DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 11 mars 2010 *

I mål C-384/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italien) genom beslut av den 3 juli 2008, som inkom till domstolen den 27 augusti 2008, i målet

Attanasio Group Srl

mot

Comune di Carbognano,

ytterligare deltagare i rättegången:

Felgas Petroli Srl,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen J.N.Cunha Rodrigues, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (referent) och A. Arabadjiev,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Russo, avvocato dello Stato,

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom E. Traversa och C. Cattabriga, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG samt ”principerna om ekonomisk konkurrens och rättslig icke-diskriminering som följer av [EG]-fördraget”.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Attanasio Group Srl (nedan kallat Attanasio) och Comune di Carbognano (Carbognano kommun) avseende det bygglov som beviljats en tredje part, Felgas Petroli Srl (nedan kallat Felgas Petroli), i syfte att inrätta en anläggning för bränsledistribution.

Tillämpliga nationella bestämmelser

3 Bränsledistributionssystemet i Italien reviderades genom lagstiftningsdekret nr 32 av den 11 februari 1998 om rationalisering av bränsledistributionssystemet, enligt artikel 4.4 c i lag nr 59 av den 15 mars 1997 (GURI nr 53, av den 5 mars 1998, s. 4), som ändrats och kompletterats vid flera tillfällen (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 32/1998).

4 I enlighet med artikel 2 i nämnda lagstiftningsdekret är det nödvändigt att erhålla tillstånd från myndighet för att inrätta och driva anläggningar för bränsledistribution. Ett sådant tillstånd beviljas av den kommun i vilken verksamheten bedrivs, under

förutsättning att anläggningarna förklarats vara förenliga med plan- och bygglagstiftningen, skattelagstiftningen, bestämmelserna om hälso- och miljöskydd samt trafiksäkerhet, bestämmelserna om skydd av historisk egendom och konstnärliga verk samt utvecklingsprogrammen för italienska regioner.

5 I artikel 19 i lag nr 57 av den 5 mars 2001 om öppenhet och reglering av offentliga kontrakt (GURI nr 66, av den 20 mars 2001, s. 4) (nedan kallad lag nr 57/2001) föreskrivs att det ska antas en nationell plan för att säkerställa kvalitet och effektivitet i tillhandahållandet av tjänster, frysning av försäljningspriser och rationalisering av bränsledistributionssystemet, en plan som innehåller riktlinjer för en modernisering av detta system (nedan kallad den nationella planen). Enligt denna plan, som antogs genom ministerdekret av den 31 oktober 2001 om godkännande av den nationella planen med riktlinjer för moderniseringen av bränsledistributionssystemet (GURI nr 279 av den 30 november 2001, s. 37) (nedan kallat ministerdekret av den 31 oktober 2001), tillerkändes regionerna en planeringsfunktion, och de har att utarbeta regionalplaner som fastställer bland annat villkor som ska vara uppfyllda för inrättandet av nya försäljningsställen. Enligt synpunkter från Europeiska gemenskapernas kommission innebar, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, ett av dessa villkor ett krav på minimiavstånd mellan anläggningarna.

6 Regione Lazio (Regionen Lazio) antog mot denna bakgrund den regionala lagen nr 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* av den 10 april 2001). Med stöd av artikel 13 i den lagen ska kommunerna – vid utövande av sin befogenhet att fastställa de villkor, krav och egenskaper som gäller för de områden där bränsledistributionsanläggningar kan inrättas samt de bestämmelser som gäller för dessa – beakta olika kriterier. Vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen var ett av dessa kriterier att ett minimiavstånd mellan anläggningarna skulle iakttas. Med avseende på bland annat anläggningar som är belägna vid regionala vägar, föreskrivs i nämnda artikel 13 ett minimiavstånd på 3 kilometer.

7 Kort tid efter det datum då beslutet om hänskjutande hade fattats och innan det inkom till domstolen, antog den italienska lagstiftaren lag nr 133 av den 6 augusti 2008 om omvandling till lag av lagstiftningsdekret nr 112 av den 25 juni 2008 om brådskande åtgärder för ekonomisk utveckling, förenkling, konkurrenskraft, stabilisering av statsfinanserna samt skatteutjämning (ordinarie tillägg till GURI nr 195, av den 21 augusti 2008) (nedan kallad lag nr 133/2008). I artikel 83a.17 i denna lag föreskrivs följande:

”För att säkerställa att de gemenskapsrättsliga konkurrensreglerna iakttas och att marknaden fungerar väl och på ett enhetligt sätt, kan inrättande och drift av en bränsledistributionsanläggning inte villkoras av att existerande anläggningar läggs ned eller av krav på iakttagande av affärsmässiga skyldigheter, som avser ett begränsat antal, avseende minimiavstånd mellan anläggningar och mellan anläggningar och mycket små affärsverksamheter eller köpcentra eller krav som medför begränsningar eller skyldigheter avseende ett erbjudande, i samma anläggning eller på samma område, av kompletterande verksamhet och produkter.”

8 I nämnda artikel 83a.18 anges att ”i punkt 17 ovan föreskrivs allmänna principer på området för skydd av konkurrensen och grundläggande krav på den aktuella verksamheten i den mening som avses i artikel 117 i Konstitutionen”.

9 I artikel 1.2 sista stycket i lag nr 131 av den 5 juni 2003 om ändring av den italienska rättsordningen i enlighet med den konstitutionella lagen nr 3 av den 18 oktober 2001 (GURI nr 132, av den 10 juni 2003, s. 5) föreskrivs följande:

”Regional lagstiftning som är tillämplig det datum då förevarande lag träder i kraft avseende områden som omfattas av statens exklusiva lagstiftningsbehörighet, fortsätter att vara tillämplig till det datum då nationell lagstiftning på dessa områden trätt i kraft …”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

10 Attanasio, med säte i Viterbe (Italien), ansökte hos Comune di Caprarola om tillstånd att inrätta en anläggning för distribution av bränsle, smörjmedel och gasformigt bränsle (LPG) längs med den regionala vägen kallad ”Massarella”. Under det administrativa förfarandet framkom att Comune di Carbognano under tiden hade beviljat Felgas Petroli tillstånd att inrätta en bränsledistributionsanläggning på kort avstånd från den plats som Attanasios ansökan avsåg.

11 Enligt artikel 13 i den regionala lagen nr 8/2001 innebär den omständigheten att Comune di Carbognano beviljat Felgas Petroli bygglov att Comune di Caprarola inte längre kan bifalla Attanasios ansökan.

12 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Attanasio därefter vid den nationella domstolen överklagade beslutet att bevilja Felgas Petroli bygglov. Attanasio ansökte om inhibition av bygglovet.

13 Den nationella domstolen anser att den relevanta lagstiftningen, nämligen i synnerhet artikel 13 i den regionala lagen nr 8/2001, men även lagstiftningsdekret nr 32/1998, lag nr 57/2001 och ministerdekretet av den 31 oktober 2001, ”kan utgöra brott mot bestämmelserna i fördraget om skydd för konkurrensen, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster”.

14 Om det skulle fastställas att de nationella och regionala bestämmelser som utgör hinder för att Attanasio inrättar anläggningen i fråga är oförenliga med gemenskapsrätten, anser den nationella domstolen att de bestämmelserna inte ska tillämpas. Talan i målet vid den nationella domstolen ska under sådana omständigheter inte tas upp till prövning med motiveringen att Attanasio saknar ett berättigat intresse av att få saken prövad.

15 Tribunale amministrativo regionale del Lazio beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till domstolen:

”Är de regionala och nationella italienska bestämmelser i vilka det föreskrivs ett krav på minimiavstånd mellan anläggningar för bränsledistribution vid vägar – och särskilt artikel 13 i den regionala lagen [nr 8/2001] som är tillämplig i det mål som anhängiggjorts vid rätten och som har betydelse för utgången i målet, och andra tillämpliga nationella lagbestämmelser (lagstiftningsdekret nr 32/1998 …, lag nr 57/2001 och ministerdekret av den 31 oktober 2001), i den del som dessa lagbestämmelser medger, eller åtminstone inte förbjuder, att, med utövande av den lagstiftande behörighet som tillerkänns staten, bestämmelser såsom nämnda artikel 13 antas, i vilka ett minimiavstånd mellan anläggningar för bränsledistribution vid vägar föreskrivs – förenliga med gemenskapsrätten, och särskilt med artiklarna [43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG] samt de gemenskapsrättsliga principerna om ekonomisk konkurrens och rättslig icke-diskriminering som följer av fördraget?”

Prövning av tolkningsfrågan

Inledande överväganden

16 Med hänsyn till tolkningsfrågans lydelse, erinras inledningsvis om att domstolen, inom ramen för artikel 267 FEUF, varken kan uttala sig om tolkningen av bestämmelser i nationella lagar eller andra författningar eller om sådana bestämmelsers förenlighet med unionsrätten (se, bland annat, dom av den 18 november 1999 i mål C-107/98, Teckal, REG 1999, s. I-8121, punkt 33, av den 4 mars 2004 i de förenade målen C-19/01, C-50/01 och C-84/01, Barsotti m.fl., REG 2004, s. I-2005, punkt 30, och av den 23 mars 2006 i mål C-237/04, Enirisorse, REG 2006, s. I-2843, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

17 Domstolen har emellertid vid upprepade tillfällen funnit att den är behörig att tillhandahålla den nationella domstolen alla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som gör det möjligt för den nationella domstolen att pröva denna fråga för att avgöra det anhängiggjorda målet (se, bland annat, dom av den 2 juli 1987 i mål 188/86, Lefèvre, REG 1987, s. 2963, punkt 6, och av den 15 december 1993 i mål C-292/92, Hünermund m.fl., REG 1993, s. I-6787, punkt 8, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-467, samt domen i det ovannämnda målet Enirisorse, punkt 24).

18 Då tolkningsfrågorna är felaktigt formulerade eller överskrider ramen för domstolens befogenheter enligt artikel 267 FEUF, ankommer det på domstolen att från de samlade uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, i synnerhet från skälen i beslutet om hänskjutande, avgöra vilka bestämmelser i unionsrätten som det med hänsyn till tvisteföremålet är nödvändigt att tolka (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Redmond, REG 1978, s. 2347, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 4, s. 243, av den 17 juni 1997 i mål C-105/96, Codiesel, REG 1997, s. I-3465, punkt 13, och av den 26 maj 2005 i mål C-536/03, António Jorge, REG 2005, s. I-4463, punkt 16).

19 Domstolen ska i förevarande fall således begränsa sin prövning till de unionsrättsliga bestämmelserna och tolka dessa på ett sätt som är användbart för den nationella domstolen. Det ankommer sedan på den nationella domstolen att bedöma huruvida de nationella bestämmelserna är förenliga med unionsrätten (se analogt, bland annat, dom av de 31 januari 2008 i mål C-380/05, Centro Europa 7, REG 2008, s. I-349, punkt 51). I detta syfte åligger det domstolen att omformulera den fråga som har ställts till den (se analogt, bland annat, dom av den 23 mars 2006 i mål C-210/04, FCE Bank, REG 2006, s. I-2803, punkt 21).

20 I den mån den aktuella tolkningsfrågan avser tolkningen av det som den nationella domstolen har betecknat som ”de gemenskapsrättsliga principerna om ekonomisk konkurrens och icke-diskriminering”, ska denna fråga, vid tillämpning av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 18 ovan, förstås så, att den avser tolkningen av dels konkurrensreglerna i tredje delen, avdelning VI, kapitel 1 i fördraget, som omfattar artiklarna 81–89 EG, dels artikel 12 EG, enligt vilken all diskriminering på grund

av nationalitet ska vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde, utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i detta.

21 Den hänskjutna frågan ska under dessa omständigheter förstås så, att den avser huruvida unionsrätten, särskilt artiklarna 12 EG, 43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG samt 81–89 EG, ska tolkas så, att den utgör hinder för bestämmelser i nationell rätt, såsom de som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, i vilka krav uppställs på minimiavstånd mellan anläggningar för bränsledistribution vid vägar.

Domstolens behörighet och huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

22 EU-domstolen påpekar inledningsvis att det följer av handlingarna i målet, såsom den nationella domstolen själv har påpekat, att samtliga omständigheter hänför sig till en och samma medlemsstat. Det ska således inledningsvis kontrolleras huruvida EU-domstolen är behörig i förevarande mål att uttala sig om de bestämmelser i fördraget som uppräknas i den hänskjutna tolkningsfrågan, nämligen artiklarna 43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Centro Europa 7, punkt 64).

23 En nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken enligt sin lydelse ska tillämpas utan åtskillnad på italienska medborgare och på medborgare i andra medlemsstater, kan i allmänhet omfattas av bestämmelserna om de grundläggande friheterna, som säkerställs genom fördraget enbart i den mån den är tillämplig på förhållanden som har samband med handel mellan medlemsstaterna

(se dom av den 5 december 2000 i mål C-448/98, Guimont, REG 2000, s. I-10663, punkt 21, och av den 11 september 2003 i mål C-6/01, Anomar m.fl., REG 2003, s. I-8621, punkt 39 och där angiven rättspraxis, samt domen i det ovannämnda målet Centro Europa 7, punkt 65).

24 Det kan i förevarande fall emellertid ingalunda uteslutas att de företag som är etablerade i andra medlemsstater än Republiken Italien är eller har varit intresserade av att sälja bränsle i sistnämnda medlemsstat.

25 I övrigt ankommer det i princip uteslutande på de nationella domstolarna att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (domen i det ovannämnda målet Guimont, punkt 22). Domstolen kan enbart avvisa en begäran från en nationell domstol då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller med föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen (dom av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139, punkt 18, och domen i det ovannämnda målet Anomar m.fl., punkt 40).

26 Den italienska regeringen har i ett skriftligt yttrande gjort gällande att efter det att artikel 83a.17 i lag nr 133/2008 hade antagits är artikel 13 i den regionala lagen nr 8/2001 inte längre tillämplig, eftersom den inte är förenlig med nämnda artikel 83a.17, som är en överordnad bestämmelse i den nationella italienska rättsordningen. Av detta följer, enligt den regeringen, att nämnda artikel 13 inte ska tillämpas i det administrativa förfarandet avseende Attanasios ansökan.

27 Det kan under dessa förhållanden – liksom under de omständigheter som anges i beslutet om hänskjutande och som det redogjorts för ovan i punkt 14, enligt vilka nämnda artikel 13 är oförenlig med unionsrätten – verka som om Attanasio saknade ett berättigat intresse av att få saken prövad i målet vid den nationella domstolen.

28 Av denna anledning frågade EU-domstolen den 17 september 2009, med tillämpning av artikel 104.5 i dess rättegångsregler, den nationella domstolen huruvida – med beaktande bland annat av uppgifterna i beslutet om hänskjutande avseende den omständigheten att Attanasio eventuellt saknade ett berättigat intresse av att få saken prövad – de ändringar som gjordes i de relevanta italienska bestämmelserna genom artikel 83a.17 och 83a.18 i lag nr 133/2008, jämförd med artikel 1.2 sista stycket i lag nr 131 av den 5 juni 2003, inverkade på intresset av att erhålla ett förhandsavgörande i förevarande fall. EU-domstolen erinrar nämligen i detta avseende om att den uppgift som EU-domstolen har anförtrotts inom ramen för mål om förhandsavgörande är att bidra till rättskipningen i medlemsstaterna och inte att avge rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 3 februari 1983 i mål 149/82, Robards, REG 1983, s. 171, punkt 19, av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec, REG 1995, s. I-179, punkt 12, och av den 16 juli 2009 i mål C-189/08, Zuid-Chemie, REG 2009, s. I-6917, punkt 36).

29 Genom beslut av den 3 december 2009, som inkom till EU-domstolens kansli den 22 januari 2010, har den nationella domstolen i princip bekräftat att de ovannämnda ändringarna medför bland annat att artikel 13 i den regionala lagen nr 8/2001 inte längre kan tillämpas. Den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande kvarstår emellertid. Lag nr 133/2008 har nämligen verkan först från och med den dag då den trädde i kraft. Attanasios möjlighet i sig att framställa en ny tillståndsansökan enligt den ändrade italienska lagstiftningen skulle dessutom kunna påträffa ännu ej identifierbara hinder, vilka skulle komma att göra det skydd avseende väsentliga rättigheter som har åberopats i målet vid den nationella domstolen osäkert.

30 Det är under dessa förhållanden inte uppenbart att den begäran om tolkning av unionsrätten som den nationella domstolen har framställt inte är nödvändig för att den domstolen ska kunna avgöra målet.

31 Av detta följer att den hänskjutna frågan kan tas upp till prövning såvitt avser artiklarna 43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG. Dessa bestämmelser, som innehåller särskilda regler om icke-diskriminering med avseende på etableringsfriheten, friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för kapital, ger på de nämnda områdena särskilt uttryck för den allmänna principen om förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet i artikel 12 EG.

32 I den mån den aktuella tolkningsfrågan, i dess omformulerade lydelse enligt punkt 21 ovan, avser en tolkning av artiklarna 81–89 EG, krävs det däremot att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen (se domen i det ovannämnda målet Centro Europa 7, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Detta krav är av särskild betydelse på konkurrensområdet, som kännetecknas av komplicerade faktiska och rättsliga förhållanden (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 januari 1993 i de förenade målen C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., REG 1993, s. I-393, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 14, s. 1, av den 23 november 2006 i mål C-238/05, Asnef-Equifax och Administración del Estado, REG 2006, s. I-11125, punkt 23, och av den 13 december 2007 i mål C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium m.fl., REG 2007, s. I-11135, punkt 20).

33 Beslutet om hänskjutande innehåller i förevarande fall emellertid inte de upplysningar om faktiska och rättsliga omständigheter som skulle möjliggöra för EU-domstolen att fastställa de villkor under vilka sådana statliga åtgärder som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen skulle kunna omfattas av fördragets konkurrensregler. I det nämnda beslutet ges i synnerhet inte någon uppgift om vilka exakta konkurrensregler som tolkningsfrågan avser, och inte heller någon förklaring avseende det samband som fastställs mellan dessa regler och målet vid den nationella domstolen eller saken i detta mål.

34 I den del tolkningsfrågan kan förstås så, att den avser en tolkning av artiklarna 81–89 EG, kan den således inte tas upp till prövning.

35 Den hänskjutna frågan ska följaktligen, i den omformulerade lydelse som följer av punkt 21 ovan, prövas enbart med avseende på artiklarna 12 EG, 43 EG, 48 EG, 49 EG och 56 EG.

Prövning i sak

36 Inrättandet av bränsledistributionsanläggningar vid vägar omfattas av begreppet ”etablering” i den mening som avses i fördraget. Detta begrepp är ett mycket vitt begrepp som innebär en möjlighet för unionsmedborgare att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och att erhålla utbyte av detta i form av vinst (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 21 juni 1974 i mål 2/74, Reyners, REG 1974, s. 631, punkt 21, svensk specialutgåva, volym 2, s. 309, av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 25, och av den 11 oktober 2007 i mål C-451/05, ELISA, REG 2007, s. I-8251, punkt 63).

37 Domstolen erinrar om att artikel 12 EG endast kan tillämpas självständigt i sådana situationer som omfattas av unionsrätten men för vilka det inte finns några särskilda regler om icke-diskriminering i fördraget. Principen om icke-diskriminering har emellertid införts på etableringsfrihetens område genom artikel 43 EG (se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i mål C-193/94, Skanavi och Chryssanthakopoulos, REG 1996, s. I-929, punkterna 20 och 21, av den 13 april 2000 i mål C-251/98, Baars, REG 2000, s. I-2787, punkterna 23 och 24, och av den 17 januari 2008 i mål C-105/07, Lammers & Van Cleeff, REG 2008, s. I-173, punkt 14).

38 Det saknas i förevarande fall följaktligen anledning att tolka artikel 12 EG.

39 Enligt artikel 50 första stycket EG är bestämmelserna i fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster dessutom enbart tillämpliga om bestämmelserna om

etableringsrätten inte är tillämpliga. Artikel 49 EG är följaktligen inte heller relevant i förevarande fall. Den omständigheten att juridiska personer, i den mening som avses i artikel 48 EG, inrättar bränsledistributionsanläggningar vid vägar innebär nämligen nödvändigtvis att dessa får tillträde till värdmedlemsstaten, för att på ett stadigvarande och kontinuerligt sätt delta i det ekonomiska livet i den staten, bland annat genom att bilda kontor, filialer eller dotterbolag (se, analogt, domen i det ovannämnda målet Gebhard, punkterna 22–26, och dom av den 29 april 2004 i mål C-171/02, kommissionen mot Portugal, REG 2004, s. I-5645, punkterna 24 och 25).

40 Om man dessutom antar att den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen har verkningar för den fria rörligheten för kapital, framgår det av rättspraxis att sådana verkningar är en oundviklig följd av ett eventuellt hinder för etableringsfriheten och motiverar således inte att nämnda lagstiftning prövas självständigt med beaktande av artikel 56 EG (se, analogt, dom av den 12 september 2006 i mål C-196/04, Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, REG 2006, s. I-7995, punkt 33, av den 18 juli 2007 i mål C-231/05, Oy AA, REG 2007, s. I-6373, punkt 24, och av den 26 juni 2008 i mål C-284/06, Burda, REG 2008, s. I-4571, punkt 74).

41 Av det ovan anförda följer att den hänskjutna frågan, i dess omformulerade lydelse enligt punkt 21 ovan, ska besvaras enbart mot bakgrund av fördragets bestämmelser om etableringsfrihet.

42 Den etableringsfrihet som unionsmedborgare har enligt artikel 43 EG, och som för dem innefattar en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på samma villkor som dem som föreskrivs i etableringsstatens lagstiftning för dess egna medborgare, inbegriper i enlighet med artikel 48 EG en rätt för bolag som bildats i överensstämmelse med en medlemsstats lagstiftning, och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom Europeiska unionen, att utöva verksamhet i den berörda medlemsstaten genom ett

dotterbolag, en filial eller ett kontor (se, bland annat, dom av den 21 september 1999 i mål C-307/97, Saint-Gobain ZN, REG 1999, s. I-6161, punkt 35, domen i det ovannämnda målet Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, punkt 41, samt dom av den 13 mars 2007 i mål C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, REG 2007, s. I-2107, punkt 36).

43 Det framgår av fast rättspraxis att artikel 43 EG utgör hinder för varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan åtskillnad med avseende på nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionsmedborgarna att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus, REG 1993, s. I-1663, punkt 32, svensk specialutgåva, volym 14, s. 167, domen i det ovannämnda målet Gebhard, punkt 37, samt dom av den 5 oktober 2004 i mål C-442/02, CaixaBank France, REG 2004, s. I-8961, punkt 11, och av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, REG 2009, s. I-1721, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

44 Domstolen har särskilt slagit fast att en sådan inskränkande verkan kan följa av att ett bolag, på grund av en nationell lagstiftning, kan avhållas från att bilda underordnade enheter, i form av exempelvis ett fast driftställe, i andra medlemsstater och bedriva sin verksamhet via sådana enheter (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 13 december 2005 i mål C-446/03, Marks & Spencer, REG 2005, s. I-10837, punkterna 32 och 33, av den 23 februari 2006 i mål C-471/04, Keller Holding, REG 2006, s. I-2107, punkt 35, och av den 23 februari 2008 i mål C-293/06, Deutsche Shell, REG 2008, s. I-1129, punkt 29).

45 En lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen – enligt vilken nya bränsledistributionsanläggningar vid vägar kan inrättas under förutsättning att ett krav på minimiavstånd till andra liknande anläggningar iakttas – utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 43 EG. En sådan lagstiftning, som enbart är tillämplig på nya anläggningar och inte på anläggningar som existerade före lagstiftningens ikraftträdande, innebär faktiskt att tillträdet till bränsledistributionssektorn villkoras. Genom att lagstiftningen således gynnar aktörer som redan är etablerade i Italien kan den avhålla, eller till och med hindra, aktörer från andra

medlemsstater att få tillträde till den italienska marknaden (se även, analogt, domen i det ovannämnda målet Caixabank France, punkterna 11–14, och dom av den 28 april 2009 i mål C-518/06, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-3491, punkterna 62–64, 70 och 71).

46 Det ska under dessa omständigheter prövas i vilken mån den aktuella inskränkningen kan godtas med stöd av ett av de skäl som anges i artikel 46 EG eller motiveras, enligt domstolens rättspraxis, av tvingande skäl av allmänintresse.

47 Den nationella domstolen har angett trafiksäkerhetssyften, hälso- och miljöskyddssyften samt syftet att rationalisera den tjänst som tillhandahålls användarna såsom relevanta syften för den aktuella lagstiftningen.

48 Den italienska regeringen avstod i sitt skriftliga yttrande från att tillhandahålla uppgifter som skulle kunna motivera den nämnda lagstiftningen. Den gjorde enbart gällande, såsom framgår av punkt 26 ovan, att denna lagstiftning inte längre är tillämplig.

49 Enligt artikel 46.1 EG kan inskränkningar i etableringsfriheten godtas bland annat på grund av hänsyn till allmän hälsa (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Hartlauer, punkt 46).

50 I domstolens rättspraxis har dessutom ett antal tvingande skäl av allmänintresse fastställts, vilka kan motivera inskränkningar i de grundläggande friheter som säkerställs

genom fördraget. Bland sådana tvingande skäl som domstolen redan har godtagit förekommer trafiksäkerhetssyften (se, bland annat, dom av den 5 oktober 1994 i mål C-55/93, van Schaik, REG 1994, s. I-4837, punkt 19, och av den 15 mars 2007 i mål C-54/05, kommissionen mot Finland, REG 2007, s. I-2473, punkt 40 och där angiven rättspraxis), miljöskyddssyften (se, bland annat, dom av den 20 september 1988 i mål 302/86, kommissionen mot Danmark, REG 1988, s. 4607, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 9, s. 579, och av den 14 december 2004 i mål C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, REG 2004, s. I-11763, punkt 75) och konsumentskyddssyften (se bland annat dom av den 4 december 1986 i mål 220/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1986, s. 3663, punkt 20, domen i det ovannämnda målet CaixaBank France, punkt 21, och dom av den 29 november 2007 i mål C-393/05, kommissionen mot Österrike, REG 2007, s. I-10195, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

51 Domstolen vill emellertid erinra om att för att en inskränkning i de grundläggande friheter som garanteras genom fördraget ska vara tillåten krävs, oberoende av att den har ett legitimt syfte enligt unionsrätten, att åtgärden i fråga är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2002 i mål C-100/01, Oteiza Olazabal, REG 2002, s. I-10981, punkt 43, av den 16 oktober 2008 i mål C-527/06, Renneberg, REG 2008, s. I-7735, punkt 81, av den 11 juni 2009 i de förenade målen C-155/08 och C-157/08, X och Passenheim-van Schoot, REG 2009, s. I-5093, punkt 47, och av den 17 november 2009 i mål C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri, REG 2009, s. I-10821, punkt 42). En nationell lagstiftning är dessutom endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se domarna i de ovannämnda målen Hartlauer, punkt 55, och Presidente del Consiglio dei Ministri, punkt 42).

52 Vad för det första gäller trafiksäkerhetssyftet samt hälso- och miljöskyddssyftena, uppfyller den aktuella lagstiftningen, med förbehåll för kontroller som den nationella domstolen eventuellt kan behöva utföra, inte de krav som angetts i föregående punkt.

53 Den nämnda lagstiftningen är, såsom den nationella domstolen själv har påpekat, faktiskt enbart tillämplig på inrättande av nya anläggningar. Den är därmed inte tillämplig på tidigare anläggningar, vilket skulle förutsätta, till exempel, att de sistnämnda flyttas efter hand för att iaktta kravet på minimiavstånd. Såsom den nämnda domstolen har påpekat innebär denna omständighet ett ifrågasättande av huruvida den aktuella lagstiftningen är sammanhängande såvitt avser de ovannämnda syftena.

54 Även om det godtogs att föreskrifter om minimiavstånd mellan bränsledistributionsanläggningar vid vägar är ägnade att uppfylla trafiksäkerhetssyftet samt hälso- och miljöskyddssyftena, följer det av den nationella domstolens konstateranden att dessa syften kan uppfyllas på ett lämpligare sätt, med beaktande av de särskilda förhållandena avseende varje planerad anläggning, inom ramen för de kontroller som kommunerna i vilket fall som helst ska utföra, då de mottar en ansökan om tillstånd för inrättande av en ny bränsledistributionsanläggning. Dessa kontroller avser bland annat, såsom framgår av punkt 4 ovan, huruvida anläggningen i fråga är förenlig med plan- och bygglagstiftningen och föreskrifterna om hälso- och miljöskydd samt trafiksäkerhet. Under dessa förhållanden går – såsom den nationella domstolen själv har påpekat – ett krav på minimiavstånd utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen.

55 Vad för det andra avser ”syftet att rationalisera den tjänst som tillhandahålls användarna”, som det hänvisas till i beslutet om hänskjutande, erinrar domstolen om att skäl av rent ekonomisk karaktär inte kan utgöra tvingande skäl av allmänintresse av den arten att de motiverar en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i fördraget (se dom av den 17 mars 2005 i mål C-109/04, Kranemann, REG 2005, s. I-2421, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

56 Även om det antogs att detta syfte kan beaktas – i den mån det omfattas av konsumentskyddssyftet – som ett tvingande skäl av allmänintresse och inte ett rent ekonomiskt skäl, är det svårt att förstå hur en lagstiftning som den i fråga i målet vid den nationella domstolen kan vara ägnad att skydda konsumenterna eller ge dem fördelar. Det är tvärtom så, som den nationella domstolen har påpekat, att en sådan lagstiftning, genom att uppställa hinder för nya aktörer att tillträda marknaden, snarare verkar favorisera aktörer som redan är närvarande i Italien, utan att konsumenterna får några verkliga fördelar därav. Den nämnda lagstiftningen verkar i vilket fall som helst gå utöver vad som är nödvändigt för att uppfylla ett eventuellt konsumentskyddssyfte, vilket det vid behov ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

57 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 43 EG, jämförd med artikel 48 EG, ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som föreskriver minimiavstånd mellan bränsledistributionsanläggningar vid vägar innebär en inskränkning i den etableringsfrihet som föreskrivs i fördraget. Under sådana omständigheter som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen verkar denna inskränkning inte vara sådan att den kan motiveras av trafiksäkerhetssyftet, hälso- och miljöskyddssyftena eller syftet att rationalisera den tjänst som tillhandahålls användarna, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 43 EG, jämförd med artikel 48 EG, ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som föreskriver minimiavstånd mellan bränsledistributionsanläggningar vid vägar innebär en inskränkning i den etableringsfrihet som föreskrivs i fördraget. Under sådana omständigheter som dem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen verkar denna inskränkning inte vara sådan att den kan motiveras av trafiksäkerhetssyftet, hälso- och miljöskyddssyftena eller syftet att rationalisera den tjänst som tillhandahålls användarna, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Underskrifter