

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2009. október 22.*

A C-438/08. sz. ügyben,

az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt

a Bírósághoz 2008. október 3-án

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: E. Traversa és M. Teles Romão, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Portugál Köztársaság** (képviselik: L. Fernandes és A. Pereira de Miranda, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: portugál.

BIZOTTSÁG KONTRA PORTUGÁLIA
A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: K. Lenaerts, a harmadik tanács elnöke, a negyedik tanács elnökeként eljárva,
Juhász E., G. Arestis, J. Malenovský és T. von Danwitz (előadó) bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: R. Grass,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- ¹ Az Európai Közösségek Bizottsága keresetlevelével annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Portugál Köztársaság – mivel korlátozza a letelepedés szabadságának a más tagállamokból származó olyan szervezetek általi gyakorlását, amelyek gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységet kívánnak folytatni Portugáliában, különösen azáltal, hogy az engedély megadását a közérdektől, 100 000 EUR összegű minimális tőkére vonatkozó követelmény teljesítésétől, a vállalkozás tevékenységi körének korlátozásától és a vállalkozás tagjaira, ügyvezetőire és vezető tisztségviselőire vonatkozó összeférhetlenségi szabályok betartásától teszi függővé – nem teljesítette az EK 43. cikkéből eredő kötelezettségeit.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

- 2 A gépjárművek és pótkocsijuk időszakos műszaki vizsgálatáról szóló tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1996. december 20-i 96/96/EK tanácsi irányelv (HL 1997. L 46., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 514. o.) (33) preambulumbekézése a következőképpen rendelkezik:

„[...] az ebben az irányelvben előírányzott közösségi intézkedések szükségesek az időszakos műszaki vizsgálatra vonatkozó szabályok összehangolásának elérésére, hogy elkerüljék a fuvarozási vállalkozások közötti verseny torzulásait, és biztosítsák a járművek előírás szerinti ellenőrzését és karbantartását; [...]”

- 3 A 96/96 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése a következőt írja elő:

„Minden tagállamban az ott nyilvántartásba vett gépjárműveket, azok pótkocsijait és félpótkocsijait [...] rendszeres időszakos műszaki vizsgálatnak kell alávetni.”

- 4 Ezen irányelv 2. cikkének szövege a következő:

„Az irányelv szerinti időszakos műszaki vizsgálatot az államnak vagy államilag megbízott köztisztületnek vagy olyan szervezeteknek vagy létesítményeknek kell végezniük, amelyeket az állam erre kijelöl, és közvetlenül felügyel, beleértve az erre

engedélyezett magánszervezeteket is. Ha az időszakos műszaki vizsgálattal megbízott létesítmények egyidejűleg gépjárműjavító üzemként is tevékenykednek, akkor a tagállamoknak mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy az objektivitás és a vizsgálatok magas színvonala megmaradjon.”

A nemzeti szabályozás

- 5 A gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységről szóló, 1999. december 15-i 550/99. sz. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: törvényerejű rendelet) 3. cikke értelmében:

„(1) A gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatását a közúti közlekedési főigazgatóság javaslata alapján a belügyminiszter határozattal engedélyezi a belföldi vagy külföldi jogi személyek számára, ez utóbbiak esetében akkor, ha az ország területén jogszerűen telepedtek le.

(2) A közúti közlekedési főigazgatóság csak akkor terjesztheti elő az előző bekezdésben említett javaslatát, ha az engedély megadását az ellenőrzés elvégzéséhez kapcsolódó közérdek igazolja.”

- 6 A közúti közlekedési főigazgatóság időközben történt megszűnését követően, annak gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos hatásköreit a mobilitással és közúti szállítással foglalkozó intézetre (a továbbiakban: IMTT) ruházták át.

7 A törvényerejű rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Azok a vállalkozások tekinthetők úgy, hogy rendelkeznek a szükséges műszaki, gazdasági és pénzügyi képességekkel, amelyek a vállalkozás életképességét bizonyító elemzést nyújtanak be, és amelyek igazolják az ellenőrzési központok megnyitásának és hatékony igazgatásának biztosításához szükséges források meglétét.

(2) Az elemzés hatókörét és szerkezetét, valamint a pénzügyi képességre vonatkozó, az előző bekezdésben előírt mutatókat a belügyminiszter rendeletben határozza meg.”

8 E cikk (2) bekezdése alapján fogadták el a gépjármű-ellenőrzési központok létesítésére irányuló nyilvános pályázati felhívást szabályozó rendelet jóváhagyásáról szóló 2000. december 9-i 1165/2000. sz. rendeletet (a továbbiakban: rendelet), amelynek (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatására irányuló engedély megadása az 1999. december 15-i 550/99. sz. törvényerejű rendelet 4. és 6. cikkében előírt, a műszaki, gazdasági és pénzügyi képességre vonatkozó igazolástól függ, a következő dokumentumok érdekelt általi benyújtása alapján:

[...]

e) azt megállapító okirat, hogy az érdekelt 100 000 EUR vagy ezzel egyenértékű Escudo összegű minimális tőkével rendelkezik [...].”

9 A törvényerejű rendelet 7. cikke a következőt írja elő:

„Gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatása nem engedélyezhető a következőkben felsorolt valamely helyzetben lévő vállalkozások számára:

- a) tevékenységi körük nem a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatására korlátozódik;
- b) a vállalkozás tagjai, ügyvezetői vagy vezető tisztségviselői gépjárművek, alkatrészek és kiegészítők gyártásával, javításával, bérbeadásával, importálásával vagy értékesítésével foglalkoznak, vagy szállítási tevékenységet folytatnak.”

A pert megelőző eljárás

- 10 A Bizottság – mivel úgy vélte, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatására irányuló engedély megszerzését feltételekhez kötő nemzeti szabályozás az EK 43. cikkben foglalt, a letelepedés szabadságának elvével való összeegyeztethetőségi problémákat vet fel – úgy döntött, hogy megindítja az EK 226. cikk szerinti eljárást, és 2005. október 18-án felszólító levelet küldött a Portugál Köztársaságnak.
- 11 A Portugál Köztársaság – miután a válaszadás határidejét 2006. február 18-ig meghosszabbította – 2006. április 25-i levelében válaszolt. Mivel a Bizottság az említett választ követően továbbra is úgy vélte, hogy a szóban forgó szabályozás nem felel meg az EK 43. cikknek, 2006. december 15-én indokolással ellátott véleményt küldött az említett tagállamnak, amelyben felszólította, hogy az annak kézhezvételétől számított két hónapon belül hozza meg az abban foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

- 12 A Portugál Köztársaság először ezen indokolással ellátott véleményre 2007. január 29-i levelében válaszolt jelezve, hogy a kifogásolt rendelkezések hatályon kívül helyezése céljából a törvényerejű rendelet módosításáról szóló jogszabálytervezetet dolgoztak ki. A Portugál Köztársaság 2008. január 11-i levelében azt állította, hogy az említett felülvizsgálati eljárásnak 2008. január vége előtt be kell fejeződnie, majd pedig 2008. május 19-i levelében kijelentette, hogy az a véglegesítés szakaszába érkezett. A Bizottság – mivel nem tudta megállapítani, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás EK 43. cikknek való megfelelővé tételéhez szükséges valamennyi intézkedést meghozták – a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A keresetről

A felek érvei

- 13 A Bizottság mindenekelőtt úgy véli, hogy a jelen ügyben nem alkalmazható az EK 45. cikk első bekezdésében szereplő kivétel, amelyre a Portugál Köztársaság szabályozása EK 43. cikkkel EK 43. cikkkel való összeegyeztethetőségének megállapítása érdekében hivatkozik.
- 14 Egyrészt a közhatalom gyakorlására alapított kivételre kizárólag a hátrányosan megkülönböztető intézkedésekkel kapcsolatban lehet hivatkozni, míg a szóban forgó engedélyezési rendszer kifejezetten mind a belföldi, mind pedig a külföldi vállalkozásokra vonatkozik. Másrészt, ezt a kivételt megszorítóan kell értelmezni, alkalmazási körét pedig azokra a tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek.
- 15 Márpedig a Portugál Köztársaság a felszólításra adott válaszában megerősítette, hogy a gépjármű-ellenőrzés gazdasági tevékenység, és hogy az ellenőrzést végző létesítményeknek az ellenőrzés során vagy azt követően okozott kár tekintetében fennálló felelőssége a magánjog körébe tartozik. Az ellenőrzésre vonatkozó igazolás vagy matrica kiadása nem bizonyítéka a közhatalom gyakorlásának. Az sem releváns, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos szabályok betartásának elmulasztásáért szankci-

ókat lehet kiszabni. Az ilyen szankciók kiszabása ugyanis a rendőri vagy igazság-szolgáltatási szervek kizárólagos hatáskörébe tartozik, az ellenőrzést végző vállalko-zások pedig semmiféle kényszerítő jogkörrel nem rendelkeznek.

- 16 Következésképpen a Bizottság fenntartja, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatására irányuló engedély megszerzésére vonatkozó feltételek a letelepedés szabadságának az EK 43. cikkével összeegyeztethetetlen korlátozását képezik. Elsősorban az új engedélyek megadása közérdeknek való – a törvényerejű rendelet 3. cikke (2) bekezdésében előírt – alárendelése az e tevékenységet Portugáliában folytatni kívánó, más tagállambeli jogi személyeket a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok diszkrecionális jogkörének veti alá. Ez a szabályozás ennél fogva nem felel meg a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított feltételek-nek, amely értelmében ahhoz, hogy egy előzetes hatósági engedélyezési rendszer igazolható legyen, annak objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, oly módon, hogy ezek korlátok közé szorítsák a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását.
- 17 A közérdekkel kapcsolatos kritériumot egyébként nem igazolják a közúti közlekedés biztonságának védelméhez kapcsolódó indokok, mivel a Bizottság e tekintetben megállapította, hogy az arányosság feltétele nem teljesül. Ugyanis a szóban forgó nemzeti rendszer – mivel nem veszi figyelembe az ellenőrzést végző központok működését – nem alkalmas arra, hogy garantálja e célkitűzés elérését. Ezen túlmenően az engedélynek a közérdekkel kapcsolatos bizonytalan kritérium alapján történő megadása túlmenne azon, ami a közúti közlekedés biztonságára irányuló célkitűzés eléréséhez szükséges.
- 18 A Bizottság másodsorban úgy érvel, hogy a rendelet (1) bekezdésének e) pontjával együttesen értelmezve, a törvényerejű rendelet 6. cikkének (1) bekezdésében előírt, a 100 000 EUR összegű minimális tőkére vonatkozó követelmény a C-171/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5645. o.) 54. pontja értelmében megakadályozza, hogy az ennél kevesebb tőkével rendelkező, Közösségen belüli gazdasági szereplő portugál területen telepedjen le. A Bizottság azt állítja továbbá, hogy nem érvényes a Portugál Köztársaság azon érvelése, miszerint e követelmény célja az engedéllyel rendelkező vállalkozások hitelképessé-gének biztosítása. Léteznek ugyanis kevésbé korlátozó eszközök a hitelezők védelmére, mint például biztosíték adása vagy biztosítási szerződés megkötése (a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítélet 55. pontja).

- 19 Harmadszor a Bizottság szerint az EK 43. cikkel nem egyeztethető össze a törvényerejű rendelet 7. cikkének a) pontja sem, amely a gépjármű-ellenőrzéssel foglalkozó vállalkozások tevékenységi körét erre a tevékenységre korlátozza. Ugyanis az illetőségük szerinti tagállamban jogszerűen egyéb szolgáltatásokat nyújtó gazdasági szereplők kénytelenek a vállalkozás tevékenységi körének, vagy akár belső szerkezetének módosítására annak érdekében, hogy tevékenységüket Portugáliában végezhessék. A közúti közlekedés biztonságára irányuló célkitűzésre nem lehet hivatkozni, mivel a szóban forgó rendelkezés nem megfelelő e célkitűzés eléréséhez, továbbá mivel az ellenőrzések minősége minőségellenőrzési eljárásokkal is biztosítható lenne. Végül pedig a csalárd ellenőrzések minimalizálására irányuló célkitűzés tekintetében a Bizottság megjegyzi, hogy az ellenőrzések csalárd jellege nem vélelmezhető egyszerűen a gépjármű-ellenőrzéshez kapcsolódó tevékenységek folytatása esetén, valamint hogy az ahhoz nem kapcsolódó tevékenységek esetén nem áll fenn a csalárd ellenőrzések kockázata. Ezenkívül kevésbé korlátozó intézkedések is lehetségesek.
- 20 A Bizottság negyedszer azt állítja, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel foglalkozó létesítmények tagjaira, ügyvezetőire és vezető tisztségviselőire vonatkozóan a törvényerejű rendelet 7. cikkének b) pontjában megállapított összeférhetlenségi szabályok hasonló korlátozó hatásokkal bírhatnak, amennyiben egy másik tagállamban már jogszerűen letelepedett és ott főként más tevékenységeket végző gazdasági szereplőket belső szerkezetük módosítására, tagjaitól való megváltásra, vagy az összeférhetlen tevékenységekkel való felhagyásra köteleznék. Ezen túlmenően, a Bizottság szerint ezek a szabályok nem arányosak a közúti közlekedés biztonságával, az ellenőrzések tárgyilagosságával és a csalás megelőzésével kapcsolatban hivatkozott célkitűzésekkel. Léteznének kevésbé korlátozó megoldások is, mint például egy arra irányuló kötelezettség, hogy a vállalkozás tagjaihoz, ügyvezetőihez vagy vezető tisztségviselőihez köthető tevékenységekkel érintett járműveket más vállalkozás ellenőrizze, és megfordítva, egy arra irányuló kötelezettség, hogy – egy negatív eredménnyel záruló ellenőrzést követően – egy független létesítmény végezze el a javításokat, továbbá az igazgatók, a személyzet és hozzátartozóik gépjárműi ellenőrzésének tilalma, a létesítmények rendszeres ellenőrzéseknek való alávetése, illetve mindezen túlmenően polgári vagy büntetőjogi szankciórendszer életbeléptetése.
- 21 A Portugál Köztársaság azt állítja, hogy vitathatatlannak tűnik, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység a közúti közlekedés biztonságával kapcsolatos közérdek alá tartozik. Azzal érvel, hogy egyrészt ez a tevékenység az állam saját hatáskörét képezi, az állam azonban számíthat magánszervezetek együttműködésére,

amit a 96/96 irányelv 2. cikke is alátámaszt. Mindazonáltal e hatáskör ilyen szervezetekre történő átruházása semmi esetre sem jelenti ezen állami feladat anyagi jellegű privatizációját. Az e tevékenység folytatására átruházás útján feljogosított magánjogi gazdasági szereplők vonatkozásában az állam által végzett különös ellenőrzés szükségessége igazolná a kérdéses kritériumok elfogadását.

- 22 Másrészt e megbízott magánszervezetek a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos cselekményeket végeznek. A szóban forgó tevékenység elvégzésére elméletileg két lehetőség létezik. Vagy magánszervezetek végzik az ellenőrzési előkészítő tevékenységet, amit azután hatósági tanúsítás követ, vagy pedig az ellenőrzést és a tanúsítást – hatósági ellenőrzés mellett – magánszervezetre bízzák. A portugál rendszerben a tisztán előkészítő funkcióval bíró ellenőrzési eljárás a gépjármű alkalmazandó normáknak való megfelelésének vagy megfelelése hiányának tanúsítására vonatkozó határozat meghozatalával zárul, a közigazgatási hatóság részéről történő bármiféle beavatkozás nélkül. E határozatok – a gépjármű-tulajdonos jogi helyzetére gyakorolt hatásai miatt – a közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak.
- 23 A Portugál Köztársaság következőképpen úgy véli, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység közvetlenül kapcsolódik a közhatalom gyakorlásához. Ily módon, még ha feltételezzük is a szóban forgó szabályok EK 43. cikkel való összeegyeztethetlenségének lehetőségét, az az EK 45. cikk első bekezdése alapján igazolható.
- 24 A Portugál Köztársaság mindenestre fenntartja, hogy elindította a törvényerejű rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást, amely lényegében az előzetes engedélyezési rendszernek pályázat útján odaítélt koncessziók rendszerével való felváltására irányul. Ezen új jogszabálynak az eredetileg 2009 első negyedének végére, majd a viszonzásban foglaltak szerint 2009 júliusára előirányzott elfogadásával és kihirdetésével megszűnnek a törvényerejű rendeletben előírt engedélyezési feltételek és a letelepedés szabadságával kapcsolatos esetleges korlátozások.

A Bíróság álláspontja

A korlátozás fennállásáról

- 25 A Bizottság lényegében azt kifogásolja, hogy a Portugál Köztársaság a területén gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységet folytatni kívánó magánjogi gazdasági szereplőkre az EK 43. cikkel összeegyeztethetetlen hozzáférésre vonatkozó szabályokat írt elő.
- 26 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a 96/96 irányelv célja – (33) preambulumbekzdése értelmében – a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatára vonatkozó szabályok összehangolásának elérése, különösen, amint az az irányelv 1. cikkének (2) bekezdésében szerepel, az időszakos műszaki vizsgálat alá tartozó gépjármű-kategóriáknak, a vizsgálatok gyakoriságának, valamint a megvizsgálandó tételeknek a meghatározásával. Ez az irányelv azonban nem tartalmaz a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységekhez való hozzáférés szabályaira vonatkozó rendelkezéseket.
- 27 Igaz ugyan, hogy olyan ágazatokban, amelyek nem képezik teljes közösségi szintű harmonizáció tárgyát, a tagállamoknak főszabály szerint fennmarad a hatáskörük az említett tevékenységek folytatására vonatkozó feltételek meghatározására, ám ennek során hatáskörüket az EK-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk (lásd a C-393/05. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10195. o.] 29. pontját és a C-404/05.-sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. november 29-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10239. o.] 31. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 28 A jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatására irányuló engedély megszerzésére vonatkozóan bizonyos feltételeket előíró nemzeti szabályozás – különösen a közigazgatási engedélyek megadásának a közérdekekkel kapcsolatos kritériumnak való alárendelése, az a követelmény, hogy a piacon letelepedni kívánó vállalkozások 100 000 EUR összegű minimális tőkével rendelkezzenek, e vállalkozások tevékenységi körének korlátozása, valamint a tagjaikra, ügyvezetőikre és vezető tisztségviselőikre vonatkozó összeférhetlenségi szabályok előírása –megfelel-e az EK 43. cikknek.

- 29 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a letelepedés szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadság gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi (lásd különösen a C-79/01. sz., Payroll és társai ügyben 2002. október 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-8923. o.] 26. pontját; a C-442/02. sz. CaixaBank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-8961. o.] 11. pontját, valamint a C-157/07. sz. Krankenheim Ruhesitz am Wannsee-Seniorenheimstatt ügyben 2008. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-8061. o.] 30. pontját).
- 30 Márpedig még akkor is, ha a portugál szabályozásban előírt követelményeket azonos módon kell alkalmazni mind a Portugáliában letelepedett gazdasági szereplőkre, mind pedig a más tagállamokból származókra, végső soron megakadályozhatják, hogy az ott meghatározott kritériumoknak nem megfelelő gazdasági szereplők gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység folytatása céljából Portugáliában letelepedjenek. Különösen – amint azt a Bizottság hangsúlyozza – a közérdekkel kapcsolatos kritérium, amelynek a szóban forgó közigazgatási engedélyek megadását alárendelték, megnyithatja az utat a hatáskörrel rendelkező hatóságok mérlegelési jogkörének önkényes alkalmazása előtt, lehetővé téve számukra, hogy egyes érdekelt gazdasági szereplők vonatkozásában elutasítsák az engedélyt még akkor is, ha azok megfelelnek a szabályozásban meghatározott többi feltételnek.
- 31 Ennélfogva a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységhez való hozzáférésre vonatkozó, a portugál szabályozásban előírt kérdéses feltételek akadályozzák a letelepedés szabadságát.

Az EK 45. cikk első bekezdésének alkalmazhatóságáról

- 32 A Portugál Köztársaság – nem vitatva részletesen a szóban forgó szabályozás korlátozó jellegét – azzal érvel, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység az EK 45. cikk értelmében vett, a közhatalom gyakorlásával járó tevékenység, ennélfogva az EK 43. cikk alkalmazási körén kívül esik. A Bizottság e tekintetben arra hivatkozik, hogy a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek nem minősülő gazdasági tevékenységről van szó, valamint hogy az EK 45. cikk kizárólag a megkülönböztető jellegű intézkedésekre alkalmazandó.

- 33 Ezen utolsó érv tekintetében azonban meg kell állapítani, amint arra a jelen ítélet 29. cikkében is emlékeztettünk, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EK 43. cikk nemcsak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, hanem a letelepedés szabadságának gyakorlását kevésbé vonzóvá tevő valamennyi korlátozás tilalmát is magába foglalja. A letelepedés szabadságának az EK 43. cikkben előírt elve alóli, általános kivételt tartalmazó EK 45. cikk alkalmazása következőképpen nem korlátozódik kizárólag a hátrányosan megkülönböztető intézkedésekre. A Bizottságnak tehát ez az érve nem elfogadható.
- 34 Ezzel szemben emlékeztetni kell arra, hogy az EK 45. cikket, mint a letelepedés szabadságának alapvető elve alóli kivételt, úgy kell értelmezni, hogy hatályát arra korlátozzák, ami feltétlenül szükséges azon érdekek védelméhez, amelyeket e rendelkezések a tagállamok részére védeni engednek (lásd különösen a 147/86. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1988. március 15-én hozott ítélet [EBHT 1988., 1637. o.] 7. pontját; a C-114/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-6717. o.] 34. pontját, valamint a C-451/03. sz. Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2941. o.] 45. pontját).
- 35 Ugyanígy az sem vitatott, hogy a letelepedés szabadsága alóli, az EK 45. cikkben előírt kivételek értékelése során figyelembe kell venni az e cikk által az említett szabadság alóli kivételek vonatkozásában megállapított korlátok közösségi jellegét (lásd ebben az értelemben a 2/74. sz. Reyners-ügyben 1974. június 21-én hozott ítélet [EBHT 1974., 631. o.] 50. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 8. pontját).
- 36 Így az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az e cikkekben meghatározott eltérési lehetőséget azokra a tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek (lásd a fent hivatkozott Reyners-ügyben hozott ítélet 45. pontját; a C-42/92. sz. Thijssen-ügyben 1993. július 13-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-4047. o.] 8. pontját, valamint a C-283/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2001. május 31-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-4363. o.] 20. pontját), ami kizárja, hogy az olyan szerv részére – amely a végleges döntés meghozatalával ténylegesen közhatalmat gyakorol – végzett, pusztán kisegítő, illetve előkészítő feladatok a fenti kivétel értelmében a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősüljenek (a fent hivatkozott Thijssen-ügyben hozott ítélet 22. pontja; Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 36. pontja, valamint Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 38. pontja).

- 37 A Bíróság részletesebben is meghatározta a magánszervezetek egyszerű előkészítő feladatokból álló és a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt képező tevékenységei közötti különbséget megállapítva, hogy még akkor is, ha a magánszervezetek – az általuk elvégzett ellenőrzésekből következőketeket vonva le –közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, nem lehet az EK 45. cikkre hivatkozni akkor, ha az alkalmazandó rendelet e magánszervezetek hatáskörrel rendelkező hatóság általi ellenőrzését írta elő (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott, Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 41. pontját, valamint Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 43. pontját). A Bíróság ugyanis megállapította, hogy a tevékenységüket a végső soron a magánszervezetek ellenőrzéséért és döntéseikért felelős hatáskörrel rendelkező hatóság aktív felügyelete alatt végző magánszervezetek nem tekinthetők úgy, mint amelyek az EK 45. cikk értelmében vett „közhatalom gyakorlásában közvetlen és sajátos módon vesznek részt” (a fent hivatkozott, Bizottság kontra Ausztria ügyben hozott ítélet 42. pontja, valamint Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 44. pontja).
- 38 A keresetlevélben és az ellenkérelemben szereplő utalások szerint Portugáliában a gépjárművek műszaki ellenőrzése egy állami intézmény, a mobilitással és közúti szállítással foglalkozó intézet hatáskörébe tartozik, amely viszont ellenőrzéseinek végrehajtása céljából magánszervezeteket is igénybe vehet. A gépjármű műszaki megfelelésének vagy megfelelése hiányának tanúsítására vonatkozó határozatot a közigazgatási hatóság részéről történő bármiféle beavatkozás nélkül a gépjármű-ellenőrzést végző magánszervezet hozza meg.
- 39 Továbbá, amint az az ellenkérelemből kiderül, a gépjármű-ellenőrzéssel foglalkozó létesítmények tevékenysége két szakaszból áll. Az első szakaszban ez a tevékenység műszaki ellenőrzések elvégzéséből – azaz az átvizsgált gépjárművek alkalmazandó műszaki normáknak való megfelelésének ellenőrzéséből –, valamint az elvégzett tesztek adatait és az eredményeket tartalmazó ellenőrzési jegyzőkönyv felvételéből áll. A második szakaszban ez a tevékenység az ellenőrzésnek egy matrica gépjárműre való felhelyezésével történő tanúsítását, vagy ellenkezőleg, egy ilyen tanúsítás elutasítását foglalja magába.
- 40 Az első szakasszal kapcsolatos feladatok kizárólag műszaki jellegűek, tehát természetüknél fogva semmi közük a közhatalom gyakorlásához (lásd ebben az értelemben a C-3/88. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1989. december 5-én hozott ítélet [EBHT 1989., 4035. o.] 13. pontját). Az időszakos műszaki vizsgálat tanúsításához

kapcsolódó második szakasz azonban közhatalmi jogosítványok gyakorlását foglalja magába, amennyiben jogi következtetéseknek a műszaki ellenőrzésből való levonásról van szó.

41 E tekintetben ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az időszakos műszaki vizsgálat tanúsítására vagy tanúsításának elutasítására vonatkozó, lényegében csupán a műszaki ellenőrzés eredményeit megállapító döntés egyrésztől nem rendelkezik a közhatalmi jogosítványok gyakorlására alkalmas döntéshozatali autonómiával, másrésztől pedig azt közvetlen állami felügyelet keretében hozzák.

42 A 96/96 irányelv 2. cikkéből ugyanis kitűnik, hogy még akkor is, ha a tagállam az időszakos műszaki vizsgálatokkal foglalkozó létesítmények irányítását magánszervezetekre bízta, továbbra is közvetlen felügyeletet gyakorol azok fölött.

43 E cikk első mondata értelmében ugyanis a tagállam feladata a hatáskörrel rendelkező létesítmények kijelölése, a kijelölési eljárás életbe léptetése, valamint a létesítmények közvetlen felügyelet alatt tartása. Az említett cikknek a gépjárművek vizsgálatára és azok javítására irányuló tevékenység közötti összeférhetlenség esetén megteendő óvintézkedéseket megemlítő második mondata értelmében a tagállamoknak különösen annak érdekében kell mindent megtenniük, hogy az objektivitás és a vizsgálatok magas színvonala megmaradjon. A „különösen” [az irányelv magyar nyelvi változata nem tartalmazza] kifejezés használatából az következik, hogy a 96/96 irányelv célja e két konkrét minőségi célkitűzésnek – azaz az objektivitásnak és a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálata magas színvonalának – az állam általi szigorú megvalósítása összeférhetlenség esetén, de *a fortiori*, feladatának a 96/96 irányelv 2. cikkének első mondatában leírt, a gépjármű-ellenőrzéssel foglalkozó magánlétesítmények keretében történő végrehajtása esetén is.

44 Ezen túlmenően – amint azt a Bizottság anélkül jegyzi meg, hogy azt a Portugál Köztársaság vitatná – a gépjármű-ellenőrzéssel foglalkozó magánszervezetek tevékenységeik tekintetében nem rendelkeznek kényszer alkalmazására vonatkozó jogkörökkel, a gépjármű-ellenőrzésre vonatkozó szabályok be nem tartása terén meglévő szankciók a rendőri vagy igazságszolgáltatási szervek hatáskörébe tartoznak.

45 Következésképpen a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatával foglalkozó, a jelen ügyben szereplő magánszervezetek nem tartoznak az EK 45. cikkben előírt eltérés hatálya alá. Azt kell tehát megvizsgálni, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységhez való hozzáférésre vonatkozó, a Portugál Köztársaság által életbe léptetett rendszer igazolható-e.

Az igazolás fennállásáról

46 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a letelepedés szabadságának korlátozása csak akkor fogadható el, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja. Ez esetben továbbá az is szükséges, hogy az alkalmas legyen az elérni kívánt cél megvalósítására, valamint hogy ne lépje túl az e célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket (lásd ebben az értelemben a C-158/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. október 27-én hozott ítélet 35. pontját; a C-518/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. április 28-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-3491. o.] 72. pontját, valamint a C-531/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. május 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4103. o.] 49. pontját).

47 E tekintetben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak kell bizonyítaniuk egyrészt azt, hogy az általuk bevezetett szabályozás szükséges az elérni kívánt célkitűzés megvalósításához, másrészt pedig, hogy az említett szabályozás megfelel az arányosság elvének (lásd ebben az értelemben a C-54/05. sz., Bizottság kontra Finnország ügyben 2007. március 15-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-2473. o.] 39. pontját, valamint a C-297/05. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2007. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-7467. o.] 76. pontját).

48 A jelen ügyben a Portugál Köztársaság által a pert megelőző eljárásban hivatkozott igazolás a közúti közlekedés biztonsága biztosításának szükségességére vonatkozik, amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint közérdeken alapuló kényszerítő indok (lásd különösen a fent hivatkozott, Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 77. pontját, valamint a C-110/05. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. február 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-519. o.] 60. pontját).

- 49 Meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársaság a peres eljárás során nem védekezett a Bizottság erre vonatkozó állításaival szemben, valamint hogy nem bizonyította a szóban forgó intézkedéseknek sem szükséges, sem pedig az elérni kívánt célkitűzéssel arányos jellegét. Következésképpen a vitatott rendelkezések nem tekinthetők úgy, mint amelyek a közúti közlekedés biztonságának védelméhez kapcsolódó okokkal igazolhatók.
- 50 A Portugál Köztársaság ezen túlmenően jelzi, hogy a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenység műszaki és jogi keretének újbóli meghatározása, valamint a letelepedés szabadságával kapcsolatos, a hatályos rendszerből eredő korlátozások megszüntetése céljából elindította a törvényerejű rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárást, amelynek 2009 júliusában kellett volna véget érnie.
- 51 Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti jogszabályban bevezetett módosítások nem relevánsak egy kötelezettség-szegés megállapítása iránti kereset tárgyában való határozathozatalhoz, amennyiben azokat nem az indokolással ellátott véleményben megszabott határidő lejártá előtt hajtják végre (lásd különösen a C-173/94. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1996. július 2-án hozott ítélet [EBHT 1996., I-3265. o.] 16. pontját, valamint a C-66/06. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2008. november 20-án hozott ítélet 91. pontját). A Portugál Köztársaság tehát nem hivatkozhat az ezen időpontot követően hatályba léptetendő jogszabályi módosításokra.
- 52 Mindezek értelmében a Bizottság által benyújtott keresetet megalapozottnak kell tekinteni.
- 53 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Portugál Köztársaság – mivel korlátozza a letelepedés szabadságának a más tagállamokból származó olyan szervezetek általi gyakorlását, amelyek gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységet kívánnak folytatni Portugáliában, különösen azáltal, hogy az engedély megadását a közérdektől, a 100 000 EUR összegű minimális tőkére vonatkozó követelmény teljesítésétől, a vállalkozás tevékenységi körének korlátozásától és a vállalkozás tagjaira, ügyvezetőire és vezető tisztségviselőire vonatkozó összeférhetlenségi szabályok betartásától teszi függővé – nem teljesítette az EK 43. cikkéből eredő kötelezettségeit.

A költségekről

54 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Portugál Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **A Portugál Köztársaság – mivel korlátozza a letelepedés szabadságának a más tagállamokból származó olyan szervezetek általi gyakorlását, amelyek gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységet kívánnak folytatni Portugáliában, különösen azáltal, hogy az engedély megadását a közérdektől, a 100 000 EUR összegű minimális tőkére vonatkozó követelmény teljesítésétől, a vállalkozás tevékenységi körének korlátozásától és a vállalkozás tagjaira, ügyvezetőire és vezető tisztségviselőire vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok betartásától teszi függővé – nem teljesítette az EK 43. cikkből eredő kötelezettségeit.**

- 2) **A Bíróság a Portugál Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások