JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
26 päivänä syyskuuta 2013 [1]

Yhdistetyt asiat C-162/12 ja C-163/12

Airport Shuttle Express scarl ja Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl ja
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
vastaan
Comune di Grottaferrata
sekä
Yhdistetyt asiat C-419/12 ja C-420/12
Crono Service scarl ym.
vastaan
Roma Capitale (C-419/12)
sekä
Anitrav
vastaan
Roma Capitale ja Regione Lazio (C-420/12)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö — Tutkittavaksi ottaminen — Oman maan kansalaisten syrjintä — Sijoittautumisvapaus — Palvelu, jossa vuokrataan auto kuljettajineen — Kansallinen säännös, jossa palvelun tarjoamisen edellytykseksi asetetaan muun muassa lupa ja auton varikkoa koskevien tiettyjen vaatimusten noudattaminen

I Johdanto

1. Käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat tiettyjen autonvuokrausta harjoittavien yritysten harjoittamasta henkilöliikenteestä annettuja Italian oikeussäännöksiä. [2] Kyseessä ovat yritykset, jotka käyttävät henkilöliikenteessä autoja, joissa voidaan kuljettaa kuljettajan lisäksi enintään kahdeksaa henkilöä. [3] Toisin kuin itse ajaville tarkoitettujen vuokra-autojen yhteydessä, tämän henkilöliikenteen erityislajin yhteydessä matkustaja vuokraa tiettyä matkaa varten auton lisäksi myös autonvuokrausta harjoittavan yrityksen tarjoaman kuljettajan. Tällainen palvelu täydentää näin ollen julkisen henkilöliikenteen, erityisesti säännöllisen liikenteen, kuljetustarjontaa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Italian oikeussäännöissä käytetään ilmaisua ”Servizio di noleggio con conducente” (palvelu, jossa vuokrataan auto kuljettajineen).

3 — Ks. asiassa C-162/12 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön s. 9 ja siellä esitetty viittaus 30.4.1992 annetun asetuksen (decreto-legislativo) 47 §:ään.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, ovatko kyseisen ammatin harjoittamista Lazion alueella ja Rooman kaupungissa koskevat Italian oikeussäännökset yhteensopivia unionin oikeuden ja erityisesti sijoittautumisvapauden kanssa. Koska ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämät tosiseikat eivät sisällä rajat ylittäviä tekijöitä, ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen on kuitenkin epävarmaa. Lisäksi herää kysymys, pitäisikö unionin tuomioistuimen arvioida pääasiaa myös oman maan kansalaisten syrjinnän kiellon näkökulmasta, vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole käsitellyt sitä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin lainsäädäntö*

Edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa, 11.12.1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 12/98.[4]

3. Asetus N:o 12/98 kumottiin 4.12.2011 ja korvattiin kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä ja asetuksen N:o 561/2006 muuttamisesta 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1073/2009.[5]

4. Asetuksen N:o 12/98 2 artiklan 4 kohdan mukaan asetus koski ”moottoriajoneuvoja, jotka rakenteeltaan ja varustelultaan soveltuvat kuljettamaan useampaa kuin yhdeksää henkilöä, mukaan lukien kuljettaja, ja jotka on tarkoitettu tähän käyttöön”.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

5. Italian lainsäädännön mukaan palvelu, jossa vuokrataan auto kuljettajineen, edellyttää lupaa. Kunta myöntää tarvittavan luvan julkisessa menettelyssä.[6] Lupa on autokohtainen. Yrittäjä voi kuitenkin saada lupia useille autoille.[7] Liikenteenharjoittajan toimipaikka[8] ja autojen varikko voivat olla yksinomaan luvan myöntäneen kunnan alueella.[9] Varikkona voi toimia vuokrattu pysäköintipaikka. Henkilöliikennelupaa ei ole rajoitettu kunnan alueelle. Ajo on kuitenkin varattava paikkakunnalla, jossa auton varikko sijaitsee[10] ja jonne auton on palattava kuljetuksen jälkeen riippumatta siitä, missä käyttäjä nousee kyytiin ja poistuu kyydistä.[11]

6. Lazion alueen paikallisissa säännöksissä[12] edellytetään lisäksi, että matkustaja on noudettava luvan myöntäneen kunnan alueelta.

4 — EYVL L 4, s. 10.

5 — EUVL L 300, s. 88.

6 — 15.1.1992 annetun lain nro 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI nro 18, 23.1.1992) 8 §:n 1 momentti, sellaisena kuin tämä laki on merkityksellinen pääasioiden oikeudenkäyntien kannalta ja muutettuna 30.12.2008 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 207 (GURI nro 304, 31.12.2008) ja lailla nro 14/2009 (GURI nro 49, 28.2.2009, Supplemento ordinario nro 28) (jäljempänä laki nro 21/1992).

7 — Lain nro 21/1992 8 §:n 2 momentti.

8 — Italian oikeussäännöissä käytetään ilmaisua ”sede” (toimipaikka/kotipaikka). Useiden menettelyyn osallistuvien osapuolten lausumien mukaan sivutoimipaikka näyttää kuitenkin riittävän, mikä mahdollistaa samanaikaisen toiminnan useissa kunnissa, mihin mm. Italian hallituksen edustaja viittaa.

9 — Lain nro 21/1992 3 §:n 3 momentti.

10 — Lain nro 21/1992 11 §:n 4 momentti.

11 — Lain nro 21/1992 11 §:n 4 momentin mukaan se voi tapahtua myös muiden kuntien alueella.

12 — Alueellisen lain nro 58/1993 5 §, sellaisena kuin se on merkityksellinen pääasioiden oikeudenkäyntien kannalta.

7. Rooman kaupungilla on lisäksi erityissäännöksiä. Niissä säädetään muun muassa, että muiden kuntien autonvuokrausta harjoittavien yritysten on maksettava korvauksia, jos ne ajavat Rooman kaupungin liikennerajoitusten piiriin kuuluvilla alueilla.

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

A *Yhdistetyt asiat C-162/12 ja C-163/12*

8. Pääasioiden kantajat ovat Italiassa asuvia luonnollisia henkilöitä (jäljempänä autonvuokrausyritykset) tai Italian lain mukaisia osuuskuntia, joiden kotipaikka on Italiassa. Kyseiset autonvuokrausyritykset eivät ole käyttäneet autojensa varikkona luvan myöntäneessä kunnassa Grottaferratassa (Italia, Lazion alue) sijaitsevaa varikkoa. Sen sijaan ne ovat pysäköineet autonsa Grottaferratan ulkopuolella olevalle osuuskunnan varikolle. Ne ovat myös antaneet kyseiset autonsa osuuskunnan käyttöön, ilmeisesti siirrettyään niille myönnetyn henkilöliikenneluvan.[13] Toiminnasta tehtiin rikosilmoitus, ja autonvuokrausyrityksille myönnetyt luvat peruutettiin määräajaksi helmikuussa 2011. Kyseiset liikenteenharjoittajat vastustavat pääasioiden oikeudenkäynneissä hallintotoimia, joilla heidän lupansa peruutettiin, vaativat vahingonkorvauksia ja vetoavat muun muassa unionin oikeuden rikkomiseen.

9. Tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin on päättänyt keskeyttää asian käsittelyn ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko SEUT 49 artikla, SEU 3, SEU 4, SEU 5 ja SEU 6 artikla, SEUT 101 ja SEUT 102 artikla sekä asetus N:o 2454/92 ja asetus N:o 12/98 esteenä annetun lain nro 21/1992 3 §:n 3 momentin ja 11 §:n soveltamiselle, siltä osin kuin niissä säädetään seuraavaa: ’3. Liikenteenharjoittajan toimipaikka ja varikon sijaintipaikka voivat olla yksinomaan luvan myöntäneen kunnan alueella’ ja ’– – Auton vuokraamista kuljettajan kanssa koskevat kuljetusvaraukset tehdään varikoilla. Palvelun, jossa vuokrataan auto kuljettajineen, on alettava ja päätyttävä aina luvan myöntäneessä kunnassa sijaitsevalla varikolla, jonne ajoneuvon on palattava, mutta käyttäjä voidaan hakea myös muista kunnista ja kuljettaa niihin.– –’?

2) Ovatko SEUT 49 artikla, SEU 3, SEU 4, SEU 5 ja SEU 6 artikla, SEUT 101 ja SEUT 102 artikla sekä asetus N:o 2454/92 ja asetus N:o 12/98 esteenä 26.10.1993 annetun Lazion aluelain nro 58 5 ja 10 §:n soveltamiselle, siltä osin kuin niissä säädetään seuraavaa: ’– – Käyttäjä on haettava tai palvelu on aloitettava luvan myöntäneen kunnan alueelta’ ja ’– – käyttäjä on haettava tai palvelu on aloitettava aina luvan myöntäneen kunnan alueelta ja käyttäjä kuljetetaan mihin tahansa määränpäähän ja kuljettajan suostumuksella myös kunnan alueen ulkopuolelle’?”

B *Yhdistetyt asiat C-419/12 ja C-420/12*

10. Pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena ovat useiden Rooman kaupunkia koskevien viranomaistoimien kumoamispyynnöt. Tarkemmin sanoen on kyse Rooman kaupunginvaltuuston päätöksestä nro 68/2011 hyväksyä asetus maanteiden julkisten henkilöliikennepalvelujen sääntelystä säännöllisen liikenteen ulkopuolella, Rooman kaupunginvaltuuston päätöksestä nro 403/2011, joka koskee tapoja ja menettelyjä myönnettäessä lupaa ajaa Rooman kaupunkialueelle ja liikenteeltään rajoitetuille vyöhykkeille autoille, joille toinen kunta on antanut luvan palvelutoimintaan, jossa vuokrataan autoja kuljettajineen, sekä Rooman kaupungin hallinnon kahta muuta toimea, joissa määrätään muun muassa, että Rooman ulkopuolelta tulevien autonvuokrausyritysten on maksettava ajoluvastaan tietty summa.

13 — Ks. lain nro 21/1992 7 §:n 2 momentti ja asiassa C-162/12 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön s. 12.

11. Pääasioiden kantajat ovat italialaisia autonvuokrausyrityksiä, joilla ei ole Rooman kaupungin antamia lupia.

12. Ne perustelevat mainittujen viranomaistoimien lainvastaisuutta muun muassa unionin oikeudella, erityisesti sillä yritysten perusvapaudella, jonka mukaan ne voivat sijoittautua mihin tahansa Euroopan unionin jäsenvaltioon perustamalla sinne toissijaisen toimipaikan, koska toisessa jäsenvaltiossa perustetut yritykset velvoitetaan sijoittautumisvapauden vastaisesti vastaanottamaan kuljetustilaukset yksinomaan ainoalla varikolla, jonka on sijaittava luvan myöntäneessä kunnassa, ja palvelun on myös alettava sieltä ja päätyttävä sinne.

13. Tämä johtaa kantajien mukaan yrityksen eriarvoiseen kohteluun, joka perustuu yksinomaan maantieteelliseen seikkaan. Tällaista eriarvoista kohtelua esiintyy ensinnäkin Rooman kaupungin myöntämän luvan omistavien liikenteenharjoittajien ja jonkin muun (Laziossa sijaitsevan) kunnan myöntämän luvan omistavien liikenteenharjoittajien välillä, ja toiseksi viimeksi mainittujen ja muualle kuin Lazioon sijoittautuneiden liikenteenharjoittajien välillä, joita aluelaki ei koske ja joihin ei sen vuoksi sovelleta noutopaikkaa koskevaa rajoitusta.

14. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko SEUT 49 artikla, SEU 3 artikla sekä SEUT 3, SEUT 4, SEUT 5, SEUT 6, SEUT 101 ja SEUT 102 artikla esteenä lain nro 21/1992 3 §:n 3 momentin, 8 §:n 3 momentin ja 11 §:n soveltamiselle, siltä osin kuin niissä säädetään seuraavaa: ’Liikenteenharjoittajan toimipaikka ja varikon sijaintipaikka voivat olla yksinomaan luvan myöntäneen kunnan alueella’, ’auton vuokraamista kuljettajan kanssa koskevan luvan saamiseksi ja säilyttämiseksi edellytyksenä on, että käytetään oikeudellisesti pätevällä perusteella hankittua toimipaikkaa, varikkoa tai laituria luvan myöntäneen kunnan alueella’ ja ’– — auton vuokraamista kuljettajan kanssa koskevat kuljetusvaraukset tehdään varikoilla. Palvelun, jossa vuokrataan auto kuljettajineen, on alettava ja päätyttävä aina luvan myöntäneessä kunnassa sijaitsevalla varikolla, jonne ajoneuvon on palattava, mutta käyttäjä voidaan hakea myös muista kunnista ja kuljettaa niihin.’?”

IV Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

15. Seuraavaksi on selvitettävä, voidaanko ennakkoratkaisupyynnöt ottaa tutkittavaksi.

A *Ennakkoratkaisupyyntöjen ottaminen tutkittavaksi*

16. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat ensinnäkin kahta johdetun oikeuden säädöstä, nimittäin asetusta N:o 12/98 ja asetusta N:o 2454/92.[14] Toiseksi ne koskevat primaarioikeuden määräyksiä, pääasiallisesti SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, jotka koskevat kilpailunvastaisia käytäntöjä, ja SEUT 49 artiklaa, jossa taataan sijoittautumisvapaus.

17. Sekä johdettuun oikeuteen että primaarioikeuteen liittyvien kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttyminen on epäselvää, koska kysymysten merkitys pääasioiden ratkaisun kannalta ei käy selvästi ilmi.

14 — Edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa, 23.7.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2454/92 (EYVL L 251, s. 1).

18. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tosin lähtökohtaisesti kulloisenkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin. [15]

1. Asetuksella N:o 2454/92 ja asetuksella N:o 12/98 ei ole yhteyttä käsiteltävän asian kohteeseen

a) Asetus N:o 2454/92

19. Unionin tuomioistuin totesi asetuksen N:o 2454/92 pätemättömäksi jo vuonna 1994. [16] Sen vuoksi sillä ei voi olla merkitystä pääasioiden oikeudenkäynneissä, jonka perustana ovat vuonna 2011 tapahtuneet tosiseikat. Yhteyttä pääasioiden oikeudenkäyntien kohteeseen ei selvästikään ole, ja ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tältä osin tutkimatta.

b) Asetus N:o 12/98

20. Asetus N:o 12/98 kumottiin 4.12.2011, [17] ja se voisi näin ollen ajallisen soveltamisalansa puolesta olla vielä merkityksellinen pääasioiden tosiseikkojen kannalta. Tosiseikoilla ei ole kuitenkaan kosketuskohtaa kyseisen asetuksen kanssa jo senkään vuoksi, että asetus N:o 12/98 koski sen 2 artiklan 4 kohdan mukaan ”moottoriajoneuvoja, jotka rakenteeltaan ja varustelultaan soveltuvat kuljettamaan useampaa kuin yhdeksää henkilöä, mukaan lukien kuljettaja, ja jotka on tarkoitettu tähän käyttöön”. Pääasioiden tosiseikat koskevat kuitenkin pienempiä ajoneuvoja, joilla kuljetetaan enintään yhdeksää henkilöä, mukaan lukien kuljettaja. Sen vuoksi myöskään asetuksella N:o 12/98 ei ole ilmeisestikään yhteyttä pääasioiden kohteeseen, ja ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tältä osin tutkimatta.

2. Ei riittäviä SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 3–SEU 6 artiklan ja SEUT 3–SEUT 6 artiklan kanssa, koskevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen lähtökohtana on se, että Italian oikeussäännökset voivat aiheuttaa alueiden eristymistä ja kilpailun vääristymiä. Se tiedustelee tässä yhteydessä, ovatko SEUT 101 ja SEUT 102 artikla, luettuna yhdessä SEU 3–SEU 5 artiklan ja SEUT 3–SEUT 6 artiklan kanssa, esteenä kyseisille Italian oikeussäännöksille. Lisäksi se mainitsee SEU 6 artiklan, joka koskee unionin sitoutumista perusoikeuksiin.

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei kuitenkaan täsmennä, mikä suhde mainituilla primaarioikeuden toimivaltamääräyksillä pitäisi olla sen esittämiin kysymyksiin ja pääasioiden oikeudenkäynteihin. Sama pätee unionin sitoutumiseen perusoikeuksiin.

15 — Asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok., s. I-2099, 39 kohta); asia C-544/07, Rüffler, tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3389, 37 kohta); asia C-314/08, Filipiak, tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-11049, 41 kohta); asia C-310/10, Agafiţei ym., tuomio 7.7.2011 (Kok., s. I-5989, 26 kohta) ja asia C-416/10, Križan ym., tuomio 15.1.2013, 54 kohta.

16 — Asia C-388/92, parlamentti v. neuvosto, tuomio 1.6.1994 (Kok., s. I-2067).

17 — Ks. asetuksen (EY) N:o 1073/2009 30 ja 31 artikla.

23. Kun otetaan huomioon kilpailuoikeudellisten tosiseikkojen yhteydessä esitettävien lausumien monimutkaisuus, ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on määritettävä unionin tuomioistuimelle SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan yhteydessä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. [18]

24. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävässä asiassa toimittamat tiedot eivät vastaa näitä vaatimuksia. SEUT 101 ja SEUT 102 artiklassa kielletään kilpailunvastaiset sopimukset ja käytännöt sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Pääasioiden oikeudenkäynneissä ei näytä kuitenkaan olevan kyse kummastakaan. Pikemminkin on kyse kansallisista tai alueellisista oikeussäännöksistä, joissa säädellään auton vuokraamista kuljettajan kanssa, muttei yritysten toiminnasta, jota voisi moittia kilpailuoikeudellisesti. Koska pääasioiden oikeudenkäynneissä ei ole kyse mainittujen yritysten kilpailunvastaisesta toiminnasta, ei ole myöskään selvää, miten kyseiset kansalliset oikeussäännökset voisivat edistää tällaista toimintaa ja kyseenalaistaa näin unionin kilpailuoikeuden tehokkaan vaikutuksen. Edellä esitetystä riippumatta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämät tosiseikat eivät myöskään sisällä syitä, joista voisi käydä ilmi asian merkityksellisyys sisämarkkinoiden kannalta.

25. Koska ei ole esitetty riittäviä tietoja sellaisista tosiseikoista ja sellaisesta oikeustilasta, joiden perusteella unionin tuomioistuin ja menettelyyn osallistuvat osapuolet voisivat ottaa asianmukaisesti kantaa mainittuihin säännöksiin pääasioiden kannalta, ennakkoratkaisupyyntöjen tätäkin näkökohtaa koskevat kysymykset on jätettävä tutkimatta.

3. Kysymysten hypoteettinen luonne siltä osin kuin ne koskevat SEUT 49 artiklaa

26. Sekin on kyseenalaista, voiko SEUT 49 artikla olla merkityksellinen käsiteltävien ennakkoratkaisupyyntöjen kannalta.

27. Se on epäselvää ensinnäkin sen vuoksi, ettei pääasioihin sisälly rajat ylittäviä tekijöitä. Toiseksi ennakkoratkaisupyynnöistä ei käy ilmi sekään, voiko SEUT 49 artikla olla merkityksellinen pelkkien kansallisten tosiseikkojen perusteella, ja jos voi, niin miltä osin siitä voisi tulla merkityksellinen kansallisen oikeuden soveltamiskäskyn nojalla.

a) Rajat ylittävien tekijöiden puuttuminen

28. Sijoittautumisvapautta voidaan soveltaa lähtökohtaisesti vain, kun löytyy liittymäkohta unionin oikeuden soveltamiselle. [19] Liittymäkohta on olemassa, kun tosiseikkoihin sisältyy rajat ylittäviä tekijöitä. EUT-sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä ei näin ollen sovelleta tilanteisiin, johon liittyvät seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle. [20]

29. Tästä syystä on kyseenalaista tutkia käsiteltävänä olevia pääasioita SEUT 49 artiklan kannalta. Vaikka on kyse kansallisista säännöksistä, joita sanamuotonsa mukaan sovelletaan erotuksetta italialaisiin toimijoihin ja muiden jäsenvaltioiden toimijoihin, pääasioiden oikeudenkäynneissä on nimittäin täysin italialainen, jopa alueellinen leima, koska ne näyttävät rajoittuvan Lazion alueelle, ilman yhteyttä jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Italian säännösten sanamuodon mukaan on tosin mahdollista, että kyseiset autonvuokrausyritykset voisivat käyttää autoja myös naapurijäsenvaltioihin suuntautuviin matkoihin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole esittänyt tätä seikkaa koskevia tietoja. Se on kuitenkin esittänyt unionin tuomioistuimelle tosiseikkoja, jotka koskevat

18 — Asia C-384/08, Attanasio Group, tuomio 11.3.2010 (Kok., s. I-2055, 32 kohta).

19 — Ks. yhdistetyt asiat C-54/88, C-91/88 ja C-14/89, Nino ym., tuomio 3.10.1990 (Kok., s. I-3537, 9–11 kohta).

20 — Ks. mm. asia C-17/94, Gervais ym., tuomio 7.12.1995 (Kok., s. I-4353, 24–26 kohta); asia C-84/11, Susisalo ym., tuomio 21.6.2012, 18 kohta ja yhdistetyt asiat C-357/10–C-359/10, Duomo Gpa ym., tuomio 10.5.2012, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

yksinomaan Italian sisäistä matkustajaliikennettä. Ne vastaavat menettelyyn osallistuvien osapuolten istunnossa esittämiä lausumia, joiden mukaan Italiassa käytetään autonvuokrausyrityksiä tyypillisesti lyhyisiin matkoihin. Mahdolliset ongelmat kansainvälisessä maanteiden henkilöliikenteessä eivät näin ollen ole pääasioiden kohteena. Enemmänkin näyttää olevan kyse muun muassa Rooman ympäristössä toimivien italialaisten liikenteenharjoittajien pääsystä Rooman markkinoille.

30. Unionin tuomioistuin on kuitenkin soveltanut SEUT 49 artiklaa myös sellaisten pääasioiden yhteydessä, joissa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tutkittavana olevissa tosiseikoissa ei ole ollut osallisena muiden jäsenvaltioiden kansalaisia eivätkä ne ole sisältäneet selviä rajat ylittäviä tekijöitä. Tämä tapahtui, kun unionin tuomioistuimen käsityksen mukaan ei ollut ”mitenkään pois suljettua”, että menettelyn konkreettisesta tilanteesta riippumatta kyseisen jäsenvaltion pääasiassa kyseessä olleet oikeussäännökset olisivat voineet samankaltaisissa tilanteissa koskea sijoittautumisvapauttaan käyttäneitä muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. [21]

31. Ensi silmäyksellä tällainen lähestymistapa, jossa pidetään riittävänä mahdollista, ”ei mitenkään pois suljettua” muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osallisuutta, on ristiriidassa sen vakiintuneessa oikeuskäytännössä toistetun perussäännön kanssa, että unionin tuomioistuimelta ei pidä pyytää ennakkoratkaisumenettelyssä selvennystä hypoteettisiin oikeuskysymyksiin, koska ne ovat merkityksettömiä pääasian kannalta. Sitä, mikä ei ole vielä todellista muttei myöskään ”mitenkään pois suljettua” (jota unionin tuomioistuimen on näin ollen tutkittava) ja sen vuoksi ei enää täysin hypoteettista (ja näin ollen merkityksetöntä), on selvennettävä käytännössä toimivalla tavalla.

32. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin näyttää löytäneen jonkinlaisen ratkaisun tähän ”hypoteettisen” ja ”ei mitenkään pois suljetun” väliseen jännitteeseen. Yhdistetyissä asioissa Duomo Gpa ym. [22] se ei tyytynyt esittämään pelkästään sitä yleistä, tosiseikkoihin perustumatonta ja täsmentämätöntä toteamusta, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset olisivat ”kiinnostuneita” harjoittamaan pääasiassa kyseessä olevaa toimintaa, [23] vaan konkretisoi tätä ”kiinnostusta”, jonka perusteella asiaan sisältyy rajat ylittävä tekijä ja SEUT 49 artiklaa on sovellettava, viittaamalla tiettyihin perusteisiin. Perusteet käyvät ilmi ennakkoratkaisupyynnön lisäksi myös menettelyyn osallistuvien osapuolten lausumista. [24]

33. Tällaisen ”konkretisoivan” lähestymistavan ansiosta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä voidaan erottaa toisistaan täysin hypoteettinen ja ”ei mitenkään pois suljettu”. Tällöin viitataan viime kädessä unionin tuomioistuimen ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen väliseen tehtävänjakoon. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei voi olla, ilmeisiä tapauksia lukuun ottamatta, esittää tilanteissa, joihin ei todeta heti sisältyvän rajat ylittävää tekijää, perustelemattomia lausumia siitä, voisiko olla ”ei mitenkään pois suljettua”, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla voisi olla vastaavaa ”kiinnostusta” kyseisessä pääasiassa, ja jos voisi, niin missä määrin. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella [25] ja mahdollisesti myös menettelyyn osallistuvilla osapuolilla, ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä siis mahdollisesti myös jäsenvaltioilla, on selvästi paremmat edellytykset esittää tätä seikkaa koskevia toteamuksia.

34. Käsiteltävässä asiassa on tästä syystä käsiteltävä ensinnäkin sitä, mikä on sen seikan merkitys, että komissio on (osittain) moittinut riidanalaisia Italian oikeussäännöksiä eräässä menettelyssä (i), ja toiseksi on kysyttävä, voiko Italian kuntien harjoittamalla julkisella autonvuokrauslupien myöntämisellä olla merkitystä tältä osin (ii).

21 — Ks. mm. apteekkitoimintaa koskevat yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010 (Kok., s. I-4629, 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Attanasio Group, tuomion 24 kohta.

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 20.

23 — Edellä alaviitteessä 20 mainitut yhdistetyt asiat Duomo Gpa ym., tuomion 40 kohta.

24 — Vrt. komission käsitystä edellä alaviitteessä 20 mainittuihin yhdistettyihin asioihin Duomo Gpa ym., tuomion 28 kohta.

25 — Ks. tästä julkisasiamies Wahlin yhdistetyissä asioissa C-159/12–C-161/12, Venturini ym., 5.9.2013 esittämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

i) Euroopan komission EU Pilot 623/09/TREN -menettelyn merkitys?

35. Sekä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin että asian C-162/12 kantajat ovat viitanneet Euroopan komission EU Pilot 623/09/TREN -menettelyyn. Tämä menettely koskee lähinnä lain nro 21/1992, sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tapahtumien aikaan, yhteensopivuutta sijoittautumisvapauden kanssa. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan kyseinen menettely perustuu kanteluun, jonka Federnoleggio, kantajaa tukeva väliintulija asian C-162/12 perustana olevassa pääasian oikeudenkäynnissä, näyttää tehneen komissioon vuonna 2009. Komissio kertoi tästä menettelystä istunnossa: se lopetettiin, kun Italian viranomaiset olivat ilmoittaneet, että kiistanalaisten säännösten soveltaminen oli lopetettu ja kyseisiä oikeussäännöksiä oli muutettu. Komission käsityksen mukaan ei ole sen vuoksi syytä aloittaa jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevaa menettelyä. [26]

36. On syytä epäillä sitä, riittääkö SEUT 49 artiklan soveltamiseen muutoin pelkästään yhteen jäsenvaltioon rajoittuvassa pääasiassa pelkästään tällaisen komissiolle tehdyn kantelun olemassaolo.

37. Muuten asianosaiset voisivat omavaltaisesti tehdä SEUT 49 artiklan soveltamisen mahdolliseksi tekemällä kantelun ja antamalla näin syyn ennakkoratkaisupyyntöön. Ennakkoratkaisumenettelyä ja asian käsittelyä komission yksiköissä on tarkasteltava erikseen. Komission menettelyn olemassaolo ei tee tosiseikoista vielä rajat ylittävän tekijän sisältäviä, vaikka niihin sovellettaisiin säännöksiä, jotka ovat komission tutkimuksen kohteena.

38. Tilanne on toisenlainen, kun muiden jäsenvaltioiden kansalaiset tekevät komissioon sijoittautumisvapautta koskevan kantelun ja moittivat kansallisia oikeussäännöksiä tässä valossa. Tällöin voi olla loogista päätellä, että valittajat ovat todellakin kiinnostuneita käyttämään sijoittautumisvapauttaan tietyllä alueella, ja ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannalta katsottuna näytä olevan ”mitenkään pois suljettua”, että samankaltaisissa tilanteissa myös muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat olla osallisina konkreettisina asianosaisina. Arvioitava tilanne ei muutu pelkästään hypoteettisesta merkitykselliseksi vasta silloin, kun muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ryhtyvät jo konkreettisiin toimenpiteisiin sijoittautuakseen toiseen jäsenvaltioon tai riitelevät jopa jo tuomioistuimessa siellä tapahtuvan toimintansa ehdoista. Kiinnostusta sijoittautumisvapauden käyttämiseen ei voi pitää ”mitenkään pois suljettuna” jo silloinkaan, kun muiden jäsenvaltioiden kansalaiset todistettavasti punnitsevat etukäteen asian- ja oikeustilaa ja riitauttavat vakavasti ja sijoittautumistarkoituksessa heidän kannaltaan epäedulliset säännökset.

39. EU Pilot 623/09/TREN -menettelyssä on kuitenkin erityispiirteitä. Sen aloitti ilmeisesti Italiaan sijoittautunut Federnoleggio. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan myös useat saman alan muut kuin italialaiset yritykset ovat (olennaisesti samansisältöisin kirjelmin) ilmaisseet Federnoleggion edustajalle, joka muuten on esiintynyt myös asian C-162/12 kantajan edustajana, kiinnostuksensa Federnoleggion kantelun tukemiseen. Syy tähän ei kuitenkaan käy ilmi mainituista kirjelmistä. Ei ole etenkään viitteitä siitä, että kyseiset yritykset haluaisivat sijoittautua Italiaan ja katsoisivat kyseisten oikeussäännösten olevan esteenä sille. Huomattavaa on pikemminkin, että kyseisissä kirjelmissä korostetaan, että kaikki menettelyn kulut on määrättävä Federnoleggion maksettavaksi. Tämä antaa vaikutelman italialaiselle kantelijalle annettavasta solidaarisesta tuesta eikä niinkään tue väistämätöntä päätelmää sen tukijoiden mahdollisesta omasta osallisuudesta. Sen vuoksi myöskään ulkomaisten yritysten osallistuminen kyseiseen komission menettelyyn ei voi antaa luotettavaa näyttöä siitä, ettei muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kiinnostus sijoittautumisvapauden käyttämiseen Italiassa ole ”mitenkään pois suljettua”.

26 — Ennakkoratkaisupyynnöissä ei lausuta erikseen komission menettelyn jatkumisesta eikä Italian tasavallan suunnittelemien toimenpiteiden merkityksellisyydestä.

ii) Julkisen autonvuokrauslupien myöntämisen merkitys?

40. Muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kiinnostus sijoittautumiseen Italiaan autonvuokrausyrityksinä ei olisi konkretisoitavien tosiseikkojen nojalla ”mitenkään pois suljettua” mahdollisesti silloin, jos kuntien luvat myönnettäisiin vastaavissa sopimusmenettelyissä Euroopan laajuisesti tai kulloisenkin luvan taloudellinen arvo olisi niin huomattava, että rajat ylittävä osallistuminen olisi ennakoitavissa menettelyn julkisuudesta huolimatta. Ennakkoratkaisupyynnöissä ei lausuta mitään tästä ongelmasta. Istunnossa yksi menettelyyn osallistuvista osapuolista ei sulkenut pois Euroopan laajuista kiinnostusta lupien myöntämiseen täsmentämättä kuitenkaan lausumaansa.

41. Autonvuokrauslupien myöntämisen Euroopan laajuinen ulottuvuus vaikuttaa kuitenkin erittäin kyseenalaiselta jo senkin vuoksi, että luvat myönnetään autokohtaisesti, mikä rajoittaa niiden taloudellista merkitystä. Tilanne voi olla toisenlainen Italian rajojen läheisyydessä sijaitsevilla alueilla, joissa, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja menettelyyn osallistuvat osapuolet ovat todenneet, lainsäädäntö kyseisellä alalla ei välttämättä ole sama kuin Laziossa ja jotka eivät joka tapauksessa ole käsiteltävien asioiden kohteena.

42. Konkreettisten rajat ylittävien tekijöiden puuttuessa SEUT 49 artiklaa ei voida näin ollen soveltaa käsiteltävissä asioissa.

43. Lopuksi on tutkittava, antavatko käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt syyn arvioida tosiseikkoja oman maan kansalaisten syrjintään sovellettavien periaatteiden nojalla ja käsitellä tässä yhteydessä SEUT 49 artiklaa.

b) Oman maan kansalaisten syrjintä?

44. Vaikka on selvää, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan oikeusriidan kaikki näkökohdat koskevat yhtä ainoaa jäsenvaltiota, vastaaminen perusvapauksia koskeviin kysymyksiin voi kuitenkin olla hyödyllistä, kun kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että oman maan kansalaisella on oltava samat oikeudet kuin jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisella unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa. [27]

45. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole kuitenkaan todennut ennakkoratkaisupyynnössään, että Italian lainsäädännöstä olisi käsiteltävässä asiassa käynyt ilmi niin sanottua ”käänteisen syrjinnän” tai oman maan kansalaisten syrjinnän kieltoa. [28] Aluksi on sen vuoksi selvitettävä, mitä päätelmiä tästä on tehtävä tutkittaessa sijoittautumisvapautta Italian oikeussäännösten yhteydessä.

46. Unionin tuomioistuin on tutkinut oikeuskäytännössään perusvapauksia tilanteissa, joihin ei sisälly rajat ylittävää tekijää, osittain pelkästään sen lähemmin perustelemattoman mahdollisuuden perusteella, että kulloinenkin kansallinen lainsäädäntö voisi sisältää oman maan kansalaisten syrjinnän kiellon, ja sen päätäntävallan perusteella, joka ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on sen arvioidessa ennakkoratkaisukysymystensä merkitystä asian ratkaisun kannalta. [29]

27 — Ks. mm. asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006 (Kok., s. I-2941, 29 kohta).

28 — Näin ollen puuttuu erityisesti konkreettinen näyttö siitä, voiko pääasioiden oikeudenkäynneissä merkityksellisissä olosuhteissa olla Italian perustuslain yhdenvertaisuuden periaatteen nojalla tarpeen ottaa lähtökohdaksi oman maan kansalaisten syrjinnän kielto, ja jos on, niin missä määrin, ja voitaisiinko esimerkiksi 1990-luvulla kehitettyä EY 28 artiklaan liittyvää perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntöä soveltaa käsiteltäviin asioihin, ja jos voidaan, niin missä määrin. Ks. tästä oikeuskäytännöstä julkisasiamies Maduron 6.5.2004 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-72/03, Carbonati Apuani, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-8027, ratkaisuehdotuksen 57 kohta).

29 — Tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ks. asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000 (Kok., s. I-10663, 21–23 kohta), palvelujen vapaasta liikkuvuudesta ks. yhdistetyt asiat C-94/04 ja C-202/04, Cipolla ym., tuomio 5.12.2006 (Kok., s. I-11421, 30 ja 31 kohta), sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen vapaasta liikkuvuudesta ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, 29 ja 30 kohta ja sijoittautumisvapaudesta ks. edellä alaviitteessä 21 mainitut yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 36 kohta.

47. Viime aikoina näyttää kuitenkin vallinneen rajoittavampi suuntaus siltä osin, että jos asiaan ei selvästi liity rajat ylittävää tekijää, unionin tuomioistuin tutkii oman maan kansalaisten syrjintää yleisluonteisen ilmiön mainitsemisen lisäksi osittain tarkemmin ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen kannalta.

48. Unionin tuomioistuin myönsi 21.2.2013 antamassaan tuomiossa ”unionin yksiselitteisen kiinnostuksen tulkita” tiettyjä unionin oikeuden säännöksiä muutoin täysin valtion sisäisissä (italialaisissa) tilanteissa vasta todettuaan, että ”ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kansallinen tuomioistuin katsoo, että valtiosääntötuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut kansallisen oikeuden periaatteet ovat esteenä käänteiselle syrjinnälle”.[30] Vastaavalla tavalla unionin tuomioistuin otti 22.12.2010 antamassaan tuomiossa lähtökohdaksi ennakkoratkaisupyynnön sisällön, josta ”ei täten ilmene, että kansallisella tuomioistuimella olisi pääasian kaltaisissa olosuhteissa velvollisuus myöntää Belgiaan sijoittautuneille yrityksille samat oikeudet [kuin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilla yrityksillä olisi unionin oikeuden nojalla samassa tilanteessa]”.[31] Kuitenkin 21.6.2012 antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin piti suomalaisen ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä riittävänä, että ”pääasioiden valittajien edustaja totesi istunnossa, että Suomen hallinto-oikeudessa on sääntöjä, joilla varmistetaan, ettei Suomen kansalaisiin kohdistu käänteistä syrjintää. Ei siis ole selvää, ettei – – unionin oikeuden tulkinta voisi osoittautua hyödylliseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle”.[32]

49. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että oman maan kansalaisten syrjintää koskevan kansallisen lainsäädännön kiellon olemassaolon otaksuminen riippuu ensi sijassa tiedoista, jotka ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toimittaa jäsenvaltionsa tältä osin merkityksellisestä oikeustilanteesta. Jotta unionin tuomioistuimen tulkinta olisi mahdollisimman hyödyllinen, tietojen pitäisi olla mahdollisimman yksityiskohtaisia ja sisältää parhaassa tapauksessa tietoja siitä, mitä oman maan kansalaisia koskevia tilanteita kansallisen lainsäädännön soveltamiskäskyn mukaan on pidettävä mitäkin unionin oikeuden tilannetta vastaavana.

50. Jos ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole toimittanut tällaisia tietoja, unionin tuomioistuin on pitänyt riittävinä myös asianosaisten esittämiä (kiistattomia) oman maan kansalaisten syrjintää koskevia tietoja.

51. Käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisupyynnöt esittänyt tuomioistuin ei ole esittänyt oman maan kansalaisten syrjintää koskevia tietoja. Sen lisäksi menettelyyn osallistuvien osapuolten esittämät tiedot ovat ristiriitaisia. Airport Shuttlen ja Crono Servicen edustaja viittaa 7.7.2008 annetun lain nro 88 14 bis §:ään, jonka mukaan Italian oikeusjärjestyksen oikeussäännöksiä, jotka syrjivät muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, ei saa soveltaa Italian kansalaisiin. Italian tasavallan edustaja mainitsee vastaavasti muita säännöksiä täsmentämättä niiden sisältöä.

52. Edellä esitetystä voidaan päätellä kaksi asiaa: ensinnäkin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on väärinkäsitysten ja epäselvyyksien välttämiseksi oltava tarpeen mukaan ottaa jokaisessa ennakkoratkaisupyynnössä yksityiskohtaisesti kantaa oman maan kansalaisten syrjintään, jos se pitää unionin tuomioistuimen tutkimusta ratkaisun kannalta välttämättömänä.[33] Ellei se tee niin, unionin tuomioistuin voi toiseksi jättää perusvapauksia koskevat kysymykset tutkimatta oman maan kansalaisten syrjinnän kannalta erityisesti silloin, kun menettelyyn osallistuvien osapuolten niistä esittämät huomautukset ovat epäselviä tai ristiriitaisia.

30 — Asia C-111/12, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia ym., tuomio 21.2.2013, 34 ja 35 kohta.

31 — Asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13771, 17 kohta).

32 — Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Susisalo ym., 21 kohta.

33 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 25 mainittu julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Venturini ym., 42, 45, 58 ja 60 kohta.

53. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen ja kansallisen tuomioistuimen välinen tehtäväjako, ei voi nimittäin olla unionin tuomioistuimen tehtävä itse selvittää kulloisenkin kansallisen oikeusjärjestyksen kysymyksiä ja esittää lausumia niistä ja kyseisen oikeusjärjestyksen oman maan kansalaisten syrjintää koskevista arvioinneista. Yhtä hyödyttömältä vaikuttaa se, että unionin tuomioistuin esittää ilman riittäviä tietoja kansallisesta asiain- ja oikeustilasta ikään kuin varmuuden vuoksi näkemyksiään mahdollisesta oman maan kansalaisten syrjinnän kiellosta, erityisesti silloin, kun se ei tunne tältä osin sovellettavia kansallisia muuttujia ja joutuu turvautumaan oletuksiin.

54. Jos kulloisestakin ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy ilmi yksiselitteisiä, ymmärrettäviä ja pääasiaan mukautettuja tietoja oman maan kansalaisten syrjinnästä, hyvät syyt puoltavat sitä, että syrjintä jätetään tutkimatta silloinkin, kun esimerkiksi aiemmissa samaa jäsenvaltiota koskevissa ennakkoratkaisupyynnöissä on jo todettu kansallisen oikeuden sisältävän oman maan kansalaisten syrjintää koskevan kiellon. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei voi nimittäin myöskään olla seurata aukottomasti jokaisen jäsenvaltion lainsäädännön kehitystä tämän kysymyksen yhteydessä, johon voi liittyä muutoksia sekä mahdollisesti monimutkaisia, tapauskohtaisia erityispiirteitä. Kussakin yksittäistapauksessa on pikemminkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia toimittaa unionin tuomioistuimelle tältä osin ajantasaisia, luotettavia ja hyödyllisiä tietoja. Käsiteltävät asiat selventävät esille nousevaa ongelmaa siltä osin, että ainoassa sanasta sanaan mainitussa (yhden menettelyyn osallistuvan osapuolen mainitsema) oman maan kansalaisten syrjintää koskevassa kansallisessa oikeussäännöksessä, jonka soveltaminen pääasioissa jää epäselväksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvän lausuman puuttuessa, säädetään oman maan kansalaisten yhtäläisestä kohtelusta syrjinnän yhteydessä, ilman että käy selväksi, mitä oikeudenaloja ja tilanteita sillä tarkoitetaan.

55. Mikäli unionin tuomioistuin lausuu oman kyseistä kansallista oikeutta koskevan asiantuntemuksensa perusteella ilman ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen konkreettista viittausta oman maan kansalaisten syrjintää koskevasta kiellosta, on olemassa vaara, ettei kaikkia jäsenvaltioita kohdella samoin, jos esimerkiksi unionin tuomioistuin tuntee tietyn jäsenvaltion oman maan kansalaisten syrjintää koskevan oikeustilan muttei toisen jäsenvaltion vastaavaa tilaa.

56. Edellä esitetystä riippumatta on muistakin syistä vaikea ymmärtää, miltä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo SEUT 49 artiklan olevan merkityksellinen ennakkoratkaisupyyntöjen kannalta.

57. Yhdistetyissä asioissa C-419/12 ja C-420/12 ei näytä niinkään olevan kyse pysyvää sijoittautumista Italiaan koskevista ongelmista kuin ehdoista, jotka Rooman ulkopuolella toimivien autonvuokrausyritysten on täytettävä ajaessaan ajoittain Rooman kaupunkialueella. Jos tällaiset ehdot koskevat myös muissa jäsenvaltioissa toimivia vastaavia liikenteenharjoittajia, on loogisempaa käyttää vertailukohtana mieluummin palvelujen tarjoamisen vapautta kuin sijoittautumisvapautta.

58. Yhdistetyissä asioissa C-162/12 ja C-163/12 vaikuttaa olevan kyse asian Sbarigia [34] vastineesta; siinä unionin tuomioistuin katsoi, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, kun täysin Italian sisäisissä tilanteissa tiedusteltiin muun muassa Italian (apteekkien kesälomia koskevien) oikeussäännösten yhteensopivuutta perusvapauksien kanssa. Unionin tuomioistuin totesi, ettei sijoittautumisvapauden tulkinnalla ole merkitystä ratkaisun kannalta, koska lomia koskevan sääntelyjärjestelmän kohteena oleva apteekin omistaja, ”jonka edellä esitetyn oletetun tilanteen mukaan oletetaan olevan toisen jäsenvaltion kansalainen, on jo harjoittanut pysyvästi ammattitoimintaa”, minkä vuoksi ”pääasian oikeusriidassa – – sijoittautumisoikeuden käyttäminen ei ole mitenkään riidanalaista”. Tätä lähestymistapaa voidaan soveltaa vastaavasti ammattiaan jo pysyvästi harjoittaneisiin autonvuokrausyrityksiin, joiden luvat peruutettiin väliaikaisesti varikkoa koskevan velvollisuuden rikkomisen vuoksi.

34 — Asia C-393/08, Sbarigia, tuomio 1.6.2010 (Kok., s. I-6337, 27 ja 28 kohta).

59. Erityisesti viimeksi mainittu tuomio on osoitus unionin tuomioistuimen ilmeisen rajoittavammaksi muuttuvasta lähestymistavasta, kun sijoittautumisvapautta koskevia kysymyksiä käsitellään täysin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa. Tämä suuntaus on myös oikea edellä olevissa kohdissa esitetyistä syistä.

60. Edellä esitetyn perusteella myös sijoittautumisvapautta koskevat kysymykset on jätettävä tutkimatta ja ennakkoratkaisupyynnöt on jätettävä tutkimatta.

V Ratkaisuehdotus

61. Näillä perusteilla ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Yhdistetyissä asioissa C-162/12 ja C-163/12 ja yhdistetyissä asioissa C-419/12 ja C-420/12 esitetyt ennakkoratkaisupyynnöt jätetään tutkimatta.