

JULIANE KOKOTT

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2004. október 28.¹

I — Bevezetés

1. Jelen ügyben olyan olasz szabályozást kell megvizsgálni, amely alapján a települések a reklámozásra helyi adókat vetnek ki, a közigazgatási területükön végzett reklámtevékenységre bizonyos szabályokat alkotnak (többek között a rendelkezésre álló hirdetési felületek számára és helyére vonatkozóan), és saját települési plakáthirdetési szolgáltatást működtetnek. A kifogás lényegében abban áll, hogy a települések vállalkozóként vannak jelen azon a piacon, amelynek játékszabályait egyidejűleg maguk határozzák meg.

2. Ebben az összefüggésben teszi fel a Giudice di pace di Genova-Voltri (a továbbiakban: a kérdést előterjesztő bíróság) a Bíróságnak a Szerződés versenyszabályainak (EK 82., EK 86., EK 87. és EK 88. cikk), valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseinek (EK 49. cikk) értelmezésére vonatkozó kérdéseit. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a kérdést előterjesztő bíróság már másodízben fordul a Bírósághoz, miután az utóbbi 2002. október 8-i végzésével elutasí-

totta az ugyanezen ügyben benyújtott első előzetes döntéshozatal iránti kérelmet mint (nyilvánvalóan) elfogadhatatlant².

II — Jogi háttér

A — A közösségi jog

3. Jelen ügy közösségi jogi háttérét az EK 49., EK 50., EK 82., EK 86., EK 87. és EK 88. cikk alkotja.

B — A nemzeti jog

Bevezetés

4. A Bíróság részére benyújtott észrevételekből kitűnik, hogy az olasz településeken az

¹ — Eredeti nyelv: német.

² — A C-190/02. sz. Viacom I-ügyben 2002. október 8-án hozott végzés (EBHT 2002., I-8287. o.).

olyan reklámhordozó eszközökkel, mint például a plakátokkal, alapvetően háromféleképpen lehet reklámozni. Először is, a magánjogi jogalanyok magántulajdonú reklámhordozókon helyezhetnek el reklámokat. Másodsor, a magánjogi jogalanyoknak lehetőségük van arra, hogy közterületen (például utcákon vagy középületek falain) állítsanak fel (magántulajdonú) reklámhordozó-eszközöket. Harmadszor hirdetések lehet elhelyezni önkormányzati tulajdonban lévő reklámhordozókon, például az illető település által rendelkezésre bocsátott plakátfalakon, ebben az esetben a plakátokat vagy maguk az érintett magánjogi jogalanyok, vagy pedig a település szolgálata (a továbbiakban: települési plakátelhelyezési szolgáltatás) helyezi el.

5. A reklámtevékenység minden esetben *helyireklámadó*-köteles, de a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevétele esetén ezt az adót a települési plakátelhelyezési szolgáltatásért fizetendő *díj* már magában foglalja.

Az egyes vonatkozó nemzeti rendelkezések

6. Olaszország nemzeti jogából az 1997. december 15-i 446. sz. törvényrendelet³ (a továbbiakban: 446/97. sz. törvényrendelet) emelendő ki, amelynek 52. cikke felhatal-

mazza a tartományokat és a településeket, hogy részletesen meghatározott korlátokon belül rendeleti úton szabályozzák saját bevételeiket.

7. Ezenkívül a közterületen végzett reklámtevékenységre az 1993. november 15-i decreto legislativo⁴ n° 507 — Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (507. sz. törvényrendelet — A helyi reklámadó és a plakátadó felülvizsgálata és harmonizációja, a továbbiakban: az 507/93. sz. törvényrendelet) vonatkozik.⁵

8. Az 507/93. sz. törvényrendelet 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Szabadtéri reklám, illetve plakát nyilvános elhelyezése esetén [...] adót kell fizetni a reklám, illetve a plakát helye szerinti település részére.”

4 — A jelen megjegyzés kizárólag a német nyelvű változatra irányadó.

5 — A *GURI* 1993. december 9-i 288. sz. rendes melléklete. Jelen ügyre ez a rendelet az 1998. január 28-i 43. sz. köztársasági elnöki rendelet és az 1999. április 13-i 112. sz. törvényrendelet szerinti szöveggel irányadó.

3 — A *GURI* 1997. december 23-i 298. sz. rendes melléklete.

9. Az 507/93. sz. törvényrendelet 5. cikkének (1) bekezdése az alábbiakat írja elő:

„A plakátadó alá esőtől eltérő reklám vizuális vagy akusztikus kommunikációs eszközök útján nyilvános helyen vagy a nyilvánosság számára hozzáférhető helyen, illetve az ilyen helyekről látható módon történő közzététele esetén a jelen rendeletben meghatározott adót kell fizetni”.

A kérdést előterjesztő bíróság tájékoztatása szerint az adó így minden (magán-) hirdetést érint, amelyet annak a településnek a közigazgatási területén tesznek közzé, amelyhez az adó befolyik.

10. Az 507/93. sz. törvényrendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint az adó alanya „az a személy, aki rendelkezik [...] a reklám közzétételének eszköze felett.”

11. Az 507/93. sz. törvényrendelet 9. cikkének (7) bekezdése szerint a helyi reklámadó mellett közterület-használati, valamint egyéb díjak (például bérleti díj) is felszámíthatók, ha a reklámozás céljára önkormányzati tulajdonban lévő reklámhordozót használnak.

12. A minden 3 000 lakosnál nagyobb lélekszámú településen biztosítandó települési plakáthirdetési szolgáltatásra vonatkozó különös szabályok az 507/93. sz. törvényrendelet 18. és az azt követő cikkeiben található. 18. cikkének (1) bekezdése kivonatossan az alábbiak szerint rendelkezik:

„A nyilvános plakátelhelyezési szolgáltatás célja, hogy biztosítsa, hogy a település ilyen célú hordozókon elhelyezze a különböző jellegű [...] plakátokat”.

13. Az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikkének (1) bekezdése továbbá az alábbiakat írja elő:

„Nyilvános plakátelhelyezés esetén a szolgáltatást kérőnek és annak a személynek, akinek az érdekében a szolgáltatást kérik, egyetemlegesen a reklámadót magában foglaló díjat kell fizetnie a szolgáltatást nyújtó település számára.”

14. Az 507/93. sz. törvényrendelet 3. cikke és 22. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a településeket, hogy egyrészt — a törvényi korlátokon belül — az adókulcsokat és a helyi reklámadó kivetését részletesen szabályozzák, másrésztől alkossanak rendelkezéseket a települési plakátelhelyezési szolgáltatásukról. Továbbá szabályozniuk kell a reklámtevékenységet, amelynek keretében a

reklámozás bizonyos formáit közérdekből korlátozhatják vagy megtilthatják. Szabályozni kell továbbá a felmerülő költségeket, az engedélyezést, és meg kell alkotni a reklámhordozók általános elhelyezési tervét is. Ezenkívül meg kell határozni, hogy milyen arányban szabad a közterületeket gazdasági és nem gazdasági célú reklámozásra használni, továbbá azt is, hogy mennyi hirdetési felület áll rendelkezésére az egyes magán-személyek által közvetlenül elhelyezett plakátok.

15. Genova városában 1998. december 21-én alkották meg az 507/93. sz. törvényrendelet végrehajtásáról szóló önkormányzati rendeletet (a továbbiakban: az 1998. évi önkormányzati rendelet)⁶. Mint ahogyan az ügyiratból kitűnik, ez tartalmazza többek között az engedélyezés szükségességét (6. cikk), az utcák és a közutak biztonságáról szóló rendelkezéseket (14. cikk), a környezetvédelem és a műemlékvédelem érdekében történő korlátozásokat (18. és 19. cikk), továbbá a helyi reklámadó megfizetésének részletes szabályait (23. és azt követő cikkek), illetve a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételi díját (29. és azt követő cikkek).

6 — A reklámadó alkalmazásáról és a nyilvános plakátelhelyezési szolgáltatás nyújtásáról szóló új rendelet (*Nuovo regolamento per l'applicazione dell'imposta sulla pubblicità e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni*). Ezt az önkormányzati rendeletet 1999-ben és 2000-ben módosították.

16. Az 1998. évi önkormányzati rendeletet csak 2001. január 1-én helyezték hatályon kívül, ettől az időponttól kezdődően pedig új rendelet lépett a helyébe.⁷

III — A tényállás és az alapeljárás

17. A Giudice di pace di Genova-Voltri előtt per van folyamatban a milánói (Olaszország) székhelyű Viacom Outdoor Srl⁸ (a továbbiakban: Viacom) és a mentoni (Franciaország) székhelyű Giotto Immobilier S.A.R.L. (a továbbiakban: Giotto) között. A Giotto ingatlanokat értékesít a franciaországi Côte d'Azur-on, a Viacom pedig ügyfelei megbízásából reklámszolgáltatási tevékenységet végez.

18. A Viacom olyan plakáthirdetési megbízás díját számlázta ki a Giotto részére, amelyet 2000 októberében Genova település közigazgatási területén a Giotto részére teljesített. A Viacom a díj keretén belül 439 385 ITL., azaz 226,92 euró összeget követel azon helyi reklámadónak a meg-

7 — A 2001. március 26-i önkormányzati rendelet 39. cikke (Genova település 36/2001. sz. határozata).

8 — Korábban: Società Manifesti Affissioni SpA.

térítéseként, amelyet Genova település részére kellett megfizetnie. A díjazásnak kizárólag ezen része vitatott a felek között.

19. A Viacom követelését a felek által 2000. szeptember 9-én megkötött szerződésre alapozza. Ezek szerint a Giotto a teljesített plakáthirdetésért olyan díjjal tartozik a Viacomnak, amely a szolgáltatás díján kívül az „*egyedi és okiratokkal igazolt díjak*” (olaszul: „*oneri specifici e documentati*”) megtérítését is tartalmazza.

20. Azzal az érveléssel, hogy a helyi reklámadó ellentétes a közösségi joggal, a Giotto megtagadta a vonatkozó költségek megtérítését. A kérdést előterjesztő bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy amennyiben a helyi reklámadó ellentétes a közösségi joggal, a Viacom keresetét el kell utasítani.

IV — Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

21. 2003. március 10-i végzésével ezért a Giudice di pace di Genova-Voltri az előtte folyamatban lévő eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Közvéllalkozás (település) megbízása a vizsgáltakhoz hasonló olyan adók beszedésével, amelyek valamely, a közös piac jelentős részét képező piaccal függenek össze, amely piacon e közvéllalkozás erőfőlényben működik, ellentétes-e:

a) az EK 86. és EK 82. cikk rendelkezéseinek együttes alkalmazásával;

b) az EK 86. és EK 49. cikk rendelkezéseinek együttes alkalmazásával?

2) A kérdéses adókból származó bevételnek e közvéllalkozás részére történő juttatása ellentétes-e:

a) az EK 86. és EK 82. cikk rendelkezéseinek együttes alkalmazásával;

b) az EK 87. és EK 88. cikk alkalmazásával, amennyiben jogellenes (be nem jelentett) és a közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősül?”

22. A Bíróság előtti eljárásban a Viacom és a Bizottság szóbeli és írásbeli előterjesztéseket, a Giotto és az olasz kormány pedig kizárólag írásbeli előterjesztéseket tett. Ezenkívül a Viacom, a Giotto és az olasz kormány a Bíróság kérdéseire írásbeli válaszokat adott.

V — Indokolás

A — Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága

23. A Viacom I-ügyben hozott végzés⁹, amelyben a kérdést előterjesztő bíróság első előzetes döntéshozatal iránti kérelmét (nyilvánvalóan) elfogadhatatlannak nyilvánították, nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság ismételten foglalkozzon a Giudice di pace di Genova-Voltri kérelmével. Az ítélezési gyakorlat szerint ugyanis az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet (vagy végzés) jogereje nem zárja ki, hogy az a nemzeti bíróság, amely ennek az ítéletnek (vagy végzésnek) a címzettje, az alapjogvita eldöntése előtt szükségesnek ítélje a Bíróság ismételt megkeresését¹⁰. Mindenesetre tisztázandó, hogy az előzetes döntéshozatalra ezúttal előterjesztett kérdések elfogadhatók-e.

9 — A fenti 2. lábjegyzetben hivatkozott végzés.

10 — A 69/85. sz. Wünsche III-ügyben 1986. március 5-én hozott végzés (EBHT 1986., 947. o.) 15. pontja.

24. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egyedül az ügyben eljáró és abban határozni köteles nemzeti bíróság feladata, hogy a konkrét esetre figyelemmel megítélje mind az előzetes döntéshozatalnak az ítélete meghozatala szempontjából fennálló szükségességét, mind pedig a Bíróság elé terjesztendő kérdések jelentőségét. Amennyiben tehát az előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság elvileg köteles ezekről határozni¹¹. Csak abban az esetben utasíthatja el a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmét, ha a közösségi rendelkezés ez utóbbi által kért értelmezése, illetve érvényességének megítélése nyilvánvalóan nincs összefüggésben a valósággal vagy az alapeljárás tárgyával, ha a probléma hipotetikus természetű, vagy ha a Bíróság nem rendelkezik elegendő ténybeli vagy jogi információval ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdéseket érdemben meg tudja válaszolni¹².

25. A jelen előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságával kapcsolatban két tekintetben merül fel kétely: egyrészt jelentősek-e az alapeljárás eldöntése

11 — Lásd a C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.) 59. pontját, a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-2099. o.) 38. pontját, a C-153/00. sz., Der Weduwe-ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-11319. o.) 31. pontját, a C-448/01. sz., EVN AG és Wienstrom ügyben 2003. december 4-én (EBHT 2003., I-14527. o.) 74. pontját és a C-480/00., C-481/00., C-482/00., C-484/00., C-489/00.-C-491/00., C-497/00.-C-499/00. sz., Azienda Agricola Ettore Ribaldi és társai egyesített ügyekben 2004. március 25-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2943. o.) 72. pontját.

12 — A Bosman-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 61. pontja, a PreussenElektra-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 39. pontja és a Ribaldi egyesített ügyekben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 72. pontja, valamint az EVN AG és Wienstrom ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 76. pontja és a Der Weduwe-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 33. pontja.

szempontjából, másrészt megfelelően ismer-
tetik-e az alapeljárás ténybeli és jogi hátterét.

1. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett
kérdések jelentősége

26. Jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra
előterjesztett kérdések jelentőségével kap-
csolatban lényegében két probléma merül fel.

27. Egyrészt a Bizottság felvetette azt a
kérdést, hogy az alapjogvita eldöntéséhez
egyáltalán szükséges-e annak a teljes szabá-
lyozásnak az értékelése, amely az 507/93.
sz. törvényrendeleten alapul. A Bizottság
álláspontja szerint az olasz szabályozásnak
csak azon elemei képezhetik a jelen előzetes
döntéshozatali eljárás tárgyát, amelyek kon-
krétan a helyi reklámadóra vonatkoznak.

28. Valóban igaz, hogy a szolgáltatásnyújtás
szabadságával (EK 49. cikk) kapcsolatban
még elegendő egyedül a helyi reklámadó
határokon átnyúló kereskedelemre gyakorolt
hatásaira koncentrálni. Azonban a Bíróság-
nak a versenyszabályokra (EK 82., EK 87.
és EK 88. cikk) vonatkozó érdemi válasza
már mindazon körülmények teljes körű
áttétekintését feltételezi, amelyek között az
olasz településeken reklámokat tesznek

közzé. Ugyanis csak akkor lehet érdemben
megítélni, hogy a települések visszaélnék-e az
esetlegesen fennálló piaci erőfölényükkel,
amikor a plakát útján végzett hirdetés terén
vállalkozóként és egyúttal szabályozóként is
jelen vannak. Emellett csak akkor lehet
megállapítani, vajon tiltott állami támogatás-
ról van-e szó az EK 87. cikk értelmében, ha a
helyi reklámadóból származó bevételt olyan
önkormányzatoknak juttatják, amelyek a
plakáthirdetések területén egyidejűleg maguk
is vállalkozóként tevékenykednek.

29. Másrészt az előzetes döntéshozatalra
előterjesztett kérdések a jogvita eldöntése
szempontjából nem bírnak jelentőséggel
abban az esetben, ha a Giotto *mindenképpen*
köteles a szerződés alapján a lerótt helyi
reklámadó megtérítésére, tehát függetlenül
attól, hogy ez az adó jogellenes vagy jogszerű.
Ebben az esetben ugyanis az alapjogvita
megoldása nem függ ezen adónak a közös-
ségi joggal való összeegyeztethetőségétől.

30. Az azonban, hogy a Giotto ilyen érte-
lemben vett kötelezettsége fennáll-e, vagy
sem, egyedül a 2000. szeptember 9-én kelt
szerződés¹³ és az alkalmazandó nemzeti jog

13 — Mint említésre került, a Giotto a szerződés alapján „egyedi és
okiratokkal igazolt díjak” (olaszul: „oneri specifici e docu-
mentati”) megtérítésére köteles.

értelmezésének a függvénye, és következésképpen ennek megválaszolása a kérdést előterjesztő bíróság, nem pedig a Bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik.¹⁴

31. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben a Giudice di pace di Genova-Voltri határozottan állást foglal ebben a kérdésben. Mint ahogyan hangsúlyozza, amennyiben a felperes kérelmei a helyi reklámadó jogellenessége esetén nem lennének megalapozottak, keresetét ennek megfelelően el kellene utasítani¹⁵. A Bíróság saját részéről nem feltételezhet mást.

32. A fentiekből következően jelen ügyben nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések jelentősége hiányozna. Éppen ellenkezőleg, összefüggésben állnak a valósággal és az alapeljárás tárgyával, és a kérdést előterjesztő bíróság részéről kifejtett probléma sem hipotetikus természetű.

14 — Az EK 234. cikke szerinti eljárásban, amely a nemzeti bíróság és a Bíróság közötti világos feladatmegosztáson alapul, a konkrét tényállás mindennemű megítélésére és a nemzeti jog értelmezésére egyedül a kérdést előterjesztő bíróság az illetékes. Lásd ebben az értelemben, többek között, a C-386/02. sz. Baldinger-ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-8411. o.) 14. pontját, a C-475/99. sz., Ambulanz Glöckner-ügyben 2001. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-8089. o.) 10. pontját és a C-235/95. sz., Dumon és Froment ügyben 1998. július 16-án hozott ítéletet (EBHT 1998., I-4531. o.) 25. pontját, valamint az egyéb hivatkozásokat.

15 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 3. oldalán a B. rész II) pontja. A nemzeti bíróság feladata, hogy nemzeti jogának vonatkozó szabályai alapján értelmezze a polgári jogi szerződést. Ebben különbözik a jelen ügy például a Der Weduwe-ügytől, amelyben a belga bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmét részletesebb indokolás nélkül, teljesen hipotetikus feltevésre, nevezetesen a luxembourgi jog bizonytalan értelmezésére alapozta, azaz olyan jogra, amely nem a sajátja volt (a fenti 11. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 37–39. pontja).

33. Végül megemlítenendő az is, hogy jelen ügyben nem mutatkozik annak szükségesége, hogy konstruált (fiktív) jogvita fennállása miatt kelljen az elfogadhatatlanságot megállapítani.

34. Eddig csak egyetlen alkalommal utasított el a Bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmet azért, mert az konstruált jogvitán alapult. Annak idején a Bíróság előtti eljárásban kiderült, hogy a szerződő felek „mesterséges konstrukció” keretében bizonyos kikötést tettek szerződésükbe azért, hogy így a nemzeti bíróságot egy meghatározott jogi kérdéstről állásfoglalásra késztesék.¹⁶

35. Jelen esetben nincs elegendő támpont az ilyen feltételezéshez. Az ítélkezési gyakorlat szerint különösen az sem változtat a felek között felmerült jogvita fennállásán, hogy a közösségi jog értelmezéséről, azaz az előzetes döntéshozatali eljárás mindkét oldal részéről kívánt eredményéről a felek egyetértének¹⁷. Ha azonban a kérdést előterjesztő bíróság részéről előterjesztett tényállásból *nem tűnik nyilvánvalónak* az, hogy a valóságban fiktív jogvitáról van szó, abban az esetben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések — ennyiben — elfogadhatónak minősülnek¹⁸.

16 — A 104/79. sz. Foglia I-ügyben 1980. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1980., 745. o.) 10. pontja.

17 — A C-412/93. sz., Leclere-Siplec-ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-179.o.) 14. pontja.

18 — Lásd ebben az értelemben a 267/86. sz. Van Eycke-ügyben 1988. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1988., 4769. o.) 12. pontját.

2. A ténybeli és jogi háttér ismertetése

36. Továbbá az állandó ítélkezési gyakorlat szerint csak akkor lehetséges a közösségi jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése, ha az előzetes döntéshozatalra utaló végzés meghatározza a feltejt kérdések tényállási és jogi háttérét, vagy legalább ismerteti azokat a ténybeli feltevéseket, amelyekeken ezek a kérdések alapulnak.¹⁹ Különösen a versenyjog területén — amely nem ritkán rendkívüli összetettségével tűnik ki — szükséges a tényállási és jogi háttér pontos ismertetése²⁰. Ennek az ismertetésnek nem utolsó sorban a tagállamok kormányai és az eljárásban részt vevő egyéb felek számára is lehetővé kell tennie azt, hogy a Bíróság alapokmányának 23. cikke alapján észrevételeket tegyenek.²¹ Itt arra kell figyelemmel lenni, hogy az eljárásban részt vevő egyéb feleknek kizárólag az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kézbesítik.²²

19 — A C-320/90–C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo és társai egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-393. o.) 6. pontja és a C-176/96. sz., Lethonen és Castors Braine ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2681. o.) 22. pontja, továbbá a C-157/92. sz. Banchemo-ügyben 1993. március 19-én hozott végzés (EBHT 1993., I-1085. o.) 4. pontja, a C-66/97. sz., Banco de Fomento e Exterior ügyben 1997. június 30-án hozott végzés (EBHT 1997., I-3757. o.) 7. pontja és a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés (EBHT 2000., I-4979. o.) 15. pontja; lásd továbbá Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 15. pontját.

20 — A Lethonen és Castors Braine ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 22. pontja, továbbá a Banchemo-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 5. pontja, a Laguillaumie-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 19. pontja és Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 22. pontja.

21 — A Ribaldi egyesített ügyekben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 73. pontja, a C-438/03, C-439/03, C-509/03 és C-2/04. sz., Cannito és társai egyesített ügyekben 2004. február 11-én hozott végzés (EBHT 2004., I-1605. o.) 6–8. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, valamint a Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 14. pontja.

22 — A 141/81–143/81. sz., Holdijk és társai egyesített ügyekben 1982. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 1982., 1299. o.) 6. pontja, a Lethonen és Castors Braine ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 23. pontja, valamint a Banco de Fomento e Exterior ügyben hozott végzés (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 7. pontja, a Laguillaumie-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 19. lábjegyzetben) 14. pontja és a Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 14. pontja.

a) Jogi háttér

37. Ami az előzetes döntéshozatal iránti kérelem jogi háttérét illeti, a kérdést előterjesztő bíróság az 507/93. sz. törvényrendeletre utal, és kifejti — igaz, röviden — annak lényeges tartalmát. E jogszabály szövegét, úgy mint a 446/97. sz. törvényrendelet szövegét az előzetes döntéshozatalra utaló végzéshez mellékletként csatolták. Itt ismertetik különösen a a helyi reklámadóra vonatkozó²³ szükséges információkat, és megmagyarázzák a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevétele esetén fizetendő díjak eltéréseit. Továbbá megemlítik, hogy a települések mely területeken jogosultak végrehajtási rendeletek alkotására (például engedélyezési követelmények, reklámozás korlátozása közérdekből, a plakátok elhelyezésére szóló felületek meghatározása, rendelkezések a települési plakátelhelyezési szolgáltatásról). Ennélfogva a nemzeti szinten hatályos olasz jogszabályok és a megértésükhöz szükséges információk keilő mértékben megismerhetők az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből és az alapeljárás irataiból.

38. Más megítélés alá esnek azonban a települési szinten alkalmazandó végrehajtási rendelkezések. A Bíróság egyik kérdésére adott írásbeli válaszában a Viacom és a Giotto egybehangzóan azt állították, hogy Genovában a szóban forgó 2000. esztendő-

23 — A követelményekről lásd különösen a Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 19. és 20. pontját.

ben az 1998. évi önkormányzati rendeletet alkalmazták²⁴. Ezzel szemben a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében Genova város két újabb önkormányzati rendeletére hivatkozik, amelyek az 1998. évi önkormányzati rendelet helyébe léptek²⁵. Mivel ezeket az újabb rendeleteket csak 2001. március 26-án alkotta meg az önkormányzati testület, ezáltal pedig azok csak 2001. január 1-től alkalmazandók, nem világos, hogyan vonatkozhatnak a jelen tényállásra, amely a 2000. évben valósult meg.²⁶ Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ezzel kapcsolatban nem található közelebbi magyarázat.

már meghatározta. Ezeket az elemeket pedig az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kellően világosan megfogalmazták és összefoglalták.²⁷

b) Ténybeli háttér

39. A Genova önkormányzatának végrehajtási rendeleteit érintő hiányosságot nem tekintve, a jogi háttér előzetes döntéshozatali eljárás céljára történő ismertetése mégis elégségesnek tekinthető. A mindenkorai önkormányzati rendeletek ugyanis csupán olyan jogi háttér részletes kialakítására szolgálnak, amelynek lényeges elemeit az 507/93. sz. törvényrendelet nemzeti szinten

40. Ami a ténybeli háttér ismertetését illeti, ennek megítélésénél meg kell különböztetni azokat az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre vonatkozó követelményeket, amelyek egyrészt a szolgáltatásnyújtás szabadságából (EK 49. cikk), másrészt a Szerződés versenyszabályaiból (EK 82., EK 86., EK 87. és EK 88. cikk) következnek.

24 — Lásd e tekintetben a jelen indítvány 15. és 16. pontját.

25 — A reklámhordozók elhelyezése tekintetében felszámítandó díjról szóló rendelet (*Regolamento per l'applicazione del canone per l'installazione di mezzi pubblicitari*) megalkotásáról szóló 35/2001. sz. határozatról, valamint a reklámadó kivetéséről és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás nyújtásáról szóló rendelet (*Regolamento per l'applicazione del diritto e per l'effettuazione del servizio delle pubbliche affissioni*) megalkotásáról szóló 36/2001. sz. határozatról van szó.

26 — A Genova önkormányzatának a 2001. március 26-i, 36/2001. sz. határozatához mellékelt önkormányzati rendelet 39. cikke a hatálybalépés napjaként 2001. január 1-jét határozza meg, és ugyanerre a napra az 1998. évi önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezését irányozza elő. Ezen hatályon kívül helyezés kifejezetten nem érinti azon adójogviszonyokat, amelyek 2001. január 1-je előtt keletkeztek. Genova önkormányzat 2001. március 26-i, 35/2001. sz. határozatához mellékelt önkormányzati rendeletének 19. cikke a hatálybalépés napjaként szintén 2001. január 1-jét határozza meg.

41. A szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó 1) kérdés b) pontjának megválaszolása céljából az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a lényeges tényállási elemek rövid, de elégséges ismertetését tartalmazza. Lényegében arról van szó, hogy 2000-ben egy genovai olasz vállalkozás egy francia vállalkozás részére plakáthirdetési szolgáltatást nyújtott, és ezért helyi adót kellett fizetnie.

27 — Lásd a jelen indítvány 37. pontját. Ezenkívül az alapeljárásban részt vevő felek, továbbá a Bizottság is szolgáltatott néhány kiegészítő információt írásbeli és szóbeli észrevételeiben.

42. Kételyek merülnek fel azonban a Szerződés versenyszabályaira (EK 82., EK 86., EK 87. és EK 88. cikk) vonatkozóan. Jóllehet a Bíróságnak nem kellene — és különösképpen nem ezen a területen — túlzottan szigorú követelményeket támasztania a nemzeti bíróságok előzetes döntéshozatalra utaló végzésének a megfogalmazásával szemben annak érdekében, hogy ne tegye gyakorlatilag lehetetlenné az esetleges előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket. A nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti bírói együttműködés jelentősége ugyanis az 1/2003 rendelet²⁸ hatálybalépésével inkább nőtt, mint csökkent. Egyidejűleg azonban az ilyen együttműködés a nemzeti bíróságoktól is megköveteli, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzéseik megfogalmazásánál a versenyjog terén különös gondossággal járjanak el.

43. Jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből jelentős mértékben hiányoznak a tényállásra vonatkozó alapvető információk, amelyek hiányára egyébként a Bíróság már a Viacom I-ügyben utalt²⁹.

44. Így annak érdekében, hogy a Bíróság számára lehetővé tegye a versenyjogi kérdések érdemi megválaszolását, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésnek kellő támpontot kell tartalmaznia az érintett termék piac és érintett földrajzi piac elhatárolásához, amelyre minden egyes versenyjogi elbírálás

kiindulópontját képezik, különösen a piaci részesedés kiszámítása tekintetében. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés adatai azonban sem a termék, sem a földrajzi terület vonatkozásában nem tisztázzák egyértelműen az alapügy körülményeit.

45. Jóllehet az érintett termékpiacot röviden mégis körülírják. „Plakátelhelyezési szolgáltatásról van szó (reklámfelületek rendelkezésre bocsátása), amelyet a települések önkormányzati tulajdonban lévő hirdetőfelületeken, a magánvállalkozások köztulajdonban vagy magántulajdonban lévő hirdetőfelületeken nyújtanak”, a magán- és az önkormányzati szolgáltatások pedig „egymással teljes mértékben helyettesíthetők”. Azt azonban nem fejtik ki részletesebben, hogy a magánvállalkozás, illetve a települési plakátelhelyezési szolgáltatás útján végzett reklámozás jellege, és ezáltal a mindenkori ügyfelek ténylegesen összehasonlíthatók-e. Ugyanis szükséges lenne a különböző termékpiacok elhatárolása, amennyiben a települési plakátelhelyezési szolgáltatás elsősorban hivatali hirdetményeket, egyesületi és szociális intézmények közleményeit terjeszti³⁰, miközben az olyan vállalkozások, mint például a Giotto, hirdetéseikhez jórészt a Viacomhoz hasonló magánszolgáltatókat vesznek igénybe.

28 — A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 1, 1. o.; magyar nyelvű kiadása 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.).

29 — A Viacom I-ügyben hozott végzés (hivatkozás a 2. lábjegyzetben) 21. és 22. pontja.

30 — Ezt a Bizottság veti fel írásbeli észrevételeiben. Itt a Bizottság az olasz közigazgatási bíróságok ítélkezési gyakorlatára utal, különösen a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (TAR Lombardia-Milano) 2002. április 17-i 1490. sz. ítéletére, amelyből az következik, hogy a települési plakátelhelyezési szolgáltatás értelme és célja az, hogy az alkotmányban garantált véleménynyilvánítási szabadság hatékony gyakorlását biztosítsa.

46. A földrajzi piacok elhatárolása kapcsán az előzetes döntéshozatalra utaló végzés csak annyit közöl, hogy „a település teljes közigazgatási területe” érintett földrajzi piacnak tekintendő, mivel ott zajlik a települések és a reklámszolgáltatók közötti verseny. Ezzel szemben például hiányoznak az arra vonatkozó adatok, vajon — mint elvárható — más olasz településeken is a genovaiakhoz hasonlóak-e a jogi feltételek, és vajon a plakáthirdetések területén tevékenykedő olyan szolgáltatók, mint a Viacom, rendszeresen más településeken is nyújtanak-e szolgáltatást, vagy csak Genovában, továbbá vajon az ügyfelek hirdetési kampányai jórészt csak egyes településekre szorítkoznak, vagy akár regionális vagy több régiót érintő természetűek-e³¹. Például könnyen elképzelhető, hogy a Giottóhoz hasonló, Côte d’Azurön fekvő ingatlanokra vonatkozó reklámot több régióban tesznek közzé, és az nem csak Genova település közigazgatási területére szorítkozik.

47. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések pontos megértése ezenkívül azt is feltételezi, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés legalább utalásokat tartalmazzon az érintett piacon jelen lévő szolgáltatók számára és helyzetére vonatkozóan, nevezetesen a szolgáltatók és a települések hozzávetőleges piaci részesedéséről. Hasonlóképpen szükséges lenne legalább a plakáthirdetési megbízást adó ügyfelek számát és

nagyságát hozzávetőlegesen megadni. A Giudice di pace di Genova-Voltri előzetes döntéshozatal iránti kérelméből mindkét elem hiányzik. Ezért nem lehet kellő bizonyossággal felismerni, hogy az alapeljáráséhoz hasonló tényállás felmerülése esetén a települési plakáthelyezési szolgáltatás erőfölényét (EK 82. cikk)³² egyáltalán feltételezni lehet-e.

48. A Giudice di pace di Genova-Voltri azt sem fejt ki részletesen, hogy miből eredhetne az olasz települések esetleges erőfölénnyel való visszaélése a plakáthirdetések területén. Csak annyit mond, hogy „teljesen világos, hogy a kérdéses jogszabályok a településeket olyan helyzetbe hozták, amely őket elkerülhetetlenül arra ösztönözte, hogy a piacot az EK 82. cikk megsértésével saját elképzelésük szerint befolyásolják”.

49. Továbbá nem következik világosan az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből, hogy az olasz szabályozás kihatással lehet-e

31 — Lásd többek között a Bizottság COMP/M.2529 — JCD/RCS/ Publitransport/IGP összefonódási vizsgálati eljárásban 2001. szeptember 14-én a 4064/89/EGK tanácsi rendelet alapján hozott határozata (HL. C 300., 27. o.) indokolásának 10. pontját.

32 — Éppen ellenkezőleg, például a Bizottság írásbeli és szóbeli észrevételeiben a versenyfelügyeleti hatóságok különböző határozataira utal, amelyekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy Olaszországban a plakáthirdetés területén tényleges verseny uralkodik. A 2000. szeptember 14-i bizottsági határozatról (hivatkozás a 31. lábjegyzetben, lásd különösen a 15. pontot), továbbá az olasz Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato 7781 (C3738) sz. 1999. december 2-i, 8019 (C3843) sz. 2000. február 10-i, 8463 (C4047) sz. 2000. július 6-i, 11442 (C5428) sz. 2002. november 27-i és 12561 (I583) sz. 2003. október 30-i határozatáról van szó.

a tagállamok közötti kereskedelemre, és ha igen, akkor milyen mértékben. Ezek az információk elengedhetetlenek az EK 82. és EK 87. cikkre vonatkozó kérdések megválaszolásához. A kérdést előterjesztő bíróság leírása alapján különösen nem világos, hogy az olasz szabályozás mennyiben nehezíti meg vagy teszi kevésbé vonzóvá a külföldi szolgáltatók működését az olasz piacon vagy a külföldi ügyfelek részére az olasz magán-szolgáltatók szolgáltatásainak igénybevételét.

javára kerülnek-e beszédre, vagy célhoz kötöttség nélkül az általános önkormányzati költségvetésbe folynak-e? Döntően a fentiekre vonatkozó megbízható adatoktól függ az, miként kell az EK 86., valamint az EK 87. és az EK 88. cikkre vonatkozó előzetes döntéshozatali kérdéseket érteni és megválaszolni.

3. Közbenső következtetés

50. Végül nem derül ki világosan az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből az sem, hogyan szervezik meg az olasz települések — különösen Genova városa — a települési plakátelhelyezési szolgáltatást.³³ Jogi személyiséggel rendelkező, jogi szempontból önálló önkormányzati vállalkozásról vagy az önkormányzat által bármilyen említésre méltó önállóság nélkül nyújtott szolgáltatásról van-e szó? Önálló költségvetése van-e a települési plakátelhelyezési szolgáltatásnak vagy az általános önkormányzati költségvetésből finanszírozzák?³⁴ A helyi reklámadó-bevételek és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételi díjából származó bevételek e plakátelhelyezési szolgáltatás

51. A versenyjogra vonatkozó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ténybeli háttérének nem kellő mértékű ismertetése miatt nem tartom elfogadhatónak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 1) kérdésének a) pontját, illetve 2) kérdését. Ezzel szemben az 1) kérdés b) pontja elfogadható.

B — *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések tartalmi értékelése*

33 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből csak az derül ki, hogy Genova városa saját plakátelhelyezési szolgáltatása részére többek között „szolgáltatvezetőt, technikai helyiségeket, alacsony képzettségű munkaeőt, technikai segédeszközöket és berendezéseket bocsát rendelkezésre. Így olyan szervezettel rendelkezik, amely nagyon hasonlít a vele ezen a területen versenyben álló magánvállalkozások szervezetéhez”. A települési plakát hirdetési szolgáltatást a települési önkormányzat anyagi és tárgyi feltételek rendelkezésre bocsátásával végzi, amelynek nincs köze intézményi feladataihoz, az kizárólag nyereségszerzés céljából folytatott vállalkozási tevékenység.

34 — A Viacom álláspontja szerint — mint ahogyan ezt frásbeli és szóbeli észrevételeiben kifejtette — itt hivatali szervről van szó, amelynek nincs említésre méltó önállósága, és nincs önálló költségvetése.

52. A továbbiakban elsősorban a szolgáltatásnyújtás szabadságára (EK 49. és EK 50. cikk) vonatkozó jogi problémákat fejtem ki [1) kérdés b) pont]. Arra az esetre, ha a Bíróság ezen túlmenően azokat a kérdéseket is elfogadhatónak nyilvánítaná, amelyek a Szerződés versenyszabályaira vonatkoznak, ezenkívül másodlagosan állást foglalok az 1) kérdés a) pontjáról és a 2) kérdésről is.

1. Az 1) kérdés b) pontjáról: a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EK 49. és EK 50. cikk)

amely visszerthes plakáthirdetési szolgáltatást végeztet el valamely másik tagállamban olyan ott letelepedett vállalkozással, mint a Viacom, az EK 49. és az EK 50. cikk értelmében vett szolgáltatást vesz igénybe.³⁶

53. Az 1) kérdés b) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságával (EK 49. cikk) ellentétes-e az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján a közterületen végzett plakáthirdetési tevékenységre a — maguk részéről települési plakáthelyezési szolgáltatást működtető — települések javára helyi reklámadót vetnek ki.

a) A hátrányos megkülönböztetés tilalma

54. Először is le kell szögezni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága körében nem lényeges, hogy ki és kinek a javára veti ki a közvetett adót. Az a tény tehát, hogy a helyi reklámadót azok az olasz települések szedik be, akik egyidejűleg települési plakáthelyezési szolgáltatást is működtetnek, esetleg a Szerződés versenyszabályai körében, de nem a szolgáltatásnyújtás szabadságával összefüggésben releváns.

56. Az EK 49. cikk a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának különös kifejezését tartalmazza³⁷. Amennyiben tehát az adóztatás — megfelelő indokolás nélkül — erősebben sújtja a határokon átnyúló tényállásokat, mint a tisztán tagállamiakat³⁸, nem kétséges, hogy ennek okán fennáll a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértése.

57. Jelen ügyben azonban semmi nem mutat arra, hogy a helyi reklámadó — még ha csak közvetetten is — a határokon átnyúló szolgáltatások hátrányos megkülönböztetését eredményezné. A helyi reklámadó egyaránt sújtja azokat a plakáthirdetéseket, amelyeket

55. A szolgáltatásnyújtás szabadságát mind a szolgáltató, mind a szolgáltatást igényben vevő élvezi³⁵. A Giottóhoz hasonló cég,

36 — A bankszolgáltatásokra vonatkozóan hasonlóképpen például a 15/78. sz. Koestler-ügyben 1978. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1978., 1971. o.) 3. pontja.

37 — Lásd a C-55/98. sz. Vestergaard-ügyben 1999. október 28-án hozott ítélet (EBHT 1999., 1-7641. o.) 16. és 17. pontját és a C-289/02. sz. AMOK-ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., 1-1505. o.) 25. és 26. pontját.

38 — Lásd ebben az értelemben a C-49/89. sz., Corsica Ferries France ügyben 1989. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 4441. o.) 7. pontját, a C-381/93. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1994. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1994., 1-5145. o.) 17–21. pontját, a C-17/00. sz. De Coster-ügyben 2001. november 29-én hozott ítélet (EBHT 2001., 1-9445. o.) 30–35. pontját és a C-451/99. sz., Cura Anlagen ügyben 2002. március 21-én hozott ítélet (EBHT 2002., 1-3193. o.) 65–69. pontját.

35 — A C-262/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. július 13-án (EBHT 2004., 1-6569. o.) 22. pontja és a C-429/02. sz., Bacardi France ügyben 2004. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2004., 1-6613. o.) 31. pontja.

belföldi vagy külföldi ügyfelek megbízásából, illetve belföldi vagy külföldi szolgáltatón keresztül tesznek közzé. Ezen túlmenően azt nemcsak a magánvállalkozások részéről nyújtott szolgáltatásokra vetik ki, hanem azonos mértékben kerül felszámításra azokra az esetleges szolgáltatásokra is, amelyeket a települések a települési plakátelhelyezési szolgáltatásuk keretében maguk nyújtanak.³⁹ Ezáltal a helyi reklámadó általános belföldi adórendszer részét képezi, amely objektív, nem megkülönböztető kritériumokhoz kapcsolódik, és egyformán vonatkozik tagállami és határokon átnyúló tevékenységekre.⁴⁰

b) A korlátozás tilalma

58. Ezenkívül az EK 49. cikk — amint az már szövegéből is kiderül — megköveteli a szolgáltatás szabadsága minden korlátozásának a megszüntetését, még abban az esetben is, ha azok megkülönböztetés nélkül vonatkoznak belföldi és más tagállami szolgáltatókra, amennyiben azok alkalmasak arra, hogy a határokon átnyúló szolgáltatások nyújtását vagy igénybevételét akadályozzák, korlátozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék.⁴¹

59. Amikor a szolgáltatót vagy a szolgáltatás igénybe vevőjét adóval terhelik, akkor kétértelműen a szabad szolgáltatási forgalom korlátozásáról van szó, feltéve hogy ez a pénzügyi teher olyan sajátos intézkedések részét képezi, amelyeknek a szolgáltató vagy a szolgáltatás igénybe vevője köteles alávetni magát (például illetékköteles állami ellenőrzések, illetékköteles engedélyezési eljárások, de ide sorolandó egyes berendezések vagy szolgáltatások — például kikötőben történő — díjköteles igénybevétele)⁴². Az ilyen adó ugyanis felerősíti azoknak az intézkedéseknek a hatását, amelyek a maguk részéről alkalmasak arra, hogy szolgáltatások nyújtását vagy igénybevételét akadályozzák, korlátozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék.

60. Nem egyértelműen tisztázott az eddigi ítélkezési gyakorlatban az a kérdés, hogy ugyanakkor a megkülönböztetés nélkül alkalmazandó adóval, mint például valamely közvetett adóval való megterhelés már önmagában véve is korlátozást eredményezhet-e.⁴³ Két megoldás képzelhető el ebben a tekintetben.

39 — Az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételénél „a reklámadót magában foglaló díjat kell [fizetni] a szolgáltatást nyújtó település számára” (a kiemelés tőlem).

40 — A termékekre kivetett adók tekintetében felmerülő hasonló problémákról (EK 90. cikk) lásd a 193/85. sz. Co-Frutta-ügyben 1987. május 7-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2085. o.) 10. és azt követő pontjait, valamint a C-72/03. sz. Carbonati Apuania-ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítéletet (EBHT 2004., I-8027. o.). Lásd még a C-387/01. sz. Weigel-ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-3751. o.) 55. pontjának végét.

41 — Lásd a C-266/96. sz., Corsica Ferries France-ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3949. o.) 56. pontját, a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1271. o.) 21. pontját, valamint a C-430/99. és C-431/99. sz., Sea-Land Service egyesített ügyekben 2002. június 13-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5235. o.) 32. pontját. Hasonlóképpen lásd Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 35. lábjegyzetben) 22. pontját és a Bacardi France-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 35. lábjegyzetben) 31. pontját.

42 — Lásd ebben az értelemben többek között a Corsica Ferries France-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 41. lábjegyzetben) 3., 4. és 60. pontját és a Sea-Land Service-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 35. lábjegyzetben) 38. és 42. pontját, valamint a C-189/03. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyre vonatkozó 2004. június 22-i indítványom 25. pontját (2004. október 7-én hozott ítélet, EBHT 2004., I-9289. o.).

43 — A fenti 38. lábjegyzetben hivatkozott ítéletek mindegyike megkülönböztető adókat érintett.

i) Az igazolási megoldás: a nem megkülönböztető belföldi adó korlátozást képezhet, és ezért azt az igazolhatóságára tekintettel meg kell vizsgálni.

61. Nem vitatható, hogy a szerény adóterhelés is megdrágíthatja a gazdasági tevékenységet, és ezzel annak folytatását kevésbé vonzóvá teheti. Mindenesetre a De Coster-ügyben hozott ítélet olyan irányban is értelmezhető, hogy az a belföldi adót olyan vizsgálat alá vonja, amely egyebekben szokásos a *korlátozások* tekintetében⁴⁴.

62. Amennyiben ezt a szemléletmódot tesszük a megközelítés alapjává, és a nemzeti adókat az alapvető szabadságok korlátainak tekintjük, abban az esetben végül mindenféle adót a közösségi jog szempontjából kellene megvizsgálni, és a tagállamoktól minden egyes esetben elvárás lenne az a magyarázat, hogy adóik nyomós közérdekből igazolhatók, azaz alkalmasak és szükségesek az elérni kívánt cél elérésére, valamint azzal arányosak. Ekkor minden esetben figyelembe kellene venni, hogy a költségvetés bevételeinek megteremtése az állami cselekvés feltétlenül érvényesítendő feltétele, és hogy ez következésképpen alapvetően legitim célt képez, tehát az EK-Szerződés az adókiivetést — többek között ezért is — több helyen éppen adótnak tekinti (lásd ehhez az EK 90. cikket, az EK 93. cikket és az EK 175. cikk (2) bekez-

désének a) pontját). Szükséges, hogy a tagállamokat az általános költségvetési döntésekre⁴⁵, illetve a kivetendő adók jellegére és kialakítására vonatkozóan széles mérlegelési jogkör illesse meg. Nem a Bíróság feladata tehát, hogy megvizsgálja a tagállamok költségvetési ügyekben hozott döntéseinek hátterét.

63. Mindenesetre a szolgáltatások szabadságának nem megkülönböztető adón keresztül történő elfogadhatatlan korlátozása akkor kerülhetne szóba, ha ez az adó olyan korlátozó hatással jár, amely természete szerint tevékenységi tilalommal lenne azonos.

ii) A tényállási megoldás: a nem megkülönböztető belföldi adó alapvetően ki van zárva az alapszabadságok alkalmazási köréből.

64. Ezzel szemben a Bíróság nemrégiben — a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben (EK 39. cikk) — egy másik meg-

⁴⁴ — A De Coster-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 38. lábjegyzetben) 26., 29., 37. és 38. pontja. Mindenesetre ebben az ügyben az adó még ráadásul megkülönböztető jellegű is volt (lásd az ítélet 31–35. pontját).

⁴⁵ — Magától értetődően ez csak azon határokon belül érvényesül, amelyek az EK-Szerződés gazdasági és monetáris politikáról szóló VII. címéből következnek.

oldást választott. A Weigel-ügyben hozott ítéletben⁴⁶ nem vont egy bizonyos *nem megkülönböztető* belföldi adót a nyomós közérdekből történő igazolhatóság vizsgálata alá — mint ahogyan ez a korlátozásoknál szokásos —, hanem sokkal inkább arra utalt az ott választott érvelésben, hogy az ilyen terhet az alapszabadságok alkalmazási köréből teljesen ki kell zárni:

„A Szerződés nem garantálja egyetlen munkavállalónak sem, hogy tevékenységének áthelyezése az addigi lakóhelyétől eltérő tagállamba az adózás szempontjából semleges marad. A tagállamok adójogának eltérései alapján az ilyen áthelyezés a munkavállaló számára esetenként a közvetlen adózás szempontjából előnyökkel vagy hátrányokkal járhat. Következésképpen alapvetően nem sérti az EK 39. cikket az esetleges hátrány ahhoz a helyzethez képest, amelyben a munkavállaló tevékenységét az áthelyezés előtt gyakorolta, [...]”⁴⁷.

65. E megoldás mellett szól az is, hogy a klasszikus megközelítés szerint az alapszabadságok korlátozásainak az a jellegzetesége, hogy alapvetően tiltottak, és azokat kizárólag kivételes esetek fennállásával — például nyomós közérdek — lehet igazolni. Ezzel szemben az EK-Szerződés — mint már említettem — számos rendelkezésében adottnak tekinti azt, hogy a tagállamok adószuverenitásuk alapján közvetett adókat

vetnek ki (lásd ehhez az EK 90. cikket, az EK 93. cikket és az EK 175. cikk (2) bekezdésének első franciabekezdését), és semmi esetre sem csak szigorúan értelmezendő kivételes esetekben. Ezeknél a rendelkezéseknél közös az a feltételezés, hogy nem tilos, hanem alapvetően megengedett az az adókiivetés, amely a tagállami adórendszer részét képezi, objektív, nem megkülönböztető feltételekhez kapcsolódik, és azonos kihatása van a tagállami és a határokon átnyúló tevékenységekre, illetve nem kell minden egyes esetben igazolni; elfogadottak a közvetett adóztatásban a tagállamok között fennálló eltérések, és esetleg harmonizáció útján megszüntethetők, amennyiben ez a belső piac működése szempontjából szükséges (EK 93. cikk).

iii) A jelen ügyre történő alkalmazás: a helyi reklámadó

66. Ami a vitatott, olasz jog szerinti helyi reklámadót illeti, mindkét megoldás ugyanarra az eredményre vezet:

A *tényállási megoldás* esetében egyáltalán nem esik az EK 49. cikk hatálya alá az a közvetett adó, amely a tagállami adórendszer részét képezi, objektív, nem megkülönböztető feltételekhez kapcsolódik, és azonos

46 — A fenti 40. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

47 — A Weigel-ügyben hozott ítélet (hivatkozás 40. lábjegyzetben) 55. pontja (az adó nem megkülönböztető jellegét ebben az esetben az ítélet 53. pontjában fejtik ki); lásd továbbá Tizzano főtanácsnok ugyanezen ügyre vonatkozó, 2003. július 3-i indítványának 36. pontját.

kihatása van a tagállami és a határokon átnyúló tevékenységekre. A rendelkezésre álló információk alapján a helyi reklámadó megfelel ezeknek a kritériumoknak⁴⁸.

Az *igazolási megoldás* szerint a helyi reklámadó ugyan a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását képezheti, de ennek ellenére különösebb gond nélkül igazolható: a rendelkezésre álló információk szerint e kis összegű adónak egyrészt nincs korlátozó hatása, másrészt pedig nem világos, hogy a nemzeti vagy helyi jogalkotó az adó meghatározásánál mennyiben lépte volna túl széleskörű költségvetési mérlegelési jogkörét.⁴⁹

67. Összefoglalva ezért a következőket állapíthatjuk meg: amennyiben az olaszországi helyi reklámadóhoz hasonló közvetett adó beszedése a tagállami általános adórendszer részét képezi, objektív, nem megkülönböztető feltételekhez kapcsolódik, és azonos kihatása van a tagállami és a határokon átnyúló tevékenységekre is, nem ellentétes az EK 49. cikkkel.

48 — A hátrányos megkülönböztetés hiányáról lásd még a jelen indítvány 57. pontját.

49 — Olasz közigazgatási bíróságok ítélkezési gyakorlatára utalva (a Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana — TAR Toscana-Firenze, 2002. március 11-i 456. sz. ítélete) a Bizottság beadványában kifejti, hogy ez az adó nem jelent jelentős megterhelést („di ammontare molto modesto”).

2. A piaci erőfölénnyel való visszaélés tilalma (EK 82. cikk, együttesen az EK 86. cikkel)

68. Az EK 82. és EK 86. cikkekre vonatkozóan a kérdést előterjesztő bíróság összesen két kérdést tesz fel, amelyekre az alábbiak szerint válaszolunk másodlagos jelleggel⁵⁰. Az 1) kérdés a) pontja a település azon jogkörét érinti, hogy helyi adókat *állapítson meg és szedjen be*, míg a 2) kérdés a) pontja az ezen adókból származó *bevételeknek* a település részére történő *juttatására* vonatkozik. Mindkét kérdés lényegében a települési plakáttelhelyezési szolgáltatás javára és a magánszolgáltatók hátrányára történő versenytorzítás esetleges fennállására irányul.

a) Az 1) kérdés a) pontjáról: a szabályozási jogkörök összekapcsolódása a vállalkozási tevékenységgel (EK 82. cikk, együttesen az EK 86. cikkel)

69. Az 1) kérdés a) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az ellentétes-e az EK 82. és EK 86. cikkel az olyan nemzeti szabályozás, amelynek alapján azok a települések, amelyek saját maguk települési plakáttelhelyezési szolgáltatást működtetnek, egyidejűleg felhatalmazást kapnak a helyi reklámadóhoz és a

50 — Lásd a jelen indítvány 51. és 52. pontját.

települési plakátelhelyezési szolgáltatásért fizetendő díjhoz hasonló adók megállapítására és beszedésére („kezelésére”).

közhatalmi tevékenységet. Az elhatárolás szempontjából az a mérvadó, hogy milyen a folytatott tevékenység jellege. Minden egyes esetben meg kell vizsgálni a folytatott tevékenységet annak megállapítása végett, hogy az melyik kategóriába tartozik⁵².

70. Ha először csak ezen, egyes helyi adók megállapítására és beszedésére vonatkozó települési jogkört vetjük össze a közösségi versenyjoggal, akkor az alábbi eredményre jutunk.

71. Az EK 82. cikk — adott esetben az EK 86. cikk (1) bekezdésével és az EK 10. cikkel összefüggésben történő — alkalmazásának alapfeltétele az lenne, hogy az önkormányzati szervet az ilyen adók megállapítása és beszedése során *vállalkozásnak* lehessen tekinteni. A vállalkozás fogalmát a versenyjog keretében funkcionálisan kell érteni, és az minden egyes gazdasági tevékenységet végző egységet felölel, függetlenül annak jogi formájától és finanszírozásának módjától⁵¹.

73. Az adók megállapítása és beszedése jellege szerint nem gazdasági, hanem közhatalmi cselekvés. Az olyan adók, mint a helyi reklámadó, egyáltalán nem konkrét piaci szolgáltatások igénybevételének ellenértékét képezik, hanem egészen általánosan a települések finanszírozására szolgálnak⁵³; esetlegesen az ilyen adónak másodlagos célja lehet az, hogy a közterületek magánjogi jogalanyok általi hirdetési célú használatát ellentételezzék,⁵⁴ de ez a másodlagos cél sem változtat az adó természetén, és nem teszi ezt a bevételt valamely szolgáltatás ellenértékévé.

72. A („vállalkozásként végzett”) gazdasági tevékenység azt jelenti, hogy termékeket és szolgáltatásokat kínálnak a piacon; ettől meg kell különböztetni a „hatóságként végzett”

52 — A 118/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet (EBHT 1987., 2599. o.) 7. pontja és a C-343/95. sz. Call-ügyben 1997. március 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-1547. o.) 16. és 18. pontja. A helyi önkormányzatok közhatalmi és vállalkozási tevékenysége közötti hasonló megkülönböztetés szerepel a 30/87. sz. Bodsón-ügyben 1988. május 4-én hozott ítélet (EBHT 1988., 2479. o.) 18. pontjában.

53 — A C-340/99. sz., TNT Traco ügyben hozott 2001. május 17-én hozott ítélettel (EBHT 2001., I-4109. o.), különösen annak 47. pontjával ellentétben a helyi reklámadó esetén nem olyan, a település javára szóló díjazásról van szó, amely valamely nem általa teljesített szolgáltatás ellenértéke.

54 — Így érvel a Bizottság írásbeli észrevételeiben, egyben utal az olasz közigazgatási bíróságok ítélkezési gyakorlatára (a Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana — TAR Toscana-Firenze, 2002. március 11-i 456. és 457. sz. ítélete).

51 — A C-264/01., C-306/01., C-354/01. és C-355/01. sz., AOK Bundesverband és társai egyesített ügyekben 2004. március 16-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-2493. o.) 46. pontja, a C-218/00. sz. Cical-ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-691. o.) 22. pontja és a C-41/90. sz., Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-1979. o.) 21. pontja.

Az adószedés közhatalmi jellegének az a következménye, hogy a versenyszabályok *ennyiben* nem alkalmazhatók az érintett településekre⁵⁵.

ben a települések a települési plakátelhelyezési szolgáltatásuk⁵⁶ ellenértékét határozzák meg, és ezáltal a piacon tevékenykedő vállalkozásként gazdasági értelemben cselekszenek⁵⁷.

74. Ami a települési plakátelhelyezési szolgáltatás részére fizetendő díjat illeti, különbséget kell tenni annak két alkotórésze között.

75. Végül a település, illetve valamely önkormányzati szerv csak annyiban cselekszik gazdasági értelemben, és csak annyiban tekinthető a közösségi versenyjog értelmében vállalkozásnak, amennyiben a díjnak az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikke (1) bekezdése szerinti díjazási elemét határozza meg, tehát a díj azon alkotórészét, amellyel a települési plakáthirdetési szolgáltatásai kerülnek ellentételezésre.

Egyrészt e díj rendelkezik *adó jellegű elemmel*, mivel *magában foglalja* a helyi reklámadót (az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikkének (1) bekezdése), tehát *ennyiben* a helyi reklámadó egyszerűen benne foglaltatik a díjban, tehát megállapítására és beszedésére ugyanaz a megközelítés vonatkozik, mint magára az adóra. A települések itt közhatalmi, és nem gazdasági értelemben cselekszenek.

76. Az EK 86. cikk (1) bekezdéssel együttesen alkalmazott EK 82. cikk értelmében csak abban az esetben lehetne szó visszaélésről, ha a település — feltéve, hogy települési plakátelhelyezési szolgáltatása

Másrészt ez a díj tartalmaz a helyi reklámadón kívüli alkotórészt is, amely a települési plakátelhelyezési szolgáltatás ráfordításainak megtérítésére szolgál (*díjazási elem*); *ennyi-*

56 — A „szolgáltatás” szót (olaszul: „servizio”) a 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten használják.

57 — Mint ahogyan ez a Bírósághoz benyújtott állásfoglalásokból kiténik, a települési plakátelhelyezési szolgáltatás nem utolsósorban egyesületek, szociális intézmények közleményeinek megjelentetésére is szolgál. Ezáltal arra lehet következtetni, hogy a települési plakátelhelyezési szolgáltatás esetén — legalábbis részben — általános közérdekű szolgáltatásról van szó. Ez azonban nem változtat e tevékenység versenyjog szerinti gazdasági jellegén, és ezáltal annak a vállalkozás fogalma alá vonásán. A szolgáltatások jellege mindenesetre csak egy másik lépésben, az EK 16. cikk és az 86. cikk (2) bekezdése keretében játszhat szerepet.

55 — A Call-ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 52. lábjegyzetben) 16., 18. és 23. pontja.

piaci erőfölénnyel rendelkezik — a díjnak az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikke (1) bekezdése szerinti díjazási elemét versenyellenes módon, túlzottan magasán vagy túlzottan alacsonyan állapítaná meg⁵⁸. Az ilyen visszaélés megállapításához, amely az egyedi eset minden körülményének teljes körű értékelését igényelné, jelen ügyben nem áll rendelkezésre elegendő támpont⁵⁹.

77. Ezzel szemben a helyi reklámadó megállapítására és beszédére vonatkozó jogkör önmagában — eltekintve a település már jelzett vállalkozói jellegének hiányától — nem ad eleve okot aggodalomra abban a tekintetben, hogy a település visszaélne helyzetével az EK 86. cikk (1) bekezdésével együttesen alkalmazott EK 82. cikk értelmében. Ez az adó — függetlenül annak kialakításától és mértékétől — *versenysemleges*, mivel azt mind a magánszolgáltatók szolgáltatásainak igénybevételénél, mind a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételénél felszámítják (mint ismeretes, az 507/93. sz. törvényrendelet 19. cikkének

58 — Mind a túlzottan magas, mind a túlzottan alacsony díj hátrányos kihatással lehet az ügyfelekre bizonyos körülmények között. Az első esetben túl magas díjat kellene fizetniük a település részére, a második esetben a verseny torzulhatna, továbbá a magánszolgáltatók kiszorulhatnának a piacról, és így végül szűkebb választék állna az ügyfelek rendelkezésére.

59 — Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem semmilyen adatot nem tartalmaz a Genova város települési plakátelhelyezési szolgáltatása részére fizetendő díj mértékéről. A Bíróság kifejezett kérése ellenére a peres felek sem szolgáltatottak kiegészítő információt erre vonatkozóan.

(1) bekezdése szerinti díj az utóbbi esetben is magában foglalja az adót)⁶⁰.

78. A Viacom és a Giotto azt kifogásolja, hogy az olasz települések az adók megállapítása és kivetése mellett további közhatalmi hatáskört gyakorolnak, amellyel a közigazgatási területükön a hirdetések terjesztését szabályozzák, és ezzel a piacot saját települési plakátelhelyezési szolgáltatásuk javára befolyásolhatják, mint például a rendelkezésre álló reklámfelületek elhelyezkedésének és méretének megállapításán, továbbá a hirdetések bizonyos közérdekből történő korlátozásán keresztül⁶¹. A kifogás lényegében abban áll, hogy a települések azon a piacon vesznek részt vállalkozásként (települési plakátelhelyezési szolgáltatásukon keresztül), amelynek játékszabályait maguk határozzák meg (az említett közhatalmi hatáskörök gyakorlása során)⁶². Ez az érdekelletenté véleményük szerint megalapozza a piaci erőfölénnyel való tiltott visszaélést.⁶³

79. E tekintetben azonban megfelelően alkalmazandók a helyi reklámadóról elmon-

60 — Ennyiben különbözik a jelen ügy a C-242/95. sz. GT-Link-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4449. o.) 14. és 41. pontjában vázoltaktól, ahol a közvállalkozások többek között azon adó alóli mentesítése volt az eljárás tárgya, amelyet mások kötelesek voltak megfizetni.

61 — Hasonlóan érvelt a Viacom és a Giotto a szolgáltatásnyújtás szabadságával (EK 49. cikk) kapcsolatban.

62 — Ezzel a felek párhuzamot vonnak azon tényállással, amely a C-18/88. sz. RTT kontra GB-Inno-BM ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-5941. o.) alapjául szolgált (lásd ezen ítélet 25. és 26. pontját).

63 — A Bíróság tárgyalásán a Viacom képviselője a TNT Traco ítélet (hivatkozás az 53. lábjegyzetben) és a C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott (EBHT 1991., I-2925. o.) ítélet tényállására utalt.

dottak: ha a település a reklám közzétételét szabályozza azáltal, hogy a reklámozás bizonyos formáit közérdekből megtiltja vagy korlátozza, és ezenkívül meghatározza a reklám céljára használható plakátfelületeket, nem vállalkozóként jár el, hanem közhatalmi feladatait látja el. A versenyjog ebben a tekintetben nem alkalmazható rá nézve.

80. A közérdek jogos követelményének megfelelő az, ha a települések szabályozzák a reklám közzétételét. Így például városépítészeti szempontú követelmény lehet a település közigazgatási területének egyes helyszínein a reklámozás megtiltása, a rendelkezésre álló plakátfelületek korlátozása vagy a reklámozás bizonyos formáinak a megtiltása. Hasonlóképpen a környezetvédelem és a közúti forgalom biztonsága is igazolhat korlátozásokat. A városépítészeti célok és egyéb közérdekű követelmények meghatározásánál és megvalósításánál a településeknek megfelelő mértékű mérlegelési jogkört kell biztosítani.

81. Mindenestre az EK 86. cikk (1) bekezdésének megsértése az EK 82. cikkel és esetleg az EK 10. cikkel összefüggésben akkor jöhet szóba, ha a település túllépi mérlegelési jogkörét, és a közhatalmi hatáskörének gyakorlása során a saját vállalkozása javára torzítja a versenyt, ha tehát a település közhatalmi feladatainak ellátása során az általa nyújtott települési plakátelhelyezési

szolgáltatást — feltéve, hogy erőfölényben van — az ugyanazon a piacon tevékenykedő magánszolgáltatókkal szemben előnyben részesíti⁶⁴. Ez a helyzet állna fenn akkor, ha a rendelkezésre álló plakátfelületek nagy részét annak juttatná, vagy ha a magánszolgáltatók tevékenységét a közérdekre hivatkozva szigorúban korlátozná, mint települési plakátelhelyezési szolgáltatásának tevékenységét.

82. Hogy jelen esetben erről van-e szó, azt csak az adott ügy minden körülményének átfogó mérlegelésével lehetne megítélni. Semmi esetre sem lenne elegendő a kiutalt plakátfelületek pusztán számszerű figyelembevétele⁶⁵, és csupán annak megszámlálása, hogy ebből mennyit tartanak fenn a magánszolgáltatók részére, és mennyit a települési plakátelhelyezési szolgáltatás számára. Mint ahogyan a Bizottság a tárgyaláson találóan kifejtette, a mindenkori plakáthirdetési felületek minősége és fekvése lényeges ebben a kérdésben. Ezen túlmenően azt is figyelembe kell venni, hogy érvényesülnek-e, és ha igen, mennyiben érvényesülnek a település korlá-

64 — Lásd a C-96/94. sz., Centro Servizi Spediporto Srl ügyben 1995. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-2883. o.) 20. pontját, a 231/83. sz., Cullet kontra Leclerc ügyben 1985. január 29-én hozott ítélet (EBHT 1985., 305. o.) 16. pontját, a 229/83. sz., Leclerc kontra Thouars ügyben 1985. január 10-én hozott ítélet (EBHT 1985., I. o.) 14. pontját és a Höfner és Elser ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 51. fejezetben) 26–29. pontját.

65 — A Bíróság előtti eljárásban a Viacom és a Giotto előadta, hogy Genova városa a magánszolgáltatók részére pontosan 17 000 m², saját plakátelhelyezési szolgáltatása részére ezzel szemben pontosan 24 000 m² plakáthirdetési felületet írnyoz elő. Azonban, amint a Viacom képviselője a tárgyaláson maga is rámutatott, a plakátelhelyezési szolgáltatás részére juttatott plakáthirdetési felületek egy részét hivatalos közlemények, illetve közérdekű hirdetések részére tartják fenn.

tozásai a magántulajdonú reklámfelületek használatára is. A Bíróság rendelkezésére álló információk alapján mindenestre nincs elegendő támpont arra vonatkozóan, hogy Genova városa a települési plakátelhelyezési szolgáltatást előnyben részesítené.

83. Az alapeljárás ismert körülményei között nem ellentétes az EK 82. cikkel és az EK 86. cikk (1) bekezdésével az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján a közterületen történő plakátelhelyezés után helyi reklámadót vetnek ki vagy díjat számítanak fel azon települések javára, amelyek egyúttal maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást működtetnek.

b) A 2) kérdés a) pontjáról: a reklámadóból származó bevételnek a települési plakátelhelyezési szolgáltatás részére történő juttatása (EK 82. cikk összefüggésben az EK 86. cikkel)

84. A 2) kérdés a) pontjával a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy az EK 82. cikkel és az EK 86. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján a helyi reklámadó-

ból és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás díjából származó bevételeket olyan települések részére juttatják, amelyek saját maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást nyújtanak.

85. Az EK 86. cikke megtiltja a településeknek mint az állami közhatalom gyakorlóinak, hogy a közvállalkozásokat olyan magartásra késztesse, amellyel megsértenék az EK 82. cikket.⁶⁶ Amennyiben a település települési plakátelhelyezési szolgáltatása részére pénzeszközöket bocsátana rendelkezésre a helyi reklámadóból, akkor nem lehetne kizárni, hogy ez végül a versenynek a magánszolgáltatók terhére és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás javára történő torzítását eredményezné.⁶⁷

86. Ugyanakkor a települési plakátelhelyezési szolgálat a település része, és nincs arra utaló támpont, hogy említésre méltó szervezeti önállósággal, és különösen saját költségvetéssel, illetve önálló számvitellel rendelkezne. Sokkal inkább abból kell kiindulni, hogy a települési plakátelhelyezési szolgáltatást közvetlenül az önkormányzati költség-

66 — Lásd a Leclerc kontra Thouars ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 64. lábjegyzetben) 14. pontját, a Cullet kontra Leclerc ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 64. lábjegyzetben) 16. pontját és a Höfner és Elser ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 51. lábjegyzetben) 26–29. pontját.

67 — Lásd a C-34/01–C-38/01. sz., Enirisorse és társai egyesített ügyekben 2003. november 27-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14243. o.) 48–52. pontját és Stix-Hackl főtanácsnok ugyanennek ügyre vonatkozó, 2002. november 7-i indítványának 72–84. pontját.

vetésből finanszírozzák, és annak bevételeit és kiadásait ott könyvelik le a megfelelő címek alatt⁶⁸. A szervezeti elkülönülés és átláthatóság⁶⁹ minimális mértéke nélkül azonban egyáltalán nem lehet belátni azt, hogy a települési plakátelhelyezési szolgáltatás céljára rendelkez-e — különösen a helyi reklámadóból származó — adóbevételeket, és ha igen, milyen mértékben.

87. Még ha *feltételezzük* is a települési plakátelhelyezési szolgáltatás elegendő szervezeti önállóságát, akkor sem lehet a rendelkezésre álló adatok alapján bizonyossággal megállapítani olyan visszaélésszerű magatartást, amelyet Genova önkormányzata versenyellenesen ösztönzött.

88. A Bíróság eddig az olyan helyzet létrehozását, amely valamely vállalkozás számára ösztönzést adott a piaci erőfölényével való visszaélésre, csak abban az esetben fogadta el versenyellenes magatartásnak, ha az állam ennek a vállalkozásnak különleges jogokat — rendszerint monopóliumhelyzetet — biztosított, és a jogok biztosításának módja, illetve az azt követő állami magatartás a vállalkozás ré-

szére legalábbis „sugalmazta”⁷⁰ helyzetének visszaélésszerű kihasználását. Minden esetben szükséges volt a biztosított jogok, a létrehozott helyzet és a vállalkozás piaci erőfölényének visszaélésszerű kihasználása közötti különös ok-okozati összefüggés megléte.

89. Mivel az EK 86. cikk (1) bekezdése a tagállamoknak nemcsak a *különleges jogokkal felruházott vállalkozásokkal szembeni* megfelelő intézkedések foganatosítását tiltja, hanem a *közvállalkozásokkal szembenieket* is, könnyen belátható, hogy e területre is hasonló következtetéseket lehet levonni.⁷¹ Nemcsak a különleges jogok és a monopóliumhelyzet biztosításán keresztül, hanem anyagi eszközök rendelkezésre bocsátása útján is olyan helyzetbe hozható valamely közvállalkozás, amely lehetővé teszi számára, hogy feltételezett piaci erőfölényét kihasználja.⁷²

90. A fentiek alapján az egyedi eset minden körülményének mérlegelése alapján kellene

68 — Így nyilatkozott a Viacom képviselője is a tárgyaláson.

69 — A települési és a települési plakátelhelyezési szolgálat közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatósága biztosításának szüksége következik a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló, 1980. június 25-i 80/723/EGK bizottsági irányelvből (HL L 195., 35. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 20. o., legutóbb a 2000. július 26-i 2000/52/EK bizottsági irányelvvél, [HL L 193., 75. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 11. o.] került módosításra), mindenesetre fenntartva a 4. cikk (1) bekezdése szerinti kivételeket.

70 — Lásd az ERT-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 63. lábjegyzetben) 35–37. pontja, a Höfner és Elser ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 51. lábjegyzetben) 27–31. pontját, a GT-Link-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 60. lábjegyzetben) 33–35. pontja, a C-179/90. sz., Merzi Convenzionali Porto di Genova-ügyben 1991. december 10-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-5889. o.) 17–19. pontját, a C-55/96. sz., Job Centre ügyben 1997. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-7119. o.) 28–31. pontját, a C-163/96. sz., Raso és társai ügyben 1998. február 12-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-533. o.) 27–31. pontját, a C-203/96. sz., Dusseldorp és társai ügyben 1998. június 25-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4075. o.) 61–62. pontját, a C-180/98-C-184/98. sz., Pavel Pavlov és társai egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-6451. o.) 127–128. pontját, a TNT Traco-ügyben hozott ítélet (hivatkozás az 53. lábjegyzetben) 44. pontja, az Ambulanz Glöckner-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 14. lábjegyzetben) 39–40. pontja és a C-462/99. sz., Connect Austria-ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5197. o.) 80–84. pontja.

71 — Így foglal állást Stix-Hackl főtanácsnok az Enirisorse-ügyre vonatkozó indítványának (hivatkozás a 67. lábjegyzetben) 72–84. pontjában.

72 — Lásd az Enirisorse-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 67. lábjegyzetben) 48–52. pontját és Stix-Hackl főtanácsnok ugyanezen ügyre vonatkozó indítványának 72–84. pontját.

megvizsgálni, hogy a helyi reklámadóból származó bevétel települési plakátelhelyezési szolgáltatás részére történő esetleges juttatásának módja és mértéke alkalmas-e arra, hogy ez utóbbit versenyellenes magatartásra készítse. Jelen esetben azonban nincsenek ilyen eszközjuttatásra utaló konkrét jelek.

esik az EK 88. cikk (3) bekezdése szerint, abban az esetben, ha az olyan adók bevételeit, mint a helyi reklámadó és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás díja, olyan települések részére juttatják, amelyek saját maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást működtetnek.

91. Az alapeljárás ismert körülményei között tehát nem ellentétes az EK 82. cikkel és az EK 86. cikkel az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján a közterületen történő plakát-hirdetés után helyi reklámadót szednek be vagy díjat számítanak fel azon települések javára, amelyek egyúttal maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást nyújtanak.

93. A Viacom és a Giotto — de a kérdést előterjesztő bíróság is — a helyi reklámadó és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás díjának a település részére történő juttatását nem megengedett állami támogatásnak tekinti. Azon az állásponton vannak, hogy mivel a helyi reklámadó a közösségi jogba ütközik, nem áll fenn az adó megfizetésének kötelezettsége. Az alapeljárás feleinek célpontja, és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések lényege ezáltal a helyi reklámadó és a települési plakátelhelyezési szolgáltatás díjának mind a felhasználása, mind a beszedése.

3. A 2) kérdés b) pontjához: az állami támogatások tilalma (EK 87. és EK 88. cikk)

92. A 2) kérdés b) pontjával, amelyet a továbbiakban másodlagos jeleggel⁷³ válszok meg, a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, vajon olyan (adott esetben tiltott) állami támogatás áll-e fenn az EK 87. cikk értelmében, amely bejelentési kötelezettség, illetve végrehajtási tilalom alá

a) A helyi reklámadó

94. Ami a helyi reklámadót illeti, a Bíróság rendelkezésére álló információk alapján különböző okok szólnak az EK-Szerződés állami támogatásokról szóló rendelkezéseinek alkalmazása ellen.

⁷³ — Lásd a jelen indítvány 51. és 52. pontját.

95. Ha a kérdést előterjesztő bírósággal és az alapeljárás feleivel együtt azt *feltételezzük*, hogy a települést összességében vállalkozásnak kell tekinteni, az sem eredményezné az állami támogatásokról szóló rendelkezések alkalmazását. Ugyanis ilyen feltételezés alapulvétele esetén hiányozna az eszközök *állami eredete*, ebben az esetben tehát a helyi reklámadót pénzbeli szolgáltatásnak kellene tekinteni, amelyet a magánvállalkozás (a reklámszolgáltató, például a Viacom) valamely másik vállalkozás (a település) részére teljesített. *Állami* eszközök átruházása hiányában tehát nem lehet szó állami támogatásról, és az a körülmény sem változtatna ezen semmit, hogy a helyi reklámadó megfizetésének kötelezettsége kógens rendelkezéseken alapul⁷⁴.

96. Ezek után az egyetlen konstelláció, amelyben a helyi reklámadó állami támogatási minőségére vonatkozó kérdés egyáltalán feltehető, az olyan háromszög viszony, amelyben először is a település az adó közhatalmi jogkörben beszedi, azután pedig ezen adó bevételéből valamely megfelelően önálló települési plakátelhelyezési szolgálat részére támogatást juttat. Azonban, amint azt már kifejtettem, sem az előzetes döntés-

hozatalra utaló végzésben, sem a felek nyilatkozataiban nincs elegendő támpont arra vonatkozóan, hogy a települési plakátelhelyezési szolgáltatásnak kellő szervezeti és különösen költségvetési, illetve számviteli önállósága lenne.⁷⁵ Amennyiben azonban hiányzik ez a „külső viszony”, ami az adóbevételek juttatását egyáltalán lehetővé tenné, abban az esetben hiányzik a támogatás önálló címzettje; a település, önmagát nem támogathatja.

97. Azonban még ha a települési plakátelhelyezési szolgáltatás szükséges önállóságát *feltételeznénk* is, a helyi reklámadónak *már* magára a *kivetésére* akkor sem lenne minden további nélkül alkalmazható az EK 87. cikk támogatási tilalma és az EK 88. cikk (3) bekezdésének végrehajtási tilalma. Ellenkezőleg, ehhez további feltételek teljesülésére is szükséges lenne⁷⁶, különösen olyan közvetlen és szükségszerű összefüggésre a helyi reklámadó és az esetleg ezáltal finanszírozott konkrét támogatás között, amelyet a település a települési plakátelhelyezési szolgáltatása részére nyújt.⁷⁷ Kizárólag ilyen közvetlen összefüggés fennállása esetén lehet kihatással

75 — Lásd ehhez a jelen indítvány 86. pontját és 69. lábjegyzetét.

76 — Lásd különösen a C-261/01. és C-262/01. sz., Van Calster és Cleeren egyesített ügyekben 2003. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-12249. o.) 49. pontját és az Enirisorse-ügyben hozott ítéletet (hivatkozás a 67. lábjegyzetben) 43–45. pontját. A problematika átfogó feldolgozása található Geelhoed főtanácsnok C-174/02. és C-175/02. sz. Streckgewest Westeljik Noord-Brabant és társai egyesített ügyekben 2005. január 13-án hozott ítéletekre (EBHT 2005., I-85. I-127 és I-88. o.) vonatkozó, 2004. március 4-i indítványának 32. és azt követő pontjaiban.

77 — Lásd Geelhoed főtanácsnoknak a Streckgewest Westeljik Noord-Brabant és társai ügyre vonatkozó indítványát (hivatkozás a 76. lábjegyzetben).

74 — A PreussenElektra-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 58., 59. és 61. pontja.

a támogatás jogellenessége az adókiivetésre, és csak ebben az esetben vonatkozhat a támogatási jog az adókiivetésre.

100. Ami az *adó jellegű elemet* illeti, a fentiekben elmondottak megfelelően vonatkoznak erre⁷⁹.

98. Ebben az ügyben nincsenek támpontok sem a (jogellenes) állami támogatásra vonatkozóan, amelynek létezése előfeltétel lenne, sem a támogatás és az adószedés közötti közvetlen és feloldhatatlan összefüggésre vonatkozóan. Különösen a rendelkezésre álló információk alapján abból kell kiindulni, hogy a helyi reklámadó *általános célra* folyik be az *önkormányzati költségvetésbe*, és nem szolgál valamely külön alapon keresztül a települési plakátelhelyezési szolgáltatás finanszírozására.

101. Ami a díjelemet illeti, itt egyáltalán nem lehet szó támogatásról: ennek megfizetése nem állami forrásból történik, hanem a települési plakátelhelyezési szolgáltatás ügyfeleinek magánforrásaiból⁸⁰, és az előbbi szolgáltatásának ellenértékét képezi; itt nem olyan gazdasági előnyről van szó, amelyet a települési plakátelhelyezési szolgáltatás normál piaci körülmények között ne tudna elérni⁸¹.

c) Közbenső következtetés

b) A települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díj

102. Az alapeljárás ismert körülményei között tehát az EK 87. és EK 88. cikkel nem ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján közterületen történő plakáthirdetés után helyi reklámadót szednek be vagy díjat számítanak fel azon települések javára, amelyek egyúttal maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást nyújtanak.

99. Ami a települési plakátelhelyezési szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjat illeti, az — mint már említettem — adó jellegű, és a plakáthirdetési szolgáltatásért fizetendő díjelemből tevődik össze.⁷⁸

79 — Lásd a jelen indítvány 94–98. pontját.

80 — Lásd ebben az értelemben a PreussenElektra-ügyben hozott ítélet (hivatkozás a 11. lábjegyzetben) 58., 59. és 61. pontját.

81 — Alapvetően a C-280/00. sz., Altmark Trans és Regierungsp-Räsidium Magdeburg ügyben hozott ítélet (EBIT 2003., I-7747. o.) 84. és azt követő pontjaiban is — igaz kicsit eltérő összefüggésben — elutasításra kerül az állami támogatás fennállása olyan esetben, ha szolgáltatás és annak megfelelő ellenszolgáltatás áll egymással szemben.

78 — Lásd a jelen indítvány 74. pontját.

VI — Végkövetkeztetések

103. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

- 1) Amennyiben az olaszországi helyi reklámadóhoz hasonló közvetett adó beszedése az általános belföldi adórendszer részét képezi, objektív, nem megkülönböztető kritériumokhoz kapcsolódik, és azonos kihatása van a tagállami és a határokon átnyúló tevékenységekre, az nem ellentétes az EK 49. cikkével.

- 2) Egyebekben az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

Másodlagosan azt javaslom a Bíróságnak, hogy az 1) kérdés a) pontját és a 2) kérdést az alábbiak szerint válaszolja meg:

Az alapeljárás ismert körülményei között sem az EK 82. cikkel, sem az EK 87. és 88. cikkel — adott esetben az EK 86. cikk (1) bekezdésével együttesen — nem ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely alapján közterületen történő plakáthirdetés után helyi reklámadót szednek be vagy díjat számítanak fel azon települések javára, amelyek egyébiránt maguk is települési plakátelhelyezési szolgáltatást működtetnek, és egyúttal feladatuk ezen adó megállapítása és beszedése.