SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 11. marca 2010 *

V zadevi C-384/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italija) z odločbo z dne 3. julija 2008, ki je prispela na Sodišče 27. avgusta 2008, v postopku

Attanasio Group Srl

proti

Comune di Carbognano,

ob udeležbi

Felgas Petroli Srl,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik drugega senata v funkciji predsednika tretjega senata, P. Lindh, sodnica, A. Rosas, A. Ó Caoimh (poročevalec) in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj z M. Russo, avvocato dello Stato,

– za češko vlado M. Smolek, zastopnik,

– za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa in C. Cattabriga, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES ter „načel gospodarske konkurence in prepovedi pravne diskriminacije, določenih v Pogodbi [ES]“.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Attanasio Group Srl (v nadaljevanju: Attanasio) in Comune di Carbognano (občina Carbognano) v zvezi s podelitvijo gradbenega dovoljenja tretji osebi, družbi Felgas Petroli Srl (v nadaljevanju: Felgas Petroli), za gradnjo objekta bencinske črpalke.

Nacionalni pravni okvir

3 Sistem distribucije goriva v Italiji je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 32 z dne 11. februarja 1998 o racionalizaciji sistema distribucije goriva v skladu s členom 4(4)(c) zakona št. 59 z dne 15. marca 1997 (GURI št. 53 z dne 5. marca 1998, str. 4), ki je bila pozneje večkrat spremenjena in dopolnjena (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 32/1998).

4 V skladu s členom 2 navedene zakonske uredbe je treba za gradnjo in izkoriščanje objektov za distribucijo goriva pridobiti upravno dovoljenje. Tega podeli občina, na območju katere se opravljajo te dejavnosti, s pridržkom ugotovitve skladnosti objektov

z določbami urbanističnega načrta, z davčno ureditvijo in z ureditvijo v zvezi z zdravstveno, okoljsko in cestno varnostjo, s predpisi v zvezi z zaščito zgodovinskih in umetniških dobrin in z usmerjevalnimi programi italijanskih dežel.

5 Člen 19 zakona št. 57 z dne 5. marca 2001 o predpisih s področja odpiranja in ureditve trgov (GURI št. 66 z dne 20. marca 2001, str. 4, v nadaljevanju: zakon št. 57/2001) določa sprejetje nacionalnega načrta zaradi zagotovitve kakovosti in učinkovitosti storitve, zamrznitev prodajnih cen in racionalizacijo sistema distribucije goriva in vsebuje smernice za modernizacijo sistema distribucije goriva (v nadaljevanju: nacionalni načrt). V skladu s tem načrtom, sprejetim z ministrsko uredbo z dne 31. oktobra 2001 o sprejetju nacionalnega načrta, ki vsebuje smernice za modernizacijo sistema distribucije goriva (GURI št. 279 z dne 30. novembra 2001, str. 37, v nadaljevanju: ministrska uredba z dne 31. oktobra 2001), dežele v okviru programskih pristojnosti, ki so jim podeljene, pripravijo deželne načrte, v katere med drugim vključijo merila za odprtje novih prodajnih mest. Na podlagi pisnih stališč Komisije Evropskih skupnosti so bile obvezne najmanjše razdalje v času dejanskega stanja spora o glavni stvari del teh meril.

6 V tem okviru je Regione Lazio (dežela Lacij) sprejela deželni zakon št. 8/2001 (Bollettino Ufficiale della Regione Lazio z dne 10. aprila 2001). Na podlagi člena 13 tega zakona morajo občine pri izvrševanju pristojnosti, ki jim je podeljena za opredelitev meril, zahtev in značilnosti v zvezi z območji, na katerih se lahko zgradijo objekti za distribucijo goriva, ter predpisov, ki bodo zanje veljali, upoštevati različna merila, med katerimi je bilo v času dejstev iz postopka v glavni stvari spoštovanje najmanjše razdalje med posameznimi objekti. Zlasti glede objektov ob pokrajinskih cestah navedeni člen 13 predpisuje najkrajšo razdaljo treh kilometrov.

7 Kmalu po sprejetju predložitvene odločbe in preden je ta prispela na Sodišče, je italijanski zakonodajalec sprejel zakon št. 133 z dne 6. avgusta 2008 o preoblikovanju v zakon zakonske uredbe št. 112 z dne 25. junija 2008 o nujnih predpisih za gospodarski razvoj, poenostavitev, konkurenčnost in stabilizacijo javnih financ ter sorazmerno davčno porazdelitev (redni dodatek h GURI št. 195 z dne 21. avgusta 2008, v nadaljevanju: zakon št. 133/2008). Ta zakon v členu 83a(17) določa:

„Za zagotovitev popolnega spoštovanja predpisov zakonodaje Skupnosti o varstvu konkurence in dobrega enotnega delovanja trga gradnja in izkoriščanje objekta za distribucijo goriva ne moreta biti odvisna od zaprtja obstoječih objektov in upoštevanja trgovinskih obveznosti, ki se nanašajo na številčne omejitve in na najkrajše razdalje med objekti ter med objekti in obrati ali najmanjšimi trgovskimi površinami, ali s katerimi so določene omejitve ali obveznosti v zvezi z možnostjo ponujanja dopolnilnih dejavnosti ali proizvodov v istem objektu ali na istem ozemlju."

8 Navedeni člen 83a v odstavku 18 določa, da „določbe odstavka 17 pomenijo splošna načela na področju varstva konkurence in osnovne ravni storitev v smislu člena 117 Ustave".

9 Člen 1(2), zadnji pododstavek, zakona št. 131 z dne 5. junija 2003 o preoblikovanju prava Republike v ustavni zakon št. 3 z dne 18. oktobra 2001 (GURI št. 132 z dne 10. junija 2003, str. 5) določa:

„Deželni zakonski predpisi v zvezi s področji, ki spadajo v izključno zakonodajno pristojnost države, ki se uporabljajo na dan začetka veljavnosti tega zakona, se še naprej uporabljajo do začetka veljavnosti nacionalnih predpisov na teh področjih […]"

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 Družba Attanasio s sedežem v Viterbu (Italija) je pri Comune di Caprarola zaprosila za izdajo gradbenega dovoljenja v zvezi z gradnjo objekta za distribucijo goriva, maziva in utekočinjenega naftnega plina (UNP) ob pokrajinski cesti, imenovani Massarella. Med upravnim postopkom se je izkazalo, da je medtem Comune di Carbognano družbi Felgas Petroli že podelila dovoljenje za gradnjo objekta za distribucijo goriva blizu kraja, ki je bil predmet prošnje družbe Attanasio.

11 Na podlagi člena 13 deželnega zakona št. 8/2001 zaradi izdaje gradbenega dovoljenja družbi Felgas Petroli s strani Comune di Carbognano, Comune di Caprarola torej ni več mogla ugoditi prošnji družbe Attanasio.

12 Iz predložitvene odločbe izhaja, da je družba Attanasio nato pri predložitvenem sodišču vložila tožbo zoper podelitev dovoljenja družbi Felgas Petroli, pri čemer je predlagala izdajo začasne uredbe zaradi začasne odložitve učinkov tega dovoljenja.

13 Predložitveno sodišče meni, da bi upoštevna ureditev – in sicer zlasti člen 13 deželnega zakona št. 8/2001 in tudi zakonska uredba št. 32/1998, zakon št. 57/2001 in ministrska uredba z dne 31. oktobra 2001 – „lahko kršila določbe Pogodbe, ki določajo spoštovanje načel konkurence, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev“.

14 Po mnenju tega sodišča se, če se ugotovi neskladnost nacionalne in deželne zakonodaje, ki preprečuje gradnjo objekta družbe Attanasio, s pravom Skupnosti, ta zakonodaja ne sme uporabiti. Zato je treba tožbo v postopku v glavni stvari razglasiti za nedopustno, ker družba Attanasio nima pravnega interesa.

15 Tribunale amministrativo regionale del Lazio je zato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je italijanska deželna in nacionalna zakonodaja, ki določa obvezne najmanjše razdalje med bencinskimi črpalkami – zlasti člen 13 deželnega zakona [št. 8/2001], ki se uporablja za dejansko stanje v zadevi, predloženi temu sodišču, in je upoštevan za odločitev o sporu, ter referenčne določbe nacionalne zakonodaje (zakonska uredba št. 32/1998 […], zakon št. 57/2001 in ministrska uredba z dne 31. oktobra 2001) v delu, v katerem v okviru zakonodajnih pristojnosti italijanske države dovoljujejo oziroma ne prepovedujejo določanja najmanjših razdalj med bencinskimi črpalkami iz člena 13 – v skladu s pravom Skupnosti, zlasti s členi [43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES], ter načeli Skupnosti gospodarske konkurence in prepovedi pravne diskriminacije iz Pogodbe […]?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

16 Glede na besedilo zastavljenega vprašanja je treba najprej opozoriti, da v okviru člena 267 PDEU Sodišče ni pristojno za odločanje niti o razlagi zakonskih in drugih nacionalnih predpisov niti o skladnosti teh predpisov s pravom Unije (glej zlasti sodbe z dne 18. novembra 1999 v zadevi Teckal, C-107/98, Recueil, str. I-8121, točka 33; z dne 4. marca 2004 v združenih zadevah Barsotti in drugi, C-19/01, C-50/01 in C-84/01, Recueil, str. I-2005, točka 30, in z dne 23. marca 2006 v zadevi Enirisorse, C-237/04, ZOdl., str. I-2843, točka 24 in navedena sodna praksa).

17 Vendar pa je Sodišče večkrat presodilo, da je pristojno za to, da predložitvenemu sodišču predloži vse pomembne elemente za razlago prava Unije, ki lahko temu omogočajo presojo te skladnosti za izdajo sodbe v zadevi, o kateri odloča (glej zlasti sodbi z dne 2. julija 1987 v zadevi Lefèvre, 188/86, Recueil, str. 2963, točka 6, in z dne 15. decembra 1993 v zadevi Hünermund in drugi, C-292/92, Recueil, str. I-6787, točka 8, ter zgoraj navedeno sodbo Enirisorse, točka 24).

18 Sodišče mora torej, če so bila vprašanja neprimerno oblikovana ali če presegajo pooblastila, ki jih ima v skladu s členom 267 PDEU, iz vseh podatkov, ki jih je posredovalo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe razbrati dele prava Unije, ki ob upoštevanju predmeta spora zahtevajo razlago (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 29. novembra 1978 v zadevi Redmond, 83/78, Recueil, str. 2347, točka 26; z dne 17. junija 1997 v zadevi Codiesel, C-105/96, Recueil, str. I-3465, točka 13, in z dne 26. maja 2005 v zadevi António Jorge, C-536/03, ZOdl., str. I-4463, točka 16).

19 Sodišče mora torej v obravnavanem primeru omejiti presojo na določbe prava Unije, tako da predloži razlago teh določb predložitvenemu sodišču, ki mora presojati o skladnosti nacionalnih določb s tem pravom (glej po analogiji zlasti sodbo z dne 31. januarja 2008 v zadevi Centro Europa 7, C-380/05, ZOdl., str. I-349, točka 51). S tega vidika je naloga Sodišča, da preoblikuje vprašanje, ki mu je zastavljeno (glej po analogiji zlasti sodbo z dne 23. marca 2006 v zadevi FCE Bank, C-210/04, ZOdl., str. I-2803, točka 21).

20 V zvezi s tem je treba, ker se zastavljeno vprašanje nanaša na razlago tega, kar je predložitveno sodišče opredelilo kot „načeli Skupnosti gospodarske konkurence in prepovedi pravne diskriminacije“, na podlagi sodne prakse, navedene v točki 18 te sodbe, razumeti, da se to vprašanje nanaša na razlago, prvič, pravil o konkurenci iz tretjega dela, naslov VI, poglavje 1, Pogodbe, ki zajema člene od 81 ES do 89 ES, in, drugič,

člena 12 ES, ki na področju uporabe navedene pogodbe brez poseganja v posebne določbe iz te pogodbe prepoveduje vsakršno diskriminacijo glede na državljanstvo.

21 V teh okoliščinah je treba zastavljeno vprašanje razumeti tako, da se z njim želi izvedeti, ali je treba pravo Unije, zlasti člene 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES ter od 81 ES do 89 ES, razlagati tako, da nasprotuje uporabi določb nacionalnega prava, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, ki določajo obvezne najmanjše razdalje med bencinskimi črpalkami.

Pristojnost Sodišča in dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

22 Najprej je treba opozoriti, da je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, kot je med drugim v bistvu poudarilo tudi predložitveno sodišče, da so vsi elementi spora o glavni stvari opredeljeni znotraj ene države članice. Zato je treba najprej preveriti, ali je Sodišče v tej zadevi pristojno za odločanje o določbah Pogodbe, naštetih v vprašanju za predhodno odločanje, in sicer členov 43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Centro Europa 7, točka 64).

23 Načeloma mora biti namreč nacionalna ureditev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ki se v skladu s svojim besedilom enako uporablja za italijanske državljane in za državljane drugih držav članic, v skladu z določbami, ki se nanašajo na temeljne svoboščine, ki jih zagotavlja Pogodba, le kadar se ta uporablja za položaje, ki so povezani s trgovino med državami članicami (sodbi z dne 5. decembra 2000 v zadevi Guimont,

C-448/98, Recueil, str. I-10663, točka 21, in z dne 11. septembra 2003 v zadevi Anomar in drugi, C-6/01, Recueil, str. I-8621, točka 39 in navedena sodna praksa, ter zgoraj navedena sodba Europa 7, točka 65).

24 Vendar pa v obravnavanem primeru ni mogoče izključiti, da bi bila podjetja s sedežem v drugih državah članicah, in ne v Italijanski republiki, zainteresirana ali so zdaj zainteresirana za trgovanje z gorivom v tej državi članici.

25 Poleg tega so načeloma zgolj nacionalna sodišča pristojna za presojo – glede na posebnost vsake zadeve – nujnosti vprašanja za predhodno odločanje za to, da lahko izdajo sodbo, in pomembnosti vprašanj, ki se predložijo Sodišču (sodba z dne 5. decembra 2000 v zadevi Guimont C-448/98, Recueil, str. I-10663, točka 22). Sodišče lahko zavrne predlog, ki ga je vložilo nacionalno sodišče, le če je očitno, da zahtevana razlaga določb prava Unije ni v nobeni zvezi z resničnostjo oziroma predmetom spora o glavni stvari (sodba z dne 6. junija 2000 v zadevi Angonese, C-281/98, Recueil, str. I-4139, točka 18, in zgoraj navedena sodba Anomar in drugi, točka 40).

26 Italijanska vlada je v pisnih stališčih trdila, da se po sprejetju člena 83a(17) zakona št. 133/2008, člen 13 deželnega zakona št. 8/2001 ne uporablja več, saj ni v skladu z navedenim členom 83a(17), ki v italijanskem nacionalnem pravnem redu spada v višji rang. Po mnenju te vlade iz tega izhaja, da se člen 13 ne bi smel uporabiti v upravnem postopku v zvezi s prošnjo družbe Attanasio.

27 V teh okoliščinah bi se lahko zdelo, da – kot ob predpostavki, navedeni v predložitveni odločbi in predstavljeni v točki 14 te sodbe, da člen 13 ni v skladu s pravom Unije – družba Attanasio v sporu o glavni stvari ni imela pravnega interesa.

28 Sodišče je zato 17. septembra 2009 na podlagi člena 104(5) Poslovnika predložitveno sodišče vprašalo, ali – zlasti ob upoštevanju sprememb predložitvene odločbe v zvezi z neobstojem pravnega interesa družbe Attanasio v zadevi v glavni stvari – so spremembe, v italijanski pravni red vnesene s členom 83a(17) in (18), zakona št. 133/2008 v povezavi s členom 1(2), zadnji pododstavek, zakona št. 131 z dne 5. junija 2003, vplivale na interes za sprejetje predhodne odločbe v tej zadevi. V zvezi s tem je namreč treba poudariti, da je funkcija, ki je zaupana Sodišču v okviru predlogov za sprejetje predhodnih odločb, prispevek k razsojanju v državah članicah, in ne podajanje posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 3. februarja 1983 v zadevi Robards, 149/82, Recueil, str. 171, točka 19; z dne 9. februarja 1995 v zadevi Leclerc-Siplec, C-412/93, Recueil, str. I-179, točka 12, in z dne 16. julija 2009 v zadevi Zuid-Chemie, C-189/08, ZOdl., str. I-6917, točka 36).

29 Predložitveno sodišče je s sklepom z dne 3. decembra 2009, ki je bil v sodnem tajništvu Sodišča vložen 22. januarja 2010, potrdilo, da so zgoraj navedene spremembe načeloma povzročile zlasti, da člena 13 deželnega zakona št. 8/2001 ni več mogoče uporabiti. Vendar pa je to sodišče ohranilo predlog za sprejetje predhodne odločbe. Zakon št. 133/2008 naj bi namreč učinkoval šele od dneva začetka njegove veljavnosti. Poleg tega bi zgolj možnost družbe Attanasio, da ponovno zaprosi za dovoljenje v skladu s spremenjeno italijansko zakonodajo, lahko naletela na še nedoločljive ovire, kar bi povzročilo, da bi bilo varstvo osnovne pravice, navedene v sporu o glavni stvari, še bolj negotovo.

30 V teh okoliščinah se ne zdi očitno, da razlaga prava Unije, ki jo zahteva predložitveno sodišče, ni nujna za to, da bi rešilo spor, o katerem odloča.

31 Iz tega sledi, da je zastavljeno vprašanje dopustno v delu, v katerem se nanaša na člene 43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES, ki s tem, da določajo posebna pravila prepovedi diskriminacije na področjih, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, svobodo opravljanja storitev in prosti pretok kapitala, pomenijo poseben izraz splošnega načela prepovedi vsakršne diskriminacije glede na državljanstvo, določene v členu 12 ES, na teh področjih.

32 Nasprotno pa je glede dela, v katerem se zastavljeno vprašanje, kot je preoblikovano v točki 21 te sodbe, nanaša na razlago členov od 81 ES do 89 ES, treba opozoriti, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, zahteva, naj to sodišče opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih zastavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja (glej zgoraj navedeno sodbo Centro Europa 7, točka 57 in navedena sodna praksa). Te zahteve prevladajo zlasti na področju konkurence, za katero so značilni zapleteni dejanski in pravni položaji (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsicabruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 7; z dne 23. novembra 2006 v zadevi Asnef-Equifax in Administración del Estado, C-238/05, ZOdl., str. I-11125, točka 23, in z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium in drugi, C-250/06, ZOdl., str. I-11135, točka 20).

33 V obravnavanem primeru pa s predložitveno odločbo Sodišču niso podani dejanski in pravni elementi, ki bi mu omogočali določiti okoliščine, v katerih bi lahko državni ukrepi, kakršni so ti v postopku v glavni stvari, spadali pod določbe Pogodbe v zvezi s konkurenco. V navedeni odločbi med drugim ni nobene navedbe glede natančnih pravil o konkurenci, katerih razlaga se z njo zahteva, in nobenega pojasnila glede povezave, ki naj bi bila z njo ustvarjena med temi pravili in sporom o glavni stvari ali predmetom tega spora.

34 V teh okoliščinah je treba zastavljeno vprašanje v delu, v katerem ga je mogoče razložiti tako, da se nanaša na razlago členov od 81 ES do 89 ES, razglasiti za nedopustno.

35 Zato je treba zastavljeno vprašanje, kot je bilo preoblikovano v točki 21 te sodbe, obravnavati le v zvezi s členi 12 ES, 43 ES, 48 ES, 49 ES in 56 ES.

Vsebinska obravnava

36 Gradnja bencinskih črpalk spada pod pojem „ustanavljanja“ v smislu Pogodbe. To je zelo širok pojem, ki vključuje možnost, da državljan Unije stalno in trajno sodeluje v gospodarskem življenju druge države članice, ki ni njegova država izvora, in da iz tega pridobi dobiček (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 21. junija 1974 v zadevi Reyners, 2/74, Recueil, str. 631, točka 21; z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard, C-55/94, Recueil, str. I-4165, točka 25, in z dne 11. oktobra 2007 v zadevi ELISA, C-451/05, ZOdl., str. I-8251, točka 63).

37 Opozoriti je treba, da se člen 12 ES praviloma samostojno uporablja le v položajih, urejenih s pravom Unije, za katere v Pogodbi niso določena posebna pravila prepovedi diskriminacije. Načelo prepovedi diskriminacije pa je bilo na področje pravice ustanavljanja uvedeno s členom 43 ES (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 29. februarja 1996 v zadevi Skanavi in Chryssanthakopoulos, C-193/94, Recueil, str. I-929, točki 20 in 21; z dne 13. aprila 2000 v zadevi Baars, C-251/98, Recueil, str. I-2787, točki 23 in 24, in z dne 17. januarja 2008 v zadevi Lammers & Van Cleeff, C-105/07, ZOdl., str. I-173, točka 14).

38 Zato v obravnavanem primeru ni treba razlagati člena 12 ES.

39 Poleg tega, v skladu s členom 50, prvi odstavek, ES se določbe Pogodbe, ki se nanašajo na svobodno opravljanje storitev, uporabljajo le, če se ne uporabljajo določbe v zvezi

s pravico do ustanavljanja. Zato tudi člen 49 ES v tem primeru ni več upošteven. Gradnja objektov za distribucijo goriva, ki jo opravijo pravne osebe v smislu člena 48 ES, nujno pomeni njihov dostop na ozemlje države članice gostiteljice zaradi stalnega in trajnega sodelovanja v gospodarskem življenju te države, zlasti z ustanovitvijo agencij, podružnic ali hčerinskih družb (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Gebhard, točke od 22 do 26, in sodbo z dne 29. aprila 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-171/02, Recueil, str. I-5645, točki 24 in 25).

40 Poleg tega, če bi imela zakonodaja iz postopka v glavni stvari omejujoče učinke na prosti pretok kapitala, je iz sodne prakse razvidno, da bi bili taki učinki nujna posledica morebitne ovire za svobodo ustanavljanja in nikakor ne bi upravičevali samostojne preučitve navedene zakonodaje ob upoštevanju člena 56 ES (glej po analogiji sodbe z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, ZOdl., str. I-7995, točka 33; z dne 18. julija 2007 v zadevi Oy AA, C-231/05, ZOdl., str. I-6373, točka 24, in z dne 26. junija 2008 v zadevi Burda, C-284/06, ZOdl., str. I-4571, točka 74).

41 Iz navedenega izhaja, da je treba na zastavljeno vprašanje, kot je preoblikovano v točki 21 te sodbe, odgovoriti le ob upoštevanju določb Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja.

42 Svoboda ustanavljanja, ki jo člen 43 ES priznava državljanom Unije in ki zajema pravico, da začnejo in opravljajo dejavnost kot samozaposlene osebe, in pravico do ustanovitve in upravljanja podjetij pod enakimi pogoji, kot jih za svoje državljane določa zakonodaja države članice ustanovitve, za družbe, ustanovljene v skladu z zakonodajo posamezne države članice, ki imajo registriran sedež, glavno upravo ali glavni kraj poslovanja v Evropski uniji, v skladu s členom 48 ES zajema pravico opravljanja

dejavnosti v zadevni državi članici prek hčerinske družbe, podružnice ali agencije (glej zlasti sodbo z dne 21. septembra 1999 v zadevi Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, str. I-6161, točka 35, zgoraj navedeno sodbo Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, točka 41, in sodbo z dne 13. marca 2007 v zadevi Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, ZOdl., str. I-2107, točka 36).

43 V skladu z ustaljeno sodno prakso člen 43 ES nasprotuje vsakemu nacionalnemu ukrepu, ki bi – tudi če se uporabi brez razlikovanja glede na državljanstvo – lahko oviral ali zmanjšal privlačnost izvrševanja svobode ustanavljanja s strani državljanov Unije, ki je zagotovljena s Pogodbo (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 31. marca 1993 v zadevi Kraus, C-19/92, Recueil, str. I-1663, točka 32, zgoraj navedeno sodbo Gebhard, točka 37, ter sodbi z dne 5. oktobra 2004 v zadevi CaixaBank France, C-442/02, ZOdl., str. I-8961, točka 11, in z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 33 in navedena sodna praksa).

44 Sodišče je namreč presodilo, da se taki omejevalni učinki pojavijo zlasti takrat, kadar je družba zaradi nacionalne ureditve odvrnjena od ustanavljanja podrejenih subjektov, kot je stalna poslovna enota, v drugih državah članicah in od izvajanja svojih dejavnosti prek takih subjektov (glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 13. decembra 2005 v zadevi Marks & Spencer, C-446/03, ZOdl., str. I-10837, točki 32 in 33; z dne 23. februarja 2006 v zadevi Keller Holding, C-471/04, ZOdl., str. I-2107, točka 35, in z dne 23. februarja 2008 v zadevi Deutsche Shell, C-293/06, str. I-1129, točka 29).

45 Tako torej omejitev v smislu člena 43 ES pomeni ureditev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za odprtje novih bencinskih črpalk določa spoštovanje najmanjših razdalj glede na druge podobne objekte. Taka ureditev, ki se namreč uporablja le za nove objekte, in ne za objekte, ki so obstajali pred začetkom njene veljavnosti, določa pogoje za dostop do dejavnosti distribucije goriva in z dajanjem prednosti subjektom, ki so že navzoči na italijanskem ozemlju, lahko odvrne subjekte iz drugih

držav članic ali jim celo prepreči dostop na italijanski trg (glej po analogiji tudi zgoraj navedeno sodbo Caixabank France, točke od 11 do 14, in sodbo z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-518/06, ZOdl., str. I-3491, točke od 62 do 64, 70 in 71).

46 V teh okoliščinah je treba preveriti, koliko bi lahko bila omejitev iz postopka v glavni stvari dovoljena na podlagi enega od razlogov, navedenih v členu 46 ES, ali v skladu s sodno prakso Sodišča utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

47 Predložitveno sodišče je kot upoštevne v zvezi z ureditvijo iz postopka v glavni stvari opredelilo cilje varnosti cestnega prometa, varovanja zdravja in varstva okolja ter racionalizacije storitev, ki se opravljajo za uporabnike.

48 Italijanska vlada v pisnih stališčih ni predložila elementov za utemeljitev navedene ureditve s tem, da se je omejila, kot je razvidno iz točke 26 te sodbe, na trditev, da navedena ureditev ni več veljavna.

49 S členom 46(1) ES so med drugim dopuščene omejitve svobode ustanavljanja, ki so utemeljene z razlogi javnega zdravja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Hartlauer, točka 46).

50 Poleg tega je sodna praksa Sodišča določila določeno število razlogov v splošnem interesu, s katerimi je mogoče utemeljiti omejitve temeljnih svoboščin, zagotovljenih

s Pogodbo. Med temi razlogi, ki jih je Sodišče že priznalo, so cilji varnosti cestnega prometa (glej zlasti sodbi z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Van Schaik, C-55/93, Recueil, str. I-4837, točka 19, in z dne 15. marca 2007 v zadevi Komisija proti Finski, C-54/05, ZOdl., str. I-2473, točka 40 in navedena sodna praksa), varstva okolja (glej zlasti sodbi z dne 20. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Danski, 302/86, Recueil, str. 4607, točka 9, in z dne 14. decembra 2004 v zadevi Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz, C-309/02, ZOdl., str. I-11763, točka 75) in varstva potrošnikov (glej zlasti sodbo z dne 4. decembra 1986 v zadevi Komisija proti Franciji, 220/83, Recueil, str. 3663, točka 20, zgoraj navedeno sodbo CaixaBank France, točka 21, in sodbo z dne 29. novembra 2007 v zadevi Komisija proti Avstriji, C-393/05, ZOdl., str. I-10195, točka 52 in navedena sodna praksa).

51 Opozoriti pa je treba, da je ne glede na obstoj legitimnega cilja v zvezi s pravom Unije omejitev temeljnih svoboščin, ki so zagotovljene s Pogodbo, upravičena le, če je zadevni ukrep primeren za zagotavljanje uresničitve cilja, ki mu sledi, in ne presega tega, kar je nujno potrebno za dosego tega cilja (glej v tem smislu sodbe z dne 26. novembra 2002 v zadevi Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, str. I-10981, točka 43; z dne 16. oktobra 2008 v zadevi Renneberg, C-527/06, str. I-7735, točka 81; z dne 11. junija 2009 v združenih zadevah X in Passenheim-van Schoot, C-155/08 in C-157/08, ZOdl., str. I-5093, točka 47, in z dne 17. novembra 2009 v zadevi Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, ZOdl., str. I-10821, točka 42). Poleg tega je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Hartlauer, točka 55, in Presidente del Consiglio dei Ministri, točka 42).

52 V obravnavanem primeru, kar zadeva, prvič, cilje varnosti cestnega prometa in varovanja zdravja ter varstva okolja, se ureditev iz postopka v glavni stvari ne zdi taka – s pridržkom preizkusa, ki ga bo morebiti opravilo predložitveno sodišče – da bi izpolnila zahteve, navedene v prejšnji točki.

53 Kot je namreč poudarilo tudi samo predložitveno sodišče, se navedena ureditev uporablja le v primeru gradnje novih objektov. Zato se ne uporablja za že obstoječe objekte, kar bi pomenilo, na primer, da bi morali biti ti zaradi spoštovanja predpisov v zvezi z najmanjšimi razdaljami postopno premeščeni. Kot je poudarilo predložitveno sodišče, ta okoliščina namreč omaje doslednost ureditve iz postopka v glavni stvari glede na zgoraj navedene cilje.

54 Poleg tega, tudi če se prizna, da so pravila o obveznih najmanjših razdaljah objektov za distribucijo goriva primerna za dosego ciljev varnosti cestnega prometa in varovanja zdravja ter varstva okolja, je iz ugotovitev samega predložitvenega sodišča razvidno, da so ti cilji taki, da jih je mogoče doseči bolj ustrezno, in sicer z upoštevanjem posebnega položaja vsakega upoštevanega objekta v okviru preverjanj, ki jih v vsakem primeru morajo opraviti občine v primeru prošnje za odprtje novega objekta za distribucijo goriva. Kot je razvidno iz točke 4 te sodbe, se ta preverjanja med drugim nanašajo na skladnost tega objekta z določbami urbanističnega načrta in s predpisi o zdravstveni, okoljski in cestni varnosti. V teh okoliščinah se zdi, kot je poudarilo tudi samo predložitveno sodišče, da uvedba najmanjših razdalj presega to, kar je nujno za dosego ciljev, ki se jim sledi.

55 Kar zadeva, drugič, cilj „racionalizacije storitve, ki se opravlja za uporabnike“, naveden v predložitveni odločbi, je treba na eni strani opozoriti, da čisto gospodarski razlogi ne morejo pomeniti omejitev iz višjih razlogov v splošnem interesu, da bi se upravičila omejitev temeljne svoboščine, ki je zagotovljena s Pogodbo (glej sodbo z dne 17. marca 2005 v zadevi Kranemann, C-109/04, ZOdl., str. I-2421, točka 34 in navedena sodna praksa).

56 Na drugi strani, tudi če se za ta cilj lahko šteje, da pomeni višji razlog v splošnem interesu, in ne čisto gospodarski razlog, ker spada na področje varstva potrošnikov, je težko določiti način, da bi bila zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, lahko ustrezna za varstvo potrošnikov ali za to, da bi jim zagotovila ugodnosti. Nasprotno, kot je v bistvu poudarilo predložitveno sodišče, z oviranjem dostopa novih subjektov na trg se zdi, da taka ureditev daje prednost položaju subjektov, ki so že navzoči na italijanskem ozemlju, ne da bi potrošniki od tega imeli resnične ugodnosti. Vsekakor se zdi, da navedena ureditev presega to, kar je nujno za dosego morebitnega cilja varstva potrošnikov, kar pa mora, če je potrebno, preveriti predložitveno sodišče.

57 Glede na navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 43 ES v povezavi s členom 48 ES razlagati tako, da ureditev nacionalnega prava, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa obvezne najmanjše razdalje med bencinskimi črpalkami, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, določene s Pogodbo. V okoliščinah, kakršne so te v sporu o glavni stvari, se zdi, da te omejitve ni mogoče utemeljiti s cilji varnosti cestnega prometa, varovanja zdravja in varstva okolja ter racionalizacije storitve, ki se opravlja za uporabnike, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člen 43 ES v povezavi s členom 48 ES je treba razlagati tako, da ureditev nacionalnega prava, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa obvezne najmanjše razdalje med bencinskimi črpalkami, pomeni omejitev svobode ustanavljanja, določene s Pogodbo ES. V okoliščinah, kakršne so te v sporu o glavni stvari, se zdi, da te omejitve ni mogoče utemeljiti s cilji varnosti cestnega prometa, varovanja zdravja in varstva okolja ter racionalizacije storitve, ki se opravlja za uporabnike, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi