



Határozatok Tára

JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. október 4.¹

C-197/11. és C-203/11. sz. egyesített ügyek

Eric Libert,
Christian Van Eycken,
Max Bleecx,
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL),
Olivier de Clippele (C-197/11)
kontra
Gouvernement flamand,
és
All Projects & Developments NV,
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV,
Belgische Gronden Reserve NV,
Bouwonderneming Ooms NV,
Bouwwerken Taelman NV,
Brummo NV,
Cordeel Zetel Temse NV,
DMI Vastgoed NV,
Dumobil NV,
Durabrik Bouwbedrijven NV,
Eijssen NV,
Elbeko NV,
Entro NV,
Extensa NV,
Flanders Immo JB NV,
Green Corner NV,
Huysman Bouw NV,
Imano BVBA,
Impact Ontwikkeling NV,
Invest Group Dewaele NV,
Invimmo NV,
Kwadraat NV,
Liburni NV,
Lotinvest NV,
Matexi NV,
Novus NV,
Plan & Bouw NV,
7Senses Real Estate NV,
Sibomat NV,
Tradiplan NV,
Uma Invest NV,
Versluys Bouwgroep BVBA,
Villabouw Francis Bostoen NV,
Willemen General Contractor NV,
Wilma Project Development NV,
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11),
kontra
Vlaamse Regering

(A Cour constitutionnelle [Belgium] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

¹ — Eredeti nyelv: francia.

„A leendő vevőnek vagy bérlőnek a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolatát a telkek és építmények átruházása feltételeként előíró regionális szabályozás — Az ingatlanfejlesztők és építtetők számára előírt szociális kötelezettség — Pénzügyi ösztönzők és támogatási mechanizmusok — Az alapvető szabadságok korlátozása — Igazolás — Az arányosság elve — Állami támogatások — Az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés fogalma”

I – Bevezetés

1. A jelen ügyekben az elsődleges uniós jog több cikkének és a másodlagos uniós jog több rendelkezésének értelmezését kéri a Bíróságtól. Az elsődleges jogot illetően az EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 49., EUMSZ 56., EUMSZ 63., EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikkről van szó. A másodlagos jog vonatkozásában az előterjesztett kérdések 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 irányelv², az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv³, a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv⁴, valamint az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2005. november 28-i 2005/842/EK bizottsági határozatot⁵ érintik.

2. A Bíróság válaszában ahhoz kell segítséget nyújtania az előzetes kérdéseket előterjesztő Cour constitutionnelle (Belgium) számára, hogy döntést hozzon a Flamand Régió telek- és ingatlanpolitikáról szóló 2009. március 27-i rendelete (a továbbiakban telek- és ingatlanrendelet) különböző rendelkezései ellen irányuló megsemmisítési keresetek tárgyában.

3. A C-197/11. sz. ügyben az alapeljárás felperesei a telek- és ingatlanrendelet azon rendelkezéseire hívják fel a figyelmet, amelyek a telkek és az azokon emelt épített építmények átruházását egyes flamand településeken ahhoz a feltételhez kötik, hogy a leendő vevő vagy bérlő elégséges kapcsolattal rendelkezzen az érintett településsel, ami korlátozza az ingatlantulajdonnal való szabad rendelkezés lehetőségét.

4. A C-203/11. sz. ügyben az alapeljárás felperesei nem csupán a leendő vevőnek vagy bérlőnek az érintett településhez fűződő elégséges kapcsolatára vonatkozó feltételben, hanem abban a szociális kötelezettségben is látják a telek- és ingatlanrendelet megsemmisítésének okát, amelynek a teljesítésére az ingatlanfejlesztők vagy az építtetők kötelesek, továbbá azokban a pénzügyi ösztönzőkben és támogatási mechanizmusokban, amelyek részben az említett szociális kötelezettséget ellentételezik.

2 — HL L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.

3 — HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.

4 — HL L 376., 36. o.

5 — HL L 312., 67. o.

II – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A 2004/18 irányelv

5. A 2004/18 irányelv „Fogalommeghatározások” című 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában a (2)–(15) bekezdésben megállapított fogalommeghatározásokat kell alkalmazni.

(2)

- a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszerthes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.
- b) »Építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya az I. melléklet szerinti tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódó építési projekt vagy egy építmény kivitelezése, illetve kivitelezése és tervezése együtt, vagy az ajánlatkérő szerv által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezése. Az »építmény« magas- vagy mélyépítési munkálatok olyan összességében vett eredményét jelenti, amely önmagában alkalmas valamely gazdasági vagy műszaki funkció betöltésére.[...]”

2. A 2004/38 irányelv

6. A 2004/18 irányelv „Területi hatály” című 22. cikkének szövege a következő:

„A tartózkodási jog és a huzamos tartózkodási jog a fogadó tagállam területének egészére kiterjed. A tagállamok csak akkor állapíthatnak meg területi korlátozásokat a tartózkodási jogra és a huzamos tartózkodási jogra vonatkozóan, ha ugyanezeket a korlátozásokat állampolgáraikra is alkalmazzák.”

7. Az említett irányelv „Egyenlő bánásmód” című 24. cikkének (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„A Szerződésben és a másodlagos jogban kifejezetten előírt különleges rendelkezésekre is figyelemmel, az ezen irányelv alapján a fogadó tagállam területén tartózkodó valamennyi uniós polgárt a Szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken egyenlő bánásmód illet meg a fogadó tagállam állampolgáraival. E jog kedvezménye kiterjed azokra a családtagokra is, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai, és tartózkodási joggal vagy huzamos tartózkodási joggal rendelkeznek.”

3. 2005/842 határozat

8. A 2005/842 határozat „Tárgy” című 1. cikke előírja:

„Ez a határozat meghatározza, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás működtetésével megbízott vállalkozásoknak odaítélt közszolgáltatással járó ellentételezés milyen feltételekkel minősül a közös piaccal összeegyeztethetőnek, illetve mentesül a Szerződés 88. cikkének (3) bekezdésében megállapított bejelentési követelmény alól.”

9. Az említett határozat „Alkalmazási kör” című 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ez a határozat az alábbi kategóriákba tartozó, a Szerződés 86. cikkének (2) bekezdése szerint általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal összefüggő vállalkozásoknak odaítélt, állami támogatásnak minősülő közszolgáltatással járó ellentételezésre alkalmazandó:

[...]

b) az érintett tagállam által általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősített tevékenységet végző, szociális lakásépítéssel foglalkozó vállalkozásoknak és kórházaknak odaítélt közszolgáltatással járó ellentételezés;

[...]”

10. Az említett határozat „Összeegyeztethetőség és a bejelentés alóli mentesség” című 3. cikke értelmében:

„Az állami támogatás formájában odaítélt és az e határozatban megállapított feltételeknek megfelelő közszolgáltatással járó ellentételezés összeegyeztethető a közös piaccal, és mentesül a Szerződés 88. cikkének (3) bekezdésében előírt előzetes bejelentési kötelezettség alól, az ágazati közösségi jogszabályokban lévő, közszolgáltatási kötelezettségekkel kapcsolatos szigorúbb rendelkezések alkalmazásának sérelme nélkül.”

B – *A belga jog*

11. A telek- és ingatlanrendeletnek a hozzáférhető lakhatást érintő intézkedésekről szóló 4. könyvének „Szociális kötelezettségek” című 3. fejezetében szereplő 4.1.16. cikk az alábbiak szerint rendelkezik:

„1. § Amennyiben valamely parcellázási vagy építési beruházásra a 2. fejezet 2. szakaszában meghatározott szabvány érvényes, a parcellázási és területrendezési engedélyhez a törvény erejénél fogva szociális kötelezettség fűződik.

A szociális kötelezettség [...] annak vállalására kötelezi az ingatlanfejlesztőt vagy az építtetőt, hogy szociális lakások olyan kínálatát hozza létre, amely a parcellázási vagy építési beruházásra alkalmazandó százalékos mértéknek megfelel.”

12. A telek- és ingatlanrendelet 4.1.17. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az ingatlanfejlesztő vagy az építtető a szociális kötelezettséget választása szerint az alábbi módok egyike szerint teljesítheti:

1. természetben a 4.1.20–4.1.24. cikkben foglalt szabályokkal összhangban;
2. a szociális lakások meghatározott kínálatához szükséges telkeknek valamely szociális lakások építésével foglalkozó szervezet részére történő, a 4.1.25. cikkben szereplő szabályoknak megfelelő eladásával;
3. az ingatlanfejlesztési vagy építési beruházás keretében létrehozott lakásoknak valamely szociális lakások bérletével foglalkozó szervezet részére történő, a 4.1.26. cikkben szereplő szabályoknak megfelelő bérbeadásával;
4. az 1., 2. és/vagy 3. pontban szereplő módok kombinálásával.”

13. A telek- és ingatlanrendelet 4.1.19. cikke értelmében:

„Az ingatlanfejlesztő vagy az építtető a szociális kötelezettséget részben vagy egészben az azon településnek járó szociális díj megfizetése révén teljesítheti, amelynek területén a parcellázási vagy az építési beruházás megvalósul. A szociális díj kiszámításához a létrehozandó szociális lakások vagy szociális telkek számát főszabály szerint 50 000 euróval kell megszorozni, és az ABEX indexszel súlyozni; a kiinduló index a 2008. decemberi.

[...]”

14. A telek- és ingatlanrendelet a „szociális kötelezettséget” természetben teljesítő magánvállalkozások javára az alábbi pénzügyi ösztönzőkről és támogatási mechanizmusokról rendelkezik: kedvezményes hozzáadottértékadó-kulcs és kedvezményes bejegyzésiilleték-kulcs alkalmazása (4.1.20. cikk 3§-ének második albekezdése); infrastruktúra-támogatások (4.1.23. cikk) és a megépített lakások visszavásárlásának garanciája (4.1.21. cikk).

15. Ezenfelül a telek- és ingatlanrendelet „Földterületek és ingatlanok aktiválása” című 3. könyve olyan támogatásokról rendelkezik, amelyeket bármilyen „szociális kötelezettség” teljesítésétől függetlenül ítélnék oda. Különösen idetartoznak az „aktiválási beruházások” támogatásai (az említett rendelet 3.1.2. cikke), természetes személyek adójának csökkentése felújítási megállapodások kötése keretében (az említett rendelet 3.1.3. és azt követő cikkei) és a bejegyzési illeték alapjának átalányösszeggel való csökkentése (az említett rendelet 3.1.10. cikke).

16. A telek- és ingatlanrendeletnek a „A saját régióban lakni” című 5. könyvébe tartozó 5.1.1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:

„A flamand kormány háromévenként, és első alkalommal a jelen rendelet hatálybalépésének naptári évében meghatározza azon települések jegyzékét, amelyek a legutóbbi statisztikák alapján az alábbi jellemzők közül kettőnek megfelelnek:

1. a település a flamand települések azon 40%-ához tartozik, amelyekben a telkek átlagos négyzetméterenkénti ára a legmagasabb;
2. a település
 - a) vagy a flamand települések azon 25%-ához tartozik, ahol a belső migráció intenzitása a legnagyobb;
 - b) vagy a flamand települések azon 10%-ához tartozik, ahol a külső migráció intenzitása a legnagyobb.

Az 1. albekezdésben említett jegyzékét a *Moniteur Belge*-ben kell közzétenni.

[...]”

17. A telek- és ingatlanrendelet 5.2.1. cikke, amely szintén e rendelet 5. könyvébe tartozik, előírja:

„1. §. Azon telkek és a rajtuk emelt építmények átruházásához, amelyek az alábbiak közül két jellemzőnek megfelelő régiókban találhatók, egy különös feltételnek kell teljesülnie:

1. a jelen rendelet hatálybalépésének időpontjában a területrendezési tervek létrehozásáról és végrehajtásáról szóló, 1972. december 28-i királyi rendeletben meghatározott »kiterjesztett lakóövezet« rendeltetésű ingatlanok körébe tartoznak;

2. az átruházásról rendelkező teljes bizonyító erejű magánokirat aláírásának időpontjában az 5.1.1. cikkben meghatározott, a *Moniteur Belge*-ben legutóbb közzétett listán szereplő céltelepülésen találhatók, azzal, hogy az átruházásról rendelkező teljes bizonyító erejű magánokiratot úgy kell tekinteni, mint amelyet az említett rendelkezés alkalmazására meghatározott időpontot hat hónappal megelőzően írtak alá, amennyiben az aláírás időpontja és az alkalmazásra meghatározott időpont között több mint hat hónap telt el.

Az átruházásnak az a különös feltétele, hogy a telkeket és az azokon emelt építményeket kizárólag olyan személyek részére lehet átruházni, akik a tartományi értékelő bizottság véleménye alapján a településhez fűződő elégséges kapcsolattal rendelkeznek. „Átruházás” alatt értendő az adásvétel, a kilenc évet meghaladó bérlet, továbbá az örökbérleti vagy földhasználati jog megadása.

[...]

Az átruházás különös feltétele véglegesen és a meghosszabbítás lehetősége nélkül megszűnik húsz évvel azt követően, hogy a feltételhez kötött eredeti átruházáshoz meghatározott időpontot rendelnek.

[...]

2. §. Az 1. §. 1. albekezdésének alkalmazása céljából valamely személy akkor rendelkezik a településhez fűződő elégséges kapcsolattal, ha az alábbi feltételek közül egynek vagy többnek megfelel:

1. legalább hat éven keresztül megszakítatlanul a településen vagy valamely szomszédos településen lakóhellyel rendelkezett, amennyiben az utóbbi település is szerepel az 5.1.1. cikkben meghatározott jegyzékben;
2. az átruházás időpontjában a településen végez tevékenységet, amennyiben e tevékenységek átlagosan legalább a munkahét felét teszik ki;
3. valamely jelentős körülmény folytán a településen hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolatot alakított ki.

[...]”

18. A telek- és ingatlanrendelet 5.1.1. cikkének végrehajtása céljából a flamand kormány 2009. június 19-i rendelete megállapítja azon 69 település jegyzékét, amelyekre a tulajdonátruházásnak a telek- és ingatlanrendelet 5.2.1. cikkének értelmében vett különös feltétele alkalmazandó (a továbbiakban: céltelepülések).

III – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. A C-197/11. sz. ügyben előterjesztett egyetlen kérdés szövege a következő:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21., [EUMSZ] 45., [EUMSZ] 49., [EUMSZ] 56. és [EUMSZ] 63. cikket, valamint a [2004/38] irányelv 22. és 24. cikkét, hogy azokkal ellentétes a telek- és ingatlanrendelet „A saját régióban lakni” című 5. könyvében létrehozott szabályozás, amely bizonyos, úgynevezett céltelepüléseken a telkek és a rajtuk emelt épületek átruházását attól teszi függővé, hogy a vásárló vagy a bérlő bizonyítja-e, hogy e településekkel a rendelet 5.2.1. cikkének 2. §-a szerinti elégséges kapcsolatban áll?”

20. A C-203/11. sz. ügyben előterjesztett kérdések a következők:

- „1) Önmagában véve vagy a [2005/842] bizottsági határozattal összefüggésben úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 107. és [EUMSZ] 108. cikket, hogy e cikkek megkövetelik, hogy az Európai Bizottságot tájékoztassák a [telek- és ingatlanrendelet] 3.1.3. és 3.1.10. cikke, 4.1.20. cikke 3. §-ának második albekezdése, valamint 4.1.21. és 4.1.23. cikke szerinti intézkedésekről e rendelkezések elfogadása vagy hatálybalépése előtt?
- 2) A letelepedés szabadságára, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vagy a tőke szabad mozgására tekintettel kell-e vizsgálni az olyan szabályozást, amely azokra a magánszereplőkre, akiknek parcellázása vagy építési beruházása elér egy bizonyos minimális méretet, a törvény erejénél fogva e parcellázás vagy építési beruházás legalább 10 és legfeljebb 20 százalékának megfelelő mértékű szociális kötelezettséget ró, amely *in natura* vagy meg nem valósított szociális parcellánként, illetve szociális lakásonként 50 000 euró megfizetésével teljesíthető, vagy e szabályozást a felsorolt szabadságok mindegyikére tekintettel vizsgálandó komplex szabályozásnak kell-e tekinteni?
- 3) Alkalmazandó-e a [2006/123] irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) és j) pontja a magánszereplők szociális lakások és apartmanok kialakítását szolgáló, szociális kötelezettségként a törvény erejénél fogva – a jogszabályban rögzített minimális méretet elérő beruházásra vonatkozó minden építési vagy parcellázási engedéllyel összefüggésben – kirótt kötelező járulékára, minek körében a megvalósított szociális lakásokat előzetesen meghatározott maximális árakon szociális lakásépítő társaságok vásárolják meg, hogy azokat magánszemélyek széles körének adják bérbe, vagy azokat a szociális lakásépítő társaságok javára történő jogátruházás révén ugyanazon körbe tartozó magánszemélyek részére értékesítik?
- 4) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 15. cikke szerinti »értékelendő követelmények« fogalmát, hogy az magába foglalja a magánszereplők arra vonatkozó kötelezettségét, hogy szokásos tevékenységük mellett vagy annak részeként hozzájáruljanak a szociális lakásépítéshez, és a kialakított lakásokat maximális árakon részben állami hatóságokra vagy az azokon fennálló jogok átruházása révén átruházzák, jöllehet e magánszereplők nem rendelkeznek további kezdeményezési joggal a szociális lakások piacán?
- 5) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén a nemzeti bíróságnak kell-e szankciókat fűznie, és ha igen, milyeneket,
 - a) ahhoz a megállapításhoz, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikke szerinti új értékelendő követelményt nem vizsgálták meg különleges módon ugyanezen irányelv 15. cikke (6) bekezdésének megfelelően, és
 - b) ahhoz a megállapításhoz, hogy az ezen új követelménnyel kapcsolatos értesítést nem végezték el ugyanezen irányelv 15. cikke (7) bekezdésének megfelelően?
- 6) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 14. cikke szerinti »tiltott követelmények« fogalmát, hogy az nemcsak az e cikkben ismertetett körülmények között tilt valamely nemzeti szabályozást, ha az a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását valamely feltételnek való megfeleléshez köti, hanem akkor is, ha e szabályozás csupán azt írja elő, hogy az e feltételnek való meg nem felelés következményeként elmarad a jogszabályban előírt szolgáltatás teljesítésének pénzügyi ellentételezése, és nem kerül sor az e szolgáltatás gyakorlásának fejében nyújtott pénzügyi garancia visszafizetésére?

- 7) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 14. cikkének 6. pontja szerinti »versengő gazdasági szereplők« fogalmát, hogy az alkalmazandó az olyan közjogi szervre is, amelynek feladatai részben megegyezhetnek a szolgáltatók feladataival, ha e közjogi szerv az ugyanezen irányelv 14. cikkének 6. pontja szerinti határozatokat hoz, és egyúttal köteles egy lépcsőzetes rendszer utolsó lépcsőfokaként a szolgáltató által az őt terhelő »szociális kötelezettség« teljesítése céljából kialakított szociális lakásokat megvásárolni?
- 8) a) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a [2006/123] irányelv 4. cikkének 6. pontja szerinti »engedélyezési rendszer« fogalmát, hogy az alkalmazandó az olyan tanúsítványokra, amelyeket valamely közjogi szerv állít ki azt követően, hogy az eredeti építési vagy parcellázási engedély megadására már sor került, és amelyek szükségesek az ezen eredeti engedélyhez a törvény erejénél fogva kötődő »szociális kötelezettség« teljesítése fejében járó egyes ellentételezések odaítélésére való jogosultság megszerzéséhez, és amelyek egyúttal szükségesek ahhoz, hogy jogosultság keletkezzen a szolgáltató által e közjogi szerv javára kötelezően nyújtandó pénzügyi garancia visszatéríttetésére?
- b) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésre adandó igenlő válasz esetén úgy kell-e értelmezni a 2006/123 irányelv 4. cikkének 6. pontja szerinti »engedélyezési rendszer« fogalmát, hogy az alkalmazandó arra a megállapodásra, amelyet valamely magánszereplő egy jogszabályi rendelkezés alapján a valamely közjogi szerv javára történő jogátruházás keretében az e magánszereplő által a törvény erejénél fogva egy építési vagy parcellázási engedélyhez kötődő »szociális kötelezettség« *in natura* teljesítése érdekében kialakított szociális lakás értékesítése céljából e közjogi szervvel köt, figyelemmel arra a körülményre, hogy e megállapodás megkötése az említett engedély jogerejének feltételét képezi?
- 9) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket, hogy azokkal ellentétes az olyan szabályozás, amelynek folytán a bizonyos méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához a törvény erejénél fogva egy szociális kötelezettség kötődik, amelynek lényege, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell?
10. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 63. cikket, hogy azzal ellentétes az olyan szabályozás, amelynek folytán a bizonyos méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához a törvény erejénél fogva egy szociális kötelezettség kötődik, amelynek lényege, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell?
- 11) Az »építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésnek« a [2004/18] irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő fogalmát úgy kell-e értelmezni, hogy az alkalmazandó az olyan szabályozásra, amelynek folytán a bizonyos méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához a törvény erejénél fogva egy szociális kötelezettség kötődik, amelynek lényege, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell?
12. Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 21., [EUMSZ] 45., [EUMSZ] 49., [EUMSZ] 56. és [EUMSZ] 63. cikket, valamint a [2004/38] irányelv 22. és 24. cikkét, hogy azokkal ellentétes a telek- és ingatlanrendelet „A saját régióban lakni” című 5. könyvében létrehozott szabályozás,

amely bizonyos, úgynevezett céltelepüléseken a telkek és a rajtuk emelt épületek átruházását attól teszi függővé, hogy a vásárló vagy a bérlő bizonyítja-e, hogy e településekkel a rendelet 5.2.1. cikkének 2. §-a szerinti elégséges kapcsolatban áll?”

IV – Elemzés

A – A C-197/11. sz. ügyben előterjesztett egyetlen kérdésről és a C-203/11. sz. ügyben előterjesztett 12. kérdésről

21. A C-197/11. sz. ügyben előterjesztett egyetlen kérdés azonos a C-203/11. sz. ügyben előterjesztett 12. kérdéssel, és arra irányul, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés azon rendelkezéseivel – amelyekből az alapszabadságok korlátozásának tilalma következik –, valamint a 2004/38 irányelv 22. és 24. cikkével ellentétes-e az olyan tagállami szabályozás, amely a céltelepüléseken, azaz azon településeken, ahol a telkek átlagos négyzetméterenkénti ára a legmagasabb, és ahol belső vagy külső migráció intenzitása a legnagyobb, az ingatlanok átruházását attól teszi függővé, hogy a leendő vevőnek vagy bérlőnek elégséges kapcsolata áll-e fenn az érintett településsel.

22. E kérdéssel kapcsolatban a flamand kormány felhívja a figyelmet arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogviták tisztán belső helyzetre vonatkoznak tekintettel arra, hogy az alapeljárások valamennyi felperese Belgiumban telepedett le, vagy ott rendelkezik lakóhellyel.

23. E vonatkozásban el kell ismerni, hogy az alapeljárások nem tartalmazznak határon átnyúló elemeket. Nem szabad azonban megfedkezni arról, hogy az előzetes kérdéseket a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő különleges eljárásban terjesztették elő. A nemzeti jog olyan jogalkotói aktusának megsemmisítésére irányuló eljárásról van szó, amely ugyanúgy alkalmazandó a belga állampolgárokra, mint más tagállamok állampolgáira. Egyértelmű, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által ilyen eljárás keretében hozott határozat – a többi tagállam állampolgárait is beleértve – *erga omnes* hatályú.

24. Az alapeljárás felperesei az uniós jogra hivatkoznak, és a Bíróság nem képes annak megítélésére, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előtte folyamatban lévő megsemmisítési eljárás keretében a nemzeti jogba tartozó kérdéses jogalkotói aktust nem csupán a nemzeti jogra, de az uniós jogra tekintettel is felülvizsgálhatja-e. Véleményem szerint a jelen ügyekben a Bíróságnak bizalommal kell lennie a kérdést előterjesztő bíróság iránt a tekintetben, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szükséges ahhoz, hogy az utóbbi képes legyen ítéletet hozni⁶, és ily módon megadni a Szerződésnek a belső piac alapszabadságaira vonatkozó rendelkezéseinek kért értelmezését⁷.

25. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele az alapvető szabadságok korlátozását jelenti.

⁶ — E vonatkozásban meg kell jegyezni, hogy a tárgyaláson a Francia Közösség kormányának képviselője hangsúlyozta, hogy a kérdést előterjesztő bíróság több alkalommal úgy ítélte, hogy az a felperes, aki bizonyította keresetösségi jogát, ezenfelül nem köteles bizonyítani azon jogalaphoz fűződő különös érdekét, amelyet az utóbbi körében felhoznak.

⁷ — Lásd ebben az értelemben a C-470/11. sz. Garkalns-ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet 17. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

26. Egyetértek ezzel az állásponttal. Az ítélkezési gyakorlat szerint a lakó- és egyéb ingatlanhoz való hozzáférés az egyike azon feltételeknek, amelyek az alapvető szabadságok gyakorlását lehetővé teszik.⁸ A céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat feltétele valójában azt jelenti, hogy az említett feltételt nem teljesítő személyek számára tilos telket vagy azon emelt építményt venni, illetve kilenc évnél hosszabb időre bérbe venni. Semmi kétség nem fér ahhoz, hogy e feltétel az uniós polgárokat visszatarthatja attól, hogy a Szerződésben biztosított alapvető szabadságaikat gyakorolják.

27. Véleményem szerint az a körülmény, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele jelenleg csupán 69 településen alkalmazandó, és alkalmazása e települések bizonyos részeire korlátozódik, nem befolyásolja azt a kérdést, hogy az említett feltétel korlátozza-e, vagy sem az alapvető szabadságokat. Az, hogy céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele korlátozott körben alkalmazandó, az alapvető szabadságok korlátozása igazolásának vizsgálata során vehető figyelembe.

28. A következőket ítélkezési gyakorlat szerint azon nemzeti intézkedések, amelyek alkalmasak arra, hogy akadályozzák vagy kevésbé vonzóvá tegyék a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok gyakorlását, ennek ellenére elfogadhatók, amennyiben közérdekű célt szolgálnak, alkalmasak e célok megvalósításának biztosítására, és nem lépik túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.⁹

29. Meg kell tehát vizsgálni egyrészt, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltételét bevezető telek- és ingatlanrendelet közérdekű célt szolgál-e, másrészt pedig azt, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele alkalmas-e az azonosított cél megvalósításának biztosítására, és hogy nem lépi-e túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket.

30. A telek- és ingatlanrendelet által követett célt illetően a kérdést előterjesztő bíróság a telek- és ingatlanrendelet előkészítő irományai alapján az *autochton* lakosság ingatlanszükségeit kielégítésének célját említi. Maga is bizonytalan abban a kérdésben, hogy az említett cél tekinthető-e olyan közérdeken alapuló nyomós oknak, amely igazolhatja az alapvető szabadságok korlátozását.

31. A telek- és ingatlanrendelet céljának jobb megértése érdekében a kérdést előterjesztő bíróság az előkészítő irományokat idézi, amelyek kifejtik, hogy „egyes flamand településeken a magas telekárak dzsentrifikációt eredményeznek. E megállapítás azt jelenti, hogy a lakosság kevésbé vagyonos csoportjai kiszorulnak a piacról annak következtében, hogy oda más településekről származó, pénzügyileg erősebb lakossági csoportok érkeznek. A kevésbé vagyonos lakossági csoportokat nem kizárólag bizonytalan szociális helyzetű személyek alkotják, hanem gyakran fiatal családok vagy egyedülállók is idetartoznak, akiket jelentős kiadások terhelnek, de még nem képesek elegendő megtakarítást felhalmozni.”

32. A flamand kormány rámutat, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás alapvető célja az *autochton* lakosok lakáshoz jutásának elősegítése a kiterjesztett lakóövezetekben, amit a rendeletalkotó annak érdekében tartott szükségesnek, hogy biztosítani lehessen a megfelelő lakhatáshoz való jogot, és ennek kiterjesztésével a társadalmi kohéziót a területrendezés fejlesztése, valamint a társadalmi és gazdasági kötelékek felbomlásának elkerülése révén.

8 — Lásd ebben az értelemben a 63/86. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1988. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1988., 29. o.) 15. pontját és a C-253/09. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben 2011. december 1-jén hozott ítélet (EBHT 2011., I-12391. o.) 67. pontját.

9 — Lásd a fenti 8. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet 69. pontját.

33. Amennyiben a telek- és ingatlanrendeletnek valóban az a célja, hogy elősegítse a kevésbé vagyonos *autochton* lakosságnak a céltelepüléseken való lakáshoz jutását, véleményem szerint e cél a területrendezéshez kapcsolódó társadalmi célnak minősülhet. A Bíróság korábban már kimondta, hogy az ilyen fajta cél közérdeken alapuló nyomós okot képezhet.¹⁰

34. Észben kell azonban tartani, hogy a telek- és ingatlanrendelet által követett cél kapcsán más vélemények is felmerültek. Ezzel kapcsolatban a Francia Közösség azt állítja, hogy a rendelet valódi célja nem a dzsentifikáció hatásainak korlátozása, hanem éppen a céltelepülések lakossága flamand jellegének megőrzése. Egyértelmű, hogy ilyen cél nem minősülhet közérdeken alapuló nyomós oknak. E vonatkozásban emlékeztetni szeretnék arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata a telek- és ingatlanrendelet pontos céljának megállapítása.

35. Azt kívánom e ponton megvizsgálni, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele alkalmas-e a kevésbé vagyonos *autochton* lakosság ingatlanszükségleteinek kielégítésére irányuló cél megvalósításának biztosítására, és hogy ezen intézkedés nem lépi-e túl az említett cél megvalósításához szükséges mértéket.

36. A telek- és ingatlanrendelet 5.2.1. cikkének (2) bekezdése három vagyagos kritériumot határoz meg ahhoz, hogy a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat fennállásának feltétele megvalósuljon. Az első kritérium az a követelmény, hogy az a személy, akinek az ingatlant át kívánják ruházni, az átruházást megelőzően legalább hat évig a céltelepülésen lakóhellyel rendelkezzen. A második kritérium szerint a leendő vevőnek vagy bérlőnek az átruházás időpontjában tevékenységet kell végeznie az érintett településen. A harmadik kritérium előírja, hogy a leendő vevőnek vagy bérlőnek valamely jelentős körülmény folytán hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolata álljon fenn az érintett településsel. A tartományi bizottság értékeli, hogy az ingatlan leendő vevője vagy bérlője teljesít-e egyet vagy többet a fent említett kritériumok közül.

37. Megállapítható, hogy a fenti kritériumok egyike sem tükrözi azon társadalmi-gazdasági szempontokat, amelyek megfelelnek a kevésbé vagyonos *autochton* lakosság részére az ingatlanpiacon biztosított védelem céljának. A szóban forgó kritériumok nem csupán a kevésbé vagyonos *autochton* lakosságnak kedveznek, hanem az *autochton* lakosság azon részének is, akik elegendő anyagi eszközzel rendelkeznek, és így egyáltalán nincs szükségük arra, hogy az ingatlanpiacon védelemben részesüljenek.

38. Ahogyan már korábban említettem, a céltelepüléshez fűződő elégséges kapcsolat feltétele valójában annak megtiltását jelenti bizonyos, az említett feltételt nem teljesítő személyek számára, hogy telkeket és azokon emelt épületeket vásároljanak vagy kilenc évnél hosszabb időre bérbevegyenek. Osztom a C-197/11. sz. ügyben az alapeljárás felpereseinek képviselője által írásbeli észrevételeiben kifejtett véleményét, miszerint eltérő intézkedésekkel is elérhető lenne a telek- és ingatlanrendelet által követett cél anélkül, hogy az szükségszerűen ahhoz vezetne, hogy más személyeknek megtiltja az ingatlanok megszerzését vagy bérletét. Ilyen lehet például az ingatlanvásárlási támogatás, az áraknak a céltelepüléseken történő szabályozása vagy a hatóság által a védett *autochton* lakosság számára a hatóság által bevezetett kísérőintézkedések.

39. A fentiekből következik, hogy az ingatlan leendő vevőjét vagy bérlőjét a céltelepüléshez fűző elégséges kapcsolat fennállásának feltétele – amely előírja, hogy a leendő vevő vagy bérlő az átruházást megelőzően legalább hat évig a céltelepülésen rendelkezzen lakóhellyel, vagy azt, hogy a leendő vevő vagy bérlő tevékenységet végezzen a céltelepülésen, vagy pedig azt, hogy a leendő vevő vagy bérlő valamely jelentős körülmény folytán hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági

10 — Lásd ebben az értelemben a C-519/99–C-524/99. sz. és a C-526/99–C-540/99. sz., Reisch és társai egyesített ügyekben 2002. március 5-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-2157. o.) 34. pontját; a C-452/01. sz. Ospelt et Schlössle Weissenberg ügyben 2003. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9743. o.) 38. és 39. pontját; a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-9021. o.) 30. pontját, valamint a C-400/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2011. március 24-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-1915. o.) 74. pontját.

kapcsolatot alakítson ki – nem tekinthető olyan intézkedésnek, amely alkalmas a kevésbé vagyonos *autochton* lakosság ingatlanszükségeinek kielégítésére irányuló cél megvalósításának biztosítására. Még annak elismerése esetén is, hogy az ingatlan leendő vevője vagy bérlője részéről fennálló elégséges kapcsolat feltétele alkalmas lehet a telek- és ingatlanrendelet által követett cél megvalósítására, ezen intézkedés túllépi az említett cél megvalósításához szükséges mértéket.

40. A 2004/38 irányelv 22. és 24. cikkét illetően, amelyek arra irányulnak, hogy elősegítsék a Szerződésben az uniós polgárok számára közvetlenül biztosított, a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának gyakorlását, és amelyek célja nevezetesen e jog megerősítése¹¹, kételkedem abban, hogy a szóban forgó nemzeti jogszabályokat szükséges lenne e rendelkezésekre tekintettel megvizsgálni, mivel az utóbbiak nem tartalmazzak olyan új különös okokat, amelyek igazolják a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás jogának korlátozását. A 2004/38 irányelv 24. cikke vonatkozásában elmondható, hogy az az EUMSZ 18. cikkben szereplő hátrányos megkülönböztetés általános tilalmának különös kifejeződése.

41. A 2004/38 irányelv 22. cikkére rátérve, az utóbbi meghatározza a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog területi hatályát. E tekintetben bizonyos kétség merülhet fel az említett cikk második mondata kapcsán, amelynek értelmében „[a] tagállamok csak akkor állapíthatnak meg területi korlátozásokat a tartózkodási jogra és a huzamos tartózkodási jogra vonatkozóan, ha ugyanezeket a korlátozásokat állampolgáraikra is alkalmazzák”. Ebből azonban nem lehet azt a következtetés levonni, hogy a területi korlátozások általában elfogadhatók azzal a feltétellel, hogy azok a fogadó állam állampolgáira is alkalmazandók, és hogy ezért az említett rendelkezés olyan új indokot vezet be, amely igazolja a Szerződés által az uniós polgároknak biztosított jog korlátozását. Ahogyan ugyanis a Bizottság joggal állítja, a 2004/38 irányelv 22. cikkének második mondata kiegészítő feltételt fogalmaz meg ahhoz, hogy a tartózkodási jog és a huzamos tartózkodási jog korlátozása az említett irányelv 27. cikke értelmében közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból igazolható legyen.

42. A fenti megállapításokra tekintettel az javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja, miszerint az EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 56. és EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely bizonyos településeken a telkek és a rajtuk emelt épületek átruházását attól teszi függővé, hogy a vásárló vagy a bérlő bizonyítja-e, hogy e településekkel elégséges kapcsolatban áll, amennyiben az említett kapcsolat fennállását az alábbi vagylagos feltételek alapján értékeli:

- az a követelmény, hogy az a személy, aki részére az ingatlant át kívánják ruházni, az átruházást megelőzően legalább hat évig az érintett településen lakóhellyel rendelkezzen,
- a leendő vásárló vagy bérlő azon kötelezettsége, hogy az átruházás időpontjában a településen folytasson tevékenységet, vagy
- valamely jelentős körülmény folytán hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolat álljon fenn.

B – A C-203/11. sz. ügyben előterjesztett első kérdésről

43. E kérdés a telek- és ingatlanrendeletben szereplő pénzügyi ösztönzőket és támogatási mechanizmusokat érinti. A szóban forgó intézkedések két különböző célú csoportra oszthatók. Az első csoportba tartozó intézkedések célja egyes telkek és ingatlanok reaktiválása. A felújítási megállapodást kötő hitelfelvevő részére a telek- és ingatlanrendelet 3.1.3. cikke alapján nyújtott adócsökkentés,

11 — Lásd a C-256/11. sz., Dereci és társai ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-11315. o.) 50. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

valamint a bejegyzési illeték alapjának a telek- és ingatlanrendelet 3.1.10. cikkében említett csökkentése tartozik ide.¹² A második csoportba tartozó intézkedések az ingatlanfejlesztőket és az építetőket terhelő szociális kötelezettséget ellentételezik. Az utóbbi csoporthoz tartozik a lakáseladás kedvezményes hozzáadottértékadó-kulcsa, az építési telkek vásárlásának a telek- és ingatlanrendelet 4.1.20. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében szereplő kedvezményes bejegyzésiilleték-kulcsa, a telek- és ingatlanrendelet 4.1.23. cikkében említett infrastruktúra támogatások, valamint a telek- és ingatlanrendelet 4.1.21. cikkében szereplő, a megépített szociális lakásoknak valamely szociális lakásépítéssel foglalkozó szervezet általi visszavásárlására vonatkozó garancia.

44. A kérdést előterjesztő bíróság arra kíván választ kapni, hogy a szóban forgó intézkedéseket az EUMSZ 107. cikk értelmében vett állami támogatásnak kell-e minősíteni, és amennyiben igen, azokat mely időpontban kell bejelenteni a Bizottságnak, vagy hogy az említett intézkedések adott esetben mentesek-e a 2005/842 határozat alapján az állami támogatásokra vonatkozó bejelentési kötelezettség alól.

1. Az intézkedések minősítése

45. A szóban forgó intézkedések állami támogatásnak való minősítése vonatkozásában a kérdést előterjesztő bíróság helyesen hivatkozik a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatára, amely az állami támogatás fogalmát az alábbi feltételek teljesítéséhez kapcsolódva határozza meg. Először is a beavatkozásnak az állam által vagy állami forrásból kell történnie. Másodszor ennek a beavatkozásnak érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet. Harmadszor a kedvezményezettjét előnyben kell részesítenie. Negyedszer torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie.¹³

46. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából következik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei támadtak a Közösségen belüli kereskedelem érintettségével kapcsolatos második feltétel és a szóban forgó intézkedések előnyös jellegével kapcsolatos harmadik feltétel vonatkozásában.

47. A szóban forgó intézkedéseknek a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatását illetően szeretnék emlékeztetni arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megítélése – figyelembe véve a jelen ügyben releváns jogi és ténybeli elemek összességét –, hogy a konkrét intézkedések érinthetik-e a Közösségen belüli kereskedelmet. Álláspontom szerint a meglévő ítélkezési gyakorlat elegendő alapot kínál arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ezt megtehesse.¹⁴

48. Ezen ítélkezési gyakorlat értelmében a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy a szóban forgó intézkedések megerősítik-e valamely vállalkozás helyzetét a Közösségen belüli kereskedelemben versenytársaival szemben.¹⁵ Mindazonáltal a kedvezményezett vállalkozásoknak nem kell szükségszerűen maguknak is részt venniük a Közösségen belüli kereskedelemben. Ha ugyanis valamely tagállam támogatást nyújt egy vállalkozásnak, a belső termelés szintje emiatt fennmaradhat vagy növekedhet, ami azzal a következménnyel jár, hogy a többi tagállamban letelepedett vállalkozásoknak az e tagállam piacára való belépési lehetőségei csökkennek.¹⁶ A viszonylag csekély

12 — Az alapeljárás felperesei az aktiválási projekteknek a telek- és ingatlanrendelet 3.1.2. cikkében említett támogatásait is megtámadták a kérdést előterjesztő bíróság előtt. A kérdést előterjesztő bíróság korábban már megállapította, hogy ezen intézkedés *de minimis* támogatásnak minősül Szerződés 87. és 88. cikkének a *de minimis* támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2006. december 15-i 1998/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 379., 5. o.; helyesbítése: HL L 252., 58. o.), amely ki van zárva az állami támogatások köréből.

13 — Lásd a C-417/10. sz. 3M Italia ügyben 2012. március 29-én hozott ítélet 37. pontját és a C-140/09. sz. Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-5243. o.) 31. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

14 — Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolásából kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság tudatában van ezen ítélkezési gyakorlatnak.

15 — Lásd ebben az értelemben a C-494/06. P. sz., Bizottság kontra Olaszország és Wam ügyben 2009. április 30-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3639. o.) 52. pontját, valamint a Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-289. o.) 141. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

16 — Lásd ebben az értelemben a C-78/08-C-80/08. sz., Paint Graphos és társai egyesített ügyekben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-7611. o.) 80. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

jelentőségű támogatások is hatással lehetnek a tagállamok közötti kereskedelemre, különösen ha az érintett ágazatot élénk verseny jellemzi.¹⁷ Végül nem szabad megfeledkezni arról, hogy nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásoknak tényleges hatásuk van a tagállamok közötti kereskedelemre, vagy hogy torzítják a versenyt, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy az említett intézkedések alkalmasak-e erre.¹⁸

49. A szóban forgó intézkedések előnyös jellege tekintetében az előzetes kérdés erre vonatkozó részét úgy értem, hogy az lényegében azon ítélkezési gyakorlattal kapcsolatos felvilágosítást kér¹⁹, amelynek értelmében amennyiben az állami beavatkozás a kedvezményezett vállalkozás által közszolgáltatási kötelezettségként teljesített szolgáltatás ellenértékéül adott térítésnek tekinthető oly módon, hogy e vállalkozás nem részesül tényleges anyagi előnyben, és így nem kerül e beavatkozás folytán versenytársainál kedvezőbb helyzetbe, úgy az ilyen beavatkozás nem minősül az Unió jogának értelmében állami támogatásnak.²⁰ Azonban ahhoz, hogy a konkrét intézkedések elkerüljék az állami támogatássá történő minősítést, az úgynevezett Altmark-ítéletben kimondott négy feltételnek kell teljesülnie.

50. E feltételek elemzését megelőzően meg kell jegyezni, hogy az említett ítélkezési gyakorlatot csak azon intézkedések tekintetében lehet alkalmazni, amelyek az ingatlanfejlesztőket és építetőket terhelő szociális kötelezettséget ellentételezik. A Vlamse Regering írásbeli észrevételeiben maga is említette, hogy az ingatlanfejlesztők és építetők részére előírt szociális kötelezettség egyébiránt olyan méltányos árat jelent, amelyet meg kell fizetniük annak érdekében, hogy eleget tehessenek az engedélynek, és megszerezzék az abból fakadó jelentős előnyöket.

51. Az Altmark-ítéletben megállapított első feltétel szerint a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével kell megbízni, és ezeket a kötelezettségeket egyértelműen kell meghatározni.²¹ Ebből következően meg kell vizsgálni, hogy az ingatlanfejlesztőket és építetőket terhelő szociális kötelezettség közszolgáltatási kötelezettségnek tekinthető-e.

52. Ahogyan azt a flamand kormány írásbeli észrevételeiben kifejtette, a szociális kötelezettséget olyan politika keretében írják elő az ingatlanfejlesztők és az építetők számára, amelynek célja, hogy a szerényebb körülmények között élő csoportok részére, valamint a földrajzi eloszlás folytán kedvezőtlen helyzetben lévő csoportok részére egyenlőbb hozzáférést lehessen biztosítani a szociális lakhatáshoz, és amely valós szükségleteken alapul, nem pedig kizárólag a piaci szereplők önkéntes kezdeményezésének és jó szándékának függvénye. E nézőpontból semmi akadályja annak, hogy a telek- és ingatlanrendeletben meghatározott szociális terhet közszolgáltatási kötelezettségnek lehessen tekinteni. Az a körülmény, hogy az említett szociális kötelezettségnek nem közvetlenül a szociális lakhatást kérelmező magánszemélyek, hanem a szociális lakások építésével foglalkozó vállalkozások (amelyek a közhatalom megszemélyesítői) a kedvezményezettjei, e tekintetben nem releváns. Ahogyan arra a német kormány írásbeli észrevételeiben rámutatott, ahhoz, hogy egy dolgot rendelkezésre lehessen bocsátani, szükségszerűen meg kell teremteni annak anyagi alapját. A szociális lakásépítő vállalkozások tehát csupán adminisztratív és technikai közvetítőpontokként játszanak szerepet.

17 — Lásd még ebben az értelemben a 303/88. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet (EBHT 1991, I-1433. o.) 27. pontját.

18 — Lásd ebben az értelemben a fenti 15. lábjegyzetben hivatkozott Cassa di Risparmio di Firenze és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet 140. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

19 — E tekintetben azonban ki szeretném emelni, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem az uniós jog rendelkezéseinek értelmezését kéri, hanem a már megadott értelmezésnek a konkrét esetre történő alkalmazását. Ezt bizonyítja a vonatkozó ítélkezési gyakorlatnak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban elvégzett részletes elemzése. A Bíróság azonban nem rendelkezik hatáskörrel az alapügy tényeinek elbírálására vagy az általa értelmezett uniós szabályoknak nemzeti intézkedésekre, illetve helyzetekre való alkalmazására, mivel ezek a kérdések a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznak (a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet 22. pontja).

20 — Lásd a C-280/00. sz. Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7747. o.) 87. pontját és a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet 35. pontját.

21 — Lásd a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet 35. pontját.

53. Az Altmark-ítéletben szereplő második feltétel szerint azokat a paramétereket, amelyek szerint az ellentételezést kiszámítják, előzetesen, objektív és átlátható módon kell megállapítani.²² E feltétel problémásnak tűnik, különösen az infrastruktúra-támogatások és a szociális lakások visszavásárlási garanciája vonatkozásában. Még ha a kérdést előterjesztő bíróság által idézett nemzeti szabályozás lehetővé is teszi az említett intézkedések kedvezményezettjeinek megnevezését, nem teszi lehetővé azon paraméterek azonosítását, amelyek szerint az ilyen típusú ellentételezést kiszámítják. Mindazonáltal a flamand kormány írásbeli észrevételeiben leírja az ilyen típusú ellentételezés kiszámításának módját. A kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát annak megítélése, hogy az ellentételezés kiszámítását szolgáló, a flamand kormány által említett paraméterek eleget tesznek-e az Altmark-ítélet második feltételének.

54. Az Altmark-ítéletben szereplő harmadik feltétel szerint az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség teljesítésével összefüggésben felmerült kiadások teljes vagy részleges fedezéséhez szükséges mértéket.²³ Márpedig a jelen ügyben úgy tűnik, hogy a szociális kötelezettséget ellentételező intézkedéseket nem e kötelezettség teljesítésének valós költsége alapján számítják ki. Ezért lehetségesnek tartom, hogy a szociális kötelezettséget ellentételező különböző intézkedések kombinációjának végső költsége meghaladja az említett kötelezettség teljesítésével összefüggésben felmerült kiadások összegét.

55. Az Altmark-ítéletben szereplő negyedik feltétel szerint, amikor egy adott esetben a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre.²⁴ A jelen esetben egyértelmű, hogy a szociális kötelezettséget ellentételező intézkedések kedvezményezettjeit nem közbeszerzési eljárás keretében választották ki. Az ügy irataiból azonban nem látszik kitűnni, hogy a negyedik feltétel alapján megkövetelt elemzést elvégezték, és hogy a szóban forgó intézkedéseket azon kiadások alapján határozzák meg, amelyek egy átlagos, jól vezetett vállalkozásnál a szociális kötelezettség végrehajtásakor felmerülnek.

2. Az állami támogatások bejelentésének időpontja

56. Az EK 108. cikk (3) bekezdése előírja, hogy a Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy ez a szándék a 107. cikk értelmében nem egyeztethető össze a közös piaccal, haladéktalanul megindítja a megelőző bekezdés szerinti eljárást. Amíg ebben az eljárásban végső határozat nem születik, az érintett tagállam a tervezett intézkedéseket nem hajthatja végre.

57. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az új állami támogatások bejelentésének kötelezettsége a Szerződés által az állami támogatások területén létrehozott ellenőrzési rendszer egyik alapvető elemét képezi. E rendszer keretében a tagállamok kötelezettsége egyrészt, hogy bejelentsenek a Bizottság részére az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében vett minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló intézkedést, másrészt pedig az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésének megfelelően addig ne hajtsák végre ezen intézkedést, amíg az említett intézmény

22 — Lásd a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet 35. pontját.

23 — Lásd a fenti 13. lábjegyzetben hivatkozott Fallimento Traghetti del Mediterraneo ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet 35. pontját.

24 — Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg ügyben hozott ítélet 93. pontját.

arról nem hozott végső határozatot.²⁵ Az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésével bevezetett rendelkezés tárgya nem egyszerű bejelentési kötelezettség, hanem olyan előzetes bejelentési kötelezettség, amely magában foglalja és feltételezi a hivatkozott bekezdés utolsó mondatából következő felfüggesztő hatályt.²⁶

58. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a telek- és ingatlanrendeletnek az infrastruktúrát érintő támogatásokról rendelkező 4.1.23. cikkéről vagy inkább a flamand kormánynek az említett támogatás odaítélésnek feltételeiről szóló végrehajtási rendeletéről kellett volna értesíteni a Bizottságot abban az esetben, ha az infrastruktúrát érintő támogatások állami támogatásnak minősülnek.

59. Úgy vélem, hogy a válasz meglehetősen egyértelmű. A szóban forgó intézkedésről már a telek- és ingatlanrendelet is rendelkezett, még ha a részleteket a végrehajtási rendelet pontosította is. Ezért az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségek egyikének teljesítése céljából a telek- és ingatlanrendelet tervezetéről kellett volna tájékoztatni a Bizottságot.

3. Az új állami támogatások Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettsége alóli mentesség

60. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az ingatlanfejlesztőket és az építetőköt terhelő szociális kötelezettséget ellentételező intézkedések – feltéve, hogy ezen intézkedések állami támogatásnak minősülnek – mentesülhetnek-e az új állami támogatások Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettsége alól a 2005/842 határozat alapján.

61. A 2005/842 határozat 3. cikke a közszolgáltatással járó ellentételezés formájában odaítélt és az említett határozat 4. és 6. cikkében megállapított feltételeknek megfelelő állami támogatást összeegyeztethetőnek nyilvánítja a közös piaccal, és mentesíti a bejelentési kötelezettség alól. Egyetértek a kérdést előterjesztő bírósággal abban, hogy e feltételeket valószínűleg az Altmark-ítéletben kimondott első három feltétel ihlette.

62. Mint fentebb is állítottam, az a véleményem, hogy az Altmark-ítéletben szereplő feltételek közül a jelen ügyben különösen a harmadik nem teljesül. E feltétel, amelynek értelmében az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges költségeket, a 2005/842 határozat 5. cikkében is szerepel. Ebből következik, hogy mivel szociális kötelezettséget ellentételező intézkedések állami támogatásnak minősülnek tekintettel arra, hogy az Altmark-ítéletben szereplő feltételek közül a harmadikat nem teljesítik, a Bizottság tájékoztatásának kötelezettsége alól a 2005/842 határozatban engedett kivétel előnyét sem élvezhetik.

63. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja, miszerint a 2005/842 határozattal összefüggésben az EUMSZ 107. cikket és az EUMSZ 108. cikket úgy kell értelmezni, hogy azok megkövetelik, hogy a telek- és ingatlanrendelet 3.1.3. cikkében, 3.1.10. cikkében, 4.1.20. cikke 3. §-ának második albekezdésében, 4.1.21. és 4.1.23. cikkében foglalt intézkedésekről e rendelkezések elfogadása előtt tájékoztassák az Európai Bizottságot, amennyiben megállapításra kerül, hogy az említett intézkedések érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem felelnek meg az Altmark-ítéletből következő feltételeknek.

25 — Lásd ebben az értelemben a C-81/10. P. sz., France Télécom kontra Bizottság ügyben 2011. december 8-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-12899. o.) 58. pontját).

26 — Lásd ebben az értelemben a 332/98. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-4833. o.) 32. pontját.

C – A C-203/11. sz. ügyben előterjesztett 2., 9. és 10. kérdésről

64. E kérdések azon szociális teherre vonatkoznak, amely a telek- és ingatlanrendelet 4.1.16. cikke értelmében az ingatlanfejlesztőket és az építtetőket arra kötelezi, hogy biztosítsák a szociális lakások kínálatának megvalósulását.

65. Úgy tűnik, a kérdést előterjesztő bíróság egyáltalán nem kételkedik abban, hogy a szociális teher az alapszabadságok hátrányos megkülönböztetéstől mentes korlátozásának minősül. Kételyei azzal kapcsolatosak, hogy először is az említett szociális kötelezettséget mely alapszabadság vonatkozásában kell vizsgálni, másodsor pedig, hogy az alapszabadságokat korlátozó szociális teher igazolható-e valamely közérdeken alapuló nyomós okkal.

66. Előljáróban meg kell jegyezni, hogy a C-197/11. sz. ügyben előterjesztett egyetlen és a C-203/11. sz. ügyben előterjesztett második kérdés mintájára a flamand kormány felhívja a figyelmet arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő jogviták tisztán belső helyzetre vonatkoznak. E tekintetben visszautalok korábbi megállapításaimra.²⁷

67. Azon szabadságot illetően, amelynek vonatkozásában a szociális kötelezettséget vizsgálni kell, kétségtelen, hogy a szociális teher befolyását mind a letelepedés szabadsága, mind a tőke szabad mozgása tekintetében tetten lehet érni.

68. Egyetértek azonban a Bizottsággal abban, hogy szociális kötelezettség esetében a tőkemozgás szabadsága kerül előtérbe, tekintettel arra, hogy a letelepedés szabadságának és a szolgáltatások szabad mozgásának korlátozása kizárólag a tőkemozgás szabadsága korlátozásának elkerülhetetlen következménye.

69. A nemzeti szabályozás úgy rendelkezik, hogy a szociális kötelezettséget vagy természetben, azaz szociális lakások építése révén, vagy telkeknek valamely szociális lakásépítő szervezet részére történő eladásával, vagy a megépített lakásoknak szociális lakásbérlettel foglalkozó ügynökség részére történő bérbeadásával, illetve szociális díj fizetésével lehet teljesíteni. El kell ismerni – ahogyan azt a kérdést előterjesztő bíróság is jelezte –, hogy az ilyen szabályozás eltántoríthatja valamely tagállam állampolgárait attól, hogy egy másik tagállamban ingatlanberuházást hajtsanak végre, figyelemmel arra a körülményre, hogy a telkeket nem használhatják szabadon arra a célra, amely miatt azokat meg kívánják szerezni. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tőkemozgások fogalma magában foglalja azokat az ügyleteket, amelyek során nem honos személyek ingatlanbefektetéseket hajtanak végre valamely tagállam területén. Más szóval, a más tagállam területén található ingatlanok megszerzéséhez, hasznosításához és elidegenítéséhez fűződő jog – gyakorlása során – tőkemozgást idéz elő.²⁸

70. Még ha a szociális kötelezettség korlátozza is a tőkemozgás szabadságát, azt igazolhatják közérdeken alapuló nyomós okok, feltéve hogy alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépnek túl az annak megvalósításához szükséges mértéken.²⁹

71. Következésképpen meg kell határozni a szóban forgó szabályozás célját, és értékelni kell, hogy minősíthető-e közérdeken alapuló nyomós oknak.

27 — Lásd a jelen főtanácsnoki indítvány 23. és 24. pontját.

28 — Lásd a C-567/07. sz. Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet (EBHT 2009., I-9021. o.) 20. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

29 — Lásd a fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet 25. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

72. A flamand kormány szerint az ingatlanfejlesztők és építetők részére szociális kötelezettséget előíró szabályozás valós problémára, közelebbről a megfizethető lakhatás égető hiányára kínál megoldást. Úgy tűnik tehát, hogy a szociális kötelezettség az egyik tagállam szociális lakáspolitikájához és annak finanszírozásához kapcsolódik, amit a Bíróság korábban már közérdeken alapuló nyomós okként ismert el.³⁰ Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata a szóban forgó szabályozás pontos céljának megállapítása.

73. Szintén a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy a szociális kötelezettség megfelel-e az arányosság elvének, azaz alkalmas-e a szociális lakások kínálata növelésének biztosítására, és hogy a meghatározott cél nem érhető-e el a tőkemozgás szabadságát kevésbé korlátozó intézkedésekkel.

74. Ezen értékelés céljából a flamand közigazgatási szervek – a C-203/11. sz. ügyben az alapeljárás felpereseinek képviselője által a tárgyaláson idézett – statisztikai hasznosak lehetnek. E statisztikákból ugyanis az következik, hogy az ingatlanfejlesztők és építetők részére szociális kötelezettséget előíró telek- és ingatlanrendelet valójában inkább negatív hatással volt a szociális lakások ágazatára.

75. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy azt a választ adja, miszerint az EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a szabályozás, amelynek folytán a meghatározott legkisebb méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához „szociális kötelezettség” kötődik, amely abban áll, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell, amennyiben megállapításra kerül, hogy e rendelkezés nem felel meg az arányosság elvének.

D – A C-203/11. sz. ügyben előterjesztett 3., 4., 5., 6., 7. és 8. kérdésről

76. E kérdésekkel a kérdést előterjesztő bíróság a 2006/123 irányelv bizonyos rendelkezéseinek értelmezését kéri.

77. A 2006/123 irányelv (9) preambulumbekkezdése értelmében azonban az irányelv nem alkalmazandó a földterületek fejlesztésére és használatára vonatkozó szabályokra, sem a területrendezésre vonatkozó szabályokra. Ráadásul a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének j) pontja kifejezetten kimondja, hogy az említett irányelv nem vonatkozik szociális lakhatás terén nyújtott szociális szolgáltatásokra.

78. Álláspontom szerint a telek- és ingatlanrendelet földterületek fejlesztésére és használatára, illetve területrendezésre vonatkozó szabályozást képez.

79. A fenti okból az a véleményem, hogy a 2006/123 irányelvre vonatkozó kérdésekre nem kell választ adni.

30 — Lásd a fenti 28. lábjegyzetben hivatkozott Woningstichting Sint Servatius ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet 30. pontját.

E – A C-203/11. sz. ügyben előterjesztett 11. kérdésről

80. E kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróság a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés” fogalmának értelmezését kéri a Bíróságtól. Közelebbről arra kíván választ kapni, hogy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésről van-e szó azon szabályozás esetében, amely az építési vagy parcellázási engedély odaítélését olyan szociális lakások építésében álló szociális kötelezettség teljesítésétől teszi függővé, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell.

81. A telek- és ingatlanrendelet a szociális kötelezettséget az építési vagy parcellázási engedély odaítélése feltételének tekinti. Jóllehet az említett rendelet 4.1.17. cikke e kötelezettség teljesítésének többféle módját is tartalmazza, a 11. kérdés csak a természetben – azaz szociális lakások építése formájában – teljesített szociális kötelezettségre vonatkozik.

82. Emlékeztetni kell arra, hogy az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés fogalom meghatározása az uniós jog körébe tartozik.³¹ A 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontjával együttesen értelmezett b) pontja értelmében ahhoz, hogy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződésről lehessen beszélni, annak négy jellemzővel kell rendelkeznie. Először is írásbeli szerződésnek kell létrejönnie. Másodszor az szükséges, hogy visszerhesen kötött szerződésről legyen szó. Harmadszor az egyik szerződéskötő félnek egy vagy több gazdasági szereplőnek, a másik szerződő félnek pedig egy vagy több ajánlatkérő szervnek kell lennie. Negyedszer olyan szerződésnek kell lennie, amelynek tárgya az I. mellékletben említett tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódó építési projekt vagy egy építmény kivitelezése, illetve tervezése és kivitelezése együtt, vagy az ajánlatkérő által megállapított követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, illetve módon történő kivitelezése.

83. Az a véleményem, hogy a jelen esetben a fent említett jellemzők közül az első, azaz az írásbeli szerződés létrejötte vet fel aggályokat tekintettel arra, hogy a szociális kötelezettséget a telek- és ingatlanrendelet írja elő az ingatlanfejlesztők és építtetők számára. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság jelezte, a nemzeti szabályozás előírja, hogy az ingatlanfejlesztő vagy az építtető közigazgatási megállapodást kössön a szociális lakások építésével foglalkozó vállalkozással. Emellett azonban rámutat, hogy e közigazgatási megállapodás kizárólag a már megépített szociális lakások értékesítésére, és nem azok megépítésére vonatkozik.

84. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a jelen esetben kötöttek-e írásbeli szerződést, hasznos lehet megemlíteni a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő néhány megfontolást.

85. Először is fel kívánom hívni a figyelmet az Ordine degli Architetti és társai ügyben³² hozott ítéletre. A Bíróság az említett ítéletben kimondta, hogy az a körülmény, miszerint a közhatalmi szerveknek nincs lehetőségük a velük szerződést kötő vállalkozó kiválasztására, önmagában nem igazolhatja a 2004/18 irányelv alkalmazásának mellőzését, mivel ez adott esetben ahhoz vezetne, hogy kizárja a közösségi versenyből az olyan beruházás végrehajtását, amelyre az említett irányelv egyébként alkalmazandó lenne.³³

86. A jelen esetben hasonló helyzet állt elő tekintettel arra, hogy a szociális lakások építésében álló szociális kötelezettség a törvény erejénél fogva kötődik a parcellázási vagy városrendezési engedélyhez. Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy az Ordine degli Architetti és társai ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy a települési önkormányzat és a gazdasági

31 — Lásd ebben az értelemben a C-220/05. sz., Auroux és társai ügyben 2007. január 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-385. o.) 40. pontját.

32 — A C-399/98. sz. ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5409. o.).

33 — Uo., 75. pont.

szereplő között mindenképpen parcellázási megállapodásnak kell létrejönnie. A jelen esetben úgy látom, hogy a nemzeti szabályozás nem rendelkezik szerződéskötésről a szociális kötelezettség végrehajtása céljából. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy valóban ilyen tényállás valósul-e meg.

87. Álláspontom szerint érdemes a fentieken kívül megemlíteni az Ordine degli Architetti és társai ügyben hozott ítélet egyik megállapítását. A Bíróság az említett ítéletben kimondta, hogy „az irányelv elsőrendű célja [...] a építési beruházásra irányuló közbeszerzések versenyének megvalósítása. Ugyanis az irányelvben megállapított eljárásoknak megfelelő közösségi verseny az, ami kizárja a hatóságok általi előnyben részesítés veszélyét”.³⁴ E tekintetben némi kétségem támad a tekintetben, hogy a szociális kötelezettség hogyan részesítheti előnyben az ingatlanfejlesztőket és az építetőköt. A C-203/11. sz. ügyben az alapeljárásban előterjesztett kereset arról tanúskodik, hogy még azok a gazdasági szereplők is, akiket terhel a szociális kötelezettség, úgy vélik, hogy az hátrányosabbá teszi a helyzetüket. Ráadásul maga a kérdést előterjesztő bíróság említi az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, hogy a természetben teljesített szociális kötelezettség mindig hátrányt jelent az ingatlanfejlesztők és az építetők számára.

88. Ezt követően másodikként az Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben³⁵ született ítéletre szeretném felhívni a figyelmet. A Bíróság az említett ítéletben kimondta, hogy annak megállapításához, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás értelmében hiányzik a szerződés, a kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a gazdasági szereplő képes-e az ajánlatkérő szervvel a nyújtandó szolgáltatások konkrét tartalmáról, valamint ez utóbbiakra alkalmazandó díjakról tárgyalni, és hogy ez a gazdasági szereplő a fenn nem tartott szolgáltatásokat illetően megszabadulhat-e az együttműködési megállapodásból eredő kötelezettségtől az abban előírt felmondási idő betartása esetén.³⁶

89. Az Ordine degli Architetti és társai ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügghöz hasonlóan, és véleményem szerint a jelen üggyel ellentétben, a fent hivatkozott Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben egy bizonyos fajta szerződés jött létre a közigazgatási szerv és a gazdasági magánszereplő között. Pontosabban együttműködési megállapodásról volt szó. Felmerül a kérdés, hogy az ilyen megállapodás ténylegesen szerződésnek minősül-e a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás értelmében, tekintettel arra, hogy a gazdasági szereplőnek egyáltalán nem volt lehetősége e megállapodás megkötésének visszautasítására.

90. Az Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben hozott ítéletből következik, hogy ha a kérdést előterjesztő bíróság a jelen esetben amellettt dönt, hogy fennáll bizonyos szerződéses kapcsolat az ajánlatkérő szervnek minősíthető jogalany és az ingatlanfejlesztő vagy az építető között a szociális kötelezettség vonatkozásában, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell vizsgálnia, hogy az ingatlanfejlesztő vagy az építető szerződési szabadsága nem volt-e korlátozott a tekintetben, hogy nem volt képes a nyújtandó szolgáltatások konkrét tartalmának, valamint az azokra alkalmazandó díjaknak tárgyalásos úton történő kialakítására.

91. Annak alapján, ahogyan a szóban forgó nemzeti szabályozás értelmezhető, úgy vélem, hogy főképpen az elvégzett beruházásra alkalmazott ár tekintetében korlátozott a tárgyalási képesség. A jelen ügyben az elvégzett beruházásra alkalmazott ár a szociális lakásnak a szociális lakásépítő társaságok részére történő eladási ára. Az említett árat a nemzeti szabályozás maximalizálja, így az nem felel meg a piaci áraknak.

34 — A fenti 32. lábjegyzetben hivatkozott Ordine degli Architetti és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet 75. pontja.

35 — A C-220/06. sz. ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-12175. o.).

36 — A fenti 35. lábjegyzetben hivatkozott Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 55. pontja.

92. A fentiekre tekintettel véleményem szerint a 11. kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az alkalmazandó azon szabályozásra, amelynek folytán a bizonyos méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához a törvény erejénél fogva egy szociális kötelezettség kötődik, amely abban áll, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell, amennyiben először is az említett szabályozás rendelkezik az ajánlatkérő szerv és a gazdasági szereplő között létrejött szerződésről, másodszor pedig a gazdasági szereplőnek valós lehetősége van arra, hogy az ajánlatkérő szervvel folytatott tárgyaláson alkudja ki az említett szerződés tartalmát, valamint a végrehajtott beruházásra alkalmazott árat.

V – Végkövetkeztetések

93. A fenti megfontolásokra tekintettel a Bíróságnak azt indítványozom, hogy a Cour constitutionnelle (Belgium) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- 1) Az EUMSZ 21., EUMSZ 45., EUMSZ 56. és EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely bizonyos településeken a telkek és a rajtuk emelt épületek átruházását attól teszi függővé, hogy a vásárló vagy a bérlő bizonyítja-e, hogy e településekkel elégséges kapcsolatban áll, amennyiben az említett kapcsolat fennállását az alábbi vagylagos feltételek alapján értékelik:
 - elsőként az a követelmény, hogy az a személy, aki részére az ingatlant át kívánják ruházni, az átruházást megelőzően legalább hat évig az érintett településen lakóhellyel rendelkezzen,
 - másodszor a leendő vásárló vagy bérlő azon kötelezettsége, hogy az átruházás időpontjában a településen folytasson tevékenységet, vagy
 - harmadszor valamely jelentős körülmény folytán hosszú távú szakmai, családi, társadalmi vagy gazdasági kapcsolat álljon fenn.
- 2) Az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról szóló, 2005. november 28-i 2005/842/EK bizottsági határozattal összefüggésben az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikket úgy kell értelmezni, hogy azok megkövetelik, hogy a telek- és ingatlanrendelet 3.1.3. cikkében, 3.1.10. cikkében, 4.1.20. cikke 3. §-ának 2. albekezdésében, 4.1.21. és 4.1.23. cikkében foglalt intézkedésekről e rendelkezések elfogadása előtt tájékoztassák az Európai Bizottságot, amennyiben megállapításra kerül, hogy az említett intézkedések érinthetik a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem felelnek meg a C-280/00. sz. Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg ügyben 2003. július 24-én hozott ítéletből (EBHT 2003., I-7747. o.) következő feltételeknek.
- 3) Az EUMSZ 63. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a szabályozás, amelynek folytán a meghatározott legkisebb méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához „szociális kötelezettség” kötődik, amely abban áll, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később maximalizált árakon egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell, amennyiben megállapításra kerül, hogy e rendelkezés nem felel meg az arányosság elvének.

- 4) 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 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti „építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés” fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az alkalmazandó azon szabályozásra, amelynek folytán a bizonyos méretet elérő beruházásra vonatkozó építési vagy parcellázási engedély megadásához a törvény erejénél fogva egy szociális kötelezettség kötődik, amely abban áll, hogy a beruházás bizonyos százalékának megfelelő mértékben szociális lakásokat kell kialakítani, amelyeket később egy közjogi szerv részére maximalizált árakon el kell adni vagy az azokon fennálló jogokat ezen szervre engedményezni kell, amennyiben először is az említett szabályozás rendelkezik az ajánlatkérő szerv és a gazdasági szereplő között létrejött szerződésről, másodszor pedig a gazdasági szereplőnek valós lehetősége van arra, hogy az ajánlatkérő szervvel folytatott tárgyaláson alkudja ki az említett szerződés tartalmát, valamint a végrehajtott beruházásra alkalmazott árat.