



## Határozatok Tára

PEDRO CRUZ VILLALÓN  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2011. november 16.<sup>1</sup>

**C-357/10. sz. ügy**

**Duomo Gpa Srl**

**kontra**

**Comune di Baranzate**

**C-358/10. sz. ügy**

**Gestione Servizi Pubblici Srl**

**kontra**

**Comune di Baranzate**

**C-359/10. sz. ügy**

**Irtel Srl**

**kontra**

**Comune di Venegono Inferiore**

(A Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia [Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Belső piaci szolgáltatások — Letelepedés szabadsága — Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Az adók kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység koncesszióba adása — A koncessziós társaságtól tőkeminimumot megkövetelő nemzeti szabályozás — A 2006/123 irányelv alkalmazhatósága — A 2006/123 irányelv 15. és 16. cikke — Arányosság”

### I – Bevezetés

1. A három egyesített ügy tárgyát azon nemzeti rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetősége képezi, amely szerint a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízást megszerezni kívánó vállalkozásoknak legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkével kell rendelkezniük, mert máskülönben – egyszerűen kifejezve – nem vehetnek részt a megfelelő eljárásban, illetve a megbízást semmisnek nyilvánítják.

2. A kérdést előterjesztő bíróság konkrétan azt kérdezi, hogy az ilyen nemzeti rendelkezés összeegyeztethető-e egyrészt a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>2</sup> 15. és 16. cikkével, másrészt pedig az elsődleges joggal.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — HL L 376., 36. o.; a továbbiakban: szolgáltatási irányelv vagy irányelv.

3. Az említett irányelv uniós jogban való megjelenése különböző kérdéseket vetett fel, amelyek elsősorban az irányelv harmonizációs jellegét<sup>3</sup>, de emellett többek között a tisztán belföldi esetekre való alkalmazhatóságát<sup>4</sup> és a 16. cikk hatályának és érvényességének kérdését<sup>5</sup> is érintik. A jelen ügyben mindazonáltal nem szükséges e problémák mindegyikével, de még a többségével sem foglalkozni. Feltételezve, hogy e szolgáltatás nyújtására a letelepedés szabadságának gyakorlása nélkül kerül sor, különösen azt javaslom majd a Bíróságnak, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségével közvetlenül az arányosság elve szempontjából foglalkozzon anélkül, hogy ennek során valamennyi említett szempontot megvizsgálná.

## II – Jogi háttér

A – Az uniós jog: a 2006/123 irányelv

4. A szolgáltatási irányelvnek nevezett 2006/123 irányelv „rendelkezéseket állapít meg a szolgáltatók letelepedési szabadsága gyakorlásának és a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében, a szolgáltatások magas színvonalának megőrzése mellett” (az 1. cikk (1) bekezdése).

5. Az irányelv III. fejezetének tárgyát a szolgáltatók letelepedésének szabadsága képezi. A 15. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását” a felsorolt – a társaság tulajdonlására vonatkozó követelményeket (c) pont) is magukba foglaló – követelmények „bármelyikének való megfeleléshez köti-e”.

6. A 15. cikk (3) bekezdése értelmében:

„A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

- a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;
- b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;
- c) arányosság: a követelményeknek alkalmasnak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.”

7. Az irányelv IV. fejezete a szolgáltatások szabad mozgásával foglalkozik. Az e fejezetben foglalt 16. cikk „A szolgáltatásnyújtás szabadsága” címet viseli, és (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.

3 — Lásd ezzel összefüggésben Barnard, C., „Unravelling the Services Directive”, *Common Market Law Review*, 2008., 382. és 383. o., van de Gronden, J., és de Waele, H., „All’s well that bends well? The constitutional dimension to the Services Directive”, *European Constitutional Law Review*, 2010., 404. o., Klamert, M., „Of empty glasses and double burdens: approaches to regulating the Services Market à propos the implementation of the Services Directive”, *Legal Issues of Economic Integration* 37, 2. sz. (2010.), 129. o., és Mortelmans, K., „The relationship between the Treaty rules and Community measures for the establishment and functioning of the internal market – Towards a concordance rule”, *Common Market Law Review*, 2002., 1324. és azt követő oldalak.

4 — Lásd Barnard, C., i.m., 351. o.; és De la Quadra-Salcedo Janini, T., „Mercado interior y Directiva de servicios”, *Revista catalana de dret públic*, 42. sz., 2011., 257–293. o.

5 — Lásd van de Gronden, J., és de Waele, H., i.m. 41. és azt követő oldalak; és Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE. Réflexion sur l’insertion dans le droit communautaire existant”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008., 62. és azt követő §-ok.

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását.

A tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez, amelyek nem tartják tiszteletben a következők alapelveket:

- a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmény sem közvetlenül, sem közvetve nem lehet megkülönböztető az állampolgárság, illetve jogi személyek esetén a letelepedés helye szerinti tagállam tekintetében;
- b) szükségesség: a követelménynek közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból indokoltnak kell lennie;
- c) arányosság: a követelménynek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.”

### B – Az olasz szabályozás

8. A 2009. január 28-i 2. sz. törvénnyel<sup>6</sup> törvénnyé alakított 2008. november 29-i 185. sz. törvényrendelet<sup>7</sup> 32. cikkének (7a) bekezdése a következőképpen rendelkezett:

„A területi vagy települési önkormányzat adóinak illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység végzésére jogosult magánvállalkozások nyilvántartásába való felvételhez a társaságoktól megkívánt minimális, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkének az 1997. december 15-i 446. sz. törvényrendelet 53. cikkének (3) bekezdése és a későbbi módosítások értelmében meghatározott összege legalább tízmillió euró. E korlátozás alól kivételt képeznek a túlnyomórészt állami részvétellel működő társaságok. Semmis a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység odaítélése olyan társaság részére, amely nem rendelkezik a fent említett pénzügyi feltétellel. A fent említett nyilvántartásba felvett társaságoknak fel kell emelniük tőkéjüket az említett minimális mértékre. Ennek megtörténteig nem kaphatnak új megbízást, illetve nem vehetnek részt erre kiírt pályázatokon.”

9. E rendelkezést a 2010. május 22-i 73. sz. törvénnyel<sup>8</sup> törvénnyé alakított 2010. március 25-i 40. sz. törvényrendelet<sup>9</sup> 3a. cikkének (3) bekezdése hatályon kívül helyezte. Az új szabályozás az adott település lakosságszámához igazodó mértékű minimális tőkét kíván meg.

### III – Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. A C-357/10. és C-358/10. sz. ügyek alapját az olaszországi Baranzate önkormányzata által bizonyos adók, illetve egyéb helyi bevételek igazgatásának, kivetésének és beszedésének a 2009. május 1-jétől 2014. április 30-ig terjedő öt éves időszakra történő koncesszióba adása tárgyában meghirdetett nyilvános pályázati eljárás képezi. A teljes időszakra vonatkozó becsült szolgáltatási összeg 57 000 euró volt. Hat, Olaszországban székhellyel rendelkező magánvállalkozás nyújtott be ajánlatot. E vállalkozások körébe tartozott a Duomo Gpa Srl (a továbbiakban: Duomo), a Gestione Servizi Pubblici Srl (a

6 — GURI, 22. sz., 2009. január 28.; Supplemento ordinario 14. sz.

7 — A családok, a munka, a foglalkoztatás és a vállalkozások támogatását szolgáló sürgős intézkedésekről, valamint a nemzeti stratégia kereteinek a válság elleni küzdelemmel összefüggő átalakításáról szóló törvényrendelet.

8 — GURI 120. sz., 2010. május 25.

9 — GURI 71. sz., 2010. március 26.

továbbiakban: GSP) és az Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (a továbbiakban: AIPA). 2009. április 1-jén és 3-án Baranzate önkormányzata közölte a Duomóval és a GSP-vel, hogy kizárta őket az eljárásból, mivel nem feleltek meg a 185/08. sz. törvényrendelet 32. cikkének (7a) bekezdésében meghatározott követelményeknek.

11. A C-359/10. sz. ügy alapját a Venegono Inferiore önkormányzata által meghirdetett hasonló pályázati eljárás képezi. Ebben az ügyben a reklámok utáni helyi adók és a plakátragasztás díjai megállapításának és rendes, valamint kényszerrel történő beszedésének a 2009. február 23-tól 2012. december 31-ig terjedő négyéves időszakra, előreláthatóan összesen 48 765 eurónak megfelelő összegért történő koncesszióba adásáról volt szó. Az ajánlatot benyújtó vállalkozások körébe többek között az Irtel SpA (a továbbiakban: Irtel) és az AIPA tartozott. 2009. március 9-én az ajánlatkérő úgy döntött, hogy az Irtelt kizárja az eljárásból, mivel az nem felel meg a 185/08. sz. törvényrendelet 32. cikkének (7a) bekezdése szerinti feltételnek.

12. A Duomo, a GSP és az Irtel a szerződések odaítélési eljárásaiból történő kizárásuk tárgyában hozott határozatokkal szemben jogorvoslattal éltek.

13. A Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia az eljárásokat felfüggesztette, és azok mindegyikében a következő kérdéseket terjesztette elő előzetes döntéshozatalra:

„A) Ellentétesek-e a 2006/123/EK irányelv 15. és 16. cikkének helyes alkalmazásával a 2008. november 29-i 185. sz. törvényrendelet 32. cikke (7a) bekezdésének - amelyet a 2009. január 28-i 2. sz. végrehajtási törvény iktatott be, és később a 2009. február 27-i 14. sz. törvény módosított - azon nemzeti rendelkezései, amelyek a többségi állami részvétellel működő társaságok esetét kivéve előírják:

- a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízások semmisségét olyan társaságok vonatkozásában, amelyek nem felelnek meg a legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkére vonatkozó pénzügyi feltételének;
- a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység végzésére jogosult magánvállalkozások nyilvántartásába felvett társaságok tőkéjének az előzőekben említett minimális mértékhez való igazítását;
- új megbízások vállalásának, vagy helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra kiírt pályázatokon való részvétel tilalmát a tőkeemelés fent említett kötelezettségének teljesítéséig?

B) Ellentétesek-e az Európai Közösséget létrehozó szerződés 3., 10., 43., 49., valamint 81. cikkének helyes alkalmazásával a 2008. november 29-i 185. sz. törvényrendelet 32. cikke (7a) bekezdésének - amelyet a 2009. január 28-i 2. sz. végrehajtási törvény iktatott be, és később a 2009. február 27-i 14. sz. törvény módosított - azon nemzeti rendelkezései, amelyek a többségi állami részvétellel működő társaságok esetét kivéve előírják:

- a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízások semmisségét olyan társaságok vonatkozásában, amelyek nem felelnek meg a legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkére vonatkozó pénzügyi feltételének;
- a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység végzésére jogosult magánvállalkozások nyilvántartásába felvett társaságok tőkéjének az előzőekben említett minimális mértékhez való igazítását az 1997. december 15-i 446. sz. törvényrendelet 53. cikkének (3) bekezdése és a későbbi módosítások értelmében;

- új megbízások vállalásának, vagy helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra kiírt pályázatokon való részvétel tilalmát a tőkeemelés fent említett kötelezettségének teljesítéséig?”

#### IV – A Bíróság előtti eljárás

14. A Bíróság Hivatala az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket 2010. július 19-én vette nyilvántartásba.

15. Baranzate önkormányzata, az olasz és a holland kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

#### V – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata

16. Miként arra már utaltam, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben felvetett mindkét kérdés tárgyát ugyanazon nemzeti rendelkezésnek az egyrészt a szolgáltatási irányelv által szabályozott, másrészt pedig közvetlenül a Szerződésből eredő, letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetősége képezi.

17. Jóllehet a második kérdés formálisan nem másodlagos jellegű az elsőhöz képest, de – anélkül, hogy ez túlságosan merész lenne – feltehető, hogy az irányelv jelen ügyekre történő alkalmazásának lehetséges nehézségei késztették a kérdést előterjesztő bíróságot arra, hogy másodikként a szóban forgó nemzeti rendelkezésnek a közvetlenül a Szerződésből eredő említett szabadságok alapján történő vizsgálatát kérje.

##### A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

18. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés tárgyát az képezi, hogy összeegyeztethető-e a szolgáltatási irányelv 15. és 16. cikkével az a többször hivatkozott olasz szabály, amely szerint a helyi önkormányzatok adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízást megszerezni kívánó vállalkozásoknak legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkével kell rendelkezniük, mert máskülönben nem vehetnek részt a megfelelő eljárásban, illetve a megbízást adott esetben semmisnek nyilvánítják.

19. Az irányelv idézett rendelkezései egyaránt részét képezik azon két „helyzet” különböző szabályozásának, amelybe valamely szolgáltató kerülhet: a „letelepedés szabadságának” helyzetébe, illetve a „szolgáltatásnyújtás szabadságának” helyzetébe, amely helyzetek egymástól némileg eltérő jogi szabályozás hatálya alá tartoznak.<sup>10</sup> Mielőtt azonban rátérnék annak kérdésére, hogy a jelen ügyben melyik szabályozás releváns – valamelyik vagy akár mindkettő –, elkerülhetetlen, hogy az irányelv alkalmazhatóságával foglalkozzak.

1. A szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságának kérdése

20. A szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságát lényegében két különböző szempontból vonták kétségbe: időbeli és anyagi jogi szempontból.

a) Időbeli szempontú kifogások: az átültetési időszak alatt elfogadott nemzeti rendelkezés

21. Mind a vitatott nemzeti rendelkezés elfogadására, mind pedig a közbeszerzési eljárás megindítására és a keresetet indító vállalkozásokat kizáró határozatok meghozatalára 2009. december 28., a szolgáltatási irányelv átültetésére meghatározott határidő (a 44. cikk (1) bekezdése) lejárt előtt került sor.

10 — E fogalmakat használom, amelyek véleményem szerint megfelelnek az olyan uniós szabályozás alapeszméjének, amelynek lényegi tárgyát a szolgáltatásnyújtás képezi, anélkül, hogy jelentőséggel bírna, hogy azt a letelepedéssel összefüggésben nyújtják-e, vagy sem.



22. E körülmény mindazonáltal nem releváns a letelepedés szabadságának szempontjából, mivel az irányelv 15. cikkének (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „2006. december 28-tól a tagállamok nem vezethetnek be semmilyen új, a (2) bekezdésben felsoroltakkal megegyező típusú követelményt, kivéve, ha a követelmény megfelel a (3) bekezdésben meghatározott feltételeknek”. Az ezen időpontot követően bevezetett vitatott követelményt tehát már az irányelv 15. cikkére tekintettel kell értékelni.

23. Az irányelv szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései nem tartalmazzak hasonló *standstill* szabályt, a fent tett megállapítás ennek ellenére erre az esetre is igaz. Az Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet<sup>11</sup> és a Société fiduciaire nationale d'expertise comptable ügyben 2011. április 5-én hozott ítélet<sup>12</sup> szerint a tagállamok az átültetési időszak alatt nem fogadhatnak el olyan rendelkezéseket, amelyek „komolyan veszélyeztetnék a [valamely] irányelv által meghatározott célt”.

24. Ezenfelül azt is figyelembe kell venni, hogy a jelen ügyben nem tűnik úgy, hogy a nemzeti rendelkezés átmeneti jelleggel bírt volna (azt ugyanis csak az irányelv átültetésére meghatározott határidő lejártá előtt egy évvel fogadták el)<sup>13</sup>. A vitatott rendelkezés hatályának rövid időtartama ezért nem elegendő sem annak feltételezéséhez, hogy pusztán az irányelv átültetésének egyik „szakaszáról” volt szó,<sup>14</sup> sem pedig annak megállapításához, hogy az nem „[veszélyeztethette komolyan] a[z] [...] irányelv által meghatározott célt”: a két hivatkozott ítélet szövegére tekintettel nem az a döntő, hogy az intézkedés veszélyeztette-e végső soron az irányelv célját, hanem hogy az veszélyeztethette volna-e az utóbbit (ha továbbra is hatályban marad).

b) Anyagi jogi kifogások: a szolgáltatási irányelv hatálya alól „kizárt” esetek

25. A Bizottság helyesen mutat rá arra, hogy a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére irányuló tevékenység Olaszországban az irányelv 4. cikkének 1. pontja értelmében vett „szolgáltatásnak” minősül, és így az irányelv hatálya alá tartozik (a 2. cikk (1) bekezdése).

26. A szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságával szemben azonban több anyagi jogi jellegű kifogást is felhoznak az irányelv hatálya alóli különböző kivételekre hivatkozva. Ezen eltérések, mivel kivételes rendelkezések, megszorítóan és semmiképpen sem analóg módon értelmezendők. A jelen ügyben véleményem szerint a hivatkozott kivételek egyike sem releváns.

27. Elsőként arra kell rámutatni, hogy az adók kivetésére, megállapítására és beszedésére irányuló tevékenység az adóztatási hatáskör gyakorlásához fűződő egyértelmű kapcsolata ellenére nem tekinthető az irányelv hatálya alól az EUMSZ 51. cikkben foglaltaknak megfelelően azért kizárt tevékenységnek, mert „közhatalom gyakorlásához kapcsolód[ik]” (a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének i) pontja). A terjedelmes ítélkezési gyakorlat szerint a Szerződés e cikkében meghatározott eltérési lehetőség nem terjeszthető ki a végleges döntés meghozatalával ténylegesen közhatalmat gyakoroló szerv részére végzett, pusztán kiegészítő, illetve előkészítő feladatokra. A Bíróság ezenfelül azt is leszögezte, hogy nem lehet az EUMSZ 51. cikkre hivatkozni akkor, ha a szóban forgó magánszervezetek a „hatáskörrel rendelkező hatóság aktív felügyelete alatt” közhatalmi feladatokat látnak el.<sup>15</sup> Egyértelmű, hogy az olasz jogrend a tulajdonképpeni adóztatási hatáskör gyakorlásának jogát az állami intézményeknek tartja fenn, és az egyes adók beszedését kiegészítő jellegű tevékenységnek tekinti, amely közvetett közigazgatási tevékenységként ezen intézmények felügyelete alatt végezhető, és így az irányelv hatálya alá tartozik.

11 — A C-129/96. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.) 45. és 46. pontja.

12 — A C-119/09. sz. ügyben hozott ítélet (EBHT 2011., I-2551. o.) 19. és 20. pontja.

13 — Lásd ezzel összefüggésben a C-422/05. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2007. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4749. o.) 64–68. pontját, amely pontokban a Bíróság figyelembe vette azt a körülményt, hogy a valamely irányelvvvel összeegyeztethetetlen nemzeti szabályozás az irányelv átültetésére meghatározott határidő lejártát megelőzően kevesebb mint három hónappal lépett hatályba.

14 — Lásd ezzel kapcsolatban a fent hivatkozott Inter-Environnement Wallonie ügyben hozott ítélet 49. pontját.

15 — A C-438/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2009. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-10219. o.) 36. és 37. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

28. A jelen ügyben vizsgált tényállás ugyanígy nem zárható ki a szolgáltatási irányelv hatálya alól az irányelv 2. cikkének (3) bekezdése alapján, amely úgy rendelkezik, hogy az irányelv „az adózás területére” nem alkalmazandó. Miként az a (29) preambulumbekkezdéséből kiderül, ezen eltérés a Szerződés különös rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tagállami adójogi intézkedéseket hivatott kizárni az irányelv hatálya alól. A szóban forgó tevékenységhez hasonlóan az „adózás” területén végzett közigazgatási tevékenységek ellenben ugyanúgy az irányelv hatálya alá tartoznak, mint az irányelv (33) preambulumbekkezdésében kifejezetten felsorolt pénzügyi tanácsadási tevékenységek is.

29. A jelen ügyben végezetül alighanem az irányelv 17. cikkének 5. pontjában meghatározott kivétel sem releváns, amely szerint a 16. cikk nem alkalmazandó „az adósságok bírói úton történő behajtás[ára]”, mivel a tevékenységet bíróságok részvétele nélkül gyakorolják.

30. Mindezek alapján tehát abból kell kiindulni, hogy a szolgáltatási irányelv alkalmazandó a jelen ügyre.

2. Az érintett szabadságok: a szolgáltató két lehetséges helyzete

31. A vitatott nemzeti rendelkezés egyértelműen az érintett szolgáltatóra vonatkozó – a szolgáltatási irányelv értelmében vett – „követelményt” határoz meg. Más szóval: a szolgáltatásnyújtás feltételeinek a vitatott nemzeti rendelkezésben foglalt szabályozása olyan elengedhetetlen feltételt foglal magába, amelynek „követelményként” ki kell állnia az irányelvvel való összeegyeztethetőség próbáját. Az irányelv mindazonáltal külön szabályozza e „követelményeket” azon két helyzet – a „letelepedés szabadságának” helyzete és a „szolgáltatásnyújtás szabadságának” helyzete – tekintetében, amelyben valamely szolgáltatásnyújtásra sor kerülhet. Ez már a kérdést előterjesztő bíróság első kérdésének megfogalmazásában is kifejezésre jut, amikor az mind az irányelv 15. cikkére, mind pedig annak 16. cikkére hivatkozik. Ezért meg kell állapítani, hogy a vitatott rendelkezés kizárólag az egyik vagy a másik szabadság szempontjából vizsgálandó-e.

32. A jelen tényállás első pillantásra kielégíti a letelepedés szabadságának alkalmazhatóságával kapcsolatban az ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételeket.<sup>16</sup> A vitatott koncessziók ugyanis egyrészt elég hosszú időre (négy, illetve öt évre) szóltak, másrészt pedig az adók beszedéséhez hasonló tevékenységek aligha folytathatók az adott településen vagy legalábbis belföldön található telephely vagy „állandó telephely” nélkül.

33. A tevékenység időtartama szempontjából figyelembe kell venni, hogy a szolgáltatás Szerződés értelmében vett fogalma olyan szolgáltatásokat is magában foglalhat, amelyeknek a nyújtása hosszabb időtartamra [...] [terjed ki]<sup>17</sup>. Csak „az állandó jelleggel vagy legalábbis előrelátható időbeli korlátozás nélkül folytatott tevékenység nem tartozik a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó közösségi rendelkezések hatálya alá”<sup>18</sup>. A tevékenység négy vagy öt éven keresztül történő gyakorlásának valószínűsége ezért nem elegendő.

34. Ugyanígy nem bír meghatározó jelentőséggel az a körülmény, hogy a tevékenység gyakorlásának helye szerinti államban rendelkezésre áll bizonyos, fizikai értelemben vett bázis. A Gebhard-ügyben hozott ítélet szerint „a Szerződés értelmében nem zár[ható] ki a szolgáltatást nyújtó számára annak lehetőség[e], hogy a fogadó tagállamban bizonyos infrastruktúrát teremtsen (akár iroda, dolgozószoba, vagy fogadóhelyiség formájában), amennyiben ez az infrastruktúra a szóban forgó szolgáltatás elvégzéséhez szükséges”<sup>19</sup>.

16 — A C-221/89. sz., Factortame és társai ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-3905. o.) 20. pontja.

17 — A C-215/01. sz. Schnitzer-ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14847. o.) 30. és 31. pontja. Lásd továbbá a C-171/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5645. o.) 26. pontját; a C-208/07. sz. von Chamier-Glisczinski-ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-6095. o.) 74. pontját; a C-97/09. sz. Schmelz-ügyben 2010. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-10465. o.) 42. pontját és a C-458/08. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-11599. o.) 85. pontját.

18 — A 196/87. sz. Steyman-ügyben 1988. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1988., 6159. o.) 16. pontja, a már hivatkozott Schnitzer-ügyben hozott ítélet 27–29. pontja és a C-456/02. sz. Trojani-ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-7573. o.) 28. pontja.

19 — A C-55/94. sz. ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 27. pontja. Lásd továbbá az irányelv (77) preambulumbekkezdését.

35. Az előzőekben kifejtettekre és arra a körülményre tekintettel, hogy a jelen ügyben nem zárható ki, hogy a szolgáltatásnyújtásra mind az egyik, mind pedig a másik helyzetben sor kerülhet, úgy vélem, hogy a vitatott rendelkezést az olasz bíróság kérelmének megfelelően mind a letelepedés szabadságára, mind pedig a szolgáltatásnyújtás szabadságára (a szolgáltatási irányelv 15. és 16. cikke) tekintettel meg kell vizsgálni.<sup>20</sup>

3. A vitatott rendelkezés vizsgálata a szolgáltatási irányelv 15. cikkére (a letelepedés szabadsága) tekintettel

36. A szolgáltatási irányelv a letelepedés szabadságának – a Bíróság klasszikus szóhasználatával élve – nem igazolható és – több feltétel teljesülése esetén – igazolható korlátozásait két lista keretében sorolja fel. Így a 14. cikk például a megkülönböztető követelményeket, az állampolgársági követelményeket vagy a lakóhellyel való rendelkezés követelményét magukba foglaló úgynevezett „tiltott követelményeket” tartalmazza. A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik e feltételek bármelyikének való megfeleléshez. A 15. cikk (2) bekezdése viszont a tagállamok által a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel való összeegyeztethetőségük esetén fenntartható követelményeket sorolja fel.

37. A 15. cikk (2) bekezdésének c) pontja értelmében e vizsgálandó vagy „értékelendő” követelmények körébe tartoznak „a társaság tulajdonlására vonatkozó követelmények” is. Egyértelműen megállapítható, hogy a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló koncesszió odaítélésére pályázókkal szemben a vitatott rendelkezés által támasztott követelmény (legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőke) könnyűszerrel ilyen követelménynek minősülhet. Ezért meg kell vizsgálni, hogy e követelmény megfelel-e az irányelv 15. cikkének (3) bekezdése szerinti feltételeknek: a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a szükségességnek és az arányosságnak.

a) A hátrányos megkülönböztetés tartalma

38. Miként azt fentebb már megállapítottam, a vitatott rendelkezés bel- és külföldiekre egyaránt alkalmazandó. A követelmény ezért az állampolgárság (vagy a székhely) szempontjából sem közvetve, sem közvetlenül nem megkülönböztető.<sup>21</sup>

b) A „szükségesség” feltétele, illetve a hivatkozott cél

39. A szolgáltatási irányelv a „szükségesség” kapcsán azt a hagyományos feltételt szabályozza, hogy a követelményt jogszerű célnak kell igazolnia.<sup>22</sup> A „szükségesség” e követelménye a letelepedés szabadsága területén konkrétan azt jelenti, hogy „a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania” (a 15. cikk (3) bekezdésének b) pontja). Az irányelv 4. cikkének 8. pontja értelmében „»közérdeken alapuló kényszerítő indok[ok]« [...] a Bíróság joggyakorlatában ilyenként elismert indokok”, köztük az említett rendelkezésben felsorolt indokok.<sup>23</sup> E

20 — A Bíróság csak akkor vizsgálja meg az érintett rendelkezést kizárólag e két alapvető szabadság egyikére tekintettel, ha kiderül, hogy ahhoz képest a másik szabadság teljesen másodlagos, és az adott rendelkezés ahhoz kapcsolódhat. Lásd a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.) 22. pontját, a C-390/99. sz. Canal Satellite Digital ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-607. o.) 22. pontját és a C-452/04. sz. Fidium Finanz ügyben 2006. október 3-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-9521. o.) 34. pontját.

21 — A magánvállalkozások túlnyomórészt állami részvétellel működő vállalkozásokkal (amelyekre e követelmény nem vonatkozik) szembeni esetleges hátrányos megkülönböztetése az első feltétel szempontjából irreleváns lenne, mivel az irányelv kizárólag az állampolgárság vagy a székhely alapján történő hátrányos megkülönböztetéssel foglalkozik. Az eltérő bánásmód egyébként a követett célra tekintettel alkalmasint igazolható lehet, de semmiképpen sem a jelen ügyben közvetlenül felmerülő kérdéskörrel van szó.

22 — Ez zavart okozhat tekintettel arra, hogy a „szükségesség” vizsgálatát hagyományosan az arányossági vizsgálat egyik szakaszának vagy részének tekintik.

23 — Az alábbi indokokról van szó: „közrend; közbiztonság; közegészség; a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése; a fogyasztók, a szolgáltatások igénybevevői és a munkavállalók védelme; a kereskedelmi ügyletek méltányossága; a csalás elleni küzdelem; a környezet és a városi környezet védelme; állategészségügy; szellemi tulajdon; a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése; szociálpolitikai és kulturpolitikai célok”.



felsorolás mindazonáltal csupán példálózó jellegű: az irányelv alapjául nyilvánvalóan nem az a szándék szolgált, hogy a közérdeken alapuló kényszerítő indokok listáját az irányelv 4. cikkében kifejezetten felsorolt indokokra korlátozzák, hanem általános kategóriára kívántak utalni, amelyet az ítélkezési gyakorlat mindig is nyitottnak tekintett.

40. A jelen ügyben az olasz hatóságok azzal érvelnek, hogy a jelen esetben vitatott, a tőkeminimum tekintetében meghatározott követelményt a kivetésre, megállapításra és beszedésre vonatkozó szolgáltatást kiszervező önkormányzatok pénzügyi érdekeinek attól való védelme teszi szükségessé, hogy a koncessziós társaságok fizetéképtelenné válásuk miatt ne legyenek képesek a beszedett összegeket adott időben befizetni az államkincstárba.

41. Ez az olasz hatóságok által hivatkozott igazolás ezért alkalmasint a szolgáltatási irányelv 15. cikke értelmében vett „közérdeken alapuló kényszerítő indoknak” tekinthető, és főszabály szerint alkalmas lehet a vitatott követelménynek a letelepedés szabadsága szempontjából történő igazolására.

c) Az arányosság vizsgálata

42. Másként alakul a helyzet az arányosság feltétele tekintetében.

43. Az irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontja a Szerződésben biztosított szabadságok korlátozásainak igazolásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlattal összhangban megkívánja, hogy a követelmények alkalmasak legyenek a célok teljesítésének biztosítására, ne haladják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és ne legyenek kiválthatók más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

44. A jelen ügyben vitatott követelmény alkalmassága az olasz hatóságok által hivatkozott cél, vagyis az önkormányzatok pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából nem kifogásolható. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy a beszedett összegeket nem azonnal utalják tovább az önkormányzatnak, hanem a beszedés és a befizetés között eltelik egy bizonyos időszak,<sup>24</sup> amely alatt a koncesszió jogosultja a pénzeszközöket számára nyereséget hozó és adott esetben kockázattal járó pénzügyi ügyletek lebonyolítására használhatja fel. A koncesszió jogosultjának tőkéje ilyen esetekben alkalmas biztosítékul szolgálhat az önkormányzat mint hitelező számára.

45. A cél szempontjából fennálló „alkalmasság” ellenére a vitatott intézkedés két szempontból is aránytalan.

46. A legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkére vonatkozó követelmény először is meghaladja az arra irányuló cél teljesítéséhez szükséges mértéket, hogy a közigazgatási szerveket megvédjék a szolgáltatás nyújtásával megbízott társaság általi esetleges nemteljesítéssel szemben. Véleményem szerint a probléma kevésbé a meghatározott összeg mértékében, mint inkább azon intézkedés egyáltalán nem differenciált jellegében rejlik, amely a beszedendő összegektől és végső soron az önkormányzatot mint hitelezőt terhelő kockázat gazdasági szempontú számszerűsítésétől függetlenül ugyanazt a mennyiségi követelményt írja elő.

47. Valóban nehézséget okoz elvont módon meghatározni, hogy a tízmillió eurós összeg a koncesszió magánjogi jogosultja által az önkormányzatnak nyújtandó pénzügyi „biztosíték” megfelelő számszerűsítésének tekinthető-e, de alighanem minden esetben nyilvánvalónak tűnik, hogy abban az esetben, ha a cél abban áll, hogy a közigazgatási szervek számára egyfajta „garanciát” kínáljanak annak kockázatával szemben, hogy a koncesszió jogosultja által beszedett összegeket nem utalják át időben az államkincstár részére, e garancia vagy biztosíték összegének az említett kockázat mértékétől függően különbözőképpen kell alakulnia. Mivel a koncesszió jogosultja által elkövetett kötelezettségszegés

24 — A befizetésre minden negyedév végén kerül sor.

szubjektív kockázatának megítélése nyilvánvalóan nehezen megbecsülhető vagy előrelátható változónak minősül,<sup>25</sup> legcélszerűbben objektív kockázatértékelésből, vagyis az adott önkormányzat által beszedhető adó mértékéből kellene kiindulni, mivel minél magasabb a szerződő fél által beszedhető összeg, annál nagyobb lehet a kár, amely az önkormányzatot a befizetés elmaradása vagy késedelme révén érheti.

48. A beszedhető adó mértéke (és végső soron az önkormányzatot terhelő objektív kockázat) ebből kiindulva többé-kevésbé pontosan számszerűsíthető azáltal, hogy vagy kizárólag az adott település adóalanyainak számát veszik alapul, vagy további tényezőket (például az elmúlt adóévekben beszedett adó alapján elvégzett becsléseket) is figyelembe vesznek, és a követelményeket a konkrét esetekre tekintettel egyedileg állapítják meg, vagy csoportokat, illetve sávokat képeznek, mindenképpen nyilvánvaló azonban, hogy így vagy úgy, de csak az olyan biztosíték tekinthető arányosnak, amelynek összege arányban áll a fedezendő lehetséges kockázattal.

49. E megoldás valószínűleg arra vezetne, hogy nem minden esetben szükséges tízmillió eurós biztosíték.<sup>26</sup> Ha így lenne, akkor a vitatott követelmény aránytalan, mivel a kisvállalkozásokat teljes mértékben megfosztja e tevékenység gyakorlásának lehetőségétől.

50. Másrészt úgy vélem, hogy az érintett önkormányzatok gazdasági érdekeinek védelmére irányuló cél más, kevésbé korlátozó módon is teljesíthető lenne, és ezenfelül úgy tűnik, hogy e módot a közbeszerzésekre vonatkozó olasz szabályozás már biztosítja. A kérdést előterjesztő bíróság a 2006. április 12-i 163. sz. törvényrendeletre<sup>27</sup> hivatkozott, amely láthatólag a szerződések odaítélési eljárásaiban való részvétel általános követelményeit határozza meg, amelyek biztosítékként is szolgálhatnak, mint például a bankgarancia nyújtása, a műszaki és pénzügyi teljesítőképesség, a fizetőképesség és a megbízhatóság stb. igazolása.

51. Az előzőekben kifejtettek közül azt a következtetést lehetne levonni, hogy a szolgáltatási irányelv 15. cikkével ellentétes a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló nemzeti rendelkezés.

4. A vitatott rendelkezés vizsgálata a szolgáltatási irányelv 16. cikkére (a szolgáltatásnyújtás szabadsága) tekintettel

52. A vitatott rendelkezésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó, az irányelv 16. cikkében foglalt szabályozásra tekintettel történő vizsgálata bizonyos mértékben párhuzamos az imént a letelepedés szabadsága kapcsán elvégzett vizsgálattal, és szintén arra az eredményre vezet, hogy a vitatott rendelkezés aránytalanság miatt nem egyeztethető össze az irányelvvel. A letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályok mindazonáltal némileg eltérnek egymástól, amely eltéréseket meg kell vizsgálni.

53. Az első eltérés abban áll, hogy a szolgáltatási irányelv 16. cikke a 15. cikkel ellentétben annak (2) bekezdésében csupán hatféle követelményt sorol fel,<sup>28</sup> amelyek között nem szerepel a tőkére vonatkozó követelmény. Semmi sem zárja ki azonban annak feltételezését, hogy ez utóbbi követelményt a 16. cikk (1) bekezdésében általános jelleggel szabályozott követelmények magukba foglalják, amely

25 — Az olasz jogalkotó e körülményt már bizonyos mértékben figyelembe vette azáltal, hogy a követelményt nem alkalmazza azokra a túlnyomórészt állami részvétellel működő vállalkozásokra, amelyek mögött az államkincstár áll.

26 — Az olasz jogalkotó ezt az arányosságbeli hiányosságot közvetlenül elismerte akkor, amikor 2010-ben módosította a vitatott rendelkezést. A már hivatkozott 2010. évi 73. sz. törvényben foglalt új szabályozás szerint a tőkeminimum követelménye az adott település lakosságszámához igazodik, és így jelenleg csak akkor van szükség tízmillió eurós tőkére, ha a tevékenységet több mint 200 000 lakosú területi vagy települési önkormányzatok területén kívánják gyakorolni (ha egy kevesebb mint 100 000 lakosú település vagy több, de összesen legfeljebb 100 000 lakosú települések adókövetéséről van szó, akkor a szükséges összeg egymillió euró, a kevesebb mint 200 000 lakosú települések esetében pedig ötmillió euró).

27 — Codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi, forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GURI 100. sz., 2006. május 2.).

28 — Nyilvánvalóan igazolható követelményekről van szó, mivel a 16. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem akadályozható abban, hogy követelményeket írjon elő a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és összhangban vannak az (1) bekezdéssel. [...]”

bekezdés harmadik albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez”, amelyek nem tartják tiszteletben a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, a szükségességnek és az arányosságnak az alapelvét. A vizsgálat ezért ismét e három feltételre terjed ki.

54. A második eltérés a „szükségesség” feltételének fogalmával kapcsolatos, amely a szolgáltatásnyújtás szabadsága területén lényegesen szűkebb a letelepedés szabadságának területéhez képest. A 15. cikk (3) bekezdésével ellentétben a 16. cikk (1) bekezdésének b) pontja nem utal általános jelleggel az ítélkezési gyakorlat által meghatározott „közérdeken alapuló kényszerítő indokokra”, hanem ehelyett az adott követelmény igazolására alkalmas célok nyilvánvalóan kimerítő jellegű felsorolását tartalmazza: „közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempont[ok]”<sup>29</sup>.

55. E megfogalmazás annak kérdését veti fel, hogy a vitatott követelmény tekintetében hivatkozotthoz hasonló cél besorolható-e az említett négy kategória valamelyikébe. Éppígy nem zárja ki semmi sem a 16. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt felsorolás kimerítő jellegének, vagy akár e felsorolás Szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségének, és végső soron e tekintetben az irányelv érvényességének kétségbe vonását.<sup>30</sup>

56. Az arányossági vizsgálat a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetében mindazonáltal megegyezik a „letelepedés szabadsága” esetében elvégzett vizsgálattal, és – amint már említettem – a vitatott rendelkezés nem állja ki annak próbáját. Erre tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetében először az arányosságot vizsgálja meg a jelen indítvány 45–50. pontja alapján anélkül, hogy előtte a hivatkozott cél jogszerűségének kérdésével foglalkozna.

57. Ezért a szolgáltatási irányelv 16. cikkével is mindenképpen ellentétes a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló nemzeti rendelkezés.

5. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdéssel kapcsolatos következtetés

58. Az előzőekben kifejtettekből azt a következtetést lehetne levonni, hogy a szolgáltatási irányelv 15. és 16. cikkével ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely szerint a helyi önkormányzatok adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízást megszerezni kívánó vállalkozásoknak legalább tízmillió eurós teljes mértékben befizetett jegyzett tőkével kell rendelkezniük.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

59. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság az elsődleges jogra mint a jogszerűség mércéjére hivatkozva azt kérdezi, hogy a vitatott rendelkezés összeegyeztethető-e az EK 3., EK 10., EK 43., EK 49. és EK 81. cikkel.

60. Véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésnek ezt a részét, amely az EK 3. cikkre<sup>31</sup>, az EK 10. cikkre<sup>32</sup> és az EK 81. cikkre (EUMSZ 101. cikk) vonatkozó részét elfogadhatatlannak kell nyilvánítani a ténybeli és jogszabályi háttérre vonatkozó, a vitatott rendelkezés és a Szerződés versenyre vonatkozó rendelkezései közötti összefüggés megteremtésére alkalmas

29 — A környezetvédelem kivételével, amelynek közérdekű célként betöltött szerepét az ítélkezési gyakorlat rögzíti, a további három cél az (EUMSZ 62. cikk értelmében a szolgáltatásnyújtás szabadságára is alkalmazandó) EUMSZ 52. cikkben említett célokra felel meg.

30 — Mazák főtanácsnok a fent hivatkozott Société fiduciaire nationale d'expertise comptable ügyben 2010. május 18-án ismertetett indítványában már rámutatott arra, hogy a 16. cikk (1) bekezdésének b) pontjában foglalt felsorolás esetleges megszorító jellege ellentétben állhat a szolgáltatási irányelv egyéb rendelkezéseivel, különösen a 24. cikk (2) bekezdésével: „Első pillantásra úgy tűnhet, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát képező szakmai szabályok csak a 2006/123 irányelv 16. cikke (1) bekezdésének b) pontjában említett négy indokkal igazolhatók. Azonban ennek az értelmezésnek az lenne a következménye, hogy a 2006/123 irányelv 24. cikke (2) bekezdésének első mondatát, amely azon indokokat – nevezetesen a szabályozott szakma függetlenségének, méltóságának és tisztességének, továbbá a szakmai titoktartásnak a védelme – sorolja fel, amelyek az olyan szakmai etikai szabályok létezését indokolják, mint a jelen esetben az ügynöki tevékenység tilalma, nem lehetne a gyakorlatba átültetni. Lehetetlen azt elvárni, hogy ugyanazon szakmai etikai szabályok egyidejűleg a többi indoknak is megfeleljenek” (62. pont).

31 — Időközben hatályát veszítette. Tartalmát beépítették az EUMSZ 3–EUMSZ 6. cikkbe.

32 — Időközben hatályát veszítette. Tartalmát beépítették a jöhszemű együttműködésre vonatkozó EUSZ 4. cikk (3) bekezdésébe.

megfelelő adatok hiányában. Ezek az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelő követelmények „különösen érvényesek a versenyjog területén, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek”<sup>33</sup>. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés e rendelkezések kizárása után az EK 43. cikkre és az EK 49. cikkre (EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk), vagyis a vitatott rendelkezésnek a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetőségére korlátozódik.

61. Miután az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést így leszűkítettük, és tekintettel arra, hogy arra a következtetésre jutottunk, hogy a szolgáltatási irányelv a jelen ügyre alkalmazható, nem lenne szükséges annak megválaszolása. Nem szabad ugyanis megfelelkezni arról, hogy a vonatkozó terjedelmes ítélkezési gyakorlat<sup>34</sup> szerint a Szerződés szabadságokra vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatók tovább az uniós jogalkotó által elvégzett harmonizáció tárgyát képező területeken.<sup>35</sup>

62. Ha abból indulnánk ki, hogy a szolgáltatási irányelv nem alkalmazható, akkor a vitatott rendelkezésnek a Szerződésre tekintettel történő vizsgálata lényegében nem térne el az előző szakaszban kifejtettektől: a probléma továbbra is a meghozott korlátozó intézkedés arányosságában állna.

63. A Szerződés „közvetlen” alkalmazásával szemben természetesen nem lehetne az alapeljárás tisztán belföldi jellegére hivatkozni. Igaz ugyan, hogy valamely nemzeti szabályozás csak akkor „tartozhat a Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá, ha a Közösségen belüli kereskedelemmel kapcsolatos tényállásokra alkalmazandó”. Az ítélkezési gyakorlat azonban azt is elismeri, hogy a Bíróság által az ilyen szabályozások Szerződéssel való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdésre adott válasz hasznos lehet a kérdést előterjesztő bíróság számára, ha a szóban forgó rendelkezés a bel- és külföldiekre egyformán alkalmazandó.<sup>36</sup>

64. Ezenfelül megítélésem szerint az a körülmény, hogy a vitatott nemzeti rendelkezés már hatályát vesztette, nem gyakorolt hatást a fent levont következtetésre, mivel nem zárható ki, hogy a vitatott nemzeti rendelkezés valamely más tagállamban letelepedett jogalanyokra hatályának időtartama alatt alkalmasint hatást fejtett ki. Az olasz kormány által az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlansága kapcsán kifejtettekre ehelyütt válaszolva: a Bíróság válaszára szükség van a folyamatban lévő, többek között a Duomo, a GSP és az Irtel által megindított nemzeti jogviták eldöntéséhez.

33 — A C-320/90-C-322/90. sz., Telemarscabruzzo és társai egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-393. o.) 7. pontja; a C-176/96. sz., Lehtonen és Castors Braine ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2681. o.) 22. pontja; a C-134/03. sz. Viacom Outdoor ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1167. o.) 23. pontja; a C-238/05. sz., Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11125. o.) 23. pontja; a C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-11135. o.) 20. pontja és a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-2055. o.) 32. pontja.

34 — Lásd ebben az értelemben az 5/77. sz. Tedeschi-ügyben 1977. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1555. o.) 35. pontját; a C-150/88. sz. Parfümeriefabrik 4711 ügyben 1989. november 23-án hozott ítélet (EBHT 1989., 3891. o.) 28. pontját; a C-37/92. sz., Vanacker és Lesage ügyben 1993. október 12-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-4947. o.) 9. pontját; a C-5/94. sz. Hedley Lomas-ügyben 1996. május 23-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-2553. o.) 18. pontját; a C-1/96. sz. Compassion in World Farming ügyben 1998. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-1251. o.) 47. pontját; a C-112/97. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. március 25-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1821. o.) 54. pontját; a C-350/97. sz. Monsees-ügyben 1999. május 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2921. o.) 24. pontját; a C-324/99. sz. Daimler Chrysler ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-9897. o.) 32. pontját; a C-241/01. sz. National Farmers' Union ügyben 2002. október 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9079. o.) 48. pontját; a C-99/01. sz., Linhart és Biffl ügyben 2002. október 24-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9375. o.) 18. pontját; a C-257/06. sz. Roby Profumi ügyben 2008. január 24-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-189. o.) 14. pontját és a C-132/08. sz. Lidl Magyarország ügyben 2009. április 30-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3841. o.) 42. pontját. Lásd továbbá Geelhood főtanácsnok 2002. július 4-én ismertetett indítványainak 45. pontját (a C-221/00. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyre [2003. január 23-i ítélet, EBHT 2003., I-1007. o.], valamint a C-421/00. sz., C-426/00. és C-16/01. sz., Sterbenz és Haug egyesített ügyekre [2003. január 23-i ítélet, EBHT 2003., I-1065. o.] vonatkozó indítvány). A főtanácsnok az ítélkezési gyakorlat koherenciájának e tekintetben tetten érhető bizonyos mértékű hiányosságára is utal (44. pont).

35 — Ez az ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben véleményem szerint annak ellenére alkalmazható, hogy a szolgáltatási irányelv nem felel meg az Unió harmonizációs jogszabályai „klasszikus” modelljének.

36 — A C-448/98. sz. Guimont-ügyben 2000. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-10663. o.) 21. pontja; a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8621. o.) 39. pontja; a C-451/03. sz. Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ügyben 2006. március 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-2941. o.) 29. pontja; a fent hivatkozott Attanasio Group ügyben hozott ítélet 23. és 24. pontja; valamint a C-570/07. és C-571/07. sz., Blanco Pérez és Chao Gómez egyesített ügyekben 2010. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 2010., I-4629. o.) 39. és 40. pontja.



65. Ennélfogva – azonban mindenképpen másodlagosan – abból kell kiindulni, hogy az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel ellentétes a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló nemzeti rendelkezés, amely a jelen indítvány 45–50. pontjában kifejtettek alapján aránytalan.

## VI – Véggövetkeztetések

66. Összefoglalva, azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia által előterjesztett kérdésekre az alábbi választ adja:

- „1) A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. és 16. cikkével ellentétes azon nemzeti rendelkezés, amely a többségi állami részvétellel működő társaságok esetét kivéve előírja:
- a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra irányuló megbízások semmisségét olyan jogalanyok vonatkozásában, amelyek nem felelnek meg a legalább tízmillió eurós, teljes mértékben befizetett jegyzett tőkére vonatkozó pénzügyi feltételének;
  - a helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó tevékenység végzésére jogosult nyilvántartásába felvett társaságok tőkéjének az előzőekben említett minimális mértékhez való igazítását;
  - új megbízások vállalásának vagy helyi önkormányzat adóinak, illetve egyéb bevételeinek kivetésére, megállapítására és beszedésére vonatkozó szolgáltatásra kiírt pályázatokon való részvétel tilalmát a tőkeemelés fent említett kötelezettségének teljesítéséig.
- 2) Másodlagosan: az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel ellentétes az 1) pontban meghatározotthoz hasonló nemzeti rendelkezés.”