittaa uusien toimijoiden pääsyä markkinoille, näyttää päinvastoin vahvistavan Italian alueella jo olevien toimijoiden asemaa ilman, että siitä olisi todellista etua kuluttajille. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevalla lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on kuluttajien suojelemiseksi tarpeen, mutta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarvittaessa tutkittava tämä seikka.

57 Esitettyyn kysymykseen on edellä todettu huomioon ottaen vastattava, että EY 43 artiklaa, luettuna yhdessä EY 48 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien kaltaiset sisäisen oikeuden säännökset, joissa säädetään pakollisista vähimmäisetäisyyksistä teiden varrella sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välillä, merkitsevät perustamissopimuksessa vahvistetun sijoittautumisvapauden rajoitusta. Pääasian oikeudenkäynnissä kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa tämä rajoitus ei näytä olevan perusteltavissa liikenneturvallisuutta, terveyden ja ympäristön suojelua ja käyttäjille tarjottavan palvelun järkeistämistä koskevilla tavoitteilla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Oikeudenkäyntikulut

58 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

EY 43 artiklaa, luettuna yhdessä EY 48 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien kaltaiset sisäisen oikeuden säännökset, joissa säädetään pakollisista vähimmäisetäisyyksistä teiden varrella sijaitsevien polttoaineenjakeluasemien välillä, merkitsevät perustamissopimuksessa vahvistetun sijoittautumisvapauden rajoitusta. Pääasian oikeudenkäynnissä kysymyksessä olevan kaltaisessa tilanteessa tämä rajoitus ei näytä olevan perusteltavissa liikenneturvallisuutta, terveyden ja ympäristön suojelua ja käyttäjille tarjottavan palvelun järkeistämistä koskevilla tavoitteilla, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Allekirjoitukset