HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

11 martie 2010 *

În cauza C-384/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Italia), prin decizia din 3 iulie 2008, primită de Curte la 27 august 2008, în procedura

Attanasio Group Srl

împotriva

Comune di Carbognano,

cu participarea:

Felgas Petroli Srl,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președintele Camerei a doua, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, doamna P. Lindh, domnii A. Rosas, A. Ó Caoimh (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul R. Grass,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de doamna M. Russo, avvocato dello Stato;

— pentru guvernul ceh, de domnul M. Smolek, în calitate de agent;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul E. Traversa și de doamna C. Cattabriga, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE, precum și a „principiilor concurenței economice și nediscriminării juridice prevăzute de Tratatul [CE]”.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Attanasio Group Srl (denumită în continuare „Attanasio”), pe de o parte, și Comune di Carbognano (localitatea Carbognano), pe de altă parte, privind acordarea unei autorizații de construire pentru o instalație de distribuție de carburanți unui terț, Felgas Petroli Srl (denumită în continuare „Felgas Petroli”).

Cadrul juridic național

3 Sistemul de distribuție a carburanților în Italia a fost reformat prin Decretul legislativ nr. 32 din 11 februarie 1998 privind raționalizarea sistemului de distribuție a carburanților, în conformitate cu articolul 4 alineatul 4 litera c) din Legea nr. 59 din 15 martie 1997 (GURI nr. 53 din 5 martie 1998, p. 4), modificat și completat ulterior în mai multe rânduri (denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 32/1998”).

4 În conformitate cu articolul 2 din decretul legislativ menționat, construirea și exploatarea de instalații de distribuție de carburanți sunt supuse unei autorizații administrative. Aceasta este acordată de localitatea pe teritoriul căreia sunt exercitate aceste

activități, cu condiția de a se constata conformitatea instalațiilor cu dispozițiile planului de amenajare a teritoriului, cu reglementarea fiscală și cu cea referitoare la siguranța sanitară, de mediu și rutieră, cu dispozițiile referitoare la protecția bunurilor cu valoare istorică și artistică, precum și cu programele de orientare a regiunilor italiene.

5 Articolul 19 din Legea nr. 57 din 5 martie 2001 privind dispoziții în domeniul deschiderii și reglementării piețelor (GURI nr. 66 din 20 martie 2001, p. 4, denumită în continuare „Legea nr. 57/2001") prevede adoptarea unui plan național prin care se urmărește să se asigure calitatea și eficiența serviciului, înghețarea prețurilor de vânzare și raționalizarea sistemului de distribuție a carburanților și cuprinde linii directoare referitoare la modernizarea sistemului de distribuție a carburanților (denumit în continuare „planul național"). În conformitate cu acest plan, adoptat printr-un decret ministerial din 31 octombrie 2001 privind aprobarea planului național ce cuprinde liniile directoare pentru modernizarea sistemului de distribuție a carburanților (GURI nr. 279 din 30 noiembrie 2001, p. 37, denumit în continuare „Decretul ministerial din 31 octombrie 2001"), regiunile, în cadrul competențelor de programare care le sunt atribuite, alcătuiesc planuri regionale în care stabilesc, printre altele, criteriile pentru deschiderea unor noi puncte de vânzare. Potrivit observațiilor scrise ale Comisiei Comunităților Europene, la data faptelor aflate la originea acțiunii principale, distanțele minime obligatorii dintre instalații erau incluse în aceste criterii.

6 În acest cadru, Regione Lazio (regiunea Lazio) a adoptat Legea regională nr. 8/2001 (*Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* din 10 aprilie 2001). În temeiul articolului 13 din această lege, autoritățile locale, în exercitarea competenței care le este acordată pentru a defini criteriile, cerințele și caracteristicile privind zonele în care pot fi construite instalațiile de distribuție de carburanți, precum și dispozițiile care vor fi aplicabile acestora, trebuie să țină seama de diferite criterii printre care figurează, la data faptelor din acțiunea principală, respectarea distanțelor minime dintre diferitele instalații. În ceea ce privește în special instalațiile situate de-a lungul drumurilor provinciale, articolul 13 menționat prevede o distanță minimă de trei kilometri.

7 La scurt timp după data la care decizia de trimitere a fost pronunțată și înainte ca aceasta să ajungă la Curte, legiuitorul italian a adoptat Legea nr. 133 din 6 august 2008 referitoare la transformarea în lege a Decretului legislativ nr. 112 din 25 iunie 2008 privind dispoziții urgente pentru dezvoltarea economică, simplificarea, competitivitatea, stabilizarea finanțelor publice, precum și repartizarea justă a fiscalității (supliment ordinar la GURI nr. 195 din 21 august 2008, denumită în continuare „Legea nr. 133/2008"). Această lege, la articolul 83 bis alineatul 17, prevede:

„În scopul de a garanta respectarea deplină a dispozițiilor din legislația comunitară privind protecția concurenței și de a asigura o bună funcționare uniformă a pieței, constituirea și exploatarea unei instalații de distribuție de carburanți nu pot fi condiționate de închiderea instalațiilor existente și nici de respectarea obligațiilor, cu o finalitate comercială, referitoare la un *numerus clausus*, în ceea ce privește distanțele minime dintre instalații și dintre instalații și întreprinderi sau suprafețe comerciale foarte mici sau care impun restricții sau obligații cu privire la posibilitatea de a oferi, în aceeași instalație sau în aceeași zonă, activități sau produse suplimentare."

8 Articolul 83 bis menționat prevede, la alineatul 18, că „dispozițiile alineatului 17 reprezintă principii generale în domeniul protecției concurenței și a nivelurilor esențiale ale prestațiilor în sensul articolului 117 din Constituție".

9 În conformitate cu articolul 1 alineatul 2 ultimul paragraf din Legea nr. 131 din 5 iunie 2003 privind dispoziții de adaptare a dreptului Republicii la Legea constituțională nr. 3 din 18 octombrie 2001 (GURI nr. 132 din 10 iunie 2003, p. 5):

„Dispozițiile legale regionale referitoare la domeniile care fac parte din competența legislativă exclusivă a statului, aplicabile la data intrării în vigoare a prezentei legi, rămân aplicabile până la data intrării în vigoare a dispozițiilor naționale în aceste domenii [...]"

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

10 Attanasio, cu sediul în Viterbe (Italia), a adresat Comune di Caprarola o cerere de autorizare a construirii unei instalații de distribuție a carburanților, a lubrifianților și a gazului petrolier lichefiat (GPL) pe drumul provincial denumit „Massarella". În cursul procedurii administrative a reieșit că, între timp, Comune di Carbognano acordase în favoarea Felgas Petroli autorizația de construire a unei stații de distribuție de carburanți la o mică distanță față de amplasamentul la care se referea cererea formulată de Attanasio.

11 În temeiul articolului 13 din Legea regională nr. 8/2001, eliberarea de către Comune di Carbognano a autorizației de construire în favoarea Felgas Petroli nu mai permitea, așadar, admiterea cererii formulate de Attanasio.

12 Din decizia de trimitere reiese că, ulterior, Attanasio a formulat în fața instanței de trimitere o acțiune îndreptată împotriva acordării unei autorizații în favoarea Felgas Petroli, prezentând o cerere de măsuri provizorii având ca obiect suspendarea efectelor acestei autorizații.

13 Instanța de trimitere consideră că reglementarea pertinentă, și anume în special articolul 13 din Legea regională nr. 8/2001, dar și Decretul legislativ nr. 32/1998, Legea nr. 57/2001 și Decretul ministerial din 31 octombrie 2001, „este susceptibilă să încalce dispozițiile tratatului care prevăd respectarea principiilor concurenței, libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor".

14 Potrivit acestei instanțe, dacă s-ar stabili că dispozițiile naționale și regionale care se opun construirii de către Attanasio a instalației sunt incompatibile cu dreptul comunitar, acestea din urmă ar trebui să rămână neaplicate. Prin urmare, acțiunea principală ar trebui să fie declarată inadmisibilă din cauza lipsei interesului Attanasio de a exercita acțiunea.

15 În aceste condiții, Tribunale amministrativo regionale del Lazio a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile regionale și naționale italiene care prevăd distanțe minime obligatorii între instalațiile rutiere de distribuție de carburanți, în special articolul 13 din Legea regională [nr. 8/2001], aplicabilă situației de fapt cu care este sesizată această instanță și pertinentă în vederea soluționării litigiului, precum și dispozițiile naționale de referință (Decretul legislativ nr. 32/1998 […], Legea nr. 57/2001 și Decretul ministerial din 31 octombrie 2001), în măsura în care acestea au permis sau, în orice caz, nu au împiedicat, în cadrul exercitării competențelor normative ale statului italian, impunerea, la articolul 13 citat anterior, de distanțe minime între instalațiile rutiere de distribuție de carburanți, sunt compatibile cu dreptul comunitar și în special cu articolele [43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE] și cu principiile comunitare ale concurenței economice și nediscriminării juridice prevăzute de tratat […]?"

Cu privire la întrebarea preliminară

Considerații introductive

16 Având în vedere modul de redactare a întrebării adresate, trebuie să se amintească de la bun început că, în cadrul articolului 267 TFUE, Curtea nu este competentă să se pronunțe nici cu privire la interpretarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative naționale, nici cu privire la conformitatea unor asemenea dispoziții cu dreptul Uniunii (a se vedea în special Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal, C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 33, Hotărârea din 4 martie 2004, Barsotti și alții, C-19/01, C-50/01 și C-84/01, Rec., p. I-2005, punctul 30, precum și Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse, C-237/04, Rec., p. I-2843, punctul 24 și jurisprudența citată).

17 Totuși, Curtea a hotărât în mod repetat că este competentă să furnizeze instanței naționale toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care pot să îi permită să aprecieze o asemenea conformitate în vederea soluționării cauzei cu care este sesizată (a se vedea printre altele Hotărârea din 2 iulie 1987, Lefèvre, 188/86, Rec., p. 2963, punctul 6, Hotărârea din 15 decembrie 1993, Hünermund și alții, C-292/92, Rec., p. I-6787, punctul 8, precum și Hotărârea Enirisorse, citată anterior, punctul 24).

18 Astfel, în cazul în care întrebările au fost formulate necorespunzător sau depășesc cadrul puterilor care sunt conferite Curții prin articolul 267 TFUE, aceasta are competența de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională, în special din motivarea deciziei de trimitere, elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 29 noiembrie 1978, Redmond, 83/78, Rec., p. 2347, punctul 26, Hotărârea din 17 iunie 1997, Codiesel, C-105/96, Rec., p. I-3465, punctul 13, și Hotărârea din 26 mai 2005, António Jorge, C-536/03, Rec., p. I-4463, punctul 16).

19 Curtea este competentă, așadar, în speță, să își limiteze analiza la prevederile dreptului Uniunii, furnizând o interpretare a acestora care să fie utilă instanței de trimitere, căreia îi revine obligația de a aprecia conformitatea actelor legislative naționale cu dreptul respectiv (a se vedea, prin analogie, în special Hotărârea din 31 ianuarie 2008, Centro Europa 7, C-380/05, Rep., p. I-349, punctul 51). Din această perspectivă, Curtea trebuie să reformuleze întrebarea care îi este adresată (a se vedea, prin analogie, în special Hotărârea din 23 martie 2006, FCE Bank, C-210/04, Rec., p. I-2803, punctul 21).

20 În această privință, în măsura în care întrebarea adresată are în vedere o interpretare a ceea ce instanța de trimitere califică drept „principii comunitare ale concurenței economice și nediscriminării juridice", trebuie, în temeiul jurisprudenței menționate la punctul 18 din prezenta hotărâre, ca această întrebare să fie înțeleasă în sensul că se referă la interpretarea, pe de o parte, a normelor de concurență prevăzute în partea a treia titlul VI capitolul 1 din tratat, care cuprinde articolele 81 CE-89 CE și, pe

de altă parte, a articolului 12 CE, care interzice, în domeniul de aplicare al tratatului menționat, fără a aduce atingere dispozițiilor speciale pe care le prevede, orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau de naționalitate.

21 În acest condiții, este necesar ca întrebarea adresată să fie înțeleasă în sensul că solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii, în special articolele 12 CE, 43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE, precum și articolele 81 CE-89 CE, trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unor dispoziții de drept intern, precum cele în cauză în acțiunea principală, care prevăd distanțe minime obligatorii între instalațiile rutiere de distribuție de carburanți.

Cu privire la competența Curții și la admisibilitatea cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare

22 Trebuie arătat de la bun început că din dosarul depus la Curte reiese, astfel cum în esență a arătat, de altfel, însăși instanța de trimitere, că toate elementele acțiunii principale sunt limitate la interiorul unui singur stat membru. Prin urmare, este necesar să se verifice în prealabil dacă Curtea este competentă în prezenta cauză să se pronunțe asupra dispozițiilor tratatului enumerate în întrebarea preliminară, și anume articolele 43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Centro Europa 7, citată anterior, punctul 64).

23 Astfel, o reglementare națională, precum cea în discuție în acțiunea principală, care este, potrivit cuprinsului său, aplicabilă fără deosebire resortisanților italieni și resortisanților altor state membre, nu poate intra, în general, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de tratat decât în măsura în care aceasta se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre (a se vedea Hotărârea din 5 decembrie 2000, Guimont,

C-448/98, Rec., p. I-10663, punctul 21, Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții, C-6/01, Rec., p. I-8621, punctul 39 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Centro Europa 7, citată anterior, punctul 65).

24 Cu toate acestea, în speță nu poate fi în niciun fel exclus ca întreprinderi cu sediul în alte state membre decât Republica Italiană să fie sau să fi fost interesate să comercializeze carburanți în acest ultim stat membru.

25 Pe de altă parte, numai instanțele naționale au competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile fiecărei cauze, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții (Hotărârea Guimont, citată anterior, punctul 22). Respingerea de către aceasta a unei cereri formulate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale (Hotărârea din 6 iunie 2000, Angonese, C-281/98, Rec., p. I-4139, punctul 18, precum și Hotărârea Anomar și alții, citată anterior, punctul 40).

26 În observațiile sale scrise, guvernul italian a arătat că, în urma adoptării articolului 83 bis alineatul 17 din Legea nr. 133/2008, articolul 13 din Legea regională nr. 8/2001 nu se mai aplică, întrucât este incompatibil cu articolul 83 bis alineatul 17 menționat, care are un rang superior în ordinea juridică internă italiană. Din aceasta rezultă că, potrivit acestui guvern, articolul 13 menționat nu trebuie să fie aplicat în procedura administrativă referitoare la cererea formulată de Attanasio.

27 În aceste împrejurări, s-ar părea că, la fel ca în ipoteza amintită în decizia de trimitere și prezentată la punctul 14 din prezenta hotărâre, potrivit căreia articolul 13 menționat este incompatibil cu dreptul Uniunii, Attanasio nu avea interes să exercite acțiunea principală.

28 Acesta este motivul pentru care, la 17 septembrie 2009, Curtea, în temeiul articolului 104 alineatul (5) din Regulamentul de procedură, a întrebat instanța de trimitere dacă, ținând seama în special de expunerea care figurează în decizia de trimitere referitoare la posibila lipsă a interesului Attanasio de a exercita acțiunea principală, modificările aduse regimului juridic italian pertinent prin articolul 83 bis alineatele 17 și 18 din Legea nr. 133/2008 coroborat cu articolul 1 alineatul 2 ultimul paragraf din Legea nr. 131 din 5 iunie 2003 aveau un efect în ceea ce privește interesul de a obține pronunțarea unei hotărâri preliminare în prezenta cauză. Trebuie astfel să se amintească în această privință că funcția conferită Curții în cadrul trimiterilor preliminare este de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative cu privire la întrebări generale sau ipotetice (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 3 februarie 1983, Robards, 149/82, Rec., p. 171, punctul 19, Hotărârea din 9 februarie 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Rec., p. I-179, punctul 12, și Hotărârea din 16 iulie 2009, Zuid-Chemie, C-189/08, Rep., p. I-6917, punctul 36).

29 Prin ordonanța din 3 decembrie 2009, depusă la grefa Curții la 22 ianuarie 2010, instanța de trimitere a confirmat că, în principiu, modificările menționate mai sus au drept consecință faptul că, în special, articolul 13 din Legea regională nr. 8/2001 nu mai poate fi aplicat. Totuși, această instanță și-a menținut cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare. Astfel, Legea nr. 133/2008 este destinată să producă efecte numai de la data intrării sale în vigoare. În plus, simpla posibilitate pentru Attanasio de a formula o nouă cerere de autorizare în conformitate cu reglementarea italiană modificată s-ar putea confrunta cu obstacole încă neidentificabile, care să determine o protecție aleatorie a dreptului substanțial invocat în acțiunea principală.

30 În aceste condiții, nu rezultă în mod evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată de către instanța de trimitere nu ar fi necesară acesteia din urmă pentru soluționarea litigiului cu care este sesizată.

31 Rezultă că întrebarea adresată este admisibilă în măsura în care are în vedere articolele 43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE, care, întrucât prevăd norme specifice de nediscriminare în domeniile care intră sub incidența libertății de stabilire, a liberei prestări a serviciilor și, respectiv, a liberei circulații a capitalurilor, constituie expresia specifică, în aceste domenii, a principiului general al interzicerii oricărei discriminări pe motiv de cetățenie sau de naționalitate prevăzut la articolul 12 CE.

32 În schimb, în măsura în care întrebarea adresată, astfel cum este reformulată la punctul 21 din prezenta hotărâre, urmărește o interpretare a articolelor 81 CE-89 CE, trebuie amintit că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului comunitar care să îi fie utilă instanței naționale presupune ca aceasta din urmă să definească cadrul factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice ipotezele de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (a se vedea Hotărârea Centro Europa 7, citată anterior, punctul 57 și jurisprudența citată). Aceste cerințe sunt valabile în special în domeniul concurenței, care se caracterizează prin situații de fapt și de drept complexe (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 26 ianuarie 1993, Telemarsicabruzzo și alții, C-320/90-C-322/90, Rec., p. I-393, punctul 7, Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Asnef-Equifax și Administración del Estado, C-238/05, Rec., p. I-11125, punctul 23, precum și Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții, C-250/06, Rep., p. I-11135, punctul 20).

33 Or, în speță, decizia de trimitere nu oferă Curții elementele de fapt sau de drept care să îi permită să stabilească condițiile în care măsuri de stat cum sunt cele din acțiunea principală ar putea intra sub incidența dispozițiilor tratatului referitoare la concurență. În special, decizia menționată nu oferă nicio indicație în ceea ce privește normele precise de concurență a căror interpretare o solicită și nici vreo explicație privind legătura pe care o stabilește între aceste norme și acțiunea principală sau obiectul acesteia.

34 În aceste condiții, în măsura în care întrebarea adresată poate fi interpretată în sensul că urmărește o interpretare a articolelor 81 CE-89 CE, aceasta trebuie să fie declarată inadmisibilă.

35 Prin urmare, este necesar să se examineze întrebarea adresată, astfel cum a fost reformulată la punctul 21 din prezenta hotărâre, numai în raport cu articolele 12 CE, 43 CE, 48 CE, 49 CE și 56 CE.

Cu privire la fond

36 Construirea de instalații rutiere de distribuție de carburanți intră sub incidența noțiunii „stabilire" în sensul tratatului. Această noțiune este foarte largă și implică posibilitatea unui resortisant al Uniunii de a participa, în mod stabil și continuu, la viața economică a unui stat membru diferit de statul de origine al acestuia și de a obține profit din această participare (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 21 iunie 1974, Reyners, 2/74, Rec., p. 631, punctul 21, Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard, C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 25, și Hotărârea din 11 octombrie 2007, ELISA, C-451/05, Rep., p. I-8251, punctul 63).

37 Trebuie amintit că articolul 12 CE nu are vocație de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care tratatul nu prevede norme specifice de nediscriminare. Or, principiul nediscriminării a fost pus în aplicare, în domeniul dreptului de stabilire, de articolul 43 CE (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 29 februarie 1996, Skanavi și Chryssanthakopoulos, C-193/94, Rec., p. I-929, punctele 20 și 21, Hotărârea din 13 aprilie 2000, Baars, C-251/98, Rec., p. I-2787, punctele 23 și 24, precum și Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Lammers & Van Cleeff, C-105/07, Rep., p. I-173, punctul 14).

38 Prin urmare, nu este necesar, în speță, să se facă o interpretare a articolului 12 CE.

39 În plus, în temeiul articolului 50 primul paragraf CE, dispozițiile tratatului referitoare la libera prestare a serviciilor se aplică numai dacă cele referitoare la dreptul

de stabilire nu se aplică. Prin urmare, nici articolul 49 CE nu este pertinent în speță. Astfel, construirea de instalații rutiere de distribuție de carburanți de către persoanele juridice în sensul articolului 48 CE presupune în mod necesar accesul acestora din urmă pe teritoriul statului membru gazdă în scopul unei participări stabile și continue la viața economică a acestui stat, în special prin înființarea de agenții, sucursale sau filiale (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Gebhard, citată anterior, punctele 22-26, precum și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, C-171/02, Rec., p. I-5645, punctele 24 și 25).

40 Pe de altă parte, presupunând că reglementarea în discuție în acțiunea principală ar avea efecte asupra liberei circulații a capitalurilor, din jurisprudență rezultă că asemenea efecte ar reprezenta consecința inevitabilă a unui eventual obstacol în calea libertății de stabilire și nu ar justifica, așadar, o analiză independentă a reglementării menționate în raport cu articolul 56 CE (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, Rec., p. I-7995, punctul 33, Hotărârea din 18 iulie 2007, Oy AA, C-231/05, Rep., p. I-6373, punctul 24, precum și Hotărârea din 26 iunie 2008, Burda, C-284/06, Rep., p. I-4571, punctul 74).

41 Din cele de mai sus rezultă că la întrebarea adresată, astfel cum a fost reformulată la punctul 21 din prezenta hotărâre, trebuie să se răspundă numai în lumina dispozițiilor din tratat referitoare la libertatea de stabilire.

42 Libertatea de stabilire, pe care articolul 43 CE o recunoaște resortisanților Uniunii și care presupune accesul acestora la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor în aceleași condiții cu cele definite pentru resortisanții proprii în legislația statului membru de stabilire, cuprinde, potrivit articolului 48 CE, în ceea ce privește societățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Uniunii Europene, dreptul de a-și

desfășura activitatea în statul membru respectiv prin intermediul unei filiale, al unei sucursale sau al unei agenții (a se vedea în special Hotărârea din 21 septembrie 1999, Saint-Gobain ZN, C-307/97, Rec., p. I-6161, punctul 35, Hotărârea Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas, citată anterior, punctul 41, precum și Hotărârea din 13 martie 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Rep., p. I-2107, punctul 36).

43 Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 43 CE se opune oricărei măsuri naționale care, chiar și atunci când se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus, C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32, Hotărârea Gebhard, citată anterior, punctul 37, Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 11, precum și Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 33 și jurisprudența citată).

44 Curtea s-a pronunțat în special în sensul că astfel de efecte restrictive se pot produce mai ales atunci când, ca urmare a unei reglementări naționale, o societate poate fi descurajată să creeze entități subordonate, cum ar fi un sediu permanent, în alte state membre și să își exercite activitățile prin intermediul unor astfel de entități (a se vedea în acest sens, în special, Hotărârea din 13 decembrie 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Rec., p. I-10837, punctele 32 și 33, Hotărârea din 23 februarie 2006, Keller Holding, C-471/04, Rec., p. I-2107, punctul 35, precum și Hotărârea din 23 februarie 2008, Deutsche Shell, C-293/06, p. I-1129, punctul 29).

45 Astfel, o reglementare, precum cea în discuție în acțiunea principală, care condiționează deschiderea unor noi instalații rutiere de distribuție a carburanților de respectarea distanțelor minime în raport cu alte instalații similare constituie o restricție în sensul articolului 43 CE. Într-adevăr, o asemenea reglementare, care nu se aplică decât noilor instalații, iar nu și unor instalații care existau înainte de intrarea în vigoare a acesteia, supune unor condiții accesul la activitatea de distribuție de carburanți și, întrucât favorizează operatorii care sunt deja prezenți pe teritoriul italian, este de natură să descurajeze și chiar să împiedice accesul pe piața italiană al

operatorilor care provin din alte state membre (a se vedea de asemenea, prin analogie, Hotărârea CaixaBank France, citată anterior, punctele 11-14, precum și Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia, C-518/06, Rep., p. I-3491, punctele 62-64, 70 și 71).

46 În aceste împrejurări, trebuie să se examineze în ce măsură restricția în cauză în acțiunea principală poate fi admisă în temeiul motivelor prevăzute la articolul 46 CE sau poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general.

47 Instanța de trimitere a identificat, ca fiind pertinente din perspectiva reglementării în discuție în acțiunea principală, obiectivele de siguranță rutieră, de protecție a sănătății și a mediului, precum și de raționalizare a serviciului prestat utilizatorilor.

48 În observațiile sale scrise, guvernul italian s-a abținut să furnizeze elemente care să justifice reglementarea menționată, limitându-se, astfel cum rezultă de la punctul 26 din prezenta hotărâre, să arate că aceasta nu mai este aplicabilă.

49 Articolul 46 alineatul (1) CE admite, printre altele, restricții privind libertatea de stabilire justificate de motive de sănătate publică (a se vedea în acest sens Hotărârea Hartlauer, citată anterior, punctul 46).

50 În plus, jurisprudența Curții a identificat anumite motive imperative de interes general care pot justifica restricții privind libertățile fundamentale garantate de tratat.

Printre astfel de motive deja recunoscute de către Curte figurează obiectivele de siguranță rutieră (a se vedea în special Hotărârea din 5 octombrie 1994, van Schaik, C-55/93, Rec., p. I-4837, punctul 19, precum și Hotărârea din 15 martie 2007, Comisia/Finlanda, C-54/05, Rec., p. I-2473, punctul 40 și jurisprudența citată), protecția mediului (a se vedea în special Hotărârea din 20 septembrie 1988, Comisia/Danemarca, 302/86, Rec., p. 4607, punctul 9, precum și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz, C-309/02, Rec., p. I-11763, punctul 75) și protecția consumatorilor (a se vedea în special Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Franța, 220/83, Rec., p. 3663, punctul 20, Hotărârea CaixaBank France, citată anterior, punctul 21, precum și Hotărârea din 29 noiembrie 2007, Comisia/Austria, C-393/05, Rep., p. I-10195, punctul 52 și jurisprudența citată).

51 Totuși, trebuie amintit că, independent de existența unui obiectiv legitim din perspectiva dreptului Uniunii, justificarea unei restricții privind libertățile fundamentale consacrate de tratat presupune ca măsura în cauză să fie de natură să asigure realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 noiembrie 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Rec., p. I-10981, punctul 43, Hotărârea din 16 octombrie 2008, Renneberg, C-527/06, Rep., p. I-7735, punctul 81, Hotărârea din 11 iunie 2009, X și Passenheim-van Schoot, C-155/08 și C-157/08, Rep., p. I-5093, punctul 47, precum și Hotărârea din 17 noiembrie 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri, C-169/08, Rep., p. I-10821, punctul 42). În plus, o reglementare națională nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea în special Hotărârea Hartlauer, citată anterior, punctul 55, și Hotărârea Presidente del Consiglio dei Ministri, citată anterior, punctul 42).

52 În speță, în ceea ce privește, în primul rând, obiectivele de siguranță rutieră, precum și de protecție a sănătății și a mediului, reglementarea în cauză în acțiunea principală nu pare, sub rezerva unor verificări care trebuie efectuate, dacă este cazul, de către instanța de trimitere, să îndeplinească cerințele amintite la punctul anterior.

53 Într-adevăr, astfel cum a subliniat însăși instanța de trimitere, reglementarea menționată se aplică numai în situația construirii unor noi instalații. Prin urmare, aceasta nu este aplicabilă instalațiilor existente, ceea ce ar presupune, de exemplu, ca acestea din urmă să fie în mod treptat deplasate în scopul respectării prevederilor referitoare la distanțele minime. După cum a arătat instanța națională, această împrejurare pune în discuție coerența reglementării în discuție în acțiunea principală cu obiectivele sus-menționate.

54 În plus, chiar dacă s-ar admite că normele privind distanțele minime obligatorii dintre instalațiile rutiere de distribuție de carburanți sunt corespunzătoare pentru atingerea obiectivelor de siguranță rutieră, precum și de protecție a sănătății și a mediului, din propriile constatări ale instanței de trimitere rezultă că aceste obiective sunt de natură să fie atinse într-un mod mai adecvat, iar aceasta ținând seama de situația precisă a fiecărei instalații avute în vedere, în cadrul controalelor pe care autoritățile locale trebuie să le efectueze, în orice caz, în situația unei cereri de autorizare a deschiderii unei noi instalații de distribuție de carburanți. Astfel cum reiese de la punctul 4 din prezenta hotărâre, aceste controale privesc în special conformitatea acestor instalații cu dispozițiile planului de amenajare a teritoriului, precum și cu prevederile privind siguranța sanitară, de mediu și rutieră. În aceste condiții, astfel cum a arătat însăși instanța de trimitere, introducerea unor distanțe minime pare să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite.

55 În al doilea rând, în ceea ce privește obiectivul evocat în decizia de trimitere care constă în „raționalizarea serviciului prestat utilizatorilor", trebuie, pe de o parte, să se amintească faptul că motivele de natură exclusiv economică nu pot să constituie motive imperative de interes general care să justifice o restricție privind o libertate fundamentală garantată de tratat (a se vedea Hotărârea din 17 martie 2005, Kranemann, C-109/04, Rec., p. I-2421, punctul 34 și jurisprudența citată).

56 Pe de altă parte, chiar dacă s-ar presupune că acest obiectiv poate fi considerat, în măsura în care ar intra în domeniul protecției consumatorilor, un motiv imperativ de interes general, iar nu un motiv de natură exclusiv economică, este dificil să se discearnă modul în care o reglementare precum cea în discuție în acțiunea principală poate fi de natură să protejeze consumatorii sau să le ofere beneficii. Dimpotrivă, astfel cum a arătat în esență instanța de trimitere, întrucât împiedică accesul pe piață al noilor operatori, o asemenea reglementare pare mai degrabă să favorizeze poziția operatorilor deja prezenți pe teritoriul italian, fără ca din aceasta consumatorii să obțină avantaje reale. În orice caz, rezultă că reglementarea respectivă depășește ceea ce este necesar pentru realizarea unui eventual obiectiv de protecție a consumatorilor, ceea ce, dacă este necesar, este de competența instanței de trimitere să verifice.

57 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 43 CE coroborat cu articolul 48 CE trebuie să fie interpretat în sensul că o reglementare de drept intern, precum cea în discuție în acțiunea principală, care prevede distanțe minime obligatorii între instalațiile rutiere de distribuție de carburanți, constituie o restricție privind libertatea de stabilire prevăzută de tratat. În împrejurări precum cele din acțiunea principală, această restricție nu pare să fie justificată de obiectivele de siguranță rutieră, de protecție a sănătății și a mediului, precum și de raționalizare a serviciului prestat utilizatorilor, ceea ce este de competența instanței de trimitere să verifice.

Cu privire la cheltuielile de judecată

58 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

Articolul 43 CE coroborat cu articolul 48 CE trebuie să fie interpretat în sensul că o reglementare de drept intern, precum cea în discuție în acțiunea principală, care prevede distanțe minime obligatorii între instalațiile rutiere de distribuție de carburanți, constituie o restricție privind libertatea de stabilire prevăzută de Tratatul CE. În împrejurări precum cele din acțiunea principală, această restricție nu pare să fie justificată de obiectivele de siguranță rutieră, de protecție a sănătății și a mediului, precum și de raționalizare a serviciului prestat utilizatorilor, ceea ce este de competența instanței de trimitere să verifice.

Semnături