

PEDRO CRUZ VILLALÓN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2010. szeptember 30.¹

1. A jelen előzetes döntéshozatali eljárás lehetőségét nyújt a Bíróság számára, hogy tovább mélyítse² a szolgáltatásnyújtás szabadságának a közlekedés területén előrevetített különleges lehetőségeinek, a letelepedési szabadságtól való elhatárolásának, és a két szabadság működésének kérdését, amelyek hatékony gyakorlása biztosítja annak a „belső határok nélküli térségnek”³ a működését, amelyet az Európai Unió jelent.

részben vagy teljesen azonos útvonalon szolgáltató versenytárs vállalkozás gazdaságos üzemeltetését.

I – Az alkalmazandó jog

2. Az Unabhängiger Verwaltungssenat Wien arra kéri a Bíróságot, hogy foglaljon állást arról, összeegyeztethető-e az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 101. cikkel az a nemzeti szabályozás, amely egy „turisztikai célokat szolgáló autóbuszjárat” üzemeltetéséhez megköveteli, a) hogy az üzemeltetésre engedélyt kérő vállalkozás már a koncesszióba adás időpontjában, vagy legkésőbb a járat üzemeltetése megkezdésének időpontjától székhellyel vagy telephellyel rendelkezzen (ahol majd a szóban forgó gazdasági tevékenységet folytatja) az engedélyező hatóság tagállamában, és b) hogy ne veszélyeztesse a

A – Az Európai Unió joga

3. Az EUMSZ 49. cikk (korábbi EK 43. cikk) „az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően” szabályozza a tagállamok állampolgárainak letelepedési jogát más tagállam területén, megtiltva ennek korlátozását, és kiterjesztve ezt a tiltó rendelkezést azokra a korlátozásokra is, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak, és a letelepedés szabadságát akként értelmezi, hogy az „magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások,

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – Nemrég Mengozzi főtanácsnoknak szintén volt erre lehetősége, jöllehet más megközelítésből, a C-328/08. sz. Neukirchinger-ügyben 2010. szeptember 7-én ismertetett indítványában.

3 – Az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése.

így különösen az 54. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáira előírt feltételek szerint [...]”

4. Másfelől az EUMSZ 56. cikk (korábbi EK 49. cikk) ugyancsak „az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően” megtilt az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozást a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

5. Az EUMSZ 58. cikk (korábbi EK 51. cikk) (1) bekezdése szerint „a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedésre vonatkozó cím rendelkezései az irányadók”.

6. A közös közlekedéspolitika hatékony végrehajtása céljából az EUMSZ 91. cikk b) pontja felhatalmazza az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy határozza meg „azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó közlekedési szolgáltatásokat végezhet”.

B – Az osztrák jog

7. A Kraftfahrlniengesetz (a gépjárművel végzett menetrend szerinti személyszállításról szóló osztrák törvény, a továbbiakban:

KfG)⁴ szerint az előre meghatározott megállóhellyel rendelkező, meghatározott időközönként közlekedő autóbuszjáratok működtetése koncesszióköteles (1. §), amelynek megszerzéséhez pontosan meghatározott követelményeknek kell megfelelni (2. §), és amelynek megadása a Landeshauptmann hatáskörébe tartozik (3. §). Ha a kérelmező vállalkozás nem osztrák illetőségű, megkövetelik, hogy az üzemeltetéshez állandó székhellyel vagy telephellyel rendelkezzen (7. § (1) bekezdésének 2. pontja) annak érdekében, hogy a koncesszió osztrák kérelmezőivel egy tekintet alá essen. Ugyanakkor a koncessziót a közérdeket sértőnek kell tekinteni, ha a szolgáltatás veszélyeztetheti azon közlekedési vállalatok személyszállítási feladatainak teljesítését, amelyek üzemeltetési területét a kért vonal lefedí, ami akkor áll fenn, ha az adott vállalkozás jelentős mértékben hátrányosan érintett a szolgáltatás nyújtásában, mivel a gazdaságos üzemeltetést nyilvánvalóan megkérdőjelező bevételkiesést szenved el (a 14. § (1)–(3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. § (1) bekezdése 4. pontjának b) alpontja).

II – A tényállás

8. A német illetőségű Yellow Cab Verkehrsbetriebs-GmbH (a továbbiakban: Yellow Cab) vállalkozás 2008. január 25-én, a KfG-nek megfelelően egy kizárólag Bécs

⁴ – A BGBl 153/2006. számában közzétett változatában.

területén belül működő, meghatározott útvonalon közlekedő, előre meghatározott megállóhelyekkel rendelkező menetrend szerinti járat üzemeltetésének a koncesszióba adását kérte, amelynek útvonalát majdnem teljes egészében egy másik vállalkozáscsoport már lefedte⁵.

9. A hatáskörrel rendelkező hatóság 2009. március 13-án arra hivatkozva utasította el a Yellow Cab kérelmét, hogy a koncesszió megadása veszélyeztetné a közlekedés biztonságát. A Yellow Cab által kezdeményezett fellebbezési eljárásban az Unabhängiger Verwaltungssenat Wien eltérő okokra alapította az elutasító döntést, amely szerint az osztrák jog alapján szükségszerűen el kell utasítani a kérelmét, mivel egyfelől a Yellow Cab a koncesszió kérelmezése időpontjában nem rendelkezett Ausztriában székhellyel vagy telephellyel, másfelől pedig mert a már működő közlekedési vállalat gazdaságos üzemeltetését súlyosan veszélyeztetné.

III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

10. Mivel az osztrák jogszabály e feltételeknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban az Unabhängiger Verwaltungssenat Wiennek kétségei merültek fel, úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti

⁵ – Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint egészen pontosan a Kraftfahrlinie der Vereinigung Austrobus Österreichische Autobusgesellschaft KG, Blaguss Reisen GmbH, Elite Tours Verkehrsbetrieb GMBH und Vienna Sightseeing Tours – Wiener Rundfahrten GmbH & Co KG számára 2005. május 17-én megadott koncesszió alapján.

és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1. Összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 43. és azt követő, valamint a 49. és azt követő cikkeinek értelmében vett letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságával és az EK-Szerződés 81. és azt követő cikkeinek értelmében vett uniós versenyjogi rendelkezésekkel, hogy valamely – menetrend szerint rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő – járat, vagyis valamely tömegközlekedési eszköz üzemeltetésének engedélyezésére vonatkozó nemzeti jogszabály az engedély feltételeként előírja:

- a) hogy a kérelmező uniós vállalkozásnak már a járat üzemeltetésének megkezdése előtt és különösen a koncesszióba adás időpontjában székhellyel vagy telephellyel kell rendelkeznie az engedélyező hatóság államában;
- b) hogy a kérelmező uniós vállalkozásnak legkésőbb a járat üzemeltetése megkezdésének időpontjától székhellyel vagy telephellyel kell rendelkeznie az engedélyező hatóság államában?

2) Összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 43. és azt követő, valamint a 49. és azt követő cikkeinek értelmében vett letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadságával és az EK-Szerződés 81. és azt

követő cikkeinek értelmében vett uniós versenyjogi rendelkezésekkel, hogy valamely – menetrend szerint rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő – járat, vagyis valamely tömegközlekedési eszköz üzemeltetésének engedélyezésére vonatkozó nemzeti jogszabály úgy rendelkezik, hogy meg kell tagadni az engedély megadását, ha a kérelmezett, gépjárművel végzett menetrend szerinti személyszállítás megkezdése esetén valamely – részben vagy teljesen azonos vonalon közlekedő – versenytárs vállalkozás e járat üzemeltetéséből származó bevétele annyira egyértelműen csökken, hogy e járatnak a versenytárs vállalkozás általi további üzemeltetése piacgazdasági szempontból már nem kifizetődő?”

11. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság Hivatala 2009. augusztus 24-én vette nyilvántartásba.

12. Írásbeli észrevételeiben a Yellow Cab fenntartja, hogy a hivatkozott feltételek jogsértőek, míg az osztrák kormány a második kérdés elfogadhatóságának megkérdőjelezését követően fenntartja a jogszabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét, különösen nem helytállónak találva a szolgáltatásnyújtás szabadságára való hivatkozást a jelen ügyben. A német kormány hasonlóképpen - kizárólag a székhely vagy telephely követelményére összpontosítva - tagadja, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát megsértették volna, ahogyan az olasz kormány is, aki szerint

ráadásul a korábbi koncessziós jogosult gazdasági védelme megalapozott. A Bizottság végül kizárta, hogy a jelen ügy érintené akár a szabad versenyt, akár a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mivel a szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjából elfogadja a székhely vagy telephely létének megkövetelését, azzal a kitételrel, hogy azt csak a szolgáltatás nyújtásának megkezdését közvetlenül megelőző időpontra korlátozza.

13. Figyelemmel kell azonban lenni arra, hogy az Unabhangiger Verwaltungssenat Wien mindkét kérdésében az elsődleges jog három kategóriájával állítja szembe az osztrák szabályozást, nevezetesen a szolgáltatásnyújtás szabadságával, a letelepedés szabadságával és a szabad versennyel. A rendszerezés erdekeben először csak a két szabadság szempontjabol fogom megvizsgálni ezeket a követelményeket, és azt követően a jelen ugy versenyjogi vetületét is megvizsgálom.

IV – Az első kérdés elemzése

A – A szolgáltatásnyújtás szabadsága szempontjabol

14. Az imént kifejtettek szerint a kérdést előterjesztő bíróság a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságát helyezi előterbe a

jelen ügy elbírálásának mércéjeként, következképpen először is mindkettőt körül kell határolni.

1. A szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságának elhatárolása

15. A válasz során elsősorban arra kell rámutatni, hogy milyen elhatároló kritériumokat használt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatában a „szolgáltatásnyújtás” és a „letelepedés” megkülönböztetésekor.

16. Így a szolgáltatásnyújtás tartóssága és folyamatossága lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a letelepedés fogalma magában foglalja a közösségi állampolgárok azon jogát, hogy tartósan és folyamatos módon rész vegyenek a származási helyüktől eltérő tagállamok gazdasági életében, és hogy abból hasznot húzzanak, ami elősegíti a gazdasági és társadalmi kölcsönhatást a Közösségen belül a gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő gyakorlása területén⁶.

6 – Ahogyan arra a 2/74. sz. Reyners-ügyben 1974. június 21-én hozott ítélet (EBHT 1974., 631. o.) 21. pontja, a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 25. pontja és a C-386/04. sz. Centro di Musicologia Walter Stauffer ügyben 2006. szeptember 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8203. o.) 18. pontja alapján következtetni lehet.

17. Éppen ellenkezőleg, a tevékenység kifejtésének „ideiglenes” jellege⁷ teszi lehetővé a szóban forgó gazdasági tevékenység „szolgáltatásnyújtásként” való minősítését, áthidalva a két szabadság közötti elmosódott határt⁸.

18. Ezek a kritériumok különös jelentőséget kapnak a jelen ügy körülményei szempontjából, mivel a kérdést előterjesztő bíróság által leírt tényállás és a Yellow Cab által felajánlott szolgáltatás természete arra mutat, hogy tevékenységét állandó jelleggel gyakorolja, vagy mindenesetre bármiféle előre látható időbeli korlát nélkül, és a Bíróság kifejezetten e jellegzetességek alapján zárta ki a szolgáltatásnyújtásra vonatkozó rendelkezések alkalmazását⁹. Összefoglalva, a Yellow Cab által folytatni kívánt tevékenység jellegzetességei alapján bizonyos állandóságot és tartósságot követel meg abban a tagállamban, amelyben folytatni

7 – Az ideiglenes jelleg meghatározásakor a fent hivatkozott Gebhard-ügyben hozott ítélet 25–28. pontja szerint nem kizárólag a szolgáltatásnyújtás időtartamát kell figyelembe venni, hanem annak rendszerességét, időszakos vagy folyamatos jellegét is, ilyen módon, ha az érintett nem tartós és folyamatos jelleggel vesz részt a fogadó tagállam gazdasági életében, akkor a letelepedés szabadsága helyett a szolgáltatásnyújtás szabadságára lehet hivatkozni.

8 – Elmosódott a határ, hiszen végül is, ahogyan azt a C-215/01. sz. Schnitzer-ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14847. o.) 30. és 31. pontja; a C-171/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5645. o.) 26. pontja és a C-208/07. sz. von Chamier-Glisczinski ügyben 2009. július 16-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-6095. o.) 74. pontja kifejti, „a Szerződés egyetlen rendelkezése sem teszi lehetővé annak az időtartamnak vagy gyakoriságnak az absztrakt módon történő meghatározását, amittől kezdve egy szolgáltatás vagy egy bizonyos fajta szolgáltatás nyújtása már nem tekinthető szolgáltatásnyújtásnak a Szerződés értelmében. Így a »szolgáltatás« Szerződés szerinti fogalma egészen eltérő jellegű szolgáltatásokat foglalhat magában, beleértve olyan szolgáltatásokat is, amelyeknek a nyújtása hosszabb időtartamra, akár több évre is kiterjed”.

9 – A Bíróság 196/87. sz. Steymann-ügyben 1988. október 15-én hozott ítéletének (EBHT 1988., 6159. o.) 16. pontja; a fent 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.

kívánják, és inkább a letelepedés szabadsága (EUMSZ 49. cikk) körébe tartozik, mintsem a szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe (az EUMSZ 56. cikk).

2. A szolgáltatásnyújtás szabadsága az Unió közlekedéspolitikájában

19. Mindenesetre a fentiekől függetlenül nem szabad megfelekedezni arról, hogy a Yellow Cab által folytatni kívánt tevékenység egyértelműen a közlekedés körébe tartozik, amelyben a szolgáltatásnyújtás szabadsága az EUMSZ 58. cikk szerint a közös közlekedéspolitikára vonatkozó rendelkezései függvényében határozható meg¹⁰.

20. A közlekedésre vonatkozó speciális ágazati szabályozás hiányában azonban az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem alkalmazható az EUMSZ 56. cikk valamely nemzeti

norma uniós joggal való ütközésének mércéjeként, tekintettel a Bíróság által e kérdésben szűkre szabott mérlegelési mozgásterre¹¹. Ebből következik tehát, hogy azt kell megvizsgálni, ilyen jellegű jogszabályról van-e szó vagy sem.

21. Először is, az 1893/91/EGK tanácsi rendelettel módosított¹² 1191/69/EGK tanácsi rendelet¹³ nem alkalmazható a jelen ügyben¹⁴, mert az nem kifejezetten az EUMSZ 56. cikk értelmében vett szolgáltatásnyújtás szabadságát szabályozza. Ugyanígy a 684/92/EGK

10 – Természetesen, ahogyan azt a Bíróság a 167/73. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1974. április 4-én hozott ítéletének (EBHT 1974., 359. o.) 25. pontjában már pontosította, a közösségi közlekedéspolitikára nem biztosít mentességet a belső piacon belüli alapszabadságok alól, hanem az a célja, hogy azokat hatékonyan érvényesítse és kitöltse. Másfelől, tekintettel arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságában gyökerezik, ezt a politikát az EUMSZ 56. cikk fényében kell értelmezni (13/83. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1985. május 22-én hozott ítélet [EBHT 1985., 1513. o.] 62. pontja; a C-49/89. sz. Corsica Ferries France ügyben 1989. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1989., 4441. o.] 10–12. pontja; a C-361/98. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2001. január 18-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-385. o.] 31–33. pontja és a C-266/96. sz. Corsica Ferries France ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3949. o.] 55. és azt követő pontjai), nem mond ellent ennek az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének, amely nem tesz le azokról a célokról, amelyeket konkrétan ez a szabadság teremt meg a belső piacon.

11 – Elegendő hivatkozni a 13/83. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1985. május 22-én hozott ítélet (EBHT 1985., 1513. o.) 62. és 63. pontjára, amelyekre a 4/88. sz., Lambregts Transportbedrijf ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2583. o.) 14. pontja emlékeztet, és amelyek szerint az a körülmény, hogy a Tanács nem tett eleget a Szerződés 75. cikke (jelenleg EUMSZ 90. és EUMSZ 91. cikk) által előírt kötelezettségeknek, nem járhat olyan eredménnyel, hogy a Szerződés 59. és 60. cikke (jelenleg EUMSZ 56. és EUMSZ 57. cikk) közvetlenül alkalmazhatóvá váljon a közlekedési ágazatra. Ugyanezen elvek mentén a C-49/89. sz. Corsica Ferries France ügyben 1989. december 13-án hozott ítélet, miután emlékeztetett arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára a közlekedés terén a közlekedésre vonatkozó cím rendelkezései irányadóak (10. pont), nem bírálta felül azt a nemzeti szabályozást, amely az EUMSZ 56. cikket korlátozta egy olyan időszakban (1981-ben és 1982-ben), amikor „a tengeri fuvarozási szektorban nem valósult meg a szolgáltatásnyújtás szabadsága, ennek következtében a tagállamok az alapügyben vitatotthoz hasonló rendelkezéseket alkalmazhattak” (14. pont).

12 – A vasúti, közúti és belvízi közúti közlekedési közszolgáltatás fogalmában benne rejlő kötelezettségek terén a tagállamok tevékenységéről szóló, 1969. június 26-i 1191/69/EGK tanácsi rendelet (HL L 156., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 7. fejezet, 1. kötet, 19. o.) *ratione temporis* még alkalmazható.

13 – Az 1991. június 20-i 1893/91/EGK tanácsi rendelet (HL L 169., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 7. fejezet, 1. kötet, 314. o.).

14 – Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra, hogy az 1893/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezte az eredeti 19. cikk (2) bekezdését, amely kizárta az alkalmazása köréből a vasúton kívüli más olyan fuvarozási vállalkozásokat, amelyek főként helyi vagy regionális jellegű szállítási szolgáltatásokat nyújtanak.

tanácsi rendelet¹⁵ sem alkalmazható, mivel előírja, hogy a szállítás határokon átnyúló legyen, továbbá a 12/98/EK rendelet¹⁶ sem, amelynek 3. cikke a kabotázst csak azon járatok esetében engedi meg, amely „menetrend szerinti járat, amennyiben azt a fogadó államban nem honos fuvarozó a 684/92/EGK rendelettel összhangban üzemeltetett nemzetközi menetrend szerinti járat keretében bonyolítja le. Ilyen nemzetközi járatról függetlenül kabotázst nem végezhető. E bekezdés hatálya nem terjed ki a városi és elővárosi járatokra.”

szolgáltatástól függetlenül” végeznek (15. cikk c) pontja).

23. Következésképpen azon különös jogszabályi rendelkezés hiánya, amely az itt elemzethez hasonló esetre kibontaná a szolgáltatásnyújtás szabadságát a közlekedéspolitikai területén, lehetetlenné teszi az osztrák szabályozás által előírt követelményeknek az EUMSZ 56. cikkel való összevetését.

22. Ezen kívül, időbeli hatályát tekintve nem alkalmazható az 1370/2007/EK tanácsi rendelet¹⁷ sem, amely ráadásul kifejezetten kizárja azokat a szolgáltatásokat, amelyeket főként történelmi érdekességük vagy idegenforgalmi értékük miatt üzemeltetnek (1. cikk (2) bekezdése), és nem alkalmazható az 1073/2009/EK tanácsi rendelet¹⁸ sem, ugyancsak időbeli hatálya és azon tény miatt sem, hogy kizárja „egy városközpont vagy agglomeráció szállítási igényeinek [...] a kielégítését szolgáló járatokat” és azokat, amelyeket „ilyen nemzetközi

B – A letelepedéshez való jog szempontjából

24. A továbbiakban az osztrák jog által megkövetelt feltételek jogszerűségét a letelepedéshez való jog szempontjából, valamint azon jogkövetkezmények szempontjából kell megvizsgálni, amelyet az maga után von: a tartós és folyamatos gazdasági tevékenység tényleges gyakorlása a letelepedés országának joga által a saját állampolgáiraire előírt feltételek szerint (az EUMSZ 49. cikk (2) bekezdése).

15 – Az autóbusszal végzett nemzetközi személyszállítás közös szabályairól szóló, 1992. március 16-i 684/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 74., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 306. o.).

16 – A valamely tagállamban nem honos fuvarozók számára a belföldi közúti személyszállítási szolgáltatás feltételeinek megállapításáról szóló, 1997. december 11-i 12/98/EK tanácsi rendelet (HL L 4., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 3. kötet, 501. o.).

17 – A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 315., 1. o.).

18 – Az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról szóló, 2009. október 21-i 1073/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 300., 88. o.).

1. A tevékenység kifejtésének előfeltételeként megkövetelt engedély

25. Az engedély megkövetelése főszabály szerint a letelepedés szabadságának korlátozását jelenti, amely csak akkor tekinthető

igazoltnak, ha az megfelelő az elérni kívánt célok megvalósításának a biztosításához, továbbá olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását¹⁹, kiküszöbölve így azokat az önkényes eljárásokat, amelyek alkalmasak arra, hogy csorbítsák az ezen alapszabadságra vonatkozó uniós jogszabályi előírások hatékony érvényesülését.

26. Valójában az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésének előírása szerint a letelepedéshez való jog korlátozásai közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolhatóak, de ehhez alkalmasnak kell lenniük az elérni kívánt célok megvalósítására, és nem haladhatják meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket. Az arányosság e mércéjét, amelyet a Bíróság az alapvető szabadságokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlata során többször is alkalmazott, általában a megfelelőség és szükségesség tesztjének nevezik, amelynek határait következőképpen túllépik, ha az elérni kívánt célokat kevésbé korlátozó intézkedések révén is elérhetők²⁰.

27. Anélkül, hogy az általános érdekű szolgáltatás jogi fogalmát kifejteném, úgy vélem, hogy egy olyan autóbuszjárat üzemeltetése, amely előre meghatározott megállóhelyeket érintve, idegenforgalmi céllal halad át egy városon, olyan tevékenység, amelyhez bizonyos általános érdek fűződik, az érintett elemek sokféleségét tekintve, mint például a személyek biztonságát és testi épségét, a közlekedés biztonságát, vagy a városi közlekedés megfelelő szabályozását is²¹, amelyek igazolhatják a működtetés engedélyhez kötését anélkül, hogy ez az Unió jogába ütközne. Tulajdonképpen e célok elérése érdekében „a hatáskörrel rendelkező hatóság által gyakorolt előzetes ellenőrzés jobbnak tűnhet [...], 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”²².

28. Más a helyzet az engedély kiadásának egyrészt a székhely vagy telephely előírásával, másrészt a korábbi koncesszió jogosult gazdasági védelmével kapcsolatos feltételei esetében, így ezeket külön-külön kell megvizsgálnunk.

19 – Valamennyi tekintetében lásd a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítéletet (EBHT 2009., I-1721. o.), különös tekintettel annak 64. pontjára.

20 – A Bíróság C-163/94., C-165/94. és C-250/94. sz., Sanz de Lera és társai egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítéletének (EBHT 1995., I-4821. o.) 23–28. pontja; a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1271. o.) 35. pontja és a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-9021. o.) 33. pontja.

21 – A feltétel ráadásul a koncesszióba adás iránti kérelem elutasításának egyedüli okaként szerepelt.

22 – Ezt a feltételt a Bíróság a fent hivatkozott Woningstichting Sint Servatius ügyben hozott ítéletének 34. pontjában fogalmazta meg.

C – A székhely vagy telephely létesítésére vonatkozó előírás

tagállam vállalkozásai számára biztosítja a más tagállamban való „letelepedés” jogát²⁴.

29. Az osztrák jog a koncesszióba adás feltételeként megköveteli, hogy a kérelmező vállalkozásnak legyen székhelye vagy telephelye Ausztriában. Tekintettel arra, hogy ez a követelmény eltérő elbírálás alá esik annak függvényében, hogy mikor kell teljesíteni, először önmagában a követelmény természetét kell elemezni, hogy azt követően rátérhessünk időbeli kiterjedésének vizsgálatára is.

31. Márpedig azok a követelmények, amelyeket a tagállamok a letelepedni szándékozó vállalkozásokkal szemben támasztanak, arra is alkalmasak, hogy meghatározzák végső döntésüket, mivel nem azonos eltervezni egy adott gazdasági tevékenység folytatását egy olyan tagállamban, ahol a letelepedés követelményei bürokratikus vagy gazdasági szempontból elfogadhatóak, mint egy olyan másik tagállamban, ahol a feltételek súlyossága elriasztja a külföldi vállalkozásokat. A két kategória közötti keskeny határ pontosan elhatárolja az Unió által elfogadható és az arányossági okokból akár elfogadhatatlannak is tekinthető feltételeket.

1. A székhely vagy telephely létesítésére vonatkozó előírás önmagában véve

30. A szolgáltatásnyújtás szabadsága területétől eltérően, ahol az állandó telephely követelménye az EUMSZ 56. cikk megsértésének minősül olyannyira, hogy az „egyenesen e szabadság tagadásának tekintendő”²³, a telephely létesítésének a koncesszióval összefüggő kötelezettsége – összhangban a Bizottság észrevételeinek 32. és 33. pontjában foglalt érveléssel – természetes módon illeszkedik az EUMSZ 49. cikk előírásaihoz, amely egy adott

32. A Bíróság általában egy szembeötlően tényszerű, különös jogi tartalmaktól mentes és a nemzeti intézményektől valóban független fogalmat, az állandó jelenlét kifejezést szokta használni²⁵. Ugyanakkor az engedélyezés előfeltételeként önmagában a székhely

23 – Ezt nyomatékította a Bíróság a 205/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítéletének (EBHT 1986., 3755. o.) 52. pontjában.

24 – Így az a követelmény, amely telephely létesítését írja elő az orvosi biológiai elemzőlaboratóriumok engedélyezéséhez, a Bíróság szerint a szolgáltatásnyújtás szabadságát sérti, és nem önmagában a letelepedés szabadságát, mivel ebből a feltételből nem következik, hogy ezt a telephelyt kell a vállalkozás székhelyévé vagy központi ügyintézésé helyévé tenni (a C-496/01. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-2351. o.] 61. és 64–77. pontja). Ugyanakkor egyes esetekben a letelepedés szabadságának akadályát is képezheti, nem is a székhely vagy a központi ügyintézés helyének előírása, hanem az, hogy a vezetőség vagy a személy- és vagyonvédelmi vállalkozás és a belső személy- és vagyonvédelmi szolgáltatók meghatározott személyzetének a letelepedés helye szerinti tagállam területén kell tartózkodnia (a C-355/98. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2000. március 9-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1221. o.] 31–34. és 41. pontja).

25 – A fent hivatkozott Centro di Musicologia Walter Stauffer ügyben hozott ítélet 19. pontja.

vagy telephely létesítésének előírása, mivel az osztrák illetőségűek részéről már teljesítettnek tekinthető, korlátozás jellegűnek minősíthető, amelynek kellőképpen igazoltnak kell lennie ahhoz, hogy ne jelentsen közvetett hátrányos megkülönböztetést.

támaszt a jelen indítvány 31. pontjában leírt elfogadhatósági követelmények alapján.

2. A telephely előírásának időbeli kiterjedése

33. Ugyanakkor az Unabhängiger Verwaltungssenat Wien által szolgáltatott adatokból nem derülnek ki pontosan a „letelepedés” osztrák jogszabály által megkövetelt feltételei. Másképpen fogalmazva, nem ismert, hogy pontosan hogyan kell eleget tenni az erre vonatkozó osztrák jognak, olyannyira, hogy joggal merül fel a kérdés, vajon a Bizottság észrevételeiben a letelepedés ugyanazon fogalmát használja-e, mint amit az osztrák kormány a sajátjában. Másfelől nem érdektelen a különbségtétel a „székhely” és a „telephely” között sem. Ezt megerősítette az osztrák kormány azon állítása is, amely szerint a nem osztrák társaságok bizonyos előnyt élveznek az osztrák társaságokkal szemben, hiszen amíg az osztrák társaságok csak „székhely” birtokában szerezhetik meg a koncessziót, addig a nem osztrák társaságok „telephely” birtokában is.

34. Következésképpen az osztrák jog e kategóriáira vonatkozó hiányos információk birtokában a kérdést előterjesztő bíróságnak kell elvégeznie az arányosság vizsgálatát azon teher tekintetében, amelyet az osztrák jog a „székhely” vagy „telephely” létesítésével

35. Úgy vélem, árnyaltabbnak kell lennie az ezzel kapcsolatos válasznak, amely arra vonatkozik, hogy az osztrák jogszabály, amint azt már kifejtettem, a székhely vagy telephely létesítését már azt megelőzően megköveteli, hogy a koncesszió kérelmezője előtt ismertté válna a koncesszió megszerzésének valódi esélye. Következésképpen a koncesszióba adás feltételeként előre megkövetelni a vállalkozástól a „székhely” vagy „telephely” létesítését anélkül, hogy bármiféle megbízható értékelés lenne a koncesszióba adás iránti kérelem sikerének lehetőségéről, e szabadság korlátozásának minősül a gazdasági tevékenység folytatása szempontjából.

36. Valójában változatlanul bizonytalan az előzetes követelménnyel elérni kívánt cél az osztrák kormány álláspontjában, annak ellenére, hogy a székhely vagy telephely létesítésének követelményét az azonos versenyhelyzet feltételeinek megteremtésével, valamint a szociális és munkajogi előírások biztosításával igazolja (az észrevételeik 30. pontja). Alapvetően nem egyértelmű, hogy a székhely vagy telephely Ausztriában való létesítésének

előírása lenne az említett célok elérésének egyetlen módja.

37. A befektetés, amelyet egy állandó telephely létesítése jelent a vállalkozás számára – és amelyet nem is lehet leírni, ha végül megtagadják a koncesszió megadását –, az arányosság szempontjából nem igazolható, tekintettel arra, hogy a megjelölt célok ebben a koncesszió engedélyezését megelőző szakaszban más, a vállalkozás számára kevésbé költséges módon is teljesíthetők. Ilyenek lehetnek a más tagállamok hatóságai által nyújtott információk és a biztosítékok, amelyek ráadásul még megbízhatóbbak és szigorúbbak, mint amelyet az országban nemrégiben letelepedett külföldi vállalkozás biztosíthat.

38. Egyetértek tehát a Bizottsággal abban, hogy a székhely vagy telephely előírása az arányosság szempontjából igazolható lehet, ha az a tevékenység megkezdését közvetlenül megelőző időpontra vonatkozik, ezzel szemben nem igazolható, ha létesítését a koncessziót megelőzően, a megadás feltételeként írják elő.

V – A második kérdés elemzése: a korábbi koncessziós jogosult gazdasági védelme

39. Figyelemmel a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban fent kifejtettakra, a második kérdés elemzésekor arra fogok

szorítkozni, hogy a letelepedés szabadságával és a szabad versennyel mérjem össze azt a követelményt, amely a koncesszió megadását a korábbi koncessziós jogosult gazdasági védeltségének megőrzésétől teszi függővé, amely kérdésnek az elfogadhatóságával kapcsolatban először is az osztrák kormánynak kétségei merültek fel.

A – Az elfogadhatatlansági kifogás

40. Gyengének tűnik az elfogadhatatlansági kifogás, amelyet az osztrák kormány a második kérdést illetően hozott fel arra hivatkozva, hogy első fokon nem tárgyalták a koncesszió megtagadásának e lehetséges okát. Való igaz, hogy a Yellow Cab koncessziós kérelmét az Unabhangiger Verwaltungssenat Wien által vizsgált októl merőben eltérő okokra alapítva utasítottak el, ugyanakkor azt már maga az Unabhangiger Verwaltungssenat Wien is jelezte (némiképpen megelozo jelleggel) az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, hogy teljes hatáskörrel rendelkezik ezen ugy megítélésére, és azt kéri a Birosagtol, hogy sámára hasznos módon értelmezze az uniós jogot. E körülmények között a Birosag köteles választ adni, mivel a kérdés kapcsolatban áll az alapjogvita tárgyával, és nem pusztán hipotetikus²⁶.

26 – A Birosag C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítéletének (EBHT 2001., I-2099. o.) 38. pontja és a C-390/99. sz. Canal Satelite Digital ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-607. o.) 19. pontja.

B – *Érdemi elemzés*

41. A már létező korábbi koncesszió gazdasági életképessége biztosításának igazolása nyomós közérdek fennállását követeli meg, ami lényegében a szóban forgó szolgáltatás megfelelő működésében gyökerezik.

42. Ebben az értelemben a 684/92 rendelet, annak ellenére, hogy itt nem alkalmazható, némi segítséget nyújthat az értelmezéshez. Így a 7. cikk (4) bekezdése, amikor bizonyos körülmények között elismeri az engedély megtagadásának okaként azt a körülményt, hogy a kérdéses járat a már engedélyezett menetrend szerinti járatokat közvetlenül veszélyezteti, sietve leszögezi, hogy az a tény, hogy „valamely fuvarozó más közúti vagy vasúti fuvarozónál alacsonyabb árat ajánl, illetve az a tény, hogy a kérdéses útvonalat már más közúti vagy vasúti fuvarozók kiszolgálják, önmagában még nem igazolja a kérelem elutasítását” (ugyanilyen értelemben az 1073/2009 rendelet 8. cikkének (4) bekezdése).

43. Végül is az a tény, hogy a koncessziót megszerezni kívánó személy által nyújtott szolgáltatás veszélyeztetheti – pusztán a

gazdaságosság elvesztése által – a korábbi fuvarozó feladatának teljesítését, a védelem tárgyának egyértelmű eltolódását jelenti. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a szolgáltatás biztosítása helyett inkább az eredeti koncessziós jogosult gazdaságosságát biztosítják. Összességében úgy tűnik, hogy a vállalkozás gazdaságosságára vonatkozó különös rendelkezés nem szolgálja sem az idegenforgalom elősegítését, sem a közlekedés biztonságát vagy észszerűsítését, sem az utas védelmét.

44. Más lenne a helyzet, ha a gazdaságosság csökkenése olyan mértékű zavart okozna a szolgáltatás gazdaságosságában, hogy az működésképtelenséghez vezetne, vagy veszélyeztetné a szolgáltatás életképességét, ugyanakkor az eredeti feltételeket nem lehetne kiegyenlíteni (és azon természetesen nem is lehetne javítani) egy másik koncessziós jogosult piacra lépésével. Ebben az esetben tényleges romlás következne be – a minőség tekintetében – a közlekedésben, megkárosítva az utasokat, ahogyan azt Ausztria az észrevételeiben rögzíti (az észrevétel 40. pontja), de ehhez részletes információkon alapuló értékelésre van szükség.

45. Valójában ahhoz, hogy a szabadság korlátozására a nemzeti hatóság részéről ne önkényes módon kerüljön sor, annak objektív, megkülönböztetéstől mentes és előzetesen

ismert kritériumokon kell alapulnia²⁷. Habár Ausztria állítása szerint az első koncessziós jogosult gazdasági helyzetének vizsgálata egy becslést jelent, amelyet kellő ténybeli körülménnyel alátámasztva kell elvégezni (az észrevétel 34. pontja), azt a gyakorlatban azonban pusztán a már bevezetett koncessziós jogosult által szolgáltatott adatok és kimutatók alapján igazolják, ami nem áll összhangban sem ezen kritériumokkal, sem pedig ebből következően a letelepedés szabadságával.

különböztetni e rendelkezésnek a székhely előírására és a korábbi koncessziós jogosult gazdasági életképességére gyakorolt hatását.

46. Összefoglalva, a korábbi koncessziós jogosult gazdasági védelme akadályozza a letelepedés szabadságának gyakorlását, ha – a jelen ügghöz hasonlóan – meghatározatlanok az igazolásául szolgáló célok és kritériumok.

48. Előre kell bocsátani, hogy a Bizottság jelen ügyben kifejtett, a szabad verseny relevanciájának hiányával kapcsolatos érvei, amelyeket arra a tényre alapít, hogy nem vállalkozások közötti viszonyról van szó, és állami vállalat sem érintett az ügyben, ellentmondani látszanak a Bíróság ítélezési gyakorlatának. A Cipolla-ügyben hozott ítélet²⁸ ugyanis, jóllehet elismeri, hogy az EK 81. cikk és az EK 82. cikk [jelenleg az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk] „csak a vállalkozások tevékenységét érintik, és nem vonatkoznak a tagállamoktól származó törvényi vagy rendeleti intézkedésekre, ettől még e cikkek – az EK 10. cikkel [jelenleg EU 4. cikk (3) bekezdése] összefüggésben értelmezve, amely együttműködési kötelezettséget ír elő – kötelezik a tagállamokat arra, hogy ne hozzanak vagy ne tartsanak hatályban olyan – akár törvényi, akár pedig rendeleti – intézkedéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy a vállalkozásokra vonatkozó versenyszabályok hatékony érvényesülését gátolják”, ennek megfelelően „az EK 10. cikket és az EK 81. cikket sérti [...] az, ha valamely tagállam előírja vagy előnyben részesíti az EK 81. cikkel ellentétes

VI – A verseny szempontja

47. Végül a kérdést előterjesztő bíróság mind az első, mind a második kérdésében kérte az itt ismertetett nemzeti jogszabálynak az EUMSZ 101. cikkel (verseny) való összevetését is. Válaszomban ugyanakkor meg kell

27 – Ahogyan azt a Bíróság – mint már utaltam rá – többek között a Woningstichting Sint Servatius és Hartlauer ügyekben hozott ítéletében kimondta.

28 – A C-94/04. és C-202/04. sz. egyesített ügyekben 2006. december 5-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11421. o.) 46. és 47. pontja, amely a C-250/03. sz. Mauri-ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1267. o.) 29. és 30. pontjára hivatkozik.

megállapodások kötését, vagy az ilyen megállapodások hatását erősíti [...]”.

vizsgálni a székhely létesítésére vonatkozó feltételt a verseny szempontjából is²⁹.

49. A kérdés érdeme tekintetében rá kell azonban mutatni arra, hogy a verseny megsértésére vonatkozó érv eltérő súllyal merül fel a két megfogalmazott kérdés esetében.

51. Eltérő megközelítése lehet az EUMSZ 101. cikknek a második kérdés szempontjából, amely a korábbi koncessziós jogosult gazdasági életképességének biztosításával kapcsolatos rendelkezésre vonatkozik. Egyértelmű ugyanis, hogy a gazdasági életképességre vonatkozó, az osztrák jog által előírthoz hasonló rendelkezés, amely az engedély kiadását a korábbi koncessziós jogosult gazdaságosságának megőrzéséhez köti, majd-hogynem elkerülhetetlenül kihat a szabad versenyre. Ebből következik, hogy – ahogyan arra a Bizottság rámutat – közérdeken alapuló okok bizonyos esetekben igazolhatják a korábbi koncessziós jogosult gazdasági védelmét szolgáló rendelkezést mint a szolgáltatás rendes működésének biztosítékát. Ugyanakkor a jelen esetben nem áll fenn ilyen jellegű különös körülmény, így erre vonatkozó bármiféle szabályozás hiányában ez egy adott vállalkozás előnyben részesítéséhez vezethet, annak ellenére, hogy más vállalkozás képes lenne a szolgáltatást alacsonyabb áron, vagy azonos áron, de alacsonyabb költségek mellett biztosítani, ami tehát sérti a versenysemlegesség követelményét³⁰.

50. Az első kérdést illetően a letelepedés szabadságának megsértéséből fakadó lehetséges közvetett következményeket, amelyek kihathatnak a szabad versenyre, mindig az adott jog elemzése során kell vizsgálni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a jelen ügyben felesleges

29 – Másfelől, mivel kétséges, hogy egy turistabuszban történő szállítás elvonná a hasznot a fent hivatkozott Woningstichting Sint Servatius ügyben hozott ítélet szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatástól, hatástalan az erre vonatkozó állítás a letelepedés tekintetében, hiszen itt nem különleges vagy kizárólagos jogosultságok koncesszióba adásáról van szó, tekintettel arra, hogy a probléma lényegét az előzetes engedélyezést célzó közigazgatási eljárás során alkalmazott korlátozások sorának jogszerűsége képezi.

30 – Ebben az értelemben kellő körültekintéssel állítható, hogy az a körülmény, hogy a korábbi koncesszió egyedüli jogosultja, ahogyan arra az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból következtetni lehet, több, az idegenforgalmi ágazatban működő, helyi vállalkozásból álló egyesülés, ugyancsak nem csökkenti kifejezetten a gazdasági életképességre vonatkozó rendelkezés tekintetében a szabad verseny érvényesülése szempontjából felmerülő aggályokat.

VII – Véggövetkeztetések

52. A fenti megállapításokra figyelemmel azt indítványozom, hogy a Bíróság az alábbi értelemben válaszoljon az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre:

- „1. Az EUMSZ 49. cikkel (a letelepedés szabadságával) ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely valamely – menetrend szerint rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő – járat, vagyis valamely tömegközlekedési eszköz üzemeltetése engedélyezésének feltételeként előírja, hogy a kérelmező uniós vállalkozásnak már a járat üzemeltetésének megkezdése előtt, és különösen a koncesszióba adás időpontjában székhellyel vagy telephellyel kell rendelkeznie az engedélyező hatóság államában.

2. Nem ellentétes az EUMSZ 49. cikkel (a letelepedés szabadságával) az a nemzeti jogszabály, amely valamely – menetrend szerint rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő – járat, vagyis valamely tömegközlekedési eszköz üzemeltetése engedélyezésének feltételeként előírja, hogy a kérelmező vállalkozásnak legkésőbb a járat üzemeltetése megkezdésének időpontjától székhellyel vagy telephellyel kell rendelkeznie az engedélyező hatóság államában.

3. Az EUMSZ 49. cikkel (a letelepedés szabadságával) és az EUMSZ 101. cikkel (a versennyel) ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely úgy rendelkezik, hogy valamely menetrend szerint közlekedő, rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő, gépjárművel végzett idegenforgalmi célú, városi szállítási szolgáltatás üzemeltetésének engedélyezését minden további nélkül meg kell tagadni, ha a kérelmezett, gépjárművel végzett menetrend szerinti személyszállítás megkezdése esetén valamely – részben vagy teljesen azonos útvonalon közlekedő – versenytárs vállalkozás e járat üzemeltetéséből származó bevétele annyira egyértelműen

csökken, hogy e járatnak a versenytárs vállalkozás általi további üzemeltetése piacgazdasági szempontból már nem kifizetődő.

4. Az EUMSZ 56. cikk (a szolgáltatásnyújtás szabadsága) nem alkalmazható azon nemzeti jogszabály uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatára, amely úgy rendelkezik, hogy valamely – menetrend szerint közlekedő, rendszeresen meghatározott megállóhelyeket érintő, gépjárművel végzett, idegenforgalmi célú – városi szállítási szolgáltatás üzemeltetésének engedélyezéséhez a fent kifejtett feltételeket írja elő.”