

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2009. október 1-je *

A C-567/07. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2007. december 27-én érkezett, 2007. december 19-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Minister voor Wonen, Wijken en Integratie**

és

a **Woningstichting Sint Servatius**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, A. Tizzano (előadó), A. Borg Barthet, E. Levits és J.-J. Kasel bírák,

* Az eljárás nyelve: holland.

főtanácsnok: M. Poiares Maduro,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. március 19-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Woningstichting Sint Servatius képviselőjében M. de Boer, J. de Pree és P. Slot advocaten,

- a holland kormány képviselőjében C. Wissels és Y. de Vries, meghatalmazotti minőségben,

- a német kormány képviselőjében M. Lumma, meghatalmazotti minőségben,

- az ír kormány képviselőjében D. O'Hagan, meghatalmazotti minőségben, segítője: M. Gray barrister,

- a magyar kormány képviselőjében Fazekas J., Somssich R. és Borvölgyi K. meghatalmazotti minőségben,

- a lengyel kormány képviselőjében M. Dowgielewicz, P. Kucharski és K. Majcher, meghatalmazotti minőségben,

- a svéd kormány képviselőjében S. Johannesson, meghatalmazotti minőségben,

- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében E. Traversa, V. Di Bucci, H. van Vliet és A. Nijenhuis, meghatalmazotti minőségben,

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 56. cikk, az EK 58. cikk, az EK 86. cikk (2) bekezdése, az EK 87. cikk és az EK 88. cikk értelmezésére vonatkozik.

- 2 A kérelmet a Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (lakásügyi, körzeti és integrációügyi miniszter, a továbbiakban: miniszter) és a Woningstichting Sint Servatius (a továbbiakban: Servatius) között ez utóbbi, Hollandiában a szociális lakásügy területén működő, jóváhagyott szervezet részére egy liège-i (Belgium) ingatlanprojektbe történő beruházás engedélyezésének a miniszter általi elutasítása tárgyában folyamatban lévő eljárás keretében terjesztették elő.

A nemzeti jogi háttér

3 A holland alkotmány 22. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „A megfelelő lakhatás biztosítása az állam feladata”. E szolgáltatás jellegét és terjedelmét a lakástörvény (Woningwet) és a szociális bérleti ágazat igazgatásáról szóló rendelet (Besluit beheer sociale-huursector, a továbbiakban: BBSH) határozza meg.

4 A lakástörvény 70. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Királyi rendelet kizárólag a lakásügy területén működő szervezetként jóváhagyhat olyan teljes jogképességgel rendelkező társulásokot és alapítványokat, amelyeknek célja, hogy kizárólag a lakásügy területén tevékenykedjenek, azonban a lakásügytől eltérő érdekből nem céljuk kifizetések teljesítése.”

5 Az említett törvény 70c. cikke értelmében:

„A jóváhagyott szervezetek elsősorban olyan személyek lakhatását biztosítják, akik jövedelmük vagy egyéb körülményeik miatt nehezen találnak megfelelő lakást. [...]”

6 Az említett törvény 70d. cikke a következőt mondja ki:

„(1) A jóváhagyott szervezetek – a 71a. cikk (1) bekezdésével és b) pontjával összhangban – a hatáskörrel rendelkező miniszter felügyelete alá tartoznak.

(2) A felügyelet területén közigazgatási rendelet útján vagy ilyen rendelet alapján kiegészítő rendelkezéseket fogadnak el. [...]”

7 A lakástörvény 120a. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„A közigazgatási rendeletben vagy a rendelet alapján előírható, hogy a hatáskörrel rendelkező miniszter kivételesen és ideiglenesen eltérhet a közigazgatási rendelettől vagy a rendelet alapján előírt rendelkezésektől, vagy ilyen eltérést engedélyezhet.”

8 A BBSH 9. cikke értelmében valamely jóváhagyott szervezet alapító okiratának módosításait – beleértve a tevékenységének földrajzi hatókörére irányuló módosítást is – a hatáskörrel rendelkező miniszternek jóvá kell hagynia.

9 A BBSH 11. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a] jóváhagyott szervezet kizárólag a lakásügyek területén működik”.

10 Végül pedig a BBSH 49. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A hatáskörrel rendelkező miniszter e rendeletről kísérleti jelleggel eltérhet vagy eltérést engedélyezhet, ha véleménye szerint a lakásügy érdekében erre szükség van.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 11 A Servatius a lakástörvény 70. cikkének (1) bekezdése alapján jóváhagyott szervezet. Alapító okirata szerinti szociális célkitűzése kizárólag a lakásügy területén folytatott tevékenység gyakorlása, tevékenységi területe pedig bizonyos holland településekre korlátozódik. A Servatius az egyetlen részvényese és ügyvezetője a Servatius Holding Maastricht BV holding társaságnak.
- 12 A holland határtól 30 km-re lévő Liège városban lakásépítés megvalósítása céljából, a Servatius – a Servatius Holding Maastricht BV-n keresztül – két, a belga jog szerinti társaságot hozott létre, és kérte a hatáskörrel rendelkező holland minisztert, hogy a lakástörvény 120a. cikkének és a BBSH 49. cikkének megfelelően biztosítson számára kísérleti jellegű engedélyt. A projekt eladásra és bérbeadásra szánt lakások, parkolók és üzlethelyiségek összességére vonatkozott.
- 13 A Servatius a projekt finanszírozása érdekében az egyik belga leányvállalatának 1,5%-os kamattal pénzt adott kölcsön, miután saját maga – Hollandiában jóváhagyott szervezetként – különösen kedvező feltételek mellett kötött hitelszerződést.

- 14 A miniszter 2002. december 5-i határozatával a belgiumi építési helyszín miatt elutasította a Servatius projektjét. A miniszter azon a véleményen volt, hogy a Servatius nem bizonyította, hogy az említett projekt a holland lakáspiac és különösen a maastrichti (Hollandia) régió lakáskeresői számára előnyös. A Servatius építési projektje ennél fogva nem kapta meg a lakástörvény 120a. cikke és a BBSH 49. cikke szerinti, azon kísérleti jellegű projekt státuszt, amely lehetővé tette volna számára a Belgiumban tervezett építés megvalósítását.
- 15 A miniszter 2003. december 29-i határozatával a Servatius által az építési projektje engedélyezését elutasító határozat ellen benyújtott panaszt megalapozatlannak nyilvánította.
- 16 A Rechtbank Maastricht (maastrichti kerületi bíróság) 2006. május 19-i ítéletével helyt adott a Servatius említett határozat ellen benyújtott keresetének, és a határozat hatályon kívül helyezését követően visszautalta az ügyet a miniszter elé, elrendelve, hogy hozzon új határozatot a Servatius panaszával kapcsolatban.
- 17 A miniszter a kérdést előterjesztő bíróság előtt 2006. június 29-én ezen ítélet ellen fellebbezést nyújtott be.
- 18 A Raad van State, mivel kétségei merültek fel az EK 56. cikk, az EK 58. cikk, az EK 86. cikk (2) bekezdése, az EK 87. cikk, valamint az EK 88. cikk értelmezésével kapcsolatban, úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:
- „1) Az EK 56. cikk értelmében vett tőke szabad mozgása korlátozásáról van-e szó, ha előzetes miniszteri engedély nélkül nem végezhet határon átnyúló tevékenységeket az a vállalkozás, amelyet a törvény a hollandiai lakásügy érdekeinek előmozdítására hagy jóvá, amely célra e vállalkozás állami forrásokat vehet igénybe, és amely

törvényi előírás alapján kizárólag a lakásügy érdekében és alapvetően Hollandiában tevékenykedhet (jóváhagyott szervezet)?

- 2) a) Tekinthes-e valamely tagállam a lakásügy érdekeit az EK 58. cikk értelmében vett közrendi indoknak?

b) Tekinthes-e valamely tagállam a lakásügy érdekeit a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő oknak?

c) Tekinthes-e különösen valamely tagállamnak a lakáspolitikai hatékonyságához és finanszírozhatóságához fűződő érdeke az EK 58. cikk értelmében vett közrendi indoknak vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő oknak?
- 3) a) Ha valamely jóváhagyott szervezet esetében az 1) kérdésben említett előzetes engedély követelménye olyan korlátozásnak minősül, amely a 2.a), 2.b) és 2.c) kérdés értelmében igazolható, szükséges és arányos-e ez a követelmény?

b) Az a tagállam, amely erre az igazolásra támaszkodik, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik-e az érintett közérdek mértékének és ezen érdek előmozdítása módjának a meghatározása során? Van-e itt jelentősége annak, hogy az [Európai] Közösség a lakásügy területén nem vagy alig rendelkezik hatáskörrel?

- 4) a) A tőke szabad mozgása korlátozásának igazolása érdekében hivatkozhat-e valamely tagállam az EK 58. cikkben említett és a Bíróság ítélezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő okok mellett vagy ezekkel összefüggésben az EK 86. cikk (2) bekezdésére, ha az érintett vállalkozásoknak különleges jogokat biztosítanak, és e vállalkozások általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával vannak megbízva?
- b) Az EK 58. cikk értelmében vett közrendi indokok és a Bíróság ítélezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő okok megegyeznek-e tartalmilag az EK 86. cikk (2) bekezdésében említett általános gazdasági érdekekkel?
- c) Az érintett tagállam által az EK 86. cikk (2) bekezdésére történő hivatkozásnak, miszerint a különleges jogokkal felruházott érintett vállalkozások általános gazdasági érdekű feladatokat látnak el, nagyobb súlya van-e, mint az EK 58. cikk értelmében vett közrendi indokra és a Bíróság ítélezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő okra való hivatkozásnak?
- 5) a) Lehet-e az 1) kérdésben említett jóváhagyott szervezetként működő azon vállalkozásokat, amelyek egyrészt kötelesek minden forrásukat a lakásügyre fordítani, másrészt ugyanakkor a lakásügy érdekében gazdasági tevékenységeket is gyakorolhatnak, valamennyi tevékenységükre vagy azok egy részére tekintettel olyan vállalkozásoknak tekinteni, amelyeket az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében vett általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal bíztak meg?
- b) Hogy az 5a) kérdésre igenlő választ lehessen adni, szükséges-e az érintett vállalkozásoknak külön könyvelést vezetniük, amelyből világosan kiderül, hogy mely kiadások és bevételek kapcsolódnak egyrészt a szociális és másrészt a gazdasági tevékenységeikhez, és szükséges-e, hogy ezt a kötelezettséget

nemzeti jogszabály írja elő? Ennek során biztosítani kell-e azt, hogy a tagállam által nyújtott pénzügyi eszközöket kizárólag szociális tevékenységekre és azok folyamatos fenntartására használják fel?

- 6) a) Amennyiben az 1) kérdésben említett jóváhagyott szervezet valamennyi tevékenységére vagy azok egy részére tekintettel olyan vállalkozásnak tekintendő, amely az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával van megbízva, igazolhatja-e az ilyen jellegű szolgáltatások nyújtásával történő megbízás azt, hogy a jóváhagyott szervezetnek a tőke szabad mozgásának az EK 56. cikk értelmében vett korlátozásával kell szembesülnie?
- b) Az a tagállam, amely erre az igazolásra támaszkodik, széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik-e az érintett általános gazdasági érdek mértékének és ezen érdek előmozdítása módjának a meghatározása során? Van-e itt jelentősége annak, hogy a Közösség a lakásügy területén nem vagy alig rendelkezik hatáskörrel?
- 7) a) Az a körülmény, hogy valamely tagállam az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében vett meghatározott vállalkozásoknak pénzügyi eszközt nyújt, szükségessé teheti-e e vállalkozások tevékenységeinek területi korlátozását annak megakadályozása érdekében, hogy e pénzügyi eszköz jogellenes állami támogatásnak minősüljön, és hogy az ilyen pénzügyi eszközt más tagállamban felhasználó vállalkozások a piaci szabályoknak nem megfelelő feltételek mellett versenyezzenek az ezen utóbbi tagállam vállalkozásaival?
- b) Előírhatja-e valamely tagállam, a jelen esetben Hollandia, az 1) kérdésben említett azon jóváhagyott szervezetnek, amely egy másik tagállamban mind szociális, mind gazdasági jellegű lakásépítési tevékenységet kíván folytatni, hogy előzetes engedélyt szerezzen be, amennyiben az első tagállamban törvény még nem írja elő e két tevékenység szétválasztását? Az EK 87. cikk és EK 88. cikk betartására tekintettel az előzetes engedély követelménye szükségszerű és arányos eszköz-e ebben az esetben?”

Az első, második és harmadik kérdésről

19 Az együttesen vizsgálandó első három kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a tőke szabad mozgásának az EK 56. cikk értelmében vett korlátozását képezi-e, ha egy tagállam megköveteli, hogy a Servatiushoz hasonló, a lakástörvény 70. cikkének (1) bekezdése értelmében jóváhagyott szervezet – a lakásügy területén működő szervezetként – előzetes engedélyt szerezzen be egy másik tagállambeli építkezéssel kapcsolatos beruházások megvalósítása céljából. Az e kérdésre adandó igenlő válasz esetén az említett bíróság egyrészt azt kívánja tudni, hogy ez a fajta korlátozás – az EK 58. cikk által kifejezetten megengedett eltérés értelmében vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert közérdeken alapuló kényszerítő ok alapján – igazolható-e az érintett tagállamban a lakáspolitikához fűződő érdekekkel, valamint az e politika finanszírozhatóságával kapcsolatos indokokkal, másrészt pedig azt, hogy egy ilyen korlátozás az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges-e, és arányos-e azzal.

20 E kérdések megválaszolásához bevezetésképpen emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tőkemozgások körébe tartoznak azok a műveletek, amelyekkel valamely tagállam területén az ott lakóhellyel nem rendelkező személyek ingatlanberuházást hajtanak végre, amint az a[z EK]-Szerződés [Amszterdami Szerződés által hatályon kívül helyezett] 67. cikkének végrehajtásáról szóló, 1988. június 24-i 88/361/EGK tanácsi irányelv (HL L 178., 5. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 10. o.) I. mellékletében szereplő tőkemozgások nomenklatúrájából következik, amely nomenklatúra a tőkemozgás fogalmának meghatározása kapcsán megtartotta irányadó szerepét (lásd különösen a C-370/05. sz. Festersen-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-1129. o.] 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Más szóval, a más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő jog – gyakorlása során – tőkemozgást idéz elő (lásd különösen a C-515/99., C-519/99–C-524/99. és C-526/99–C-540/99. sz., Reisch és társai egyesített ügyekben, 2002. március 5-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-2157. o.] 29. pontját, valamint a fent hivatkozott Festersen-ügyben hozott ítélet 22. pontját).

- 21 Ennélfogva – amint azt a Bíróság már megállapította – az EK 56. cikk (1) bekezdésében szerint tiltott, tőke mozgást korlátozó intézkedések azon intézkedéseket foglalják magukban, amelyek alkalmasak arra, hogy eltántorítsák egy tagállam lakosait attól, hogy más tagállamokban hajtsanak végre ingatlanberuházásokat (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Festersen-ügyben hozott ítélet 24. pontját).
- 22 Ilyen esetet képeznek különösen az ingatlanberuházásokat előzetes engedélyezési eljárásnak alárendelő nemzeti intézkedések, amelyek ily módon – céljuknál fogva – korlátozzák a tőke szabad mozgását is (lásd ebben az értelemben a C-302/97. sz.. Konle-ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet [EBHT 1999., I-3099. o.] 39. pontját, valamint a fent hivatkozott Reisch és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 32. pontját).
- 23 Az alapeljárásban kétségtelen, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések alapján a jóváhagyott holland szervezeteknek a, határokon átnyúló ingatlanberuházásokkal kapcsolatos projektjeiket pontosan egy előzetes közigazgatási engedélyezési eljárásnak kell alávetniük, amelynek keretében nekik kell bizonyítaniuk, hogy az érintett beruházásokat a hollandiai lakásügy érdekében valósítják meg.
- 24 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a tőke szabad mozgásának korlátozását képezi az ilyen szervezetekre vonatkozó azon kötelezettség, miszerint a székhelyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamokban ingatlanberuházások végrehajtása céljából a hatáskörrel rendelkező minisztertől előzetes engedélyt kell szerezniük.
- 25 Emlékeztetni kell azonban arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tőke szabad mozgását korlátozó nemzeti intézkedéseket igazolhatják az EK 58. cikkben említett okok vagy közérdeken alapuló kényszerítő okok, feltéve, hogy alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (lásd a C-112/05. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-8995. o.] 72. és 73. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

- 26 Az alapügyben a holland kormány azzal érvel, hogy a szóban forgó előzetes engedélyezési rendszert az e tagállam által követett lakáspolitikával, valamint az annak finanszírozhatóságával összefüggő követelmények, az EK 58. cikk szerinti közrendi indokok, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert valamely közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja.
- 27 Egy ilyen rendszer így annak biztosítására irányul, hogy a jóváhagyott szervezetek – alapító okiratuknak megfelelően – a hollandiai lakásügyi érdekeket képviselő projektekbe ruházzanak be, különösen az alacsony jövedelműek vagy a lakosság más, kedvezőtlen helyzetű rétegei számára megfelelő lakáskínálat biztosítása érdekében. Ezzel egyúttal az is elkerülhető, hogy – veszélyeztetve az említett lakáspolitikai hatékonyságát és finanszírozhatóságát – más gazdasági tevékenységekre fordítsák azokat a pénzügyi eszközöket, amelyeket az alapító okiratukban foglalt feladatuk jogcímén kapnak.
- 28 Márpedig elsősorban az EK 58. cikkben megengedett eltérések tekintetében elegendő megállapítani, hogy még ha el is fogadjuk, hogy egy tagállamban a szociális lakásügy előmozdításának szükségessége alapvető társadalmi érdek lehet, nem lehet a közrendre hivatkozni a jelen ügyben, mivel a jóváhagyott szervezetekre háruló törvényi kötelezettségek feltételezett be nem tartása, valamint a részükre biztosított pénzeszközöknek ténylegesen nem társadalmi jellegű tevékenységekre történő fordítása nem képezhet ilyen alapvető érdeket érintő, valós és megfelelően komoly jogsértést (lásd, ebben az értelemben a C-54/99. sz., Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1335. o.] 17. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 29 A közérdeken alapuló kényszerítő okokra alapított indokok tekintetében továbbá emlékeztetni kell arra, a Bíróság már elismerte, hogy a nemzeti szabályozások korlátozhatják a tőke szabad mozgását az ingatlanpiaci nyomással szembeni küzdelemre vagy a vidéki térség állandó népességének területfejlesztési célból történő megtartására alapított célkitűzések nevében (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Konle-ügyben hozott ítélet 40. pontját; a fent hivatkozott Reisch és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 34. pontját, valamint a fent hivatkozott Festersen-ügyben hozott ítélet 27. és 28. pontját).

- 30 Analógia útján meg kell tehát állapítani, hogy egy tagállam lakáspolitikájával, valamint az annak finanszírozhatóságával kapcsolatos követelmények szintén képezhetnek közérdeken alapuló kényszerítő okokat, ennél fogva pedig igazolhatják a jelen ügyben szereplő nemzeti szabályozásban megállapítotthoz hasonló korlátozásokat. Ahogyan a holland kormány azt jogosan megállapította, ezeket a megfontolásokat az alapeljárás tárgyát képező nemzeti piac helyzetét jellemző bizonyos sajátosságok – mint például a strukturális lakáshiány és a különösen magas népsűrűség – csakis megerősíthetik.
- 31 Ezen túlmenően – amint arra az említett kormány jogosan hivatkozott – a Bíróságnak már volt alkalmja elismerni, hogy a szociálpolitika pénzügyi egyensúlyában okozott súlyos kár veszélye szintén képezhet a szabad mozgás akadályozásának igazolására alkalmas, közérdeken alapuló kényszerítő okot (lásd analógia útján a szociális biztonsági rendszerrel kapcsolatosan a C-372/04. sz. Watts-ügyben 2006. május 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4325. o.] 103. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 32 Ennek tisztázását követően még azt kell megvizsgálni, hogy a jelen ítélet 26. és 27. pontjában szereplő célkitűzések megvalósításához szükséges és megfelelő intézkedést képez-e a valamely jóváhagyott szervezetre vonatkozó azon kötelezettség, hogy egy ingatlanprojektnek a székhelye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban történő megvalósítása előtt előzetes közigazgatási engedélyezési eljárásnak vesse alá magát.
- 33 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egy előzetes engedélyezési rendszer bizonyos esetekben természetesen szükséges lehet az elérni kívánt célokhoz, illetve arányos lehet azokkal, amennyiben azokat kevésbé korlátozó intézkedésekkel – különösen egy megfelelő nyilatkozati rendszerrel – nem lehetne elérni (lásd ebben az értelemben a C-163/94., C-165/94. és C-250/94. sz., Sanz de Lera és társai egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4821. o.] 23–28. pontját; a fent hivatkozott Konle-ügyben hozott ítélet 44. pontját, valamint a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-1271. o.] 35. pontját).

- 34 Márpedig nem zárható ki, hogy ez a helyzet egy, a lakástörvényben és a BBSH-ban megállapítottakhoz hasonló célkitűzések elérésére törekvő lakáspolitikával összefüggésben. A hatáskörrel rendelkező hatóság által gyakorolt előzetes ellenőrzés jobbnak tűnhet ugyanis annak biztosítására is, hogy a jóváhagyott szervezetek forrásai elsődlegesen Hollandiában a lakosság bizonyos rétegei lakásszükségleteinek kielégítésére irányuljanak, míg egy utólagos ellenőrzési rendszer azzal a kockázattal járna, hogy túl későn, nevezetesen akkor avatkozik közbe, amikor a fontosabb kiadásokat már teljesítették, megtérítésük pedig nehezen valósulhatna meg.
- 35 Mindazonáltal a Bíróság már több ízben megállapította azt is, hogy egy előzetes hatósági engedélyezési rendszer nem igazolhatja a nemzeti hatóságok részéről megnyilvánuló olyan szabad mérlegelésen alapuló magatartást, amely megfosztja a különösen alapügyben felmerülthöz hasonló, valamely alapvető szabadságra vonatkozó közösségi rendelkezéseket azok hatékony érvényesülésétől. Ahhoz, hogy az ilyen engedélyezés rendszere abban az esetben is igazolható legyen, ha korlátozza az említett alapvető szabadságot, olyan objektív, megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását (lásd különösen a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 64. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 36 Márpedig a Bírósághoz benyújtott iratok tartalmának fényében nem zárható ki, hogy az alapügy tárgyát képező lakástörvény és BBSH rendelkezései nem felelnek meg teljes egészében ezeknek a követelményeknek.
- 37 E tekintetben egyrésztől különösen a holland kormány által a Bíróság írásbeli kérdéseire adott válaszból kitűnik, hogy az említett nemzeti rendelkezések az előzetes engedélynek a hatáskörrel rendelkező miniszter általi megadását mindössze attól az egyetlen feltételtől teszik függővé, hogy a tervezett projektnek – a BBSH 49. cikkének

(1) bekezdésében előírtaknak megfelelően – a hollandiai lakásügy érdekében kell megvalósulnia. Másfelől azon kérdés tekintetében, hogy ez a feltétel teljesül-e, úgy tűnik, hogy eseti alapú ellenőrzést végeznek anélkül, hogy azt jogszabályi rendelkezés körülhatárolná, továbbá minden más olyan különleges és objektív kritérium hiányában, amely lehetővé tenné az érintett szervezetek számára, hogy előre megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek mellett engedély iránti kérelmüket helyben hagyják, illetve az esetlegesen az engedély elutasításával szemben benyújtott keresetet tárgyaló bíróságok számára, hogy teljes mértékben gyakorolhassák bírósági felülvizsgálatukat.

38 E körülmények között, ezeknek a kérdéseknek a kérdést előterjesztő bíróság általi, a jelen ítélet 35. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatban megállapított kritériumok fényében történő vizsgálatát fenntartva, az alapügy tárgyát képező előzetes közigazgatási engedélyezési rendszer nem tekinthető a mérlegelési jogkör nemzeti hatóságok általi gyakorlásának elégséges körülhatárolására, ennélfogva pedig egy, a tőke szabad mozgása alóli eltérés igazolására alkalmas feltételeken alapuló rendszernek.

39 A fenti megfontolások összességére tekintettel az első három kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 56. cikket ebben az értelemben úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a határokon átnyúló tevékenységeknek a lakástörvény 70. cikkének (1) bekezdése értelmében a lakásügy területén jóváhagyott szervezetek általi gyakorlását előzetes hatósági engedély megszerzésétől teszi függővé, amennyiben egy ilyen szabályozás nem objektív, megkülönböztetésmentes és előzetesen ismert, a mérlegelési jogkör nemzeti hatóságok általi gyakorlásának elégséges körülhatárolására alkalmas kritériumokon alapul, aminek megállapítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A negyedik, ötödik, hatodik kérdésről

- 40 Az együttesen vizsgálendő negyedik, ötödik, hatodik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy valamely tagállam hivatkozhat-e az EK 86. cikk (2) bekezdésére egy, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott és különleges jogokkal felruházott vállalkozások vonatkozásában megállapított, a tőke szabad mozgását korlátozó intézkedés igazolása céljából.
- 41 E problémakör keretében az említett bíróság egyrészt azt szeretné megtudni, hogy az olyan vállalkozásokat, mint a Servatius, amennyiben a lakásügy területén gazdasági tevékenységeket is gyakorolnak, valamennyi tevékenységükre vagy azok egy részére tekintettel lehet-e az EK 86. cikk (2) bekezdése értelmében vett, általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak tekinteni, továbbá hogy e célból szükséges-e az érintett vállalkozásnak a szociális és a gazdasági jellegű tevékenységeihez kapcsolódó kiadások és bevételek megkülönböztetését lehetővé tevő, elkülönült számviteli nyilvántartást vezetnie. A bíróság másrészt az említett rendelkezés értelmében vett általános gazdasági érdek hatályának meghatározása tekintetében a tagállamok rendelkezésére álló mérlegelési jogkör terjedelmével, valamint az ilyen érdek előmozdításának módjaival kapcsolatban vár választ.
- 42 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti eljárás keretében való hatáskörmegosztásra figyelemmel ugyan kizárólag a nemzeti bíróság feladata a Bíróság elé terjesztendő kérdések meghatározása, ez utóbbi kimondta, hogy kivételes esetekben saját hatáskörének megállapítása céljából megvizsgálja azokat a körülményeket, amelyek mellett a nemzeti bíróság hozzá fordult.
- 43 Ez az eset áll fenn többek között, ha a Bíróság elé terjesztett probléma tisztán hipotetikus jellegű, vagy amennyiben egy közösségi szabálynak a nemzeti bíróság által kért értelmezése semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával (lásd ebben az értelemben a C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995.

december 15-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4921. o.] 61. pontját; a C-466/04. sz. Acedera Herrera ügyben 2006. június 15-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-5341. o.] 48. pontját; valamint a C-380/05. sz. Centro Europa 7 ügyben 2008. január 31-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-349. o.] 53. pontját). Ekként a Bíróság kizárta hatáskörét az olyan esetekben, amelyekben nyilvánvaló, hogy a közösségi jogszabály, amelynek értelmezését a Bíróságtól kéri, nem alkalmazható (a C-85/95. sz. Reisdorf-ügyben 1996. december 5-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-6257. o.] 16. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 Márpedig meg kell állapítani, hogy az EK 86. cikk (2) bekezdése – ugyanazon cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezve – lehetővé teszi a valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás teljesítésével megbízott vállalkozás részére a Szerződés rendelkezéseivel ellentétes különleges vagy kizárólagos jogok tagállam általi nyújtásának igazolását, amennyiben a kitűzött különleges feladat teljesítése csak ilyen jogok nyújtásával biztosítható, és ez nem veszélyezteti a Közösség érdekével ellentétes mértékben a kereskedelem fejlődését (a C-340/99. sz. TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-4109. o.] 52. pontja és a C-220/06. sz. Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-12175. o.] 78. pontja).

45 Ebben az esetben meg kell azonban állapítani, hogy az alapeljárásban szereplő nemzeti szabályozásban előírt előzetes engedélyezési rendszernek nem ez a tárgya.

46 Az említett alapeljárás nem különleges vagy kizárólagos jognak a Servatius részére történő nyújtásához, sem pedig ez utóbbi tevékenységei általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak való minősítéséhez, hanem kizárólag egy, az e szervezettel szemben előzetes közigazgatási engedélyezési eljárás kezdeményezésére irányuló kötelezettség formájában megállapított korlátozás jogszerűségéhez kapcsolódik.

47 Következésképpen nem szükséges válaszolni a kérdést előterjesztő bíróság által feltett, az EK 86. cikk (2) bekezdésének értelmezésére vonatkozó negyedik, ötödik, hatodik kérdésre, mivel ez a rendelkezés nem alkalmazható egy, az alapeljárásbelihez hasonló helyzetben.

A hetedik kérdésről

48 Ezzel a kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság lényegében egyrészt arra vár választ, hogy amennyiben egy tagállam általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások részére pénzügyi eszközöket biztosít, szükséges-e e vállalkozások tevékenységeinek területi korlátozása annak megakadályozása érdekében, hogy e pénzügyi eszköz – az EK 87. cikk megsértésével – jogellenes állami támogatásnak minősüljön, és hogy ezek a vállalkozások – az ilyen pénzügyi eszközök más tagállamban való felhasználásával – torzítsák a versenyt. Az említett bíróság másrészt arra vár választ, hogy az EK 87. és EK 88. cikk tiszteletben tartásának biztosítása céljából szükséges és arányos intézkedés-e az, ha egy tagállam – amelyben törvény még nem írja elő a gazdasági jellegű és a szociális jellegű tevékenységek szétválasztását – megköveteli, hogy a tevékenységeiket egy másik tagállamban folytatni kívánó jóváhagyott szervezetek előzetes engedélyt szerezzenek be.

49 Amint arra a Bíróság a jelen ítélet 42. és 43. pontjában emlékeztetett, a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések ügyre tartozásának véelmét csak kivételesen lehet megdönteni. Amennyiben ugyanis a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság – főszabály szerint – köteles határozatot hozni.

50 Mindazonáltal állandó ítélkezési gyakorlat, hogy a közösségi jog nemzeti bíróság számára hasznos értelmezésének szükségessége megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa felvetett kérdések ténybeli és jogszabályi háttérét, vagy

legalábbis kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak (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-470/04. sz. N-ügyben 2006. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-7409. o.] 69. pontja, valamint a C-305/07. sz. RAI-ügyben 2008. április 9-én hozott végzés [EBHT 2008., I-55. o.] 16. pontja).

- 51 Az is ugyanolyan fontos, hogy a nemzeti bíróságnak meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra indították, hogy felvesse a közösségi jog értelmezését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseit. Ebben az összefüggésben elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért közösségi rendelkezések kiválasztásának okaira, és e rendelkezések és az alapügyben alkalmazandó nemzeti jogszabály közötti kapcsolatra (a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyekben 2005. december 6-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-10423. o.] 46. pontja, a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-1891. o.] 34. pontja, valamint a fent hivatkozott Centro Europa 7 ügyben hozott ítélet 54. pontja).
- 52 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információknak ugyanis nem kizárólag azt kell lehetővé tenniük, hogy a Bíróság hasznos válaszokat adhasson, hanem azt is, hogy a tagállamok kormányai és az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapkormányának 23. cikke értelmében előterjeszthessék észrevételeiket. A Bíróság feladata arra ügyelni, hogy ez a lehetőség biztosított legyen, figyelemmel arra a tényre, hogy a fent hivatkozott rendelkezés értelmében csak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokat közlik az érdekelt felekkel (lásd az 141/81–143/81. sz., Holdijk és társai egyesített ügyekben 1982. április 1-jén hozott ítélet [EBHT 1982., 1299. o.] 6. pontját, valamint a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés [EBHT 2000., I-4979. o.] 14. pontját).
- 53 Ezenfelül hozzá kell tenni, hogy az alapeljárás ténybeli és jogszabályi háttérével kapcsolatos pontosság követelménye különösen vonatkozik a versenyjog területére, amelyet összetett ténybeli és jogi helyzetek jellemeznek (lásd ebben az értelemben a C-238/05. sz., Asnef-Equifax és Administración del Estado ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-11125. o.] 23. pontját, valamint a fent hivatkozott RAI-ügyben hozott végzés 18. pontját).

- 54 Márpedig ebben az esetben meg kell állapítani, hogy a hetedik kérdés azon a feltételezésen alapul, miszerint az alapeljárásban az EK 87. cikk (1) bekezdésének értelmében vett állami támogatást lehetne nyújtani a Servatiusnak abban az esetben, ha az utóbbi az állami forrásokat egy jövőbeli projekt megvalósítására fordítaná. Sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, sem pedig az alapeljárásban részt vevő felek észrevételei nem tartalmaznak azonban olyan tényeket, amelyek lehetővé teszik annak esetleges megállapítását, hogy egy ilyen előny valóban felmerült volna az alapügy tárgyát képező ingatlanügylet keretében, amely egyébként sem valósult meg, mivel a Servatius nem szerezte meg a kötelező, előzetes engedélyt.
- 55 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az alapeljárás tárgyát nem azok a feltételek képezik, amelyek alapján egy ilyen támogatást nyújtottak vagy nyújthatnának a Servatiusnak, hanem kizárólag egy ettől teljesen eltérő és független kérdés, jelesül egy ingatlanprojekt holland területen kívüli megvalósítása céljából benyújtott, előzetes engedély iránti kérelme elutasítása jogszerűségének e szervezet általi megtámadása.
- 56 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által feltett hetedik kérdés elfogadhatatlan.

A költségekről

- 57 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

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

Az EK 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a határokon átnyúló tevékenységeknek a lakástörvény (Woningwet) 70. cikkének (1) bekezdése értelmében a lakásügy területén jóváhagyott szervezetek általi gyakorlását előzetes hatósági engedély megszerzésétől teszi függővé, amennyiben egy ilyen szabályozás nem objektív, megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert, a mérlegelési jogkör nemzeti hatóságok általi gyakorlásának elégséges körülhatárolására alkalmas kritériumokon alapul, aminek megállapítása a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Aláírások