A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2010. március 11.*

A C-384/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Olaszország) a Bírósághoz 2008. augusztus 27-én érkezett, 2008. július 3-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Attanasio Group Srl**

és

a **Comune di Carbognano**

között,

a **Felgas Petroli Srl**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: olasz.

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues, a második tanács elnöke, a harmadik tanács elnökeként eljárva, P. Lindh, A. Rosas, A. Ó Caoimh (előadó) és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Russo avvocato dello Stato,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében E. Traversa és C. Cattabriga, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 43. cikk, az EK 48. cikk, az EK 49. cikk és az EK 56. cikk, valamint „a gazdasági verseny és a hátrányos megkülönböztetés tilalma [EK-]Szerződésben kimondott elvének” értelmezésére vonatkozik.

2 A kérelmet az Attanasio Group Srl (a továbbiakban: Attanasio) és a Comune di Carbognano (a carbognanói önkormányzat) közötti, egy harmadik fél, a Felgas Petroli Srl (a továbbiakban: Felgas Petroli) részére üzemanyagtöltő állomás létesítésére vonatkozó építési engedély kiadása tárgyában indult peres eljárás keretében terjesztették elő.

A nemzeti jogi háttér

3 Olaszországban az üzemanyag-forgalmazási rendszert a későbbiekben többször módosított és kiegészített, az üzemanyag-forgalmazási rendszer ésszerűsítésére vonatkozó, 1998. február 11-i 32. sz. törvényerejű rendelet (a GURI 1998. március 5-i 53. száma, 4. o.; a továbbiakban: 32/1998. sz. törvényerejű rendelet) reformálta meg az 1997. március 15-i 59. sz. törvény 4. cikke (4) bekezdésének c) pontjával összhangban.

4 A fenti törvényerejű rendelet 2. cikke értelmében az üzemanyagtöltő állomások létesítéséhez és üzemeltetéséhez közigazgatási engedély szükséges. Ezt az az önkormányzat adja ki, amelynek a területén e tevékenységeket gyakorolják, amennyiben

megállapítják a létesítményeknek a területrendezési terv rendelkezéseivel, a pénzügyi, valamint az egészségügyi, a környezetvédelmi és a közúti közlekedési biztonsági szabályokkal, a történelmi és művészeti javak védelmére vonatkozó rendelkezésekkel, valamint az olasz régiók orientációs programjaival való összeegyeztethetőségét.

5 A piacok megnyitásának és szabályozásának területére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2001. március 5-i 57. sz. törvény (a GURI 2001. március 20-i 66. száma, 4. o.; a továbbiakban: 57/2001. sz. törvény) 19. cikke előírja a szolgáltatás minőségének és hatékonyságának, a vételárak befagyasztásának és az üzemanyag-forgalmazási rendszer ésszerűsítésének biztosítására irányuló, valamint az üzemanyag-forgalmazási rendszer modernizálására vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó nemzeti terv (a továbbiakban: nemzeti terv) elfogadását. E tervnek megfelelően, amelyet az üzemanyag-forgalmazási rendszer modernizálására vonatkozó iránymutatásokat tartalmazó nemzeti terv jóváhagyásáról szóló, 2001. október 31-i miniszteri rendelet (a GURI 2001. november 30-i 279. száma, 37. o.; a továbbiakban: 2001. október 31-i miniszteri rendelet) fogadott el, a régiók a számukra biztosított programozási jogkör keretei között elkészítik a regionális terveket, amelyekben meghatározzák többek között az új értékesítési helyek létesítésének feltételeit. Az Európai Közösségek Bizottságának írásbeli észrevételei szerint az alapjogvita tényállásának időpontjában e feltételek között szerepelt a létesítmények közötti kötelező minimális távolság.

6 Ennek keretében a Regione Lazio (Lazio régió) elfogadta a 8/2001. sz. regionális törvényt *(Bollettino Ufficiale della Regione Lazio,* 2001. április 10.). Ezen törvény 13. cikke értelmében az önkormányzatok az azon körzetekre vonatkozó feltételek, követelmények és jellemzők meghatározása érdekében számukra biztosított hatáskör gyakorlása során, ahol üzemanyagtöltő állomások létesíthetők, valamint az ezekre alkalmazandó rendelkezések meghatározása során különböző kritériumokat kötelesek figyelembe venni, amelyek között szerepelt az alapügy tényállása idején az egyes létesítmények közötti minimális távolság betartása. Például a megyei utak mentén található létesítmények esetén a fenti 13. cikk minimális távolságként három kilométert írt elő.

7 Röviddel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat meghozatalának időpontját követően, még mielőtt az megérkezett volna a Bírósághoz, az olasz jogalkotó elfogadta a 2008. június 25-i 112. sz. törvényerejű rendeletet törvénnyé alakító, a gazdasági fejlődésre, az egyszerűsítésre, a versenyképességre, a közpénzügyek stabilitására, valamint az egyenlő közteherviselésre vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló, 2008. augusztus 6-i 133. sz. törvényt (a GURI 195. számának 2008. augusztus 21-i rendes melléklete; a továbbiakban: 133/2008. sz. törvény). E törvény 83a. cikkének (17) bekezdése előírja:

„A verseny védelmére vonatkozó közösségi jogszabályok rendelkezéseinek teljes körű betartása és a piac egységes, megfelelő működésének biztosítása érdekében az üzemanyagtöltő állomások létesítése és üzemeltetése nem tehető függővé működő létesítmények bezárásától, sem a létesítmények közötti, vagy a létesítmények és a kisméretű kereskedelmi vállalkozások vagy üzletek közötti minimális távolságra vonatkozó, kereskedelmi érdeket szolgáló korlátozásokkal kapcsolatos kötelezettség betartásától, vagy olyan kötelezettségek betartásától, amelyek a kiegészítő tevékenységek és termékek ugyanazon létesítményen vagy körzeten belüli esetleges kínálatára vonatkozó korlátozásokat vagy kötelezettségeket írnak elő."

8 A fenti 83a. cikk (18) bekezdése kimondja, hogy „a (17) bekezdés rendelkezései az Alkotmány 117. cikke értelmében vett, a verseny és a szolgáltatások alapvető színvonalának védelmére vonatkozó általános elveknek minősülnek."

9 A[z Olasz] Köztársaság jogszabályait a 2001. október 18-i 3. sz. alkotmányos törvényhez igazító rendelkezésekre vonatkozó, 2003. június 5-i 131. sz. törvény (a GURI 2003. június 10-i 132. száma, 5. o.) 1. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében:

„Az állam kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartozó területekre vonatkozó, a jelen törvény hatálybalépésének időpontjában alkalmazandó regionális jogszabályi rendelkezések az e területekre vonatkozó nemzeti rendelkezések hatálybalépésének időpontjáig továbbra is alkalmazandók […]."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

10 Az Attanasio, amelynek székhelye Viterbében (Olaszország) található, a Comune di Caprarolánál üzemanyagok, kenőanyagok és cseppfolyós propán-bután gáz (pb-gáz) forgalmazására szolgáló létesítménynek az ún. „Massarella" megyei út mentén történő létesítésére vonatkozó engedély iránti kérelmet nyújtott be. A közigazgatási eljárás során kiderült, hogy a Comune di Carbognano időközben már engedélyt adott a Felgas Petroli részére üzemanyagtöltő állomás létesítésére az Attanasio kérelmében szereplő helyszíntől kis távolságra.

11 A 8/2001. sz. regionális törvény 13. cikke alapján a Comune di Carbognano által a Felgas Petroli részére kiadott építési engedély miatt a Comune di Caprarola már nem adhatott helyt az Attanasio kérelmének.

12 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy az Attanasio ezt követően keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz a Felgas Petroli részére kiadott engedéllyel szemben, az ezen engedély hatályának felfüggesztésére irányuló ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztve elő.

13 A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítéli meg, hogy a releváns szabályozás – azaz különösen a 8/2001. sz. regionális törvény 13. cikke, azonban egyszersmind a 32/1998. sz. törvényerejű rendelet, az 57/2001. sz. törvény és a 2001. október 31-i miniszteri rendelet is – „sértheti a Szerződés versennyel, letelepedési szabadsággal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos alapelveinek betartására vonatkozó rendelkezéseit."

14 Ezen bíróság szerint, amennyiben megállapítást nyer az Attanasio létesítményének engedélyezését kizáró nemzeti és regionális rendelkezések közösségi joggal való összeegyeztethetetlensége, ez utóbbi rendelkezéseknek alkalmazhatatlannak kell lenniük. Ezért az Attanasio eljáráshoz fűződő érdekének hiánya miatt az alapügyben indított keresetet elfogadhatatlannak kellene nyilvánítani.

15 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale del Lazio felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdést terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„Összeegyeztethetők-e a[…] közösségi joggal, így különösen [az EK 43., EK 48., EK 49. és EK 56. cikkel], valamint a gazdasági verseny és a hátrányos megkülönböztetés tilalma Szerződésben kimondott elvével a közúti üzemanyagtöltő állomások közötti minimális távolságot megállapító olasz nemzeti és regionális rendelkezések, így különösen a [8/2001. sz.] regionális törvény (jelen ügyben alkalmazandó és az eddig kifejtettek szerint az eljáró bíróság előtt lévő jogvita eldöntéséhez lényeges) 13. cikke, valamint a nemzeti referenciaszabályok (a 32/1998. sz. törvényerejű rendelet, […] az 57/2001. sz. törvény és a 2001. október 31-i miniszteri rendelet) azon rendelkezései, amelyek az államot a Corte Costituzionale ítélkezési gyakorlata szerint megillető jogalkotási jogkörben az említett 13. cikkhez hasonló, a közúti üzemanyagtöltő állomások közötti legkisebb megengedett távolságot megállapító regionális rendelkezések megalkotását teszik lehetővé vagy legalábbis nem tiltják?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

Előzetes megfontolások

16 A feltett kérdés megfogalmazására tekintettel legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy a nemzeti törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket értelmezze, sem pedig arra, hogy döntsön e rendelkezéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről (lásd különösen a C-107/98. sz. Teckal-ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-8121. o.] 33. pontját, a C-19/01., C-50/01. és C-84/01. sz., Barsotti és társai egyesített ügyekben 2004. március 4-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-2005. o.] 30. pontját, valamint a C-237/04. sz. Enirisorse-ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2843. o.] 24. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

17 A Bíróság azonban több ízben úgy ítélte meg, hogy hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a kérdést előterjesztő bíróságot minden olyan, az uniós jog releváns értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi számára ezen összeegyeztethetőség értékelését az előtte folyó eljárásban (lásd különösen a 118/86. sz. Lefèvre-ügyben 1987. július 2-án hozott ítélet [EBHT 1987., 2963. o.] 6. pontját, a C-292/92. sz., Hünermund és társai ügyben 1993. december 15-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-6787. o.] 8. pontját, valamint a fent hivatkozott Enirisorse-ügyben hozott ítélet 24. pontját).

18 Így a Bíróság az ügyben esetlegesen pontatlanul megfogalmazott vagy az EUMSZ 267. cikk szerinti hatásköre kereteit túllépő kérdések esetében a nemzeti bíróság által bemutatott valamennyi tényezőből és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából kiszűrheti a jogvita tárgyára tekintettel értelmezésre szoruló uniós jogi elemeket (lásd ebben az értelemben a 83/78. sz. Redmond-ügyben 1978. november 29-én hozott ítélet [EBHT 1978., 2347. o.] 26. pontját, a C-105/96. sz. Codiesel-ügyben 1997. június 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-3465. o.] 13. pontját és a C-536/03. sz. António Jorge-ügyben 2005. május 26-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-4463. o.] 16. pontját).

19 A Bíróságnak tehát a jelen esetben folytatott vizsgálatát az uniós jogi rendelkezésekre kell korlátoznia azáltal, hogy e rendelkezésekről hasznos értelmezést ad a kérdéseket előterjesztő bíróságnak, amelynek ez alapján döntenie kell a nemzeti jogszabályi rendelkezéseknek a közösségi joggal való összhangjáról az előtte folyamatban lévő jogvita elbírálása érdekében (analógia útján lásd különösen a C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügyben 2008. január 31-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-349. o.] 51. pontját). Ennek fényében a Bíróság átfogalmazhatja az elé terjesztett kérdéseket (analógia útján lásd különösen a C-210/04. sz. FCE Bank ügyben 2006. március 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2803. o.] 21. pontját).

20 Mivel a feltett kérdés e tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság minősítése szerint „a gazdasági verseny és a hátrányos megkülönböztetés tilalma közösségi elvének" értelmezésére vonatkozik, a jelen ítélet 18. pontjában említett ítélkezési gyakorlat alkalmazásával úgy kell érteni a kérdést, mint amely egyrészt a Szerződés harmadik része VI. címének 1. fejezetében szereplő, az EK 81. cikktől az EK 89. cikkig terjedő

versenyjogi szabályok, másrészt az EK 12. cikk értelmezésére vonatkozik, amely rendelkezés – a Szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül – tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést.

21 E körülmények között úgy kell érteni az előterjesztett kérdést, mint amely arra irányul, hogy az uniós jogot – különösen az EK 12. cikket, az EK 43. cikket, az EK 48. cikket, az EK 49. cikket és az EK 56. cikket, valamint az EK 81–89. cikket – úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétesek az olyan, az alapügyben szereplőhöz hasonló belső jogi rendelkezések, amelyek a közúti üzemanyagtöltő állomások között kötelező minimális távolságot írnak elő.

A Bíróság hatásköréről és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

22 Legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság elé terjesztett iratokból kiderül, hogy – amint egyébként lényegében a kérdést előterjesztő bíróság maga is megjegyzi – az alapeljárás valamennyi körülménye egyetlen tagállamon belülre korlátozódik. Ezért előzetesen meg kell vizsgálni, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre a jelen ügyben a Szerződésnek az előzetes döntéshozatalra utalt kérdésben felsorolt rendelkezéseiről, tehát az EK 43. cikkről, az EK 48. cikkről, az EK 49. cikkről és az EK 56. cikkről határozatot hozni (analógia útján lásd a fent hivatkozott Centro Europa 7 ügyben hozott ítélet 64. pontját).

23 Ugyanis az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás, amely szövege alapján megkülönböztetés nélkül alkalmazandó az olasz állampolgárokra és más tagállamok állampolgáraira, főszabály szerint csak annyiban tartozhat a Szerződésben biztosított alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezések hatálya alá, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet érintő helyzetekre alkalmazandó (lásd

a C-448/98. sz. Guimont-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10663. o.] 21. pontját, a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-8621. o.] 39. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a fent hivatkozott Centro Europa 7 ügyben hozott ítélet 65. pontját).

24 A jelen esetben azonban semmiképpen nem zárható ki, hogy az Olasz Köztársaságon kívüli más tagállamokban letelepedett vállalkozások érdeklődtek vagy érdeklődnek az e tagállamon belüli üzemanyag-forgalmazás iránt.

25 Ezen túl, főszabály szerint egyedül a nemzeti bíróság jogosult az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélni azt, hogy egyrészt az ítélethozatala szempontjából szükséges-e az előzetes döntéshozatal, másrészt a Bíróság számára feltett kérdések relevánsak-e (a fent hivatkozott Guimont-ügyben hozott ítélet 22. pontja). A nemzeti bíróság által előterjesztett kérelemnek a Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával (a C-281/98. sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-4139. o.] 18. pontja, valamint a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 40. pontja).

26 Írásbeli észrevételeiben az olasz kormány azzal érvelt, hogy a 133/2008. sz. törvény 83a. cikke (17) bekezdésének elfogadását követően a 8/2001. sz. regionális törvény 13. cikke már nem alkalmazandó, mivel ez utóbbi rendelkezés ellentétes az olasz belső jogrendben magasabb hierarchián álló fenti jogszabály 83a. cikkének (17) bekezdésével. E kormány szerint ebből az következik, hogy ezen 13. cikket az Attanasio kérelmére vonatkozó közigazgatási eljárásban nem lehet alkalmazni.

27 E körülmények között úgy tűnhetne, hogy – csakúgy, mint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban ismertetett és a jelen ítélet 14. pontjában kifejtett esetben, miszerint a fenti 13. cikk összeegyeztethetetlen az uniós joggal – az Attanasio nem rendelkezik eljáráshoz fűződő érdekkel az alapjogvitában.

28 A Bíróság ezért tette fel azt a kérdést 2009. szeptember 17-én az eljárási szabályzata 104. cikkének 5. cikke alapján a kérdést előterjesztő bíróságnak, hogy – különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő, az Attanasiónak az alapjogvitában való, esetleges eljáráshoz fűződő érdekének hiányára vonatkozó fejtegetéseket figyelembe véve – a releváns olasz jogrendszerben a 2003. június 5-i 131. sz. törvény 1. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdésével összefüggésben értelmezett 133/2008. sz. törvény 83a. cikkének (17) és (18) bekezdésével beiktatott módosítás hatással van-e a jelen ügyben az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatásához fűződő érdekre. E tekintetben ugyanis emlékeztetni kell arra, hogy az előzetes döntéshozatali eljárásban a Bíróság feladata a tagállamok igazságszolgáltatásához való hozzájárulás, nem pedig általános vagy hipotetikus kérdésekről való jogi véleménynyilvánítás (lásd ebben az értelemben a 149/82. sz. Robards-ügyben 1983. február 3-án hozott ítélet [EBHT 1983., 171. o.] 19. pontját, a C-412/93. sz. Leclerc-Siplec ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-179. o.] 12. pontját és a C-189/08. sz. Zuid-Chemie-ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-6917. o.] 36. pontját).

29 A Bíróság Hivatalához 2010. január 22-én érkezett, 2009. december 3-i végzésével a kérdést előterjesztő bíróság megerősítette, hogy a fent említett módosításoknak főszabály szerint az a következménye, hogy többek között a 8/2001. sz. regionális törvény 13. cikke már nem alkalmazható. A bíróság azonban fenntartotta az előzetes döntéshozatal iránti kérelmét. A 133/2008. sz. törvény ugyanis csak a hatálybalépése időpontjától vált ki joghatásokat. Ezenfelül, azon egyszerű lehetőség, hogy az Attanasio újabb engedély iránti kérelmet nyújtson be a módosított olasz szabályozásnak megfelelően, olyan, még nem azonosítható akadályokba ütközhet, amelyek az alapjogvitában hivatkozott alapvető jog védelmét bizonytalanná teszik.

30 E körülmények között nem nyilvánvaló, hogy az uniós jognak a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezése ne lenne szükséges ez utóbbi fórum számára az előtte kezdeményezett jogvita eldöntéséhez.

31 Ebből következik, hogy az előterjesztett kérdés elfogadható, amennyiben az EK 43. cikk, az EK 48. cikk, az EK 49. cikk és az EK 56. cikk értelmezésére vonatkozik, amely rendelkezések – a letelepedés szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a szabad tőkemozgás területén a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó különös rendelkezések előírásával – az EK 12. cikkben kimondott, állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma általános elvének az e területeken való különös kifejeződésének minősülnek.

32 Ezzel szemben, amennyiben a feltett kérdés a jelen ítélet 21. pontjában átfogalmazott formájában az EK 81–89. cikk értelmezésére vonatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak (lásd a fent hivatkozott Centro Europa 7 ügyben hozott ítélet 57. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). E követelmények különösen érvényesek a versenyjog területén, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek (lásd ebben az értelemben különösen a C-320/90–C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo és társai egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-393. o.] 7. pontját, a C-238/05. sz., Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-11125. o.] 23. pontját, valamint a C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.] 20. pontját).

33 Márpedig a jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság nem ismertette a Bírósággal azokat a ténybeli és jogi elemeket, amelyek lehetővé tennék számára, hogy meghatározza azokat a feltételeket, amelyek mellett az alapügyben szereplőhöz hasonló állami intézkedések a Szerződés versenyjogra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozhatnának. A fenti határozat nem határozza meg pontosan azokat a versenyjogi szabályokat, amelyeknek az értelmezését kéri, és magyarázatot sem tartalmaz azon kapcsolatra vonatkozóan, amelyet e szabályok és az alapjogvita vagy annak tárgya között felállít.

34 E körülmények között elfogadhatatlannak kell nyilvánítani az előterjesztett kérdés azon részét, amely úgy értelmezhető, hogy az EK 81–89. cikk értelmezésére irányul.

35 Ezért az előterjesztett kérdést – a jelen ítélet 21. pontjában átfogalmazott formájában – kizárólag az EK 12. cikk, az EK 43. cikk, az EK 48. cikk, az EK 49. cikk és az EK 56. cikk szempontjából kell megvizsgálni.

Az ügy érdeméről

36 A közúti üzemanyagtöltő állomások létesítése a „letelepedés" Szerződés szerinti fogalma alá tartozik. Ez a fogalom nagyon tág, és magában foglalja az Unió polgárainak azon jogát, hogy tartósan és folyamatosan részt vegyenek a származási helyüktől eltérő tagállamok gazdasági életében, és abból hasznot húzzanak (lásd ebben az értelemben különösen a2/74. sz. Reyners-ügyben 1974. június 21-én hozott ítélet [EBHT 1974., 631. o.]21. pontját, a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet [EBHT 19995., I-4165. o.] 25. pontját és a C-451/05. sz. ELISA-ügyben 2007. október 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-8251. o.] 63. pontját).

37 Emlékeztetni kell arra, hogy az EK 12. cikk csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre a Szerződés nem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályt. Márpedig a letelepedési jog területén az EK 43. cikk megfogalmazza a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét (lásd ebben az értelemben különösen a C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-929. o.] 20. és 21. pontját, a C-251/98. sz. Baars-ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-2787. o.] 23. és 24. pontját, valamint a C-105/07. sz. Lammers & Van Cleeff ügyben 2008. január 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-173. o.] 14. pontját).

38 Ezért jelen esetben nem kell értelmezni az EK 12. cikket.

39 Az EK 50. cikk első bekezdése alapján továbbá a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései csak akkor alkalmazandók, ha a letelepedési

jogra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók. Ezért az EK 49. cikk sem irányadó a jelen esetben. Közúti üzemanyagtöltő állomásoknak az EK 48. cikk szerinti jogi személyek által történő létesítése ugyanis szükségszerűen magában foglalja ez utóbbiaknak a fogadó tagállam gazdasági életében való tartós és folyamatos részvétele céljából e tagállam területére való belépését, nevezetesen képviseletek, fióktelepek vagy leányvállalatok létesítése útján (analógia útján lásd a fent hivatkozott Gebhard-ügyben hozott ítélet 22–26. pontját, valamint a C-171/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5645. o.] 24. és 25. pontját).

40 Feltéve továbbá, hogy az alapügyben szereplő szabályozás hatást gyakorol a tőke szabad mozgására, az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy e hatás a letelepedés szabadsága esetleges korlátozásának lenne az elkerülhetetlen következménye, és ezért nem indokolja az említett szabályozás külön vizsgálatát az EK 56. cikk alapján (analógia útján lásd a C-196/04. sz., Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-7995. o.] 33. pontját, a C-231/05. sz. Oy AA ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-6373. o.] 24. pontját, valamint a C-284/06. sz. Burda-ügyben 2008. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-4571. o.] 74. pontját)

41 A fentiekből következik, hogy az előterjesztett kérdést – a jelen ítélet 21. pontjában átfogalmazott formájában – kizárólag a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseire tekintettel kell megválaszolni.

42 A letelepedés szabadsága, amelyet az EK 43. cikke elismer az Unió polgárai számára, és amely magában foglalja a jogot a gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások alapítására és irányítására az illetőség szerinti tagállam joga által a saját állampolgáraira előírtakkal azonos feltételek szerint, az EK 48. cikknek megfelelően magában foglalja, hogy a valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaságok, amelyek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye az Európai Unió területén található, jogosultak tevékenységüket az érintett tagállamban leányvállalat, fióktelep

vagy képviselet útján gyakorolni (lásd különösen a C-307/97. sz. Saint-Gobain ZN ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6161. o.] 35. pontját, a fent hivatkozott Cadbury Schweppes és Cadbury Schweppes Overseas ügyben hozott ítélet 41. pontját, valamint a C-524/04. sz. Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-2107. o.] 36. pontját).

43 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 43. cikkel ellentétes valamennyi nemzeti intézkedés, amely – legyen bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó –alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a Szerződés által biztosított letelepedési szabadságnak az Unió polgárai általi gyakorlását (lásd ebben az értelemben különösen a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-1663. o.] 32. pontját; a fent hivatkozott Gebhard-ügyben hozott ítélet 37. pontját; a C-442/02. sz. CaixaBank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-8961. o.] 11. pontját, valamint a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 33. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

44 A Bíróság többek között kimondta, hogy ilyen korlátozó hatások különösen akkor mutatkoznak, ha egy nemzeti szabályozás visszatarthatja a vállalkozást attól, hogy más tagállamokban alárendelt egységeket – például állandó telephelyet – hozzon létre, és tevékenységét ezeken keresztül gyakorolja (lásd ebben az értelemben a C-446/03. sz. Marks & Spencer ügyben 2005. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10837. o.] 32. és 33. pontját, a C-471/04. sz. Keller Holding ügyben 2006. február 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2107. o.] 35. pontját, valamint a C-293/06. sz. Deutsche Shell ügyben 2008. február 23-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-1129. o.] 29. pontját).

45 Ezáltal az EK 43. cikk értelmében korlátozásnak minősül az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amely az új közúti üzemanyagtöltő állomások létesítését a többi hasonló létesítménytől való minimális távolság betartásától teszi függővé. Az ilyen szabályozás ugyanis, amely kizárólag az új létesítményekre vonatkozik, és annak hatálybalépését megelőzően már működő létesítményekre nem, az üzemanyag-forgalmazói tevékenységhez való hozzáférést feltételekhez köti, és – az olasz területen már jelen lévő gazdasági szereplőket ezáltal előnyben részesítve – kevésbé vonzóvá teszi, illetve akadályozza más tagállamokból származó gazdasági szereplők olasz

piacra jutását (analógia útján lásd továbbá a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 11–14. pontját, valamint a C-518/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. április 28-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-3491. o.] 62–64. és 70–71. pontját).

46 E körülmények között meg kell vizsgálni, hogy az alapügyben szereplő korlátozás milyen mértékben fogadható el az EK 46. cikkben megállapított valamely okból, vagy igazolható a Bíróság ítélkezési gyakorlatával összhangban, közérdeken alapuló kényszerítő indokokkal.

47 A kérdést előterjesztő bíróság az alapügyben szereplő szabályozás szempontjából relevánsnak találta a közúti közlekedés biztonságához, az egészség és a környezet védelméhez, valamint a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatás ésszerűsítéséhez fűződő célokat.

48 Az olasz kormány az írásbeli észrevételeiben tartózkodott attól, hogy a fenti szabályozást igazoló tényezőket hozzon fel. Amint a jelen ítélet 26. pontjából kiderül, arra az érvre szorítkozott, hogy a szabályozás már nem alkalmazandó.

49 Az EK 46. cikk (1) bekezdése elismeri többek között a letelepedés szabadságának a közegészségügyi okok által igazolt korlátozását (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 46. pontját).

50 A Bíróság ítélkezési gyakorlata továbbá megnevezett néhány közérdeken alapuló kényszerítő indokot, amelyek alkalmasak a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok korlátozásainak igazolására. A Bíróság által korábban elismert ezen indokok között

szerepel a közúti közlekedés biztonsága (lásd különösen a C-55/93. sz. van Schaik-ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-4837. o.] 19. pontját, valamint a C-54/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2007. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-2473. o.] 40. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), a környezetvédelem (lásd különösen a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1980., 4607. o.] 9. pontját, valamint a C-309/02. sz., Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ügyben 2004. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-11763. o.] 75. pontját) és a fogyasztóvédelem (lásd különösen a 220/83. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1986. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1984., 3663. o.] 20. pontját; a fent hivatkozott CaixaBank France ügyben hozott ítélet 21. pontját, valamint a C-393/05. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10109. o.] 52. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

51 E tekintetben emlékeztetni kell azonban arra, hogy függetlenül az uniós jognak megfelelő törvényes cél fennállásától, a Szerződésben biztosított alapjogok korlátozásának az igazolása feltételezi, hogy a szóban forgó intézkedés alkalmas az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben a C-100/01. sz. Oteiza Olazabal ügyben 2002. november 26-án hozott ítélet [EBHT 2002., I-10981. o.] 43. pontját; a C-527/06. sz. Renneberg-ügyben 2008. október 16-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-7735. o.] 81. pontját; a C-155/08. és C-157/08. sz., X és Passenheim-van Schoot egyesített ügyekben 2009. június 11-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-5093. o.] 47. pontját, valamint a C-169/08. sz. Presidente del Consiglio dei Ministri ügyben 2009. november 17-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-10821. o.] 42. pontját). Továbbá a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd különösen a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 55. pontját és a Presidente del Consiglio dei Ministri ügyben hozott ítélet 42. pontját).

52 A jelen esetben, elsőként a közúti közlekedés biztonságához, valamint az egészség és a környezet védelméhez fűződő célokat illetően nem úgy tűnik, hogy az alapügyben szereplő szabályozás – a kérdést előterjesztő bíróság által adott esetben elvégzendő vizsgálatra figyelemmel – megfelel az előző pontban kifejtett követelményeknek.

53 Amint ugyanis a kérdést előterjesztő bíróság maga is hangsúlyozta, a fenti szabályozás csak új létesítmények létesítése esetén alkalmazandó. Ennélfogva nem alkalmazandó a már meglévő létesítményekre, amely feltételezné például, hogy ez utóbbiakat fokozatosan áthelyezik a minimális távolságra vonatkozó előírások betartása érdekében. Amint a fenti bíróság arra rámutatott, ez a körülmény megkérdőjelezi az alapügyben szereplő szabályozás összefüggő jellegét a fent említett célok szempontjából.

54 Ezen túl, akár elismerve azt, hogy a közúti üzemanyagtöltő állomások közötti kötelező minimális távolságra vonatkozó szabályok alkalmasak a közúti közlekedés biztonságához, valamint az egészség- és környezetvédelemhez fűződő célok elérésére, a kérdést előterjesztő bíróság saját megállapításaiból következik, hogy ezek a célok megfelelőbb módon is elérhetők, figyelembe véve az egyes érintett létesítmények pontos helyzetét azon ellenőrzések keretében, amelyeket az önkormányzatoknak mindenképpen el kell végezniük egy új üzemanyagtöltő állomás megnyitására vonatkozó engedély iránti kérelem esetén. Amint a jelen ítélet 4. pontjából következik, ezek a vizsgálatok többek között a létesítménynek a területrendezési terv rendelkezéseivel, valamint az egészségügyre, a környezetvédelemre és a közúti közlekedés biztonságára vonatkozó előírásokkal való összeegyeztethetőségére irányulnak. E körülmények között – amint a kérdést előterjesztő bíróság maga is emlékeztetett rá – a minimális távolság bevezetése túllép azon, ami a kitűzött célok eléréséhez szükséges.

55 Másodsorban az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban hivatkozott, „a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatás ésszerűsítésére” irányuló célt illetően, egyrészt emlékeztetni kell arra, hogy pusztán gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokot, amely igazolhatná a Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozását (lásd a C-109/04. sz. Kranemann-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet [EBHT 2005., 2421. o.] 34. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

56 Másrészt, akár feltételezve, hogy ez a cél – mivel a fogyasztóvédelemre vonatkozik – közérdeken alapuló kényszerítő indoknak tekinthető, és nem pusztán gazdasági természetű indok, nehezen ismerhető fel az a módszer, ahogyan egy, az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozás alkalmas lehet a fogyasztók védelmére, vagy a fogyasztóknak előnyük származhat belőle. Éppen ellenkezőleg, amint a kérdést előterjesztő bíróság lényegében megállapította, úgy tűnik, egy ilyen szabályozás, mivel megakadályozza új gazdasági szereplők piacra jutását, inkább az olasz területen már működő gazdasági szereplők helyzetét javítja, anélkül hogy a fogyasztóknak valódi előnyük származna belőle. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a fenti szabályozás túllép azon, ami a fogyasztóvédelemre irányuló esetleges cél eléréséhez szükséges, és ezt – amennyiben szükséges – a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

57 A fentiekre tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket az EK 48. cikkel összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló, olyan belső jogi szabályozás, amely a közúti üzemanyagtöltő állomások között kötelező minimális távolságot ír elő, a letelepedés Szerződésben biztosított szabadsága korlátozásának minősül. Az alapjogvitához hasonló körülmények között ez a korlátozás nem tűnik igazolhatónak a közúti közlekedés biztonságához, az egészség és a környezet védeleméhez, valamint a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatás ésszerűsítéséhez fűződő célokkal, amit az előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A költségekről

58 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

Az EK 43. cikket az EK 48. cikkel összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló, olyan belső jogi szabályozás, amely a közúti üzemanyagtöltő állomások között kötelező minimális távolságot ír elő, a letelepedés EK-Szerződésben biztosított szabadsága korlátozásának minősül. Az alapjogvitához hasonló körülmények között ez a korlátozás nem tűnik igazolhatónak a közúti közlekedés biztonságához, az egészség és a környezet védelméhez, valamint fogyasztók számára nyújtott szolgáltatás ésszerűsítéséhez fűződő célokkal, amit az előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

Aláírások