EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

11. märts 2010 *

Kohtuasjas C-384/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itaalia) 3. juuli 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. augustil 2008, menetluses

Attanasio Group Srl

versus

Comune di Carbognano,

menetluses osales:

Felgas Petroli Srl,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: teise koja esimees kolmanda koja esimehe ülesannetes J. N. Cunha Rodrigues, kohtunikud P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (ettekandja) ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* M. Russo,

– Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: E. Traversa ja C. Cattabriga,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada EÜ artikleid 43, 48, 49 ja 56 ning [EÜ] asutamislepingus kehtestatud konkurentsivabaduse ja õigusliku mittediskrimineerimise põhimõtteid.

2 Taotlus on esitatud Attanasio Group Srl (edaspidi „Attanasio") ja Comune di Carbognano (Carbognano kommuun) vahelises kohtuvaidluses seoses kolmandale isikule, Felgas Petroli Srl-ile (edaspidi „Felgas Petroli") ehitusloa andmisega teeäärse kütusetankla rajamiseks.

Siseriiklik õiguslik raamistik

3 Kütuse müügi süsteem Itaalias kujundati ümber 15. märtsi 1997. aasta seaduse nr 59 artikli 4 lõike 4 punkti c alusel 11. veebruari 1998. aasta seadusandliku dekreediga nr 32 kütusemüügi süsteemi ratsionaliseerimise kohta (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*", nr 53, 5.3.1998, lk 4), mida on hiljem mitu korda muudetud (edaspidi „seadusandlik dekreet nr 32/1998").

4 Nimetatud seadusandliku dekreedi artikli 2 kohaselt on kütusetankla rajamiseks ja käitamiseks vajalik haldusasutuse luba. Niisugune luba antakse selle omavalitsuse

asutuse poolt, kelle territooriumil kõnealune tegevus toimub, tingimusel et tankla vastab maakasutuskava sätetele, maksualastele õigusnormidele, tervise-, keskkonna- ja liiklusohutuse nõuetele, ajaloo- ja kultuuriväärtuste kaitset käsitlevatele normidele ning Itaalia maakondade arengukavadele.

5 5. märtsi 2001. aasta seaduse nr 57 vaba konkurentsi ja turu reguleerimise kohta (*GURI* nr 66, 20.3.2001, lk 4, edaspidi „seadus nr 57/2001"), artikkel 19 näeb ette niisuguse riikliku kava vastuvõtmise, mille eesmärk on tagada teenuse kvaliteet ja tõhusus, kütuse müügihinna külmutamine, kütuse müügi süsteemi ratsionaliseerimine ning mis sätestab suunised kütuse müügi süsteemi kaasajastamiseks (edaspidi „riiklik plaan"). Selle plaani kohaselt, mis võeti vastu ministri 31. oktoobri 2001. aasta dekreediga, millega kiidetakse heaks kütuse müügi süsteemi kaasajastamise suunised sisaldav riiklik plaan (*GURI* nr 279, 30.11.2001, lk 37, edaspidi „ministri 31. oktoobri 2001. aasta dekreet"), koostavad maakonnad neile antud planeerimise pädevuse alusel maakondlikud plaanid, millega nad kehtestavad eeskätt uute müügipunktide avamise kriteeriumid. Euroopa Ühenduste Komisjoni kirjalike märkuste kohaselt oli põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal tanklate vaheline kohustuslik miinimumkaugus üks nimetatud kriteeriumidest.

6 Neil asjaoludel võttis Lazio maakond vastu seaduse nr 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio*, 10.4.2001). Selle seaduse artikli 13 kohaselt peavad kommuunid, teostades pädevust, mis on neile antud nende kriteeriumide, nõuete ja erisuste kindlaksmääramiseks, mis puudutavad piirkondi, kuhu on lubatud rajada kütusetanklaid, võtma arvesse erinevaid tingimusi, mille hulka kuulus põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal ka tanklatevaheline kohustuslik miinimumkaugus. Tanklate puhul, mis asuvad maakonnasiseste teede ääres, näeb artikkel 13 ette miinimumkauguse kolm kilomeetrit.

7 Varsti pärast seda kuupäeva, mil eelotsustaotlus tehti, kuid see ei olnud veel Euroopa Kohtusse jõudnud, võttis Itaalia seadusandja vastu 6. augusti 2008. aasta seaduse nr 133, millega muudeti seaduseks 25. juuni 2008. aasta seadusandlik dekreet nr 112 majandusliku arengu, riigi rahanduse lihtsustamise, konkurentsivõime ja stabiilsuse ning finantsstabiilsuse kiireloomuliste sätete kohta (*GURI regulaarne lisa* nr 195, 21.8.2008, edaspidi „seadus nr 133/2008"). Selle seaduse artikli 83a lõige 17 sätestab:

„Selleks, et tagada konkurentsikaitset käsitlevate ühenduse õigusnormide täielik järgimine ja turu ühtne toimimine, ei või kütusetanklate rajamise ja käitamise tingimusena kehtestada nõuet sulgeda olemasolevaid tanklaid või täita majanduslikel eesmärkidel kohustust järgida kvoote, tanklatevahelist miinimumkaugust ning tanklate ja äripindade või väiksemate kaubanduspindade vahelist miinimumkaugust, või kehtestada piiranguid või kohustust pakkuda tanklas või selle piirkonnas täiendavaid teenuseid või kaupu."

8 Artikli 83a lõikes 18 on öeldud, et „lõike 17 sätted kujutavad endast konkurentsikaitse ja nõutaval tasemel teenuseosutamise üldisi põhimõtteid põhiseaduse artikli 117 mõttes".

9 5. juuni 2003. aasta seaduse nr 131 Itaalia Vabariigi õigusnormide konstitutsioonilise seadusega nr 3 kohandamise sätete kohta (*GURI* nr 132, 10.6.2003, lk 5, edaspidi „seadus nr 131/2003") artikli 1 lõike 2 viimane lõik sätestab:

„Käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval kohaldamisele kuuluvad maakonna tasandi õigusnormid, mis reguleerivad riigi seadusandlikku ainupädevusse kuuluvaid küsimusi, kehtivad kuni vastava valdkonna üldriiklike sätete jõustumise kuupäevani [...]".

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

10 Viterbos (Itaalia) asuv äriühing Attanasio esitas Caprarola kohalikule omavalitsusüksusele loataotluse kütust, määrdeõli ja vedeldatud naftagaasi müüva tankla rajamiseks „Massarella" provintsimaantee äärde. Haldusmenetluse käigus selgus, et Carbognano kohalik omavalitsusüksus oli vahepeal andnud Felgas Petrolile loa rajada kütusetankla Attanasio taotluses märgitud koha lähedale.

11 Maakondliku seaduse nr 8/2001 artikli 13 kohaselt ei saanud Carparola kohalik omavalitsusüksus pärast Felgas Petrolile Carbognano kohaliku omavalitsusüksuse poolt ehitusloa andmist enam Attanasio poolt esitatud taotlust rahuldada.

12 Eelotsusetaotlusest nähtub, et Attanasio esitas seejärel eelotsusetaotluse esitanud kohtusse Felgas Petrolile ehitusloa andmise otsuse peale kaebuse, esitades nimetatud loa peatamiseks ajutiste meetmete kohaldamise taotluse.

13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et asjakohased õigusnormid, eeskätt maakondliku seaduse nr 8/2001 artikkel 13, kuid ka seadusandlik dekreet nr 32/1998, seadus nr 57/2001 ja ministri 31. oktoobri 2001. aasta dekreet „võivad rikkuda asutamislepingu konkurentsivabadust, asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevaid sätteid."

14 See kohus on seisukohal, et juhul kui selgub, et Attanasio poolt tankla rajamist mitte lubavad siseriiklikud ja maakonna tasandi õigusnormid ei ole ühenduse õigusega kooskõlas, tuleb need õigusnormid jätta kohaldamata. Seetõttu tuleks põhikohtuasjas esitatud kaebus tunnistada vastuvõetamatuks, kuna Attanasiol puudub menetluse algatamiseks põhjendatud huvi.

15 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale del Lazio menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Itaalia riigi ja maakonna tasandi õigusnormid, mis sätestavad teeäärsete kütusetanklate vahelise kohustusliku miinimumkauguse, eeskätt maakondliku seaduse [nr 8/2001] artikkel 13, mis on käesolevas asjas kohaldatav ja eespool esitatud argumentide kohaselt käesoleva kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv, ja siseriiklikud raamsätted (seadusandlik dekreet nr 32/1998 […], seadus nr 57/2001 ja ministri 31. oktoobri 2001. aasta dekreet) on ühenduse õigusega, täpsemalt EÜ asutamislepingu artiklitega 43, 48, 49 ja 56 kooskõlas ning vastavad asutamislepingus kehtestatud konkurentsivabaduse ja õigusliku mittediskrimineerimise põhimõtetele osas, milles need võimaldavad või vähemalt ei takista riigi seadusandliku pädevuse teostamisel kehtestada niisugust nõuet, nagu seda on eespool viidatud artiklis 13 ette nähtud teeäärsete kütusetanklate vaheline miinimumkaugus?"

Eelotsuse küsimus

Sissejuhatavad kaalutlused

16 Esitatud küsimuse sõnastust silmas pidades tuleb sissejuhatuseks meenutada, et ELTL artikli 267 alusel ei ole Euroopa Kohus pädev otsustama ei siseriiklike seaduste või määruste sätete tõlgendamise ega nende sätete liidu õigusele vastavuse üle (vt eelkõige 18. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-107/98: Teckal, EKL 1999, lk I-8121, punkt 33; 4. märtsi 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-19/01, C-50/01 ja C-84/01: Barsotti jt, EKL 2004, lk I-2005, punkt 30, ja 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-237/04: Enirisorse, EKL 2006, lk I-2843, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

17 Sellegipoolest on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et ta on pädev esitama eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis võimaldavad sel kohtul tema menetluses oleva kohtuasja lahendamisel hinnata siseriiklike normide vastavust liidu õigusele (vt eelkõige 2. juuli 1987. aasta otsus kohtuasjas 188/86: Lefèvre, EKL 1987, lk 2963, punkt 6; 15. detsembri 1993. aasta otsus kohtuasjas C-292/92: Hünermund jt., EKL 1993, lk I-6787, punkt 8, ja eespool viidatud kohtuotsus Enirisorse, punkt 24).

18 Kui küsimused on sõnastatud sobimatult või väljuvad Euroopa Kohtule ELTL artikliga 267 antud ülesannete raamest, võib ta eraldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud aspektide kogumist, eeskätt eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades tarvis tõlgendada (vt selle kohta eelkõige 29. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 83/78: Redmond, EKL 1978, lk 2347, punkt 26; 17. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-105/96: Codiesel, EKL 1997, lk I-3465, punkt 13, ja 26. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-536/03: António Jorge, EKL 2005, lk I-4463, punkt 16).

19 Seega tuleb Euroopa Kohtul käesolevas asjas piirduda liidu õiguse analüüsiga, andes sellele tõlgenduse, mis oleks kasulik eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kelle ülesanne on omakorda hinnata siseriiklike õigusnormide kooskõla ühenduse õigusega (vt analoogia alusel eelkõige 31. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-380/05: Centro Europa 7, EKL 2008, lk I-349, punkt 51). Selles valguses tuleb Euroopa Kohtul temale esitatud küsimus vajadusel ümber sõnastada (vt analoogia alusel eelkõige 23. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-210/04: FCE Bank, EKL 2006, lk I-2803, lk 21).

20 Selles osas – kuna esitatud küsimusega palutakse tõlgendada põhimõtet, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus määratleb „konkurentsivabaduse ja mittediskrimineerimise põhimõttena" – tuleb eelotsuse küsimust käesoleva otsuse punktis 18 viidatud kohtupraktika põhjal mõista nii, et see puudutab esiteks asutamislepingu III osa VI jaotise 1. peatükis sätestatud konkurentsieeskirjade, mille hulka kuuluvad EÜ artiklid 81 ja 89, ja teiseks EÜ artikli 12, mis keelab – ilma et see piiraks asutamislepingus

sisalduvate erisätete kohaldamist – asutamislepingus käsitletud valdkondades igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel, tõlgendamist.

21 Neil asjaoludel tuleb esitatud küsimusest aru saada nii, et sellega soovitakse teada, kas liidu õigust, eeskätt EÜ artikleid 12, 43, 48, 49 ja 56 ning EÜ artikleid 81–89 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutlusel põhikohtuasjas, mis näevad ette teeäärsete kütusetanklate vahelise kohustusliku miinimumkauguse.

Euroopa Kohtu pädevus ja eelotsusetaotluse vastuvõetavus

22 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub – ja mida sisuliselt väidab ka eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et kõik põhikohtuasja asjaolud piirduvad ühe liikmesriigiga. Seega tuleb esiteks uurida, kas Euroopa Kohus on pädev käesolevas asjas eelotsusetaotluses loetletud õigusnormide, eeskätt EÜ artiklite 43, 48, 49 ja 56 osas otsust tegema (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Centro Europa 7, punkt 64).

23 Niisugune siseriiklik õigusakt nagu põhikohtuasjas käsitletu, mis on ühtviisi kohaldatav nii Itaalia kodanikele kui ka teiste liikmesriikide kodanikele, langeb nimelt asutamislepingu põhivabadusi tagavate sätete kohaldamisalasse üldjuhul vaid siis, kui seda kohaldatakse olukorras, millel on seos liikmesriikidevahelise kaubavahetusega

(vt 5. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas 448/98: Guimont, EKL 2000, lk I-10663, punkt 12; 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-6/01: Anomar jt, EKL 2003, lk I-8621, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika, ning eespool viidatud kohtuotsus Centro Europa 7, punkt 65).

24 Kuid käesolevas asjas ei saa välistada, et teistes liikmesriikides kui Itaalia Vabariik asutatud ettevõtjad olid või on huvitatud Itaalias kütuse turustamisest.

25 Lisaks on põhimõtteliselt vaid liikmesriigi kohtu pädevuses kohtuasja eripärasid arvestades hinnata, kas kohtuotsuse tegemiseks on eelotsust vaja ja kas Euroopa Kohtule esitatud küsimused on asjakohased (eespool viidatud kohtuotsus Guimont, punkt 22). Euroopa Kohus võib seega jätta siseriikliku kohtu esitatud taotlusele vastamata vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega (vt 6. juuni 2000. aasta otsus kohtuasjas C-281/98: Angonese, EKL 2000, lk I-4139, punkt 18, ja eespool viidatud kohtuotsus Anomar jt, punkt 40).

26 Oma kirjalikes märkustes väidab Itaalia valitsus, et pärast seaduse nr 133/2008 artikli 83a lõike 17 vastuvõtmist ei ole maakondliku seaduse nr 8/2001 artikkel 13 enam kohaldatav, kuna see artikkel on vastuolus nimetatud artikli 83a lõikega 17, mis on Itaalias õiguskorras eelmisena nimetatud sätte suhtes ülimuslik. Itaalia valitsus leiab, et sellest tulenevalt ei ole artikkel 13 Attanasio taotlust käsitlevas haldusmenetluses kohaldatav.

27 Neil asjaoludel võib näida – nagu väidab siseriiklik kohus eelotsusetaotluses ja on viidatud käesoleva otsuse punktis 14, mille kohaselt ei ole artikkel 13 kooskõlas liidu õigusega –, et Attanasiol puudub põhikohtuasjas menetluse algatamiseks põhjendatud huvi.

28 Seetõttu küsis Euroopa Kohus 17. septembril 2009 kodukorra artikli 104 lõike 5 alusel eelotsusetaotluse esitanud kohtult, kas – arvestades eelotsusetaotluses esitatud väiteid Attanasio võimaliku põhjendatud huvi puudumise kohta põhikohtuasjas menetluse algatamiseks – Itaalia õiguskorda seaduse nr 133/2008 artikli 83a lõikega 17 koosmõjus 5. juuni 2003. aasta seaduse nr 131 artikli 1 lõike 2 teise lõiguga tehtud muudatused mõjutasid siseriikliku kohtu huvi saada käesolevas asjas eelotsus. Tuleb meenutada, et Euroopa Kohtule on eelotsusetaotluste osas usaldatud ülesanne, mis seisneb liikmesriikides õigusemõistmisele kaasaaitamises, mitte soovituslike arvamuste koostamises üldiste või hüpoteetiliste küsimuste kohta (vt selle kohta eelkõige 3. veebruari 1983. aasta otsus kohtuasjas 149/82: Robards, EKL 1983, lk 171, punkt 19; 9. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-412/93: Leclerc-Siplec, EKL 1995, lk I-179, punkt 12, ja 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-189/08: Zuid-Chemie, EKL 2009, lk I-6917, punkt 36).

29 Siseriiklik kohus kinnitas 3. detsembri 2009. aasta määruses, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 22. jaanuaril 2010, sisuliselt seda, et eeltoodud muudatuste tagajärg on see, et maakondliku seaduse nr 8/2001 artikkel 13 ei ole enam kohaldatav. Samas palub ta jätkuvalt eelotsust. Seaduse nr 133/2008 eesmärk on tuua kaasa õiguslikke tagajärgi üksnes selle jõustumise kuupäevast alates. Lisaks võivad Attanasio poolt Itaalia muudetud õigusnormide alusel uue loataotluse esitamise korral ilmneda võivad ootamatud takistused muuta põhikohtuasjas arutusel oleva põhiõiguse kaitse keeruliseks.

30 Neil asjaoludel ei ole selge, et siseriikliku kohtu poolt taotletud liidu õiguse tõlgendus ei ole vajalik tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamiseks.

31 Seega on esitatud küsimus vastuvõetav, kuna see puudutab EÜ artikleid 43, 48, 49 ja 56, mis – nähes ette konkreetse diskrimineerimise keelu asjaomastes valdkondades ehk asutamisvabaduse teostamisel, teenuste osutamise vabaduse teostamisel ja kapitali vabal liikumisel – kujutavad endast EÜ artiklis 12 üldpõhimõttena sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu konkreetset väljendust mainitud valdkondades.

32 Osas, milles eelotsuseküsimuses käesoleva otsuse punktis 21 toodud sõnastuses palutakse tõlgendada EÜ artikleid 81–89, tuleb meenutada, et vajadus anda liidu õiguse tõlgendus, millest oleks küsimuse esitanud siseriiklikule kohtule kasu, eeldab, et siseriiklik kohus on määratlenud faktilise ja õigusliku raamistiku, millega seoses eelotsusetaotluse küsimused on esitatud, või vähemalt selgitab faktilisi hüpoteese, millel need küsimused põhinevad (vt eespool viidatud kohtuotsus Centro Europa 7, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika). Eriti tuleb neid nõudeid täita konkurentsiõiguse valdkonnas, kus on tihti tegemist faktiliselt ja õiguslikult keerukate olukordadega (vt selle kohta eelkõige 26. jaanuari 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-320/90 ja C-322/90: Telemarsicabruzzo jt, EKL 1993, lk I-393, punkt 7; 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-238/05: Asnef-Equifax ja Administración del Estado, EKL 2006, lk I-11125, punkt 23, ja 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-250/06: United Pan-Europe Communications Belgium jt, EKL 2007, lk I-11135, punkt 20).

33 Käesolevas asjas ei ole eelotsusetaotlusega esitatud Euroopa Kohtule neid faktilisi ega õiguslikke asjaolusid, mille põhjal oleks võimalik kindlaks teha tingimused, mille korral kuuluvad sellised nagu põhikohtuasjas arutusel olevad siseriiklikud meetmed asutamislepingu konkurentsieeskirju käsitlevate sätete kohaldamisalasse. Eeskätt ei ole eelotsusetaotluses välja toodud täpseid konkurentsieeskirju, mille tõlgendamist selle esitanud kohus taotleb ega selgitust selle kohta, milline on tema arvates seos nimetatud eeskirjade ja põhikohtuasja ning selle eseme vahel.

34 Neil asjaoludel tuleb eelotsuse küsimus tunnistada vastuvõetamatuks, kuna seda võib käsitada EÜ artiklite 81 ja 89 tõlgendamist puudutava küsimusena.

35 Seega tuleb esitatud küsimust selle käesoleva otsuse punktis 21 kohandatud sõnastuses analüüsida üksnes seoses EÜ artiklitega 12, 43, 48, 49 ja 56.

Põhiküsimus

36 Kütusetankla rajamine on „asutamine" asutamislepingu tähenduses. See on väga lai mõiste, mis annab liidu kodanikule võimaluse osaleda püsivalt ja kestvalt tema päritoluriigist erineva liikmesriigi majanduselus ja saada sellest kasu (vt selle kohta eelkõige 21. juuni 1974. aasta otsus kohtuasjas 2/74: Reyners, EKL 1974, lk 631, punkt 21; 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: Gebhard, EKL 1995, lk I-4165, punkt 25, ja 11. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-451/05: ELISA, EKL 2007, lk I-8251, punkt 63).

37 Tuleb meenutada, et EÜ artikkel 12 on iseseisvalt kohaldatav üksnes sellistes liidu õigusega reguleeritud olukordades, mille tarvis ei näe asutamisleping ette diskrimineerimiskeelu erinorme. Mittediskrimineerimise põhimõte on asutamisvabaduse puhul sätestatud EÜ artiklis 43 (vt selle kohta eelkõige 29. veebruari 1996. aasta otsus kohtuasjas C-193/94: Skanavi ja Chryssanthakopoulos, EKL 1996, lk I-929, punktid 20 ja 21; 13. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-251/98: Baars, EKL 2000, lk I-2787, punktid 23 ja 24, ja 17. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-105/07: Lammers & Van Cleeff, EKL 2008, lk I-173, punkt 14).

38 Seega ei ole käesolevas asjas vaja tõlgendada EÜ artiklit 12.

39 Lisaks kuuluvad EÜ artikli 50 esimese lõigu kohaselt asutamislepingu teenuste vaba osutamist käsitlevad sätted kohaldamisele üksnes siis, kui asutamisvabadust käsitlevad

sätted kohaldamisele ei kuulu. Seega ei ole ka EÜ artikkel 49 käesolevas asjas asjakohane. Teeäärsete kütusetanklate rajamine juriidilise isiku poolt EÜ artikli 48 mõttes tähendab, et viimasel peab olema võimalik viibida vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, et osaleda püsivalt ja kestvalt selle liikmesriigi majanduselus, eeskätt esinduste, filiaalide ja tütarettevõtjate asutamise teel (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus Gebhard, punktid 22–26, ja 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon *vs*. Portugal, EKL 2004, lk I-5645, punktid 24 ja 25).

40 Isegi kui eeldada, et põhikohtuasjas käsitletav õigusakt piirab kapitali vaba liikumist, on selline mõju väljakujunenud kohtupraktika kohaselt asutamisvabaduse võimaliku piirangu vältimatu tagajärg ega õigusta mitte mingil juhul selle õigusakti eraldi kontrollimist EÜ artikli 56 alusel (vt analoogia alusel 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-196/04: Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, EKL 2006, lk I-7995, punkt 33; 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-231/05: Oy AA, EKL 2007, lk I-6373, punkt 24, ja 26. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-284/06: Burda, EKL I-4571, punkt 74).

41 Eelnevast järeldub, et esitatud küsimusele selle käesoleva otsuse punktis 21 kohandatud sõnastuses tuleb vastata üksnes asutamisvabadust käsitlevaid asutamislepingu sätteid silmas pidades.

42 Liidu kodanikele asutamislepingu artikliga 43 tagatud asutamisvabadus, mis hõlmab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid samadel tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle liikmesriigi õigus, kus niisugune asutamine toimub, hõlmab EÜ asutamislepingu artikli 48 kohaselt äriühingute, mis on asutatud vastavalt mõne liikmesriigi seadusele ja millel on Euroopa Liidu piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht, õigust tegutseda vastavas liikmesriigis tütarettevõtja, filiaali või esinduse kaudu

(vt eelkõige 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-307/97: Saint-Gobain ZN, EKL 1999, lk I-6161, punkt 35; eespool viidatud kohtuotsus Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, punkt 41, ja 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-524/04: Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, EKL 2007, lk I-2107, punkt 36).

43 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale keelab EÜ artikkel 43 kõik siseriiklikud meetmed, mis isegi siis, kui neid kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, võivad takistada või muuta asutamislepinguga tagatud asutamisvabaduse teostamise liidu kodanikele vähem atraktiivseks (vt selle kohta eelkõige 31. märtsi 1993. aasta otsus kohtuasjas C-19/92: Kraus, EKL 1993, lk I-1663, punkt 32; eespool viidatud kohtuotsus Gebhard, punkt 37; 5. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-442/02: CaixaBank France, EKL 2004, lk I-8961, punkt 11, ja 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Euroopa Kohus on leidnud, et niisugune piirav toime võib ilmneda eelkõige siis, kui siseriiklikud õigusnormid võivad pärssida äriühingu allüksuste – näiteks püsiva tegevuskoha – loomist teistes liikmesriikides ja tegutsemist selliste üksuste vahendusel (vt selle kohta eelkõige 13. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-446/03: Marks & Spencer, EKL 2005, lk I-10837, punktid 32 ja 33; 23. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-471/04: Keller Holding, EKL 2006, lk I-2107, punkt 35, ja 23. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-293/06: Deutsche Shell, EKL 2008, lk I-1129, punkt 29).

45 Seega kujutavad sellised nagu põhikohtuasjas arutusel olevad õigusnormid, mille kohaselt on uute teeäärsete kütusetanklate avamise tingimus see, et järgitakse miinimumkaugust teiste sarnaste tanklatega, endast piirangut EÜ artikli 43 mõttes. Selline õigusnorm, mis kuulub kohaldamisele üksnes uute tanklate, mitte enne selle jõustumist olemasolevate tanklate suhtes, seab kütusemüügi alustamisele tingimused ja, soodustades Itaalias juba tegutsevaid ettevõtjaid, ei innusta, vaid pigem takistab teiste

liikmesriikide ettevõtjate sisenemist Itaalia turule (vt analoogia alusel ka eespool viidatud kohtuotsus Caixabank France, punktid 11–14, ja 28. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-518/06: komisjon *vs*. Itaalia, EKL 2009, lk I-3491, punktid 62–64 ning 70 ja 71).

46 Neil asjaoludel tuleb analüüsida, mil määral võib põhikohtuasjas arutlusel olevat piirangut lubada ühel EÜ artiklis 46 sätestatud alusel või kuivõrd võib see – Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt – olla õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu.

47 Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob põhikohtuasjas arutusel olevate õigusnormide osas asjassepuutuvatena välja liiklusohutuse, tervise- ja keskkonnakaitse ning tarbijatele osutatavate teenuste ratsionaliseerimise eesmärgid.

48 Kirjalikes märkustes ei esitanud Itaalia valitsus tõendeid kõnealuste õigusnormide õigustuseks, vaid väitis üksnes, nagu on viidatud käesoleva otsuse punktis 26, et need ei kuulu enam kohaldamisele.

49 EÜ artikli 46 lõike 1 kohaselt võib asutamisvabadust piirata rahvatervise huvides (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Hartlauer, punkt 46).

50 Lisaks on Euroopa Kohus oma praktikas tunnustanud mitut ülekaalukat üldist huvi, mis võivad õigustada asutamislepinguga tagatud põhivabaduste piiramist. Euroopa

Kohtu poolt tunnustatud ülekaalukate huvide hulka kuulub liiklusohutus (vt eelkõige 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-55/93: Van Schaik, EKL 1994, lk I-4837, punkt 19, ja 15. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-54/05: komisjon *vs*. Soome, EKL 2007, lk I-2473, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika), keskkonnakaitse (vt eelkõige 20. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 302/86: komisjon *vs*. Taani, EKL 1988, lk 4607, punkt 9, ja 14. detsembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-309/02: Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, EKL 2004, lk I-11763, punkt 75) ning tarbijakaitse (vt eelkõige 4. detsembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 220/83: komisjon *vs*. Prantsusmaa, EKL 1986, lk 3663, punkt 20; eespool viidatud kohtuotsus Caixa-Bank France, punkt 21, ja 29. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-393/05: komisjon *vs*. Austria, EKL 2007, lk I-10195, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

51 Selles suhtes tuleb meenutada, et sõltumata õiguspärasest eesmärgist, mis vastab liidu õigusele, saab asutamislepinguga tagatud põhivabaduste piirangut õigustada üksnes eeldusel, et asjaomane meede on sellega taotletava eesmärgi elluviimise tagamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt selle kohta 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Oteiza Olazabal, EKL 2002, lk I-10981, punkt 43; 16. oktoobri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-527/06: Renneberg, EKL 2008, lk I-7735, punkt 81; 11. juuni 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-155/08 ja C-157/08: X ja Passenheim-van Schoot, EKL 2009, lk I-5093, punkt 47, ja 17. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/08: Presidente del Consiglio dei Ministri, EKL 2009, lk I-10821, punkt 42). Lisaks on siseriiklikud õigusnormid konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Hartlauer, punkt 55, ja Presidente del Consiglio dei Ministri, punkt 42).

52 Käesolevas asjas, mis puudutab esiteks liiklusohutust, tervise- ja keskkonnakaitset, näib, et põhikohtuasjas arutusel olevad õigusnormid – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu kontroll ei näita teisiti – ei vasta eelmises punktis nimetatud nõuetele.

53 Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ise rõhutab, kuuluvad kõnealused õigusnormid kohaldamisele üksnes uute tanklate rajamisel. Seega ei kohaldata neid olemasolevatele tanklatele, mis eeldab näiteks, et viimaste asukohta muudetakse pidevalt selleks, et täita tanklatevahelise miinimumkauguse nõuet. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, seab see asjaolu küsimuse alla põhikohtuasjas arutusel oleva õigusnormi kooskõla eeltoodud eesmärkidega.

54 Lisaks, isegi kui eeldada, et teeäärsete kütusetanklate vahelise kohustusliku miinimumkauguse nõue on kohane liiklusohutuse ning tervise- ja keskkonnakaitse eesmärkide saavutamiseks, tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu enda märkustest, et nende eesmärkide saavutamiseks – võttes arvesse iga kavandatava tankla eripärast olukorda – on asjakohasem kohalike omavalitsusüksuste poolt läbiviidav kontroll, mis peab igal juhul toimuma uue tankla avamiseks esitatud loataotluse korral. Nagu tuleneb käesoleva otsuse punktist 4, tehakse selle kontrolli käigus kindlaks see, kas tankla vastab maakasutuskava sätetele ning tervise-, keskkonna- ja liiklusohutuse nõuetele. Neil asjaoludel näib – nagu märgib ka eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et tanklatevahelise miinimumkauguse nõue läheb kaugemale sellest, mis on sellega taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.

55 Teiseks, mis puudutab eelotsusetaotluses märgitud „tarbijatele osutatavate teenuste ratsionaliseerimise" eesmärke, siis tuleb esiteks meenutada, et puhtmajanduslikke kaalutlusi ei saa pidada ülekaalukaks üldiseks huviks, millega õigustada asutamislepinguga tagatud põhiõiguse piiramist (vt 17. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-109/04: Kranemann, EKL 2005, lk I-2421, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

56 Isegi kui eeldada, et nimetatud eesmärki – kuna see puudutab tarbijakaitset – saab pidada ülekaalukaks üldiseks huviks, mitte puhtmajanduslikuks kaalutluseks, on keeruline kindlaks teha, kuidas sellised nagu põhikohtuasjas arutusel olevad sätted on tarbijakaitse seisukohalt asjakohased ja toovad tarbijatele kasu. Vastupidi, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ise sisuliselt väidab, näivad kõnealused sätted – takistades uute ettevõtjate pääsu turule – soodustavat Itaalias juba tegutsevaid ettevõtjaid, ilma et tarbijad sellest tegelikult kasu saaksid. Igal juhul näib, et need sätted lähevad kaugemale tarbijakaitse eesmärkide saavutamiseks vajalikust, mis tuleb vajaduse korral välja selgitada siseriiklikul kohtul.

57 Eespool toodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et EÜ artiklit 43 koosmõjus EÜ artikliga 48 tuleb tõlgendada nii, et sellised nagu põhikohtuasjas arutusel olevad siseriiklikud sätted, mis kehtestavad teeäärsete kütusetanklate vahelise miinimumkauguse nõude, kujutavad endast asutamislepinguga kehtestatud asutamisvabaduse piirangut. Sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas näib, et see piirang ei ole kohane liiklusohutuse, tervise- ja keskkonnakaitse ning osutatavate teenuste ratsionaliseerimise eesmärkide saavutamiseks, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

EÜ artiklit 43 koosmõjus EÜ artikliga 48 tuleb tõlgendada nii, et sellised nagu põhikohtuasjas arutusel olevad siseriiklikud sätted, mis kehtestavad teeäärsete kütusetanklate vahelise miinimumkauguse nõude, kujutavad endast EÜ asutamislepinguga kehtestatud asutamisvabaduse piirangut. Sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas näib, et see piirang ei ole kohane liiklusohutuse, tervise- ja keskkonnakaitse ning osutatavate teenuste ratsionaliseerimise eesmärkide saavutamiseks, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Allkirjad