A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2006. április 6. *

A C-410/04. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Olaszország) a Bírósághoz 2004. szeptember 27-én érkezett, 2004. július 22-i határozatával terjesztett elő az előtte

az **Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV)**

és

a **Comune di Bari**, valamint

az **AMTAB Servizio SpA**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: P. Jann tanácselnök, J. N. Cunha Rodrigues (előadó), K. Lenaerts, M. Ilešič és E. Levits bírák,

* Az eljárás nyelve: olasz.

főtanácsnok: L. A. Geelhoed,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2005. október 27-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– az Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) képviseletében C. Colapinto avvocato,

– a Comune di Bari képviseletében R. Verna, B. Capruzzi és R. Cioffi avvocati,

– az AMTAB Servizio SpA képviseletében G. Notarnicola és V. Caputi Jambrenghi avvocati,

– az olasz kormány képviseletében I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Fiengo avvocato dello Stato,

– a német kormány képviseletében C. Schulze-Bahr, meghatalmazotti minőségben,

– az osztrák kormány képviseletében M. Fruhmann, meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében T. Nowakowski, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében X. Lewis és D. Recchia, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2006. január 12-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 43., az EK 49. és az EK 86. cikk értelmezésére irányul.

2 Ezt a kérelmet az Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatorinak (a továbbiakban: ANAV) és a Comune di Bari (Bari önkormányzata), valamint az AMTAB Servizio SpA (a továbbiakban: AMTAB Servizio SpA) között folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő, amelynek tárgya az utóbbi önkormányzat területén a tömegközlekedési szolgáltatásnak az AMTAB Servizio SpA számára való odaítélése.

Jogi háttér

A közösségi szabályozás

3 Az EK 43. cikk ekként rendelkezik:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. [...]

A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen a 48. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraira előírt feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is."

4 Az EK 46. cikk rögzíti:

„(1) E fejezet rendelkezései és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve.

(2) A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően irányelveket bocsát ki a fent említett rendelkezések összehangolása céljából."

5 Az EK 49. cikk első bekezdése előírja:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik a Közösségnek nem abban a tagállamában letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy."

6 Az EK 86. cikk a következőképpen fogalmaz:

„A közvállalkozások és az olyan vállalkozások esetében, amelyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak, a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn az e szerződéssel, különösen az annak 12. és 81–89. cikkében foglalt szabályokkal ellentétes intézkedéseket."

A nemzeti szabályozás

7 Ami az olasz szabályozást illeti, a fejlődés előmozdítására vonatkozó sürgős rendelkezésekről és az államháztartás működésének javításáról szóló, 2003.

szeptember 30-i 269. sz. törvényrendelet (a 2003. október 2-i 229. sz. GURI rendes melléklete; a továbbiakban: 269/2003 törvényrendelet) 14. cikke módosította a helyi önkormányzatokról szóló törvények egységes szövegének megállapításáról szóló, 2000. augusztus 18-i 267. sz. törvényerejű rendelet (a 2000. szeptember 28-i 227. sz. GURI rendes melléklete; a továbbiakban: 267/2000 törvényerejű rendelet) 113. cikkét. Ez utóbbi rendelet 113. cikke (5) bekezdésének újabb változata előírja:

„A szolgáltatást az ágazati szabályozásnak megfelelően és az Európai Unió szabályozásának betartásával kell nyújtani, oly módon, hogy a szolgáltatást a következők számára ítélik oda:

a) nyilvános közbeszerzési eljárás útján kiválasztott tőketársaságok számára;

b) vegyes, köz-, illetve magántőkéből alapított társaságok számára, amelyekben a magánbefektetőt olyan nyilvános közbeszerzési eljárás útján választják ki, amely biztosítja a nemzeti és közösségi versenyszabályok betartását az illetékes hatóságok által különleges intézkedésekben és körlevelekben elfogadott iránymutatásoknak megfelelően;

c) teljes egészében köztőkéből alapított társaságok számára azzal a feltétellel, hogy az önkormányzat e társaságot a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze, és hogy ez utóbbi tevékenységét alapvetően az őt fenntartó önkormányzattal vagy önkormányzatokkal végezze."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

8 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint az AMTAB Servizio részvénytársaság, amelynek részvényei mind a Comune di Bari birtokában vannak, és amely társaság egyetlen tevékenysége a tömegközlekedési szolgáltatás ellátása ezen önkormányzat területén. Az említett társaság teljes mértékben a Comune di Bari ellenőrzése alatt áll.

9 Ugyanezen határozat szerint az ANAV az alapszabálya alapján a nemzeti és nemzetközi utasszállító szolgáltatást, valamint a szállításhoz hasonló tevékenységet végző vállalkozásokat képviseli, és e minőségében különösen ügyel a városi és városon kívüli tömegközlekedés megfelelő működésére, az ilyen szolgáltatást ellátó társaságok érdekében.

10 A 2003. július 17-i határozattal a Comune di Bari nyilvános közbeszerzési eljárást indított a tömegközlekedési szolgáltatás odaítélése céljából ezen önkormányzat területén.

11 A 267/2000 törvényerejű rendelet 113. cikke (5) bekezdésének a 269/2003 törvényrendelet 14. cikke általi módosítását követően a Comune di Bari 2003. október 9-i határozatával megszüntette e közbeszerzési eljárást.

12 A 2003. december 18-i határozattal az említett Comune a kérdéses szolgáltatást közvetlenül az AMTAB Servizio számára ítélte oda a 2004. január 1. és 2012. december 31. közötti időszakra.

13 A 2004. március 1-jén közölt és a Tribunale amministrativo regionale per la Pugliához 2004. március 9-én benyújtott keresetében az ANAV kérte, hogy e bíróság semmisítse meg az említett határozatot, valamint valamennyi ahhoz kapcsolódó vagy abból következő jogi aktust, mivel azok sértik a közösségi jogot, többek között az EK 3., EK 16., EK 43., EK 49., EK 50., EK 51., EK 70–72., EK 81., EK 82., EK 86. és EK 87. cikket.

14 Tekintettel erre az érvelésre a Tribunale amministrativo regionale per la Puglia az eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„A közösségi joggal, és különösen az átláthatóság és a szabad verseny [EK 43.], EK 49. és EK 86. cikkben szabályozott kötelezettségével összeegyeztethető-e a 269/2003 törvényrendelet 14. cikke által módosított 267/2000 törvényerejű rendelet 113. cikkének (5) bekezdése, amely semmilyen módon nem korlátozza a közigazgatási szerv választási szabadságát a közszolgáltatások odaítélésének különféle formái, különösen a nyilvános közbeszerzési eljárás útján való, valamint a teljes mértékben a közigazgatási szerv által ellenőrzött társaságnak való közvetlen odaítélés között?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

15 A kérdést előterjesztő bíróság a lényegében arra vár választ, hogy a közösségi jog – többek között az átláthatóság és a szabad verseny EK 43., EK 49. és EK 86. cikkben

szabályozott kötelezettsége – tiltja-e az alapügyben érintetthez hasonló nemzeti szabályozást, amely semmilyen módon nem korlátozza a közigazgatási szerv választási szabadságát a közszolgáltatás különböző odaítélési formái, különösen a nyilvános közbeszerzési eljárás és az olyan társaságnak való odaítélés között, amelynek a részesedéseit teljes egészében ez az önkormányzat birtokolja.

16 Az alapügy irataiból következik, hogy a Comune di Bari területén a tömegközlekedési szolgáltatást, legalábbis részben, az azt használók menetjegyvásárlása útján díjazzák. E díjazási mód a közszolgáltatási koncesszió jellemzője (a C-458/03. sz., Parking Brixen ügyben 2005. október 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-8612. o.] 40. pontja).

17 Nyilvánvaló, hogy a közszolgáltatási koncesszió nem tartozik a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.) hatálya alá (a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 42. pontja). Ez utóbbit felváltotta az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.), amelynek a 17. cikke kifejezetten előírja, hogy az irányelv nem alkalmazható a szolgáltatási koncessziókra.

18 A közszolgáltatási koncessziós szerződések ugyan a közösségi jog jelen állapotában nem tartoznak a 92/50 irányelv hatálya alá, az azokat megkötő hatóságok mégis kötelesek tiszteletben tartani általában az EK-Szerződés alapvető szabályait és különösen az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát (lásd ebben az értelemben a C-324/98. sz., Telaustria és Telefonadress ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10 745. o.] 60. pontját és a C-231/03. sz. Coname-ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-7287. o.] 16. pontját és a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 46. pontját).

19 A Szerződésnek közelebbről a közszolgáltatási koncesszióra vonatkozó rendelkezései között szerepel az EK 43. és EK 49. cikk is (a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 47. pontja).

20 Az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma mellett az ajánlattevők közötti egyenlő bánásmód elvének hatálya szintén kiterjed a közszolgáltatási koncesszióra, akár állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés hiányában is (a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 48. pontja).

21 Az egyenlő bánásmód elve és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma többek között átláthatósági kötelezettséget foglal magában, amely lehetővé teszi, hogy a koncesszióba adó hatóság biztosítsa ezen elvek tiszteletben tartását. Ezen, e hatóságot terhelő átláthatósági kötelezettség azt jelenti, hogy minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, ami lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Telaustria és Telefonadress ügyben hozott ítélet 61. és 62. pontját).

22 Elvileg azonban közszolgáltatási koncesszió esetén a versenyeztetés alapügybelihez hasonló teljes hiánya nem egyeztethető össze az EK 43. és az EK 49. cikk követelményeivel és az egyenlő bánásmód elvével, a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, illetve az átláthatóság elvével sem (a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 50. pontja).

23 Ezenkívül az EK 86. cikk (1) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok nem tarthatnak hatályban olyan nemzeti jogszabályt, amely megengedi a közszolgáltatási koncesszió versenyeztetés nélküli odaítélését, mivel az ilyen odaítélés sérti az EK 43., az EK 49. cikket vagy az egyenlő bánásmód elvét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és az átláthatóság elvét (fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 52. pontja).

24 Mindazonáltal a közszolgáltatási koncesszió területén kizárt az EK 12., EK 43. és EK 49. cikkben írt szabályok, valamint azon általános elvek alkalmazása, amelyeknek ezek sajátos kifejeződéseit képezik, ha a koncesszió jogosultja felett a koncesszióba adó hatóság olyan ellenőrzést gyakorol, mint amilyet a saját szervei felett, és ha e jogosult a tevékenységét alapvetően az őt fenntartó hatósággal végzi (a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 62. pontja).

25 Az olyan nemzeti szabályozás, amely szó szerint átveszi az előző pontban megjelölt feltételek megfogalmazását, ahogyan azt a 269/2003 törvényrendelet 14. cikkével módosított 267/2000 törvényerejű rendelet 113. cikkének (5) bekezdése teszi, elvileg összhangban áll a közösségi joggal, azzal a feltétellel, hogy e jogszabály értelmezésének is összhangban kell lennie a közösségi jog követelményeivel.

26 Meg kell jegyezni, hogy mivel a jelen ítélet 24. pontjában említett két feltétel esetében a közösségi jog általános szabályai alóli kivételről van szó, azok szigorúan értelmezendők, és az e szabályok alóli kivétel alkalmazását megalapozó különleges körülmények tényleges fennállásának bizonyítása azt terheli, aki azokra hivatkozik (lásd a C-26/03. sz., Stadt Halle és RPL Lochau ügyben 2005. január 11-én hozott

ítélet [EBHT 2005., I-1. o.] 46. pontját és a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 63. pontját).

27 A Bírósághoz az AMTAB Servizio által benyújtott írásbeli észrevételek szerint a Comune di Bari 2002. december 27-én az általa e társaságban birtokolt részvények 80%-ának megfelelő rész átengedéséről döntött, és e célból 2004. május 21-én nyilvános közbeszerzési eljárást kezdeményezett a többséggel rendelkező magánkézben lévő tag kiválasztása érdekében. Ezt az információt megerősítette az ANAV a Bíróság előtti tárgyalás során.

28 Mindenesetre ugyanazon tárgyalás során a Comune di Bari előadta, hogy visszavonta az AMTAB Servizio részvényei egy részének átengedésére vonatkozó szándékát. 2005. január 13-án úgy határozott, hogy nem hajtja végre a korábbi határozatát, és nem privatizálja ezt a társaságot. Ezt a határozatot nem csatolták a kérdést előterjesztő bíróság irataihoz, mivel az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatot követően keletkezett.

29 Az említett bíróság és nem a Bíróság feladata azon kérdés eldöntése, hogy a Comune di Bari meg szándékozik-e nyitni az AMTAB Servizio tőkéjét a magánbefektetők számára. Azonban az e bíróság számára az előtte lévő ügy elbírálása szempontjából hasznos tájékoztatás szolgáltatása érdekében helyénvaló rögzíteni a következőket.

30 Ha az alapügyben érintett szerződés időtartama alatt az AMTAB Servizio tőkéjét megnyitják a magánbefektetők előtt, e helyzet eredményeként a közszolgáltatási koncessziót versenyeztetés nélkül ítélnék oda valamely vegyes tulajdonban álló társaság részére, ami sértené a közösségi jog által követett célokat (lásd ebben az értelemben a C-29/04. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. november 10-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-9705. o.] 48. pontját).

31 Ezzel szemben valamely magánvállalkozás – akár kisebbségi – részesedése olyan társaság tőkéjében, amelyben a koncesszióba adó hatóság szintén részesedéssel rendelkezik, mindenképpen kizárja azt, hogy ez a hatóság a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze ezt a társaságot (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Stadt Halle és RPL Lochau ügyben hozott ítélet 49. pontját).

32 Ennélfogva, amennyiben a koncessziós társaság a magántőke számára legalábbis részben nyitott társaság, ez a körülmény megakadályozza, hogy azt az őt fenntartó területi önkormányzat közszolgáltatás ellátására szolgáló „belső" irányítási struktúrájának lehessen tekinteni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Coname-ügyben hozott ítélet 26. pontját).

33 Az előző megfontolásokra tekintettel úgy kell válaszolni a feltett kérdésre, hogy az EK 43., EK 49. és EK 86. cikkel, valamint az egyenlő bánásmód elvével, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az átláthatóság elvével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az önkormányzat számára lehetővé teszi, hogy valamely közszolgáltatást olyan társaságnak ítéljen oda közvetlenül, amelynek részesedéseit teljes mértékben birtokolja, azzal a feltétellel, hogy az önkormányzat e társaságot a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze, és hogy a társaság a tevékenységét alapvetően az őt fenntartó önkormányzattal végezze.

A költségekről

34 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 43., EK 49. és EK 86. cikkel, valamint az egyenlő bánásmód elvével, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával és az átláthatóság elvével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az önkormányzat számára lehetővé teszi, hogy valamely közszolgáltatást olyan társaságnak ítéljen oda közvetlenül, amelynek részesedéseit teljes mértékben birtokolja, azzal a feltétellel, hogy az önkormányzat e társaságot a saját szervei felett gyakorolt ellenőrzéssel megegyező módon ellenőrizze, és hogy a társaság a tevékenységét alapvetően az őt fenntartó önkormányzattal végezze.

Aláírások