РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

11 март 2010 година*

По дело C-384/08,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Италия) с акт от 3 юли 2008 г., постъпил в Съда на 27 август 2008 г., в рамките на производство по дело

Attanasio Group Srl

срещу

Comune di Carbognano,

в присъствието на:

Felgas Petroli Srl,

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на втори състав, изпълняващ функцията на председател на трети състав, г-жа P. Lindh, г-н A. Rosas, г-н A. Ó Caoimh (докладчик) и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-жа M. Russo, avvocato dello Stato,

— за чешкото правителство, от г-н M. Smolek, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-н E. Traversa и г-жа C. Cattabriga, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на членове 43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО, както и на „принципите на икономическа конкуренция и на недопускане на правна дискриминация, закрепени в Договора [за ЕО]“.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Attanasio Group Srl (наричано по-нататък „Attanasio“) и Comune di Carbognano (община Carbognano) във връзка с предоставянето на трето лице, Felgas Petroli Srl (наричано по-нататък „Felgas Petroli“), на разрешително за строеж на бензиностанция.

Национална правна уредба

3 Системата за дистрибуция на горива в Италия е реформирана със Законодателен декрет № 32 от 11 февруари 1998 г. за рационализиране на системата за дистрибуция на горива съгласно член 4, параграф 4, буква в) от Закон № 59 от 15 март 1997 г. (GURI № 53 от 5 март 1998 г., стр. 4), многократно изменян и допълван (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 32/1998“).

4 Съгласно член 2 от посочения законодателен декрет за изграждането и експлоатацията на бензиностанции се изисква административно разрешение. То се предоставя от общината, на чиято територия се упражнява дейността, ако

се установи, че бензиностанциите са в съответствие с устройствения план, с данъчните норми и с правната уредба, свързана с безопасността за здравето, за околната среда и за движението по пътищата, с разпоредбите относно опазването на историческите обекти и произведенията на изкуството и с програмите относно насоките за развитие на италианските региони.

5 Член 19 от Закон № 57 от 5 март 2001 г. за приемане на разпоредби в областта на отварянето и регулирането на пазари (GURI № 66 от 20 март 2001 г., стр. 4, наричан по-нататък „Закон № 57/2001“) предвижда да се приеме национален план, с който да се гарантира качеството и ефикасността на услугите, замразяването на продажните цени и рационализирането на системата за дистрибуция на горива и в който да се съдържат насоки за модернизирането на системата за дистрибуция на горива (наричан по-нататък „националният план“). В съответствие с този план, който е приет с министерски декрет от 31 октомври 2001 г. за одобряване на националния план и в който се съдържат насоки за модернизирането на системата за дистрибуция на горива (GURI № 279 от 30 ноември 2001 г., стр. 37, наричан по-нататък „Министерския декрет от 31 октомври 2001 г.“), регионите изготвят в рамките на предоставените им правомощия регионални планове, в които по-специално установяват критерии за отварянето на нови пунктове за продажба. Според писменото становище на Европейската комисия към момента на настъпване на фактите в основата на спора по главното производство, към тези критерии спада и задължителното минимално разстояние между бензиностанциите.

6 Във връзка с това Regione Lazio (регион Лацио) приема Регионален закон № 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* от 10 април 2001 г.). Съгласно член 13 от този закон при упражняването на предоставените им правомощия за определяне на критериите, изискванията и характеристиките относно зоните, в които могат да се изграждат бензиностанции, както и на приложимите за тях разпоредби, общините трябва да вземат предвид различни критерии, сред които към момента на настъпване на фактите по главното производство е било спазването на минималното разстояние между различните бензиностанции. За бензиностанциите, разположени на междуселищни пътища, посоченият член 13 предвижда минимално разстояние от три километра.

7 Малко след датата, на която е постановен актът за преюдициално запитване, и преди той да постъпи в Съда, италианският законодател приема Закон № 133 от 6 август 2008 г., съгласно който Законодателен декрет № 112 от 25 юни 2008 г. става Закон за приемане на неотложни разпоредби за икономическото развитие, опростяването, конкурентноспособността и стабилизирането на публичните финанси, както и за равномерното данъчно разпределение (редовна притурка GURI № 195 от 21 август 2008 г., наричан по-нататък „Закон № 133/2008“). Член 83а, параграф 17 от този закон предвижда:

„За да се гарантира пълното спазване на разпоредбите от общностното законодателство за защита на конкуренцията и за да се осигури доброто и еднакво функциониране на пазара, изграждането и експлоатацията на бензиностанции не може да зависи от затварянето на съществуващи бензиностанции, нито от спазването на изисквания с търговска цел, свързани с numerus clausus, с минимални разстояния между бензиностанциите и между бензиностанциите и много малки търговски обекти или площи, или от ограничения или задължения за евентуалното предлагане в същата бензиностанция или зона на допълнителни дейности и продукти.“

8 Параграф 18 от посочения член 83а предвижда, че „разпоредбите на параграф 17 представляват общи принципи в областта на защитата на конкуренцията и основни изисквания за престациите по смисъла на член 117 от Конституцията.“

9 Съгласно член 1, параграф 2, последна алинея от Закон № 131 от 5 юни 2003 г. за приемането на разпоредби за привеждане на правото на Републиката в съответствие с Конституционен закон № 3 от 18 октомври 2001 г. (GURI № 132 от 10 юни 2003 г., стр. 5):

„Регионалните нормативни разпоредби, които са приложими към датата на влизане в сила на настоящия закон и се отнасят до областите, които спадат към изключителната законодателна компетентност на държавата, продължават да се прилагат до датата на влизане в сила на националните разпоредби в тези области […]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

10 Attanasio, установено в Viterbe (Италия), подава в Comune di Caprarola искане за разрешение за изграждането на бензиностанция за горива, смазочни материали и втечнен нефтен газ (ВНГ) край междуселищния път, наречен „Massarella“. В хода на административното производство се оказва, че Comune di Carbognano междувременно е предоставила на Felgas Petroli разрешително да построи бензиностанция на близко разстояние от исканото от Attanasio място.

11 По силата на член 13 от Регионален закон № 8/2001 издаването на разрешително за строеж на Felgas Petroli от Comune di Carbognano не позволява на Comune di Caprarola да уважи след това искането на Attanasio.

12 От акта за преюдициално запитване е видно, че впоследствие Attanasio подава жалба пред запитващата юрисдикция срещу предоставянето на разрешително на Felgas Petroli, като представя молба за допускане на обезпечение, целяща спирането на действието на разрешителното.

13 Запитващата юрисдикция счита, че релевантната правна уредба, а именно по-конкретно член 13 от Регионален закон № 8/2001, но също и Законодателен декрет № 32/1998, Закон № 57/2001 и министерският декрет от 31 октомври 2001 г., „може да наруши разпоредбите на Договора, които закрепват спазването на принципите на конкуренция, на свобода на установяване и на свободно предоставяне на услуги“.

14 Според тази юрисдикция ако се установи, че са несъвместими с общностното право, националните и регионални разпоредби, които не допускат изграждането на бензиностанция от Attanasio, не трябва да се прилагат. Следователно жалбата по главното производство трябва да се обяви за недопустима поради липса на правен интерес от страна на Attanasio.

15 При тези условия Tribunale amministrativo regionale del Lazio решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместими ли са с общностното право, и по-точно с членове [43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО] и с общностните принципи на икономическа конкуренция и на недопускане на правна дискриминация, закрепени в Договора […], регионалните и националните италиански разпоредби, които предвиждат задължително минимално разстояние между крайпътните бензиностанции, и специално член 13 от Регионалния закон [№ 8/2001], приложим за фактите, предмет на разглеждане от националната юрисдикция, и релевантен за разрешаването на спора, както и референтните национални разпоредби (Законодателен декрет № 32/1998 […], Закон № 57/2001 и министерски декрет от 31 октомври 2001 г.), тъй като са допуснали или във всеки случай не са попречили при упражняването на законово признатите ѝ правомощия италианската държава да предвиди в рамките на посочения по-горе член 13 минимално разстояние между крайпътните бензиностанции?“

По преюдициалния въпрос

Предварителни съображения

16 С оглед на съдържанието на поставения въпрос в самото начало следва да се напомни, че в рамките на член 267 ДФЕС Съдът не е компетентен да се произнася нито по тълкуването на законовите или подзаконовите национални разпоредби, нито по съответствието на такива разпоредби с правото на Съюза (вж. по-специално Решение от 18 ноември 1999 г. по дело Teckal, C-107/98, Recueil, стр. I-8121, точка 33, Решение от 4 март 2004 г. по дело Barsotti и др., C-19/01, C-50/01 и C-84/01, Recueil, стр. I-2005, точка 30 и Решение от 23 март 2006 г. по дело Enirisorse, C-237/04, Recueil, стр. I-2843, точка 24 и цитираната съдебна практика).

17 Съдът обаче многократно е постановявал, че е компетентен да предостави на запитващата юрисдикция всички насоки за тълкуване относно правото на Съюза, които могат да ѝ позволят да прецени това съответствие за постановяването на решение по делото, с което е сезирана (вж. по-специално Решение от 2 юли 1987 г. по дело Lefèvre, 188/86, Recueil, стр. 2963, точка 6, Решение от 15 декември 1993 г. по дело Hünermund и др., C-292/92, Recueil, стр. I-6787, точка 8 и Решение по дело Enirisorse, посочено по-горе, точка 24).

18 Така при наличието на въпроси, които са зададени неточно или излизат извън обхвата на предоставените на Съда с член 267 ДФЕС правомощия, последният следва да извлече от изпратените от националната юрисдикция данни, и по-конкретно от мотивите на акта за преюдициално запитване, тези разпоредби от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл по-специално Решение от 29 ноември 1978 г. по дело Redmond, 83/78, Recueil, стр. 2347, точка 26, Решение от 17 юни 1997 г. по дело Codiesel, C-105/96, Recueil, стр. I-3465, точка 13 и Решение от 26 май 2005 г. по дело António Jorge, C-536/03, Recueil, стр. I-4463, точка 16).

19 Следователно в конкретния случай Съдът трябва да се ограничи с разглеждането на разпоредбите на правото на Съюза, като им даде полезно за запитващата юрисдикция тълкуване, която ще трябва да прецени съответствието на националните законови разпоредби с посоченото право (вж. по аналогия по-специално Решение от 31 януари 2008 г. по дело Centro Europa 7, C-380/05, Сборник, стр. I-349, точка 51). Във връзка с това Съдът трябва да преформулира въпроса, който му е зададен (вж. по аналогия по-специално Решение от 23 март 2006 г. по дело FCE Bank, C-210/04, Recueil, стр. I-2803, точка 21).

20 В това отношение, доколкото поставеният въпрос се отнася до тълкуването на квалифицираните от запитващата юрисдикция като „общностни принципи на икономическа конкуренция и на недопускане на дискриминация“, въз основа на посочената в точка 18 от настоящото решение съдебна практика този въпрос следва да се разбира в смисъл, че се отнася, от една страна, до тълкуването на правилата на конкуренция, съдържащи се в част трета, дял VI, глава 1 от Договора, която включва членове 81—89 ЕО, и от друга страна, до тълкуването на

член 12 ЕО, който забранява в обхвата на приложение на посочения договор, без да се нарушават специалните разпоредби, съдържащи се в него, всякаква дискриминация на основание гражданство.

21 При тези условия поставеният въпрос следва да се разбира в смисъл, че с него се иска да се установи дали правото на Съюза, и по-конкретно членове 12 ЕО, 43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО, както и членове 81—89 ЕО, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредби на вътрешното право като разглежданите в главното производство, които предвиждат задължително минимално разстояние между крайпътните бензиностанции.

По компетентността на Съда и допустимостта на преюдициалното запитване

22 В самото начало следва да се посочи, че от предоставената на Съда преписка е видно — както впрочем самата запитваща юрисдикция посочва по същество — че всички обстоятелства в спора по главното производство се ограничават само до територията на една държава членка. Следователно най-напред следва да се провери дали Съдът е компетентен по настоящото дело да се произнесе по изброените в преюдициалния въпрос разпоредби от Договора, а именно членове 43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО (вж. по аналогия Решение по дело Centro Europa 7, посочено по-горе, точка 64).

23 Всъщност национална правна уредба като разглежданата по главното производство, в която се посочва, че се прилага без разлика между италианските граждани и гражданите на другите държави членки, по общо правило може да се отнесе към разпоредбите относно основните свободи, гарантирани от Договора, само доколкото се прилага към положения, които имат връзка с търговията между държавите членки (вж. Решение от 5 декември 2000 г. по дело

Guimont, C-448/98, Recueil, стр. I-10663, точка 21, Решение от 11 септември 2003 г. по дело Anomar и др., C-6/01, Recueil, стр. I-8621, точка 39 и цитираната съдебна практика, както и Решение по дело Centro Europa 7, посочено по-горе, точка 65).

24 В дадения случай обаче по никакъв начин не може да се изключи, че предприятия, установени в държави членки, различни от Италианската република, са били или биха били заинтересовани да продават горива в последната държава членка.

25 Освен това по принцип само националните юрисдикции могат да преценят, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициален въпрос, за да могат да постановят решението си, така и релевантността на въпросите, които поставят на Съда (Решение по дело Guimont, посочено по-горе, точка 22). Съдът може да отхвърли отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че искането тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство (Решение от 6 юни 2000 г. по дело Angonese, C-281/98, Recueil, стр. I-4139, точка 18, както и Решение по дело Anomar и др., посочено по-горе, точка 40).

26 В писменото си становище италианското правителство твърди, че след приемането на член 83a, параграф 17 от Закон № 133/2008, член 13 от Регионален закон № 8/2001 вече не се прилага, тъй като е несъвместим с посочения член 83a, параграф 17, който е норма от по-висока степен в италианския вътрешен правен ред. Според италианското правителство от това следва, че споменатият член 13 не трябва да се прилага в административното производство по искането на Attanasio.

27 При тези условия може да изглежда — както в хипотезата, посочена в акта за преюдициално запитване и изложена в точка 14 от настоящото решение, според която посоченият член 13 е несъвместим с правото на Съюза — че Attanasio няма правен интерес от спора по главното производство.

28 Именно по тази причина на 17 септември 2009 г. на основание на член 104, параграф 5 от своя процедурен правилник Съдът е поставил на запитващата юрисдикция въпрос дали, предвид по-специално съдържащото се в акта за преюдициално запитване изложение относно евентуалната липса на правен интерес на Attanasio по делото в главно производство, измененията, направени в релевантния италиански правен режим от член 83а, параграфи 17 и 18 от Закон № 133/2008, във връзка с член 1, параграф 2, последна алинея от Закон № 131 от 5 юни 2003 г., влияят върху интереса от получаване на преюдициално заключение по настоящото дело. В това отношение следва да се напомни, че възложените на Съда правомощия в рамките на производството по постановяване на преюдициално заключение се състоят в подпомагане на правораздаването в държавите членки, а не във формулиране на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси (вж. в този смисъл по-специално Решение от 3 февруари 1983 г. по дело Robards, 149/82, Recueil, стр. 171, точка 19, Решение от 9 февруари 1995 г. по дело Leclerc-Siplec, C-412/93, Recueil, стр. I-179, точка 12 и Решение от 16 юли 2009 г. по дело Zuid-Chemie, C-189/08, Сборник, стр. I-6917, точка 36).

29 С акт от 3 декември 2009 г., депозиран в секретариата на Съда на 22 януари 2010 г., запитващата юрисдикция потвърждава, че по принцип след посочените изменения член 13 от Регионален закон № 8/2001 вече не е приложим. Тази юрисдикция обаче поддържа преюдициалното си запитване. Всъщност Закон № 133/2008 трябва да породи действие едва след датата на влизането си в сила. Освен това възможността Attanasio да подаде отново искане за разрешително съгласно изменената италианска правна уредба би могла да срещне все още неустановими препятствия, които правят несигурна защитата на посоченото в спора по главното производство материално право.

30 При тези условия не може да се приеме за видно, че исканото от запитващата юрисдикция тълкуване на правото на Съюза няма да ѝ бъде необходимо за разрешаването на спора, с който тя е сезирана.

31 Следователно поставеният въпрос е допустим, тъй като се отнася до членове 43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО, които като предвиждат специфични правила за недопускане на дискриминация в области, спадащи съответно към свободата на установяване, свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали, представляват специфичен израз в тези области на закрепения в член 12 ЕО общ принцип за забрана на всякаква дискриминация на основание гражданство.

32 От друга страна, доколкото поставеният въпрос, както е преформулиран в точка 21 от настоящото решение, се отнася до тълкуване на членове 81—89 ЕО, следва да се напомни, че необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическия и правен контекст, в който се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават (вж. Решение по дело Centro Europa 7, посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика). Тези изисквания са особено важни в областта на конкуренцията, която се характеризира със сложни фактически и правни положения (вж. в този смисъл по-специално Решение от 26 януари 1993 г. по дело Telemarsicabruzzo и др., C-320/90—C-322/90, Recueil, стр. I-393, точка 7, Решение от 23 ноември 2006 г. по дело Asnef-Equifax и Administración del Estado, C-238/05, Recueil, стр. I-11125, точка 23 и Решение от 13 декември 2007 г. по дело United Pan-Europe Communications Belgium и др., C-250/06, Сборник, стр. I-11135, точка 20).

33 В конкретния случай обаче в акта за преюдициално запитване не се предоставят фактическите и правните обстоятелства, които биха позволили на Съда да определи условията, при които държавни мерки като разглежданите в главното производство биха могли да спадат към приложното поле на свързаните с конкуренцията разпоредби на Договора. По-конкретно, в посочения акт не се предоставя каквото и да било указание относно точните правила на конкуренция, чието тълкуване се иска, нито каквото и да било обяснение относно връзката, която се установява между тези правила и спора по главното производство или неговия предмет.

34 При тези условия, доколкото може да се тълкува като искане за тълкуване на членове 81—89 ЕО, поставеният въпрос трябва да се обяви за недопустим.

35 Следователно поставеният въпрос, както е преформулиран в точка 21 от настоящото решение, следва да се разгледа единствено предвид членове 12 ЕО, 43 ЕО, 48 ЕО, 49 ЕО и 56 ЕО.

По съществото на спора

36 Изграждането на крайпътни бензиностанции спада към понятието „установяване“ по смисъла на Договора. Това понятие е много широко и включва възможността гражданин на Съюза да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата по произхода му, и да извлича полза от това (вж. в този смисъл по-специално Решение от 21 юни 1974 г. по дело Reyners, 2/74, Recueil, стр. 631, точка 21, Решение от 30 ноември 1995 г. по дело Gebhard, C-55/94, Recueil, стр. I-4165, точка 25 и Решение от 11 октомври 2007 г. по дело ELISA, C-451/05, Сборник, стр. I-8251, точка 63).

37 Следва да се напомни, че член 12 ЕО е предназначен да се прилага самостоятелно само за положения, уредени от правото на Съюза, за които Договорът не предвижда специфични правила за недопускане на дискриминация. Принципът за недопускане на дискриминация обаче е приложен в областта на правото на установяване от член 43 ЕО (вж. в този смисъл по-специално Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Skanavi и Chryssanthakopoulos, C-193/94, Recueil, стр. I-929, точки 20 и 21, Решение от 13 април 2000 г. по дело Baars, C-251/98, Recueil, стр. I-2787, точки 23 и 24 и Решение от 17 януари 2008 г. по дело Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Сборник, стр. I-173, точка 14).

38 Следователно в дадения случай не се налага тълкуване на член 12 ЕО.

39 Освен това съгласно член 50, първа алинея ЕО разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги се прилагат само ако разпоредбите

относно правото на установяване не се прилагат. Следователно член 49 ЕО също не е релевантен в конкретния случай. Всъщност изграждането на крайпътни бензиностанции от юридически лица по смисъла на член 48 ЕО по необходимост предполага достъп на последните до територията на приемащата държава членка за целите на трайно и продължително участие в икономическия живот на тази държава, по-специално чрез създаването на представителства, клонове или дъщерни дружества (вж. по аналогия Решение по дело Gebhard, посочено по-горе, точки 22—26, както и Решение от 29 април 2004 г. по дело Комисия/Португалия, C-171/02, Recueil, стр. I-5645, точки 24 и 25).

40 Освен това дори да се предположи, че разглежданата в главното производство правна уредба има въздействие върху свободното движение на капитали, от съдебната практика следва, че това въздействие би било неизбежна последица от евентуалното ограничаване на свободата на установяване и следователно не оправдава самостоятелното разглеждане на посочената правна уредба с оглед на член 56 ЕО (вж. по аналогия Решение от 12 септември 2006 г. по дело Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Recueil, стр. I-7995, точка 33, Решение от 18 юли 2007 г. по дело Oy AA, C-231/05, Сборник, стр. I-6373, точка 24 и Решение от 26 юни 2008 г. по дело Burda, C-284/06, Сборник, стр. I-4571, точка 74).

41 От гореизложеното следва, че на поставения въпрос, както е преформулиран в точка 21 от настоящото решение, трябва да се отговори единствено в светлината на разпоредбите на Договора относно свободата на установяване.

42 Свободата на установяване, която е призната в член 43 ЕО на гражданите на Съюза и която им предоставя възможност да започват и упражняват дейност като самостоятелно заети лица, както и да учредяват и управляват предприятия при същите условия като определените от законодателството на държавата членка на установяване за собствените ѝ граждани, съгласно член 48 ЕО обхваща по отношение на учредените в съответствие със законодателството на една държава членка дружества със седалище, централно управление или основно място на дейност в рамките на Европейския съюз, правото да извършват дейността си

в съответната държава членка посредством дъщерно дружество, клон или представителство (вж. по-специално Решение от 21 септември 1999 г. по дело Saint-Gobain ZN, C-307/97, Recueil, стр. I-6161, точка 35, Решение по дело Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas, посочено по-горе, точка 41, както и Решение от 13 март 2007 г. по дело Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Сборник, стр. I-2107, точка 36).

43 Съгласно постоянна съдебна практика член 43 ЕО не допуска национални мерки, които биха могли да затруднят или да възпрепятстват упражняването от страна на гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване, макар същите да се прилагат без разлика, основана на гражданство (в този смисъл вж. по-специално Решение от 31 март 1993 г. по дело Kraus, C-19/92, Recueil, стр. I-1663, точка 32, Решение по дело Gebhard, посочено по-горе, точка 37, Решение от 5 октомври 2004 г. по дело CaixaBank France, C-442/02, Recueil, стр. I-8961, точка 11 и Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 33 и цитираната съдебна практика).

44 Съдът по-специално приема, че такива ограничаващи последици могат да настъпят, когато поради национална правна уредба дадено дружество може да бъде възпряно да създаде подчинени образувания, като например постоянен обект, в други държави членки и да упражнява дейността си чрез такива образувания (вж. в този смисъл по-специално Решение от 13 декември 2005 г. по дело Marks & Spencer, C-446/03, Recueil, стр. I-10837, точки 32 и 33, Решение от 23 февруари 2006 г. по дело Keller Holding, C-471/04, Recueil, стр. I-2107, точка 35 и Решение от 23 февруари 2008 г. по дело Deutsche Shell, C-293/06, стр. I-1129, точка 29).

45 В този смисъл правна уредба като разглежданата в главното производство, която за откриването на нови крайпътни бензиностанции изисква спазването на минимално отстояние от други подобни съоръжения, представлява ограничение по смисъла на член 43 ЕО. Всъщност такава правна уредба, която се прилага само за новите бензиностанции, но не и за вече съществуващите преди влизането ѝ в сила, подчинява на условия достъпа до дейността за дистрибуция на горива и, благоприятствайки по този начин вече присъстващите на италианската територия оператори, може да възпре, дори да възпрепятства, достъпа

до италианския пазар на операторите от други държави членки (вж. също, по аналогия, Решение по дело CaixaBank France, посочено по-горе, точки 11—14, както и Решение от 28 април 2009 г. по дело Комисия/Италия, C-518/06, Сборник, стр. I-3491, точки 62—64, 70 и 71).

46 При тези обстоятелства следва да се провери доколко разглежданото в главното производство ограничение може да бъде допуснато на основание на едно от посочените в член 46 ЕО съображения или обосновано от императивни съображения от общ интерес съгласно практиката на Съда.

47 Запитващата юрисдикция определя като релевантни по отношение на разглежданата в главно производство правна уредба целите, свързани с безопасността на движението по пътищата, с опазването на здравето и околната среда и с рационализиране на предоставяните на потребителите услуги.

48 В писменото си становище италианското правителство не е предоставило данни, с които да обоснове посочената правна уредба, като — както е видно от точка 26 от настоящото решение — само твърди, че същата вече не се прилага.

49 Член 46, параграф 1 ЕО допуска по-специално ограничения на свободата на установяване по съображения за обществено здраве (вж. в този смисъл Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 46).

50 Освен това в практиката на Съда са установени някои императивни съображения от общ интерес, които могат да обосноват ограниченията на гарантираните от Договора основни свободи. Сред вече признатите от Съда съображения

са целите, свързани с безопасността на движението по пътищата (вж. по-специално Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Van Schaik, C-55/93, Recueil, стр. I-4837, точка 19, както и Решение от 15 март 2007 г. по дело Комисия/Финландия, C-54/05, Сборник, стр. I-2473, точка 40 и цитираната съдебна практика), с опазването на околната среда (вж. по-специално Решение от 20 септември 1988 г. по дело Комисия/Дания, Recueil, стр. 4607, точка 9, както и Решение от 14 декември 2004 г. по дело Radlberger Getränkegesellschaft и S. Spitz, C-309/02, Recueil, стр. I-11763, точка 75) и със защитата на потребителите (вж. по-специално Решение от 4 декември 1986 г. по дело Комисия/Франция, 220/83, Recueil, стр. 3663, точка 20, Решение по дело CaixaBank France, посочено по-горе, точка 21 и Решение от 29 ноември 2007 г. по дело Комисия/Австрия, C-393/05, Сборник, стр. I-10195, точка 52 и цитираната съдебна практика).

51 Следва да се напомни обаче, че независимо от наличието на легитимна цел от гледна точка на правото на Съюза, ограничението на закрепените в Договора основни свободи може да бъде обосновано само ако разглежданата мярка е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната от нея цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл Решение от 26 ноември 2002 г. по дело Oteiza Olazabal, C-100/01, Recueil, стр. I-10981, точка 43, Решение от 16 октомври 2008 г. по дело Renneberg, C-527/06, стр. I-7735, точка 81, Решение от 11 юни 2009 г. по дело X и Passenheim-van Schoot, C-155/08 и C-157/08, Сборник, стр. I-5093, точка 47 и Решение от 17 ноември 2009 г. по дело Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Сборник, стр. I-10821, точка 42). Освен това национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (вж. по-специално Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 55 и Решение по дело Presidente del Consiglio dei Ministri, посочено по-горе, точка 42).

52 В конкретния случай, на първо място, що се отнася до целите, свързани с безопасността на движението по пътищата, както и с опазването на здравето и околната среда, без да се засягат проверките, които следва евентуално да се извършат от запитващата юрисдикция, разглежданата в главното производство правна уредба явно не отговаря на напомнените в предходната точка изисквания.

53 Всъщност както самата запитваща юрисдикция подчертава, посочената правна уредба се прилага само в случаите на изграждане на нови бензиностанции. Следователно тя не се прилага за вече съществуващите бензиностанции, което би наложило например последните да бъдат постепенно преместени, за да отговарят на нормите относно минималното разстояние. Както посочва запитващата юрисдикция, това обстоятелство поставя под въпрос съгласуваността на разглежданата в главното производство правна уредба с посочените по-горе цели.

54 Освен това дори да се приеме, че правилата за задължително минимално разстояние между крайпътните бензиностанции могат да постигнат целите, свързани с безопасността на движението по пътищата, както и с опазването на здравето и околната среда, от самите констатации на запитващата юрисдикция следва, че тези цели могат да се постигнат и по по-подходящ начин, като се вземе предвид точното положение на всяка предвиждана бензиностанция в рамките на контрола, който общините трябва да осъществяват, и във всеки случай при искане за разрешително за откриване на нова бензиностанция. Видно от точка 4 от настоящото решение, този контрол се отнася по-специално до съответствието на бензиностанцията с разпоредбите на устройствения план, както и с нормите, свързани с безопасността за здравето, за околната среда и за движението по пътищата. При тези условия, както самата запитваща юрисдикция посочва, въвеждането на минимално разстояние изглежда надхвърля необходимото за постигането на преследваните цели.

55 На второ място, що се отнася до посочената в акта за преюдициално запитване цел, която се състои в „рационализиране на предоставяните на потребителите услуги“, от една страна, следва да се напомни, че мотиви от чисто икономическо естество не могат да представляват императивни съображения от общ интерес, които могат да обосноват ограничение на основна свобода, гарантирана от Договора (вж. Решение от 17 март 2005 г. по дело Kranemann, C-109/04, Recueil, стр. I-2421, точка 34 и цитираната съдебна практика).

56 От друга страна, дори да се предположи, че тази цел, доколкото спада към защитата на потребителите, може да се разглежда като представляваща императивно съображение от общ интерес, а не като мотив от чисто икономическо естество, трудно е да се разграничи начинът, по който правна уредба като разглежданата по главното производство може да защити потребителите или да им предостави ползи. Напротив, както запитващата юрисдикция посочва по същество, такава правна уредба, възпрепятствайки достъпа на нови оператори до пазара, изглежда по-скоро благоприятства положението на вече присъстващи на италианската територия оператори, без потребителите да извличат от това действителни предимства. Във всеки случай изглежда, че посочената правна уредба надхвърля необходимото за постигането на евентуалната цел за защита на потребителите, което при необходимост следва да се провери от запитващата юрисдикция.

57 С оглед на изложеното по-горе на поставения въпрос следва да се отговори, че член 43 ЕО, във връзка с член 48 ЕО, трябва да се тълкува в смисъл, че вътрешноправна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда задължително минимално разстояние между крайпътните бензиностанции, представлява ограничение на закрепената в Договора свобода на установяване. При обстоятелства като в спора по главното производство това ограничение изглежда не може да бъде обосновано от цели, свързани с безопасността на движението по пътищата, с опазването на здравето и околната среда и с рационализиране на предоставяните на потребителите услуги — факт, който запитващата юрисдикция следва да провери.

По съдебните разноски

58 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 43 ЕО, във връзка с член 48 ЕО, трябва да се тълкува в смисъл, че вътрешноправна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда задължително минимално разстояние между крайпътните бензиностанции, представлява ограничение на закрепената в Договора свобода на установяване. При обстоятелства като в спора по главното производство това ограничение изглежда не може да бъде обосновано от цели, свързани с безопасността на движението по пътищата, с опазването на здравето и околната среда и с рационализиране на предоставяните на потребителите услуги — факт, който запитващата юрисдикция следва да провери.

Подписи