



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 17. septembril 2015¹

Kohtuasi C-179/14

**Euroopa Komisjon
versus**

Ungari

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — ELTL artikkel 49 — Asutamisvabadus — ELTL artikkel 56 —
Teenuste osutamise vabadus — Direktiiv 2006/123/EÜ — Artiklid 14 16 —
Maksusoodustusega toidutalongide väljastamine — Piirangud — Põhjendatus — Monopol

1. Käesolevas hagiis palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Ungari võttis vastu uued siseriiklikud õigusnormid, mis jõustusid 1. jaanuaril 2012 ning mis puudutavad toidu-, meelelahutus- ja puhkusetalongide väljastamist, on ta rikkunud direktiivi 2006/123/EÜ² artikli 14 punktist 3, artikli 15 lõikest 1, lõike 2 punktidest b ja d ning lõikest 3 ja artiklist 16 ning ELTL artiklitest 49 ja 56 tulenevaid kohustusi.

2. Hagi esimeses osas leiab komisjon sisuliselt, et nende õigusnormidega on nüüd elektroonilise kaardi Széchenyi (edaspidi „SZÉP-kaart”) väljastamisele seatud sellised piiravad tingimused, et ainult Ungaris registrijärgset asukohta omavad finantsasutused saavad selle kaardi väljastada,³ ning see on vastuolus asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust puudutavate direktiivi 2006/123 sätetega.

3. Hagi teises osas leiab komisjon sisuliselt, et kõnealused õigusnormid rikuvad ka ELTL artikleid 49 ja 56, kuna nende õigusnormidega on avalikes huvides tegutsevale sihtasutusele ehk Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány'le (Ungari riiklik turismi sihtasutus, edaspidi „MNÜA”) antud monopol selliste kaartide väljastamiseks, mis võimaldavad ettevõtja töötajatel saada mitterahalisi hüvitisi valmistoitude kujul (edaspidi „Erzsébet-talongid”).

4. Käesolevas ettepanekus soovitan ma Euroopa Kohtul kõigepealt tunnistada hagi vastuvõetavaks, välja arvatud ebatäpse väite osas, mis puudutab nõuet, et SZÉP-kaardi väljastamiseks peab olema vastastikuse kindlustusseltsiga lepinguline suhe, mis on kestnud juba vähemalt viis aastat.

5. Seejärel toon ma esile põhjused, miks ma leian esiteks, et kõnealust kaarti reguleerivad Ungari õigusnormid rikuvad direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3, artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3 ning artiklit 16, ja teiseks, et direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti d rikkumist puudutav väide tuleb põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36).

3 — Olgu siinkohal märgitud, et kõnealust kaarti saavad ettevõtja töötajad kasutada mitterahalise hüvitise saamiseks toitlustus-, majutus- või meelelahutusteenuste kujul.

6. Lõpuks käsitlen ma põhjusi, miks ma leian, et hagiga tuleb Erzsébet-talonge puudutava väite osas nõustuda.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

1. EL toimimise leping

7. ELTL artikli 49 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Allpool esitatud sätete kohaselt keelatakse piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil. Niiviisi keelatakse ka piirangud, mis takistavad mis tahes liikmesriigi territooriumile asunud liikmesriigi kodanikel rajada esindusi, filiaale ja tütarettevõtteid.”

8. ELTL artikli 56 esimeses lõigus on sätestatud:

„Järgnevate sätete kohaselt keelatakse liidu piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse.”

2. Direktiiv 2006/123

9. Direktiivi 2006/123 III peatükki „Teenuseosutajate asutamisvabadus” kuuluv 2. jagu „Keelatud või hindamisele kuuluvad nõuded” koosneb artiklitest 14 ja 15.

10. Direktiivi artiklis 14, mis käsitleb „[k]eelatud nõude[i]d”, on ette nähtud:

„Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele:

[...]

- 3) piirangud teenuseosutaja vabadusele valida peamise ja teisese asutamiskoha vahel, eelkõige teenuseosutaja kohustus omada peamist asutamiskohta liikmesriigi territooriumil, või piirangud vabadusele valida esinduse, filiaali või tütarettevõtja vormis asutamise vahel;

[...]”

11. Direktiivi artiklis 15, mis puudutab „[h]indamisele kuuluva[i]d nõude[i]d”, on sätestatud:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme sellisel, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

[...]

- b) teenuseosutaja kohustus valida teatud õiguslik vorm;

[...]

- d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu, välja arvatud nõuded, mis käsitlevad direktiiviga 2005/36/EÜ^[4] hõlmatud küsimusi või mis on sätestatud muudes ühenduse õigusaktides;

[...]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;
- b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.

[...]”

12. Direktiivi 2006/123 IV peatükis „Teenuste vaba liikumine” sisalduv artikkel 16 käsitleb „[t]eenuste osutamise vabadus[t]”. Selles on sätestatud:

„1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;
- b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

2. Liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust, eelkõige järgmiste nõuete kehtestamise kaudu:

- a) teenuseosutaja kohustus olla asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil;

[...]

4 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, lk 22).

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. [...].

[...]"

B. Ungari õigus

1. Mitterahaliste hüvitiste kord

13. 1995. aasta CXVII seaduse tulumaksu kohta § 71 võimaldab tööandjatel anda oma töötajatele mitterahalisi hüvitisi soodsatel maksutingimustel.

14. Mitterahaliste hüvitiste korda muudeti märkimisväärselt 2011. aasta CLVI seadusega, millega muudeti teatud maksuseadusi ja muid nende maksuseadustega seotud seadusi.⁵ Vastavalt §-le 477 jõustus kõnealune seadus 1. jaanuaril 2012. 2011. aasta CLVI seadusega muudetud tulumaksuseaduse §-s 71 on sätestatud:

„1. Tööandja poolt töötajale antavate mitterahaliste hüvitistena käsitatakse:

- a) tulu osa, mis ei ületa ühe isiku aastast minimaalse töötasu suurust ning mis antakse töötajale isiklikult ja tema perekonnaliikmete eest puhkusteenuste kaudu, mida osutatakse tööandja omandisse kuulavas või tema hallatavas puhkemajas;
- b) tööandja valikul:
 - ba) tulu osa, mis ei ületa 12 500 Ungari forintit ning mis antakse toitlustusteenuste tarbimiseks töökohas (sööklas), tööandja ruumides tegutsevas söögikohas (sealhulgas tšekid ja/või elektroonilised kaardid, mille on väljastanud tööandja või söögikohta käitav isik ja mida saab kasutada ainult tööandja ruumides tegutsevas söögikohas (sööklas) ning mida on võimalik kasutada eespool nimetatud otstarbel ja väärtuses), ja/või
 - bb) Erzsébet-talongide kujul makstud tulust osa, mis ei ületa 5000 forintit kuus ning mis antakse soodustuse aluseks oleva õigussuhte kestuse iga alanud kuu eest (samal maksustamisaastal isegi tagasiulatuvalt);
 - c) [SZÉP-]kaardi puhul
 - ca) toetus, mille ülempiir on 225 000 forintit ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „majutuse” alamkontole ja mida on võimalik kasutada majutusteenuste jaoks, mida on nimetatud [valitsuse 12. aprilli 2011. aasta] dekreedis [nr 55/2011, mis käsitleb meelelahutuskardi Széchenyi väljastamist ja kasutamist⁶];
 - cb) toetus, mille ülempiir on 150 000 forintit ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „toitlustuse” alamkontole ja mida on võimalik kasutada toitlustusteenuste jaoks, mida on nimetatud [SZÉP-]dekreedis ja mida osutatakse sooja toitu pakkuvates söögikohtades (sealhulgas toitlustamine töökohas);

5 — Edaspidi „2011. aasta CLVI seadus”.

6 — Edaspidi „SZÉP-dekreet”.

- cc) toetus, mille ülempiir on 75 000 forinti ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „meelelahutuse” alamkontole ja mida on võimalik kasutada teenuste jaoks, mida on nimetatud [SZÉP-]dekreedis ja mille eesmärk on meelelahutus, lõõgastumine või tervishoid;

[...]”

2. SZÉP-kaart

15. SZÉP-dekreedi §-s 13 on sätestatud:

„Kaardi võib väljastada 1993. aasta XCVI seaduse, mis käsitleb vastastikuseid kindlustusseltse (edaspidi „kindlustusseltside seadus”), § 2 lõike 2 punkti d tähenduses mis tahes teenuseosutaja – välja arvatud füüsilised isikud ja teenuseosutajaga lepinguliselt seotud teenuseosutajad – kes on asutatud määramata ajaks või määratud tähtajaks, mis ei ole lühem kui viis aastat alates kaardi väljastamisest, ning kes koos sama äriühinguga, mida tunnustatakse kontsernina või kes tõepoolest tegutseb kontsernina 2006. aasta IV seaduse [äriühingute kohta] tähenduses, või koos kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktis a määratletud kindlustusseltsiga, kellega teenuseosutajal on vähemalt viis aastat olnud lepinguline suhe – välja arvatud hoiuste haldamine ja investeringute tegemine – vastab kõigile järgmistele tingimustele:

- a) tal on klientidele avatud kontor Ungari igas omavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000;
- b) viimasel lõppenud majandusaastal väljastas ta ise oma makseteenuste raames vähemalt 100 000 muud maksevahendit kui sularaha;
- c) tal on vähemalt kaks aastat kogemust selliste elektrooniliste kaartide väljastamise valdkonnas, mis annavad õiguse mitterahalistele hüvitistele tulumaksuseaduse § 71 tähenduses, ja oma viimase lõppenud majandusaasta andmete kohaselt on ta väljastanud enam kui 25 000 kaarti.

[...]”

16. Kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktis d on teenuseosutaja määratletud järgmiselt:

„*teenuseosutaja*: mis tahes füüsiline või juriidiline isik või õigusvõimeta äriühing, kes kindlustusseltsiga sõlmitud lepingu alusel teeb viimase eest tehinguid, mis kuuluvad kindlustusseltsi tegevuste hulka, teevad need võimalikuks või soodustavad neid, või kes osutab ise kindlustusseltsile kohaseid teenuseid, välja arvatud haigekassade teenuseosutajad [...]”

17. Äriühingute seaduse §-s 1 on sätestatud:

„1. Käesolev seadus reguleerib Ungari territooriumil asuvate äriühingute asutamist, korraldust ja toimimist [...]”

2. [...] lisaks reguleerib käesolev seadus tunnustatud kontsernide asutamist ja toimimist [...]”

18. Seaduse §-s 2 on ette nähtud:

„1. Äriühingu võib asutada ainult käesolevas seaduses ette nähtud vormis.

2. Täisühingutel (TÜ) ja usaldusühingutel (UÜ) ei ole õigusvõimet. Õigusvõime on osaühingutel (OÜ) ja aktsiaseltsidel (AS).”

19. Seaduse §-s 55 on sätestatud:

„1. Vastavalt raamatupidamisseadusele võivad konsolideeritud raamatupidamisaruandeid esitama kohustatud äriühing (valitsev äriühing) ja aktsiaselts või osaühing, kellele valitsev äriühing avaldab raamatupidamisseaduse tähenduses otsustavat mõju (kontrollitav äriühing), otsustada tegutseda tunnustatud kontsernina, sõlmides oma ühiste ärieesmärkide saavutamiseks omavahel kontsernilepingu.

[...]

3. Tunnustatud kontsernina tegutsemise kohta kande tegemine äriregistrisse ei loo kontserni kuuluvatest äriühingutest eraldiseisvat õigussubjekti”.

20. Äriühingute seaduse § 64 lõikes 1 on ette nähtud:

„§ 60 sätted on kohaldatavad isegi juhul, kui kontsernileping puudub ja tunnustatud kontserni kohta ei ole kannet tehtud, tingimusel et valitseva äriühingu ja kontrollitava(te) äriühingu(te) vahel vähemalt kolm aastat toimunud kestva katkematu koostöö tulemusel tegutsevad samasse kontserni kuuluvad äriühingud sama kaubandusstrateegia kohaselt ja nende tegelik tegevus tagab kontserni toimimisest tulenevate eeliste ja ebamugavuste prognoositava ja tasakaalustatud jaotuse.”

21. 1997. aasta CXXXII seaduse, mis käsitleb välisriigis asuvate ettevõtjate filiaale ja esindusi (edaspidi „filiaalide seadus”), § 2 punktis b on mõiste „filiaal” määratletud järgmiselt:

„*filiaal*: välismaa äriühingu õigusvõimeta tegevusüksus, millel on kaubanduslik autonoomsus ja mis on siseriiklikku äriregistrisse kantud välismaa äriühingu filiaalina kui iseseisva äriühinguvormina”.

3. Erzsébet-talongid

22. Vastavalt tulumaksuseaduse § 3 punktile 87, mida on muudetud 2011. aasta CLVI seaduse § 1 lõikega 5, määratletakse Erzsébet-talonge järgmiselt:

„*Erzsébet-talongid*: talongid, mille [MNÜA] väljastab elektrooniliselt või paberkujul ja mida saab kasutada valmistoidu ostmiseks [...]”.

23. Erzsébet-talongid kuuluvad Erzsébet-programmi, mida reguleerib 2012. aasta CIII seadus Erzsébet-programmi kohta.

24. Selle seaduse § 1 kohaselt:

„Erzsébet-programmi eesmärk on olemasolevas raamistikus märkimisväärselt vähendada sotsiaalselt vähekindlustatud isikute ja eelkõige selliste laste arvu, kellel ei ole võimalik mitu korda päevas süüa, saada eakohast tervislikku toitu, olla teadmiste omandamiseks vajalikus tervislikus vormis ja saada taastumiseks vajalikku puhkust.”

25. Seaduse §-s 2 on sätestatud:

„1. Käesolevas seaduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *Erzsébet-programm*: mis tahes programm ja mis tahes sotsiaalteenus, mida riik korraldab ja viib ellu eesmärgiga saavutada §-s 1 nimetatud eesmärgid ning millel puudub tulunduslik roll turul;

b) *Erzsébet-talongid*: [MNÜA] väljastatavad talongid, mis on kasutatavad:

ba) valmistoidu ostmiseks [...];

2. *Erzsébet*-programmi rakendamise tagab MNÜA.

[...]”

26. MNÜA on Ungaris registreeritud, avalikes huvides tegutsev sihtasutus. Ta võib talle antud vahendeid eraldada sotsiaalpuhkuste, nendega seotud teenuste osutamise ja muude sotsiaalprogrammide elluviimiseks.

27. *Erzsébet*-programmi seaduse §-s 6 on ette nähtud:

„1. [MNÜA] võib *Erzsébet*-programmiga seotud ülesannete täitmiseks sõlmida kokkuleppeid tsiviilorganisatsioonide, äriühingute ja mis tahes muude füüsiliste või juriidiliste isikutega.

2 [Seaduses] määratletud avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks soodustab riik selliste hotellide ja kämpingute rajamist, arendamist ja käitamist, mis on baasiks sotsiaalpuhkuste ning mängu- ja lasteprogrammide korraldamisel.”

28. Seaduse § 7 käsitleb seaduse jõustumist.

II. Kohtueelne menetlus

29. Komisjon leidis, et kuna Ungari võttis vastu uued siseriiklikud õigusnormid, mis puudutavad toidu-, meelelahutus- ja puhkusetalongide väljastamist, on ta rikkunud direktiivi 2006/123/EÜ artiklitest 9 ja 10 artikli 14 punktist 3, artikli 15 lõikest 1, lõike 2 punktidest b ja d ning lõikest 3 ja artiklist 16 ning ELTL artiklitest 49 ja 56 tulenevaid kohustusi, mistõttu saatis komisjon 21. juunil 2012 sellele liikmesriigile märgukirja.

30. Ungari märkis 20. juulil 2012 vastuseks saadetud kirjas, et komisjoni esile toodud piirangute kehtestamine on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjustega. Samal ajal esitas ta SZÉP-kaarti reguleerivate sätete muutmise ettepaneku, et ühtlustada need sätted liidu õigusega. Seoses *Erzsébet*-talongidega edastas Ungari oma vastuse lisas *Erzsébet*-programmi ja selle eesmäärke puudutavad uued sätted, mis võeti vastu juulis 2012.

31. Komisjon saatis 22. novembri 2012. aasta kirjas Ungarile põhjendatud arvamuse, milles ta jäi oma seisukoha juurde, et SZÉP-kaarti ja *Erzsébet*-talonge reguleerivad Ungari õigusnormid eiravad märgukirjas nimetatud sätteid.

32. Ungari vastas 27. detsembri 2012. aasta kirjaga põhjendatud arvamusele, korrates sisuliselt märkusi, mis ta oli juba esitanud oma 20. juuli 2012. aasta kirjas, ja jätkuvalt eitades igasugust kohustuste rikkumist.

33. Kuna vastused komisjoni ei rahuldanud, esitas ta 10. aprillil 2014 käesoleva hagi.

III. Poolte nõuded

34. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et kuna Ungari on SZÉP-dekreediga (muudetud 2011. aasta CLVI seadusega) reguleeritava SZÉP-kaardi süsteemi kehtestamise ja jõussejätmisega rikkunud direktiivi 2006/123, kuivõrd:
 - SZÉP-dekreedi § 13 koostoimes kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktiga d, filiaalide seaduse § 2 punktiga b ning äriühingute seaduse § 1, § 2 lõigete 1 ja 2, § 55 lõigete 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1 välistab SZÉP-kaardi väljastamise filiaalide poolt ja rikub seeläbi direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 ja artikli 15 lõike 2 punkti b;
 - SZÉP-dekreedi § 13 koostoimes äriühingute seaduse § 1, § 2 lõigete 1 ja 2, § 55 lõigete 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1, kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktiga d ning filiaalide seaduse § 2 punktiga b ei tunnusta SZÉP-dekreedi § 13 punktides a–c ette nähtud tingimuste täitmise seisukohalt selliste kontsernide tegevust, kelle emaettevõtja ei ole Ungari õiguse alusel asutatud äriühing ja kelle kontserni kuuluvad äriühingud ei tegutse Ungari õiguses ette nähtud äriühingu vormis, ning rikub seeläbi direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3;
 - SZÉP-dekreedi § 13 koostoimes äriühingute seaduse § 1, § 2 lõigete 1 ja 2, § 55 lõigete 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1, kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktiga d ning filiaalide seaduse § 2 punktiga b annab SZÉP-kaardi väljastamise võimaluse ainult pankadele või finantsasutustele, kuna ainult need asutused on võimelised täitma §-s 13 sätestatud tingimusi, ja rikub seeläbi direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti d ja lõiget 3;
 - SZÉP-dekreedi § 13 on direktiivi 2006/123 artikliga 16 vastuolus osas, milles on SZÉP-kaardi väljastamise tingimusena ette nähtud Ungaris tegevuskoha olemasolu;
- teise võimalusena: ulatuses, milles esimeses taandes nimetatud direktiivi 2006/123 sätted ei hõlma samas taandes nimetatud siseriiklikke sätteid, tuvastada, et SZÉP-dekreediga reguleeritud SZÉP-kaardi süsteem on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56;
- tuvastada, et 2011. aasta CLVI seadusega ja 2012. aasta CIII seadusega reguleeritud Erzsébet-talongide süsteem, mis loob avalikele asutustele monopoli külma toidu talongide väljastamise valdkonnas ja mis jõustus ilma üleminekuaja ja sobivate üleminekumeetmeteta, on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 osas, milles 2011. aasta CLVI seaduse § 1 lõikes 5 ja §-s 477 ning 2012. aasta CIII seaduse § 2 lõigetes 1 ja 2 ning §-des 6 ja 7 on ette nähtud ebaproportsionaalsed piirangud;
- mõista kohtukulud välja Ungarilt.

35. Ungari palub Euroopa Kohtul:

- jätta komisjoni hagi SZÉP-kaardi süsteemi puudutavas osas põhjendamatuse tõttu rahuldamata ja Erzsébet-talongide süsteemi puudutavas osas vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;
- teise võimalusena jätta hagi mõlema süsteemi osas põhjendamatuse tõttu rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja komisjonilt.

IV. Hagi

A. Vastuvõetamatus

1. Poolte peamised argumendid

36. Kostja vastuses väidab Ungari, et Erzsébet-talonge puudutav väide on vastuvõetamatu, kuna komisjoni nõuete vastav punkt on mitmeti mõistetak.

37. Ungari leiab esiteks, et nõuete punktis on ekslikult viidatud 2011. aasta CLVI seaduse „§-dele 1 ja 5”, selle asemel et viidata § 1 lõikele 5. Ungari väidab teiseks, et ta ei mõista, kuidas rikuvad liidu õigust selle seaduse § 477 ja Erzsébet-programmi käsitleva seaduse sätteid ehk § 2 lõiked 1 ja 2, § 6 lõiked 1 ja 2 ning § 7, millele on komisjoni hagi nõuetes viidatud. Ungari märgib kolmandaks, et komisjoni viidatud siseriiklike sätteid arvestades näib, et väited puudutavad tervet Erzsébet-programmi reguleerivat õigusnormide kogumit, kuid see läheb vastuollu komisjoni kinnitusega, et hagiavaldus ei puuduta sotsiaalpoliitilist tegevust, mida selle programmi raames ellu viiakse.

38. Komisjon leiab, et Ungari väidetega ei saa nõustuda.

2. Hinnang

39. Pärast seda, kui ma olen selgitanud, millistel põhjustel ma leian sarnaselt komisjoniga, et Erzsébet-talonge reguleerivate õigusnormidega seotud vastuvõetamatuse väited tuleb tagasi lükata, on minu hinnangul tarvilik analüüsida SZÉP-kaarti puudutavate väidete vastuvõetavust.

a) Erzsébet-talonge puudutava väidete vastuvõetavus

40. Esiteks tõden ma, et komisjon tunnistas repliigis, et ta oli 2011. aasta CLVI seadusele viitamisel teinud vea, ja märkis, et õige on mitte viide seaduse §-dele 1 ja 5, vaid § 1 lõikele 5. Komisjon esitas seejärel eraldi kirjaga vastava paranduse. Sarnaselt komisjoniga leian ma, et see viga ei takista hagist õigesti arusaamist.

41. Teiseks leian ma, et hagiavalduse punktist 74 ilmneb üheselt, et komisjoni hagi puudutab ainult ühte sätet Erzsébet-talonge reguleerivatest Ungari õigusnormidest, mitte kogu sotsiaalpoliitilist tegevust, mida selle Erzsébet-programmi raames ellu viiakse. Komisjon tõdeb nimelt punktis 74, et hagi „puudutab Erzsébet-talongide süsteemi üksnes ulatuses, milles on ette nähtud, et tööandja panust valmistoidu ostmisesse võib mitterahaliseks hüvitiseks pidada üksnes juhul, kui ost toimub Erzsébet-talongide eest”.

42. Selles suhtes on minu hinnangul asjakohane hagiavalduse nõuetes sisalduv viide kahele siseriiklikule seadusele, millega on kehtestatud Erzsébet-talongide uus kord, ja täpsemalt teatud siseriiklikele sätetele, mis käsitlevad eelkõige nende talongide määratlemist ja korra jõustumist.

43. Lisaks leian ma sarnaselt komisjoniga, et lojaalse koostöö põhimõtte kohaselt oleks Ungari pidanud juba kohtueelses staadiumis tooma esile võimalikud ebatäpsused komisjoni viidetes siseriiklikele sätetele.

44. Igal juhul leian ma, et Erzsébet-talonge puudutav väide, nagu see on esitatud hagiavalduses sisalduvates nõuetes, ei takistanud Ungaril oma argumente esitada ega piiranud seega tema kaitseõigusi. Olgu selle kohta märgitud, et Ungari leidis nimelt oma vasturepliigis, et „komisjoni väidete kohta on võimalik sisulisi argumente esitada”.⁷

45. Eespool toodud asjaolusid arvestades olen ma seisukohal, et hagi tuleb Erzsébet-talongide korda puudutava väidete osas tunnistada vastuvõetavaks.

b) SZÉP-kaarti puudutavate väidete vastuvõetavus

46. Hagiavalduse lugemisel ilmneb minu hinnangul, et see ei ole päris selge teatud väidete osas, mis puudutavad SZÉP-kaarti reguleerivaid õigusnorme, ning seda eelkõige ebakõla tõttu hagiavalduse enda sõnastuse ja selles sisalduvate nõuete vahel.

47. Sellega seoses olgu märgitud, et hagiavalduses tõdeb komisjon, et nõue, et ettevõtja võib vastata SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud tingimustele, kui ta on sõlminud lepingu kindlustusseltsiga, tingimusel et lepinguline suhe on kestnud juba vähemalt viis aastat, „riivab ELTL artiklit 49, kuna see piirab ilma mõjuva põhjusega nende ettevõtjate ringi, kes võivad SZÉP-kaarte väljastada”.⁸ Hagiavalduses sisalduvates nõuetes ei ole sellest väitest aga enam jälgegi.

48. Kui komisjonile kohtuistungil selle kohta küsimusi esitati, täpsustas ta, et tema hinnangul ei kuulu see tingimus direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse, mistõttu tuleks seda hinnata lähtuvalt ELTL artiklist 49. Lisaks leidis ta, et kõnealust tingimust vaadelduna koos teiste SZÉP-dekreedi §-s 13 sätestatud tingimustega hõlmab direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkt d, mille kohaselt on keelatud nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu. Komisjoni sõnul on seda väidet niisiis kaudselt käsitletud hagiavalduse nõuete kolmandas väites.

49. Peale selle, et komisjoni põhjendused on selle väidetava rikkumise osas väga lühidad, leian ma, et need ei vasta ka sidususe ja täpsuse nõuetele, mis tulenevad väljakujunenud kohtupraktikast, mis põhineb Euroopa Kohtu kodukorra praeguse artikli 120 punktil c.⁹

50. Nimelt, vastavalt sellele kohtupraktikale peab igas hagimenetluse algatusdokumendis olema näidatud vaidluse ese ja ära toodud ülevaade väidetest ning seda „piisavalt selgelt ja täpselt”, et kostja saaks oma kaitse ette valmistada ja Euroopa Kohus oma kontrolli teostada. Sellest tuleneb, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millele hagiavaldus tugineb, peavad ühtselt ja arusaadavalt selguma hagiavalduse tekstist endast ning nõuded peavad olema esitatud üheselt mõistetavalt, et Euroopa Kohus ei teeks otsust *ultra petita* või ei jätaks mõne väite kohta seisukohta võtmata.¹⁰

51. Peale selle on Euroopa Kohus tõdenud, et Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punktist c tulenevaid nõudeid võib kohus kontrollida omal algatusel.¹¹

7 — Punkt 6.

8 — Punkt 64.

9 — Selle sätte kohaselt tuleb põhikirja artiklis 21 nimetatud hagiavalduses märkida hagi ese, esitatud väited ja argumendid ning lühiülevaade nendest väidetest.

10 — Vt kohtuotsused komisjon vs. Hispaania (C-211/08, EU:C:2010:340, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika); komisjon vs. Portugal (C-458/08, EU:C:2010:692, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika) ning komisjon vs. Poola (C-678/13, EU:C:2015:358, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

11 — Vt kohtuotsused komisjon vs. Eesti (C-39/10, EU:C:2012:282, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika) ja komisjon vs. Poola (C-281/11, EU:C:2013:855, punktid 121–123). Vt selle kohta samuti kohtuotsus komisjon vs. Tšehhi Vabariik (C-343/08, EU:C:2010:14, punkt 25).

52. Ma lisan veel, et Euroopa Kohus on ka leidnud, et „ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi tuleb väiteid esitada terviklikult ja täpselt, et liikmesriik ja Euroopa Kohus saaksid täpselt aru liidu õiguse väidetava rikkumise ulatusest, mis on vajalik tingimus selleks, et nimetatud riik saaks tõhusalt esitada oma vastuväited ja et Euroopa Kohus saaks väidetud rikkumise olemasolu kontrollida”.¹²

53. Eespool esitatut silmas pidades olen ma seisukohal, et käesolev hagi tuleb tunnistada vastuvõetamatuks väite osas, mis käsitleb kindlustusseltsiga vähemalt viieaastase lepingulise suhte olemasolu nõuet, mis on sätestatud SZÉP-dekreedi §-s 13.

B. Sisulised küsimused

54. Enne kui asuda kaaluma Erzsébet-talonge puudutavat väidet, analüüsin ma SZÉP-kaarti käsitlevaid väiteid.

1. SZÉP-kaarti puudutavad väited

a) Direktiivi 2006/123 kohaldatavus

i) Poolte peamised argumendid

55. Hagiavalduses leiab komisjon, et SZÉP-kaardi puhul Ungari õigusnormide koostöös liidu õigusega tuleb kõigepealt hinnata lähtudes direktiivist 2006/123. Vaid üksnes juhul, kui viidatud direktiiv ei kuulu kohaldamisele, tuleb komisjoni arvates analüüsida nende normide koostöös liidu õigusega ELTL artiklite 49 ja 56 alusel.

56. Komisjoni hinnangul on direktiiv 2006/123 käesoleval juhul kohaldatav niivõrd, kuivõrd SZÉP-kaardi väljastamine ja kasutamine ei ole üks teenustest, mis sõnaselgelt on välistatud selle direktiivi kohaldamisalast. Komisjon märgib nimelt, et SZÉP-dekreeti ei saa kvalifitseerida ei „maksumehhanismiks” direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 3¹³ tähenduses ega „finantsteenuseks” direktiiviartikli 2 lõike 2 punkti b¹⁴ tähenduses.

57. Toimiku materjalidest selgub, et kohtueelses staadiumis vaidles Ungari vastu direktiivi 2006/123 kohaldatavusele, leides, et SZÉP-kaardi väljastamine ja kasutamine, nagu see ilmneb kõnealustest siseriiklikest õigusnormidest, kujutab endast finantsteenust ja jääb seega direktiivi kohaldamisalast välja.

ii) Hinnang

58. Sarnaselt komisjoniga leian ma, et direktiivi 2006/123 kohaldatavuses ei ole kahtlust, ning seda järgmistel põhjustel.

12 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-375/10, EU:C:2011:184, punkt 11 ja seal viidatud kohtupraktika). Kohtujuristi kursiiv.

13 — Sellest sättest nähtub, et direktiivi „ei kohaldata maksustamisvaldkonna suhtes”.

14 — Selles sättes on ette nähtud, et direktiivi 2006/123 ei kohaldata järgmiste tegevusalade suhtes: „finantsteenused, nagu panga-, krediidi-, kindlustus- ja edasikindlustusteenused, ameti- või personaalpensioniteenused, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimise nõustamisteenused, sealhulgas teenused, mis on loetletud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta] direktiivi 2006/48/EÜ [krediitiasutuste asutamise ja tegevuse kohta (ELT L 177, lk 1)] I lisas”.

59. Esiteks olgu märgitud, et direktiivi 2006/123 kohaldamisala on määratletud negatiivselt¹⁵, see tähendab, et direktiivi kohaldatakse nendele teenustele, mille osutaja asukoht on liikmesriigis¹⁶, välja arvatud teenused, mis on direktiiviga otseselt välistatud.

60. Sarnaselt komisjoniga leian ma, et SZÉP-kaardi väljastamise tegevus ei kuulu maksuvaldkonda direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 3 tähenduses ega kujuta endast finantsteenust, nagu makseteenus, direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti b tähenduses, mille tõttu kuulub see käesolevas hagimenetluses kohaldamisele.

61. Mis puudutab maksuvaldkonda, siis ilmneb toimiku materjalidest, et kõnealused siseriiklikud sätted ei puuduta mitterahalisi hüvitisi või õigemini öeldes SZÉP-kaardi süsteemi maksuaspekte, vaid nendes reguleeriti üksnes kaardi väljastamise tegevust, kusjuures kaart andis ka õiguse mitterahalisele hüvitisele. Nii ei hõlma nende siseriiklike sätete ese maksuvaldkonda.

62. Seoses „finantsteenuse” kvalifitseerimisega märgin ma sarnaselt komisjoniga, et SZÉP-dekreedi § 2 lõike 2 punkti a kohaselt on SZÉP-kaart „ette nähtud üksnes abi saava töötaja, tema pereliikmete, tema tööandja ja ka teenuseosutaja tuvastamiseks ning seda ei kasutata elektroonilise raha hoidmiseks ega otsemakse tehingute tegemiseks”. Selles kontekstis ei saa kaardi väljastamise tegevust kvalifitseerida „finantsteenuseks”, nagu makseteenus.

63. Teiseks leian ma sarnaselt komisjoniga, et niisuguste vahendite abil pakutavaid teenuseid, nagu SZÉP-kaart, ei reguleeri liidu muud õigusaktid, mis puudutavad konkreetset finantsteenuseid. Siinkohal märgib komisjon õigesti, et ei direktiiv 2007/64/EÜ¹⁷ ega direktiiv 2009/110/EÜ¹⁸ ei hõlma SZÉP-kaardiga identsete kaartide väljastamise tegevust.

64. Direktiivi 2006/123 kohaldamisalast finantsteenuste välistamine on aga põhjendatav kõnealuses valdkonnas liidu õiguse erinormide olemasoluga.¹⁹

65. Lisaks, kuigi Ungari väitis kohtueelses menetluses, et SZÉP-kaarti võiks lugeda finantsteenuseks, ei leia ma Euroopa Kohtule esitatud menetlusedokumentides sellisest argumendist mingit märki.

66. Seega kuna käesolevas hagimenetluses kõne all olevat tegevust ei reguleeri finantsteenuseid puudutavad erinormid ja see ei puuduta maksustamisvaldkonda, kuulub see direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse.

67. Kõiki eespool toodud asjaolusid arvesse võttes leian ma, et direktiiv on kohaldatav.

68. Pooled ei ole tõstatanud küsimust, kas direktiiviga 2006/123 läbi viidud ühtlustamine on täielik. Siiski on viimati nimetatud küsimuse, nagu ka direktiivi kohaldatavuse küsimuse analüüsimine eelnevalt vajalik.

15 — Vt Chabaud, L., „La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2”, *Directive „services”*, Brüssel, Bruylant, 2011, lk 35, eriti lk 39.

16 — Vt direktiivi artikli 2 lõige 1.

17 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2007. aasta direktiiv makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 319, lk 1). Vt direktiivi 2007/64 artikli 3 punkt k.

18 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. septembri 2009. aasta direktiiv, mis käsitleb e-raha asutuste asutamist ja tegevust ning usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvet ning millega muudetakse direktiive 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2000/46/EÜ (ELT L 267, lk 7). Direktiivi 2009/110 artikli 1 lõikes 4 on viidatud direktiivi 2007/64 artikli 3 punktile k.

19 — Paljude autorite hinnangul kehtib finantsteenuste suhtes juhtlause *specialia generalibus derogant*. Nii on direktiiv 2006/123 kohaldatav üldseadus, kuna muid erinorme ei ole. Vt eelkõige Chabaud, L., *op. cit.*, lk 39 ja 40. Sellist analüüsi kinnitab minu hinnangul direktiivi 2006/123 põhjendus 18. Selle põhjenduse esimeses lauses on nimelt märgitud, et „direktiivi reguleerimisalast tuleks välja jätta finantsteenused, sest kõnealused tegevusi käsitletakse praegu eraldi ühenduse õigusaktides, mille eesmärk nagu ka [selle] direktiivi eesmärk on tõelise teenuste siseturu saavutamine”.

69. Nimelt tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui teatud valdkond on liidu tasandil täielikult ühtlustatud, peab sellega seotud igat siseriiklikku meedet hindama ühtlustamismeetme, mitte aga esmase õiguse sätete alusel.²⁰ Täieliku ühtlustamise tuvastamine tähendab eelkõige, et kasutada ei saa direktiivis 2006/123 välja toomata põhjendusi, nimelt ETL artikkel 52 ja 62 sõnaselgelt ette nähtud põhjendusi või ka kohtupraktikas välja kujundatud teatuid olulise avaliku huviga seotud põhjusi²¹.

70. Selle küsimuse üle on õiguskirjanduses vaieldud.²²

71. Hiljutises otsuses²³ esitas Euroopa Kohus esimest korda oma seisukoha kõnealuse küsimuse osas, tõdedes, et „direktiivi 2006/123 artikli 3 lõike 3 selline tõlgendus, mille kohaselt oleks liikmesriikidel lubatud põhjendada direktiivi artiklis 14 keelatud nõuet esmase õiguse alusel, võtaks viimati nimetatud sätelt kogu tema kasuliku mõju, eitades lõppastmes selle sättega *saavutatud ühtlustamist*”²⁴.

72. Selles küsimuses järgis Euroopa Kohus kohtujurist Cruz Villalóni ettepanekut kohtuasjas, milles tehti viidatud kohtuotsus²⁵. Kohtujurist leidis, et „kuivõrd teenuste direktiiv on horisontaalne instrument, mis hõlmab ulatuslikku teenuste valikut (kõik need teenused, mida ei ole sõnaselgelt direktiivi materiaalsest kohaldamisalast välja jäetud), ei püüta sellega ühtlustada üldiselt eri teenuste materiaalõiguslikku regulatsiooni liikmesriikide tasandil, vaid – nagu me allpool näeme – tegemist on teatavate konkreetsete aspektide täieliku ühtlustamise *spetsiifilise juhtumiga*”²⁶. Ta lisas, et niisugune täielik spetsiifiline ühtlustamine toimus direktiivi artiklite 14 ja 16 puhul.²⁷

73. Nii leiab Euroopa Kohus, et direktiivi 2006/123 artikliga 14, mis puudutab asutamisvabadust, viidi läbi täielik ühtlustamine seoses direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate teenustega. Ma olen seisukohal, et sama lahendust tuleb kasutada direktiivi artiklite 15 ja 16 puhul. Nimelt nagu seoses direktiivi artikliga 14, koostas liidu seadusandja seal loetelu piiravatest nõuetest, mis tuleb kõrvaldada liikmesriikide siseriiklikus õiguskorras.²⁸

74. Järelikult tuleb kõnealuste Ungari õigusnormide kooskõla liidu õigusega analüüsida lähtuvalt direktiivist 2006/123.

b) Asjassepuutuva põhivabaduse kindlakstegemine

i) Poolte peamised argumendid

75. Kui komisjon leiab, et SZÉP-kaarti reguleerivaid Ungari õigusnorme tuleb analüüsida asutamisvabadusest ja teenuste osutamise vabadusest lähtudes, siis Ungari kinnitab seevastu, et asjakohane on üksnes hindamine asutamisvabadusest lähtuvalt.

20 — Vt kohtuotsus UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

21 — Vt eelkõige Lemaire, C., „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?”, *Revue Europe*, juuni 2007, nr 6, vihik 10, lk 15, punkt 42, ja Huglo, J.-G., „Droit d'établissement et libre prestation de services”, *Jurisclasseur Europe*, vihik 710, punktid 7, 73 ja 101.

22 — Vt eelkõige Huglo, J.-G., *op. cit.*, punktid 7, 55, 73, 99 ja 101; Lemaire, C., *op. cit.*, punkt 42, ja Hatzopoulos, V., „Que reste-t-il de la directive sur les services?”, *Cahiers de droit européen*, nr 3–4, 2007, lk 299, eriti lk 323 ja 324.

23 — Kohtuotsus Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Punkt 37. Kohtujuristi kursiiv.

25 — Kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Ettepaneku punkt 22. Vt selle kohta juba kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek liidetud kohtuasjades *Duomo Gpa jt* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, punkt 61). Sellega seoses olgu märgitud, et ettepanekus võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv teenuste kohta siseturul (KOM(2004) 2 lõplik) tõdes komisjon, et ettepanek põhineb „sihtotstarbelisel ühtlustamisel” ja ühtlustamine hõlmab muu hulgas teatud liiki nõuete kaotamist (lk 9 ja 10).

27 — Viidatud ettepaneku punkt 24.

28 — Vt selle kohta kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek liidetud kohtuasjades *Duomo Gpa jt* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, punkt 61) ning Hatzopoulos, V., *op. cit.*, lk 351, punkt 3.1.2.1.3.

76. Ungari tõdeb nimelt, et kaardi saab väljastada vaid äriühing, kelle registrijärgne asukoht on teenuste osutamise koha liikmesriigi territooriumil.

77. Siinkohal kinnitab Ungari, et SZÉP-kaartide väljastaja peab orgaaniliselt olema seotud Ungari majandus- ja sotsiaaleluga, mida ei ole võimalik saavutada teenuse ajutise osutamisega. Lisaks märgib ta, et komisjoni argument piiriüleste teenuste osutamise kohta, mille kohaselt saab SZÉP-kaarti laadida distantsilt või et süsteemi toimimiseks vajaliku infrastruktuuri saab luua Ungaris viibimata, on parimal juhul teoreetiline. Ungari lisab, et piiriäärsete teenuste piirkondlikul tasandil osutamise hüpotees on ebareaalne ja läheb vastuollu SZÉP-kaardi enese loogikaga, mis eeldab, et kaarti aktsepteerivad teenuseosutajad on kogu Ungari territooriumil.

ii) Hinnang

78. Erinevalt Ungarist leian ma, et SZÉP-dekreedi § 13 tuleb hinnata nii lähtudes direktiivi 2006/123 artiklitest asutamisvabaduse kohta kui ka vastavatest artiklitest teenuste osutamise vabaduse kohta.

79. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et „[m]is puutub teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse põhimõtete kohaldamisalade piiritlemisel, siis tuleb kindlaks teha, kas ettevõtja on asutatud liikmesriigis, kus ta kõnealust teenust pakub [...]”. Kui ta on asutatud samas liikmesriigis, kus ta teenuseid pakub, kuulub tema seisund asutamisvabaduse põhimõtte kohaldamisalasse, nagu see on defineeritud [ELTL] artiklis [49]. Kui aga ettevõtja ei ole asutatud vastuvõtvas liikmesriigis, tuleb teda käsitleda piiriüleste teenuste osutajana ning ta kuulub [ELTL] artiklis [56] sätestatud teenuste osutamise vabaduse põhimõtte alla²⁹.

80. Olgu märgitud, et direktiiviga 2006/123 kodifitseeriti kõnealune kohtupraktika³⁰, nii et need põhimõtted kehtivad ka selle direktiivi kohaldamisel.

81. Seega selleks et kindlaks teha, kas ettevõtja tegevus peab kuuluma direktiivi 2006/123 artiklites 14 ja 15 ette nähtud asutamisvabaduse hulka või artiklis 16 ette nähtud teenuste osutamise vabaduse hulka, tuleb kõigepealt kontrollida, kas ettevõtja on muus liikmesriigis kui tema päritoluliikmesriik asutanud tegevuskoha või mitte või on tal kavatsus seda teha.

82. Käesoleval juhul, nagu tõdes komisjon, kellele Ungari selles küsimuses vastu ei vaielnud, kehtivad SZÉP-dekreedi §-is 13 toodud tingimused vahet tegemata nii Ungaris asuvatele ettevõtjatele kui ka ettevõtjatele, kes asuvad muus liikmesriigis kui Ungari.

83. Siinkohal märgin ma, et need tingimused toovad sisuliselt kaasa nõude, et igal SZÉP-kaarti väljastada soovival ettevõtjal peab Ungaris olema „püsiv tegevuskoht”.

84. Ma olen arvamusel, et püsiva tegevuskoha nõue võib puudutada teenuste osutamise vabadust „ja” asutamisvabadust.³¹ Nimelt hõlmab see nõue teenuste osutamise vabadust juhul, kui asjaomasel ettevõtjal puudub Ungaris tegevuskoht ning ta soovib kõnealust teenust osutada piiriüleselt. Seevastu juhul, kui asjaomasel ettevõtjal on Ungaris teisene tegevuskoht või ta soovib selles liikmesriigis tegevust alustada, puudutab sama nõue seega asutamisvabadust.³²

29 — Vt kohtuotsus *Duomo Gpa jt* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt samuti kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-514/03, EU:C:2006:63, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 — Vt direktiivi põhjendus 77.

31 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-514/03, EU:C:2006:63, punkt 22).

32 — Vt selle kohta kohtuotsused komisjon vs. Itaalia (C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika) ning *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 46).

85. Lisaks ei veena mind Ungari argumendid, milles ta kinnitab, et SZÉP-kaardi väljastamisprotsessi keerukuse tõttu peab väljastaja olema orgaaniliselt seotud Ungari majandus- ja sotsiaaleluga, mistõttu teenuse piiriülese osutamise hüpotees on praktikas võimatu.

86. Ma leian sarnaselt komisjoniga, et esiteks on ettevõtjal, kelle tegevuskoht on muus liikmesriigis kui Ungari ja kes otsustab SZÉP-kaardi väljastada selles liikmesriigis, õigus oma teenuse osutamiseks seal kasutada vajalikku infrastruktuuri ning ta ei ole kohustatud selleks seal tegevuskohta asutama³³, ning teiseks ei saa käesoleval juhul olla välistatud, et muus liikmesriigis kui Ungari tegevuskohta omaval ettevõtjal on huvi Ungaris vastava tegevusega tegeleda.

87. Eespool toodud asjaolusid arvesse võttes olen ma seisukohal, et sõltuvalt asjaomasest olukorrast riivatakse üht või teist vabadust. Ilmneb, et püsiva tegevuskoha nõue Ungaris kujutab minu hinnangul mõlemal juhul endast direktiivi 2006/123 asjakohaste sätete rikkumist.

88. Enne esimese väite analüüsimist märgin ma, et nii oma märgukirjas kui oma põhjendatud arvamuses kinnitas komisjon, et direktiivi artiklite 9 ja 10 raames on tegemist SZÉP-kaarti puudutava Ungari korra rikkumisega. Kuna sellele rikkumisele hagiavalduses enam ei viidatud, tuleb järeldada, et komisjoni loobus sellest, piirates seega rikkumise eset, ning see ilmselt ei ole vastuvõetamatuse alus.³⁴

c) Esimene väide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 ja artikli 15 lõike 2 punkti b

89. Kõigepealt olgu märgitud, et kohtuistungil täpsustas komisjon, et mis puudutab välismaa äriühingu filiaalide välistamisega seotud väidet, siis on rikutud ainult direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3. Seega loobus ta viitest direktiivi artikli 15 lõike 2 punktile b. Oma hinnangus piirdun ma seega direktiivi artikli 14 punkti 3 väidetava rikkumisega.

i) Poolte peamised argumendid

90. Komisjon väidab hagi, et SZÉP-dekreedi § 13 on diskrimineeriv ja rikub direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3, kuna § 13 takistab välismaa äriühingute Ungari filiaalidel SZÉP-kaarte väljastada.

91. Komisjon on aga seisukohal, et direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 kohaselt on ilma igasuguse põhjendamise võimaluseta selgelt keelatud seada Ungari territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ja selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust nõudele, mis piirab teenuseosutaja vabadust valida peamise ja teisese tegevuskoha vahel.

92. Ungari sõnul on välismaa äriühingute filiaalide välistamine põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjustega, mis on lubatavad nii Euroopa Kohtu praktika kui ka direktiivi 2006/123 kohaselt ning milleks on tarbijate või teenuseid kasutavate isikute kaitse³⁵ ja võlausaldajate kaitse. Nimelt võivad SZÉP-kaartide väljastamisega tegeleda ainult ettevõtjad, kes on Ungari majandusellu piisavalt integreerunud, mis tähendab, et tegemist peab olema Ungaris asuvate ettevõtjatega.

33 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-145/99, EU:C:2002:142, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Bulgaaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).

35 — Ta mainib, et „tarbijad või teenuseid kasutavad isikud on töötajad, kellel on SZÉP-kaart”.

ii) Hinnang

93. Toimiku materjalidest nähtub, et esimene väide põhineb tõlgendusel, mille komisjon on andnud SZÉP-dekreedi §-le 13 koostoimes kindlustusseltside seaduse ja filiaalide seadusega, mille kohaselt „teenuseosutaja” määratlus ei hõlma välismaa ettevõtja filiaali, mistõttu ei saa viimane SZÉP-kaarte väljastada. Kuna Ungari ei ole sellele tõlgendusele vastu vaieldnud, pean ma seda tõseks.

94. Sarnaselt komisjoniga leian ma, et asjaolu, et välismaa ettevõtja filiaal ei saa SZÉP-kaarte väljastada, kujutab endast direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 tähenduses asutamisevabaduse piirangut.

95. Välismaine ettevõtja saaks nimelt neid kaarte väljastada üksnes juhul, kui ta asutaks Ungaris peamise tegevuskoha. Niisugune nõue on aga selle sätte kohaselt sõnaselgelt keelatud.

96. Meenutagem, et vastavalt kõnealusele sättele ei või liikmesriigid seada teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust nõudele, mis piirab teenuseosutaja vabadust valida peamise ja teisese tegevuskoha vahel, eriti nõudele, et teenuseosutaja peamine tegevuskoht oleks nende territooriumil.

97. Peale selle ei saa nõustuda ühegi Ungari esitatud põhjendusega, kuna direktiivi 2006/123 artiklis 14 loetletud nõuded ei ole põhjendatavad.³⁶

98. Nagu Euroopa Kohus on tuvastanud, tuleneb põhjendamise võimaluse puudumine nii artikli 14 sõnastusest kui ka direktiivi 2006/123 üldisest ülesehitusest.³⁷

99. Esiteks viitab artikli 14 pealkiri sellele, et punktides 1–8 loetletud nõuded on „keelatud”.³⁸

100. Teiseks põhineb direktiivi 2006/123 üldine ülesehitus asutamisevabaduse osas selgel vahetegemisel keelatud nõuete, mida reguleerib – nagu eespool mainitud – direktiivi artikkel 14, ja hindamisele kuuluvate nõuete vahel, mis on sisalduvad direktiivi artiklis 15.³⁹

101. Direktiivi 2006/123 artiklis 15 ette nähtud hindamine seisneb liikmesriikide jaoks kõigepealt kontrollimises, kas nende õigussüsteemis on ette nähtud mõni selle artikli lõikes 2 loetletud nõuetest, ja seejärel tagamises, et need nõuded vastaksid sama artikli lõikes 3 sätestatud diskrimineerimiskeelu, vajalikkuse ja proportsionaalsuse tingimusele.⁴⁰

102. Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis b on antud vajaduse määratlus. Nii tuleb artikli lõikes 2 nimetatud nõuet pidada vajalikuks, kui see on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega.

103. Samas ei ole direktiivi 2006/123 artiklis 14 loetletud „keelatud” nõuete puhul sellist põhjendamise võimalust ette nähtud.⁴¹

104. SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud püsiva tegevuskoha nõue, mis takistab välismaise ettevõtja Ungari filiaalil SZÉP-kaarte väljastada, rikub järelikult direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3.

105. Seega tuleb esimese väitega nõustuda.

36 — Vt kohtuotsus Rina Services ja Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 28).

37 — *Ibidem* (punkt 29).

38 — *Ibidem* (punkt 30).

39 — *Ibidem* (punkt 31).

40 — *Ibidem* (punkt 32).

41 — *Ibidem* (punkt 35).

d) Teine väide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3

i) Poolte peamised argumendid

106. Komisjon tõdeb, et vastavalt SZÉP-dekreedi §-le 13 võib ettevõtja selles paragrahvis ette nähtud nõuded täita mitte ainult üksi, vaid ka koos äriühingute seaduse kohaselt tunnustatud kontserniga.

107. Koostoimes äriühingute seaduse § 1 lõikega 1, § 2 lõikega 1, § 55 lõigetega 1 ja 3 ning §-ga 64 võimaldab kõnealune paragrahv siiski SZÉP-kaardi väljastamise tingimused koos sellise kontserniga täita üksnes juhul, kui kontserni äriühingud on asutatud Ungari õiguse alusel, nende asukoht on Ungari territooriumil ja nad tegutsevad aktsiaseltsi või osaühingu vormis.

108. Nii ei ole komisjoni sõnul ettevõtja võimeline täitma SZÉP-dekreedi §-s 13 sätestatud SZÉP-kaardi väljastamise tingimusi koos äriühinguga, kes asub mõnes muus liikmesriigis kui Ungari. Sama järeldus kehtib ka juhul, kui kontserni kuuluvate ettevõtjate asukoht on Ungaris ja nad on asutatud Ungari õiguse alusel, kuid ei tegutse aktsiaseltsi või osaühingu vormis.

109. Komisjon on seisukohal, et need nõuded on vastuolus direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punktiga b, milles on ette nähtud, et ettevõtjat ei või kohustada valima teatud õiguslikku vormi. Lisaks leiab ta, et niisugused nõuded on diskrimineerivad ja et Ungari ei ole esitanud põhjendusi ega tõendanud nende nõuete vajalikkust ja proportsionaalsust, mistõttu tuleb neid pidada direktiivi artikli 15 lõikega 3 vastuolus olevaks.

110. Ungari sõnul on kontsernidega seotud piirangud põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjustega, millele ta on juba viidanud.

ii) Hinnang

111. Kui teenuseosutaja vastab SZÉP-kaardi väljastamise tingimustele koos mõne teise ettevõtjaga ja seega kontsernina,⁴² siis kas nõue, et kontserni kuuluvad äriühingud, sealhulgas emaettevõtja oleksid asutatud Ungari õiguse alusel, mis tähendab, et nende asukoht on Ungaris ja nad on asutatud aktsiaseltsi või osaühingu õiguslikus vormis, rikub direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti b?

112. Olgu märgitud, et toimiku materjalidest ilmneb, et need kaks nõuet, mis puudutavad esiteks asukohta ja teiseks konkreetset õiguslikku vormi, tulenevad SZÉP-dekreedi §-st 13 koostoimes äriühingute seaduse §-ga 1, § 2 lõigetega 1 ja 2, § 55 lõigetega 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1.

113. Kuigi ma leian sarnaselt komisjoniga, et need nõuded ei ole direktiiviga 2006/123 kooskõlas, ei saa ma seevastu nõustuda tõlgendusega, mille komisjon on andnud direktiivi artikli 15 lõike 2 punktile b, kuivõrd ta on lugenud mõlemad nõuded kuuluvaks selle sätte kohaldamisalasse.

114. Minu hinnangul tuleb neid kahte nõuet analüüsida eraldi. Vastupidi komisjonile leian ma, et asukoha nõue kuulub mitte direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti b, vaid artikli 14 punkti 1 või artikli 16 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse, olenevalt sellest, kas kontserni kuuluv äriühing soovib asutada Ungaris tegevuskoha või osutada teenust piiriülevalt.

115. Minu hinnang piirdub siinkohal õiguslikku vormi puudutava nõude analüüsimisega, nagu komisjon sellele hagiavalduses on viidanud.

42 — Olgu märgitud, et Ungari rõhutas kohtuistungil, et selline olukord tekib üksnes juhul, kui teenuse osutaja ei suuda SZÉP-dekreedi §-s 13 sätestatud nõudeid üksi täita.

116. Sarnaselt komisjoniga leian ma, et nõue, mille kohaselt peavad kontsernina tegutsevad ettevõtjad olema asutatud aktsiaseltsi või osahingu õiguslikus vormis, kuulub direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti b kohaldamisalasse.⁴³

117. Nagu komisjon õigesti märgib, ei võimalda see nõue ettevõtjatel SZÉP-kaardi väljastamise tingimuste täitmiseks tugineda kogemusele, mille on omandanud äriühing, mis on asutatud mõnes muus õiguslikus vormis kui Ungari seaduses ettenähtu, ning see välistab isegi Ungaris asuvad ettevõtjad, kes ei tegutse nõutavas vormis.

118. Ma olen seisukohal, et niisugune nõue kujutab endast tõsist takistust muudest liikmesriikidest kui Ungari pärit teenusepakkuja tegevuskoha asutamisele, kuivõrd see võib neid sundida muutma oma vormi või õiguslikku struktuuri.⁴⁴

119. Ungari esitatud kostja vastusest ilmneb, et ta ei eita, et see nõue on piirav. Seevastu leiab ta, et see on põhjendatud tarbijakaitse ja võlausaldajate kaitsega, ilma et ta esitaks täpsustusi nõude vajalikkuse ja proportsionaalsuse kohta. Ungari piirdub nimelt väitega, et ainult aktsiaseltsi või osahingu vormis asutatud ettevõtjatel on nõutav kogemus ja infrastruktuur, et tegeleda SZÉP-kaartide väljastamisega ja tagada nõuete täitmine selle tegevuse laadist tulenevate tagatiste näol.

120. Kuigi need põhjendused võivad olla käsitatavad direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti b⁴⁵ tähenduses olulise avaliku huviga seotud põhjustena, mis õigustavad konkreetse õigusliku vormi nõuet, leian ma, et niisugune nõue ei ole taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobiv. Kaarte väljastavate ettevõtjate tegevusega kaasnevad ohud, mida Ungari kirjeldas, näiteks nende maksejõuetus, ei ole nimelt ettevõtjate õigusliku vormiga otseselt seotud.⁴⁶ Seega ei mõista ma, kuidas selle nõudega saab tagada tarbijakaitse ja võlausaldajate kaitse.

121. Neil asjaoludel tuleb teise väitega nõustuda osas, milles see puudutab konkreetse õigusliku vormiga seotud nõuet.

e) Kolmas väide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti d ja lõiget 3

i) Poolte peamised argumendid

122. Komisjon on seisukohal, et SZÉP-dekreedi § 13 koostoimes äriühingute seaduse §-ga 1, § 2 lõigetega 1 ja 2, § 55 lõigetega 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1, kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktiga d ja filiaalide seaduse § 2 punktiga b jätab SZÉP-kaartide väljastamise võimaluse Ungari turul tegutsevatele pankadele ja finantsasutustele ehk kolmele Ungaris asuvale pangale, kes ainsana on võimelised täitma SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud tingimused.

123. Seega on komisjoni hinnangul kõnealuse paragrahvi kohaselt juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale selle teenuse olemuse tõttu reserveeritud teatavatele teenuseosutajatele, mistõttu rikub see direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti d ja lõiget 3, kuna kaardi väljastamise tingimused on kaudselt diskrimineerivad ja need ei ole ei vajalikud ega proportsionaalsed.

43 — Euroopa Kohus on mitmes kohtuotsuses möönud, et niisugune tingimus on piiravat laadi (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused komisjon vs. Itaalia (C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 32); Gambelli jt (C-243/01, EU:C:2003:597, punkt 48); komisjon vs. Portugal (C-171/02, EU:C:2004:270, punktid 41–44) ning komisjon vs. Hispaania (C-514/03, EU:C:2006:63, punkt 31)).

44 — Vt teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, mille eestikeelne versioon on kättesaadav veebiaadressil http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_et.pdf. Olgu märgitud, et tegemist ei ole õiguslikult siduva instrumendiga, kuid sellest võib direktiivi 2006/123 tõlgendamisel abi olla.

45 — Selles sättes mainitud mõiste „olulise avaliku huviga seotud põhjus” on määratletud direktiivi põhjenduses 40, milles on viidatud muu hulgas tarbijakaitsele ja võlausaldajate kaitsele.

46 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-514/03, EU:C:2006:63, punkt 32).

124. Mis puudutab kaudselt diskrimineerivat laadi, siis leiab komisjon, et SZÉP-dekreedi § 13 punktides b ja c sätestatud väljastamise tingimused, mis käsitlevad vastavalt teenuseosutaja poolt vähemalt 100 000 muu maksevahendi kui sularaha väljastamist viimasel lõppenud majandusaastal ja vähemalt kaheaastast kogemust elektrooniliste kaartide väljastamise valdkonnas Ungari turul, välistavad uute ettevõtjate tuleku asjaomasele turule ja neid on võimalik järgida ainult juba Ungari turul tegutsevatel ettevõtjatel.

125. Olulise avaliku huviga seotud põhjuste kohta, millele Ungari nende piirangute põhjendamiseks tugines ning milleks on tarbijakaitse ja võlausaldajate kaitse, märgib komisjon, et eraldi võetuna on need Euroopa Kohtu praktika ja direktiivi 2006/123 artikli 4 punktiga 8 kooskõlas.

126. Sellegipoolest on komisjon seisukohal, et need põhjused ei vasta vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõudele. Ta leiab nimelt esiteks, et Ungari ei ole tõendanud, millises ulatuses tema uued õigusnormid vastavad konkreetsetele probleemidele, mis tekkisid varasemate õigusnormide kehtivuse ajal, teiseks, et enamikus liikmesriikides ei ole SZÉP-kaardiga identsetele instrumentidele seatud sarnaseid nõudeid, kolmandaks, et tarbijakaitse ja võlausaldajate kaitse kaardi väljastajate maksejõuetuse ja ebaefektiivsuse ohu eest saab tagada vähem piiravate meetmetega, näiteks väljastajate, ringlusse lastud summade sissemaksmise ja pangagarantiide üle järelevalve teostamise süsteemid, abitelefonide teenuse sisseseadmine või kaubandusesindajate töölevõtmine, neljandaks, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et identne nõue sellega, mille kohaselt tuleb kontor avada igas omavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000, on liidu õigusega vastuolus,⁴⁷ ning viiendaks, et isegi krediitdiasutustele ei kehti nii ranged tingimused.

127. Ungari kordab kõigepealt, et SZÉP-kaardile kohaldatavad ranged väljastamise tingimused on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjustega, mida ta on juba maininud.

128. Ungari täpsustab seejärel, et selle kaardi süsteemi toimimisega kaasnevate ohtude, eelkõige maksejõuetuse ohu keskmises on kaardi väljastaja.⁴⁸ Seega selleks, et paremini kaitsta tööandjat, töötajat ja SZÉP-kaarti aktsepteerivat isikut, oli vaja vastu võtta õigusnormid, milles on sätestatud selle kaardi väljastamise ranged tingimused. Pealegi ei saa Ungari sõnul seda vajadust kahtluse alla seada asjaoluga, et teised liikmesriigid ei ole sama rangeid tingimusi kehtestanud.

129. Mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte järgimist, siis leiab Ungari, et väljastamise tingimuste vastuvõtmisel võeti arvesse eelkõige SZÉP-kaartide süsteemi oodatavat ulatuslikkust. Tema sõnul ei saa neid tingimusi tegelike arvude taustal vaadeldes pidada ei ebavajalikuks ega ebaproportsionaalseks.⁴⁹

130. Ungari loetleb lõpuks põhjused, miks ta leiab, et SZÉP-dekreedi § 13 punktides a–c sisalduvad väljastamise tingimused on põhjendatud, vajalikud ja proportsionaalsed.

47 — Komisjon viitab kohtuotsusele komisjon vs. Itaalia (C-465/05, EU:C:2007:781, punktid 87 ja 88 ning seal viidatud kohtupraktika).

48 — Kostja vastuses täpsustab Ungari, et SZÉP-kaardi toimimises on võtmeroll kaarte väljastaval ettevõtjal. Nimelt, kui tööandja otsustab anda oma töötajatele SZÉP-kaardi, sõlmib ta lepingu kaarte väljastava ühe või mitme ettevõtjaga ja annab neile teada, millises väärtuses tema töötajatele soodustusi tuleb teha. Kaardi väljastajad avavad seejärel elektrooniliste kaartide nominaalse registri ja kannavad sinna tööandja juhiste vastavalt summad. Kui töötajad seejärel kasutavad teenust SZÉP-kaardi abil, kannab kaardi väljastaja tasu teenuse eest mõni päev hiljem isikutele, kes seda kaarti aktsepteerivad. Ungari rõhutab, et selles süsteemis saab raha ringelda üksnes koostöös kaardi väljastajaga. Ta lisab, et kui väljastaja peaks muutuma maksejõuetuks, kaoks ka töötajate raha, kuna neil on üksnes kaardid, millel iseenesest puudub igasugune rahaline väärtus, ja SZÉP-kaarti aktsepteerivad isikud ei saaks juba osutatud teenuste eest tasu.

49 — Ungari kostja vastusest nähtub, et 2014. aasta aprilli lõpuks oli 970 000 isikul SZÉP-kaart ja 22 000 kaarti olid kaarte väljastavad ettevõtjad väljastanud töötajate lähedastele. 2013. aastal kandsid tööandjad 68 miljardit forintit (227 miljonit eurot) SZÉP-kaartidele. Kaartidega tehtud kulutused olid 2013. aastal 68 miljardit forintit (227 miljonit eurot), mis tulenes enam kui 20 miljonist tehingust. Kaarte väljastavad ettevõtjad on SZÉP-kaarte aktsepteerivate isikutega senini sõlminud 55 000 lepingut.

131. Mis puudutab SZÉP-dekreedi § 13 punktis a sätestatud nõuet, et SZÉP-kaardi väljastajal või kontsernil, millesse ta kuulub, oleks klientidele avatud kontor Ungari igas omavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000,⁵⁰ siis märgib Ungari, et selle eesmärk on tagada, et kõigil selle kaardi omanikel oleks võimalik esitada kaardiga seoses küsimusi isikliku kontakti abil, mis asub tema elukoha läheduses.

132. Seoses SZÉP-dekreedi § 13 punktis b nimetatud nõudega, mille kohaselt SZÉP-kaardi väljastaja või kontsern, millesse ta kuulub, peab viimasel lõppenud majandusaastal olema oma makseteenuste raames väljastanud vähemalt 100 000 muud maksevahendit kui sularaha, leiab Ungari eelkõige, et arvestades summasid, mida hakatakse selle kaardi kaudu üle kandma, võivad kaardi väljastada üksnes ettevõtjad, kellel on stabiilne finantsseisund, kindel kogemus suurte summade haldamises ja muude maksevahendite kui sularaha väljastamises.

133. Mis puudutab SZÉP-dekreedi § 13 punktis c sätestatud nõuet, mille kohaselt peab väljastaja eelmisel aastal olema väljastanud enam kui 25 000 kaarti ja tal peab olema vähemalt kaks aastat kogemust selles tegevusvaldkonnas, siis see võimaldab Ungari sõnul tagada, et väljastajal on kogemused SZÉP-kaartidega identsete elektrooniliste kaartide toimimise alal.

ii) Hinnang

134. Kõigepealt olgu märgitud, et komisjon viitab sõnaselgelt SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud tingimustele koostoimes muude hagiavalduses mainitud siseriiklike sätetega. Oma kolmandas väites viitab ta seega mitte ainult § 13 punktides a–c konkreetselt ette nähtud väljastamise tingimustele, vaid ka juba analüüsitud tingimustele, mis puudutavad vajadust omada Ungaris peamist tegevuskohta, et üksi või kontsernina võiks SZÉP-kaarte väljastada. See väide puudutab seega nõudeid nende kogumis.

135. Ma leian seejärel samamoodi nagu komisjon, et SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud tingimused koos kujutavad endast mitte otsest, vaid kaudset diskrimineerimist asukoha alusel.

136. Sellega seoses tuleb märkida, et ükski nimetatud tingimustest ei reserveeri SZÉP-kaartide väljastamise tegevust sõnaselgelt ainult äriühingutele, kelle asukoht on Ungaris, mistõttu ei ole tegemist otsese diskrimineerimisega.

137. Siiski nähtub toimiku materjalidest – ilma et Ungari oleks sellele vastu vaieldud –, et ainult finantsettevõtjad, kelle asukoht on Ungaris, on faktiliselt võimelised SZÉP-dekreedi §-s 13 ette nähtud tingimusi täitma.

138. Kuna aga tegemist on asukoha alusel kaudselt diskrimineerivate tingimustega, siis ei saa need tingimused endast kujutada direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti d tähenduses nõudeid, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu. See säte käsitleb nimelt üksnes „mittediskrimineerivaid nõudeid”.⁵¹

50 — Oma kostja vastuses täpsustab Ungari, et on 25 linna, mille elanike arv ületab 35 000.

51 — Olgu märgitud, et direktiivi artiklis 15 on kaks korda mainitud, et see on kohaldatav üksnes mittediskrimineerivate nõuete suhtes. Lõike 2 punktis d on nimelt sätestatud, et liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest mittediskrimineerivatest „nõuetest”, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu. Samamoodi on lõike 3 punktis a täpsustatud, et liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad „mittediskrimineerimise” tingimusele, mille kohaselt ei või nõuded olla otseselt ega kaudselt äriühingute registrijärgse asukoha alusel diskrimineerivad.

139. Minu hinnangul järeldub sellest, et kõnealused tingimused koos ei kuulu mitte selle sätte kohaldamisalasse, vaid direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 1 kohaldamisalasse, mille kohaselt on keelatud muu hulgas kaudselt asukohal põhinevad diskrimineerivad nõuded.⁵²

140. Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades olen ma seisukohal, et komisjon tõlgendas vääralt direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti d, mis käesolevas asjas ei kuulu kohaldamisele.

141. Olgu lisatud, et isegi kui Euroopa Kohus peaks asuma seisukohale, et see säte on kohaldatav, leian ma, et toidu-, meelelahutus- ja puhkusetalongide väljastamise tegevust ei iseloomusta „[spetsiifiline] olemus”, mis tingiks vajaduse reserveerida juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale teatavatele teenuseosutajatele. Selliste kaartide väljastamine on muudes liikmesriikides kui Ungari tegevus, millega sageli tegelevad muud eraõiguslikud ettevõtjad kui finantsasutused.⁵³

142. Neil asjaoludel tuleb kolmas väide põhjendamatusse tõttu tagasi lükata.

f) Neljas väide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artiklit 16

i) Poolte peamised argumendid

143. Erinevalt Ungarist leiab komisjon, et direktiivi 2006/123 artikkel 16 kuulub käesoleval juhul kohaldamisele. Siinkohal ta tõdeb, et SZÉP-kaardi võib väljastada ettevõtja, kes asub muus liikmesriigis kui Ungari, teostades nimelt oma õigust kasutada Ungari territooriumil infrastruktuuri, mis on tema teenuse osutamiseks vajalik. Lisaks on komisjon arvamusel, et vastav ettevõtja võib ka osutada oma teenuseid piiriüleselt, ilma et tal oleks Ungaris oluline infrastruktuur.

144. Komisjon on seisukohal, et kuna SZÉP-dekreedi §-is 13 on ette nähtud, et SZÉP-kaardi väljastajal peab olema püsiv tegevuskoht Ungaris, siis rikub see säte direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punkti a, kuna nimetatud nõue ei vasta diskrimineerimise keelu, vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetele, nagu need on loetletud direktiivi artikli 16 lõikes 1.

ii) Hinnang

145. SZÉP-dekreedi §-is 13 sätestatud tingimused toovad, nagu ma seda juba tõdesin, endaga kaasa nõude, et SZÉP-kaarti väljastada soovival teenuseosutajal peab Ungaris olema alaline tegevuskoht. Ma tuletan meelde, et vastavat kaarti võib väljastada üksnes ettevõtja, kellel on Ungaris oma „registrijärgne asukoht” ning ka „kontor”, mis on klientidele avatud Ungari igas üle 35 000 elanikuga omavalitsusüksuses.

146. Kas niisugune Ungaris püsiva tegevuskoha nõue kujutab endast direktiivi 2006/123 artikliga 16 keelatud piirangut?

147. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastata jaatavalt.

148. Esiteks tõden ma, et see nõue on direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punktiga a selgelt keelatud.

149. Kõnealuse sätte kohaselt ei või liikmesriik teenuste vaba osutamist piirata teenuseosutajal, kelle tegevuskoht on teises liikmesriigis, pannes teenuseosutajale kohustuse omada „tegevuskohta” oma territooriumil.

52 — Seega tuleb asuda seisukohale, et kui direktiivi artiklis 15 nimetatud nõuded on diskrimineerivad, kuuluvad need artikli 14 kohaldamisalasse ja neid tuleb iseenesest pidada lubamatuks. Vt selle kohta D'Acunto, S., „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points”, *Revue du droit de l'Union européenne*, nr 2-2007, lk 261, eriti lk 291.

53 — Olgu märgitud, et muu hulgas Belgias ja Prantsusmaal pakuvad eraõiguslikud ettevõtjad sarnaseid teenuseid.

150. Siinkohal ma märgin, et direktiivis 2006/123 toodud tegevuskoha mõiste on lai mõiste, mis võib hõlmata nii ettevõtjaid, kelle registrijärgne asukoht ehk seega peamine tegevuskoht on sihtkoha liikmesriigis, kui ka teise tegevuskohaga ettevõtjaid, kes tegutsevad näiteks kontorina.

151. Direktiivi põhjenduse 37 ja artikli 4 punkti 5 kohaselt tähendab see mõiste ennekõike majandustegevuse tegelikku teostamist püsiva asutamise kaudu määramata ajavahemikuks. Edasi on põhjenduses nimelt täpsustatud, et nõue on samuti täidetud, kui äriühing on loodud teatud ajavahemikuks. Põhjenduses on lõpuks ette nähtud, et asutamine ei pea tingimata toimuma tütarettevõtja, filiaali või esinduse vormis. See võib seisneda kontoris, mida haldab teenuseosutaja oma personal või sõltumatu, kuid ettevõtja nimel püsivalt tegutsema volitatud isik, nagu esinduse puhul.

152. Eespool toodud asjaolusid arvesse võttes leian ma, et SZÉP-dekreedi §-is 13 ette nähtud tingimused, mille kohaselt kehtib SZÉP-kaardi väljastamisel nõue omada asukohta ja mitut kontorit Ungaris, kuuluvad direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punkti a kohaldamisalasse ning selle sätte alusel tuleb need tingimused lugeda keelatuks.

153. Teiseks ma märgin, et kohtupraktikas loetakse niisugune nõue teenuste osutamise vabaduse enese eitamiseks.⁵⁴

154. Nõue, et ettevõtjal peab sihtliikmesriigis olema oma tegevuskoht, läheb otseselt vastuollu teenuste osutamise vabadusega, kuna nõudega tehakse muus liikmesriigis asuva ettevõtja jaoks võimatuks sihtliikmesriigi territooriumil teenuste osutamine.⁵⁵ Nii on ettevõtja, kes soovib Ungaris SZÉP-kaarti väljastada, kohustatud kas loobuma teenuse osutamisest või looma Ungari territooriumil püsiva tegevuskoha, mis tähendab, et neile pannakse kohustus tegeleda Ungaris selle kutsetegevusega püsivalt ja jätkuvalt⁵⁶.

155. Eespool toodud kaalutlusi arvestades leian ma, et direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punktis a toodud nõue on näide selliste kohustuste kohta, mida liikmesriik ei või üldjuhul kehtestada teenuste puhul, mida tema territooriumil osutab teises liikmesriigis asuv ettevõtja, kusjuures sellise nõude on Euroopa Kohus juba tunnistanud ELTL artikliga 56 vastuolus olevaks.

156. Minu arvates kujutab direktiivi 2006/123 artikli 16 lõige 2, nagu ka direktiivi artikkel 14 endast „musta nimekirja” ning sisaldab seega teatud nõudeid, mis on *per se* keelatud⁵⁷.

157. Nimelt kuna kohtupraktikas on need nõuded juba tunnistanud kokkusobimatuks ELTL artikliga 56, saab kindlalt eeldada, et neid ei saa põhjendada direktiivi artikli 16 lõikes 3 esitatud avaliku huvi nelja eesmärgiga⁵⁸, kuna tavaliselt ei ole need proportsionaalsed⁵⁹.

54 — Vt kohtuotsused komisjon vs. Itaalia (C-101/94, EU:C:1996:221, punkt 31); komisjon vs. Itaalia (C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika) ning komisjon vs. Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, punkt 71).

55 — Vt selle kohta kohtuotsused komisjon vs. Austria (C-257/05, EU:C:2006:785, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika); komisjon vs. Itaalia (C-465/05, EU:C:2007:781, punkt 84 ja seal viidatud kohtupraktika); komisjon vs. Saksamaa (C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika) ning komisjon vs. Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).

56 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, punkt 70).

57 — Vt selle kohta Sibony, A.-L., ja Defosse, A., „Liberté d'établissement et libre prestation de services”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, lk 511; Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de directive dans le droit communautaire existant”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nr 1, 2008, lk 67, eriti punktid 56, 61 ja 62, ning D'Acunto, S., *op. cit.*, milles on muu hulgas märgitud, et „artikli 16 lõike 2 ära toodud takistuste loetelu on must nimekiri keelatud takistustest, samamoodi nagu artiklis 14 sisalduv loetelu, ainsa (ja olulise) erinevusega, et direktiivi kohaselt on teine loetelu ammendav, samas kui artiklis 16 sisalduv loetelu on puhtalt näitlik” (lk 296).

58 — Selle sätte kohaselt jääb liikmesriigile, kuhu teenuseosutaja siirdub, vabadus kehtestada nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui nõuded on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning tingimused, et need on mittediskrimineerivad, vajalikud ja proportsionaalsed.

59 — Vt 44. joonealuses märkuses viidatud komisjoni käsiraamatu punkt 7.1.3.4.

158. Eespool toodut arvesse võttes olen ma seisukohal, et direktiivi 2006/123 artikli 16 lõige 3 ei ole kohaldatav direktiivi artikli 16 lõikes 2 loetletud nõuete suhtes, mistõttu ei saa nõue omada Ungaris tegevuskohta olla põhjendatud.

159. Minu arvates tuleneb sellest, et pannes ettevõtjale kohustuse omada riigi territooriumil püsivat tegevuskohta, rikkus Ungari kohustusi, mis tal lasuvad direktiivi 2006/123 artikli 16 alusel.

160. Seega tuleb neljanda väitega nõustuda.

g) ELTL artiklite 49 ja 56 rikkumine

i) Poolte peamised argumendid

161. Oma hagiavalduses märgib komisjon teise võimalusena, et kui direktiivi 2006/123 ei ole kohaldatav, tuleb SZÉP-kaardi väljastamise tingimusi reguleerivaid siseriiklikke sätteid hinnata nii ELTL artikli 49 kui artikli 56 alusel, kuna teenuseosutaja võib kõnealust teenust osutada, asudes ise Ungaris või väljaspool Ungarit. Nii ei saa teenuste osutamise vabadust lugeda suhteliselt teiseseks asutamisvabaduse suhtes ning seda vabadust ei saa viimasega siduda.

162. Komisjoni hinnangul tuleb asuda seisukohale, et tegemist on ELTL artikli 49 rikkumisega, kuna esiteks kujutavad esimeses kuni kolmandas väites viidatud Ungari õigusnormid endast asutamisvabaduse piiranguid ja ei vasta vajalikkuse ja proportsionaalsuse nõuetele ning teiseks viidi uued väljastamistingimused sisse ilma kohase üleminekuperioidita, mis riivas proportsionaalsuse põhimõtet.⁶⁰

163. ELTL artikli 56 osas tõdeb komisjon, et samadel põhjendustel nagu need, mis esitati neljandas väites, kujutab nõue omada Ungaris püsivat tegevuskohta endast diskrimineerivat piirangut, mille vajalikkust ega proportsionaalsust ei ole Ungari tõendanud, mistõttu rikub see piirang ELTL artiklit 56.

164. Mis puudutab piisava üleminekuperioidi väidetavat puudumist, siis leiab Ungari eelkõige, et komisjon ei ole esitanud oma väidete kinnitamiseks tõendeid. Lisaks ei saa ettevõtjad maksu- ja sotsiaalpoliitikas eeldada, et õigusnorme ei muudeta.

ii) Hinnang

165. Kuna ma leian, et direktiiv 2006/123 kuulub käesolevas menetluses kohaldamisele, puudub vajadus kõnealuseid siseriiklike norme analüüsida ELTL artiklitest 49 ja 56 lähtuvalt.

166. Neil asjaoludel tuleb komisjoni teise võimalusena esitatud väide tagasi lükata.

2. Erzsébet-talonge puudutav väide

167. Kõigepealt olgu märgitud, et toimiku materjalidest ilmneb, et komisjon ja Ungari lähtuvad eeldusest, et MNÜA on EL toimimise lepingu tähenduses „äriühing”, kelle suhtes on ELTL artiklid 49 ja 56 kohaldatavad. Seega ma loen nimetatud faktilise asjaolu tõendatuks.

60 — Komisjon on seisukohal, et kuna puudus üleminekuperioid, oli lepingupartneritega pikaajalised raamlepingud sõlminud ettevõtjatel keeruline nii lühikese aja jooksul kohaneda uue õigusliku raamistikuga ning see tõi kaasa nende käibe olulise vähenemise ja töökohtade kadumise.

a) Poolte peamised argumendid

168. Hagiavalduses leiab komisjon, et Erzsébet-talongide väljastamist ja kasutamist reguleerivad Ungari õigusnormid rikuva ELTL artikleid 49 ja 56.

169. Komisjon täpsustab kõigepealt, et hagiavalduses viidatakse nende talongide korrale üksnes niivõrd, kui niivõrd korras on ette nähtud, et tööandja panust valmistoidu ostmiseks saab lugeda mitterahaliseks hüvitiseks vaid siis, kui toit ostetakse nende talongide eest. Nii ei puuduta tema hagi Erzsébet-programmi raames ellu viidud muid sotsiaalpoliitilisi meetmeid, näiteks otsene sihtotstarbeline abi sotsiaalselt tõrjutud isikutele.

170. Komisjoni hinnangul on Erzsébet-talongide väljastamine majandustegevus, mis kuulub EL toimimise lepingu kohaldamisalasse. Oma seisukoha põhjendamiseks kinnitab ta nimelt, et esiteks tegelesid varem Ungaris selle tegevusega äriühingud ja et nii on see veel paljudes liikmesriikides; teiseks ei ole Erzsébet-talongide väljastamine sotsiaalmeede, kuna tööandja andis need talongid tema kindlaksmääratud summa ulatuses vabalt ja sõltumata oma töötajate sotsiaalsest olukorrast, mistõttu ei rakendatud seejuures solidaarsuspõhimõtet ega riiklikku kontrolli ja viimase poolt teenuste summa kindlaksmääramist, ning kolmandaks ei saa Erzsébet-talongide väljastamist kvalifitseerida „avaliku võimu teostamisega seotud tegevuseks” ELTL artikli 51⁶¹ ega artikli 62⁶² tähenduses, kuna otseselt ja konkreetselt ei osaleta avaliku võimu teostamisel.

171. Komisjon märgib samuti, et Ungari õigusnormid piiravad Erzsébet-talongide väljastamist, võimaldades majandustegevust korraldada ja edendada ainuõigusliku korra alusel ühel ettevõtjal, mistõttu ei saa talonge väljastada ülejäänud ettevõtjad, kes tegutsevad muus liikmesriigis kui Ungari või Ungaris.

172. Komisjon leiab, et niisugust teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse piirangut ei saa põhjendada sotsiaalpoliitiliste eesmärkidega. Komisjon lisab, et vajadus säilitada maksustamissüsteemi ühtsus ei saa samuti olla õiguspärane põhjendus, sest Erzsébet-talongide väljastamist ja nende maksustamist reguleerivad normid on nimelt teineteisest sõltumatud.

173. Komisjoni arvates ei ole Ungari õigusnormid ka proportsionaalsed, kuna esiteks leidub mitterahaliste hüvitiste abil sotsiaalsete eesmärkide finantseerimiseks vähem piiravaid meetmeid, nagu nendelt hüvitistelt üheainsa makse kinnipidamine, samas summas maksusoodustuse vähendamine või ka liikmesriigi poolt Erzsébet-talongide omandamine enne nende jaotamist enim puudust kannatavatele isikutele, ning teiseks rakendati monopolne kord ilma, et oleks ette nähtud sobivat üleminekuperioodi ettevõtjatele, kes senini tegutsesid Erzsébet-talongide väljastamise turul.

174. Ungari leiab, et Erzsébet-talongide väljastamises seisnev tegevus ei ole majandustegevus, kuna talonge ei väljastata turutingimustel ega kasumi saamise eesmärgil ning see tegevus ei järgi ka kapitaliseerimise eesmärki. Talongide väljastamisest pärinevaid laekumisi võib kasutada vaid sotsiaalabiks ja solidaarsuse vaimus.

175. Ungari lisab, et Erzsébet-talongide väljastamise tegevus kuulub riigi kontrolli alla, kuna riik töötab selle välja ning reguleerib ja piiritleb seda. Ungari arvates on liikmesriigil vabadus kindlaks määrata, kas ja mil määral võib neid soodustusi anda. Lisaks võib liikmesriik ka otsustada ise need talongid väljastada, selle asemel et avada see tegevus turule. Ungaris otsustas riik ise tegeleda selle tegevusega MNÜA kaudu, mille olid asutanud valitsus ja hulk kutseliituseid.

61 — ELTL artikli 51 esimeses lõigus on sätestatud, et „[k]äesoleva peatüki sätteid ei kohaldata liikmesriigis tegevuse puhul, mis selles riigis on kas või ajutiselt seotud avaliku võimu teostamisega”.

62 — ELTL artikliga 62, milles on viidatud ELTL artiklile 51, on teenuste osutamise vabaduse valdkonnas muudetud kohaldatavaks erand, mis puudutab tegevust, mis on seotud avaliku võimu teostamisega.

176. Lisaks täpsustab Ungari, et talongide väljastamine, mis toob kaasa maksusoodustused, on integreeritud sotsiaalkaitstesüsteemi, mis saab oma vahendid sellest tegevusest, mis on kooskõlas põhimõttega, et liidu õigus ei kahanda liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustussüsteemide korraldamisel, tagades samas finantstasakaalu.

177. Ungari kinnitab, et lisaks on Erzsébet-talongide väljastamine tegevus, mille puhul on oma olemuselt teenuste osutamise vabadus välistatud, kuna toidutalongidel on mõtet üksnes Ungarile omase maksu- ja sotsiaalpoliitika raames. Nii tuleb Ungaril otsustada, kas ta soovib niisugused talongid oma maksu- või sotsiaalsüsteemi raames sisse viia, kusjuures neid talonge saab väljastada üksnes Ungaris kehtivate normide ja maksusoodustuste alusel.

178. Ungari toonitab, et komisjoni teatisega Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Sotsiaalsed investeeringud majanduskasvu ja ühtekuuluvuse edendamiseks – sealhulgas Euroopa Sotsiaalfondi rakendamine aastatel 2014–2020”⁶³ innustatakse sotsiaalvaldkonnas kasutama innovaatilisi rahastamisviise, mille näiteks on Ungari arvates Erzsébet-talongid.

179. Kui Euroopa Kohus peaks jõudma järeldusele, et asjaomane tegevus on majandustegevus, leiab Ungari teise võimalusena, et vastava tegevuse korraldamine avaliku monopoli vormis on liidu õigusega kooskõlas.

180. Ungari lisab, et proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes kujutab see, kui kõnealuse tegevusega tegelemine antakse üle avalik-õiguslikule organisatsioonile, kelle ülesanne on kasutada kogu tulu kindlaksmääratud eesmärgil, endast taotletava eesmärgi saavutamiseks tõhusamat meetet kui tegevuse korraldamine turutingimustel või ka selle tegevuse maksustamine.⁶⁴ Oma argumentide põhjendamiseks viitab Ungari asjakohasele kohtupraktikale hasartmängude valdkonnas.⁶⁵

181. Mis puudutab piisava üleminekuperioodi väidetavat puudumist, siis tõdeb Ungari, et maksu- ja sotsiaalpoliitika puhul ei saa ettevõtjad eeldada, et õigusnorme ei muudeta. Siinkohal toonitab Ungari, et esiteks olid muudatused õigusaktides ettenähtavad alates 2011. aasta aprillist SZÉP-dekreedi vastuvõtmise hetkel, mistõttu oli teenuseosutajatel enam aega kui seda väidab komisjon, teiseks esinevad Erzsébet-talongid üksnes maksutõhusate mitterahaliste hüvitiste kujul, moodustades ligikaudu 8% kõigist nendest ettevõtjate poolt töötajatele antavatest soodustustest, ning kolmandaks jätkavad need ettevõtjad, kes väljastavad laia valikut muid talonge, nagu varemgi talongide, sealhulgas toidutalongide väljastamist. Seega Ungari hinnangul ei mõjutanud eeskirjade muutmine toidutalongide turuosa ning teenuseosutajad ei olnud turult välja tõrjutud.

b) Hinnang

182. Enne analüüsiga alustamist tõden ma, et käesoleval juhul ei ole pooled esitanud küsimusi, et esiteks kas Erzsébet-talonge reguleerivad Ungari õigusnormid kuuluvad direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse ning teiseks kas direktiivi eesmärk on täielik ühtlustamine. Ilmselt jagab komisjon seisukohta, et direktiiv ei ole kohaldatav, kuna ta analüüsib nende normide kooskõla ELTL artiklitega 49 ja 56.

63 — COM (2013) 83 lõplik/2.

64 — Kostja vastuse punkt 70.

65 — Kohtuotsus Läära jt (C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 41). Sellega seoses olgu märgitud, et seevastu vasturepliigi punktis 26 leiab Ungari, et Erzsébet-talongide väljastamisele ei saa kohaldada kohtupraktikat, mis on seotud hasartmänguteenuste osutamisega, ning seda just seetõttu, et piiriülesus puudub ja on võimatu ning puuduvad samasugused ohud, mis võivad kaasnedas hasartmängudega. Küsimuses, kas hasartmänge puudutav kohtupraktika on kohaldatav, ei ole Ungari arutluskäik järjepidev.

183. Need küsimused on siiski olulised. Nagu ma juba täpsustasin, siis kui tuleks jõuda järeldusele, et direktiiv 2006/123 on kohaldatav Erzsébet-talongide väljastamise tegevusele ning direktiiviga ühtlustatakse see valdkond täielikult, ei saaks nende normide analüüsimine toimuda lähtuvalt EL toimimise lepingust, vaid üksnes direktiivist.

184. Kas Erzsébet-talongide väljastamise tegevus, millega eranditult tegeleb MNÜA, kuulub direktiivi 2006/123 kohaldamisalasse?

185. Minu arvates peab vastus sellele küsimusele olema eitav.

186. Direktiivi 2006/123 artiklis 1, mis reguleerib direktiivi sisu, on lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud, et direktiivis ei käsitleta teenuseid osutavate monopolide keelustamist.

187. Direktiivi põhjendus 8 selgitab seda punkti, kuivõrd selles on täpsustatud, et „direktiivi sätteid asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise kohta *tuleks kohaldada üksnes sel määral, mil kõnealused tegevused on avatud konkurentsile, et need sätted ei kohustaks liikmesriike [...] kaotama olemasolevaid monopol*”.⁶⁶

188. Seega ma leian, et kui tegevus ei ole avatud konkurentsile eelkõige seetõttu, et sellega tegeleb olemasolev avalik-õiguslik monopol, jääb tegevus direktiivi 2006/123 kohaldamisalast välja.

189. Direktiivi ettevalmistavaid materjale⁶⁷ arvesse võttes ma leian, et vastav kohaldamisalast väljajätmine on põhjendatav eelkõige asjaoluga, et direktiiv ei tohiks mõjutada juba teenuseid osutavate monopolide jätkuvat olemasolu.⁶⁸

190. Eespool toodud asjaolusid arvesse võttes ma leian, et tegevus, mis seisneb monopoli poolt niisuguste toidutalongide väljastamises, nagu Erzsébet-talongid, ei kuulu direktiivi 2006/123 *ratione materiae* kohaldamisalasse. Seega ei ole enam vajalik analüüsida küsimust selles valdkonnas direktiiviga toimunud ühtlustamise kohta.

191. Siiski ma märgin, et asjaolu, et tegevus on välja jäetud direktiivi kohaldamisalast, ei tähenda, et tegevus ei kuulu kuidagi esmase õiguse, nimelt ELTL artiklite 49 ja 56 kohaldamisalasse⁶⁹.

192. Lisaks on vaja, et kõnealuse väljastamistegevuse näol oleks tegemist majandustegevusega, kuna ainult selline tegevus kuulub nende artiklite kohaldamisalasse. Sellest asjaolust sõltub minu hinnangu jätk. Neil asjaoludel ei ole üllatav, et pooled esitasid hulgaliselt argumente oma vastava seisukoha põhjendamiseks selles küsimuses.

193. Siinkohal ma märgin, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et mõiste „asutamine” aluslepingu nende sätete tähenduses, mis käsitlevad asutamisevabadust, tähendab määramata aja jooksul vastuvõtvast liikmesriigis püsiva tegevuskoha kaudu „majandustegevuse” tegelikku teostamist.⁷⁰ Seetõttu tuleb majandustegevus lugeda asutamisevabaduse enese mõtteks.

66 — Kohtujuristi kursiiv.

67 — Vt aruanne ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv teenuste kohta siseturul (parlamendi dokument A6-0409/2005).

68 — Lk 33.

69 — Vt Michel, V., „Le champ d'application de la directive ‘services’: entre cohérence et régression?”, *La directive „services” en principe(s) et en pratique*, Bruylant, 2011, lk 49.

70 — Vt kohtuotsus VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

194. Seoses teenuste osutamise vabadusega ilmneb ELTL artikli 57 sõnastusest, et mõiste „teenused” aluslepingute tähenduses hõlmab tavaliselt tasu eest osutatavaid teenuseid. Selle mõiste määratlus põhineb Euroopa Kohtu praktilal, mille kohaselt kõnealune mõiste hõlmab mis tahes iseseisvat majandustegevust, mida tavaliselt osutatakse tasu eest.⁷¹ Lisaks seisneb Euroopa Kohtu hinnangul tasu olemuslik tunnus selles, et see on majanduslik vastusooritus kõnealuse teenuse eest.⁷²

195. Ma lisan, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb majandustegevuse ja teenuste osutamise mõisteid tõlgendada laialt, kuna nende abil määratletakse EL toimimise lepingus tagatud ühe põhivabaduse kohaldamisala.⁷³

196. Eespool toodud kohtulahenditest lähtudes tuleb kontrollida, kas Erzsébet-talongide väljastamise tegevus on iseseisev majandustegevus⁷⁴, kuna sellega tegeletakse tasu eest.

197. Toimiku materjalidest ilmneb, et MNÜA väljastab Erzsébet-talonge tööandja jaoks, kui viimane on otsustanud need omandada. Nagu Ungari ise tõdes kostja vastuses, on nende talongide omandamine tööandja jaoks majanduslikult tulus, sest sellega kaasnevad „vähendatud maksukohustused”⁷⁵. Ma mõistan, et tööandja saab „maksusoodustuse” omandatud talongide jaoks, mille ta andis oma töötajale mitterahalise hüvitise kujul.

198. Neid asjaolusid arvestades ma leian, et Erzsébet-talongide väljastamise tegevust tuleb lugeda majandustegevuseks neljal põhjusel.

199. Esiteks olen ma seisukohal, et tööandja maksusoodustus kujutab endast Erzsébet-talongide väljastamise eest „majanduslikku vastusooritust” ning sellel on MNÜA jaoks tasu iseloom, kuna ilma kõnealuse tuluta ei saaks viimane rahastada Erzsébet-programmi.

200. Toimiku materjalidest selgub, et programmi ei rahastata riigieelarvelistest vahenditest, vaid üksnes talongidest saadava tulu arvel. Nii on talongide väljastamise tegevus ainus viis programmi rahastamiseks. Lisaks, nagu täpsustab Ungari kostja vastuses, loobub riik, kui ta annab töötajatele mitterahaliste hüvitiste korral maksusoodustuse, selle soodustuse kaudu märkimisväärsest maksutulust ning maksutulu eraldatakse seega Erzsébet-programmi jaoks, mida rakendab MNÜA.

201. Teiseks ei ole veenev Ungari argument, millega tahetakse tõendada, et kõnealune tegevus ei ole oma sotsiaalse eesmärgi tõttu majandustegevus.

202. Siinkohal ma leian sarnaselt komisjoniga, et tegevuse laadi tuleb eristada tegevusest saadava tulu kasutamisest. Nii kujutab Erzsébet-talongide väljastamise tegevus endast majandustegevust sõltumata asjaolust, et sellest saadavat tulu kasutatakse sotsiaalsel eesmärgil.

203. Vastav lahendus selgub minu arvates Euroopa Kohtu praktikast. Euroopa Kohus leidis otsuses Schindler⁷⁶ seoses lotoalase tegevusega, et „[k]uigi [...]lotost saadud tulu võib seadusest tulenevalt kasutada vaid teatud eesmärkidel, nimelt üldistes huvides, või tuleb tulu kanda riigieelarvesse, *ei muuda need tulu kasutamise eeskirjad kõnealuse tegevuse olemust ega võta tegevuselt selle majanduslikku laadi*”⁷⁷.

71 — Vt selle kohta eelkõige kohtuotsus Smits ja Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punkt 58).

72 — Vt kohtuotsus Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, punkt 17).

73 — Vt kohtuotsus Deliège (C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

74 — Olgu selle kohta märgitud, et puudub kahtlus, et see tegevus kujutab endast tegevust, mis ei ole töö. Käesoleval juhul ei ole nimelt võimalik tuvastada mingit alluvussuhet.

75 — Punkt 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Punkt 35. Kohtujuristi kursiiv.

204. Siinkohal märgin ma samuti, et sarnasest lahendusest lähtus Euroopa Kohus ka majandustegevuse mõiste hindamisel, mis iseloomustab ettevõtja mõistet konkurentsioiguse kontekstis⁷⁸.

205. Nimelt on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et „[kõnealuse korra] sotsiaalne eesmärk ei ole siiski iseenesest piisav, et välistada asjaomase tegevuse kvalifitseerimist majandustegevuseks”.⁷⁹ Euroopa Kohtu hinnangul peab selleks, et kõnealune tegevus ei oleks majandustegevus, olema ka täidetud kaks ülejäänud tingimust, nimelt esiteks solidaarsuspõhimõtte rakendamine ja teiseks riigi teostatav kontroll.⁸⁰

206. Kuigi mainitud kohtupraktika on kujunenud konkurentsioiguse kontekstis ja puudutab kindlustusseltside tegevust tööõnnetuste ja kutsahaiguste puhul, leian ma, et see on analoogia alusel asjakohane minu hinnangu andmisel, sest kõnealuse majandustegevuse mõiste määratlusest sõltub – nagu asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse puhul – EL toimimise lepingu konkurentsioigusnormide kohaldamine.

207. Sarnaselt komisjoniga ma tõden, et käesoleval juhul ei ole Erzsébet-talongide väljastamise käigus täidetud ükski mainitud kohtupraktikas nimetatud tingimus. Rakendatud ei ole solidaarsuspõhimõtet, kuna talonge saab väljastada üksnes tööandja tahtel ja tema määratud ulatuses. Nagu komisjon õigesti väidab, ei taga selline tegutsemisruum, et madalama sissetulekuga töötajad saaksid neid talonge eelistingimustel, võrreldes kõrgema sissetulekuga töötajaga. Mis puudutab teist tingimust riigi kontrolli kohta, siis ma märgin, et Ungari ei saa panna tööandjale kohustust omandada Erzsébet-talonge ega määrata nende talongide tegelikke saajaid, samuti ei saa Ungari kehtestada summat, millega peaks tööandja need talongid omandama.

208. Lisaks leian ma, et kui Erzsébet-talongide väljastamise tegevus tuleks kvalifitseerida sotsiaalse investeeringu instrumendiks, mis on identne sotsiaalsete võlakirjadega, millele viidatakse komisjoni teatistes, mida on mainitud käesoleva ettepaneku punktis 178⁸¹, siis tugevdab see ka minu lahendust kvalifitseerida tegevus „majandustegevuseks”. Nagu täpsustab Ungari, kujutab Erzsébet-talongide omandamine endast seega sotsiaalset investeeringut, mille eest saab ettevõtja maksusoodustuse, mida tuleks lugeda majanduslikuks vastusoorituseks.

209. Kolmandaks olen ma seisukohal, et sidusad ei ole Ungari argumendid küsimuse kohta, kas tegevus on või ei ole majandustegevus. Kui Ungari kõigepealt leiab, et tegemist ei saa olla majandustegevusega, mistõttu ELTL artiklid 49 ja 56 ei ole kohaldatavad⁸², siis edasi tõdeb Ungari, et käesoleval juhul ei ole neid kahte artiklit rikutud⁸³, mis minu arvates siiski eeldab nende eelnevalt kohaldamist.

210. Neljandaks leian ma samamoodi nagu komisjon, et Erzsébet-talongide väljastamise tegevust ei saa kvalifitseerida avaliku võimu teostamisega seotud tegevuseks ELTL artikli 51 esimese lõigu ja artikli 62 tähenduses.

78 — Sellega seoses olgu märgitud, et konkurentsioiguse kontekstis iseloomustab majandustegevuse mõiste ettevõtja mõistet. Viimati nimetatud mõiste hõlmab nimelt mis tahes „majandustegevusega” tegelevat üksust, sõltumata selle üksuse õiguslikust vormist ja rahastamisviisist. Mis puudutab majandustegevuse mõistet, siis see on määratletud kui mis tahes tegevus, mis seisneb kaupade või teenuste pakkumises konkreetsel turul.

79 — Vt kohtuotsus Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

80 — *Ibidem* (punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

81 — Ungari sõnul on Erzsébet-talongid identsed selliste võlakirjadega oma funktsioonilt ja eesmärgilt. Teatistes täpsustab komisjon nende sotsiaalsete võlakirjade toimimist, märkides, et „[s]otsiaalse võlakirjaga rahastavad enamasti erainvestorid sotsiaalteenuste osutamist, et rakendada sotsiaalprogramme, saades riiklikult sektorilt vastu lubaduse („võlakirja”) hüvitada esialgsed investeeringud ja maksta intressi juhul, kui kava saavutab eelnevalt määratletud sotsiaalsed tulemused” (17. joonealune märkus).

82 — Kostja vastuse punktid 45–47.

83 — Kostja vastuse punkt 48.

211. Selle kohta märgin ma kõigepealt, et ELTL artikli 51 esimesele lõigule ja artiklile 62 kui eranditele asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse alussätetest tuleb anda tõlgendus, mis piirab nende ulatuse sellega, mis on rangelt vajalik nende huvide kaitsmiseks, mida need sätted võimaldavad liikmesriikidel kaitsta.⁸⁴ Väljakujunenud kohtupraktikast ilmneb samuti, et kõnealustes sätetes ette nähtud erand peab piirduma tegevustega, mis iseenesest seisnevad otseses ja konkreetsetes osalemises avaliku võimu teostamisel.⁸⁵

212. Toimiku materjalidest ja eelkõige Ungari vastusest 27. detsembri 2012. aasta põhjendatud arvamusele selgub, et Ungari piirdub väitega, et talongide väljastamine on kvalifitseeritav avalikuks ja sotsiaalseks ülesandeks, ilma et ta oleks esitanud tõendeid otsese ja konkreetse osalemise kohta avaliku võimu teostamisel. Neil asjaoludel ei saa nõustuda sellega, et ELTL artiklid 51 ja 62 on kõnealuse tegevuse suhtes kohaldatavad.

213. Kõiki eespool toodud asjaolusid arvestades leian ma, et Erzsébet-talongide väljastamise tegevus kujutab endast majandustegevust, mis kuulub ELTL artiklite 49 ja 56 kohaldamisalasse.

214. Jääb veel analüüsida, kas kõnealuste Ungari õigusnormidega on kehtestatud asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piirangud ning kui jah, siis kas neid piiranguid on võimalik põhjendada.

215. Esiteks tõden ma, et pooled ei maininud ELTL artiklit 106 kirjalikus menetluses. Vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele täpsustas komisjon, et ELTL artikli 106 lõige 2⁸⁶ ei ole käesolevas asjas kohaldatav, kuna Erzsébet-talongide väljastamine ei kujuta endast üldist majandushuvi pakkuvat teenust.

216. Arvestades toimiku materjale, ei ole mul piisavalt tõendeid, mis võimaldaksid hinnata, kas kõnealuste kaartide väljastamise tegevus kujutab endast üldist majandushuvi pakkuvat teenust. Sellegipoolest olgu märgitud, et ELTL artikli 106 lõikega 1, milles on viidatud EL toimimise lepingu teistele materiaalõiguse artiklitele, on vastuolus see, kui liikmesriigid eelkõige ettevõtjate suhtes, kellele nad annavad eri- või ainuõigusi, kehtestavad ja jätavad jõusse ELTL artiklitega 49 ja 56 vastuolus olevad siseriiklikud õigusnormid.⁸⁷

217. Teiseks tõden ma, et kohtupraktikast ilmneb, et ELTL artiklites 49 ja 56 on ette nähtud asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamine ja et sellisteks piiranguteks tuleb pidada kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad nende vabaduste kasutamist või muudavad nende kasutamise vähem atraktiivseks.⁸⁸

218. Euroopa Kohus on nende vabaduste piirangu juba tuvastanud kohtuasjas, milles käsitleti käesolevas kohtuasjas kõne all olevatega analoogseid siseriiklikke õigusnorme, kuivõrd nende õigusnormidega anti üksnes maksunõustamiskeskustele ainupädevus pakkuda maksumaksjatele teatavaid maksualaseid nõustamis- ja abiteenuseid.⁸⁹

84 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).

85 — *Ibidem* (punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 — Sellest sättest nähtub, et „[e]ttevõtjad, kellele on antud üldist majandushuvi esindavate teenuste osutamine või kes on fiskaalmonopolid, alluvad aluslepingute eeskirjadele [...] niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista nendele määratud eriuülesannete täitmist”.

87 — Vt selle kohta kohtuotsused *Vlaamse Televisie Maatschappij vs. komisjon* (T-266/97, EU:T:1999:144, punkt 106 ja seal viidatud kohtupraktika); *United Pan-Europe Communications Belgium jt* (C-250/06, EU:C:2007:783, punktid 14 ja 15) ning *ASM Brescia* (C-347/06, EU:C:2008:416, punkt 61).

88 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-465/05, EU:C:2007:781, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

89 — Vt kohtuotsus *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, punkt 32).

219. Selles kohtuasjas leidis Euroopa Kohus nimelt, et mis puudutab teenuste osutamise vabadust, siis õigusnorm, mis annab need tegevusalad nimetatud keskuste ainupädevusse, „takistab teistes liikmesriikides asuvatel ettevõtjatel täielikult vastavate teenuste turule pääsemist”.⁹⁰

220. Asutamisvabaduse kohta tõdes Euroopa Kohus, et kuna niisugune õigusnorm piirab maksunõustamiskeskuste asutamise võimalust teatud õigussubjektidega, kelle asukoht on Itaalias, „raskendab [see] teistest liikmesriikidest pärit ettevõtjatel oma asutamisoiguse kasutamist kõnealuste teenuste osutamiseks Itaalias või takistab seda täielikult”.⁹¹

221. Olgu lisatud, et Euroopa Liidu Üldkohus on samuti leidnud, et „flaami õigusnormid, millega antakse ainuõigus [Flandrias asuvale eraõiguslikule hollandikeelse televisiooni äriühingule], mis teevad Belgiasse asumise võimatuks teisest liikmesriigist pärit konkureerivale äriühingule, kes soovib Belgiast edastada tervele Flaami kogukonnale mõeldud telereklaami. Ainuüksi sellest tõdemusest piisab, et tuvastada asutamisvabaduse takistus”.⁹²

222. Käesoleval juhul on Ungari õigusnormidega antud MNÜA-le ainuõigus väljastada Erzsébet-talonge.

223. Eespool mainitud kohtupraktikast tulenevaid lahendusi arvestades kujutab see, et kõnealuste talongide väljastamisega tegelemise ainuõigus on jäetud MNÜA-le, minu hinnangul endast teenuste osutamise vabaduse piirangut, kuna nende talongide väljastamise turule tulek on täielikult välistatud.

224. Lisaks oleks minu meelest teenuseosutajal, kellel puudub Ungaris tegevuskoht, võimalik Erzsébet-talongide taolisi toidutalonge väljastada. Nimelt, nagu komisjon kohtuistungil õigesti mainis, saab sellise tegevusega tegeleda distantsilt, eelkõige interneti või telefoni teel ning niisugust toimimisviisi kasutatakse juba teenusetalongide väljastamisel Belgias.

225. Mis puudutab asutamisvabadust, siis leian ma, et kõnealused Ungari õigusnormid takistavad teistel ettevõtjatel, kes soovivad Erzsébet-talonge väljastada, Ungarisse asumast, mistõttu kujutavad need endast selle vabaduse piirangut.

226. Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et piiravad siseriiklikud õigusnormid, mis kehtivad kõigile ettevõtjatele, kes tegelevad või soovivad tegeleda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil sellise tegevusega, nagu on kõne all käesolevas asjas, võivad olla põhjendatud juhul, kui need vastavad olulise avaliku huviga seotud põhjustele, tingimusel et piirang on sobiv taotletava eesmärgi saavutamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.⁹³

227. Mis puudutab piiravate siseriiklike õigusnormide põhjendamist, siis tõden ma, et Ungari argumendid ei ole päris selged. Nagu nähtub Ungari menetlusedokumentidest, siis tugineb ta peamiselt kolmele põhjendusele, milleks on vajadus säilitada maksusüsteemi ühtsus, elanikkonna toiduga varustamise parandamine ja sotsiaaltoetuste süsteemi rahastamine.

228. Maksusüsteemi ühtsuse säilitamise kohta olgu märgitud, et Ungari ei ole oma seisukohta argumentidega põhjendanud. Seega ei saa ma sarnaselt komisjoniga aru, kuidas Erzsébet-talongide väljastamisega tegelemise õiguse andmine monopolile säilitab selle süsteemi ühtsust.

90 — *Ibidem* (punkt 33). Vt selle kohta seoses hasartmängude valdkonnas teenuste osutamise vabaduse piirangu tuvastamisega samuti kohtuotsus Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

91 — *Ibidem* (punkt 34).

92 — Vt kohtuotsus Vlaamse Televisie Maatschappij vs. komisjon (T-266/97, EU:T:1999:144, punkt 114).

93 — Vt kohtuotsused Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika) ning DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

229. Elanikkonna toiduga varustamise parandamise kohta ei ole Ungari esitanud ühtegi argumenti, mis tõendaks, et Erzsébet-talongide väljastamise süsteem sellisel kujul, nagu see on ellu viidud, on vajalik ja kujutab endast selle eesmärgi saavutamiseks kõige sobivamat meetet.

230. Sotsiaaltoetuste süsteemi rahastamise eesmärgi suhtes piirdub Ungari sellega, et väidab esiteks, et praeguse korra kohaselt on nende maksusoodustusi andvate talongide väljastamine integreeritud sotsiaalkaitse süsteemi ja toimib sotsiaalvaldkonna ressurside rahastamise süsteemi osana, teiseks, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust oma sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamiseks, sealhulgas finantstasakaalu tagamiseks mõeldud siseriiklike sätete vastuvõtmiseks, ning kolmandaks, et Erzsébet-talongid on Erzsébet-programmi kaudu rahastatavate tegevuste ainus vahend ja et nendest talongidest saadava tulu puudumise korral ei oleks võimalik sellise ulatusega projekti riigieelarvest rahastada.

231. Ungari on seisukohal, et kui taotletava eesmärgi rahastada sotsiaaltoetusi saaks saavutada muude vahenditega, oleks kõnealuse tegevuse usaldamine avalik-õiguslikule organisatsioonile, kes on kohustatud kogu tulu kasutama konkreetse eesmärgi jaoks, tõhusam vahend selle eesmärgi saavutamiseks.

232. Sellega seoses märkin ma, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub tõepoolest, et liikmesriikide pädevuses on oma sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamine.⁹⁴ Euroopa Kohus on siiski täpsustanud, et liikmesriigid peavad oma pädevuse teostamisel jälgima, et nad ei riku EL toimimise lepingu sätteid ja eelkõige neid, mis puudutavad asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtet.⁹⁵ Lisaks ilmneb sellest kohtupraktikast, et sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu tõsise kahjustamise oht võib iseenesest kujutada endast olulise avaliku huviga seotud põhjust, mis võib nende põhimõtete piiramist õigustada.⁹⁶

233. Nagu komisjon õigesti märgib, ei ole Ungari käesolevas asjas esitanud tõendeid selle kohta, et esineb sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalu tõsise kahjustamise oht.

234. Lisaks leian ma sarnaselt komisjoniga, et isegi kui tuleks tunnistada, et esineb selline olulise avaliku huviga seotud põhjus, oleks Ungari pidanud tõendama, miks MNÜA-le Erzsébet-talongide väljastamiseks ainuõiguse andmine on sotsiaaltoetuste rahastamise eesmärgi saavutamiseks vajalik ja proportsionaalne meede.

235. Pädevate siseriiklike asutuste ülesanne on nimelt tõendada esiteks, et nende õigusnormid on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikud, ja teiseks, et need õigusnormid on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.⁹⁷

236. Minu käsutuses olevate tõendite põhjal leian ma, et ei ole esitatud määravaid tõendeid selle kohta, et Ungari on analüüsinud, kas taotletavat eesmärki saaks saavutada muude, vähem piiravate vahenditega.⁹⁸ Ta piirdub nimelt väitega, et süsteem on elluviidud kujul kõige tõhusam meede, ilma et ta esitaks selle kohta tõendeid.

237. Neil asjaoludel leian ma, et Euroopa Kohtul ei ole võimalik kontrollida, kas vajalikkuse ja proportsionaalsuse tingimused on käesolevas asjas täidetud.

94 — Vt selle kohta kohtuotsus Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

95 — *Ibidem* (punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

96 — *Ibidem* (punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

97 — Vt kohtuotsus komisjon vs. Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle kohta samuti kohtuotsused Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punkt 45) ning komisjon vs. Itaalia (C-260/04, EU:C:2007:508, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

98 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 89).

238. Pealegi, nagu komisjon tõdeb, oleks Ungari võinud sotsiaaltoetuste rahastamise eesmärgi saavutamiseks rakendada vähem piiravaid meetmeid.

239. Lisaks olen ma sarnaselt komisjoniga seisukohal, et ainult veidi üle kuu aja pikkune üleminekuperiood⁹⁹ on ebapiisav, et mõistlikult võimaldada asjassepuutuvatel ettevõtjatel uute oludega kohaneda.¹⁰⁰ Minu hinnangul on selline lahendus vajalik seda enam, et käesoleval juhul tõid uued olud maksusoodustusega toidutalongide väljastamise turul kaasa monopoliolukorra, mis tähendas, et varem sellel turul tegutsenud ettevõtjad tõrjuti välja ja seega nende käive vähenes.¹⁰¹

240. Lõpuks leian ma vastupidi Ungarile, et asjakohane ei ole hasartmänge puudutavale kohtupraktikale viitamine, et väita, et Erzsébet-talongide väljastamiseks avalik-õigusliku monopoli kehtestamine on põhjendatud ja proportsionaalne.

241. Sellega seoses olgu märgitud, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et liikmesriik võib oma kaalutusõiguse alusel õiguspäraselt anda hasartmängude korraldamise õiguse üheleainsale ettevõtjale.¹⁰²

242. Sellegipoolest nähtub sellest kohtupraktikast samuti, et esiteks taotletakse otsusega kasutada üheleainsale ettevõtjale antud ainuõiguse korda konkreetset eesmärki kaitsta tarbijaid hasartmängudega seotud liigse kulutamise eest ja hoida ära pettuste oht, mis kaasneb suurte summadega, mis hasartmängudest saadakse, ja teiseks peavad sellest otsusest tulenevad piirangud samuti vastama diskrimineerimiskeelu ja proportsionaalsuse nõudele.¹⁰³

243. Nagu komisjon õigesti tõdeb, ei esine käesoleval juhul Erzsébet-talongide väljastamise tegevuse raames niisuguseid hasartmängudega seotud negatiivseid tagajärgi nagu sõltuvus ja pettus. Seetõttu ei ole need kohtupraktikas leitud lahendused minu hinnangul käesolevale kohtuasjale ülekantavad.

244. Kõiki eespool kirjeldatud asjaolusid arvestades leian ma, et Erzsébet-talonge puudutava väitega tuleb nõustuda.

V. Ettepanek

245. Eespool toodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tunnistada liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastuvõetamatuks väite osas, mis käsitleb kindlustusseltsiga vähemalt viieaastase lepingulise suhte olemasolu nõuet, mis on sätestatud valitsuse 12. aprilli 2011. aasta dekreeidi nr 55/2011, mis käsitleb meelelahutuskardi Széchenyi väljastamist ja kasutamist, §-s 13;

99 — 2011. aasta CLVI seaduse vastuvõtmisest 12. novembril 2011 kuni selle jõustumiseni 1. jaanuaril 2012.

100 — Vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 90).

101 — Sellega seoses märgin ma sarnaselt komisjoniga, et kuigi kõnealused ettevõtjad võivad jätkuvalt väljastada maksusoodustusega talonge, nagu kinkekaardid või koolimineku kupongid, on nende talongide turuosa võrreldes Erzsébet-talongidega väike. Komisjoni sõnul oli nimelt 2012. aastal ehk seadusemuudatusele vahetult järgnenud aastal Erzsébet-talongide turuosa 11,5%, samas kui kinkekaartide turuosa oli 0,4% ja koolimineku kupongide turuosa 0,9%.

102 — Vt selle kohta kohtuotsused Läärä jt (C-124/97, EU:C:1999:435, punktid 35, 37 ja 39); Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punkt 37) ning Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punktid 48 ja 49).

103 — *Ibidem* (vastavalt punktid 37 ja 39; punktid 31 ja 36 ning punktid 48 ja 50).

- tunnistada liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi vastuvõetavaks ja põhjendatuks osas, milles on Ungarile ette heidetud:
 - et kuna ta välistas välismaa äriühingute filiaalide võimaluse väljastada elektroonilist kaarti Széchenyi, on ta rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 14 punktist 3 tulenevaid kohustusi;
 - et kuna ta andis selle kaardi väljastamise võimaluse ainult kontsernidele, mille liikmed on asutatud Ungari õiguses ette nähtud äriühingu vormis, on ta rikkunud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikest 1, lõike 2 punktist b ja lõikest 3 tulenevaid kohustusi;
 - et kuna ta kehtestas selle kaardi väljastamise tingimusena Ungaris alalise tegevuskoha olemasolu, on ta rikkunud direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punktist a tulenevaid kohustusi;
 - et kuna ta ilma sobiva üleminekuperioodi ja -meetmeteta andis avalik-õiguslikule organisatsioonile ainuõiguse väljastada kaarte, mis võimaldavad töötajatel saada mitterahalisi hüvitisi valmistoidu kujul, on ta rikkunud ELTL artiklitest 49 ja 56 tulenevaid kohustusi;
- jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata;
- jätta Euroopa Komisjoni ja Ungari kohtukulud nende endi kanda.