Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 26. september 2013 [1]

**Forenede sager C-162/12 og C-163/12**

**Airport Shuttle Express scarl og Giovanni Panarisi (sag C-162/12),**
**Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl og**
**Gianpaolo Vivani (sag C-163/12)**
**mod**
**Comune di Grottaferrata**
**samt**
**forenede sager C-419/12 og C-420/12**
**Crono Service scarl m.fl.**
**mod**
**Roma Capitale (sag C-419/12)**
**og**
**Anitrav**
**mod**
**Roma Capitale og Regione Lazio (sag C-420/12)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italien))

»Anmodning om præjudiciel afgørelse — formaliteten — forskelsbehandling af landets egne statsborgere — etableringsfrihed — tjenesteydelse med udlejning af køretøj med chauffør — national ordning, der bl.a. gør udbydelsen af denne tjenesteydelse betinget af en tilladelse og af overholdelse af visse krav til den garage, hvor køretøjet henstilles«

## I – Indledning

1. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse omhandler bestemmelser i den italienske lovgivning vedrørende visse biludlejningsfirmaers persontransport [2]. Der er tale om firmaer, der til persontransporten anvender køretøjer, med hvilke der, foruden chaufføren, højst kan transporteres otte personer [3]. Til forskel fra udlejningsbiler, hvor brugeren selv fører køretøjet, benytter passageren ved denne særlige form for persontransport det pågældende køretøj med chauffør, som biludlejningsfirmaet stiller til rådighed, til en bestemt transport. »Udlejning med chauffør« supplerer således den kollektive trafiks transporttilbud, navnlig rutetransporten.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — I de italienske bestemmelser er der tale om »tjenesteydelse med udlejning med chauffør«.

3 — Jf. s. 9 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-162/12 og henvisningen dér til artikel 47 i lovdekret af 30.4.1992.

2. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om italienske bestemmelser, der omhandler betingelserne for at udøve denne erhvervsmæssige virksomhed i regionen Lazio og i Roms kommune, er forenelige med EU-retten, og navnlig med etableringsfriheden. Da de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har anført, ikke omfatter grænseoverskridende elementer, hersker der imidlertid tvivl om, hvorvidt de præjudicielle anmodninger kan antages til realitetsbehandling. Der opstår endvidere spørgsmål om, hvorvidt Domstolen også bør bedømme de foreliggende hovedsager på grundlag af forbuddet mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere, selv om den forelæggende ret ikke har anført noget herom.

## II – Relevante retsforskrifter

### A – *EU-retten*

Rådets forordning (EF) nr. 12/98 af 11. december 1997 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad vej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende[4].

3. Forordning nr. 12/98 blev ophævet med virkning fra den 4. december 2011 og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til det internationale marked for buskørsel og om ændring af forordning (EF) nr. 561/2006[5].

4. Forordning nr. 12/98 gjaldt i henhold til dens artikel 2, nr. 4), for »motorkøretøjer, som i kraft af deres indretning og udstyr kan befordre mere end ni personer, føreren medregnet, og som er bestemt til sådan brug.«

### B – *National ret*

5. Efter italiensk ret kræves der en tilladelse til »udlejning med chauffør«. Den nødvendige tilladelse meddeles af en kommune i en offentlig procedure[6]. Tilladelsen gælder for et specifikt køretøj. En transportør kan dog få flere tilladelser til flere køretøjer[7]. Transportørens driftssted[8] og garager må udelukkende være beliggende på det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen[9]. En lejet parkeringsplads er tilstrækkelig som garage. Tilladelsen til persontransport er ikke begrænset til kommunens område. Bestilling af transporten skal dog ske ved køretøjets garage[10], hvortil køretøjet, uanset hvor passageren stiger på eller af[11], skal vende tilbage efter udført transport.

6. De regionale bestemmelser for regionen Lazio[12] foreskriver desuden, at passageren skal afhentes inden for det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen.

4 — EFT 1998 L 4, s. 10.

5 — EUT L 300, s. 88.

6 — Artikel 8, stk. 1, i lov nr. 21 af 15.1.1992, Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI nr. 18 af 23.1.1992, i den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen gældende affattelse, som ændret ved lovdekret nr. 207 af 30.12.2008, GURI nr. 304 af 31.12.2008, og ved lov nr. 14/2009, GURI nr. 49 af 28.2.2009, Supplemento Ordinario nr. 28, herefter »lov nr. 21/1992«.

7 — Artikel 8, stk. 2, i lov nr. 21/1992.

8 — I de italienske bestemmelser anvendes ordet »sede«. Ifølge flere parters indlæg synes en filial dog at være tilstrækkelig, hvilket – som bl.a. den italienske regerings repræsentant har påpeget – gør det muligt at udøve samtidig virksomhed i forskellige kommuner.

9 — Artikel 3, stk. 3, i lov nr. 21/1992.

10 — Artikel 11, stk. 4, i lov nr. 21/1992.

11 — I henhold til artikel 11, stk. 4, i lov nr. 21/1992 kan dette også ske på andre kommuners område.

12 — Artikel 5 i regionallov nr. 58/1993 i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

7. Derudover gælder der særlige bestemmelser for Roms kommune. Heri er det bl.a. fastsat, at biludlejningsfirmaer i andre kommuner skal betale afgifter, såfremt de kører i miljøzoner inden for Roms kommunegrænser.

## III – De faktiske omstændigheder i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

### A – *De forenede sager C-162/12 og C-163/12*

8. Sagsøgerne i hovedsagerne er henholdsvis fysiske personer bosiddende i Italien (herefter »biludlejningsfirmaer«) og kooperativselskaber efter italiensk ret med hjemsted i Italien. De pågældende biludlejningsfirmaer anvendte til deres køretøjer ikke den dertil beregnede garage på det geografiske område for den kommune, der havde udstedt tilladelse, Grottaferrata (Italien, region Lazio). De henstillede i stedet deres køretøjer uden for Grottaferratas geografiske område ved et kooperativselskabs garage. De overlod også brugen af de pågældende køretøjer til dette selskab, åbenbart efter at have overdraget den tilladelse til persontransport [13], som de var blevet meddelt. Dette blev påtalt af politiet, og i februar 2011 blev de tilladelser, der var meddelt biludlejningsfirmaerne, sat ud af kraft for en tidsbegrænset periode. De berørte erhvervsdrivende har i hovedsagerne anfægtet de forvaltningsakter, ved hvilke deres tilladelser blev ophævet midlertidigt. Derudover har de krævet erstatning og bl.a. gjort gældende, at EU-lovgivningen er blevet tilsidesat.

9. På den baggrund har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 49 TEUF, 3 TEU, 4 TEU, 5 TEU, 6 TEU, 101 TEUF og 102 TEUF samt forordning (EØF) nr. 2454/1992 og (EF) nr. 12/1998 til hinder for anvendelsen af artikel 3, stk. 3, og artikel 11 i lov nr. 21 af 1992, for så vidt som de henholdsvis bestemmer, at »3. Transportørens hjemsted og garagen må udelukkende være beliggende på det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen«, og at »[…] Bestillinger af transport med tjenesten med udlejning med chauffør foretages ved garagen. Begyndelsen og afslutningen af hver enkelt tjeneste med udlejning med chauffør skal ske ved en garage, som ligger i den kommune, der har udstedt tilladelsen, idet tilbageleveringen foregår samme sted, mens afhentningen og ankomsten til brugerens bestemmelsessted også kan ske på andre kommuners geografiske område […]«?

2) Er artikel 49 TEUF, 3 TEU, 4 TEU, 5 TEU, 6 TEU, 101 TEUF og 102 TEUF samt forordning (EØF) nr. 2454/1992 og (EF) nr. 12/1998 til hinder for anvendelsen af artikel 5 og 10 i legge regionale Lazio nr. 58 af 26. oktober 1993, for så vidt som de henholdsvis bestemmer, at »[…] Brugerens afhentning og tjenesteydelsens begyndelse sker inden for det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen«, og at »[…] brugerens afhentning og tjenestens begyndelse udelukkende [sker] inden for det geografiske område for den kommune, der har udstedt licensen eller tilladelsen, og foretages til et hvilket som helst bestemmelsessted, efter at chaufføren har givet samtykke til bestemmelsessteder uden for kommunens geografiske område [...]«?«.

### B – *Forenede sager C-419/12 og C-420/12*

10. Hovedsagernes genstand er begæringer om ophævelse af flere retsakter, der vedrører Roms kommune. Det drejer sig nærmere bestemt om afgørelse nr. 68/2011 fra Consiglio del Comune di Roma (borgerrepræsentationen i Roms kommune), hvorved forordningen om offentlige chartertjenesteydelser er blevet vedtaget, om afgørelse nr. 403/2011 fra Giunta del Comune di Roma

13 — Jf. artikel 7, stk. 2, i lov nr. 21/1992 og s. 12 i anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-162/12.

(det politiske udvalg i Roms kommune), som regulerer metoderne og fremgangsmåderne med henblik på udstedelse af tilladelser til adgang til det geografiske område for Roms kommune og miljøzonerne for køretøjer, der anvendes til udlejning med chauffør med tilladelse udstedt i andre kommuner, samt om to andre retsakter fra Roms kommunalforvaltning, som bl.a. fastlægger, at biludlejningsfirmaer uden for Rom skal betale et bestemt beløb for at få adgangstilladelse.

11. Sagsøgerne i hovedsagerne er italienske biludlejningsfirmaer, der ikke er i besiddelse af tilladelser udstedt af Roms kommune.

12. Sagsøgerne har gjort gældende, at de nævnte retsakter er ulovlige, bl.a. fordi de er i strid med EU-retten, og navnlig med den sikrede grundlæggende frihed for virksomhederne til at etablere sig i enhver medlemsstat i Unionen, herunder ved at etablere et sekundært driftssted, da afgørelsen udgør en tilsidesættelse af denne frihed, idet den pålægger de i en medlemsstat etablerede virksomheder at modtage bestillingen af tjenesten og at begynde og afslutte tjenesten udelukkende ved samme garage, som nødvendigvis ligger i den kommune, der har udstedt tilladelsen.

13. Dette bevirker en forskelsbehandling ved udøvelsen af aktiviteten, som udelukkende er baseret på et geografisk element. En sådan forskelsbehandling foreligger for det første mellem udlejere med tilladelser udstedt i Roms kommune og udlejere med tilladelser udstedt i andre kommuner (i Lazio), og for det andet diskrimineres de sidstnævnte i forhold til udlejere fra andre områder end Lazio, som ikke er omfattet af regionalloven og derfor heller ikke af nogen begrænsning hvad angår afhentningsstedet.

14. På den baggrund har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

Er artikel 49 TEUF, artikel 3 TEU, artikel 3 TEUF, 4 TEUF, 5 TEUF, 6 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF til hinder for anvendelsen af artikel 3, stk. 3, artikel 8, stk. 3, og artikel 11 i lov nr. 21/1992, for så vidt som de henholdsvis bestemmer, at »[t]ransportørens hjemsted og garagen udelukkende må være beliggende på det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen«, at »[d]et for at opnå og bevare tilladelsen til at udbyde tjenesteydelsen med udlejning med chauffør er nødvendigt på grundlag af en gyldig adkomst at råde over et hjemsted, en garage eller en dok på det geografiske område for den kommune, der har udstedt tilladelsen«, og at »[b]estillingerne af transport med tjenesten med udlejning med chauffør skal foretages ved garagen. Begyndelsen og afslutningen af hver enkelt tjeneste med udlejning med chauffør skal ske ved en garage, som ligger i den kommune, der har udstedt tilladelsen, idet tilbageleveringen foregår samme sted, mens afhentningen og ankomsten til brugerens bestemmelsessted også kan ske på andre kommuners geografiske område«?

## IV – Vurdering af de præjudicielle spørgsmål

15. Nedenfor vil jeg undersøge, om anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

### A – *Formaliteten med hensyn til anmodningerne om præjudiciel afgørelse*

16. De præjudicielle spørgsmål vedrører for det første to afledte retsakter, nemlig forordning (EF) nr. 12/98 og (EØF) nr. 2454/92[14]. For det andet vedrører de bestemmelser i den primære ret, hovedsageligt artikel 101 TEUF og 102 TEUF, der omhandler konkurrencebegrænsende praksis, og artikel 49 TEUF, der garanterer etableringsfriheden.

14 — Rådets forordning (EØF) nr. 2454/92 af 23.7.1992 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

17. Der hersker tvivl om, hvorvidt både de afledte og de primærretlige spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, da deres relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen ikke fremgår.

18. Det tilkommer ganske vist principielt den nationale retsinstans, for hvilken en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den pågældende sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Domstolen kan dog afvise en anmodning fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når spørgsmålet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [15].

1. Ingen sammenhæng med genstanden for retstvisten for så vidt angår forordning (EØF) nr. 2454/92 og forordning (EF) nr. 12/98

a) Forordning (EØF) nr. 2454/92

19. Forordning (EØF) nr. 2454/92 blev allerede i 1994 annulleret af Domstolen [16]. Derfor kan denne forordning ikke være relevant for hovedsagerne, hvor de tilgrundliggende faktiske omstændigheder fandt sted i 2011. Der foreligger åbenbart ingen forbindelse til hovedsagens genstand, og anmodningen om præjudiciel afgørelse kan i så henseende ikke antages til realitetsbehandling.

b) Forordning (EF) nr. 12/98

20. Forordning (EF) nr. 12/98 trådte ud af kraft den 4. december 2011 [17] og kunne derfor ud fra en tidsmæssig betragtning stadig være relevant for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne. De faktiske omstændigheder har imidlertid ingen berøringspunkter med den pågældende forordning, fordi forordning (EF) nr. 12/98 i henhold til dennes artikel 2, nr. 4), gjaldt for »motorkøretøjer, som i kraft af deres indretning og udstyr kan befordre mere end ni personer, føreren medregnet, og som er bestemt til sådan brug«. I de faktiske omstændigheder i hovedsagerne er der derimod tale om mindre køretøjer, med hvilke der kan befordres maksimalt ni personer, føreren medregnet. Det står derfor klart, at forordning (EF) nr. 12/98 heller ikke har forbindelse til genstanden for hovedsagerne, og anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan i så henseende ikke antages til realitetsbehandling.

2. Utilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger, henset til artikel 101 TEUF og 102 TEUF, sammenholdt med artikel 3 TEU, 4 TEU, 5 TEU og 6 TEU samt med artikel 3 TEUF, 4 TEUF, 5 TEUF og 6 TEUF

21. Den forelæggende ret antager, at de italienske bestemmelser kan føre til geografiske opdelinger og konkurrencefordrejning. I denne forbindelse ønsker den oplyst, om de omhandlede italienske bestemmelser er i strid med artikel 101 TEUF og artikel 102 TEUF, sammenholdt med artikel 3 TEU, 4 TEU og 5 TEU samt med artikel 3 TEUF, 4 TEUF, 5 TEUF og 6 TEUF. Desuden nævner den i denne forbindelse artikel 6 TEU, der omhandler Unionens forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder.

15 — Dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 39, af 23.4.2009, sag C-544/07, Rüffler, Sml. I, s. 3389, præmis 37, af 19.11.2009, sag C-314/08, Filipiak, Sml. I, s. 11049, præmis 41, af 7.7.2011, sag C-310/10, Agafiței m.fl., Sml. I, s. 5989, præmis 26, og af 15.1.2013, sag C-416/10, Križan m.fl., præmis 54.

16 — Dom af 1.6.1994, C-388/92, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2067.

17 — Jf. artikel 30 og 31 i forordning (EF) nr. 1073/2009.

22. Den forelæggende ret præciserer imidlertid ikke nærmere, hvilken relevans de nævnte kompetencebestemmelser i den primære ret menes at have for de af retten stillede spørgsmål og for hovedsagerne. Det samme gælder for Unionens forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder.

23. For så vidt angår artikel 101 TEUF og 102 TEUF skal den forelæggende ret desuden, henset til de mange facetter af de overvejelser, der er nødvendige i forbindelse med faktiske omstændigheder i konkurrenceretlige sager, give Domstolen en detaljeret beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklare de faktiske forhold, der er baggrunden for disse spørgsmål [18].

24. I det foreliggende tilfælde opfylder den forelæggende rets oplysninger ikke disse krav. Artikel 101 TEUF og 102 TEUF forbyder konkurrencebegrænsende aftaler og praksis samt misbrug af en dominerende stilling. Der synes imidlertid ikke at være tale om nogen af delene i hovedsagerne. I disse drejer det sig om nationale eller regionale bestemmelser, der regulerer udlejning med chauffør, men ikke om en erhvervsmæssig adfærd, der kan anfægtes i henhold til konkurrenceretten. Da der i hovedsagerne slet ikke er tale om, at de berørte virksomheder har udvist konkurrencebegrænsende adfærd, fremgår det heller ikke, hvordan en sådan adfærd kan fremmes af de pågældende nationale bestemmelser, således at EU-konkurrencerettens effektivitet kan kompromitteres. Bortset herfra er der i de af den forelæggende ret beskrevne faktiske omstændigheder heller ikke noget, der peger i retning af en relevans for det indre marked.

25. I mangel af tilstrækkelige faktiske og retlige oplysninger, på grundlag af hvilke Domstolen og parterne har mulighed for på hensigtsmæssig måde at tage stilling til de anførte bestemmelser i forhold til hovedsagerne, kan denne række af spørgsmål i anmodningerne om præjudiciel afgørelse heller ikke antages til realitetsbehandling.

### 3. Den hypotetiske karakter af spørgsmålene vedrørende artikel 49 TEUF

26. Det er også et spørgsmål, om artikel 49 TEUF kan være relevant i forbindelse med de foreliggende anmodninger om præjudiciel afgørelse.

27. Tvivlen opstår for det første, fordi hovedsagerne ikke indeholder grænseoverskridende elementer. For det andet fremgår det heller ikke af de præjudicielle anmodninger, om, og i givet fald i hvilket omfang, artikel 49 TEUF på baggrund af rent nationale faktiske omstændigheder kunne være relevant som følge af et krav om anvendelse i den nationale lovgivning.

#### a) Manglende grænseoverskridende elementer

28. Etableringsfriheden kan som udgangspunkt kun være relevant, såfremt der foreligger en tilknytning til EU-retten [19]. En sådan tilknytning foreligger, når de faktiske omstændigheder indeholder grænseoverskridende elementer. Traktatbestemmelserne om etableringsfriheden gælder dermed ikke for faktiske omstændigheder, der udelukkende har tilknytning til én medlemsstat [20].

29. På denne baggrund forekommer det tvivlsomt, om de i sagen omhandlede hovedsager bør undersøges på grundlag af artikel 49 TEUF. Hovedsagerne har nemlig, selv om der er tale om italienske bestemmelser, der ifølge deres ordlyd uden forskel finder anvendelse på italienske erhvervsdrivende og erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, et rent italiensk, endog regionalt præg, fordi de synes at

18 — Dom af 11.3.2010, sag C-384/08, Attanasio Group, Sml. I, s. 2055, præmis 32.

19 — Jf. dom af 3.10.1990, forenede sager C-54/88, C-91/88 og C-14/89, Nino m.fl., Sml. I, s. 3537, præmis 9-11.

20 — Jf. bl.a. dom af 7.12.1995, sag C-17/94, Gervais m.fl., Sml. I, s. 4353, præmis 24-26, af 21.6.2012, sag C-84/11, Susisalo m.fl., præmis 18, og af 10.5.2012, forenede sager C-357/10 – C-359/10, Duomo Gpa m.fl., præmis 26 og den deri nævnte retspraksis.

være begrænset til regionen Lazio uden nogen forbindelse til det økonomiske samkvem mellem medlemsstaterne. Ifølge ordlyden i de italienske bestemmelser er det ganske vist ikke udelukket, at de pågældende udbydere af tjenesteydelsen med udlejning med chauffør også kunne anvende deres køretøjer til transporter til andre medlemsstater. Den forelæggende ret har ikke givet nogen oplysninger herom. Den har imidlertid forelagt Domstolen faktiske omstændigheder, hvor der udelukkende er tale om persontransport inden for Italiens grænser. Dette stemmer overens med parternes indlæg under retsmødet, ifølge hvilke tjenesteydelsen med udlejning med chauffør i Italien typisk anvendes til transport over korte strækninger. Eventuelle problemer med international personbefordring er derfor ikke genstand for hovedsagerne. Der synes snarere at være tale om bl.a. adgangen til Rom som marked for italienske transportører, der er etableret i Roms omegn.

30. Domstolen har imidlertid i forbindelse med andre hovedsager, hvor statsborgere i andre medlemsstater ikke var involveret i de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret skulle bedømme, og hvor der heller ikke forelå andre konkrete grænseoverskridende elementer, inddraget artikel 49 TEUF som vurderingskriterium. Dette har været tilfældet, når det efter Domstolens opfattelse »på ingen måde«, bortset fra den konkrete processuelle situation, kunne udelukkes, at andre medlemsstaters statsborgere under lignende omstændigheder i forbindelse med udøvelsen af deres etableringsfrihed kunne blive konfronteret med de bestemmelser i den pågældende medlemsstat, som hovedsagen omhandlede [21].

31. Ved første øjekast er der et spændingsforhold mellem denne holdning, hvorefter det er tilstrækkeligt, at andre medlemsstaters statsborgere potentielt kan blive berørt, om end dette »på ingen måde« må være udelukket, og den grundregel, der er blevet gentaget i fast retspraksis, hvorefter hypotetiske retsspørgsmål netop ikke skal afklares af Domstolen i en præjudiciel forelæggelsesprocedure, fordi de er uden relevans for hovedsagen. Der er behov for en praktisk anvendelig præcisering af, hvad der ganske vist endnu ikke er en realitet, men dog »på ingen måde udelukket« (og dermed skal undersøges af Domstolen) og følgelig ikke længere rent hypotetisk.

32. I nyere retspraksis synes Domstolen til en vis grad at have løst dette spændingsforhold mellem »hypotetisk« og »på ingen måde udelukket«. I dommen i sagen Duomo Gpa m.fl. [22] nøjes Domstolen ikke med en generel, udokumenteret og ikke yderligere underbygget konstatering af, at andre medlemsstaters statsborgere kan have en »interesse« [23] i den i hovedsagen omhandlede virksomhed, men konkretiserer derimod denne »interesse«, der kan danne grundlag for et grænseoverskridende element, således at artikel 49 TEUF kan finde anvendelse, idet den henviser til visse holdepunkter. Disse udleder Domstolen ikke udelukkende af anmodningen om præjudiciel afgørelse, men også, supplerende, af parternes indlæg [24].

33. En sådan »konkretiserende« tilgang gør det muligt at sondre mellem det rent hypotetiske og det på ingen måde udelukkede i Domstolens praksis. Der tages i sidste ende udgangspunkt i opgavedelingen mellem Domstolen og den forelæggende ret. Bortset fra helt oplagte tilfælde, tilkommer det i forbindelse med situationer, der umiddelbart ikke er grænseoverskridende, ikke Domstolen uden holdepunkter at anstille overvejelser om, hvorvidt, og i givet fald i hvilket omfang, det kunne være »på ingen måde udelukket«, at andre medlemsstaters statsborgere kunne have en »interesse« svarende til den pågældende hovedsag. Den forelæggende ret [25] og i givet fald parterne i sagen, når der er tale om en præjudiciel anmodning således i givet fald også medlemsstaterne, er langt bedre i stand til at fremsætte overvejelser herom.

21 — Jf. bl.a. domme vedrørende driften af apoteker og salg af brændstof, dom af 1.6.2010, forenede sager C-570/07 og C-571/07, Blanco Pérez og Chao Gómez, Sml. I, s. 4629, præmis 40, og Attanasio Group-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 24.

22 — Nævnt ovenfor i fodnote 20.

23 — Dommen i sagen Duomo Gpa m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 40.

24 — For så vidt angår Kommissionens indlæg; jf. dommen i sagen Duomo Gpa m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 28.

25 — Jf. herom punkt 38 i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse af 5.9.2013 i forenede sager C-159/12 – C-161/12, Venturini m.fl.

34. I det foreliggende tilfælde skal det på baggrund heraf for det første undersøges, hvilken relevans der bør tillægges den omstændighed, at de omtvistede italienske bestemmelser (til dels) blev kritiseret i en klage til Kommissionen (i), og for det andet, om de italienske kommuners offentlige udbud af tilladelser til udlejningsbiler i så henseende kan være af betydning (ii).

i) Er Europa-Kommissionens procedure EU Pilot 623/09/TREN relevant?

35. Både den forelæggende ret og sagsøgerne i hovedsagen i sag C-162/12 har henvist til Europa-Kommissionens procedure EU Pilot 623/09/TREN. Denne procedure vedrører i det væsentlige spørgsmålet, om lov nr. 21/1992 i dens daværende affattelse var forenelig med etableringsfriheden. Den pågældende procedure hidrører ifølge de sagsakter, der foreligger for Domstolen, fra en klage, som Federnoleggio, en intervenient på sagsøgerens side i den hovedsag, der ligger til grund for sag C-162/12, synes at have indgivet til Kommissionen i 2009. Under retsmødet oplyste Kommissionen følgende om denne procedure: Proceduren blev indstillet, efter at de italienske myndigheder havde meddelt, at anvendelsen af de omtvistede bestemmelser var blevet suspenderet, og at de pågældende bestemmelser ville blive revideret. Efter Kommissionens opfattelse er der derfor ikke grund til at iværksætte en traktatbrudsprocedure [26].

36. Det er tvivlsomt, om den omstændighed, at en sådan klage er indgivet til Kommissionen, er tilstrækkelig til, at artikel 49 TEUF finder anvendelse i en hovedsag med i øvrigt rent nationalt præg.

37. Hvis dette var tilfældet, kunne parterne efter forgodtbefindende ved at indgive en klage foranledige, at artikel 49 TEUF finder anvendelse, og dermed udvirke en præjudiciel anmodning. Den præjudicielle procedure og proceduren for Kommissionens instanser skal betragtes hver for sig. Den omstændighed, at der foreligger en procedure for Kommissionen, gør ikke i sig selv sagens omstændigheder til grænseoverskridende omstændigheder, selv hvis bestemmelser, der er genstand for en undersøgelse ved Kommissionen, finder anvendelse på disse omstændigheder.

38. Situationen er en anden, når andre medlemsstaters statsborgere indgiver en klage til Kommissionen, der vedrører etableringsfriheden, og på denne baggrund kritiserer nationale retsforskrifter. I et sådant tilfælde er det nærliggende at konkludere, at klagerne har en faktisk interesse i at udøve deres etableringsfrihed inden for et bestemt område, og at det således, ud fra den forelæggende rets synspunkt, »på ingen måde [synes] udelukket«, at også andre medlemsstaters statsborgere i sammenlignelige situationer kan være berørt på samme måde som de konkret omhandlede parter. Den situation, der skal vurderes, ophører nemlig ikke først med at være rent hypotetisk, når andre medlemsstaters statsborgere iværksætter konkrete initiativer med henblik på at etablere sig i en anden medlemsstat, eller endog allerede er involveret i en tvist for retten vedrørende betingelserne for deres virksomhed i den pågældende stat. En »interesse« i at gøre brug af etableringsfriheden kan »på ingen måde udelukkes«, så snart andre medlemsstaters statsborgere, således at det kan verificeres af tredjemand, på forhånd sonderer den faktiske og retlige situation og seriøst og med henblik på etablering anfægter bestemmelser, der er ufordelagtige for sådanne statsborgere.

39. Proceduren EU Pilot 623/09/TREN er imidlertid forbundet med særlige omstændigheder. Åbenbart blev den i første omgang iværksat af Federnoleggio, der har hjemsted i Italien. Ifølge de sagsakter, der foreligger for Domstolen, har også flere ikke-italienske virksomheder inden for samme branche (ved stort set enslydende skrivelser) imidlertid over for Federnoleggios procesfuldmægtig, der i øvrigt også optræder som repræsentant for sagsøgerne i hovedsag C-162/12, tilkendegivet deres interesse i at tilslutte sig Federnoleggios klage. Det fremgår imidlertid ikke af de nævnte skrivelser, hvorfor de gjorde dette. Der mangler navnlig oplysninger om, at de pågældende virksomheder har til hensigt at etablere

26 — De præjudicielle anmodninger giver ikke nærmere oplysninger om forløbet af proceduren for Kommissionen og relevansen af de foranstaltninger, som Den Italienske Republik har stillet i udsigt.

sig i Italien og i så henseende ser de kritiserede retsforskrifter som en hindring. Det er derimod værd at bemærke, at de pågældende skrivelser understreger, at alle eventuelle sagsomkostninger bør pålægges Federnoleggio. Dette giver snarere indtryk af, at der er tale om solidarisk støtte til den italienske klager, end det nødvendigvis giver anledning til at konkludere, at virksomhederne selv er berørt af lovgivningen. Derfor kan udenlandske virksomheders deltagelse i den pågældende procedure for Kommissionen heller ikke tjene som tilstrækkeligt belæg for, at det »på ingen måde [er] udelukket«, at andre medlemsstaters statsborgere er interesseret i at udøve deres etableringsfrihed i Italien.

ii) Er det offentlige udbud af tilladelser til udlejningsbiler relevant?

40. På grundlag af konkrete oplysninger om faktiske forhold ville det »på ingen måde [være] udelukket«, at andre medlemsstaters statsborgere kunne være interesseret i at etablere sig som udbydere af udlejning med chauffør i Italien, f.eks. såfremt kommunernes tilladelser blev udbudt på europæisk plan i udbudsprocedurer eller den økonomiske værdi af den enkelte tilladelse var så væsentlig, at der uanset procedurens offentlighed måtte påregnes grænseoverskridende deltagelse. De præjudicielle anmodninger indeholder ingen oplysninger vedrørende denne problemstilling. Under retsmødet angav en af parterne, at en interesse på europæisk plan i udbuddet af tilladelser ikke var udelukket, dog uden at dette blev præciseret nærmere.

41. Det forekommer imidlertid yderst tvivlsomt, om udbuddet af tilladelser til udlejningsbiler har en europæisk dimension allerede af den grund, at tilladelserne tildeles for et specifikt køretøj, og at den økonomiske betydning af den enkelte tilladelse henset hertil således er begrænset. Situationen kan være en anden i Italiens grænseområder, hvor der dog, ifølge det af den forelæggende ret og parterne oplyste, ikke nødvendigvis gælder samme lovgivning for det pågældende erhverv som i Lazio, og disse områder er under alle omstændigheder ikke genstand for den forelæggende sag.

42. I mangel af konkrete grænseoverskridende elementer finder artikel 49 TEUF således ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde.

43. Endelig skal det undersøges, om de foreliggende præjudicielle anmodninger giver anledning til at bedømme de faktiske omstændigheder på grundlag af de principper, der gælder for forskelsbehandling af et lands egne statsborgere, og at inddrage artikel 49 TEUF i denne forbindelse.

b) Forskelsbehandling af landets egne statsborgere?

44. Selv om det fastslås, at samtlige aspekter af den retstvist, der er indbragt for den forelæggende ret, omhandler en enkelt medlemsstat, kan en besvarelse af spørgsmål vedrørende de grundlæggende frihedsrettigheder ikke desto mindre være relevant, såfremt det for så vidt angår hovedsagen er et krav i den nationale lovgivning, at en indenlandsk statsborger skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på EU-retten i en tilsvarende situation [27].

45. I sine præjudicielle anmodninger har den forelæggende ret imidlertid ikke fastslået, at den italienske lovgivning forbyder den såkaldte »omvendte forskelsbehandling« eller forskelsbehandling af landets egne statsborgere i det foreliggende tilfælde [28]. Indledningsvis skal det derfor afklares, hvilke slutninger der skal drages heraf med hensyn til undersøgelsen af etableringsfriheden i forbindelse med den italienske lovgivning.

27 — Jf. bl.a. dom af 30.3.2006, sag C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Sml. I, s. 2941, præmis 29.

28 — Dermed mangler der navnlig et konkret fingerpeg om, hvorvidt og i hvilket omfang det under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder i henhold til den italienske forfatningsrets lighedsprincip kunne være nødvendigt at tage udgangspunkt i princippet om forbud mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere, og hvorvidt og i hvilket omfang eksempelvis den forfatningsretlige praksis, der blev udviklet vedrørende artikel 28 EF i 1990'erne, kan overføres på det foreliggende tilfælde. Jf. om denne retspraksis fodnote 57 i generaladvokat Maduros forslag til afgørelse i Carbonati Apuani-sagen, sag C-72/03, Sml. 2004 I, s. 8027.

46. Domstolen har i sin praksis til dels alene på grundlag af en ikke nærmere konkretiseret mulighed for, at den pågældende nationale lovgivning kunne indeholde et forbud mod forskelsbehandling af et lands egne statsborgere, og i betragtning af den forelæggende rets prærogativer med hensyn til vurderingen af relevansen af de spørgsmål, den stiller, foretaget en undersøgelse af grundlæggende frihedsrettigheder, også i situationer uden grænseoverskridende elementer [29].

47. På det seneste synes der dog at aftegne sig en mere restriktiv tendens, i og med at Domstolen i forbindelse med faktiske omstændigheder, der åbenbart ikke omfatter grænseoverskridende elementer, til dels underkaster problemstillingen om forskelsbehandling af et lands egne statsborgere, bortset fra generelt at nævne fænomenet, en mere indgående prøvelse med henblik på, om den præjudicielle anmodning kan antages til realitetsbehandling.

48. I en dom af 21. februar 2013 bekræftede Domstolen således i en sag, der i øvrigt vedrørte rent interne (italienske) forhold, først at »Unionen […] således utvivlsomt [har] en interesse i, at Domstolen fortolker« visse EU-retlige bestemmelser, efter at den havde fastslået, at »[det] fremgår […] af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret finder, at det ville stride mod principperne i den nationale ret, som bekræftet af forfatningsdomstolens praksis, at tillade omvendt forskelsbehandling« [30]. I en dom af 22. december 2010 lagde Domstolen tilsvarende vægt på den præjudicielle anmodnings indhold, hvoraf »[d]et [ikke] fremgår […], at den forelæggende ret under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende har pligt til at give virksomheder etableret i Belgien de samme rettigheder som virksomheder etableret i en anden medlemsstat« [31]. I en dom af 21. juni 2012 anså Domstolen det i forbindelse med en finsk præjudiciel anmodning for tilstrækkeligt, at »repræsentanten for sagsøgerne i hovedsagen [først under retsmødet gjorde] gældende, at der i finsk forvaltningsret findes regler, som sikrer, at finske statsborgere ikke udsættes for omvendt forskelsbehandling. Under disse omstændigheder fremgår det ikke klart, at [fortolkningen] af EU-retten ikke ville kunne være relevant for den forelæggende ret« [32].

49. Det kan udledes af den ovenfor skildrede retspraksis, at en antagelse om, at der foreligger et nationalt forbud mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere, hovedsageligt baseres på de informationer, som den forelæggende ret afgiver om den i så henseende relevante retstilstand i dennes medlemsstat. Disse informationer bør, for at give Domstolen mulighed for at foretage en hensigtsmæssig prøvelse, være så detaljerede som muligt og ideelt set indeholde oplysninger om, hvilke faktiske omstændigheder vedrørende landets statsborgere der konkret skal sidestilles med hvilke faktiske omstændigheder, der er præget af EU-retten, som følge af et krav om anvendelse i den nationale lovgivning.

50. I mangel af sådanne oplysninger fra den forelæggende ret har Domstolen også anset (ubestridte) oplysninger fra parterne om forskelsbehandlingen af landets statsborger for tilstrækkelige.

51. I de foreliggende hovedsager mangler der derimod for det første et udsagn fra den forelæggende ret om forskelsbehandling af landets statsborgere. For det andet stemmer de oplysninger, som parterne har givet, ikke overens. Repræsentanten for Airport Shuttle og Crono Service henviser til artikel 14a i en lov nr. 88 af 7. juli 2008, hvorefter bestemmelser i italiensk lovgivning, der bevirker en forskelsbehandling i forhold til andre medlemsstaters statsborgere, ikke skal finde anvendelse på italienske statsborgere. Repræsentanten for Den Italienske Republik anfører heroverfor andre forskrifter uden at præcisere deres nøjagtige indhold.

29 — Om de frie varebevægelser; jf. dom af 5.12.2000, sag C-448/98, Guimont, Sml. I, s. 10663, præmis 21-23, om den frie udveksling af tjenesteydelser; jf. dom af 5.12.2006, forenede sager C-94/04 og C-202/04, Cipolla m.fl., Sml. I, s. 11421, præmis 30 og 31, om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser; jf. dommen i sagen Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 29 og 30, og om etableringsfriheden; jf. dommen i sagen Blanco Pérez og Chao Gómez, nævnt ovenfor i fodnote 21, præmis 36.

30 — Dom af 21.2.2013, sag C-111/12, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl., præmis 34 og 35.

31 — Dom af 22.12.2010, sag C-245/09, Omalet, Sml. I, s. 13771, præmis 17.

32 — Dommen i sagen Susisalo m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 21.

52. På baggrund heraf kan drages to konklusioner. For det første, at det, for at undgå misforståelser og uklarheder, må være den forelæggende rets opgave i enhver præjudiciel anmodning, såfremt det er nødvendigt, selv at tage detaljeret stilling til spørgsmålet om forskelsbehandling af landets egne statsborgere, såfremt den mener, at Domstolens undersøgelse af dette spørgsmål er nødvendig for, at retten kan afsige dom [33]. Undlader den forelæggende ret at gøre dette, kan Domstolen for det andet undlade at prøve spørgsmål vedrørende de grundlæggende frihedsrettigheder ud fra synspunktet om forskelsbehandling af statens egne statsborgere, navnlig i tilfælde, hvor parternes indlæg i så henseende er uklare eller modstridende.

53. Henset til opgavedelingen mellem Domstolen og de nationale retter kan det nemlig ikke påhvile Domstolen selv at foretage undersøgelser og fremsætte betragtninger vedrørende den pågældende nationale retsorden og dennes bedømmelse af spørgsmål vedrørende forskelsbehandling af landets egne statsborgere. Det forekommer ligeledes uhensigtsmæssigt, at Domstolen uden tilstrækkelige oplysninger om den faktiske og retlige situation så at sige forebyggende fremsætter bemærkninger vedrørende et eventuelt forbud mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere, navnlig når den ikke er bekendt med de herfor gældende nationale parametre og i så henseende er henvist til at anstille formodninger.

54. Hvis der af den enkelte præjudicielle anmodning ikke fremgår entydige og logiske oplysninger om forskelsbehandling af landets egne statsborgere, der tager udgangspunkt i hovedsagerne, er der endog meget, der taler for, at en prøvelse heraf ikke bør finde sted, selv hvis princippet om forbud mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere eventuelt allerede er blevet bekræftet i tidligere præjudicielle anmodninger vedrørende samme medlemsstat. Det kan nemlig heller ikke være Domstolens opgave for hver enkelt medlemsstat kontinuerligt at følge retsudviklingen vedrørende dette spørgsmål, der kan undergå forandringer og muligvis omfatter komplekse særtræk afhængigt af den konkrete sag. Det er tværtimod den forelæggende rets opgave i hvert enkelt tilfælde at forsyne Domstolen med aktuelle, pålidelige og relevante oplysninger. Det foreliggende tilfælde anskueliggør den problemstilling, der ellers opstår, for så vidt som den eneste nationale bestemmelse vedrørende forskelsbehandling af landets egne statsborgere, der er citeret ordret (af en part), og hvis gyldighed for hovedsagerne i mangel af et klart udsagn fra den forelæggende ret forbliver uafklaret, foreskriver, at landets egne statsborgere i tilfælde af »forskelsbehandling« skal ligestilles, uden at det klart fremgår, hvilke retsområder og situationer dette konkret tager sigte på.

55. Såfremt Domstolen på grundlag af sit eget faglige kendskab til den omhandlede nationale lovgivning også uden en konkret henvisning fra den forelæggende ret udtaler sig om forbuddet mod forskelsbehandling af landets egne statsborgere, vil der være risiko for, at ikke alle medlemsstater behandles ens, eksempelvis hvis Domstolen er bekendt med retsstillingen i en bestemt medlemsstat vedrørende forskelsbehandlingen af landets egne statsborgere, men ikke med retsstillingen i en anden.

56. Bortset herfra er det også af andre årsager lidet forståeligt, i hvilken henseende den forelæggende ret mener, at artikel 49 TEUF er relevant for de præjudicielle anmodninger.

57. For så vidt angår sagerne C-419/12 og C-420/12, synes problemstillingen i mindre grad at omhandle et fast forretningssted i Italien og snarere de pålæg, som rammer udbydere af udlejning med chauffør, der er etableret uden for Rom, når de lejlighedsvis ønsker at køre inden for Roms kommunegrænser. Såfremt sådanne pålæg også rammer erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, forekommer det mere nærliggende at inddrage den frie udveksling af tjenesteydelser end etableringsfriheden.

33 — Jf. herom punkt 42, 45, 58 og 60 i generaladvokat Wahls forslag til afgørelse i sagen Venturini m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 25.

58. For så vidt angår sagerne C-162/12 og C-163/12, er det nærliggende at drage en parallel til Sbarigia-dommen [34], hvori Domstolen fandt, at en præjudiciel anmodning, hvori der på baggrund af rent italienske faktiske forhold bl.a. blev spurgt, om italienske bestemmelser (om apotekers sommerlukning) var forenelige med de grundlæggende frihedsrettigheder, ikke kunne antages til realitetsbehandling. Herom anførte Domstolen, at etableringsfriheden »ikke er relevant for afgørelsen af tvisten i hovedsagen« allerede af den grund, at den apoteksindehaver, der var berørt af ferieordningen, »– i et tænkt tilfælde statsborger fra en anden medlemsstat – allerede udfører vedvarende arbejde«, hvorfor »ret[ten] til fri etablering klart ikke [spiller] nogen rolle i hovedsagen«. Denne holdning kan analogt anvendes på tilfældet med udbyderne af udlejning med chauffør, der allerede kontinuerligt udøver deres erhverv, og hvis tilladelser blev ophævet midlertidigt på grund af overtrædelser af garagepligten.

59. Ikke mindst denne dom vidner om, at Domstolens tilgang åbenbart bliver mere restriktiv, når spørgsmålene vedrørende etableringsfriheden rejses i forbindelse med rent interne faktiske omstændigheder. Denne tendens er også rimelig i forhold til problemstillingen af de i de foregående punkter anførte grunde.

60. På baggrund af det ovenstående kan heller ikke de spørgsmål, der tager sigte på etableringsfriheden, antages til realitetsbehandling, og anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan som helhed ikke antages til realitetsbehandling.

## V – Forslag til afgørelse

61. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»Anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de forenede sager C-162/12 og C-163/12 samt i de forenede sager C-419/12 og C-420/12 kan ikke antages til realitetsbehandling.«

34 — Dom af 1.7.2010, sag C-393/08, Sml. I, s. 6337, præmis 27 og 28.