Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 26. septembra 2013 [1]

Združeni zadevi C-162/12 in C-163/12

Airport Shuttle Express scarl in Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl in
Gianpaolo Vivani (C-163/12)
proti
Comune di Grottaferrata
ter
združeni zadevi C-419/12 in C-420/12
Crono Service scarl in drugi
proti
Roma Capitale (C-419/12)
in
Anitrav
proti
Roma Capitale in Regione Lazio (C-420/12)(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe,

ki jih je vložilo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe — Dopustnost — Diskriminacija lastnih državljanov — Svoboda ustanavljanja — Storitev dajanja v najem vozil z voznikom — Nacionalna ureditev, ki opravljanje teh storitev med drugim pogojuje z dovoljenjem in izpolnjevanjem določenih zahtev glede remize za vozilo“

I – **Uvod**

1. Ti predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na italijanske predpise o prevozu oseb, ki ga opravljajo nekatera podjetja za dajanje vozil v najem. [2] Pri tem gre za podjetja, ki za prevoz oseb uporabljajo vozila, v katerih je poleg voznika mogoč prevoz osmih oseb. [3] Drugače kot pri najemnih vozilih, ki jih najemnik vozi sam, pri tej obliki prevoza oseb potnik za nek prevoz najame zadevno vozilo skupaj z voznikom, ki ga priskrbi podjetje za dajanje vozil v najem. „Dajanje vozil z voznikom v najem“ tako dopolnjuje ponudbo prevoza javnega potniškega prometa, zlasti linijskega prometa.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — V italijanskih predpisih je govora o „dajanju vozil z voznikom v najem“.

3 — Glej stran 9 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-162/12 in tam sklicevanje na člen 47 zakonske uredbe z dne 30. aprila 1992.

2. Predložitveno sodišče sprašuje, ali so italijanski predpisi, ki se nanašajo na pravila za opravljanje te dejavnosti v deželi Lacij in v mestu Rim, skladni s pravom Unije in zlasti s svobodo ustanavljanja. Ker iz dejanskega stanja, ki ga je navedlo predložitveno sodišče, ni razviden noben čezmejni vidik, obstajajo seveda pomisleki glede dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali bi moralo Sodišče te postopke v glavni stvari presojati tudi z vidika prepovedi diskriminacije lastnih državljanov, čeprav predložitveno sodišče v zvezi s tem ni navedlo ničesar.

II – **Pravni okvir**

A – *Pravo Unije* Uredba Sveta (ES) št. 12/98 z dne 11. decembra 1997 o pogojih, pod katerimi lahko prevozniki nerezidenti opravljajo nacionalni cestni prevoz oseb v državi članici [4]

3. Uredba (ES) št. 12/98 je bila s 4. decembrom 2011 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (ES) št. 1073/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do mednarodnega trga avtobusnih prevozov in spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006. [5]

4. Uredba (ES) št. 12/98 se je v skladu s točko 4 svojega člena 2 uporabljala za „motorna vozila, ki so zaradi vrste konstrukcije in opreme primerna za prevoz več kot devet oseb, skupaj z voznikom, in so predvidena za ta namen."

B – *Nacionalno pravo*

5. „Dajanje vozil z voznikom v najem" je po italijanskem pravu mogoče le z dovoljenjem. Zahtevano dovoljenje v javnem postopku izda občina. [6] Vezano je na določeno vozilo. Podjetnik lahko pridobi več dovoljenj za več vozil. [7] Sedež [8] prevoznika in remiza za vozila morata biti izključno na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje. [9] Za remizo lahko zadostuje najeto parkirno mesto. Dovoljenje za prevoz oseb ni omejeno na ozemlje občine. Rezervacija prevoza mora biti opravljena v kraju remize za vozilo, [10] v katerega se mora vozilo ne glede na kraj, v katerem potnik vstopi ali izstopi, [11] po opravljanem prevozu vrniti.

6. Določbe dežele Lacij [12] zahtevajo tudi, da je treba potnika prevzeti na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje.

7. Za mesto Rim obstajajo tudi posebni predpisi. Ti med drugim določajo, da morajo podjetniki iz drugih občin, ki dajejo v najem vozila, če opravljajo prevoze na območjih z omejenim prometom na ozemlju mesta Rim, plačati dajatve.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 3, str. 501.

5 — UL L 300, str. 88.

6 — Člen 8(1) zakona št. 21 z dne 15. januarja 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI št. 18 z dne 23. januarja 1992) v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari, kakor je bil spremenjen z uredbo zakonom št. 207 z dne 30. decembra 2008 (GURI št. 304 z dne 31. decembra 2008) in z zakonom št. 14/2009 (GURI št. 49 z dne 28. februarja 2009, Supplemento Ordinario št. 28) (v nadaljevanju: zakon št. 21/1992).

7 — Člen 8(2) zakona št. 21/1992.

8 — V italijanskih predpisih je govora o „sede". V skladu z navedbami nekaterih strank pa se zdi, da je treba presoditi, da zadostuje sekundarni sedež, kar v skladu z navedbami zastopnika italijanske vlade omogoča tudi sočasno dejavnost v različnih občinah.

9 — Člen 3(3) zakona št. 21/1992.

10 — Člen 11(4) zakona št. 21/1992.

11 — V skladu s členom 11(4) zakona št. 21/1992 se to lahko zgodi tudi na ozemlju druge občine.

12 — Člen 5 deželnega zakona št. 58/1993 v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari.

III – **Dejansko stanje postopkov v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

A – *Združeni zadevi C-162/12 in C-163/12*

8. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so fizične osebe s stalnim prebivališčem v Italiji (v nadaljevanju: podjetniki, ki dajejo v najem vozila) oziroma zadruge italijanskega prava s sedežem v Italiji. Zadevni podjetniki, ki dajejo v najem vozila, remiz za svoja vozila niso uporabljali na ozemlju občine Grottaferrata (Italija, dežela Lacij). Nasprotno, svoja vozila so parkirali zunaj ozemlja občine Grottaferrata v remizi neke zadruge. Tej zadrugi so zadevna vozila, očitno po prenosu dovoljenja za prevoz oseb,[13] ki jim je bilo dodeljeno, tudi prepustili v uporabo. Policija je to ugotovila in dovoljenja, dodeljena podjetnikom, ki dajejo v najem vozila, so bila februarja 2011 začasno razveljavljena. Zadevni podjetniki v postopku v glavni stvari izpodbijajo upravne akte, s katerimi so bila njihova dovoljenja začasno preklicana, poleg tega zahtevajo odškodnino in se med drugim sklicujejo na kršitve prava Unije.

9. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo postopka in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

1) Ali člen 49 PDEU, členi od 3 PEU do 6 PEU, člena 101 PDEU in 102 PDEU ter Uredba (EGS) št. 2454/1992 in Uredba (ES) št. 12/1998 nasprotujejo uporabi členov 3(3) in 11 zakona št. 21 iz leta 1992 v delu, v katerem določata: „3. Sedež prevoznika in remiza morata biti izključno na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje," in „[…] Rezervacija najema vozila z voznikom se opravi v remizi. Vsak posamezni najem vozila z voznikom se začne in konča v remizi v občini, ki je izdala dovoljenje, z vrnitvijo v remizo, uporabnik pa lahko vstopi in izstopi tudi na ozemlju drugih občin. […]"?

2) Ali člen 49 PDEU, členi od 3 PEU do 6 PEU, člena 101 PDEU in 102 PDEU ter Uredba (EGS) št. 2454/1992 in Uredba (ES) št. 12/1998 nasprotujejo uporabi členov 5 in 10 zakona dežele Lacij št. 58 z dne 26. oktobra 1993 v delu, v katerem določata: „[…] Uporabnik vstopi oziroma storitev se začne opravljati na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje," in „[…] uporabnik vstopi oziroma storitev se začne opravljati izključno na ozemlju občine, ki je izdala licenco ali dovoljenje, in se opravi v kateri koli namembni kraj, ob predhodnem soglasju voznika, če je namembni kraj zunaj meja občine. […]"?

B – *Združeni zadevi C-419/12 in C-420/12*

10. Predmet postopkov v glavni stvari so predlogi za odpravo več pravnih aktov, ki se nanašajo na mesto Rim. Natančneje gre za sklep rimskega mestnega sveta št. 68/2011 o odobritvi pravilnika o ureditvi nelinijskega javnega prevoza, za sklep rimskega mestnega sveta št. 403/2011 o pravilih in postopkih za izdajo dovoljenj za dostop do ozemlja mesta Rim in do območij omejenega prometa za vozila, ki se uporabljajo za najem vozila z voznikom z dovoljenjem drugih občin, ter za dva druga pravna akta rimske mestne uprave, ki med drugim določata, da morajo nerimski podjetniki, ki dajejo v najem vozila, za dodelitev dovoljenja za dostop plačati določen znesek.

11. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari so italijanska podjetja za dajanje v najem vozil, ki so imetniki dovoljenj, ki jih ni izdalo mesto Rim.

13 — Glej člen 7(2) zakona št. 21/1992 in točko 12 predloga za sprejetje predhodne odločbe v zadevi C-162/12.

12. O protipravnosti navedenih pravnih aktov med drugim sklepajo na podlagi prava Unije, zlasti na podlagi temeljne svoboščine, priznane podjetjem, da imajo lahko sedež v katerikoli državi Evropske unije tudi z ustanovitvijo sekundarnega sedeža, saj bi morala ob kršitvi te svobode podjetja iz države članice naročila za prevoz sprejemati izključno v remizi, ki bi morala biti nujno v občini, ki je dovoljenje izdala, opravljanje storitve pa bi se moralo tam začeti in končati.

13. To naj bi povzročilo razliko v obravnavanju glede delovanja podjetja, ki naj bi temeljila izključno na eni zemljepisni okoliščini. Taka razlika v obravnavanju naj bi po eni strani obstajala med najemodajalci, ki jim je dovoljenje izdalo mesto Rim, in najemodajalci, ki so jim dovoljenje izdale druge občine (iz Lacija), po drugi pa med zadnjenavedenimi in najemodajalci, ki niso iz Lacija, za katere deželni zakon ne velja in za katere torej ne velja nobena omejitev glede kraja prevzema.

14. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče prekinilo postopka in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

Ali člen 49 PDEU, člen 3 PEU, členi od 3 PDEU do 6 PDEU, 101 PDEU in 102 PDEU nasprotujejo uporabi členov 3(3), 8(3) in 11 zakona št. 21 iz leta 1992 v delu, v katerem določajo, da „morata biti [sedež prevoznika in remiza] izključno na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje“, da „je treba za pridobitev in ohranitev veljavnosti dovoljenja za opravljanje storitve dajanja vozila z voznikom v najem imeti sedež, remizo ali pristan na podlagi veljavnega pravnega naslova na ozemlju občine, ki je izdala dovoljenje,“ in da se „[r]ezervacija najema vozila z voznikom […] opravi v remizi. Vsak posamezni najem vozila z voznikom se začne in konča v remizi v občini, ki je izdala dovoljenje, z vrnitvijo v remizo, uporabnik pa lahko vstopi in izstopi tudi na ozemlju drugih občin“?

IV – **Presoja vprašanj za predhodno odločanje**

15. V nadaljevanju je treba preveriti, ali so predlogi za sprejetje predhodne odločbe dopustni.

A – *Dopustnost predlogov za sprejetje predhodne odločbe*

16. Vprašanja za sprejetje predhodne odločbe se po eni strani nanašajo na dva akta sekundarne zakonodaje, in sicer na Uredbo (ES) št. 12/98 in Uredbo (EGS) št. 2454/92.[14] Po drugi strani se nanašajo na določbe primarne zakonodaje, in sicer predvsem na člena 101 PDEU in 102 PDEU, ki se nanašata na protikonkurenčne prakse, ter na člen 49 PDEU, ki zagotavlja svobodo ustanavljanja.

17. Glede dopustnosti vprašanj v zvezi s primarno in sekundarno zakonodajo obstajajo dvomi, saj ni razvidno, ali so pomembna za odločitev v postopkih v glavni stvari.

18. Sicer je izključno nacionalno sodišče tisto, ki glede na posebnosti vsake zadeve presodi o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Sodišče lahko sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, zavrne le, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja.[15]

14 — Uredba Sveta (EGS) št. 2454/92 z dne 23. julija 1992 o pogojih, pod katerimi lahko prevozniki nerezidenti opravljajo nacionalni cestni prevoz oseb v državi članici.

15 — Sodbe z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 39), z dne 23. aprila 2009 v zadevi Rüffler (C-544/07, ZOdl., str. I-3389, točka 37), z dne 19. novembra 2009 v zadevi Filipiak (C-314/08, ZOdl., str. I-11049, točka 41), z dne 7. julija 2011 v zadevi Agafiței in drugi (C-310/10, ZOdl., str. I-5989, točka 26) in z dne 15. januarja 2013 v zadevi Križan in drugi (C-416/10, točka 54).

1. Nepovezanost s predmetom spora v povezavi z Uredbo (EGS) št. 2454/92 in Uredbo (ES) št. 12/98

a) Uredba (EGS) št. 2454/92

19. Uredbo (EGS) št. 2454/92 je Sodišče že leta 1994 razglasilo za nično.[16] Zato ne more biti upoštevna za postopek v glavni stvari, ki temelji na dejanskem stanju iz leta 2011. Povezava s predmetom postopka v glavni stvari očitno ni podana in predlogi za sprejetje predhodne odločbe v tem delu niso dopustni.

b) Uredba (ES) št. 12/98

20. Uredba (ES) št. 12/98 je prenehala veljati 4. decembra 2011[17] in bi bila zato glede na svoje časovno področje uporabe lahko še upoštevna za dejansko stanje postopkov v glavni stvari. Vendar pri tem dejanskem stanju ni razvidna nobena povezava z zadevno uredbo, ker se je Uredba (ES) št. 12/98 v skladu s svojim členom 2, točka 4, uporabljala za „vozila, ki so zaradi vrste konstrukcije in opreme primerna za prevoz več kot devet oseb, skupaj z voznikom, in so predvidena za ta namen.“ V dejanskem stanju postopkov v glavni stvari pa gre za manjša vozila, ki so primerna za prevoz največ devetih oseb, vključno z voznikom. Zato tudi Uredba (ES) št. 12/98 očitno ni nikakor povezana s predmetom postopka v glavni stvari in predlogi za sprejetje predhodne odločbe v tem delu niso dopustni.

2. Nezadostni dejanski in pravni elementi v zvezi s členoma 101 PDEU in 102 PDEU v povezavi s členi od 3 PEU do 6 PEU ter členi od 3 PDEU do 6 PDEU

21. Predložitveno sodišče predpostavlja, da bi z italijanskimi predpisi lahko prišlo do omejevanja dostopa na ozemlje in do izkrivljanja konkurence. Glede tega sprašuje, ali so zadevni italijanski predpisi v nasprotju s členoma 101 PDEU in 102 PDEU v povezavi s členi od 3 PEU do 5 PEU ter členi od 3 PDEU do 6 PDEU. Poleg tega v zvezi s tem navaja člen 6 PDEU, ki se nanaša na zavezanost Unije temeljnim pravicam.

22. Predložitveno sodišče pa ne navede natančno, zakaj naj bi bile navedene določbe primarne zakonodaje o pristojnosti upoštevne za vprašanja, ki jih je predložilo, in za postopke v glavni stvari. Enako velja za zavezanost Unije temeljnim pravicam.

23. V zvezi s členoma 101 PDEU in 102 PDEU mora predložitveno sodišče nato glede na večplastnost preudarkov, ki jih je treba opraviti pri konkurenčnopravnih zadevah, dejanski in pravni okvir, v katerem so vprašanja za predhodno odločanje postavljena, natančno predstaviti in pojasniti vsaj dejanske predpostavke, na katerih ta vprašanja temeljijo.[18]

24. V obravnavanem primeru navedbe predložitvenega sodišča ne izpolnjujejo teh zahtev. Člena 101 PDEU in 102 PDEU prepovedujeta protikonkurenčne sporazume in prakse, kot je zloraba prevladujočega položaja na trgu. Zdi se, da v postopkih v glavni stvari ne gre niti za prve niti za druge. Nasprotno, v njih gre za nacionalne oziroma regionalne predpise, ki urejajo dajanje v najem vozil z voznikom, ne pa za ravnanja podjetnikov, ki bi jih bilo treba z vidika konkurenčnega prava grajati. Ker v postopkih v glavni stvari ni podano niti eno protikonkurenčno ravnanje zadevnih podjetij, tudi ni razvidno, v kolikšni meri bi zadevni nacionalni predpisi lahko spodbujali tako ravnanje in s tem ogrožali delovanje konkurenčnega prava Unije. Ne glede na to v dejanskem stanju, ki ga je navedlo predložitveno sodišče, ni nobenih indicev, iz katerih bi bila razvidna upoštevnost za notranji trg.

16 — Sodba z dne 1. junija 1994 v zadevi Parlament proti Svetu (C-388/92, Recueil, str. I-2067).

17 — Glej člena 30 in 31 Uredbe (ES) št. 1073/2009.

18 — Sodba z dne 11. marca 2010 v zadevi Attanasio Group (C-384/08, ZOdl., str. I-2055, točka 32).

25. Ob pomanjkanju zadostnih informacij o dejanskem in pravnem položaju, na podlagi katerih bi lahko Sodišče in udeleženci postopka koristno zavzeli stališče glede navedenih predpisov v zvezi s postopki v glavni stvari, tako tudi ta sklop vprašanj iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten.

3. Hipotetičnost vprašanj v smislu člena 49 PDEU

26. Vprašljivo je tudi, ali je lahko člen 49 PDEU upošteven za te predloge za sprejetje predhodne odločbe.

27. Dvomi po eni strani obstajajo zato, ker v postopkih v glavni stvari niso razvidni čezmejni vidiki. Po drugi strani iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe tudi ni razvidno, ali in, če je, v kolikšni meri je člen 49 PDEU na podlagi nacionalnega prava upošteven za povsem nacionalni položaj.

a) Neobstoj čezmejnih vidikov

28. Načeloma se je mogoče sklicevati na svobodo ustanavljanja samo, če je podana navezna okoliščina za uporabo prava Unije.[19] Taka navezna okoliščina je podana pri čezmejnih vidikih dejanskega stanja. Določbe Pogodbe o svobodi ustanavljanja tako ne veljajo za dejanska stanja, ki potekajo izključno v eni državi članici.[20]

29. V teh okoliščinah se zdi dvomljivo zadevne postopke v glavni stvari presojati na podlagi člena 49 PDEU. Postopki v glavni stvari imajo namreč, čeprav gre za italijanske predpise, ki se v skladu s svojim besedilom brez razlike uporabljajo za italijanske gospodarske subjekte in za gospodarske subjekte drugih držav članic, popolnoma italijanski, naravnost regionalni pečat, ker so očitno omejeni na deželo Lacij, ne da bi bila iz njih razvidna povezava z gospodarskim prometom med državami članicami. V skladu z besedilom italijanskih predpisov sicer ni izključeno, da bi lahko zadevni podjetniki, ki dajejo v najem vozila, svoja vozila uporabljali tudi za vožnje v sosednjih državah članicah. Predložitveno sodišče glede tega ni podalo nobenih navedb. Vendar je Sodišču predložilo zadeve, v katerih gre zgolj za prevoz oseb na italijanskem ozemlju. To je skladno z navedbami udeležencev postopka na ustnih obravnavah, v skladu s katerimi se ljudje na podjetnike, ki dajejo v najem vozila, običajno obračajo za kratke vožnje. Predmet postopkov v glavni stvari tako niso morebitne težave pri prevozu oseb v čezmejnem prometu. Nasprotno, zdi se, da med drugim gre za vstop italijanskih podjetnikov s sedežem na periferiji na rimski trg.

30. Vendar pa je Sodišče tudi za spore o glavni stvari, v katerih v dejanskem stanju, ki ga je moralo presoditi predložitveno sodišče, ni bil udeležen noben državljan druge države članice in prav tako ni bil razviden noben oprijemljiv čezmejni vidik, kot merilo uporabilo člen 49 PDEU. To je storilo, potem ko po mnenju Sodišča „nikakor ni bilo mogoče izključiti“, da je, ne glede na stanje konkretnega postopka, mogoče v podobnih primerih za državljane drugih držav članic, ko ti uveljavljajo svojo svobodo ustanavljanja, uporabljati predpise zadevne države članice.[21]

19 — Glej sodbo z dne 3. oktobra 1990 v združenih zadevah Nino in drugi (C-54/88, C-91/88 in C-14/89, Recueil, str. I-3537, točke od 9 do 11).

20 — Glej med drugim sodbe z dne 7. decembra 1995 v zadevi Gervais in drugi (C-17/94, Recueil, str. I-4353, točke od 24 do 26), z dne 21. junija 2012 v zadevi Susisalo in drugi (C-84/11, točka 18) in z dne 10. maja 2012 v združenih zadevah Duomo Gpa in drugi (od C-357/10 do C-359/10, točka 26 in navedena sodna praksa).

21 — Glej med drugim sodbo z dne 1. junija 2010 v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, ZOdl., str. I-4629, točka 40) in sodbo Attanasio Group (navedena v opombi 18, točka 24), ki se nanašata na poslovanje lekarn oziroma na prodajo goriva.

31. Na prvi pogled je ta pristop, po katerem zadostuje potencialno, čeprav „nikakor izključeno“ nanašanje na državljane druge države članice, v nasprotju s temeljnim pravilom iz ustaljene sodne prakse, po katerem Sodišče v postopku predhodnega odločanja ne odgovarja na hipotetična pravna vprašanja, ker ta niso upoštevna za postopek v glavni stvari. Obseg tega, kar sicer še ni resnično, vendar „nikakor ni izključeno“ (tako da mora Sodišče to presojati) in zato ni več samo hipotetično, potrebuje pojasnitev, uporabno v praksi.

32. Zdi se, da je Sodišče v svoji novejši sodni praksi to nasprotje med „hipotetičnim“ in „nikakor izključenim“ do neke mere razrešilo. V sodbi Duomo Gpa in drugi [22] ni sprejelo le pavšalne, nepodprte in neutemeljene ugotovitve, da bi lahko bili državljani drugih držav članic za opravljanje dejavnosti iz postopka v glavni stvari „zainteresirani“,[23] temveč je to „zainteresiranost“ konkretiziralo in na podlagi tega ugotovilo čezmejni vidik, zaradi česar je bilo mogoče uporabiti člen 49 PDEU ob sklicevanju na določene indice. Teh ni razbralo zgolj iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe, temveč tudi iz navedb udeležencev postopka.[24]

33. Zaradi takega „konkretizirajočega“ pristopa je v sodni praksi Sodišča mogoče ločiti med povsem hipotetičnim in nikakor izključenim. Nazadnje se navezuje na razdelitev nalog med Sodiščem in predložitvenim sodiščem. Razen v očitnih primerih, Sodišče v primerih, ki na prvi pogled niso čezmejni, in brez kakršnih koli indicev ne bi smelo presojati, ali in v kolikšni meri ni mogoče „nikakor izključiti“, da bi lahko imeli državljani drugih držav članic „interes“, ki ustreza postopku v glavni stvari. Predložitveno sodišče[25] in, odvisno od primera, udeleženci postopka, v primeru predloga za sprejetje predhodne odločbe torej po potrebi tudi države članice, so za to presojo v znatno boljšem položaju.

34. V obravnavanem primeru je treba v teh okoliščinah po eni strani (i) presojati, kako upoštevna je okoliščina, da so bili sporni italijanski predpisi (delno) predmet pritožbe Komisije, po drugi pa se je treba (ii) vprašati, ali je lahko upoštevno to, da italijanske občine javno izdajajo dovoljenja za dajanje v najem vozil.

i) Upoštevnost postopka Evropske komisije EU Pilot 623/09/TREN?

35. Tako predložitveno sodišče kot tožeči stranki v postopku v glavni stvari v zadevi C-162/12 so se sklicevali na postopek Evropske komisije EU Pilot 623/09/TREN. Ta postopek se v bistvu nanaša na skladnost zakona št. 21/1992 v različici, ki je tedaj veljala, s svobodo ustanavljanja. Kot je razvidno iz aktov, predloženih Sodišču, ta postopek izvira iz pritožbe, ki naj bi jo leta 2009 pri Komisiji vložila organizacija Federnoleggio, intervenientka v podporo predlogom tožečih strank v postopku v glavni stvari, na katerem temelji zadeva C-162/12. Na obravnavi je Komisija glede tega postopka navedla, da je bil ta ustavljen, potem ko so italijanski organi sporočili, da se sporni predpisi ne uporabljajo več in da bodo sporni predpisi spremenjeni. Po mnenju Komisije zato ni nobenega razloga za začetek postopka zaradi kršitve Pogodbe.[26]

36. Dvomljivo je, ali za uporabo člena 49 PDEU v postopku v glavni stvari, ki je sicer povsem nacionalne narave, zadostuje že vložitev take pritožbe pri Komisiji.

22 — Navedena v opombi 20.

23 — Sodba Duomo Gpa in drugi (navedena v opombi 20, točka 40).

24 — Za navedbe Komisije glej sodbo Duomo Gpa (navedena v opombi 20, točka 28).

25 — Glede tega glej točko 38 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Wahla, predstavljene 5. septembra 2013 v združenih zadevah Venturini in drugi (od C-159/12 do C-161/12).

26 — Iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe niso razvidne natančne informacije v zvezi s potekom postopka pred Komisijo in upoštevnostjo ukrepov, ki jih je predlagala Italijanska republika.

37. Stranke bi sicer lahko z vložitvijo pritožbe arbitrarno povzročile, da se člen 49 PDEU uporabi, s čimer bi dobile možnost uporabe postopka predhodnega odločanja. Postopek predhodnega odločanja in postopek pred službami Komisije je treba obravnavati ločeno. Obstoj postopka pred Komisijo še ne pomeni, da postane dejansko stanje čezmejno, tudi če se zanj uporabljajo predpisi, ki so predmet preizkusa Komisije.

38. Drugače je, če državljani drugih držav pri Komisiji vložijo pritožbo v zvezi s svobodo ustanavljanja in tako izpodbijajo nacionalne predpise. V tem primeru je lahko očitno, da imajo vložniki pritožbe dejanski interes na določenem področju uveljavljati svobodo ustanavljanja in da se zato po mnenju predložitvenega sodišča „nikakor ne zdi izključeno“, da so lahko v primerljivih položajih tudi državljani drugih držav prizadeti kot konkretno zadevne stranke. Položaj, ki se presoja, namreč preneha biti povsem hipotetičen šele takrat, ko se državljani drugih držav obrnejo na konkretne organe, da bi si v drugi državi članici uredili sedež ali stalno prebivališče, ali ko so celo že v sodnem sporu v zvezi s pogoji njihove tamkajšnje dejavnosti. „Interesa“ za uresničevanje svobode ustanavljanja „nikakor ni mogoče izključiti“ že, če državljani drugih držav predhodno proučijo dejanski in pravni položaj tako, da lahko tretje osebe to preverijo, ter resno in z namenom ustanavljanja sedeža izpodbijajo predpise, ki zanje niso ugodni.

39. Vendar ima postopek EU Pilot 623/09/TREN svoje posebnosti. Očitno ga je začela organizacija Federnoleggio s sedežem v Italiji. V skladu z akti, predloženimi Sodišču, pa je zastopniku organizacije Federnoleggio, ki je poleg tega tudi zastopnik tožečih strank v postopku v glavni stvari C-162/12, svoj interes za priključitev njeni pritožbi izrazilo tudi več neitalijanskih podjetij iz istega sektorja (z dopisi, ki so v bistvu enaki). Iz navedenih dopisov pa ni razvidno, zakaj so to storila. Zlasti ni navedeno, da so želela zadevna podjetja v Italiji ustanoviti sedež in da so jih pri tem izpodbijani predpisi ovirali. Nasprotno, opozoriti je treba, da je v zadevnih dopisih poudarjeno, da bi morala morebitne stroške postopka v celoti nositi organizacija Federnoleggio. Iz tega je razvidno, da gre prej za solidarno podporo italijanski pritožnici, kot pa da je mogoče zanesljivo ugotoviti, da so podporniki sami prizadeti. Zato tudi udeležba tujih podjetij v zadevnem postopku Komisije ne pomeni prepričljivega indica za to, da interes državljanov drugih držav članic za uresničevanje njihove svobode ustanavljanja v Italiji „nikakor ni izključen“.

ii) Upoštevnost javne izdaje dovoljenj za dajanje vozil v najem?

40. Na podlagi konkretnih dejstev interes državljanov drugih držav, da bi v Italiji ustanovili sedež kot podjetniki, ki dajejo v najem vozila, „nikakor ne bi bil izključen“, če bi se dovoljenja občin v ustreznih postopkih izdajala po celi Evropi ali če bi bila gospodarska vrednost vsakega dovoljenja tako velika, da bi bilo ne glede na to, ali je postopek javen, mogoče računati na čezmejno udeležbo. V predlogih za sprejetje predhodne odločbe ni izraženo nobeno stališče v zvezi s to problematiko. Na obravnavi je udeleženec postopka navedel, da ni izključeno, da bi po celi Evropi obstajali interesi za izdajo dovoljenja, vendar tega ni podrobneje pojasnil.

41. Vendar se zdi evropski obseg izdaje dovoljenj za dajanje vozil v najem skrajno vprašljiv že zato, ker se dovoljenja izdajajo za vsako vozilo posebej in je zato posamični gospodarski pomen omejen. Kot so pojasnili predložitveno sodišče in udeleženci postopkov, je lahko položaj drugačen na italijanskih obmejnih ozemljih, saj tam za zadevno dejavnost ne velja nujno enak pravni okvir kot v deželi Lacij, vsekakor pa niso predmet tega postopka.

42. Ker niso razvidni konkretni čezmejni vidiki, se tako člen 49 PDEU v obravnavanem primeru ne uporabi.

43. Nazadnje je treba preveriti, ali ti predlogi za sprejetje predhodne odločbe omogočajo, da se dejansko stanje presoja glede na načela, ki veljajo za diskriminacijo lastnih državljanov, in da se v zvezi s tem obravnava člen 49 PDEU.

b) Diskriminacija lastnih državljanov?

44. Tudi če je jasno, da se vsi vidiki spora pred predložitvenim sodiščem nanašajo na eno samo državo članico, je lahko odgovor na vprašanja o temeljnih svoboščinah še vedno koristen, če nacionalna zakonodaja v postopku v glavni stvari določa, da ima domači državljan enake pravice, ki bi jih imel po pravu Unije v enakem položaju državljan tuje države.[27]

45. Vendar predložitveno sodišče ni ugotovilo, da bi v obravnavanem primeru iz italijanskega prava izhajala prepoved t. i. „obrnjene diskriminacije“ ali diskriminacije lastnih državljanov.[28] Najprej je treba zato pojasniti, kakšne ugotovitve je treba na podlagi tega sprejeti za presojo svobode ustanavljanja v kontekstu italijanskih pravnih predpisov.

46. Sodišče je v svoji sodni praksi deloma samo na podlagi možnosti – ki ni bila podrobneje pojasnjena – da bi nacionalno pravo lahko vsebovalo prepoved diskriminacije lastnih državljanov, in glede na pristojnost predložitvenega sodišča za presojo v zvezi s tem, ali so njegova vprašanja za predhodno odločanje upoštevna, opravilo presojo temeljnih svoboščin tudi v vrstah primerov, v katerih ni bilo čezmejnega vidika.[29]

47. Nedavno pa se zdi, da je v porastu bolj omejevalna težnja, saj Sodišče pri dejanskih položajih, ki očitno niso čezmejni, problematiko diskriminacije lastnih državljanov – presegajoč splošno omembo tega pojava – deloma presoja izčrpneje z vidika dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe.

48. Sodišče je tako v sodbi z dne 21. februarja 2013 „gotov interes Unije za razlago“ nekaterih določb prava Unije v sicer povsem nacionalni (italijanski) zadevi potrdilo šele po ugotovitvi, da „iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da predložitveno sodišče meni, da bi bilo v nasprotju z načeli nacionalnega prava, kot jih je potrdilo ustavno sodišče, da se […] dopusti obrnjena diskriminacija“.[30] Sodišče je v sodbi z dne 22. decembra 2010 podobno upoštevalo vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe, iz katerega „ne izhaja, da mora predložitveno sodišče v okoliščinah, kakršne so v sporu o glavni stvari, podjetjem s sedežem v Belgiji zagotoviti enake pravice, kot bi bile po pravu Unije v enakem položaju zagotovljene podjetju s sedežem v drugi državi članici“.[31] V sodbi z dne 21. junija 2012 pa je Sodišče pri finskem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ugotovilo, da zadostuje, da je šele na obravnavi „[z]astopnik tožečih strank iz postopkov v glavni stvari […] trdil, da v finskem upravnem pravu obstajajo pravila, v skladu s katerimi so finski državljani zaščiteni pred obrnjeno diskriminacijo. V teh okoliščinah [naj ne bi bilo] očitno, da […] razlaga prava Unije ne bi mogla biti koristna za predložitveno sodišče“.[32]

49. Iz zgoraj navedene sodne prakse je razvidno, da so pri ugotovitvi obstoja nacionalne prepovedi diskriminacije lastnih državljanov bistvene informacije, ki jih predložitveno sodišče poda glede trenutnega upoštevnega pravnega položaja. Te informacije morajo biti, da bi Sodišču omogočale koristno odločanje, čimbolj natančne in morajo v najboljšem primeru vključevati informacije o tem, kateri posamični nacionalni položaj je treba v skladu z nacionalnim pravom obravnavati enako kot položaj, urejen s pravom Unije.

27 — Glej med drugim sodbo z dne 30. marca 2006 v zadevi Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, ZOdl., str I-2941, točka 29).

28 — Tako zlasti ni nobene konkretne informacije, ali in v kolikšni meri je lahko v skladu z italijanskim ustavnopravnim načelom enakosti v okoliščinah, kakršne so v postopku v glavni stvari, dovoljeno izhajati iz načela prepovedi diskriminacije lastnih državljanov ter ali in v kolikšni meri je mogoče ustavnosodno prakso, razvito približno v 90. letih v zvezi s členom 28 ES, prenesti na obravnavani primer. Glede te sodne prakse glej opombo 57 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura, predstavljenih 6. maja 2004 v zadevi Carbonati Apuani (C-72/03, ZOdl., str. I-8027).

29 — Glede prostega pretoka blaga glej sodbo z dne 5. decembra 2000 v zadevi Guimont (C-448/98, Recueil, str. I-10663, točke od 21 do 23), glede svobode opravljanja storitev glej sodbo z dne 5. decembra 2006 v združenih zadevah Cipolla in drugi (C-94/04 in C-202/04, ZOdl., str. I-11421, točki 30 in 31), glede svobode ustanavljanja in opravljanja storitev glej sodbo Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (navedena v opombi 27, točki 29 in 30) in glede svobode ustanavljanja glej sodbo Blanco Pérez in Chao Gómez (navedena v opombi 21, točka 36).

30 — Sodba z dne 21. februarja 2013 v zadevi Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia in drugi (C-111/12, točki 34 in 35).

31 — Sodba z dne 22. decembra 2010 v zadevi Omalet (C-245/09, ZOdl., str. I-13771, točka 17).

32 — Sodba Susisalo in drugi (navedena v opombi 20, točka 21).

50. Kadar predložitveno sodišče ni zagotovilo tovrstnih informacij, je Sodišče odločilo, da zadostujejo tudi (nesporne) navedbe udeležencev postopka o diskriminaciji lastnih državljanov.

51. Vendar se v postopkih v glavni stvari predložitveno sodišče po eni strani ni izreklo o diskriminaciji lastnih državljanov. Po drugi strani se ne skladajo navedbe, ki so jih podali udeleženci postopka. Zastopnik družb Airport Shuttle in Crono Service se je skliceval na člen 14a zakona št. 88 z dne 7. julija 2008, v skladu s katerim se predpisi italijanskega pravnega reda, s katerimi so diskriminirani državljani drugih držav članic, ne uporabljajo za italijanske državljane. Zastopnik Italijanske republike je, nasprotno, navajal druge predpise, ne da bi natančno navedel njihovo vsebino.

52. Na podlagi tega je mogoče ugotoviti dvoje: da mora predložitveno sodišče, da bi preprečilo nesporazume in nejasnosti, v vsakem predlogu za sprejetje predhodne odločbe po potrebi samo podati natančno stališče glede vprašanja diskriminacije lastnih državljanov, če meni, da je presoja Sodišča o tem vprašanju pomembna za odločanje.[33] Če tega ne stori, Sodišču ni treba odgovoriti na vprašanja o temeljnih svoboščinah zlasti z vidika diskriminacije lastnih državljanov, če so stališča udeležencev postopka glede tega nejasna ali protislovna.

53. Sodišče namreč glede na razdelitev nalog med Sodiščem in nacionalnimi sodišči ni pristojno za to, da bi samo sprejemalo ugotovitve in opravljalo presojo vsakega nacionalnega pravnega reda in podajalo ocene glede vprašanj diskriminacije lastnih državljanov. Prav tako se ne zdi koristno, da bi Sodišče brez zadostnih informacij o nacionalnem dejanskem in pravnem položaju tako rekoč za poljubne namene sprejemalo ugotovitve glede morebitne prepovedi diskriminacije lastnih državljanov, zlasti ne takrat, ko ne pozna veljavnega pravnega okvira v zvezi s tem in to mnenje temelji na domnevah.

54. Če iz zadevnega predloga za sprejetje predhodne odločbe niso razvidne jasne, razumljive in za postopek v glavni stvari upoštevne informacije o diskriminaciji lastnih državljanov, obstajajo celo dobri razlogi za to, da se preizkus ne opravi, tudi če je bilo v predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so se nanašali na isto državo, načelo prepovedi diskriminacije lastnih državljanov v nacionalnem pravu že potrjeno. Naloga Sodišča namreč ne more biti, da v zvezi s tem vprašanjem v vsaki državi članici dosledno sledi razvoju prava, ki se lahko spreminja in ima po možnosti raznolike posebnosti, značilne za vsak posamezni primer. Prej je naloga predložitvenega sodišča, da Sodišču v vsakem posameznem primeru v tem smislu zagotovi aktualne, zanesljive in upoštevne informacije. Iz obravnavanega primera so razvidne težave, do katerih bi sicer prišlo, saj edini pravni predpis v zvezi z diskriminacijo lastnih državljanov, ki ga je udeleženec postopka dobesedno navedel in katerega veljavnost za postopek v glavni stvari je nejasna, ker se predložitveno sodišče o tem ni jasno izreklo, določa, da je treba v primeru „diskriminacije“ lastne državljane obravnavati enako, ne da bi bilo pojasnjeno, na katera pravna področja in vrste primerov se to konkretno nanaša.

55. Dalje, če bi Sodišče po možnosti odločilo na podlagi lastnega poznavanja zadevnega nacionalnega prava tudi brez konkretnega sklicevanja predložitvenega sodišča na prepoved diskriminacije lastnih državljanov, bi obstajala nevarnost, da ne bi bile vse države članice obravnavane enako, če bi bil Sodišču pravni položaj glede diskriminacije lastnih državljanov v določeni državi članici znan, v drugi državi pa ne.

56. Ne glede na to tudi iz drugih razlogov ni razumljivo, zakaj Sodišče predpostavlja, da je člen 49 PDEU upošteven za predlog za sprejetje predhodne odločbe.

33 — Glede tega glej točke 42, 45, 58 in 60 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Venturini in drugi (navedeni v opombi 25).

57. Glede zadev C-419/12 in C-420/12 se zdi, da ne gre toliko za problematiko ustanavljanje sedeža v Italiji za daljši čas kot za pogoje, ki se nanašajo na podjetnike s sedežem zunaj Rima, ki dajejo v najem vozila in želijo priložnostno opravljati prevoze na ozemlju mesta Rim. V delu, v katerem se ti pogoji nanašajo tudi na primerljive podjetnike iz drugih držav članic, se kot merilo za primerjavo zdi primernejša svoboda opravljanja storitev kot svoboda ustanavljanja.

58. Glede zadev C-162/12 in C-163/12 je mogoče potegniti vzporednico s sodbo Sbarigia,[34] v kateri je Sodišče ugotovilo nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se je v povsem italijanskem položaju med drugim spraševalo o skladnosti italijanskih predpisov (o poletnem dopustu za lekarne) s temeljnimi svoboščinami. Glede tega je Sodišče ugotovilo, da svoboda ustanavljanja že zato „ni upoštevna za rešitev spora“, ker lastnica lekarne, na katero se ureditev dopusta nanaša, „tudi če bi šlo za državljanko iz druge države članice, že trajno opravlja poklicno dejavnost“, zaradi česar „se o pravici do ustanavljanja [v postopku v glavni stvari] očitno ne dvomi“. Ta pristop je mogoče ustrezno prenesti na podjetnike, ki dajejo v najem vozila in neprekinjeno opravljajo svojo dejavnost ter so jim bila dovoljenja zaradi kršitev obveznosti glede remize začasno preklicana.

59. Ne nazadnje je iz te sodbe razviden pristop sodišča, ki očitno postaja bolj omejevalen, če se v povsem nacionalnem položaju postavljajo vprašanja glede svobode ustanavljanja. Iz razlogov, navedenih v prejšnjih točkah, je ta težnja tudi primerna za to problematiko.

60. Na podlagi navedenega prav tako niso dopustna vprašanja, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, predlogi za sprejetje predhodne odločbe pa v celoti niso dopustni.

V – **Predlog**

61. Zato Sodišču predlagam, naj odloči:

Predlogi za sprejetje predhodne odločbe v združenih zadevah C-162/12 in C-163/12 ter v združenih zadevah C-419/12 in C-420/12 niso dopustni.

34 — Sodba z dne 1. julija 2010 v zadevi Sbarigia (C-393/08, ZOdl., str. I-6337, točki 27 in 28).