



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

17 päivänä syyskuuta 2015<sup>1</sup>

**Asia C-179/14**

**Euroopan komissio  
vastaan**

**Unkari**

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — SEUT 49 artikla — Sijoittautumisvapaus — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Direktiivi 2006/123/EY — 14 16 artikla — Veroetuun oikeuttavien ateriasetelien liikkeelle laskeminen — Rajoitukset — Perusteltavuus — Monopoli

1. Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari on laiminlyönyt direktiivin 2006/123/EY<sup>2</sup> 14 artiklan 3 kohdan, 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b ja d alakohdan ja 3 kohdan ja 16 artiklan sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaiset velvollisuutensa, kun se on hyväksynyt 1.1.2012 voimaan tulleen uuden kansallisen lainsäädännön, joka koskee ateria-, vapaa-aika- ja lomasetelien liikkeelle laskemista.
2. Kanteensa ensimmäisessä osassa komissio lähinnä väittää, että kyseisessä lainsäädännössä asetetaan sähköisen Széchenyi-kortin (jäljempänä SZÉP-kortti) liikkeellelaskulle rajoittavia edellytyksiä, kuten se, että korttia<sup>3</sup> voivat laskea liikkeelle ainoastaan rahalaitokset, joiden kotipaikka on Unkarissa, mikä komission mukaan on direktiivin 2006/123 sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten vastaista.
3. Kanteensa toisessa osassa komissio lähinnä väittää, että mainittu lainsäädäntö rikkoo myös SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, koska siinä annetaan Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány -nimiselle yleishyödylliselle säätiölle (jäljempänä valtion lomasäätiö) yksinoikeus laskea liikkeelle luontoisetuna tarjottavia seteleitä, joilla yritysten työntekijät voivat maksaa aterioita (jäljempänä Erzsébet-setelit).
4. Ratkaisuehdotuksessani kehotan aluksi unionin tuomioistuinta ottamaan kanteen tutkittavaksi lukuun ottamatta yhtä epäselväksi jäänyttä kanneperustetta, joka koskee SZÉP-kortin liikkeellelaskijalle asetettua vaatimusta vähintään viiden vuoden sopimussuhteesta keskinäiseen vakuutusyhtiöön.
5. Tämän jälkeen selitän, mistä syistä katson, että mainittua korttia koskeva Unkarin lainsäädäntö rikkoo direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohtaa, 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan b alakohtaa ja 3 kohtaa ja 16 artiklaa ja että tämän direktiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa koskeva kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 376, s. 36).

3 — Mainittakoon jo nyt, että työntekijät voivat ostaa kortilla yrityksensä luontoisetuna tarjoamia ateria-, majoitus- tai vapaa-ajanpalveluja.

6. Lopuksi osoitan, mistä syistä kanne on mielestäni otettava tutkittavaksi sen kanneperusteen osalta, joka koskee Erzsébet-seteleitä.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. EUT-sopimus

7. SEUT 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.”

8. SEUT 56 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.”

#### 2. Direktiivi 2006/123

9. Direktiivin 2006/123 palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta koskevan III luvun 2 jakso, jonka otsikko on ”Kielletyt tai arvioitavat vaatimukset”, sisältää 14 ja 15 artiklan.

10. ”Kiellettyjä vaatimuksia” koskevassa 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan seuraavia vaatimuksia:

--

3) rajoitukset, jotka koskevat palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, erityisesti palveluntarjoajalle asetettu vaatimus pitää pääasiallinen toimipaikka kyseisen valtion alueella, tai rajoitukset, jotka koskevat vapautta valita toimipisteen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön välillä;

--.”

11. Direktiivin ”arvioitavia vaatimuksia” koskevassa 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

--

b) palveluntarjoajalle asetetut vaatimukset tietyn oikeudellisen muodon valitsemisesta;

--

d) muut kuin direktiivin 2005/36/EY<sup>[4]</sup> soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevat tai muissa yhteisön säädöksissä asetetut vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi;

--

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitettut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

--.”

12. Direktiivin 2006/123 IV luvussa, jonka otsikko on ”Palvelujen vapaa liikkuvuus”, oleva 16 artikla käsittelee palvelujen tarjoamisen vapautta. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.

Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

4 — Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 255, s. 22).

2. Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla seuraavia vaatimuksia:

a) palveluntarjoajalle asetettu velvoite toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella;

--

3. Jäsenvaltiota, johon palveluntarjoaja siirtyy, ei estetä asettamasta palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella ja 1 kohdan mukaisesti. --.

--.”

## B Unkarin lainsäädäntö

### 1. Luontoisetujärjestelmä

13. Vuonna 1995 annetun tuloverolain nro CXVII 71 §:n mukaan työnantajat saavat tarjota työntekijöilleen veroetuihin oikeuttavia luontoisetuja.

14. Luontoisetujärjestelmää on huomattavasti muutettu tiettyjen verolakien ja niihin liittyvien muiden lakien muuttamisesta vuonna 2011 annetulla lailla nro CLVI.<sup>5</sup> Se tuli sen 477 §:n mukaisesti voimaan 1.1.2012. Tuloverolain 71 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2011 annetulla lailla nro CLVI, säädetään seuraavaa:

”1. Työnantajan työntekijälle tarjoamana luontoisetuna pidetään

- a) palkanosaa, joka ei saa ylittää henkilön vähimmäispalkan määrää verovuotta kohti ja joka myönnetään työntekijälle itselleen ja hänen perheenjäsenilleen työnantajan omistamassa tai tämän hallitsemassa lomakiinteistössä tarjottavina lomapalveluina;
- b) työnantajan valinnan mukaan
- ba) palkanosaa, jonka määrä saa olla enintään 12 500 HUF ja joka on tarkoitettu työpaikkaruokailuun työnantajan toimipaikassa toimivassa ravintolassa (ruokala) [mukaan lukien työnantajan tai ravintolanpitäjän samassa tarkoituksessa ja saman määrän arvosta liikkeelle laskemia lipukkeita ja/tai sähköisiä seteleitä, jotka kelpaavat maksuvälineeksi yksinomaan työnantajan toimipaikan ravintolassa (ruokalassa)] ja/tai
- bb) Erzsébet-seteleinä myönnettävän edun tapauksessa palkanosaa, jonka määrä kuukaudessa saa olla enintään 5 000 HUF ja joka myönnetään edun perusteena olevan oikeussuhteen jokaiselta alkaneelta kuukaudelta (ja voidaan myöntää kuluvalta verovuodelta myös taannehtivasti);
- c) [SZÉP-]kortin osalta
- ca) kortin ”majoitustilille” ladattavaa [Széchenyi-vapaa-aikakortin liikkeelle laskemisesta ja käytöstä 12.4.2011 annetussa hallituksen asetuksessa nro 55/2011<sup>6</sup> tarkoitettuihin] majoituspalveluihin tarkoitettua etuutta, jonka määrä verovuoden aikana saa olla enintään 225 000 HUF, jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta;

5 — Jäljempänä vuonna 2011 annettu laki nro CLVI.

6 — Jäljempänä SZÉP-korttia koskeva asetus.

- cb) kortin ”ateriatilille” ladattavaa [SZÉP-]asetuksessa tarkoitettuihin ja lämminravintoloissa (mukaan lukien työpaikkaruokaloissa) tarjottaviin ateriointipalveluihin tarkoitettua etuutta, jonka määrä verovuoden aikana saa olla enintään 150 000 HUF, jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta;
- cc) kortin ”vapaa-aikatilille” ladattavaa [SZÉP-]asetuksessa tarkoitettuihin palveluihin käytettävää ja vapaa-aikaan, virkistykseen ja terveyden ylläpitoon tarkoitettua etuutta, jonka määrä verovuoden aikana saa olla enintään 75 000 HUF, jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta;

--.”

## 2. SZÉP-kortti

15. SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Korttia saa laskea liikkeelle – luonnollisia henkilöitä ja mainittuihin palveluntarjoajiin sopimussuhteessa olevia palveluntarjoajia lukuun ottamatta – keskinäisistä vakuutusyhtiöistä vuonna 1993 annetun lain nro XCVI (jäljempänä keskinäisiä yhtiöitä koskeva laki) 2 §:n 2 momentin d kohdassa tarkoitettu palveluntarjoaja, joka on perustettu toistaiseksi tai vähintään viiden vuoden määräajaksi kortin liikkeelle laskemisesta lukien ja joka yhteisesti konserniksi hyväksytyn tai vuonna 2006 annetussa [kaupallisia yhtiöitä koskevassa laissa] nro IV tarkoitettulla tavalla tosiasiallisesti konsernina toimivan yhtiön kanssa tai sellaisen keskinäisiä yhtiöitä koskevan lain 2 §:n 2 momentin a kohdassa määritellyn keskinäisen yhtiön kanssa, johon kyseinen palveluntarjoaja on ollut sopimussuhteessa vähintään viiden vuoden ajan – talletustenhoito- ja sijoitustoimintapalveluja lukuun ottamatta – täyttää kaikki seuraavat edellytykset:

- a) sillä on asiakaspalvelutoimisto jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta;
- b) se on viimeisimmän tilikautensa aikana laskenut maksupalvelujensa yhteydessä liikkeelle vähintään 100 000 kappaletta muita maksuvälineitä kuin käteistä;
- c) sillä on vähintään kahden vuoden kokemus tuloverolain 71 §:ssä tarkoitettuihin luontoisetuihin oikeuttavien sähköisten setelien liikkeelle laskemisesta, ja se on viimeisimmän tilikautensa tilinpäätöstietojen mukaan laskenut liikkeelle yli 25 000 tällaista seteliä.

--.”

16. Keskinäisistä yhtiöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdassa palveluntarjoaja määritellään seuraavasti:

”palveluntarjoajalla’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä ja oikeushenkilöllisyyttä vailla olevaa yhtiötä, joka keskinäisen yhtiön kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella suorittaa keskinäisen yhtiön toimintaan kuuluvia, ne mahdollistavia tai niitä edistäviä palveluja tai joka itse tarjoaa tällaisia keskinäiselle yhtiölle ominaisia palveluja, sairauskassapalveluja lukuun ottamatta --.”

17. Kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tässä laissa säädetään niiden kaupallisten yhtiöiden perustamista, yhtiöorganisaatiota ja toimintaa koskevista säännöistä, joiden kotipaikka on Unkarissa --.

2. -- tässä laissa säädetään myös hyväksytyjen konsernien perustamista ja toimintaa koskevista säännöistä --.”

18. Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kaupallinen yhtiö voidaan perustaa ainoastaan tässä laissa säädettyyn muotoon.

2. Avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt eivät ole oikeushenkilöitä. Rajavastuuyhtiöt ja osakeyhtiöt ovat oikeushenkilöitä.”

19. Saman lain 55 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kirjanpitolain nojalla kaupallinen yhtiö, jolla on velvollisuus toimittaa vuosittain konsolidoitu tilinpäätös (jäljempänä emoyhtiö), ja osake- tai rajavastuuyhtiö, jossa emoyhtiö käyttää kirjanpitolaissa tarkoitettua ratkaisevaa vaikutusvaltaa (jäljempänä tytäryhtiö), voivat yhdessä päättää toimia hyväksyttynä konsernina tekemällä keskenään määräysvaltasopimuksen yhteisten kaupallisten tavoitteidensa toteuttamiseksi.

--

3. Hyväksyttynä konsernina toimimista koskevan ilmoituksen merkitseminen kauppa- ja yhtiörekisteriin ei tee konserniin kuuluvista kaupallisista yhtiöistä erillisiä oikeussubjekteja.”

20. Kaupallisista yhtiöistä annetun lain 64 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 60 §:n vaatimuksia sovelletaan silloinkin, kun kaupalliset yhtiöt eivät ole tehneet keskenään määräysvaltasopimusta eivätkä rekisteröityneet hyväksytyksi konserniksi, jos ne emoyhtiön ja tytäryhtiöiden välisen pysyvän yhteistyön jatkuttua yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta noudattavat edelleen toiminnassaan samaa liiketoimintastrategiaa ja jos ne tosiasiallisella käyttäytymisellään varmistavat konsernina toimimiseen liittyvien etujen ja haittojen ennakoitavan ja tasapuolisen jakautumisen.”

21. Ulkomaille sijoittautuneiden yritysten sivuliikkeistä ja myyntiedustajista vuonna 1997 annetun lain nro CXXXII 2 §:n b kohdassa (jäljempänä sivuliikkeistä annettu laki) sivuliikkeen käsite määritellään seuraavasti:

”sivuliikkeellä’ tarkoitetaan oikeushenkilöllisyyttä vailla olevaa ja toiminnallisesti itsenäistä ulkomaisen yrityksen liiketoimintayksikköä, joka on merkitty valtion kauppa- ja yhtiörekisteriin sellaisena ulkomaisen yrityksen sivuliikkeenä, jolla on itsenäinen yhtiömuoto”.

3. Erzsébet-setelit

22. Tuloverolain 3 §:n 87 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 2011 annetun lain nro CLVI 1 §:n 5 momentilla, määritellään Erzsébet-setelit seuraavasti:

”Erzsébet-seteleillä’ tarkoitetaan [valtion lomasäätiön] liikkeelle laskemia sähköisiä tai paperisia arvoseteleitä, joita käytetään aterioiden maksamiseen --.”

23. Erzsébet-setelit kuuluvat Erzsébet-ohjelmaan, josta säädetään Erzsébet-ohjelmasta vuonna 2012 annetussa laissa nro CIII.

24. Tämän lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Erzsébet-ohjelman tavoitteena on vähentää nykyisissä puitteissa merkittävästi sellaisten sosiaalisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden ja etenkin lasten määrää, joilla ei ole mahdollisuutta syödä useita aterioita päivässä, nauttia ikäänsä sopivaa terveellistä ravintoa, ylläpitää oppimiseen vaadittavaa terveyttä ja saada palautumiseen tarvittavaa lepoa.”

25. Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tässä laissa tarkoitetaan

a) ’Erzsébet-ohjelmalla’ kaikkia ohjelmia ja kaikkia sosiaalisia etuuksia, joita valtio järjestää ja toteuttaa 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden täytäntöön panemiseksi ja joilla ei tavoitella voittoa markkinoilla;

b) ’Erzsébet-seteleillä’ [valtion lomasäätiön] liikkeelle laskemia seteleitä, joita käytetään:

ba) aterioiden maksamiseen – –;

2. Erzsébet-ohjelman täytäntöönpanosta vastaa valtion lomasäätiö.

– –.”

26. Valtion lomasäätiö on Unkarissa rekisteröity yleishyödyllinen säätiö. Se voi käyttää sille osoitettuja varoja tuettuihin lomiin, niihin liittyvien palvelujen ja etuuksien tarjoamiseen ja muiden sosiaalisten ohjelmien täytäntöönpanoon.

27. Erzsébet-ohjelmasta annetun lain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Valtion lomasäätiö] voi Erzsébet-ohjelmaan liittyviä tehtäviä hoitaessaan tehdä sopimuksia yksityisten laitosten, yritysten ja kaikenlaisten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa.

2 [Lakisäateisten] julkisen palvelun tehtävien hoitamiseksi valtio tukee sellaisten hotellien ja leirintäalueiden perustamista, kehittämistä ja pitämistä, joita käytetään majoitustiloina tuetuilla lomilla ja lasten ja nuorten ohjelmissa.”

28. Kyseisen lain 7 §:ssä säädetään sen voimaantulosta.

## II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

29. Komissio katsoi, että Unkari oli laiminlyönyt direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklan, 14 artiklan 3 kohdan, 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b ja d alakohdan ja 3 kohdan ja 16 artiklan sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaiset velvoitteensa hyväksyessään ateria-, vapaa-aika- ja lomaseteleitä koskevan uuden kansallisen lainsäädännön, ja osoitti 21.6.2012 tälle jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen.

30. Unkari väitti 20.7.2012 päivätyssä vastauskirjeessään, että komission mainitsemien rajoitusten asettaminen voitiin perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Samassa kirjeessä Unkari esitti SZÉP-korttia koskeviin säännöksiin muutosehdotuksia niiden yhdenmukaistamiseksi unionin oikeuden kanssa. Erzsébet-setelien osalta Unkari toimitti vastauksensa liitteenä Erzsébet-ohjelmaa ja sen tavoitteita koskevat uudet säännökset, jotka oli hyväksytty heinäkuussa 2012.



31. Komissio osoitti 22.11.2012 päivätyllä kirjeellä Unkarille perustellun lausunnon, jossa se väitti, että SZÉP-korttia ja Erzsébet-seteleitä koskeva Unkarin lainsäädäntö on virallisessa huomautuksessa mainittujen säännösten vastainen.

32. Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 27.12.2012 päivätyllä kirjeellä, jossa se lähinnä toisti 20.7.2012 päivätyssä kirjeessään esittämänsä huomautukset ja edelleen kiisti laiminlyöneensä velvollisuutensa.

33. Koska komissio ei pitänyt näitä vastauksia tyydyttävänä, se nosti 10.4.2014 jättämällään kannekirjelmällä nyt käsiteltävän kanteen.

### III Asianosaisten vaatimukset

34. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- toteaa, että Unkari on ottamalla käyttöön ja pitämällä voimassa SZÉP-korttia koskevalla asetuksella (jota on muutettu vuonna 2011 annetulla lailla nro CLVI) SZÉP-korttijärjestelmän rikkonut direktiiviä 2006/123 seuraavista syistä:
  - SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:llä, luettuna yhdessä keskinäisistä yhtiöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdan, sivuliikkeistä annetun lain 2 §:n b kohdan sekä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin kanssa, estetään yhtiöiden sivuliikkeitä laskemasta liikkeelle SZÉP-korttia ja rikotaan näin direktiivin 2006/123/EY 14 artiklan 3 kohtaa ja 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaa;
  - SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:llä, luettuna yhdessä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin, keskinäisistä yhtiöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdan ja sivuliikkeistä annetun lain 2 §:n b kohdan kanssa, rikotaan direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 1 kohtaa, 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 3 kohtaa sen vuoksi, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n a, b ja c kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymistä arvioitaessa ei oteta huomioon sellaisten konsernien toimintaa, joissa emoyhtiö ei ole Unkarin oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö ja joihin kuuluvat yhtiöt eivät harjoita toimintaansa Unkarin oikeuden mukaisina yrityksinä;
  - SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:llä, luettuna yhdessä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin, keskinäisistä yhtiöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdan ja sivuliikkeistä annetun lain 2 §:n b kohdan kanssa, rikotaan direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 1 kohtaa, 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaa ja 15 artiklan 3 kohtaa sen vuoksi, että SZÉP-kortin liikkeelle laskemismahdollisuus varataan pankeille ja rahalaitoksille, koska ainoastaan ne kykenevät täyttämään asetuksen 13 §:ssä säädetty edellytykset;
  - SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 § on ristiriidassa direktiivin 2006/123/EY 16 artiklan kanssa siltä osin kuin asetuksessa säädetään, että SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen edellyttää Unkarissa sijaitsevaa toimipaikkaa;
- toteaa toissijaisesti, että SZÉP-korttia koskevalla asetuksella perustettu SZÉP-korttijärjestelmä on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa siltä osin kuin edellä 1 kohdassa mainituissa säännöksissä ei ole huomioitu edellä samassa kohdassa mainittuja direktiivin 2006/123/EY säännöksiä;



- toteaa, että vuonna 2011 annetulla lailla nro CLVI ja vuonna 2012 annetulla lailla nro CIII säädetty Erzsébet-setelijärjestelmä, jolla otettiin käyttöön julkisten organisaatioiden yksinoikeus laskea liikkeelle Erzsébet-ateriaseteleitä ja joka tuli voimaan ilman asiaankuuluvaa siirtymäkautta ja tämän edellyttämiä toimenpiteitä, on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastainen siltä osin kuin vuonna 2011 annetun lain nro CLVI 1, 5 ja 477 §:ssä sekä vuonna 2012 annetun lain nro CIII 2 §:n 1 ja 2 momentissa ja 6 ja 7 §:ssä asetetut vaatimukset ovat suhteettomia;
  - velvoittaa Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
35. Unkari vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää komission nostaman kanteen perusteettomana siltä osin kuin on kyse SZÉP-korttijärjestelmästä ja jättää sen tutkimatta siltä osin kuin on kyse Erzsébet-setelijärjestelmästä.
  - toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana siltä osin kuin se koskee näitä kahta järjestelmää.
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

#### IV Kanne

##### A Tutkittavaksi ottaminen

###### 1. Asianosaisten keskeiset lausumat

36. Unkari väittää vastineessaan, että Erzsébet-seteleitä koskeva kanneperuste on jätettävä tutkimatta, koska komission vaatimusten sitä koskeva kohta on virheellinen.
37. Unkari toteaa ensinnäkin, että kyseisessä vaatimusten kohdassa viitataan virheellisesti vuonna 2011 annetun lain nro CLVI ”1 ja 5 §:ään”, kun siinä pitäisi viitata sen 1 §:n 5 kohtaan. Toiseksi Unkari toteaa, ettei se ymmärrä, mistä syistä tämän lain 477 §:llä ja komission kannekirjelmässä esitetyissä vaatimuksissa mainituilla Erzsébet-ohjelmaa koskevan lain säännöksillä eli 2 §:n 1 ja 2 kohdalla, 6 §:n 1 ja 2 kohdalla ja 7 §:llä rikotaan unionin oikeutta. Kolmanneksi Unkari huomauttaa, että kun otetaan huomioon komission mainitsemat kansalliset säännökset, se näyttää moittivan Erzsébet-ohjelmaa koskevaa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan, mikä on ristiriidassa sen komission toteamuksen kanssa, jonka mukaan kanne ei koskisi ohjelmassa toteutettavia sosiaalipoliittisia toimia.
38. Komissio katsoo, ettei Unkarin väitteitä voida hyväksyä.

###### 2. Tarkastelu

39. Esitettyäni syyt, joiden perusteella katson komission tapaan, että Erzsébet-seteleitä koskevasta lainsäädännöstä esitetyt oikeudenkäyntiväitteet on hylättävä, katson tarpeelliseksi sen jälkeen selvittää, täyttävätkö SZÉP-korttia koskevat väitteet tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

a) Erzsébet-seteleitä koskevan kanneperusteen tutkittavaksi ottaminen

40. Totean ensinnäkin, että komissio myönsi vastineeseen esittämässään vastauksessa, että vuonna 2011 annetun lakiin nro CLVI esitettyyn viittaukseen oli jäänyt virhe ja että oikea viite oli kyseisen lain 1 §:n 5 momentti eikä sen 1 ja 5 §. Tämän jälkeen komissio toimitti erillisellä kirjelmällä tätä kohtaa koskevan oikaisun. Katson komission tapaan, ettei tämä virhe estä kanteen asianmukaista ymmärtämistä.

41. Lisäksi katson kannekirjelmän 74 kohdasta ilmenevän selvästi, että komission kanne koskee vain yhtä osaa Erzsébet-seteleitä koskevasta Unkarin lainsäädännöstä eikä kaikkia Erzsébet-ohjelmassa toteutettavia sosiaalipoliittisia toimia. Kirjelmän 74 kohdassa komissio nimittäin toteaa, että kanne ”koskee Erzsébet-seteliohjelmaa vain siltä osin kuin siinä säädetään, että työnantajan osallistumista ateriamaksuihin voidaan pitää luontoisetuna vain, jos maksut suoritetaan Erzsébet-seteleillä”.

42. Tältä osin merkitykselliseltä vaikuttavat kanteeseen sisältyvissä vaatimuksissa esitetyt viittaukset niihin kahteen kansalliseen lakiin, joilla uusi Erzsébet-setelijärjestelmä on perustettu, ja tarkemmin sanottuna tiettyihin kansallisiin säännöksiin, jotka liittyvät muun muassa näiden setelien määritelmään ja järjestelmän voimaantuloon.

43. Lisäksi totean komission tapaan, että vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaan Unkarin olisi pitänyt tuoda esille komission riitauttamiin kansallisiin säännöksiin liittyneet mahdolliset epäjohtonmukaisuudet jo oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa.

44. Katson joka tapauksessa, ettei Erzsébet-seteleitä koskevalla kanneperusteella, sellaisena kuin se on esitetty kannekirjelmän vaatimuksissa, ole mitenkään estetty Unkaria vetoamasta omiin perusteluihinsa eikä siten loukattu sen puolustautumisoikeuksia. Tästä on todettava, että Unkari mainitsee vastauksessaan muun muassa, että ”komission esittämiä kanneperusteita vastaan [on] mahdollista esittää aineellisia perusteluja”.<sup>7</sup>

45. Edellä esitetyn perusteella katson, että kanne on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin on kyse Erzsébet-setelijärjestelmää koskevasta kanneperusteesta.

b) SZÉP-korttia koskevien kanneperusteiden tutkittavaksi ottaminen

46. Kannekirjelmän luettuani totean, ettei se ole SZÉP-korttia koskevaan lainsäädäntöön liittyvien kanneperusteiden osalta täysin selvä etenkin siksi, että itse kannekirjelmän tekstin ja siinä esitettyjen vaatimusten välillä on epäjohtonmukaisuuksia.

47. Huomautan tältä osin, että komissio toteaa kannekirjelmässään, että vaatimus, jonka mukaan keskinäisen yhtiön kanssa sopimuksen tehnyt yritys täyttää SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetty vaatimukset, jos sopimussuhde on kestänyt vähintään viisi vuotta, ”[rikkoo] SEUT 49 artiklaa, koska sillä [rajoitetaan] ilman pätevää syytä niiden yritysten joukkoa, jotka voivat laskea liikkeelle SZÉP-korttia”.<sup>8</sup> Kannekirjelmän vaatimuksista ei kuitenkaan löydy mitään mainintaa tästä perusteesta.

48. Kysyttäessä suullisessa käsittelyssä tästä seikasta komissio täsmensi, että sen käsityksen mukaan kyseinen edellytys ei kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan, ja se olisi siten arvioitava SEUT 49 artiklan kannalta. Lisäksi komissio katsoi, että mainittu edellytys luettuna yhdessä SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädettyjen muiden edellytysten kanssa kuuluu direktiivin

7 — Vastauksen 6 kohta.

8 — Kannekirjelmän 64 kohta.

2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan, sillä viimeksi mainitussa säännöksessä kielletään vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi. Komission mukaan kannekirjelmän vaatimuksissa esitettyssä kolmannessa kanneperusteessa viitataan siis epäsuorasti tähän perusteeseen.

49. Sen lisäksi, että komissio esittää väitettyä rikkomista koskevat perustelunsa erittäin lyhytsanaisesti, on todettava, etteivät ne myöskään täytä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen nykyiseen 120 artiklan c alakohtaan<sup>9</sup> perustuvassa vakiintuneessa oikeuskäytännössä asetettuja johdonmukaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia.

50. Mainitun oikeuskäytännön mukaan kannekirjelmässä on nimittäin mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista, ja näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Tästä johtuu, että niiden oleellisten tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen, joihin kanne perustuu, on ilmentävä johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi itse kannekirjelmän tekstistä ja että kanteessa esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei unionin tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin perusteesta.<sup>10</sup>

51. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että se voi tutkia viran puolesta, täyttyvätkö nämä työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdassa asetetut edellytykset.<sup>11</sup>

52. Lisättäköön, että unionin tuomioistuin on katsonut myös, että ”SEUT 258 artiklan nojalla nostetussa kanteessa on esitettävä kanneperusteet johdonmukaisesti ja täsmällisesti, jotta jäsenvaltio ja unionin tuomioistuin voivat arvioida tarkasti sen unionin oikeuden rikkomisen laajuuden, josta jäsenvaltiota moititaan; tämä on välttämätön edellytys sille, että kyseinen jäsenvaltio voi käyttää asianmukaisesti puolustautumisoikeuksiaan ja että unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta väitetyllä tavalla”.<sup>12</sup>

53. Edellä esitetyn perusteella katson, että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin kyse on kanneperusteesta, joka koskee vaatimusta vähintään viisi vuotta kestäneestä sopimussuhteesta SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä tarkoitetun kaltaisen keskinäisen yhtiön kanssa.

## B Asiakysymys

54. Ennen Erzsébet-seteleitä koskevan kanneperusteen käsittelyä on aiheellista tutkia SZÉP-korttia koskevat kanneperusteet.

9 — Kyseisen määräyksen mukaan perussäännön 21 artiklassa tarkoitettua kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde, perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto kyseisistä perusteista.

10 — Ks. tuomio komissio v. Espanja (C-211/08, EU:C:2010:340, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio komissio v. Portugali (C-458/08, EU:C:2010:692, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio komissio v. Puola (C-678/13, EU:C:2015:358, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Ks. tuomio komissio v. Viro (C-39/10, EU:C:2012:282, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio komissio v. Puola (C-281/11, EU:C:2013:855, 121–123 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio komissio v. Tšekin tasavalta (C-343/08, EU:C:2010:14, 25 kohta).

12 — Ks. tuomio komissio v. Espanja (C-375/10, EU:C:2011:184, 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kursivointi tässä.

## 1. SZÉP-korttia koskevat kanneperusteet

### a) Direktiivin 2006/123 sovellettavuus

#### i) Asianosaisten keskeiset lausumat

55. Kannekirjelmässään komissio katsoo, että sitä, onko SZÉP-korttia koskeva Unkarin lainsäädäntö yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa, on arvioitava ensisijaisesti direktiivin 2006/123 kannalta. Komission mukaan tämän lainsäädännön yhteensoveltuvuus unionin oikeuden kanssa voitaisiin tutkia SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta vain siinä tapauksessa, että kyseistä direktiiviä ei sovellettaisi.

56. Komission mukaan nyt tarkasteltavaan asiaan sovelletaan direktiiviä 2006/123, koska SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen ja käyttö eivät kuulu niihin palveluihin, jotka on nimenomaisesti suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Komissio toteaa, ettei SZÉP-korttia koskevaa asetusta voida luokitella direktiivin 2006/123 2 artiklan 3 kohdassa<sup>13</sup> tarkoitetuksi ”verotusta koskevaksi asiaksi” eikä myöskään saman direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa<sup>14</sup> tarkoitetuksi ”rahoituspalveluksi”.

57. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa Unkari kiisti direktiivin 2006/123 sovellettavuuden, koska se katsoi, että SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen ja käyttö, sellaisina kuin ne ilmenevät riidanalaisesta kansallisesta lainsäädännöstä, ovat rahoituspalveluja eivätkä siten kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan.

#### ii) Tarkastelu

58. Komission tapaan katson seuraavista syistä, ettei direktiivin 2006/123 sovellettavuudesta ole epäilystäkään.

59. Ensinnäkin on huomattava, että direktiivin 2006/123 soveltamisala on määritelty negatiivisesti<sup>15</sup> eli sitä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon,<sup>16</sup> lukuun ottamatta palveluja, jotka on direktiivissä nimenomaisesti suljettu pois.

60. Katson komission tapaan, ettei SZÉP-korttien liikkeelle laskeminen ole direktiivin 2006/123 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu verotusta koskeva asia, eikä sitä myöskään voida pitää 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna rahoituspalveluna, kuten maksupalveluna, joten sitä on sovellettava nyt käsiteltävään kanteeseen.

61. Verotusta koskevista asioista on todettava asiakirja-aineistosta ilmenevän, että riidanalaiset kansalliset säännökset eivät koske luontoisetuja tai varsinaisia SZÉP-korttijärjestelmään liittyviä verotuksellisia seikkoja, vaan ne koskevat pelkästään tämän luontoisetuihin oikeuttavan kortin liikkeellelaskutoimintaa. Näiden kansallisten säännösten tarkoitus ei siis liity verotusta koskeviin asioihin.

13 — Kyseisen säännöksen mukaan direktiiviä ”ei sovelleta verotusta koskeviin asioihin”.

14 — Tässä säännöksessä säädetään, ettei direktiiviä 2006/123 sovelleta ”rahoituspalveluihin, kuten pankki-, luotto-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalveluihin, ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyviin palveluihin, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalveluihin ja sijoitusneuvontaan mukaan luettuina [luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY (EUVL L 177, s. 1)] liitteessä I mainitut palvelut”.

15 — Ks. 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”, *La directive ”services”*, Bryssel, Bruylant, 2011, s. 35, erityisesti s. 39.

16 — Ks. direktiivin 2 artiklan 1 kohta.

62. ”Rahoituspalveluiksi” luokittelusta on komission tapaan todettava, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan SZÉP-korttia ”käytetään yksinomaan etuuden saaneen työntekijän, hänen perheenjäsentensä, hänen työnantajansa ja palveluntarjoajan tunnistamiseen, ja sille ei voi ladata sähköistä rahaa eikä sitä voida käyttää suorien maksujen suorittamiseen”. Tässä asiayhteydessä kortin liikkeelle laskemista ei voida pitää ”rahoituspalveluna”, kuten maksupalveluna.

63. Toiseksi katson komission tapaan, että SZÉP-kortin kaltaisilla maksuvälineillä tarjottavista palveluista ei säädetä unionin muussa, nimenomaan rahoituspalveluja koskevassa lainsäädännössä. Tästä komissio toteaa perustellusti, että direktiivissä 2007/64/EY<sup>17</sup> ja direktiivissä 2009/110/EY<sup>18</sup> ei säädetä mitään SZÉP-kortin kaltaisten välineiden liikkeelle laskemisesta.

64. Rahoituspalvelujen sulkeminen direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle selittyy sillä, että unionin oikeuteen sisältyy tätä asiaa koskevia erityissäännöksiä.<sup>19</sup>

65. Vaikka Unkari väitti oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa, että SZÉP-korttia voidaan pitää rahoituspalveluna, unionin tuomioistuimelle esitetyissä kirjelmissä ei ole enää mitään mainintaa tällaisesta perustelusta.

66. Koska käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta toiminnasta ei säädetä rahoituspalveluja koskevassa erityislainsäädännössä ja koska se ei myöskään liity verotusta koskeviin asioihin, sen on katsottava kuuluvan direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.

67. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että kyseistä direktiiviä sovelletaan tähän asiaan.

68. Asianosaiset eivät ole tuoneet esille kysymystä siitä, onko ala yhdenmukaistettu tyhjentävästi direktiivillä 2006/123. Sen, samoin kuin direktiivin sovellettavuutta koskevan kysymyksen selvittäminen on kuitenkin välttämätön esivaihe.

69. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin tasolla täydellisen yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.<sup>20</sup> Tyhjentävän yhdenmukaistamisen toteaminen tarkoittaisi erityisesti sitä, että direktiivissä 2006/123 mainitsemattomiin perusteisiin eli SEUT 52 ja SEUT 62 artiklassa nimenomaisesti määrättyihin oikeuttamisperusteisiin tai tiettyihin oikeuskäytännössä vahvistettuihin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin ei olisi mahdollista vedota.<sup>21</sup>

70. Tätä kysymystä on käsitelty oikeuskirjallisuudessa.<sup>22</sup>

17 — Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta 13.11.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 319, s. 1). Ks. direktiivin 2007/64 3 artiklan k alakohta.

18 — Sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 267, s. 7). Direktiivin 2009/110 1 artiklan 4 kohdassa viitataan direktiivin 2007/64 3 artiklan k alakohtaan.

19 — Useiden oikeustieteilijöiden mukaan rahoituspalveluihin sovelletaan specialia generalibus derogant -periaatetta. Direktiivi 2006/123 olisi siis yleislaki, jota sovelletaan vain, jos asiassa ei ole annettu erityislainsäädäntöä. Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 15 mainittu teos Chabaud, L., s. 39 ja 40. Mielestäni tämä päätelmä vahvistetaan direktiivin 2006/123 johdanto-osan 18 perustelukappaleessa. Kyseisen perustelukappaleen ensimmäisen virkkeen mukaan ”rahoituspalvelut olisi jätettävä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sillä kyseisiä toimia käsitellään erityisessä yhteisön lainsäädännössä, jonka tarkoituksena on tämän direktiivin tapaan toteuttaa todelliset palvelujen sisämarkkinat”.

20 — Ks. tuomio UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Ks. muiden muassa Lemaire, C., ”La directive, la liberté d’établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?”, *Revue Europe*, kesäkuu 2007, nro 6, osa 10, s. 15, 42 kohta ja Huglo, J.-G., ”Droit d’établissement et libre prestation de services”, *Jurisqueur Europe*, nide 710, 7, 73 ja 101 kohta.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 21 mainitut teokset Huglo, J.-G., 7, 55, 73, 99 ja 101 kohta ja Lemaire, C., 42 kohta sekä Hatzopoulos, V., ”Que reste-t-il de la directive sur les services?”, *Cahiers de droit européen*, nro 3-4, 2007, s. 299, erityisesti s. 323 ja 324.

71. Unionin tuomioistuin on hiljattain antamassaan tuomiossa<sup>23</sup> lausunut ensimmäisen kerran tästä kysymyksestä ja todennut, että ”direktiivin 2006/123 3 artiklan 3 kohdan tulkitseminen siten, että jäsenvaltioiden olisi sallittua oikeuttaa primaarioikeuteen vedoten kyseisen direktiivin 14 artiklassa kielletty vaatimus, poistaisi mainitulta säännökseltä kaiken tehokkaan vaikutuksen, koska se lopulta vaarantaisi mainitulla säännöksellä toteutetun *kohdennetun yhdenmukaistamisen*”.<sup>24</sup>

72. Tässä kysymyksessä unionin tuomioistuin noudatti julkisasiamies Cruz Villalónin kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa esittämää ratkaisuehdotusta.<sup>25</sup> Siinä todetaan, että koska ”palveludirektiivi on luonteeltaan horisontaalinen säädös, joka kattaa laajan valikoiman erilaisia palveluja (kaikki ne, joita ei ole nimenomaisesti jätetty sen aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle), sen tarkoituksena ei ole yleisesti yhdenmukaistaa erilaisia palveluja koskevia aineellisia säännöksiä kansallisella tasolla, vaan toteuttaa joidenkin konkreettisten näkökohtien osalta yksittäistapauksissa täydellinen yhdenmukaistaminen”.<sup>26</sup> Hän lisäsi, että direktiivin 14 ja 16 artiklassa on kyse juuri tällaisesta yksittäistapauksesta, jossa on toteutettu täydellinen yhdenmukaistaminen.<sup>27</sup>

73. Unionin tuomioistuimen mukaan direktiivillä 2006/123 on siis toteutettu tyhjentävä yhdenmukaistaminen siltä osin kuin on kyse sen 14 artiklasta, joka koskee sijoittautumisvapautta direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa palveluissa. Mielestäni sama ratkaisu pätee direktiivin 15 ja 16 artiklaan. Kuten direktiivin 14 artiklassa, unionin lainsäätäjät luettelee siinä rajoittavat vaatimukset, jotka jäsenvaltioiden on poistettava sisäisistä oikeusjärjestyksistään.<sup>28</sup>

74. Tästä seuraa, että se, onko kyseessä oleva Unkarin lainsäädäntö unionin oikeuden mukainen, on tutkittava direktiivin 2006/123 kannalta.

## b) Kyseessä olevan perusvapauden määrittäminen

### i) Asianosaisten keskeiset lausumat

75. Komissio katsoo, että SZÉP-korttia koskeva Unkarin lainsäädäntö on tutkittava sekä sijoittautumisvapauden että palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta, kun taas Unkarin mukaan sitä on asianmukaista arvioida ainoastaan sijoittautumisvapauden kannalta.

76. Unkari toteaa, että korttia saavat laskea liikkeelle ainoastaan yhtiöt, joilla on toimipaikka sen jäsenvaltion alueella, jossa palvelua tarjotaan.

77. Tästä Unkari huomauttaa, että SZÉP-kortin liikkeellelaskijoiden on oltava elimellinen osa Unkarin talous- ja yhteiskuntaelämää, mikä ei toteudu tarjoamalla palveluja ainoastaan tilapäisesti. Lisäksi Unkari katsoo, että komission rajat ylittävien palvelujen tarjoamisesta esittämä väite, jonka mukaan SZÉP-kortti voidaan ladata etäpalveluna ja järjestelmän toiminnalle voidaan luoda tarpeelliset toimintaedellytykset olematta itse Unkarissa, pätee enintään teoreettisesti. Unkari lisää, että oletus toisiinsa rajoittuvista ja alueellisesti tarjottavista palveluista on yleensäkin epärealistinen ja vastoin SZÉP-kortin toiminta-ajatusta, jonka mukaan kortin kelpuuttavia palveluntarjoajia on tarkoitus olla koko Unkarin alueella.

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

24 — Tuomion 37 kohta. Kursivointi tässä.

25 — Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus *Rina Services ja Rina* (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Ratkaisuehdotuksen 22 kohta. Ks. vastaavasti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus *Duomo Gpa ym.* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, 61 kohta). Huomautettakoon, että ehdotuksessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla [KOM(2004) 2 lopullinen] komissio totesi, että ehdotus koskee ”kohdennettua yhdenmukaistamista” ja että tämä yhdenmukaistaminen tarkoittaa muun muassa tietyn tyyppisten vaatimusten poistamista (s. 9 ja 10).

27 — Saman ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

28 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus *Duomo Gpa ym.* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, 61 kohta) ja edellä alaviitteessä mainittu teos Hatzopoulos, V., s. 351, 3.1.2.1.3 kohta.



ii) Tarkastelu

78. Toisin kuin Unkari, katson, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ää on arvioitava sekä direktiivin 2006/123 sijoittautumisvapautta koskevien artiklojen että sen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien artiklojen kannalta.

79. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”kun tarkastellaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden soveltamisalojen rajaamista, on määritettävä, onko taloudellinen toimija sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa kyseistä palvelua. – Kun toimija on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palveluaan, se tulee sijoittautumisvapauden periaatteen soveltamisalueelle, sellaisena kuin se on määritelty [SEUT 49] artiklassa. Kun taloudellinen toimija sitä vastoin ei ole sijoittautunut määränpääjäsenvaltioon, se on [SEUT 56] artiklassa säädetyn palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen mukainen rajat ylittävien palvelujen tarjoaja”.<sup>29</sup>

80. Huomattakoon, että tämä oikeuskäytäntö on kodifioitu direktiivillä 2006/123,<sup>30</sup> joten mainitut periaatteet pätevät myös sovellettaessa mainittua direktiiviä.

81. Sen määrittämiseksi, kuuluuko toiminta direktiivin 2006/123 14 ja 15 artiklassa säädetyn sijoittautumisvapauden vai sen 16 artiklassa säädetyn palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan, on siis ensin tarkistettava, onko toimija sijoittautunut tai aikooko se sijoittautua muuhun jäsenvaltioon kuin lähtöjäsenvaltioon.

82. Kuten komissio toteaa – Unkarin tätä kiistämättä –, nyt tarkasteltavassa asiassa SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädettyjä edellytyksiä sovelletaan erotuksetta Unkariin sijoittautuneisiin ja muihin jäsenvaltioihin kuin Unkariin sijoittautuneisiin yrityksiin.

83. Tästä on huomautettava, että kyseisissä edellytyksissä lähinnä vaaditaan, että kaikilla yrityksillä, jotka aikovat laskea liikkeelle SZÉP-korttia, on oltava ”kiinteä toimipaikka” Unkarissa.

84. Mielestäni kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus voi kuulua palvelujen tarjoamisen vapauden ”ja” sijoittautumisvapauden soveltamisalaan.<sup>31</sup> Palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan kyseinen vaatimus kuuluu silloin, kun kyseinen toimija ei ole sijoittautunut Unkariin ja se aikoo tarjota kyseistä palvelua rajojen yli. Jos taas kyseisellä toimijalla on Unkarissa sivutoimipaikka tai se aikoo sijoittautua tähän jäsenvaltioon, sama vaatimus kuuluu sijoittautumisvapauden soveltamisalaan.<sup>32</sup>

85. En pidä vakuuttavana Unkarin väitettä, jonka mukaan SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen on sen verran monitahoista, että liikkeellelaskijan on oltava elimellinen osa Unkarin talous- ja yhteiskuntaelämää niin, että oletus palvelujen tarjoamisesta rajojen yli on epärealistinen.

86. Katson nimittäin komission tapaan, että muuhun jäsenvaltioon kuin Unkariin sijoittautuneella yrityksellä, joka päättää laskea liikkeelle SZÉP-korttia tässä jäsenvaltiossa, on oikeus hyödyntää palvelujensa tarjoamiseen tarvittavia toimintaedellytyksiä Unkarissa, eikä sitä voida velvoittaa sijoittautumaan sinne tässä tarkoituksessa,<sup>33</sup> ja ettei nyt käsiteltävässä asiassa ole poissuljettua, että myös muihin jäsenvaltioihin kuin Unkariin sijoittautuneet yritykset voivat olla kiinnostuneita tällaisen toiminnan harjoittamisesta Unkarissa.

29 — Ks. tuomio *Duomo Gpa ym.* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio komissio v. Espanja (C-514/03, EU:C:2006:63, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan 77 perustelukappale.

31 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Espanja (C-514/03, EU:C:2006:63, 22 kohta).

32 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 46 kohta).

33 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Italia (C-145/99, EU:C:2002:142, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



87. Edellä esitetyn perusteella on tilanteen mukaan määritettävä, kumpi vapaus kulloinkin on kyseessä. Kuten jäljempänä osoitan, vaatimus kiinteästä toimipaikasta Unkarissa merkitsee molemmissa tapauksissa direktiivin 2006/123 asiaa koskevien säännösten rikkomista.

88. Ennen ensimmäisen kanneperusteen tutkimista on huomautettava, että sekä komission virallisessa huomautuksessa että perustellussa lausunnossa väitetään Unkarin SZÉP-korttijärjestelmän rikkovan direktiivin 9 ja 10 artiklaa. Koska kannekirjelmässä ei enää vedota tähän rikkomiseen, komission on katsottava luopuneen tästä vaatimuksesta ja siten rajanneen riidan kohdetta, mikä ei tietenkään riitä perusteeksi kanteen tutkimatta jättämiselle.<sup>34</sup>

c) Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohdan ja 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista

89. Totean heti alkuun, että komissio täsmensi suullisessa käsittelyssä ulkomaisten yritysten sivuliikkeiden poissulkemista koskevan ensimmäisen kanneperusteen osalta, että ainoastaan direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohtaa katsotaan rikutun. Komissio on siten luopunut viittaamasta direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaan. Arviointini kohdistuu näin ollen ainoastaan mainitun direktiivin 14 artiklan 3 kohdan väitettyyn rikkomiseen.

i) Asianosaisten keskeiset lausumat

90. Komissio väittää kannekirjelmässään, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 § on syrjivä ja rikkoo direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohtaa, koska se estää ulkomaisten kaupallisten yhtiöiden unkarilaisia sivuliikkeitä laskemasta liikkeelle SZÉP-korttia.

91. Komission mukaan direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohdassa kielletään kuitenkin selvästi asettamasta Unkarin alueella palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi rajoituksia, jotka koskevat palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, ilman, että tällaisia rajoituksia voitaisiin millään perusteella oikeuttaa.

92. Unkarin mukaan ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeiden poissulkeminen voidaan oikeuttaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja direktiivissä 2006/123 sallituilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, joihin sisältyvät kuluttajansuoja tai näitä palveluja käyttävien henkilöiden suojelu<sup>35</sup> sekä luotonantajien suojelu. SZÉP-korttien liikkeellelaskijoina voivat toimia ainoastaan yritykset, jotka ovat asianmukaisesti integroituneet Unkarin talouselämään, mikä tarkoittaa, että niiden on oltava nimenomaan Unkariin sijoittautuneita yrityksiä.

ii) Tarkastelu

93. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että ensimmäinen kanneperuste perustuu komission SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:stä, luettuna yhdessä keskinäisistä yhtiöistä annetun lain ja sivuliikkeistä annetun lain kanssa, tekemään tulkintaan, jonka mukaan ulkomaisen yrityksen sivuliike ei kuulu ”palveluntarjoajan” määritelmään eikä se siten voi laskea liikkeelle SZÉP-korttia. Unkari ei ole kiistänyt tätä tulkintaa, joten pidän sitä toteen näytettynä.

94. Katson komission tapaan, että se, ettei ulkomaisen yrityksen sivuliike saa laskea liikkeelle SZÉP-korttia, rajoittaa sijoittautumisvapautta direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

34 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Bulgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Se mainitsee, että ”kyseisiä palveluja käyttävät kuluttajat tai henkilöt ovat työntekijöitä, jolla on SZÉP-kortti”.

95. Ulkomainen yritys voisi nimittäin laskea liikkeelle kyseistä korttia vain, jos se perustaisi pääasiallisen toimipaikkansa Unkariin. Kyseisessä säännöksessä kuitenkin kielletään nimenomaisesti asettamasta tällaisia vaatimuksia.

96. Muistutettakoon, että kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi rajoituksia, jotka koskevat palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, ja etenkin palveluntarjoajalle asetettua vaatimusta pitää pääasiallinen toimipaikka kyseisen valtion alueella.

97. Mitään niistä oikeuttamisperusteista, joihin Unkari vetoaa, ei voida hyväksyä, koska direktiivin 2006/123 14 artiklassa lueteltuja vaatimuksia ei voida oikeuttaa.<sup>36</sup>

98. Kuten unionin tuomioistuin toteaa, tämä johtopäätös seuraa sekä 14 artiklan sanamuodosta että direktiivin 2006/123 yleisestä rakenteesta.<sup>37</sup>

99. Mainitun artiklan otsikosta ilmenee yhtäältä, että sen 1–8 kohdassa luetellut vaatimukset ovat ”kiellettyjä”.<sup>38</sup>

100. Toisaalta direktiivin 2006/123 yleinen rakenne perustuu sijoittautumisvapauden osalta selvään erotteluun kiellettyjen vaatimusten ja arvioitavien vaatimusten välillä, ja ensiksi mainittuja vaatimuksia säännellään – kuten edellä todettiin – direktiivin 14 artiklalla ja jälkimmäisiä sen 15 artiklalla.<sup>39</sup>

101. Direktiivin 2006/123 15 artiklassa tarkoitettu arviointi tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on ensinnäkin tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestykseen sen 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta koskevien ehtojen mukaiset.<sup>40</sup>

102. Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa esitetään ”välttämättömyyden” määritelmä. Sen 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia on pidettävä välttämättöminä, jos ne ovat perustelluja yleisen edun mukaisin pakottavin syin.

103. Tällaista oikeuttamisperustetta ei kuitenkaan ole säädetty direktiivin 2006/123 14 artiklassa luetelluille ”kielleyille” vaatimuksille.<sup>41</sup>

104. Tästä seuraa, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetyllä kiinteää toimipaikkaa koskevalla vaatimuksella, jolla estetään ulkomaisen yrityksen unkarilaista sivuliikettä laskemasta liikkeelle SZÉP-korttia, rikotaan direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 kohtaa.

105. Ensimmäinen kanneperuste on siten hyväksyttävä.

36 — Ks. tuomio *Rina Services ja Rina* (C-593/13, EU:C:2015:399, 28 kohta).

37 — *Ibidem* (29 kohta).

38 — *Ibidem* (30 kohta).

39 — *Ibidem* (31 kohta).

40 — *Ibidem* (32 kohta).

41 — *Ibidem* (35 kohta).

d) Toinen kanneperuste, joka koskee direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan rikkomista

i) Asianosaisten keskeiset lausumat

106. Komissio toteaa, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n mukaan yritys voi täyttää tässä pykälässä säädetty vaatimukset joko yksin tai yhteisesti kaupallisista yhtiöistä annetussa laissa hyväksytyyn konsernin kanssa.

107. Mainitussa pykälässä luettuna yhdessä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n 1 momentin, 2 §:n 1 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n kanssa sallitaan kuitenkin yrityksen täyttävän SZÉP-kortin liikkeellelaskulle asetetut edellytykset yhteisesti tällaisen konsernin kanssa vain sillä edellytyksellä, että kaikki kyseiseen konserniin kuuluvat yhtiöt on perustettu Unkarin lain mukaan, että niillä on kotipaikka Unkarin alueella ja että ne ovat muodoltaan osake- tai rajavastuuyhtiöitä.

108. Komission mukaan yritys ei siis voi täyttää SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä esitettyjä SZÉP-kortin liikkeellelaskun edellytyksiä liittymällä yhtiöön, joka on sijoittautunut johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin Unkariin. Sama pätee tapauksiin, joissa konsernin jäsenyrityksillä tosin on kotipaikka Unkarissa ja ne on perustettu Unkarin oikeuden mukaan, mutta ne eivät ole muodoltaan osake- tai rajavastuuyhtiöitä.

109. Komissio katsoo, että nämä vaatimukset ovat vastoin direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaa, jossa säädetään, ettei yritystä voida velvoittaa valitsemaan mitään tiettyä oikeudellista muotoa. Lisäksi se pitää näitä vaatimuksia syrjivinä ja katsoo, ettei Unkari ole esittänyt niille mitään oikeuttamisperustetta eikä osoittanut niiden olevan välttämättömiä ja oikeasuhteisia, joten niitä on pidettävä direktiivin 15 artiklan 3 kohdan vastaisina.

110. Unkarin mukaan konserneja koskevat rajoitukset voidaan perustella jo edellä mainituilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

ii) Tarkastelu

111. Jos palveluntarjoaja täyttää SZÉP-kortin liikkeellelaskulle asetetut edellytykset yhteisesti toisen yrityksen kanssa eli konsernina,<sup>42</sup> onko vaatimus, jonka mukaan konsernin jäsenyhtiöiden, emoyhtiö mukaan luettuna, on oltava Unkarin oikeuden mukaan perustettuja, mikä edellyttää, että niillä on kotipaikka Unkarissa ja että ne ovat oikeudelliselta muodoltaan osake- tai rajavastuuyhtiöitä, direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan vastainen?

112. Huomattakoon, että asiakirja-aineistosta ilmenee, että nämä kaksi vaatimusta, joista toinen liittyy kotipaikkaan ja toinen vaadittavaan oikeudelliseen muotoon, ilmenevät SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:stä luettuna yhdessä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin kanssa.

113. Vaikka katson komission tapaan, etteivät mainitut vaatimukset ole direktiivin 2006/123 mukaisia, en kuitenkaan voi yhtyä komission direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdasta esittämään tulkintaan, koska sen mukaan molemmat vaatimukset kuuluisivat tämän säännöksen soveltamisalaan.

42 — Huomautan Unkarin korostaneen suullisessa käsittelyssä, että tilanne olisi tällainen vain, jos palveluntarjoaja ei pysty yksinään täyttämään SZÉP-asetuksen 13 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia.

114. Mielestäni näitä kahta vaatimusta on tarkasteltava erikseen. Päinvastoin kuin komissio, katson, ettei kotipaikkaa koskeva vaatimus kuulu direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan vaan 14 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan sen mukaan, aikooko konserniin kuuluva yhtiö sijoittautua Unkariin vai aikooko se tarjota kyseistä palvelua rajojen yli.

115. Niinpä rajoitun arvioinnissani tarkastelemaan ainoastaan oikeudellista muotoa koskevaa vaatimusta sellaisena kuin komissio on sen kannekirjelmässään esittänyt.

116. Totean komission tapaan, että vaatimus, jonka mukaan konsernina toimivien yritysten on oltava oikeudelliselta muodoltaan osake- tai rajavastuuyhtiöitä, kuuluu direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan.<sup>43</sup>

117. Kuten komissio aivan oikein toteaa, tällä vaatimuksella estetään yrityksiä täyttämästä SZÉP-kortin liikkeellelaskulle asetettuja edellytyksiä tukeutumalla muiden kuin Unkarin oikeudessa edellytetyyn oikeudelliseen muotoon perustettujen yhtiöiden hankkimaan kokemukseen ja suljetaan pois sellaisetkin yritykset, joilla on kotipaikka Unkarissa mutta jotka eivät toimi vaadittavassa oikeudellisessä muodossa.

118. Mielestäni tällainen vaatimus muodostaa vakavan esteen muista jäsenvaltioista kuin Unkarista peräisin olevien palveluntarjoajien sijoittautumiselle, sillä ne saattavat joutua muuttamaan oikeudellista muotoaan tai rakennettaan.<sup>44</sup>

119. Unkarin vastineesta ilmenee, ettei se suinkaan kiistä tämän vaatimuksen rajoittavuutta. Se kuitenkin katsoo, että vaatimus voidaan perustella kuluttajansuojalla ja luotonantajien suojelulla, muttei esitä enempää täsmennyksiä sen välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta. Unkari tyytyväittäämään, että ainoastaan osake- tai rajavastuuyhtiön muotoon perustetuilla yrityksillä on SZÉP-kortin liikkeelle laskemiseen vaadittava kokemus ja toimintaedellytykset ja että vain ne voivat turvata tällaisen toiminnan luonteesta johtuvat vakuusvaatimukset.

120. Vaikka nämä perustelut voivat olla direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan b alakohdan<sup>45</sup> mukaisia yleistä etua koskevia pakottavia syitä, jotka oikeuttavat vaatimaan tiettyä oikeudellista muotoa, katson, ettei tällainen vaatimus kuitenkaan ole omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteutumista. Liikkeellelaskijoiden toiminnalle ominaiset riskit, sellaisina kuin Unkari on ne selostanut, kuten maksukyvyttömyys, eivät nimittäin liity suoraan näiden yritysten oikeudelliseen muotoon.<sup>46</sup> Näin ollen on vaikea ymmärtää, miten kyseisellä vaatimuksella voitaisiin taata kuluttajansuoja ja luotonantajien suojelu.

121. Näin ollen toinen kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se koskee tiettyyn oikeudelliseen muotoon liittyvää vaatimusta.

43 — Unionin tuomioistuin on useissa tuomioissa todennut tällaisten edellytysten olevan luonteeltaan rajoittavia (ks. mm. tuomio komissio v. Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, 32 kohta); tuomio Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597, 48 kohta); tuomio komissio v. Portugali (C-171/02, EU:C:2004:270, 41–44 kohta) ja tuomio komissio v. Espanja (C-514/03, EU:C:2006:63, 31 kohta)).

44 — Ks. käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta, joka on saatavilla suomeksi internetosoitteessa [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fi.pdf). Huomattakoon, ettei asiakirja ole oikeudellisesti sitova, mutta siitä voi olla apua direktiivin 2006/123 tulkinassa.

45 — Kyseisessä säännöksessä tarkoitettu yleistä etua koskevien pakottavien syiden käsite määritellään direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleessa, jossa kyseisten syiden joukossa mainitaan muun muassa kuluttajansuoja ja luotonantajien suojelu.

46 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Espanja (C-514/03, EU:C:2006:63, 32 kohta).

e) Kolmas kanneperuste, joka koskee direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan d alakohdan ja 3 kohdan rikkomista

i) Asianosaisten keskeiset lausumat

122. Komission mukaan SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä, luettuna yhdessä kaupallisista yhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin, keskinäisistä yhtiöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdan ja sivuliikkeistä annetun lain 2 §:n b kohdan kanssa, varataan mahdollisuus SZÉP-kortin liikkeelle laskemiseen Unkarin markkinoille sijoittautuneille pankeille ja rahalaitoksille eli käytännössä kolmelle pankille, joilla on kotipaikka Unkarissa, ja ne ovat ainoat, jotka kykenevät täyttämään SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetyt edellytykset.

123. Komission mukaan viimeksi mainitulla pykälällä kyseisen palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan toiminnan erityisluonteen vuoksi vain tietyille palveluntarjoajille ja rikotaan siten direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa ja 3 kohtaa, koska tällaiset edellytykset ovat välillisesti syrjiviä ja koska ne eivät ole välttämättömiä eivätkä oikeasuhteisia.

124. Välillisestä syrjivyydestä komissio toteaa, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n b ja c kohdassa säädetyillä liikkeellelaskun edellytyksillä, joiden mukaan palveluntarjoajan on viimeisimmän tilikautensa aikana oltava laskenut liikkeelle vähintään 100 000 kappaletta muuta maksuvälinettä kuin käteistä ja sillä on oltava vähintään kahden vuoden kokemus sähköisten setelien liikkeelle laskemisesta Unkarin markkinoilla, estetään uusien yritysten tulo kyseisille markkinoille, ja etteivät näitä edellytyksiä pysty täyttämään muut kuin jo Unkarin markkinoilla olevat yritykset.

125. Niistä yleistä etua koskevista pakottavista syistä, joilla Unkari perustelee näitä rajoituksia, eli kuluttajansuojasta ja luotonantajien suojelusta, komissio huomauttaa, että erikseen tarkasteltuina nämä syyt ovat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 kohdan mukaisia.

126. Komission mukaan kyseiset syyt eivät kuitenkaan täytä välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia. Tästä komissio toteaa, ettei Unkari ole osoittanut, miltä osin sen uudella lainsäädännöllä on ratkaistu aiemmassa lainsäädännössä esille tulleet ne konkreettiset ongelmat, kuten että useimmissa jäsenvaltioissa ei ole asetettu SZÉP-korttia vastaavien välineiden liikkeelle laskemiselle samanlaisia vaatimuksia, että kuluttajansuoja ja luotonantajien suojelu liikkeellelaskijoiden maksukyvyttömyyden ja tehottomuuden riskeiltä voitaisiin varmistaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi liikkeellelaskijoiden valvontajärjestelmillä, hallinnoimalla liikkeelle laskettavien määrien varantoa, pankkivakuuksilla, perustamalla puhelinpalvelu tai käyttämällä myyntiedustajia, että unionin tuomioistuin on jo todennut unionin oikeuden vastaiseksi vaatimuksen, joka on samanlainen kuin se, jonka mukaan yrityksellä on oltava toimisto jokaisessa yli 35 000 asukkaan kunnassa,<sup>47</sup> ja että edes luottolaitoksille ei aseteta näin tiukkoja edellytyksiä.

127. Unkari muistuttaa ensinnäkin, että SZÉP-kortin liikkeellelaskulle asetetut tiukat edellytykset voidaan oikeuttaa jo edellä mainituilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä.

47 — Komissio viittaa tuomioon komissio v. Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, 87 ja 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).



128. Unkari myös täsmentää, että korttijärjestelmän toiminnalle ominaiset riskit, kuten erityisesti maksukyvyttömyysriski, kohdistuvat täysin kortin liikkeellelaskijaan.<sup>48</sup> Jotta siis työnantajaa, työntekijää ja SZÉP-kortin kelpuuttavaa henkilöä voitaisiin parhaiten suojella, on välttämätöntä antaa lainsäädäntöä, jossa kortin liikkeellelaskulle on asetettu tiukat edellytykset. Tätä välttämättömyyttä ei Unkarin mukaan voida kyseenalaistaa sillä, ettei muissa jäsenvaltioissa ole asetettu yhtä ankaria ehtoja.

129. Oikeasuhteisuuden periaatteen noudattamisesta Unkari toteaa, että liikkeellelaskun edellytyksiä hyväksyttäessä on otettu huomioon muun muassa SZÉP-korttijärjestelmän ennakoitu laajuus. Kun kyseisiä edellytyksiä vielä verrataan toteutuneisiin lukuihin, ei Unkarin mukaan voida katsoa, etteivät ne ole välttämättömiä ja oikeasuhteisia.<sup>49</sup>

130. Unkari luettelee lopuksi syyt, joiden vuoksi se katsoo, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n a–c kohdassa esitetyt liikkeellelaskun edellytykset ovat perusteltuja, välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

131. SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n a kohdassa tarkoitettua vaatimuksesta, jonka mukaan SZÉP-kortin liikkeellelaskijalla tai konsernilla, johon se kuuluu, on oltava asiakaspalvelutoimisto jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta,<sup>50</sup> Unkari toteaa, että sillä pyritään varmistamaan, että jokaisella kortinhaltijalla on mahdollisuus asioida henkilökohtaisesti korttiin liittyvissä kysymyksissä kotinsa lähellä sijaitsevassa toimistossa.

132. SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n b kohdassa tarkoitettua vaatimuksesta, jonka mukaan SZÉP-kortin liikkeellelaskijan tai konsernin, johon se kuuluu, on viimeisimmän tilikautensa aikana oltava laskenut maksupalvelujensa yhteydessä liikkeelle vähintään 100 000 kappaletta muuta maksuvälinettä kuin käteistä, Unkari muun muassa toteaa, että korttijärjestelmässä liikkuvien merkittävien rahamäärien vuoksi korttia voivat laskea liikkeelle ainoastaan yritykset, joilla on vakaa taloudellinen perusta ja tietty kokemus suurien rahamäärien hallinnoinnista ja muiden maksuvälineiden kuin käteisrahan liikkeelle laskemisesta.

133. SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:n c kohdassa tarkoitettua vaatimuksella, jonka mukaan liikkeellelaskijan on edellisen vuoden aikana täytynyt laskea liikkeelle yli 25 000 korttia ja sillä on oltava vähintään kahden vuoden kokemus tällaisesta toiminnasta, voidaan Unkarin mukaan varmistaa, että liikkeellelaskijalla on kokemusta SZÉP-korttia vastaavien sähköisten korttien toiminnasta.

## ii) Tarkastelu

134. Ensinnäkin on huomattava, että komissio viittaa nimenomaan SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä, luettuna yhdessä muiden kannekirjelmässä mainittujen kansallisten säännösten kanssa, säädettyihin edellytyksiin. Kolmannessa kanneperusteessaan se viittaa paitsi 13 §:n a–c kohdassa tarkoitettuihin liikkeellelaskun edellytyksiin, myös jo tarkastelemaani edellytykseen, jonka mukaan yrityksellä on oltava päätoimipaikka Unkarissa voidakseen laskea liikkeelle SZÉP-korttia yksin tai konsernina. Tämä kanneperuste koskee siis näitä vaatimuksia kokonaisuudessaan.

48 — Unkari täsmentää vastineessaan, että kortin liikkeellelaskija on keskeisessä asemassa SZÉP-korttijärjestelmän toiminnassa. Jos nimittäin työnantaja päättää myöntää työntekijöilleen SZÉP-kortin, se tekee tästä sopimuksen yhden tai useamman liikkeellelaskijan kanssa ja ilmoittaa niille työntekijöille myönnettävien etujen arvon. Sen jälkeen kortin liikkeellelaskijat avaavat sähköisille seteleille nimellisen rekisterin ja merkitsevät sinne vastaavat summat työnantajan ohjeiden mukaan. Kun työntekijät sitten ostavat palveluja SZÉP-kortilla, liikkeellelaskija maksaa niiden vastikkeen joitakin päiviä myöhemmin kortin kelpuuttaneille henkilöille. Unkari korostaa, että tässä järjestelmässä rahaliikennettä ei voida hoitaa muuten kuin yhteistyössä liikkeellelaskijan kanssa. Unkari lisää, että jos liikkeellelaskija ajautuisi maksukyvyttömäksi, myös työntekijät menettäisivät rahansa, koska heillä on hallussaan ainoastaan kortit, joilla ei itsessään ole mitään rahallista arvoa, eivätkä SZÉP-kortin kelpuuttaneet henkilöt saisi mitään vastiketta jo tarjoamilleen palveluille.

49 — Unkarin vastineesta ilmenee, että huhtikuun 2014 loppuun mennessä yhteensä 970 000 henkilöllä oli SZÉP-kortti, ja korttien liikkeellelaskijat olivat jakaneet työntekijöiden perheenjäsenille yhteensä 22 000 korttia. Työntekijät käyttivät vuonna 2013 SZÉP-kortteihin yhteensä 68 miljardia forinttia (227 miljoonaa euroa). Näillä korteilla suoritettiin vuonna 2013 yhteensä 68 miljardin forintin (227 miljoonan euron) arvosta maksuja, ja maksutapahtumia oli yli 20 miljoonaa. Liikkeellelaskijat ovat tehneet tähän mennessä yhteensä 55 000 sopimusta sellaisten palveluntarjoajien kanssa, joissa SZÉP-kortti kelpuutetaan.

50 — Vastauksessaan Unkari täsmentää, että Unkarissa on 25 kaupunkia, joissa on yli 35 000 asukasta.

135. Katson komission tapaan, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetty edellytykset eivät yhdessä tarkasteltuina merkitse suoraa vaan välillistä kotipaikkaan perustuvaa syrjintää.

136. Tässä yhteydessä on huomautettava, ettei missään edellä mainituista edellytyksistä nimenomaisesti varata mahdollisuutta SZÉP-korttien liikkeelle laskemiseen ainoastaan yhtiöille, joilla on kotipaikka Unkarissa, joten kyse ei voi olla suorasta syrjinnästä.

137. Asiakirja-aineistosta kuitenkin ilmenee – eikä Unkari sitä kiistä –, että tosiasiallisesti ainoastaan sellaiset rahalaitokset, joilla on kotipaikka Unkarissa, kykenevät täyttämään SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetty edellytykset.

138. Koska kyse on yhtiön kotipaikkaan perustuvista välillisesti syrjivistä edellytyksistä, nämä edellytykset eivät voi olla direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, joilla kyseisen palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi. Kyseinen säännös koskee nimittäin pelkästään ”syrjimättömiä vaatimuksia”.<sup>51</sup>

139. Nähdäkseni tästä seuraa, että yhdessä tarkasteltuina edellä mainitut edellytykset eivät kuulu kyseisen säännöksen vaan direktiivin 2006/123 14 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, sillä jälkimmäisessä kielletään muun muassa syrjivät vaatimukset, jotka perustuvat suoraan tai epäsuorasti yhtiön kotipaikkaan.<sup>52</sup>

140. Edellä esitetyn perusteella katson, että komissio on tulkinut virheellisesti direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, jota ei voida soveltaa nyt tarkasteltavaan asiaan.

141. Lisättäköön, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisikin, että kyseistä säännöstä sovelletaan, mielestäni ateriaseteliä, vapaa-aikaseteliä ja lomaseteliä liikkeelle laskemiseen ei liity sellaista ”erityisluonnetta”, jonka vuoksi tällaisen palvelutoiminnan aloittaminen olisi sallittava vain tietyille palveluntarjoajille. Muissa jäsenvaltioissa kuin Unkarissa tällaisten seteliä liikkeelle laskemista harjoittavat tavallisesti muut yksityiset toimijat kuin rahalaitokset.<sup>53</sup>

142. Näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

f) Neljäs kanneperuste, joka koskee direktiivin 2006/123 16 artiklan rikkomista

i) Asianosaisten keskeiset lausumat

143. Päinvastoin kuin Unkari, komissio katsoo, että direktiivin 2006/123 16 artiklaa sovelletaan käsiteltävään asiaan. Tältä osin se toteaa, että muuhun jäsenvaltioon kuin Unkariin sijoittautunut yritys voisi laskea liikkeelle SZÉP-kortin vetoamalla erityisesti oikeuteensa hyödyntää palvelujensa tarjoamiseen tarvittavia toimintaedellytyksiä Unkarin alueella. Komission mukaan tällainen yritys voisi myös tarjota palveluja rajojen yli, vaikkei sillä olisikaan merkittäviä toimintaedellytyksiä Unkarissa.

51 — Huomattakoon, että direktiivin 15 artiklassa mainitaan kahteen kertaan, että sitä sovelletaan ainoastaan syrjimättömiin vaatimuksiin. Sen 2 kohdan d alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi sellaisten ”syrjimättömien vaatimusten” noudattaminen, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi. Samoin 3 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitettavat vaatimukset täyttävät ”syrjimättömyyden” ehdon, jonka mukaan vaatimukset eivät saa olla suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen.

52 — Näin ollen on katsottava, että jos direktiivin 15 artiklassa tarkoitettavat vaatimukset ovat syrjiviä, ne kuuluvat direktiivin 14 artiklan soveltamisalaan ja ne on viran puolesta jätettävä tutkimatta. Ks. vastaavasti D’Acunto, S., ”Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points”, *Revue du droit de l’Union européenne*, nro 2-2007, s. 261, erityisesti s. 291.

53 — Huomattakoon, että muun muassa Belgiassa ja Ranskassa vastaavia palveluja tarjoavat yksityiset toimijat.



144. Komission mukaan SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:llä, jossa säädetään, että SZÉP-kortin liikkeellelaskijalla on oltava kiinteä toimipaikka Unkarissa, rikotaan direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, koska tämä vaatimus ei ole direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa lueteltujen syrjimättömyyden, välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden periaatteiden mukainen.

ii) Tarkastelu

145. Kuten jo todettiin, SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädettyjen edellytysten mukaan palveluntarjoajan, joka aikoo laskea liikkeelle SZÉP-korttia, on oltava vakinaisesti sijoittautunut Unkariin. Muistutettakoon, että korttia voivat laskea liikkeelle ainoastaan yritykset, joilla on ”kotipaikka” Unkarissa ja ”asiakaspalvelutoimisto” jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta.

146. Onko vaatimusta kiinteästä toimipaikasta Unkarissa pidettävä direktiivin 2006/123 16 artiklassa tarkoitettuna kiellettyä rajoituksena?

147. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

148. Ensinnäkin on todettava, että kyseinen vaatimus kielletään selvästi direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa.

149. Tämän säännöksen nojalla jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla sille velvoite ”toimipaikasta” kyseisen jäsenvaltion alueella.

150. Tältä osin on huomautettava, että toimipaikan käsite, sellaisena kuin se määritellään direktiivissä 2006/123, on varsin laaja ja voi käsittää sekä pääasialliset toimipaikat eli yritykset, joilla on kotipaikka määräjäsenvaltiossa, että toissijaiset toimipaikat, esimerkiksi toimistot.

151. Direktiivin johdanto-osan 37 perustelukappaleen ja 4 artiklan 5 kohdan mukaan sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu taloudellisen toiminnan tosiasiallinen harjoittaminen kiinteästä toimipaikasta määräämättömän ajan. Perustelukappaleessa täsmennetään, että tämä vaatimus voi täyttyä myös, jos yritys perustetaan määräajaksi. Lopuksi siinä todetaan, että sijoittautumisen ei tarvitse toteutua tytäryhtiön, sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa. Siihen riittää toimipaikka, jota johtaa palvelun tarjoajan oma henkilöstö tai henkilö, joka on riippumaton mutta jolla on lupa toimia pysyvästi yrityksen puolesta, kuten silloin, jos kyseessä olisi kauppaedustajan liike.

152. Edellä esitetyn perusteella katson, että SZÉP-korttia koskevan asetuksen 13 §:ssä säädetty edellytykset, joiden mukaan SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen edellyttää kotipaikkaa ja useita toimistoja Unkarin alueella, kuuluvat 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, ja niitä on kyseisen säännöksen perusteella pidettävä kiellettyinä.

153. Toiseksi on huomattava, että oikeuskäytännön mukaan tällaisella vaatimuksella, että yrityksellä on oltava pysyvä toimipaikka tässä jäsenvaltiossa, tosiasiaa estetään tämän vapauden käyttäminen.<sup>54</sup>

54 — Ks. tuomio komissio v. Italia (C-101/94, EU:C:1996:221, 31 kohta); tuomio komissio v. Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio komissio v. Portugali (C-518/09, EU:C:2011:501, 71 kohta).

154. Edellytys, jonka mukaan yrityksen on luotava kiinteä toimipaikka tai tytäryhtiö jäsenvaltiossa, jossa palvelu suoritetaan, on nimittäin suoraan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta, koska muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten on mahdotonta tarjota kyseessä olevia palveluja tässä jäsenvaltiossa.<sup>55</sup> Yritysten, jotka haluavat laskea liikkeelle SZÉP-kortin Unkarissa, on joko luovuttava kokonaan tämän palvelun tarjoamisesta tai perustettava Unkarin alueelle kiinteä toimipaikka, mikä tarkoittaa, että ne veloitetaan harjoittamaan pysyvästi ja jatkuvasti tätä toimintaa Unkarissa.<sup>56</sup>

155. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu vaatimus on esimerkki sellaisista vaatimuksista, joita jäsenvaltio ei lähtökohtaisesti saa asettaa tapauksissa, joissa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys tarjoaa palveluja sen alueella, ja jotka unionin tuomioistuimien on jo todennut yhteensopimattomiksi SEUT 56 artiklan kanssa.

156. Mielestäni direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohta on direktiivin 14 artiklan tapaan ”musta lista”, jossa luetellaan tiettyjä jo itsessään kiellettyjä vaatimuksia.<sup>57</sup>

157. Koska oikeuskäytännössä on jo todettu näiden vaatimusten olevan ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa, on perusteltua olettaa, ettei niitä voida oikeuttaa millään 16 artiklan 3 kohdassa<sup>58</sup> tarkoitettulla neljällä yleistä etua koskevalla syyllä, sillä ne ovat todennäköisesti suhteettomia.<sup>59</sup>

158. Edellä esitetyn huomioon ottaen katson, ettei direktiivin 2006/123 16 artiklan 3 kohtaa sovelleta sen 16 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin vaatimuksiin, joten Unkariin sijoittautumista koskeva vaatimus ei ole perusteltu.

159. Nähdäkseni tästä seuraa, että Unkari on laiminlyönyt direktiivin 2006/123 16 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan, kun se on vaatinut, että yrityksillä on oltava sen alueella kiinteä toimipaikka.

160. Tämän vuoksi neljäs kanneperuste on hyväksyttävä.

g) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan rikkominen

i) Asianosaisten keskeiset lausumat

161. Kannekirjelmässään komissio huomauttaa toissijaisesti, että jollei direktiiviä 2006/123 sovellettaisi, SZÉP-korttien liikkeelle laskemisen edellytyksiä koskevia kansallisia säännöksiä olisi arvioitava sekä SEUT 49 artiklan että SEUT 56 artiklan perusteella, koska palveluntarjoaja voi tarjota kyseistä palvelua Unkariin sijoittautuneena tai sinne sijoittautumatta. Komission mukaan ei näin ollen voida katsoa, että palvelujen tarjoamisen vapaus olisi täysin toissijainen sijoittautumisvapautteen nähden ja voitaisiin liittää siihen.

55 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Itävalta (C-257/05, EU:C:2006:785, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio komissio v. Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio komissio v. Saksa (C-546/07, EU:C:2010:25, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio komissio v. Portugali (C-518/09, EU:C:2011:501, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Portugali (C-518/09, EU:C:2011:501, 70 kohta).

57 — Ks. vastaavasti Sibony, A.-L. ja Defossey, A., ”Liberté d’établissement et libre prestation de services”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, s. 511; Peglow, K., ”La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l’insertion de la directive dans le droit communautaire existant”, *Revue trimestrielle de droit européen*, nro 1, 2008, s. 67, erityisesti 56, 61 ja 62 kohta sekä edellä alaviitteessä 52 mainittu teos D’Acunto, S., jossa todetaan muun muassa, että ”16 artiklan 2 kohdassa luetellut rajoitukset muodostavat kiellettyjen rajoitusten mustan listan, ja sama pätee 14 artiklassa lueteltuihin rajoituksiin, ainoastaan sillä (tärkeällä) erotuksella, että direktiivin mukaan jälkimmäinen luettelo on tyhjentävä ja 16 artiklan luettelo pelkästään ohjeellinen” (s. 296).

58 — Tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiota, johon palveluntarjoaja siirtyy, ei estetä asettamasta palvelutoiminnan harjoittamista koskevia vaatimuksia, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden, kansanterveyden tai ympäristönsuojelun perusteella, edellyttäen, että ne ovat syrjimättömiä, välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

59 — Ks. edellä alaviitteessä 44 mainittu komission käsikirja, 7.1.3.4 kohta.

162. Komission mukaan SEUT 49 artiklaa on todettava rikotun, koska ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa kanneperusteessa tarkoitetuilla Unkarin säännöksillä rajoitetaan sijoittautumisvapautta eivätkä ne täytä välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia ja koska uudet liikkeellelaskun edellytykset on otettu käyttöön ilman asianmukaista siirtymäjaksoa, mikä on suhteellisuusperiaatteen vastaista.<sup>60</sup>

163. SEUT 56 artiklasta komissio toteaa, että vaatimusta kiinteästä toimipaikasta Unkarissa on – samoista syistä, joihin on vedottu neljännessä kanneperusteessa – pidettävä syrjivänä rajoituksena, jonka välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta Unkari ei ole näyttänyt toteen, joten kyseisellä vaatimuksella rikotaan SEUT 56 artiklaa.

164. Riittävän siirtymäjakson väitetyistä puuttumisesta Unkari muun muassa toteaa, ettei komissio ole esittänyt mitään näyttöä väitteidensä tueksi. Lisäksi se toteaa, etteivät yritykset voi vero- ja sosiaalipoliittikan alalla luottaa siihen, ettei lainsäädäntöön tule muutoksia.

## ii) Tarkastelu

165. Koska katson, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, riidanalaista kansallista lainsäädäntöä ei ole tarpeen tutkia SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta.

166. Tässä tilanteessa komission toissijaisesti esittämä kanneperuste on hylättävä.

## 2. Erzsébet-seteleitä koskeva kanneperuste

167. Huomautan heti alkuun, että asiakirja-aineistosta ilmenee sekä komission että Unkarin lähtevän siitä oletuksesta, että valtion lomasäätiö on EUT-sopimuksessa tarkoitettu ”yhtiö”, johon sovelletaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa. Pidän siis tätä seikkaa selvitettyinä.

### a) Asianosaisten keskeiset lausumat

168. Kannekirjelmässään komissio katsoo, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista ja käyttöä koskevalla Unkarin lainsäädännöllä rikotaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa.

169. Komissio täsmentää aluksi, että sen kanne koskee kyseistä järjestelmää ainoastaan siltä osin kuin siinä säädetään, että työnantajan osuutta ateriamaksusta voidaan pitää luontoisetuna vain, jos ateria ostetaan mainituilla seteleillä. Kanne ei siis koske muita Erzsébet-ohjelmassa toteutettavia sosiaalipoliittisia toimia, kuten sosiaalisesti vähäosaisille henkilöille kohdennettuja suoria tukia.

170. Komission mukaan Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen on EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa. Näkemyksensä tueksi se toteaa, että Unkarissa tätä toimintaa harjoittivat aikaisemmin kaupalliset yhtiöt ja että useissa jäsenvaltioissa näin on yhä edelleen, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen ei ole sosiaalinen toimenpide, koska työnantajat voivat vapaasti jakaa seteleitä itse määrittämäänsä rajaan asti ja työntekijöidensä sosiaalisesta tilanteesta riippumatta,

60 — Komission mukaan siirtymäjakson puuttuminen on aiheuttanut sopimuskumppaniensa kanssa pitkäaikaisia puitesopimuksia tehneille yrityksille vaikeuksia sopeutua uuteen lainsäädäntötilanteeseen näin lyhyessä ajassa, mikä on johtanut niiden liikevaihdon tuntuvaan supistumiseen ja työpaikkojen menetykseen.

joten yhteisvastuuperiaatetta ei toteuteta eikä valtio valvo näitä etuuksia eikä vahvista niiden määrää, ja että Erzsébet-setelien liikkeellelaskua ei voida luokitella SEUT 51<sup>61</sup> ja SEUT 62 artiklassa<sup>62</sup> tarkoitetuksi ”toiminnaksi, joka liittyy julkisen vallan käyttöön”, koska sillä ei ole välitöntä ja nimenomaista yhteyttä tällaiseen vallankäyttöön.

171. Komissio myös huomauttaa, että Unkarin lainsäädännöllä rajoitetaan Erzsébet-setelien liikkeellelaskua, koska siinä sovelletaan taloudellisen toiminnan järjestämiseen ja edistämiseen yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää niin, etteivät mitkään muut Unkariin tai toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat voi laskea liikkeelle näitä seteleitä.

172. Komissio huomauttaa, ettei tällaista palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoittamista voida perustella millään sosiaalipoliittisilla tavoitteilla. Komissio lisää, ettei sitä voida pätevästi perustella myöskään tarpeella säilyttää verotusjärjestelmän johdonmukaisuus, etenkin siksi, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista ja verotusta koskevat säännökset ovat toisistaan riippumattomia.

173. Komissio pitää Unkarin lainsäädäntöä myös suhteettomana, koska sosiaalisten tavoitteiden rahoittamiseen luontoiseduilla on olemassa vähemmän rajoittavia keinoja, kuten kertaluonteisen maksuosuuden periminen näistä eduista, verohuojennuksen alentaminen sitä vastaavalla määrällä tai se, että jäsenvaltio ostaa Erzsébet-setelit ja jakaa ne kaikkein vähäosaisimmille; lisäksi komissio toteaa, että yksinoikeusjärjestelmä pantiin täytäntöön säätämättä asianmukaisesta siirtymäjaksosta Erzsébet-setelien liikkeellelaskun markkinoilla siihen asti toimineille yrityksille.

174. Unkarin mukaan Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen ei ole taloudellista toimintaa, koska sitä ei harjoiteta markkinaehdoilla eikä sillä tavoitella voittoa ja koska sillä ei myöskään pyritä mihinkään rahastointitavoitteeseen. Liikkeelle laskemisesta saatavia tuloja voidaan nimittäin käyttää vain sosiaalitukiin ja yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti.

175. Unkari lisää, että Erzsébet-setelien liikkeellelaskutoiminta on valtion valvonnassa, sillä se on valtion perustamaa, sääntelemää ja rajaamaa toimintaa. Unkarin mukaan jäsenvaltio voi vapaasti määrittää, saadaanko tällaisia etuuksia myöntää ja missä määrin näin voidaan tehdä. Jäsenvaltio voi myös päättää itse laskea liikkeelle näitä seteleitä sen sijaan, että se avaisi tällaisen toiminnan markkinat. Unkarissa valtio on päättänyt itse harjoittaa tätä toimintaa hallituksen ja eri ammattiliittojen perustaman lomasäätiön välityksellä.

176. Unkari täsmentää, että veroetuihin oikeuttavien setelien liikkeelle laskeminen sisältyy sosiaalisen suojelun järjestelmään, jota kyseisellä toiminnalla rahoitetaan, mikä vastaa periaatetta, jonka mukaan unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja turvata niiden taloudellinen tasapaino.

177. Unkarin mukaan Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen on toimintaa, johon palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatetta ei lähtökohtaisesti sovelleta, koska ateriaseteleillä on merkitystä ainoastaan Unkarin oman vero- ja sosiaalipolitiikan yhteydessä. Unkarin asia on päättää, haluaako se ottaa käyttöön tällaisia seteleitä verotus- tai sosiaalijärjestelmässään, ja niitä voidaan jakaa ainoastaan Unkarissa pätevien verosääntöjen ja -etujen perusteella.

61 — SEUT 51 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”tämän luvun määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa”.

62 — SEUT 62 artiklassa, jossa viitataan SEUT 51 artiklaan, määrätään, että julkisen vallan käyttöön liittyvää toimintaa koskevaa poikkeusta sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin kysymyksiin.

178. Unkari korostaa, että Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle esitetystä komission tiedonannossa ”Kasvua ja yhteenkuuluvuutta tukevat sosiaaliset investoinnit, mukaan luettuna Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpano vuosina 2014–2020”<sup>63</sup> kehoitetaan soveltamaan sosiaalialalla innovatiivisia rahoitustapoja, joihin Erzsébet-setelit Unkarin mukaan kuuluvat.

179. Jos unionin tuomioistuin kuitenkin pitää kyseistä toimintaa taloudellisena toimintana, Unkari väittää toissijaisesti, että tällaisen toiminnan järjestäminen yksinoikeuden nojalla harjoitettavaksi on yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa.

180. Unkari lisää, että suhteellisuusperiaatteen nojalla kyseisen toiminnan uskomisen julkisoikeudelliselle laitokselle, joka veloitetaan tilittämään kaikki saamansa tuotto määrätyn tavoitteen täyttämiseen, on tavoitellun päämäärän kannalta tehokkaampi keino kuin toiminnan järjestäminen markkinaehdoin tai sen verottaminen.<sup>64</sup> Väitteensä tueksi Unkari vetoaa arpajaisia koskevaan merkitykselliseen oikeuskäytäntöön.<sup>65</sup>

181. Riittävän siirtymäjakson väitetystä puuttumisesta Unkari toteaa, etteivät toimijat voi vero- ja sosiaalipolitiikan alalla luottaa siihen, ettei lainsäädäntöön tule muutoksia. Tältä osin Unkari ensinnäkin korostaa, että lainsäädäntömuutokset ovat olleet ennakoitavissa jo huhtikuusta 2011 eli SZÉP-korttia koskevan asetuksen hyväksymisestä lähtien, joten palveluntarjoajille on jäänyt enemmän aikaa kuin komissio väittää, että Erzsébet-setelit ovat vain yksi veroetuihin oikeuttava etuus muiden joukossa, ja niiden osuus toimijoiden työntekijöilleen myöntämien etuuksien kokonaismäärästä on noin 8 prosenttia, ja että toimijat, joilla on valikoimassaan suuri määrä muita seteleitä, jatkavat niiden, mukaan lukien ateriaseteleiden, liikkeelle laskemista kuten ennenkin. Unkarin mukaan sääntöjen muuttaminen ei siis ole vaikuttanut ateriaseteleiden markkinaosuuteen eikä palveluntarjoajia ole syrjäytetty markkinoilta.

## b) Tarkastelu

182. Ennen tarkasteluni aloittamista totean, että asianosaiset eivät nyt käsiteltävässä asiassa ole tuoneet esille kysymystä siitä, kuuluuko Erzsébet-seteleitä koskeva Unkarin lainsäädäntö direktiivin 2006/123 soveltamisalaan ja onko ala yhdenmukaistettu tyhjentävästi tällä direktiivillä. Komissio näyttää lähtevän siitä, ettei mainittua direktiiviä sovelleta, sillä se tarkastelee tämän lainsäädännön yhteensoveltuvuutta ainoastaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kannalta.

183. Näillä kysymyksillä on kuitenkin merkitystä. Kuten nimittäin jo mainitsin, jos katsotaan, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan Erzsébet-setelien liikkeellelaskutoimintaan ja että ala on yhdenmukaistettu tyhjentävästi tällä direktiivillä, mainittua lainsäädäntöä ei voida arvioida EUT-sopimuksen kannalta, vaan sitä on arvioitava yksinomaan tämän direktiivin perusteella.

184. Kuuluuko valtion lomasäätiön yksinoikeudella harjoittama Erzsébet-setelien liikkeeseenlaskutoiminta direktiivin 2006/123 soveltamisalaan?

185. Nähdäkseni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

63 — COM (2013) 83 final/2.

64 — Vastineen 70 kohta.

65 — Tuomio Läärä ym. (C-124/97, EU:C:1999:435, 41 kohta). Huomautan tästä, että Unkari kuitenkin toteaa vastineensa 26 kohdassa, ettei Erzsébet-setelien liikkeellelaskuun voida soveltaa arpajaispalvelujen tarjoamista koskevaa oikeuskäytäntöä nimenomaan siksi, ettei kyseinen toiminta ole luonteeltaan rajat ylittävää, ettei tällainen luonne olisi edes mahdollinen ja ettei mainittuun toimintaan liity samanlaisia riskejä kuin arpajaistoimintaan. Unkarin perustelut ovat näin ollen ristiriitaiset siltä osin kuin on kyse arpajaisia koskevan oikeuskäytännön sovellettavuudesta.



186. Direktiivin 2006/123 kohdetta koskevan 1 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa nimittäin säädetään, ettei tässä direktiivissä käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista.

187. Mainitun direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa tuodaan tähän kohtaan selvennystä täsmentämällä, että "[sen] sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita – – poistamaan nykyisiä monopoleja".<sup>66</sup>

188. Silloin, kun toimintaa ei ole avattu kilpailulle erityisesti siitä syystä, että sitä harjoittaa olemassa oleva julkinen monopoli, se ei mielestäni kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.

189. Mainitun direktiivin valmistelutyöt<sup>67</sup> huomioon ottaen katson, että tämä poissulkeminen voidaan perustella muun muassa sillä, ettei mainitun direktiivin pitäisi vaikuttaa jo palveluja tarjoavien monopolien mahdollisuuteen jatkaa toimintaansa.<sup>68</sup>

190. Edellä esitetyn perusteella katson, että toiminta, joka muodostuu Erzsébet-setelien kaltaisten ateriasetelien liikkeelle laskemisesta yksinoikeuden nojalla, ei kuulu direktiivin 2006/123 aineelliseen soveltamisalaan. Tämän vuoksi ei ole enää tarpeen tutkia, onko ala yhdenmukaistettu tällä direktiivillä.

191. Huomautan kuitenkin, että tämän toiminnan sulkeminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ei mitenkään estä sitä kuulumasta primaarioikeuden ja erityisesti SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisalaan.<sup>69</sup>

192. Vielä on selvitettävä, onko kyseinen liikkeelle laskeminen taloudellista toimintaa, sillä ainoastaan tällaisen toiminnan katsotaan kuuluvan näiden artiklojen soveltamisalaan. Arviointini lopputulos riippuu tästä seikasta. Näin ollen ei ole yllättävää, että asianosaiset ovat esittäneet useita väitteitä tätä seikkaa koskevien näkemystensä tueksi.

193. Tässä yhteydessä on huomautettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että sijoittautumisvapautta koskevissa perustamissopimuksen määräyksissä tarkoitettu sijoittautumisen käsite merkitsee pysyväisluonteista "taloudellisen toiminnan" tosiasiallista harjoittamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin.<sup>70</sup> Taloudellista toimintaa on siten pidettävä sijoittautumisvapauden koko olemassaolon tarkoituksena.

194. Siltä osin kuin on kyse palvelujen tarjoamisen vapaudesta, SEUT 57 artiklan sanamuodosta ilmenee, että perustamissopimuksissa tarkoitettuun palvelujen käsitteeseen sisältyvät suoritukset, joista tavallisesti maksetaan korvaus. Tämän käsitteen määritelmä perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan palvelulla tarkoitetaan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.<sup>71</sup> Unionin tuomioistuimen mukaan korvauksen olennainen piirre on lisäksi se, että korvaus on kyseessä olevan suorituksen taloudellinen vastike.<sup>72</sup>

195. Lisättäköön, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellisen toiminnan ja palvelujen tarjoamisen käsitteitä on tulkittava laajasti, koska niillä määritellään yhden EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden soveltamisala.<sup>73</sup>

66 — Kursivointi tässä.

67 — Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (parlamentin asiakirja A6-0409/2005).

68 — Ehdotuksen s. 33.

69 — Ks. 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, s. 49.

70 — Ks. tuomio VÅLE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 — Ks. vastaavasti mm. tuomio Smits ja Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, 58 kohta).

72 — Ks. tuomio Humbel ja Edel (263/86, EU:C:1988:451, 17 kohta).

73 — Ks. tuomio Deliège (C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

196. Edellä mainittujen oikeuskäytännössä esitettyjen ratkaisujen perusteella on tarkistettava, onko Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa taloudellista toimintaa,<sup>74</sup> koska siitä maksetaan korvaus.

197. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että valtion lomasäätiö laskee Erzsébet-setelit liikkeelle työnantajan puolesta sen jälkeen, kun tämä on päättänyt hankkia niitä. Kuten Unkari itse toteaa vastineessaan, setelien hankkimisesta on työnantajalle taloudellista etua, koska se johtaa ”verovelvoitteiden pienenemiseen”.<sup>75</sup> Työnantaja saa siis ”verohuojennuksia” hankkimistaan ja työntekijöilleen luontoisetuina jakamistaan seteleistä.

198. Näiden seikkojen perusteella katson, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista on pidettävä taloudellisena toimintana seuraavasta neljästä syystä.

199. Ensinnäkin katson, että työnantajan saama verohuojennus on ”taloudellinen vastike” Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisesta ja että sitä on pidettävä korvauksenluonteisena, koska valtion lomasäätiö ei kykenisi rahoittamaan Erzsébet-ohjelmaa ilman seteleistä saamia tuloja.

200. Asiakirja-aineistosta nimittäin ilmenee, ettei ohjelmaa rahoiteta valtion talousarviosta, vaan yksinomaan seteleistä saatavilla tuloilla. Mainittujen setelien liikkeellelaskutoiminta on siis ohjelman ainoa rahoituskeino. Kuten Unkarin vastineessa täsmennetään, myöntäessään työnantajille verohuojennuksen luontoiseduista valtio luopuu merkittävästä määrästä verotuloja, ja nämä tulot käytetään Erzsébet-ohjelmaan, jota toteuttaa valtion lomasäätiö.

201. En pidä vakuuttavana myöskään Unkarin väitettä, jolla pyritään osoittamaan, ettei kyseinen toiminta ole taloudellista toimintaa, koska sillä pyritään sosiaaliseen tavoitteeseen.

202. Tältä osin katson komission tapaan, että itse toiminnan luonne on erotettava siitä saatavien tulojen käyttötarkoituksesta. Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen on siis taloudellista toimintaa, vaikka siitä saatavat tulot käytettäisiinkin sosiaaliseen tarkoitukseen.

203. Tämä ratkaisu perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut arpajaistoimintaa koskevassa tuomiossa Schindler,<sup>76</sup> että ”vaikka – – lainsäädännössä säädetään, että arpajaisista saatuja tuloja saadaan käyttää vain tiettyihin, erityisesti yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin, tai että ne on jopa tuloutettava valtion budjettiin, kyseiset voittojen käyttämistä koskevat säännöt eivät muuta kysymyksessä olevan toiminnan luonnetta eivätkä poista sen taloudellista luonnetta”.<sup>77</sup>

204. Tästä on myös huomautettava, että unionin tuomioistuin on omaksunut samanlaisen ratkaisun arvioidessaan taloudellisen toiminnan käsitettä yrityksen käsitteen määrittämiseksi kilpailuoikeuden alalla.<sup>78</sup>

74 — Tästä on huomautettava, että kyseessä on selvästi itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettava toiminta. Tarkasteltavassa tapauksessa ei voida osoittaa minkäänlaista alaisuussuhdetta.

75 — Vastineen 50 kohta.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Tuomion 35 kohta. Kursivointi tässä.

78 — Tästä on huomautettava, että kilpailuoikeudessa taloudellisen toiminnan käsitettä käytetään määrittämään yrityksen käsitettä. Viimeksi mainittuun käsitteeseen kuuluvat kaikki ”taloudellista toimintaa” harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellisen toiminnan käsitteellä puolestaan tarkoitetaan kaikkea toimintaa, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.



205. Unionin tuomioistuin on nimittäin useaan otteeseen todennut, että ”[kyseisen järjestelmän] sosiaalinen päämäärä ei sellaisenaan riitä estämään kyseisen toiminnan luonnehtimista taloudelliseksi toiminnaksi”.<sup>79</sup> Jotta voitaisiin katsoa, ettei kyseessä ole taloudellinen toiminta, järjestelmän on unionin tuomioistuimen mukaan täytettävä vielä kaksi muuta ehtoa: sen on toteutettava yhteisvastuuperiaatetta ja oltava valtion valvonnan alainen.<sup>80</sup>

206. Vaikka tämä oikeuskäytäntö liittyy kilpailuoikeuteen ja koskee työtaturma- ja ammattitautivakuutuslaitosten toimintaa, mielestäni se pätee analogisesti myös nyt käsiteltävän asian arviointiin, koska se, sovelletaanko asiassa EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä, riippuu – kuten sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tapauksessa – taloudellisen toiminnan käsitteen määritelmästä.

207. Totean komission tapaan, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa kumpikaan edellä mainitussa oikeuskäytännössä mainituista ehdoista ei täyty Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisen yhteydessä. Yhteisvastuuperiaate ei toteudu, koska seteleitä voidaan myöntää ainoastaan työnantajan tahdosta ja sen määrittämään rajaan asti. Kuten komissio aivan oikein väittää, tällaisella liikkumavaralla ei taata sitä, että vähätuloiset työntekijät voivat saada seteleitä parempituloisiin työntekijöihin verrattuna edullisemmin ehdoin. Toisesta, valtion valvontaa koskevasta ehdosta on todettava, ettei Unkari voi velvoittaa työnantajaa hankkimaan Erzsébet-seteleitä, määrittää, keille seteleitä saa tosiasiallisesti myöntää, eikä säätää, minkä arvoisiksi työnantajan on setelit määritettävä.

208. Totean toiseksi, että se, että Erzsébet-setelien liikkeellelaskutoiminnan katsottaisiin vastaavan edellä tämän ratkaisuehdotuksen 178 kohdassa mainitussa komission tiedonannossa tarkoitettuja sosiaalisia investointeja koskevien obligaatioiden kaltaisia välineitä,<sup>81</sup> vahvistaisi entisestään näkemystäni tämän toiminnan luokittelusta ”taloudelliseksi toiminnaksi”. Kuten nimittäin Unkari täsmentää, Erzsébet-setelien hankinta on sosiaalinen investointi, jonka vastineeksi yritys saa verohuojennuksen, ja tätä huojennusta olisi siten pidettävä taloudellisena vastikkeena.

209. Kolmanneksi pidän Unkarin perusteluja ristiriitaisina siltä osin kuin on kyse siitä, onko mainittua toimintaa pidettävä taloudellisena toimintana. Ensin Unkari nimittäin väittää, ettei kyseessä voi olla taloudellinen toiminta ja ettei SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa siten sovelleta,<sup>82</sup> ja toteaa sen jälkeen, ettei näitä kahta artiklaa ole nyt käsiteltävässä asiassa rikottu,<sup>83</sup> mikä nähdäkseni tarkoittaisi, että niitä on ensin katsottu sovellettavan.

210. Neljänneksi on todettava komission tapaan, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista ei voida pitää SEUT 51 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja SEUT 62 artiklassa tarkoitettuna julkisen vallan käyttöön liittyvänä toimintana.

79 — Ks. tuomio Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 — Ibidem (43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 — Unkarin mukaan Erzsébet-seteileillä on aivan sama käyttötapana ja -tarkoitus kuin tällaisilla obligaatioilla. Kyseisessä tiedonannossa komissio täsmentää näiden sosiaalista investointia koskevien obligaatioiden toimintaa toteamalla, että ”sosiaalisesti vaikuttavissa obligaatioissa yksityinen investoija rahoittaa tyypillisesti sosiaalipalvelun tarjoajaa sosiaalisen ohjelman täytäntöönpanossa, ja saa julkiselta sektorilta vastineeksi lupauksen (’obligaation’) saada korvausta alkuperäisestä investoinnista ja hyvän tuoton, jos ohjelmalla saavutetaan ennalta määritetyt sosiaaliset tulokset” (alaviite 17).

82 — Vastineen 45–47 kohta.

83 — Vastineen 48 kohta.

211. Tästä on todettava, että koska SEUT 51 artiklan ensimmäinen kohta ja SEUT 62 artikla ovat poikkeus sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista peruseriaatteista, niitä on tulkittava siten, että niiden ulottuvuus rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisten määräysten nojalla suojella.<sup>84</sup> Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että näissä artikloissa määrätty poikkeus on siten rajoitettava koskemaan vain sellaisia toimintoja, joissa on sellaisenaan kyse välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön.<sup>85</sup>

212. Asiakirja-aineistosta ja erityisesti Unkarin 27.12.2012 päivättyyn perusteltuun lausuntoon esittämästä vastauksesta ilmenee, että se toteaa ainoastaan, että setelien liikkeeseenlaskulla on sosiaalinen julkisen palvelun tehtävä, muttei esitä mitään näyttöä siitä, että tämä toiminta liittyisi välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön. Näin ollen ei voida katsoa, että kyseiseen toimintaan sovellettaisiin SEUT 51 ja SEUT 62 artiklaa.

213. Edellä esitetyn huomioon ottaen katson, Erzsébet-setelien liikkeellelaskutoiminta on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisalaan kuuluvaa taloudellista toimintaa.

214. Vielä on tutkittava, rajoitetaanko kyseessä olevalla Unkarin lainsäädännöllä sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja jos, niin voivatko nämä rajoitukset olla perusteltuja.

215. Ensinnäkin totean, etteivät asianosaiset maininneet SEUT 106 artiklaa käsittelyn kirjallisessa vaiheessa. Vastauksessaan suullisessa käsittelyssä esittelyyn kysymykseen komissio kuitenkin täsmensi, ettei SEUT 106 artiklan 2 kohtaa<sup>86</sup> nyt tarkasteltavassa asiassa sovelleta, koska Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen ei ole yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua.

216. Käytettävissäni olevassa asiakirja-aineistossa ei ole riittävästi tietoja, joiden perusteella olisi mahdollista arvioida, onko näiden setelien liikkeelle laskeminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua. Huomattakoon kuitenkin, että SEUT 106 artiklan 1 kohdan – jossa viitataan EUT-sopimuksen muihin aineellisiin määräyksiin – vastaista on se, että jäsenvaltiot pitävät voimassa lainsäädäntöä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja joka on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa.<sup>87</sup>

217. Toiseksi on todettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa määrätään velvollisuudesta poistaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään näiden vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi.<sup>88</sup>

218. Unionin tuomioistuimien on jo todennut asiassa, joka koski nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kanssa analogista kansallista lainsäädäntöä, että kyseessä on näiden vapauksien rajoitus, sillä mainitussa lainsäädännössä annettiin veroneuvontakeskuksille yksinomainen toimivalta tarjota verovelvollisille tiettyjä vero-oikeudellisia neuvonta- ja avustuspalveluja.<sup>89</sup>

84 — Ks. tuomio komissio v. Saksa (C-160/08, EU:C:2010:230, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 — Ibidem (78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 — Kyseisen määräyksen mukaan ”yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä – – siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa”.

87 — Ks. vastaavasti tuomio Vlaamse Televisie Maatschappij v. komissio (T-266/97, EU:T:1999:144, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio United Pan-Europe Communications Belgium ym. (C-250/06, EU:C:2007:783, 14 ja 15 kohta) ja tuomio ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, 61 kohta).

88 — Ks. tuomio komissio v. Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 — Ks. tuomio Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, 32 kohta).

219. Mainitussa tuomiossa todetaan, että siltä osin kuin on kyse palvelujen tarjoamisen vapaudesta, mainitunlainen kansallinen lainsäädäntö, jolla palvelut varataan näille keskuksille, ”estää täysin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden talouden toimijoiden pääsyn kyseessä olevien palvelujen markkinoille”.<sup>90</sup>

220. Sijoittautumisvapaudesta unionin tuomioistuin toteaa, että koska mainitunlaisella lainsäädännöllä rajataan mahdollisuus veroneuvontakeskusten perustamiseen tietyille oikeussubjekteille, joilla on kotipaikka Italiassa, ”se on omiaan vaikeuttamaan sitä, että muista jäsenvaltioista peräisin olevat talouden toimijat käyttävät oikeuttaan sijoittautua Italiaan tarjotakseen kyseessä olevia palveluja, tai jopa kokonaan estämään sen, että ne käyttävät tätä oikeuttaan”.<sup>91</sup>

221. Lisättäköön, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös katsonut, että ”Flanderin lainsäädäntö, jolla myönnetään yksinoikeus [Flanderiin sijoittautuneelle hollanninkieliselle yksityiselle televisioyhtiölle], tekee mahdottomaksi sen, että toisesta jäsenvaltiosta oleva kilpailijayritys voisi sijoittautua Belgiaan lähettääkseen sieltä koko flaaminkielisen kieliyhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa. – – sijoittautumisvapauden voidaan todeta estyvän pelkästään tämän seikan perusteella”.<sup>92</sup>

222. Nyt käsiteltävässä asiassa Unkarin lainsäädännössä annetaan valtion lomasäätiölle yksinoikeus laskea liikkeelle Erzsébet-seteleitä.

223. Edellä mainitussa oikeuskäytännössä esitettyjen ratkaisujen perusteella se, että valtion lomasäätiölle on varattu yksinoikeus näiden setelien liikkeellelaskutoimintaan, merkitsee mielestäni palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista, koska sillä estetään täysin pääsy näiden setelien liikkeellelaskun markkinoille.

224. Nähdäkseni sellainenkin palveluntarjoaja, jolla ei ole toimipaikkaa Unkarissa, voisi hyvin laskea liikkeelle Erzsébet-setelin kaltaisia ateriaseteleitä. Kuten nimittäin komissio suullisessa käsittelyssä perustellusti totesi, kyseistä toimintaa voidaan harjoittaa etäpalveluna muun muassa internetin tai puhelimen välityksellä, ja tällainen toimintatapa on jo käytössä palvelusetelien liikkeellelaskussa Belgiassa.

225. Sijoittautumisvapauden osalta katson, että kyseisellä Unkarin lainsäädännöllä estetään muita yrityksiä, jotka tahtoisivat laskea liikkeelle Erzsébet-seteliä, sijoittautumasta Unkariin, ja siten rajoitetaan tätä vapautta.

226. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen rajoittava kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan kaikkiin yrityksiin, jotka harjoittavat tai aikovat harjoittaa toimintaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voidaan hyväksyä edellyttäen, että siihen on yleisen edun mukainen pakottava syy, että sillä voidaan taata sillä tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja että sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi.<sup>93</sup>

227. Nyt tarkasteltavan rajoittavan kansallisen lainsäädännön perusteltavuudesta on todettava, etteivät Unkarin esittämät väitteet ole täysin selviä. Kirjelmässään Unkari vetoaa lähinnä kolmeen perusteeseen, nimittäin tarpeeseen säilyttää verotusjärjestelmän johdonmukaisuus, väestön ravitsemuksen parantamiseen ja sosiaalietuusjärjestelmän rahoittamiseen.

90 — Ibidem (33 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa on kyse palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen toteamisesta onnenpelitoiminnan alalla.

91 — Ibidem (34 kohta).

92 — Ks. tuomio Vlaamse Televisie Maatschappij v. komissio (T-266/97, EU:T:1999:144, 114 kohta).

93 — Ks. tuomio Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

228. Verotusjärjestelmän johdonmukaisuuden säilyttämisestä on todettava, ettei Unkari esitä näkemyksensä tueksi minkäänlaisia perusteluja. Komission tapaan minun on vaikea ymmärtää, miten yksinoikeuden antaminen Erzsébet-setelien liikkeelle laskemiseen voisi auttaa säilyttämään kyseisen järjestelmän johdonmukaisuuden.

229. Siltä osin kuin on kyse väestön ravitsemuksen parantamisesta, Unkari ei esitä ainuttakaan sellaista perustetta, joka osoittaisi, että Erzsébet-setelien liikkeellelaskujärjestelmä, sellaisena kuin se nyt on otettu käyttöön, olisi välttämätön ja tämän tavoitteen saavuttamiseen parhaiten soveltuva toimenpide.

230. Sosiaalietuusjärjestelmän rahoittamistavoitteesta Unkari ainoastaan toteaa, että nykyisessä järjestelmässä näiden veroetuihin oikeuttavien setelien liikkeelle laskeminen sisältyy sosiaalisen suojelun järjestelmään ja on osa yhteiskunnallisten resurssien rahoittamisjärjestelmää, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään, ei myöskään kansallisiin säännöksiin, joilla turvataan näiden taloudellinen tasapaino, ja että Erzsébet-setelit ovat Erzsébet-ohjelmasta rahoitettavien toimintojen ainoa tulonlähde ja että ilman niistä saatavia tuloja näin laajaa ohjelmaa ei olisi mahdollista rahoittaa valtion talousarviosta.

231. Unkari väittää, että vaikka sosiaalietuuksien rahoittamistavoite olisi voitu saavuttaa muillakin keinoin, kyseisen toiminnan uskominen julkiselle laitokselle, joka velvoitetaan käyttämään kaikki saamansa tulot määrätyn tavoitteen täyttämiseen, on tehokkain keino sen saavuttamiseksi.

232. Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla todellakin on toimivalta säätää sosiaaliturvajärjestelmistään.<sup>94</sup> Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaa käyttäessään huolehdittava siitä, etteivät ne riko EUT-sopimusta ja etenkin sen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteita koskevia määräyksiä.<sup>95</sup> Saman oikeuskäytännön mukaan sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa kuitenkin olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi näiden periaatteiden rajoittamista voidaan pitää perusteltuna.<sup>96</sup>

233. Nyt tarkasteltavassa asiassa Unkari ei – kuten komissio perustellusti toteaa – ole esittänyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa, että tällainen sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara olisi olemassa.

234. Lisäksi totean komission tapaan, että vaikka katsottaisiin, että tällainen yleistä etua koskevan pakottava syy on olemassa, Unkarin olisi pitänyt osoittaa, miten Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisen antaminen yksinoikeuden nojalla valtion lomasäätiön tehtäväksi oli välttämätöntä ja oikeasuhteista sosiaalietuuksien rahoittamistavoitteen saavuttamiseksi.

235. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on nimittäin osoitettava yhtäältä, että kyseinen lainsäädäntö on tarpeen sillä tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi, ja toisaalta, että tämä sääntely on suhteellisuusperiaatteen mukainen.<sup>97</sup>

94 — Ks. vastaavasti tuomio Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 — Ibidem (74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 — Ibidem (85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 — Ks. tuomio komissio v. Portugali (C-438/08, EU:C:2009:651, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös vastaavasti tuomio Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, 45 kohta) ja tuomio komissio v. Italia (C-260/04, EU:C:2007:508, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

236. Käytettävissäni olevien tietojen perusteella katson, ettei Unkari ole näyttänyt toteen, että se olisi riidanalaista lainsäädäntöä valmistellessaan riittävästi tutkinut, voitaisiinko tavoite saavuttaa muilla, vähemmän rajoittavilla keinoilla.<sup>98</sup> Unkari on ainoastaan väittänyt, että kyseinen järjestelmä, sellaisena kuin se on otettu käyttöön, on tehokkain toimenpide, muttei ole esittänyt mitään näyttöä tämän väitteen tueksi.

237. Näin ollen katson, ettei unionin tuomioistuin kykene tarkistamaan, täytyvätkö välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden edellytykset nyt tarkasteltavassa tapauksessa.

238. Kuten komissio toteaa, Unkari olisi hyvin voinut ottaa käyttöön vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla sosiaalietuuksien rahoittamistavoite olisi voitu saavuttaa.

239. Lisäksi katson komission tapaan, että hieman yli kuukauden siirtymäjakso<sup>99</sup> on mielestäni riittämätön, jotta kyseessä olevat toimijat olisivat voineet kohtuullisesti mukautua uusiin olosuhteisiin.<sup>100</sup> Mielestäni tällainen ratkaisu on erityisen selvä nyt käsiteltävässä asiassa, jossa uusi tilanne johti monopolin syntymiseen veroetuun oikeuttavien ateria-setelien liikkeellelaskun markkinoilla, minkä seurauksena kyseisillä markkinoilla aiemmin toimineet yritykset on syrjäytetty markkinoilta ja niiden liikevaihto on supistunut.<sup>101</sup>

240. Toisin kuin Unkari, katson, ettei sen ole asianmukaista vedota arpajaisia koskevaan oikeuskäytäntöön pyrkiessään osoittamaan, että julkisen monopolin luominen Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista varten on perusteltua ja oikeasuhteista.

241. Huomautan tästä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio voi harkintavaltansa nojalla lainmukaisesti antaa yksinoikeuden rahapelite toimintaan yhdelle ainoalle elimelle.<sup>102</sup>

242. Kyseisestä oikeuskäytännöstä kuitenkin myös ilmenee, että turvautuminen yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmään on valinta, jonka erityisenä tavoitteena on suojella kuluttajia liialliselta tuhlaamiselta pelitoimintaan ja välttää vilpillisten menettelyjen vaara, jonka pelitoimintaa harjoittamalla hankittavat huomattavat rahamäärät aiheuttavat, ja että tästä valinnasta aiheutuvien rajoitusten on täytettävä syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden edellytykset.<sup>103</sup>

243. Kuten komissio perustellusti toteaa, Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisesta ei aiheudu tällaisia rahapeleille ominaisia haittavaikutuksia eli riippuvuutta ja vilpillisiä menettelyjä. Tästä seuraa, ettei kyseisessä oikeuskäytännössä esitettyjä ratkaisuja voida mielestäni soveltaa nyt tarkasteltavaan asiaan.

244. Edellä esitetyn huomioon ottaen katson, että Erzsébet-seteleitä koskeva kanneperuste on otettava tutkittavaksi.

## V Ratkaisuehdotus

245. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

98 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Itävalta (C-320/03, EU:C:2005:684, 89 kohta).

99 — Vuonna 2011 annetun lain nro CLVI hyväksymisestä sen voimaantuloon eli 12.11.2011–1.1.2012.

100 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Itävalta (C-320/03, EU:C:2005:684, 90 kohta).

101 — Tästä on komission tapaan huomautettava, että vaikka kyseiset toimijat voivat edelleen laskea liikkeelle muita veroetuihin oikeutettuja seteleitä, kuten lahjaseteleitä ja koulunaloitusseteleitä, niiden markkinaosuudet ovat Erzsébet-seteleihin verrattuna hyvin vaatimattomat. Komission mukaan Erzsébet-setelien markkinaosuus vuonna 2012 eli lainsäädäntömuutosta välittömästi seuranneena vuonna oli 11,5 prosenttia, kun lahjasetelien vastaava osuus oli 0,4 prosenttia ja koulunaloitussetelien osuus 0,9 prosenttia.

102 — Ks. vastaavasti tuomio Läärä ym. (C-124/97, EU:C:1999:435, 35, 37 ja 39 kohta); tuomio Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, 37 kohta) ja tuomio Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, 48 ja 49 kohta).

103 — Ibidem (vastaavasti 37 ja 39 kohta; 31 ja 36 kohta ja 48 ja 50 kohta).

- jättää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkimatta siltä osin kuin on kyse kanneperusteesta, joka koskee Széchenyi-vapaa-aikakortin liikkeelle laskemisesta ja käytöstä 12.4.2011 annetun hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä säädettyä vaatimusta vähintään viiden vuoden sopimussuhteesta keskinäiseen yhtiöön;
- ottaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen tutkittavaksi ja toteaa sen perustelluksi
  - siltä osin kuin siinä väitetään, että Unkari on laiminlyönyt palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 14 artiklan 3 kohdan mukaiset velvoitteensa, kun se on evännyt ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeiltä mahdollisuuden laskea liikkeelle sähköistä SZÉP-korttia;
  - siltä osin kuin siinä väitetään, että Unkari on laiminlyönyt direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan mukaiset velvoitteensa, kun se on varannut mahdollisuuden tämän kortin liikkeellelaskuun yksinomaan konserneille, joiden jäsenyhtiöt on perustettu Unkarin oikeudessa säädettyyn oikeudelliseen muotoon;
  - siltä osin kuin siinä väitetään, että Unkari on laiminlyönyt direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaiset velvoitteensa, kun se on säätänyt, että voidakseen laskea liikkeelle mainitun kortin yrityksellä on oltava toimipaikka Unkarissa;
  - siltä osin kuin siinä väitetään, että Unkari on laiminlyönyt SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaiset velvoitteensa, kun se on myöntänyt julkiselle laitokselle yksinoikeuden laskea liikkeelle luontoisetuna tarjottavia seteleitä, joilla työntekijät voivat maksaa aterioita, ilman asianmukaista siirtymäjaksoa ja -toimenpiteitä;
- hylkää kanteen muilta osin;
- velvoittaa Euroopan komission ja Unkarin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.