Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 26. September 2013 [1]

Verbundene Rechtssachen C-162/12 und C-163/12

Airport Shuttle Express scarl und Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl und
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
gegen
Comune di Grottaferrata
sowie
Verbundene Rechtssachen C-419/12 und C-420/12
Crono Service scarl u. a.
gegen
Roma Capitale (C-419/12)
und
Anitrav
gegen
Roma Capitale und Regione Lazio (C-420/12)

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Italien])

„Vorabentscheidungsersuchen — Zulässigkeit — Inländerdiskriminierung — Niederlassungsfreiheit — Dienstleistung der Fahrzeugvermietung mit Fahrer — Innerstaatliche Regelung, die die Erbringung dieser Dienstleistung u. a. von einer Genehmigung und von der Beachtung bestimmter Vorgaben für den Einstellplatz des Fahrzeugs abhängig macht“

I – Einleitung

1. Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen betreffen italienische Rechtsvorschriften über die Personenbeförderung durch bestimmte Mietwagenunternehmen [2]. Dabei geht es um Unternehmen, die zur Personenbeförderung Fahrzeuge einsetzen, in denen, neben dem Fahrer, höchstens acht Personen befördert werden können [3]. Anders als beim Mietwagen für Selbstfahrer nimmt der Fahrgast bei dieser besonderen Art der Personenbeförderung das betreffende Fahrzeug mitsamt Fahrer, den das Mietwagenunternehmen stellt, für eine bestimmte Fahrt in Anspruch. Die „Fahrzeugvermietung mit Fahrer“ ergänzt somit das Beförderungsangebot des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere des Linienverkehrs.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — In den italienischen Rechtsvorschriften ist von „Fahrzeugvermietung mit Fahrer“ die Rede.

3 — Vgl. S. 9 des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-162/12 und den dortigen Hinweis auf Art. 47 des Decreto-Legislativo vom 30. April 1992.

2. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob italienische Rechtsvorschriften, die die Modalitäten der Ausübung dieses Gewerbes in der Region Latium und in der Stadt Rom betreffen, mit dem Unionsrecht, und insbesondere mit der Niederlassungsfreiheit, vereinbar sind. Da die vom vorlegenden Gericht mitgeteilten Sachverhalte keine grenzüberschreitenden Bezüge aufweisen, bestehen allerdings Bedenken an der Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der Gerichtshof die vorliegenden Ausgangsverfahren auch unter dem Gesichtspunkt des Verbots der Inländerdiskriminierung würdigen sollte, obwohl das vorlegende Gericht hierzu keine Ausführungen gemacht hat.

II – Rechtlicher Rahmen

A – *Unionsrecht*

Verordnung (EG) Nr. 12/98 des Rates vom 11. Dezember 1997 über die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Personenkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind [4]

3. Die Verordnung (EG) Nr. 12/98 wurde mit Wirkung zum 4. Dezember 2011 aufgehoben und durch die Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 [5] ersetzt.

4. Nach ihrem Art. 2 Nr. 4 galt die Verordnung (EG) Nr. 12/98 für „Kraftfahrzeuge, die nach ihrer Bauart und Ausstattung geeignet und dazu bestimmt sind, mehr als neun Personen – einschließlich des Fahrers – zu befördern“.

B – *Nationales Recht*

5. Die „Fahrzeugvermietung mit Fahrer“ unterliegt nach italienischem Recht einem Erlaubnisvorbehalt. Die erforderliche Genehmigung wird in einem öffentlichen Verfahren von einer Gemeinde erteilt [6]. Sie ist fahrzeugspezifisch. Ein Unternehmer kann aber mehrere Genehmigungen für mehrere Fahrzeuge [7] erhalten. Die Niederlassung [8] des Verkehrsunternehmers und der Einstellplatz der Fahrzeuge müssen ohne Ausnahme in dem Gebiet der Gemeinde liegen, die die Genehmigung erteilt hat [9]. Als Einstellplatz kann ein gemieteter Parkplatz genügen. Die Erlaubnis zur Personenbeförderung ist nicht auf das Kommunalgebiet beschränkt. Die Buchung der Fahrt muss aber am Ort des Einstellplatzes des Fahrzeugs erfolgen [10], zu dem das Fahrzeug, unabhängig von dem Ort, an dem der Fahrgast zu- und absteigt [11], nach Durchführung der Beförderung zurückzukehren hat.

4 — ABl. L 4, S. 10.

5 — ABl. L 300, S. 88.

6 — Art. 8 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 21 vom 15. Januar 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI Nr. 18 vom 23. Januar 1992) in der für die Ausgangsverfahren maßgeblichen, durch das Decreto-Legge Nr. 207 vom 30. Dezember 2008 (GURI Nr. 304 vom 31. Dezember 2008) und durch das Gesetz Nr. 14/2009 (GURI Nr. 49 vom 28. Februar 2009, Supplemento Ordinario Nr. 28) geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz Nr. 21/1992).

7 — Art. 8 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 21/1992.

8 — In den italienischen Vorschriften ist von „sede“ die Rede. Eine Zweitniederlassung scheint aber, nach den Ausführungen mancher Verfahrensbeteiligter zu urteilen, ausreichend zu sein, was, worauf u. a. der Vertreter der italienischen Regierung hinweist, auch eine gleichzeitige Tätigkeit in verschiedenen Gemeinden ermögliche.

9 — Art. 3 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 21/1992.

10 — Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 21/1992.

11 — Nach Art. 11 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 21/1992 kann dies auch auf dem Gebiet anderer Gemeinden geschehen.

6. Die regionalen Bestimmungen der Region Latium [12] verlangen zusätzlich, dass der Fahrgast innerhalb des Gebiets der genehmigungserteilenden Gemeinde abzuholen ist.

7. Für die Stadt Rom bestehen darüber hinaus besondere Vorschriften. Diese sehen u. a. vor, dass die Mietwagenunternehmer anderer Kommunen, wenn sie verkehrsbeschränkte Zonen des römischen Stadtgebiets befahren, Abgaben zu entrichten haben.

III – Sachverhalte der Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A – *Verbundene Rechtssachen C-162/12 und C-163/12*

8. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind in Italien ansässige natürliche Personen (im Folgenden: Mietwagenunternehmer) bzw. Genossenschaften italienischen Rechts mit Sitz in Italien. Die fraglichen Mietwagenunternehmer haben für ihre Fahrzeuge nicht deren Einstellplatz auf dem Gebiet der erlaubniserteilenden Gemeinde Grottaferrata (Italien, Region Latium) genutzt. Sie haben ihre Fahrzeuge vielmehr außerhalb des Gebiets von Grottaferrata am Einstellplatz einer Genossenschaft abgestellt. Dieser haben sie auch die betreffenden Fahrzeuge, offenbar nach Übertragung der ihnen erteilten Personenbeförderungserlaubnis [13], zur Nutzung überlassen. Dies wurde polizeilich beanstandet, und die den Mietwagenunternehmern erteilten Genehmigungen wurden im Februar 2011 zeitlich befristet außer Kraft gesetzt. Die betroffenen Unternehmer wenden sich in den Ausgangsverfahren gegen die Verwaltungsakte, mit denen ihre Genehmigungen ausgesetzt wurden, fordern darüber hinaus Schadensersatz und rügen u. a. Verstöße gegen das Unionsrecht.

9. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Stehen Art. 49 AEUV, die Art. 3, 4, 5 und 6 EUV, die Art. 101 und 102 AEUV sowie die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 und die Verordnung (EG) Nr. 12/98 der Anwendung des Art. 3 Abs. 3 und des Art. 11 des Gesetzes Nr. 21 von 1992 entgegen, soweit diese Folgendes vorsehen: „3. Der Sitz des Verkehrsunternehmers und der Einstellplatz müssen ohne Ausnahme in dem Gebiet der Gemeinde liegen, die die Genehmigung erteilt hat“ und „… Die Reservierungen für Beförderungen durch Fahrzeugvermietungen mit Fahrzeugführer werden bei den jeweiligen Einstellplätzen vorgenommen. Die Fahrzeugvermietung mit Fahrzeugführer beginnt und endet in jedem einzelnen Fall am Einstellplatz, der in der Gemeinde liegt, die die Genehmigung erteilt hat. Das Fahrzeug muss an diesen zurückzukehren, auch wenn die Abholung des Kunden und die Ankunft am Bestimmungsort im Gebiet anderer Gemeinden erfolgen können. …“.

2. Stehen Art. 49 AEUV, die Art. 3, 4, 5 und 6 EUV, die Art. 101 und 102 AEUV sowie die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 und die Verordnung (EG) Nr. 12/98 der Anwendung der Art. 5 und 10 des Regionalgesetzes Nr. 58 der Region Latium vom 26. Oktober 1993 entgegen, soweit diese Folgendes vorsehen: „… Die Abholung des Kunden und der Beginn der Leistung erfolgen innerhalb des Gebietes der Gemeinde, die die Genehmigung erteilt hat“ und „… erfolgen die Abholung des Kunden und der Beginn der Leistung ausschließlich im Gebiet der Gemeinde, die die Lizenz oder Genehmigung erteilt hat, und die Fahrten werden zu jedem Bestimmungsort und nach vorheriger Zustimmung des Fahrers zu Bestimmungsorten außerhalb des Gemeindegebiets durchgeführt. …“

12 — Art 5 des Regionalgesetzes Nr. 58/1993 in der für die Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung.

13 — Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 21/1992 und S. 12 des Vorabentscheidungsersuchens in der Rechtssache C-162/12.

B – *Verbundene Rechtssachen C-419/12 und C-420/12*

10. Gegenstand der Ausgangsverfahren sind Anträge auf Aufhebung mehrerer Rechtsakte, die die Stadt Rom betreffen. Es handelt sich dabei im Einzelnen um den Beschluss Nr. 68/2011 des Rates der Stadt Rom über die Annahme der Verordnung zur Regelung der öffentlichen Personenkraftverkehrsdienste außerhalb des Linienverkehrs, um den Beschluss Nr. 403/2011 des Rates der Stadt Rom über die Modalitäten und Verfahren für die Genehmigung zur Einfahrt in das Stadtgebiet von Rom und in die Verkehrsbeschränkungszonen für Fahrzeuge, die von einer anderen Gemeinde zur Vermietung mit Fahrer zugelassen worden sind, sowie um zwei weitere Rechtsakte der Stadtverwaltung von Rom, die u. a. vorsehen, dass nichtrömische Mietwagenunternehmer für die Erteilung einer Einfahrtserlaubnis einen bestimmten Betrag entrichten müssen.

11. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind italienische Mietwagenunternehmen, die über nicht von der Stadt Rom erteilte Genehmigungen verfügen.

12. Sie leiten die Rechtswidrigkeit der genannten Rechtsakte u. a. aus dem Unionsrecht her, insbesondere aus der den Unternehmen gewährten Grundfreiheit, sich in jedem Land der Europäischen Union auch durch Errichtung eines Zweitsitzes niederlassen zu können, da die in einem Mitgliedstaat gegründeten Unternehmen unter Verletzung dieser Freiheit verpflichtet würden, Beförderungsaufträge ohne Ausnahme am einzigen Einstellplatz entgegenzunehmen, der sich notwendigerweise in der Gemeinde befinden müsse, die die Genehmigung erteilt habe, und die Dienstleistung auch dort zu beginnen und zu beenden.

13. Dies führe zu seiner Ungleichbehandlung beim Betrieb des Unternehmens, die ausschließlich auf einem geografischen Umstand beruhe. Eine solche Ungleichbehandlung bestehe zum einen zwischen Vermietern mit einer von der Stadt Rom erteilten Genehmigung und Vermietern mit einer von einer anderen Gemeinde (in Latium) erteilten Genehmigung und zum anderen zwischen Letzteren und den nicht in Latium niedergelassenen Vermietern, für die das Regionalgesetz nicht gelte und die daher keiner Beschränkung in Bezug auf den Abholort unterlägen.

14. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Stehen Art. 49 AEUV, Art. 3 EUV sowie die Art. 3, 4, 5, 6, 101 und 102 AEUV der Anwendung von Art. 3 Abs. 3, Art. 8 Abs. 3 und Art. 11 des Gesetzes Nr. 21 von 1992 entgegen, soweit diese Folgendes vorsehen: „Der Sitz des Verkehrsunternehmers und der Einstellplatz müssen ohne Ausnahme in dem Gebiet der Gemeinde liegen, die die Genehmigung erteilt hat“, „Die Genehmigung für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer bekommt und behält nur, wer aufgrund eines gültigen Rechtstitels über einen Sitz, einen Einstellplatz oder eine Anlegestelle im Gebiet der Gemeinde verfügt, die die Genehmigung erteilt hat“ und „Die Reservierungen für Beförderungen durch Fahrzeugvermietung mit Fahrer werden bei den jeweiligen Einstellplätzen vorgenommen. Die Fahrzeugvermietung mit Fahrer beginnt und endet in jedem einzelnen Fall am Einstellplatz, der in der Gemeinde liegt, die die Genehmigung erteilt hat. Das Fahrzeug muss an diesen zurückkehren, auch wenn die Abholung des Kunden und die Ankunft am Bestimmungsort im Gebiet anderer Gemeinden erfolgen können.“

IV – Würdigung der Vorlagefragen

15. Im Folgenden ist die Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen zu prüfen.

A – *Zulässigkeit der Vorabentscheidungsersuchen*

16. Die Vorlagefragen betreffen zum einen zwei Rechtsakte des Sekundärrechts, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 12/98 und die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 [14]. Zum anderen betreffen sie Bestimmungen des Primärrechts, und zwar im Wesentlichen die Art. 101 AEUV und 102 AEUV, die wettbewerbswidrige Praktiken betreffen, und Art. 49 AEUV, der die Niederlassungsfreiheit verbürgt.

17. An der Zulässigkeit sowohl der sekundärrechtlichen als auch der primärrechtlichen Fragen bestehen Zweifel, da ihre Erheblichkeit für die Entscheidung der Ausgangsverfahren nicht ersichtlich ist.

18. Zwar ist es grundsätzlich Sache des nationalen Gerichts, im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung zum Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen. Der Gerichtshof kann das Ersuchen eines nationalen Gerichts aber zurückweisen, wenn offensichtlich ist, dass die Auslegung, um die das Gericht ersucht, in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn die Frage hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [15].

1. Kein Zusammenhang mit dem Gegenstand des Rechtsstreits in Bezug auf die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 und die Verordnung (EG) Nr. 12/98

a) Verordnung (EWG) Nr. 2454/92

19. Die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 wurde bereits 1994 vom Gerichtshof für nichtig erklärt [16]. Daher kann sie für die Ausgangsverfahren, denen Sachverhalte aus dem Jahr 2011 zugrunde liegen, keine Relevanz haben. Ein Bezug zum Gegenstand der Ausgangsverfahren ist offensichtlich nicht gegeben, und die Vorabentscheidungsersuchen sind insoweit unzulässig.

b) Verordnung (EG) Nr. 12/98

20. Die Verordnung (EG) Nr. 12/98 trat am 4. Dezember 2011 außer Kraft [17] und könnte daher hinsichtlich ihres zeitlichen Anwendungsbereichs noch für die Sachverhalte der Ausgangsverfahren relevant sein. Indessen weisen diese Sachverhalte schon deshalb keine Berührungspunkte mit der fraglichen Verordnung auf, weil die Verordnung (EG) Nr. 12/98 ausweislich ihres Art. 2 Nr. 4 für „Kraftfahrzeuge [galt], die nach ihrer Bauart und Ausstattung geeignet und dazu bestimmt sind, mehr als neun Personen – einschließlich des Fahrers – zu befördern“. In den Sachverhalten der Ausgangsverfahren geht es aber um kleinere Fahrzeuge, mit denen – einschließlich des Fahrers – maximal neun Personen befördert werden. Daher steht auch die Verordnung (EG) Nr. 12/98 offensichtlich in keinem Zusammenhang zum Gegenstand der Ausgangsverfahren, und die Vorabentscheidungsersuchen sind insoweit unzulässig.

14 — Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 251, S. 1).

15 — Urteile vom 13. März 2001, PreussenElektra (C-379/98, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 39), vom 23. April 2009, Rüffler (C-544/07, Slg. 2009, I-3389, Randnr. 37), vom 19. November 2009, Filipiak (C-314/08, Slg. 2009, I-11049, Randnr. 41), vom 7. Juli 2011, Agafiței u. a. (C-310/10, Slg. 2011, I-5989, Randnr. 26), und vom 15. Januar 2013, Križan u. a. (C-416/10, Randnr. 54).

16 — Urteil vom 1. Juni 1994, Parlament/Rat (C-388/92, Slg. 1994, I-2067)

17 — Vgl. die Art. 30 und 31 der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009.

2. Keine hinreichenden tatsächlichen und rechtlichen Angaben in Bezug auf die Art. 101 AEUV und 102 AEUV in Verbindung mit den Art. 3, 4, 5 und 6 EUV sowie mit den Art. 3, 4, 5 und 6 AEUV

21. Das vorlegende Gericht nimmt an, durch die italienischen Rechtsvorschriften könne es zu Gebietsabschottungen und zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. In diesem Zusammenhang möchte es wissen, ob den fraglichen italienischen Rechtsvorschriften die Art. 101 AEUV und 102 AEUV in Verbindung mit den Art. 3, 4 und 5 EUV sowie mit den Art. 3, 4, 5 und 6 AEUV entgegenstehen. Zudem zitiert es in diesem Zusammenhang Art. 6 EUV, der die Grundrechtsbindung der Union thematisiert.

22. Allerdings präzisiert das vorlegende Gericht nicht im Einzelnen, welche Bewandtnis die genannten Zuständigkeitsbestimmungen des Primärrechts für die von ihm gestellten Fragen und für die Ausgangsverfahren haben sollen. Gleiches gilt für die Grundrechtsbindung der Union.

23. In Bezug auf die Art. 101 AEUV und 102 AEUV muss das vorlegende Gericht zudem in Anbetracht der Vielschichtigkeit der Erwägungen, die bei wettbewerbsrechtlichen Sachverhalten anzustellen sind, dem Gerichtshof den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich die Vorlagefragen stellen, detailliert darlegen und zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutern, auf denen diese Fragen beruhen [18].

24. Im vorliegenden Fall bleiben die vom vorlegenden Gericht gelieferten Angaben hinter diesen Anforderungen zurück. Die Art. 101 AEUV und 102 AEUV verbieten wettbewerbswidrige Absprachen und Praktiken sowie den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung. Weder das eine noch das andere scheint aber in den Ausgangsverfahren in Rede zu stehen. Vielmehr geht es in ihnen um nationale bzw. regionale Rechtsvorschriften, die die Fahrzeugvermietung mit Fahrer regeln, nicht aber um unternehmerisches Verhalten, das wettbewerbsrechtlich zu beanstanden wäre. Da es in den Ausgangsverfahren schon an einem wettbewerbswidrigen Verhalten der betroffenen Unternehmen fehlt, ist auch nicht ersichtlich, inwiefern ein solches durch die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften gefördert und damit die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts der Union in Frage gestellt werden könnte. Davon abgesehen weisen die vom vorlegenden Gericht mitgeteilten Sachverhalte auch keine Anhaltspunkte auf, aus denen sich eine Relevanz für den Binnenmarkt ergeben könnte.

25. In Ermangelung hinreichender Angaben zur Sach- und Rechtslage, aufgrund deren es dem Gerichtshof und den Verfahrensbeteiligten möglich wäre, sachdienlich zu den zitierten Vorschriften in Bezug auf die Ausgangsverfahren Stellung zu nehmen, ist somit auch dieser Fragenkomplex der Vorabentscheidungsersuchen unzulässig.

3. Hypothetische Natur der Fragen nach Art. 49 AEUV

26. Fraglich ist auch, ob Art. 49 AEUV für die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen relevant sein kann.

27. Zweifel bestehen zum einen deshalb, weil die Ausgangsverfahren keine grenzüberschreitenden Bezüge aufweisen. Zum anderen ergibt sich aus den Vorabentscheidungsersuchen auch nicht, ob, und wenn ja, inwiefern kraft Anwendungsbefehls des nationalen Rechts Art. 49 AEUV vor dem Hintergrund eines rein innerstaatlichen Sachverhalts relevant werden könnte.

18 — Urteil vom 11. März 2010, Attanasio Group (C-384/08, Slg. 2010, I-2055, Randnr. 32).

a) Fehlen grenzüberschreitender Bezüge

28. Einschlägig kann die Niederlassungsfreiheit grundsätzlich nur dann sein, wenn ein Anknüpfungspunkt für die Anwendung des Unionsrechts vorliegt [19]. Ein solcher Anknüpfungspunkt ist bei grenzüberschreitenden Bezügen des Sachverhalts gegeben. Die Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit gelten damit nicht für Sachverhalte, die sich ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaats abspielen [20].

29. Vor diesem Hintergrund erscheint es zweifelhaft, die hier in Rede stehenden Ausgangsverfahren anhand von Art. 49 AEUV zu prüfen. Die Ausgangsverfahren haben nämlich, wenn es auch um italienische Vorschriften geht, die ihrem Wortlaut nach unterschiedslos auf italienische Wirtschaftsteilnehmer und Wirtschaftsteilnehmer anderer Mitgliedstaaten anwendbar sind, ein rein italienisches, ja regionales Gepräge, weil sie auf die Region Latium begrenzt zu sein scheinen, ohne eine Verbindung zum Wirtschaftsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten aufzuweisen. Dem Wortlaut der italienischen Vorschriften nach ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass die fraglichen Mietwagenunternehmer ihre Fahrzeuge auch für Fahrten in angrenzende Mitgliedstaaten nutzen könnten. Das vorlegende Gericht hat insoweit keine Angaben gemacht. Es hat dem Gerichtshof aber Sachverhalte unterbreitet, in denen es um lediglich inneritalienische Personenbeförderung geht. Dies steht mit den Ausführungen der Verfahrensbeteiligten in der mündlichen Verhandlung in Einklang, wonach in Italien auf Mietwagenunternehmer typischerweise für Kurzstreckenfahrten zurückgegriffen werde. Etwaige Probleme der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Verkehr sind daher nicht Gegenstand der Ausgangsverfahren. Vielmehr scheint es u. a. um den Zutritt von in der Peripherie ansässigen italienischen Unternehmern zum römischen Markt zu gehen.

30. Indessen hat der Gerichtshof auch für Ausgangsverfahren, in denen keine Angehörigen anderer Mitgliedstaaten in den vom vorlegenden Gericht zu beurteilenden Sachverhalt involviert waren und sich auch sonst keine greifbaren grenzüberschreitenden Bezüge zeigten, Art. 49 AEUV als Prüfungsmaßstab herangezogen. Dies geschah dann, wenn es sich nach Auffassung des Gerichtshofs „keineswegs ausschließen“ ließ, dass, von der konkreten prozessualen Situation abgesehen, in gleich gelagerten Fallkonstellationen auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten im Zuge der Ausübung ihrer Niederlassungsfreiheit mit den in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften des fraglichen Mitgliedstaats konfrontiert werden könnten [21].

31. Auf den ersten Blick steht dieser Ansatz, der eine potenzielle, wenn auch „keineswegs ausgeschlossene“ Betroffenheit Angehöriger anderer Mitgliedstaaten genügen lässt, in einem Spannungsverhältnis zu der in ständiger Rechtsprechung wiederholten Grundregel, wonach hypothetische Rechtsfragen gerade keiner Klärung durch den Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren zugeführt werden sollen, weil sie für die Ausgangsverfahren irrelevant sind. Der Bereich dessen, was zwar noch nicht real, aber schon „keineswegs ausgeschlossen“ (und damit vom Gerichtshof zu prüfen) und folglich nicht mehr rein hypothetisch ist, bedarf einer in der Praxis handhabbaren Klarstellung.

32. In seiner jüngeren Rechtsprechung scheint der Gerichtshof dieses Spannungsverhältnis zwischen „hypothetisch“ und „keineswegs ausgeschlossen“ ansatzweise aufgelöst zu haben. Er belässt es im Urteil Duomo Gpa u. a. [22] nicht bei einer pauschalen, unbelegten und nicht weiter substantiierten Feststellung, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten an der in den Ausgangsverfahren fraglichen

19 — Vgl. Urteil vom 3. Oktober 1990, Nino u. a. (C-54/88, C-91/88 und C-14/89, Slg. 1990, I-3537, Randnrn. 9 bis 11).

20 — Vgl. u. a. Urteile vom 7. Dezember 1995, Gervais u. a. (C-17/94, Slg. 1995, I-4353, Randnrn. 24 bis 26), vom 21. Juni 2012, Susisalo u. a. (C-84/11, Randnr. 18), und vom 10. Mai 2012, Duomo Gpa u. a. (C-357/10 bis C-359/10, Randnr. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

21 — Vgl. u. a. die den Betrieb von Apotheken bzw. den Kraftstoffvertrieb betreffenden Urteile vom 1. Juni 2010, Blanco Pérez und Chao Gómez (C-570/07 und C-571/07, Slg. 2010, I-4629, Randnr. 40) und Attanasio Group (zitiert in Fn. 18, Randnr 24).

22 — Zitiert in Fn. 20.

Tätigkeit ein „Interesse“ [23] haben könnten, sondern konkretisiert dieses „Interesse“, aufgrund dessen ein grenzüberschreitender Bezug gegeben und mithin der Anwendungsbereich des Art. 49 AEUV eröffnet ist, unter Hinweis auf bestimmte Anhaltspunkte. Diese entnimmt er nicht ausschließlich den Vorabentscheidungsersuchen, sondern, darüber hinausgehend, auch dem Vortrag von Verfahrensbeteiligten [24].

33. Ein solcher „konkretisierender“ Ansatz ermöglicht es, in der Rechtspraxis des Gerichtshofs rein Hypothetisches von keinesfalls Ausgeschlossenem zu unterscheiden. Angeknüpft wird letztlich an die Aufgabenteilung zwischen Gerichtshof und vorlegendem Gericht. Es darf, von Evidenzfällen abgesehen, nicht Sache des Gerichtshofs sein, bei auf Anhieb nicht grenzüberschreitenden Konstellationen anhaltspunktlos Erwägungen dazu anzustellen, ob und, wenn ja, inwiefern es „keineswegs ausgeschlossen“ sein könnte, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten ein dem jeweiligen Ausgangsverfahren entsprechendes „Interesse“ haben könnten. Hierzu Erwägungen anzustellen, sind das vorlegende Gericht [25] und gegebenenfalls die Verfahrensbeteiligten, im Fall des Vorabentscheidungsersuchens also gegebenenfalls auch die Mitgliedstaaten, in einer deutlich besseren Lage.

34. In vorliegenden Fall ist vor diesem Hintergrund zum einen darauf einzugehen, welche Relevanz dem Umstand beizumessen ist, dass die streitgegenständlichen italienischen Rechtsvorschriften (zum Teil) mit einer Kommissionsbeschwerde moniert wurden (i), und zum anderen zu fragen, ob die öffentliche Vergabe der Mietwagengenehmigungen durch die italienischen Gemeinden insofern von Bedeutung sein kann (ii).

i) Relevanz des Verfahrens EU Pilot 623/09/TREN der Europäischen Kommission?

35. Sowohl das vorlegende Gericht als auch Kläger des Ausgangsverfahrens in der Rechtssache C-162/12 haben auf das Verfahren EU Pilot 623/09/TREN der Europäischen Kommission hingewiesen. Dieses Verfahren betrifft im Wesentlichen die Vereinbarkeit des Gesetzes Nr. 21/1992 in seiner damals geltenden Fassung mit der Niederlassungsfreiheit. Das fragliche Verfahren geht ausweislich der dem Gerichtshof vorliegenden Akten auf eine Beschwerde zurück, die Federnoleggio, eine Streithelferin auf Klägerseite in dem der Rechtssache C-162/12 zugrunde liegenden Ausgangsverfahren, im Jahr 2009 bei der Kommission eingereicht zu haben scheint. In der mündlichen Verhandlung hat sich die Kommission zu diesem Verfahren geäußert: Es sei eingestellt worden, nachdem die italienischen Behörden mitgeteilt hätten, dass die Anwendung der beanstandeten Vorschriften ausgesetzt worden sei und die fraglichen Rechtsvorschriften überarbeitet würden. Nach Ansicht der Kommission besteht daher kein Grund für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens [26].

36. Dass für die Anwendung von Art. 49 AEUV in einem sonst rein innerstaatlich geprägten Ausgangsverfahren schon das Vorliegen einer solchen Beschwerde bei der Kommission ausreicht, ist zu bezweifeln.

23 — Urteil Duomo Gpa, u. a. (zitiert in Fn. 20, Randnr. 40).

24 — Für den Vortrag der Kommission vgl. Urteil Duomo Gpa u. a.(zitiert in Fn. 20, Randnr. 28).

25 — Vgl. hierzu Nr. 38 der Schlussanträge des Generalanwalts Wahl vom 5. September 2013 in den verbundenen Rechtssachen Venturini u. a. (C-159/12 bis C-161/12).

26 — Zum Fortgang des Kommissionsverfahrens und der Relevanz der von der Italienischen Republik in Aussicht gestellten Maßnahmen äußern sich die Vorabentscheidungsersuchen nicht im Einzelnen.

37. Sonst hätten es die Parteien in der Hand, willkürlich durch Einreichung einer Beschwerde den Anwendungsbereich von Art. 49 AEUV zu eröffnen und damit Anlass zu einem Vorabentscheidungsersuchen zu geben. Das Vorabentscheidungsverfahren zum einen und das Verfahren vor den Kommissionsstellen zum anderen sind voneinander getrennt zu betrachten. Die Existenz eines Kommissionsverfahrens macht den Sachverhalt noch nicht zu einem grenzüberschreitenden Sachverhalt, selbst wenn auf ihn Vorschriften Anwendung finden sollten, die Gegenstand einer Kommissionsprüfung sind.

38. Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn sich Angehörige anderer Mitgliedstaaten mit einer die Niederlassungsfreiheit thematisierenden Beschwerde an die Kommission wenden und in diesem Licht nationale Rechtsvorschriften beanstanden. In diesem Fall kann der Schluss naheliegen, dass die Beschwerdeführer ein tatsächliches Interesse daran haben, ihre Niederlassungsfreiheit in einem bestimmten Bereich auszuüben, und dass es mithin, aus der Sicht des vorlegenden Gerichts, „keineswegs ausgeschlossen“ erscheint, dass in vergleichbaren Konstellationen auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten als die konkret in Rede stehenden Parteien betroffen sein können. Denn nicht erst dann, wenn Angehörige anderer Mitgliedstaaten bereits konkrete Anstalten treffen, um sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen, oder sogar schon vor Gericht über die Bedingungen ihrer dortigen Tätigkeit streiten, verlässt die zu beurteilende Situation den Bereich des rein Hypothetischen. „Keineswegs ausschließen“ kann man ein „Interesse“ an der Wahrnehmung der Niederlassungsfreit auch schon dann, wenn Angehörige anderer Mitgliedstaaten, für Dritte verifizierbar, im Vorfeld die Sach- und Rechtslage ausloten und sich ernsthaft und mit Niederlassungsabsicht gegen für sie ungünstige Vorschriften wenden.

39. Das Verfahren EU Pilot 623/09/TREN weist indessen Besonderheiten auf. Es wurde offenbar zunächst von der in Italien ansässigen Federnoleggio eingeleitet. Ausweislich der dem Gerichtshof vorliegenden Akten haben aber gegenüber deren Verfahrensbevollmächtigtem, der im Übrigen auch als Vertreter der Kläger des Ausgangsverfahrens C-162/12 in Erscheinung getreten ist, auch mehrere nichtitalienische Unternehmen derselben Branche (mit im Wesentlichen wortgleichen Schreiben) ihr Interesse bekundet, sich der Beschwerde von Federnoleggio anzuschließen. Warum sie dies taten, lässt sich den genannten Schreiben allerdings nicht entnehmen. Insbesondere fehlen Hinweise darauf, dass sich die fraglichen Unternehmen in Italien niederlassen wollen und sich insoweit durch die beanstandeten Rechtsvorschriften behindert sehen. Bemerkenswert ist vielmehr, dass die fraglichen Schreiben betonen, etwaige Verfahrenskosten sollten sämtlich zulasten von Federnoleggio gehen. Dies vermittelt eher den Eindruck einer solidarischen Unterstützung des italienischen Beschwerdeführers, als dass es einen zwingenden Schluss auf eine etwaige eigene Betroffenheit der Unterstützer zulässt. Daher kann auch die Beteiligung ausländischer Unternehmer an dem fraglichen Kommissionsverfahren keine stichhaltigen Hinweise dafür liefern, dass ein Interesse von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten an der Ausübung ihrer Niederlassungsfreiheit in Italien „keineswegs ausgeschlossen“ ist.

ii) Relevanz der öffentlichen Vergabe der Mietwagengenehmigungen?

40. Aufgrund konkretisierbarer Tatsachen „keineswegs ausgeschlossen“ wäre ein Interesse Angehöriger anderer Mitgliedstaaten an einer Niederlassung in Italien als Mietwagenunternehmer womöglich dann, wenn die Genehmigungen der Kommunen in entsprechenden Vergabeverfahren europaweit ausgeschrieben wären oder der wirtschaftliche Wert der jeweiligen Genehmigung so beachtlich wäre, dass ungeachtet der Publizität des Verfahrens mit einer grenzüberschreitenden Beteiligung zu rechnen wäre. Die Vorabentscheidungsersuchen äußern sich nicht zu dieser Problematik. In der mündlichen Verhandlung wurde von einem Verfahrensbeteiligten ein europaweites Interesse an der Genehmigungsvergabe, ohne dies allerdings näher zu präzisieren, nicht ausgeschlossen.

41. Indessen erscheint eine europäische Dimension der Vergabe der Mietwagengenehmigungen schon deshalb äußerst fraglich, weil die Genehmigungen fahrzeugspezifisch vergeben werden und in Anbetracht dessen sich die jeweilige wirtschaftliche Bedeutung in Grenzen hält. Anders mag sich die Lage in den grenznahen Gebieten Italiens darstellen, in denen jedoch, wie das vorlegende Gericht und Verfahrensbeteiligte dargelegt haben, für das fragliche Gewerbe nicht zwingend derselbe rechtliche Rahmen wie in Latium gilt und die jedenfalls nicht Gegenstand der vorliegenden Verfahren sind.

42. In Ermangelung konkretisierbarer grenzüberschreitender Bezüge ist Art. 49 AEUV im vorliegenden Fall somit nicht anwendbar.

43. Abschließend ist zu prüfen, ob die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen Anlass dafür bieten, die Sachverhalte anhand der für die Inländerdiskriminierung geltenden Grundsätze zu würdigen und in diesem Zusammenhang auf Art. 49 AEUV einzugehen.

b) Inländerdiskriminierung?

44. Selbst wenn feststeht, dass sämtliche Aspekte des dem vorlegenden Gericht unterbreiteten Rechtsstreits einen einzigen Mitgliedstaat betreffen, kann eine Beantwortung von Fragen zu den Grundfreiheiten gleichwohl von Nutzen sein, wenn das nationale Recht im Ausgangsverfahren vorschreibt, dass einem Inländer die gleichen Rechte zustehen, die dem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats in der gleichen Lage kraft Unionsrechts zustünden [27].

45. Dass ein Verbot der sogenannten „umgekehrten Diskriminierung“ oder Inländerdiskriminierung im vorliegenden Fall dem italienischen Recht zu entnehmen wäre, hat das vorlegende Gericht in seinen Vorabentscheidungsersuchen jedoch nicht festgestellt [28]. Zunächst ist daher zu klären, welche Folgerungen hieraus für die Prüfung der Niederlassungsfreiheit im Kontext der italienischen Rechtsvorschriften zu ziehen sind.

46. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zum Teil allein aufgrund der nicht näher substantiierten Möglichkeit, dass das jeweilige nationale Recht ein Verbot der Inländerdiskriminierung enthalten könnte, und in Anbetracht der Einschätzungsprärogative des vorlegenden Gerichts, was die Entscheidungserheblichkeit seiner Vorlagefragen betrifft, eine Prüfung von Grundfreiheiten auch in Fallkonstellationen ohne grenzüberschreitenden Bezug vorgenommen [29].

47. In jüngerer Zeit scheint sich allerdings eine restriktivere Tendenz insofern abzuzeichnen, als der Gerichtshof bei evident nicht grenzüberschreitenden Sachverhalten die Problematik der Inländerdiskriminierung, über die pauschale Erwähnung des Phänomens hinaus, zum Teil einer intensiveren Prüfung mit Blick auf die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen unterzieht.

48. So hat der Gerichtshof in einem Urteil vom 21. Februar 2013 das „eindeutige Interesse der Union an der Auslegung“ bestimmter Vorschriften des Unionsrechts in einem ansonsten rein innerstaatlichen (italienischen) Sachverhalt erst nach der Feststellung bejaht, dass „aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor[gehe], dass es nach Ansicht des vorlegenden Gerichts gegen die Grundsätze des nationalen Rechts, wie sie in der Verfassungsrechtsprechung bestätigt worden seien,

27 — Vgl. u. a. Urteil vom 30. März 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Slg. 2006, I-2941, Randnr. 29).

28 — Damit fehlt insbesondere ein konkreter Hinweis darauf, ob und inwiefern es unter den in den Ausgangsverfahren maßgeblichen Umständen nach dem Gleichheitsgrundsatz des italienischen Verfassungsrechts geboten sein könnte, vom Grundsatz des Verbots einer Inländerdiskriminierung auszugehen, und ob und inwiefern etwa die in den 90er Jahren zu Art. 28 EG entwickelte Verfassungsrechtsprechung auf den vorliegenden Fall übertragbar sein könnte. Vgl. zu dieser Rechtsprechung Fn. 57 der Schlussanträge des Generalanwalts Maduro vom 6. Mai 2004 in der Rechtssache Carbonati Apuani (C-72/03, Slg. 2004, I-8027).

29 — Zur Warenverkehrsfreiheit vgl. Urteil vom 5. Dezember 2000, Guimont (C-448/98, Slg. 2000, I-10663, Randnrn. 21 bis 23), zur Dienstleistungsfreiheit vgl. Urteil vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, Slg. 2006, I-11421, Randnrn. 30 und 31), zur Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit vgl. Urteil Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (zitiert in Fn. 27, Randnrn. 29 und 30), und zur Niederlassungsfreiheit vgl. Urteil Blanco Pérez und Chao Gómez (zitiert in Fn. 21, Randnr. 36).

verstieße, wenn eine umgekehrte Diskriminierung zugelassen würde“ [30]. In einem Urteil vom 22. Dezember 2010 hat der Gerichtshof in ähnlicher Weise auf den Inhalt des Vorabentscheidungsersuchens abgestellt, dem sich „nicht entnehmen [lasse], dass das vorlegende Gericht unter Umständen wie denjenigen des Ausgangsverfahrens verpflichtet [sei], in Belgien niedergelassenen Unternehmen die gleichen Rechte [wie einem Unternehmen eines anderen Mitgliedstaats aufgrund des Unionsrechts] zuzuerkennen“ [31]. In einem Urteil vom 21. Juni 2012 hat es der Gerichtshof indessen bei einem finnischen Vorabentscheidungsersuchen genügen lassen, dass erst in der mündlichen Verhandlung „der Prozessbevollmächtigte der Kläger der Ausgangsverfahren geltend gemacht [hat], dass es im finnischen Verwaltungsrecht Regeln gebe, wonach finnische Staatsangehörige vor einer umgekehrten Diskriminierung geschützt seien. Unter diesen Umständen [sei] es nicht offensichtlich, dass die Auslegung des Unionsrechts … für das vorlegende Gericht nicht von Nutzen sein könnte.“ [32]

49. Aus der oben dargestellten Rechtsprechung lässt sich herleiten, dass es für die Annahme eines innerstaatlichen Verbots der Inländerdiskriminierung in erster Linie auf die Informationen ankommt, die das vorlegende Gericht zu der insofern in seinem Mitgliedstaat maßgeblichen Rechtslage liefert. Diese Informationen sollten, um dem Gerichtshof eine sachdienliche Prüfung zu ermöglichen, so detailreich wie möglich sein und im Idealfall Angaben dazu enthalten, konkret welcher Inländersachverhalt welchem durch das Unionsrecht geprägten Sachverhalt kraft Anwendungsbefehl des nationalen Rechts gleich zu erachten ist.

50. In Ermangelung derartiger Angaben des vorlegenden Gerichts hat der Gerichtshof auch (unbestrittene) Angaben von Verfahrensbeteiligten zur Inländerdiskriminierung genügen lassen.

51. In den vorliegenden Ausgangsverfahren fehlt es hingegen zum einen an einer Aussage des vorlegenden Gerichts zur Inländerdiskriminierung. Zum anderen stimmen die Angaben, die die Verfahrensbeteiligten gemacht haben, nicht überein. Der Prozessvertreter von Airport Shuttle und Crono Service nimmt auf Art. 14bis eines Gesetzes Nr. 88 vom 7. Juli 2008 Bezug, wonach Rechtsvorschriften der italienischen Rechtsordnung, die gegenüber Angehörigen anderer Mitgliedstaaten diskriminierend wirken, auf italienische Staatsangehörige nicht anwendbar sein sollen. Der Prozessvertreter der Italienischen Republik zitiert demgegenüber andere Vorschriften, ohne ihren genauen Gehalt zu präzisieren.

52. Hieraus lässt sich zweierlei folgern: zum einen, dass es, um Missverständnisse und Unklarheiten zu vermeiden, Aufgabe des vorlegenden Gerichts sein muss, in jedwedem Vorabentscheidungsersuchen, sofern geboten, selbst detailliert zur Frage der Inländerdiskriminierung Stellung zu nehmen, wenn es deren Prüfung durch den Gerichtshof für entscheidungserheblich hält [33]. Tut es dies nicht, können, zum anderen, Fragen zu den Grundfreiheiten unter dem Gesichtspunkt der Inländerdiskriminierung insbesondere dann vom Gerichtshof ungeprüft bleiben, wenn die Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten hierzu unklar oder widersprüchlich sind.

53. Es kann in Anbetracht der Aufgabenteilung zwischen Gerichtshof und nationalem Gericht nämlich nicht Sache des Gerichtshofs sein, selbst Ermittlungen und Erwägungen zur jeweiligen nationalen Rechtsordnung und deren Wertungen in Fragen der Inländerdiskriminierung anzustellen. Ebenso wenig erscheint es sachdienlich, dass der Gerichtshof ohne hinreichende Angaben zur nationalen Sach- und Rechtslage gleichsam vorsorglich Ausführungen im Hinblick auf ein etwaiges Verbot der Inländerdiskriminierung macht, insbesondere dann nicht, wenn er die insofern gültigen nationalen Parameter nicht kennt und in dieser Hinsicht auf Mutmaßungen angewiesen ist.

30 — Urteil vom 21. Februar 2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia u. a. (C-111/12, Randnrn. 34 und 35).

31 — Urteil vom 22. Dezember 2010, Omalet (C-245/09, Slg. 2010, I-13771, Randnr. 17).

32 — Urteil Susisalo u. a. (zitiert in Fn. 20, Randnr. 21).

33 — Vgl. hierzu Nrn. 42 und 45, 58 und 60 der Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in den verbundenen Rechtssachen Venturini u. a. (zitiert in Fn. 25).

54. Lassen sich dem jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen keine eindeutigen, nachvollziehbaren und auf die Ausgangsverfahren zugeschnittenen Angaben zur Inländerdiskriminierung entnehmen, sprechen sogar gute Gründe dafür, dass deren Prüfung selbst dann unterbleibt, wenn etwa in früheren, denselben Mitgliedstaat betreffenden Vorabentscheidungsersuchen der Grundsatz des Verbots der Inländerdiskriminierung für das jeweilige nationale Recht bereits bejaht wurde. Es kann nämlich auch nicht Aufgabe des Gerichtshofs sein, lückenlos die Rechtsentwicklung zu dieser Frage, die Änderungen unterworfen sein kann und womöglich verästelte, fallspezifische Besonderheiten aufweist, für jeden Mitgliedstaat zu verfolgen. Es ist vielmehr in jedem Einzelfall Sache des vorlegenden Gerichts, dem Gerichtshof insoweit aktuelle, verlässliche und sachdienliche Informationen zu liefern. Der vorliegende Fall verdeutlicht die ansonsten sich auftuende Problematik insofern, als die einzige (von einem Verfahrensbeteiligten) im Wortlaut zitierte nationale Rechtsvorschrift zur Inländerdiskriminierung, deren Geltungsanspruch für die Ausgangsverfahren mangels einer klaren Aussage des vorlegenden Gerichts im Dunklen bleibt, die Inländergleichbehandlung für den Fall der „Diskriminierung“ anordnet, ohne dass klar wird, welche Rechtsgebiete und Fallkonstellationen hiermit konkret gemeint sind.

55. Ferner bestünde, falls der Gerichtshof sich gegebenenfalls aufgrund eigener Sachkenntnis des in Rede stehenden nationalen Rechts auch ohne konkreten Hinweis des vorlegenden Gerichts zum Verbot der Inländerdiskriminierung äußerte, die Gefahr, dass nicht alle Mitgliedstaaten gleich behandelt würden, wenn etwa die Rechtslage in einem bestimmten Mitgliedstaat hinsichtlich der Inländerdiskriminierung gerichtshofbekannt wäre, die eines anderen aber nicht.

56. Abgesehen davon ist es auch aus anderen Gründen nicht recht verständlich, inwiefern das vorlegende Gericht von einer Relevanz des Art. 49 AEUV für die Vorabentscheidungsersuchen ausgeht.

57. Was die Rechtssachen C-419/12 und C-420/12 betrifft, scheint weniger die Problematik einer dauerhaften Niederlassung in Italien in Rede zu stehen als vielmehr die Auflagen, die außerhalb Roms niedergelassene Mietwagenunternehmer treffen, wenn sie gelegentlich das römische Stadtgebiet befahren wollen. Sofern derartige Auflagen auch vergleichbare Unternehmer aus anderen Mitgliedstaaten treffen, erschiene es näherliegend, die Dienstleistungsfreiheit als Vergleichsmaßstab heranzuziehen als die Niederlassungsfreiheit.

58. Was die Rechtssachen C-162/12 und C-163/12 betrifft, drängt sich eine Parallele zum Urteil Sbarigia [34] auf, in dem der Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen für unzulässig erachtet hat, mit dem vor dem Hintergrund eines rein italienischen Sachverhalts u. a. nach der Vereinbarkeit italienischer Rechtsvorschriften (über sommerliche Betriebsferien von Apotheken) mit Grundfreiheiten gefragt wurde. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt, die Niederlassungsfreiheit sei schon deshalb „nicht entscheidungserheblich“, weil die von der Urlaubsregelung betroffene Apothekeninhaberin, „selbst wenn sie Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats wäre, bereits in kontinuierlicher Weise eine Berufstätigkeit ausübt“, weswegen die „Niederlassungsfreiheit im Ausgangsverfahren offensichtlich nicht in Frage“ stehe. Dieser Ansatz lässt sich entsprechend auf den Fall der bereits kontinuierlich ihr Gewerbe ausübenden Mietwagenunternehmer übertragen, deren Genehmigungen im Hinblick auf Verstöße gegen die Stellplatzpflicht vorübergehend ausgesetzt wurden.

59. Nicht zuletzt dieses Urteil bezeugt einen offenbar restriktiver werdenden Ansatz des Gerichtshofs, wenn sich die Niederlassungsfreiheit betreffende Fragen in einem rein innerstaatlichen Sachverhalt stellen. Diese Tendenz ist der Problematik aus den in den vorstehenden Nummern dargelegten Gründen auch angemessen.

34 — Urteil vom 1. Juli 2010, Sbarigia (C-393/08, Slg. 2010, I-6337, Randnrn. 27 und 28).

60. Nach alledem sind auch die auf die Niederlassungsfreiheit abzielenden Fragen nicht zulässig und sind die Vorabentscheidungsersuchen insgesamt unzulässig.

V – Ergebnis

61. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

Die Vorabentscheidungsersuchen in den verbundenen Rechtssachen C-162/12 und C-163/12 sowie in den verbundenen Rechtssachen C-419/12 und C-420/12 sind unzulässig.