



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

23 päivänä helmikuuta 2016\*

Jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2006/123/EY — 14 16 artikla — SEUT 49 artikla — Sijoittautumisvapaus — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Työnantajien työntekijöilleen antamien verotuksellisesti edullisten arvosetelien, joita voidaan käyttää majoitukseen, vapaa-aikaan ja/tai ruokailuun, liikkeelle laskemisen edellytykset — Rajoitukset — Monopoli

Asiassa C-179/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 10.4.2014,

**Euroopan komissio**, asiamiehinnään A. Tokár ja E. Montaguti, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

**Unkari**, asiamiehinnään M. Z. Fehér ja G. Koós,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen ja C. Lycourgos sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (esittelevä tuomari) ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.5.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.9.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

## tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan, että unionin tuomioistuin

\* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

- toteaa, että Unkari on rikkonut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY (EUVL L 376, s. 36), koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Széchenyi-vapaa-aikakorttia (jäljempänä SZÉP-kortti) koskevan järjestelmän, josta säädetään Széchenyi-vapaa-aikakortin liikkeelle laskemista ja käyttöä sääntelevässä 12.4.2011 annetussa hallituksen asetuksessa nro 55/2011, jota on muutettu tiettyjen verolakien ja muiden vastaavien säädösten muuttamisesta 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI (jäljempänä hallituksen asetus nro 55/2011), siltä osin kuin
  - mainitun hallituksen asetuksen 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä keskinäisistä vapaaehtoisista vakuutusrahastoista annetun vuoden 1993 lain nro XCVI (jäljempänä keskinäisistä vakuutusrahastoista annettu laki) 2 §:n 2 momentin d kohdan, sellaisten yritysten sivuliikkeistä ja kauppaedustajan liikkeistä, joiden kotipaikka on ulkomailla, annetun vuoden 1997 lain nro CXXXII (jäljempänä sivuliikkeistä annettu laki) 2 §:n b kohdan sekä liikeyhtiöistä annetun vuoden 2006 lain nro IV (jäljempänä liikeyhtiöistä annettu laki) 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin kanssa, estetään sivuliikkeitä laskemasta liikkeelle SZÉP-korttia ja rikotaan näin ollen kyseisen direktiivin 14 artiklan 3 alakohtaa ja 15 artiklan 2 kohdan b alakohtaa
  - mainitulla 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä näiden samojen kansallisten säännösten kanssa, rikotaan mainitun direktiivin 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan b alakohtaa ja 3 kohtaa sen vuoksi, että siinä ei hyväksytä saman 13 §:n a–c kohdassa säädettyjen edellytysten kannalta sellaisten konsernien toimintaa, joiden emoyhtiö ei ole Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö ja jonka jäsenet eivät harjoita toimintaansa Unkarin oikeudessa säädetyn muotoisina yhtiöinä
  - hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä näiden samojen kansallisten säännösten kanssa, rikotaan saman direktiivin 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan d alakohtaa ja 3 kohtaa sen vuoksi, että sen mukaan vain pankeilla ja rahoituslaitoksilla on mahdollisuus laskea liikkeelle SZÉP-kortti, koska pelkästään kyseiset laitokset voivat täyttää mainitussa 13 §:ssä säädetyt edellytykset
  - mainittu 13 § on ristiriidassa direktiivin 2006/123 16 artiklan kanssa, koska siinä säädetään, että SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen edellyttää toimipaikkaa Unkarissa
- toteaa toissijaisesti siltä osin kuin tässä kohdassa aikaisemmin mainitut direktiivin 2006/123 säännökset eivät kata mainittuja kansallisia säännöksiä, että hallituksen asetuksella nro 55/2011 säännelty SZÉP-korttia koskeva järjestelmä on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa
- toteaa, että 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI ja Erzsébet-ohjelmasta 6.7.2012 annetulla lailla nro CIII (jäljempänä Erzsébet-laki) säännelty Erzsébet-seteleitä koskeva järjestelmä, jolla julkisille laitoksille myönnetään monopoli kylmäaterioiden arvostelien liikkeelle laskemisen alalla ja joka on tullut voimaan ilman asianmukaista siirtymäaikaa ja -toimenpiteitä, on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa, koska 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1 §:n 5 momentissa ja 477 §:ssä sekä Erzsébet-lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa, 6 §:ssä ja 7 §:ssä säädetään suhteettomista rajoituksista.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

- 2 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 ja 73 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Kilpailukykyiset palvelumarkkinat ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan unionin talouskasvun edistämiseksi ja työpaikkojen syntymiseksi. Sisämarkkinoilla on vielä suuri joukko esteitä, joiden takia monet palveluyritykset, varsinkin pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä ’pk-yritykset’, eivät pysty laajentumaan yli kansallisten rajojen eivätkä hyödyntämään sisämarkkinoita täysitehoisesti. Tämä heikentää Euroopan unionin palveluntarjoajien kansainvälistä kilpailukykyä. Vapaat markkinat, joilla jäsenvaltiot velvoitetaan poistamaan jäsenvaltioiden välisen palvelutoiminnan rajoitukset, merkitsisivät yhdessä suuremman avoimuuden ja laajempien kuluttajille annettavien tietojen kanssa kuluttajille suurempaa valikoimaa parempia ja halvempia palveluita.

--

(5) Tämän vuoksi on välttämätöntä poistaa jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet ja turvattava sekä palvelujen vastaanottajien että palveluntarjoajien tarvitsema oikeusvarmuus, jotta he voivat käyttää tehokkaasti näitä perustamissopimuksen mukaisia perusvapauksia. Koska palvelujen sisämarkkinaesteet vaikuttavat sekä toimijoihin, jotka haluavat sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin, että toimijoihin, jotka tarjoavat palvelua toisessa jäsenvaltiossa sijoittautumatta sinne, palveluntarjoajan on voitava kehittää palvelutoimiaan sisämarkkinoilla joko sijoittautumalla jäsenvaltioon tai hyödyntämällä palvelujen liikkumisen vapautta. Palveluntarjoajilla olisi oltava mahdollisuus valita jompikumpi kahdesta vapaudesta kussakin jäsenvaltiossa soveltamansa kehitysstrategian mukaisesti.

--

(18) Rahoituspalvelut olisi jätettävä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sillä kyseisiä toimia käsitellään erityisessä yhteisön lainsäädännössä, jonka tarkoituksena on tämän direktiivin tapaan toteuttaa todelliset palvelujen sisämarkkinat. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle olisi näin ollen jätettävä kaikki rahoituspalvelut, kuten pankki-, luotto-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalvelut, ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät palvelut, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalvelut ja sijoitusneuvonta mukaan luettuina luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY [(EUVL L 177, s. 1)] liitteessä I mainitut palvelut.

--

(36) Palveluntarjoajan käsitteellä olisi tarkoitettava kaikkia luonnollisia henkilöitä, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia, tai oikeushenkilöitä, jotka harjoittavat jäsenvaltiossa palvelutoimintaa joko sijoittautumisvapauden tai palvelujen vapaan liikkuvuuden nojalla. Palveluntarjoajan käsit[teen] ei tulisi täten rajoittua pelkästään tapauksiin, joissa palvelu suoritetaan rajojen yli palvelujen vapaan liikkuvuuden piirissä, vaan sen tulisi kattaa myös tapaukset, joissa toimija sijoittautuu johonkin jäsenvaltioon kehittääkseen siellä palvelutoimintaansa. --

(37) Palveluntarjoajan sijoittautumispaikan määrittämisessä olisi noudatettava [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan sijoittautumisen käsitteeseen kuuluu taloudellisen toiminnan tosiasiallinen harjoittaminen kiinteästä toimipaikasta määräämättömän ajan. – – Sijoittautumisen ei tarvitse toteutua tytäryhtiön, sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa, vaan siihen riittää [toimisto], 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. – –

--

(40) [Unionin] tuomioistuin on kehittänyt käsitteen 'yleistä etua koskevat pakottavat syyt', joihin tämän direktiivin eräissä säännöksissä viitataan, [SEUT 49 ja SEUT 56] artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä, ja käsite saattaa kehittyä edelleen. Käsite kattaa [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainakin seuraavat alat: – – palvelujen vastaanottajien suojeleminen, kuluttajansuoja – – luotonantajien suojeleminen – –

--

(64) Palvelujen todellisten sisämarkkinoiden luominen edellyttää, että poistetaan sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitukset, joita on vielä eräiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja jotka eivät ole [SEUT 49 ja SEUT 56] artiklan mukaisia. Kielletävät rajoitukset vaikuttavat etenkin palvelujen sisämarkkinoihin, ja ne on järjestelmällisesti purettava mahdollisimman nopeasti.

(65) Sijoittautumisvapaus tarkoittaa ensi kädessä yhtäläisen kohtelun periaatetta, jolla kielletään paitsi kaikenlainen jäsenvaltion kansalaisuuteen perustuva syrjintä myös kaikenlainen välillinen syrjintä, joka perustuu muihin syihin mutta joka voi johtaa samaan tulokseen. Tämän vuoksi palvelutoiminnan aloittamiselle tai harjoittamiselle jäsenvaltiossa pääasiallisena tai toissijaisena toimintana ei saisi asettaa sijoittautumis-, asuin- tai kotipaikkaa tai palvelun pääasiallista suorituspaikkaa koskevia kriteerejä. – –

--

(73) Tutkittaviin vaatimuksiin kuuluvat kansalliset säännöt, joiden mukaan muista kuin ammatilliseen pätevyyteen liittyvistä syistä tietyn toiminnan järjestäminen sallitaan vain määrätyille palveluntarjoajille. Vaatimuksiin kuuluvat myös palveluntarjoajalle asetettu velvoite valita tietty oikeudellinen muoto, kuten, että tämän on oltava oikeushenkilö, henkilöyhtiö, voittoa tavoittelematon yhteisö tai pelkästään luonnollisten henkilöiden omistama yhtiö – –

3 Direktiivin 2006/123 1 artiklan otsikko on "Kohde", ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta niin, että samalla taataan palvelujen korkea laatu."

4 Mainitun direktiivin 2 artiklan otsikko on "Soveltamisala", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

--

b) rahoituspalvelut, kuten pankki-, luotto-, vakuutus- ja jälleenvakuutuspalvelut, ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksilöllisiin lisäeläkejärjestelyihin liittyvät palvelut, arvopaperi-, sijoitusrahasto- ja maksupalvelut ja sijoitusneuvonta mukaan luettuina direktiivin 2006/48/EY liitteessä I mainitut palvelut;

--”

5 Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’palvelulla’ itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [SEUT 57] artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus;

2) ’palveluntarjoajalla’ luonnollista henkilöä, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, tai [SEUT 54] artiklassa tarkoitettua jäsenvaltioon sijoittautunutta oikeushenkilöä, joka tarjoaa tai tuottaa palvelun;

--

4) ’sijoittautumisjäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jonka alueelle kyseinen palveluntarjoaja on sijoittautunut;

5) ’sijoittautumisella’ [SEUT 49] artiklassa tarkoitettua palveluntarjoajan tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu;

--

8) ’yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä’ syitä, jotka [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: -- kuluttajien [ja] palvelujen vastaanottajien -- suojelu --

--

10) ’jäsenvaltiolla, jossa palvelu tarjotaan’ jäsenvaltiota, jossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja toteuttaa palvelun;

--”

6 Direktiivin 2006/123 III luvun otsikko on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”. Se sisältää 2 jakson, jonka otsikko on ”Kielletyt tai arvioitavat vaatimukset” ja johon sisältyvät kyseisen direktiivin 14 ja 15 artikla.

7 Mainitun direktiivin 14 artiklan otsikko on ”Kielletyt vaatimukset”, ja siinä 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;

--”

- 8 Saman direktiivin 15 artiklan otsikko on ”Arvioitavat vaatimukset”, ja siinä säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältykö 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 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.

--

6. 28 päivästä joulukuuta 2006 alkaen jäsenvaltiot eivät saa asettaa 2 kohdassa tarkoitettua tyyppisiä uusia vaatimuksia, elleivät ne ole 3 kohdassa säädettyjen ehtojen mukaisia.

--”

- 9 Direktiivin 2006/123 IV luvun otsikko on ”Palvelujen vapaa liikkuvuus”. Se sisältää 1 jakson, jonka otsikko on ”Palvelujen tarjoamisen vapaus ja siihen liittyvät poikkeukset” ja jossa on kyseisen direktiivin 16 artikla, jonka otsikko on ”Palvelujen tarjoamisen vapaus” ja jossa 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.

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. --

--”

#### *Unkarin oikeus*

#### Tuloverolaki

- 10 Luonnollisten henkilöiden tuloverosta annetun vuoden 1995 lain nro CXVII (jäljempänä tuloverolaki) 71 §:n mukaan työnantajat voivat myöntää työntekijöilleen luontoisetuja verotuksellisesti edullisin ehdoin.
- 11 Tuloverolain, sellaisena kuin se on muutettuna 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI, viimeksi mainitun lain 477 §:n mukaan 1.1.2012 alkaen voimaan tulleen version 71 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Työnantajan työntekijälle myöntämänä luontoisetuna pidetään

--

- b) --

- bb) Erzsébet-seteleinä myönnettävää palkanosaa, jonka määrä kuukaudessa saa olla enintään 5 000 [Unkarin forinttia (HUF) (noin 16 euroa)] [kyseinen määrä on nostettu 8 000 HUF:iin (noin 26 euroa) 1.1.2013 alkaen] ja joka myönnetään edun perusteena olevan oikeussuhteen jokaiselta alkaneelta kuukaudelta (ja kuluvalta verovuodelta myös taannehtivasti)

- c) [SZÉP-kortin] osalta

- ca) kortin ’majoitustilille’ ladattavaa [hallituksen asetuksessa nro 55/2011] tarkoitettuihin majoituspalveluihin käytettävää tukea, jonka määrä saman verovuoden aikana saa olla enintään 225 000 HUF [(noin 720 euroa)], jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta



- cb) kortin 'ruokailutilille' ladattavaa [hallituksen asetuksessa nro 55/2001] tarkoitettuihin lämminruokaravintoloissa (mukaan lukien työpaikkaruokaloissa) tarjottaviin ruokailupalveluihin käytettävää tukea, jonka määrä saman verovuoden aikana saa olla enintään 150 000 HUF [(noin 480 euroa)], jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta
- cc) kortin 'vapaa-aikatilille' ladattavaa [hallituksen asetuksessa nro 55/2001] tarkoitettuihin palveluihin käytettävää ja vapaa-aikaan, virkistykseen ja terveyden ylläpitoon tarkoitettua tukea, jonka määrä saman verovuoden aikana saa olla enintään 75 000 HUF [(noin 240 euroa)], jos se on peräisin useilta liikkeellelaskijoilta

--”

- 12 Tuloverolain 3 §:n 87 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1 §:n 5 momentilla, säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan

--

- 87) 'Erzsébet-seteleillä': [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Unkarin kansallinen vapaa-ajan säätiö, jäljempänä MNÜA)] sähköisenä tai paperisena liikkeelle laskemia arvoseteleitä, joita voidaan käyttää valmisaterioiden ostamiseen --”

Hallituksen asetus nro 55/2011

- 13 Hallituksen asetuksen nro 55/2011 2 §:n 2 momentin a kohdan mukaan SZÉP-korttia ”käytetään yksinomaan tuen saaneen työntekijän, hänen perheenjäsentensä, hänen työnantajansa ja palveluntarjoajan tunnistamiseen, eikä sille voida ladata sähköistä rahaa eikä sitä voida käyttää suorien maksujen suorittamiseen”.
- 14 Mainitun asetuksen 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[SZÉP-korttia] saa laskea liikkeelle [keskinäisistä vakuutusrahastoista annetun lain] 2 §:n 2 momentin d kohdassa tarkoitettu palveluntarjoaja – luonnollisia henkilöitä ja mainittuun palveluntarjoajaan sopimussuhteessa olevia palveluntarjoajia lukuun ottamatta – joka on perustettu toistaiseksi tai vähintään viiden vuoden määräajaksi kortin liikkeelle laskemisesta lukien ja joka yhdessä saman konserniksi hyväksytyin tai [liikeyhtiöistä annetussa laissa] tarkoitettulla tavalla tosiasiallisesti konsernina toimivan liikeyhtiön kanssa tai sellaisen keskinäisistä vakuutusrahastoista annetun lain 2 §:n 2 momentin a kohdassa määritellyn keskinäisen vakuutusrahaston 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 päättyneen tilikautensa aikana laskenut maksupalvelujensa yhteydessä liikkeelle itse vähintään 100 000 kappaletta muita maksuvälineitä kuin käteistä
- c) sillä on vähintään kahden vuoden kokemus tuloverolain 71 §:ssä tarkoitettuihin luontoisetuihin oikeuttavien sähköisten arvosetikorttien liikkeelle laskemisesta, ja se on viimeisimmän päättyneen tilikautensa tilinpäätöstietojen mukaan laskenut liikkeelle yli 25 000 tällaista korttia.

--”



## Keskinäisistä vakuutusrahastoista annettu laki

- 15 Keskinäisistä vakuutusrahastoista annetun lain 2 §:n 2 momentin a ja d kohta sisältävät seuraavat määritelmät:

”a) ’vapaaehtoisella keskinäisellä vakuutusrahastolla’ (jäljempänä keskinäinen vakuutusrahasto) [tarkoitetaan] luonnollisten henkilöiden (jäljempänä keskinäisen vakuutusrahaston jäsenet) autonomiaa, keskinäisyyttä, yhteisvastuuta ja vapaaehtoista osallistumista koskevien periaatteiden nojalla perustamaa yhteenliittymää, joka järjestää ja rahoittaa sosiaaliturvasta tarjottavia etuuksia sekä terveyden ylläpitoa edistäviä etuuksia täydentävät tai tasoittavat taikka ne korvaavat etuudet (jäljempänä etuudet). Keskinäinen vakuutusrahasto järjestää, rahoittaa ja tarjoaa etuutensa jäsentensä säännöllisesti suorittamalla maksuilla yksittäisten tilien hallinnointiin perustuen. Hallinnointia ja vastuuta koskevat säännöt ja keskinäisen vakuutusrahaston toimintoihin liittyvät valtuudet vahvistetaan tässä laissa

– –

d) ’palveluntarjoajalla’ [tarkoitetaan] jokaista luonnollista henkilöä, oikeushenkilöä ja oikeuskelpoisuutta vailla olevaa liikeyhtiötä, joka keskinäisen vakuutusrahaston kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella suorittaa keskinäisen vakuutusrahaston toimintaan kuuluvia, ne mahdollistavia tai niitä edistäviä toimia tai joka itse tarjoaa tällaisia keskinäiselle vakuutusrahastolle ominaisia palveluja, sairaskassapalveluja lukuun ottamatta. Palveluntarjoajana pidetään erityisesti jokaista henkilöä, joka hoitaa säilytystoimintoja edellä määritellyn keskinäisen vakuutusrahaston lukuun tai jonka keskinäinen vakuutusrahasto on valtuuttanut hoitamaan sen sijoitustoimia ja/tai varmistamaan sen kirjanpidon ja sen rekisterien hallinnoinnin, sekä jokaista henkilöä, jonka tehtävänä on hankkia jäseniä keskinäiseen vakuutusrahastoon tai joka hoitaa palvelujen järjestämistä koskevaa toimintaa sairaskassojen lukuun. Palveluntarjoajaksi katsotaan myös jokainen henkilö, joka suorittaa keskinäiseen vakuutusrahastoon liittyen edellä määritellyn kaltaisia toimia tässä kohdassa tarkoitetun palveluntarjoajan kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla.”

## Liikeyhtiöistä annettu laki

- 16 Liikeyhtiöistä annetun lain 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa säädetään niiden liikeyhtiöiden perustamista, organisaatiota ja toimintaa koskevista säännöistä, joiden kotipaikka on Unkarissa. – –”

- 17 Mainitun lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Liikeyhtiö voidaan perustaa ainoastaan tässä laissa säädettyssä muodossa.

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

- 18 Saman lain 55 §:ssä säädetään hyväksytyjen konsernien osalta seuraavaa:

”1. Kirjanpitolain mukaan liikeyhtiö, jolla on velvollisuus toimittaa vuosittain konsolidoitu tilinpäätös (määräysvaltaa käyttävä yhtiö), ja osakeyhtiö tai rajavastuuyhtiö, jossa määräysvaltaa käyttävä yhtiö käyttää kirjanpitolaissa tarkoitettua ratkaisevaa vaikutusvaltaa (määräysvallan alainen yhtiö), voivat 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 liikeyhtiöistä erillisiä oikeussubjekteja.”

19 Liikeyhtiöistä annetun lain 64 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Edellä 60 §:n vaatimuksia sovelletaan silloinkin, kun samaan konserniin kuuluvat liikeyhtiöt eivät ole tehneet keskenään määräysvaltasopimusta eivätkä rekisteröityneet hyväksytyksi konserniksi, jos ne määräysvaltaa käyttävän yhtiön ja määräysvallan alaisen yhtiön tai alaisten yhtiöiden 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.”

Sivuliikkeistä annettu laki

20 Sivuliikkeistä annetun lain 2 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan

--

b) ’sivuliikkeellä’ oikeuskelpoisuutta vailla olevaa ja kaupallisesti itsenäistä ulkomaisen yrityksen liiketoimintayksikköä, joka on merkitty valtion kauppa- ja yhtiörekisteriin sellaisena ulkomaisen yrityksen sivuliikkeenä, jolla on itsenäinen yhtiömuoto.”

Erzsébet-laki

21 Erzsébet-lain 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

22 Mainitun 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’ [MNÜA:n] liikkeelle laskemia arvoseteleitä, joita käytetään

ba) valmisaterioiden ostamiseen ja lämminruokapalvelujen ostamiseen ravintoloissa,

bb) sellaisten määrättyjen tuotteiden ja palvelujen ostamiseen, jotka tarjotaan maksajan maksettavina olevien verojen ja maksujen suorittamista vastaan tai verovapautuksena,

bc) lasten kouluttamisen ja lapsille annettavan hoidon edellyttämien tuotteiden ja palvelujen ostamiseen,

bd) laissa sosiaalsiin tarkoituksiin määritettyjen tavaroiden ja palvelujen ostamiseen.

2. Erzsébet-ohjelman täytäntöönpanosta vastaa [MNÜA].

--”

- 23 MNÜA on Unkarissa rekisteröity yleishyödyllinen säätiö. Se käyttää sille osoitettuja varoja sosiaaliseen lomatoimintaan, siihen liittyvien palvelujen ja etuuksien tarjoamiseen ja muiden sosiaalisten ohjelmien täytäntöönpanoon.
- 24 Erzsébet-lain 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ”[MNÜA] voi Erzsébet-ohjelmaan liittyviä tehtäviä hoitaessaan tehdä sopimuksia yksityisten laitosten, liikeyhtiöiden ja muiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kanssa”.
- 25 Mainitun lain 7 § koskee lain voimaantuloa.

### **Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa**

- 26 Koska komissio katsoi, ettei Unkari ollut noudattanut direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklan, 14 artiklan 3 alakohtan, 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b ja d alakohtan ja 3 kohdan ja 16 artiklan sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan antaessaan vuoden 2001 aikana uuden ateria-, vapaa-aika- ja lomaseteleitä koskevan kansallisen säännösten, se lähetti 21.6.2012 kyseiselle jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen. Unkari vastasi kyseiseen huomautukseen 20.7.2012 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti väitetyt rikkomiset.
- 27 Komissio laati 22.11.2012 perustellun lausunnon, jossa se väitti, että mainittu kansallinen säännöstö on ristiriidassa kaikkien edellä mainittujen unionin oikeuden säännösten ja määräysten kanssa lukuun ottamatta kuitenkin mainitun direktiivin 10 artiklaa, jonka rikkomiseen ei enää vedottu. Komissio kehotti näin ollen Unkaria toteuttamaan mainitun perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.
- 28 Koska komissio ei ollut tyytyväinen sille 27.12.2012 lähetettyyn vastaukseen sisältyviin selityksiin, se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

### **Kanteen tarkastelu**

- 29 Komissio esittää kanteessaan eri kanneperusteita, jotka koskevat niitä edellytyksiä, jotka Unkarin säännöstössä asetetaan tiettyjen sellaisten verotuksellisesti edullisten välineiden liikkeelle laskemista koskevalle toiminnalle, jotka esittäessään työntekijät voivat saada palveluntarjoajilta tiettyjä majoitus-, vapaa-aika- ja/tai ruokailupalveluja työnantajan työntekijöilleen myöntäminä luontoisetuina.
- 30 Mainitut kanneperusteet koskevat tässä tapauksessa tarkemmin sanottuna kahteen näistä välineistä eli yhtäältä SZÉP-korttiin ja toisaalta Erzsébet-seteleihin – joita tarkastellaan jäljempänä peräkkäin – sovellettavaa oikeudellista järjestelmää.

### *Kanneperusteet, jotka liittyvät SZÉP-kortin liikkeelle laskemisen edellytyksiin*

- 31 Komissio huomauttaa erityisesti, että tuloverolain 71 §:n 1 momentin mukaan ravintoloiden ja julkisten ruokaloiden tarjoamat ruokailupalvelut voidaan työpaikkaruokaloita lukuun ottamatta luonnehtia mainitussa laissa tarkoitetuiksi luontoiseduiksi ainoastaan SZÉP-korttia käytettäessä.

- 32 Mainitun kortin liikkeelle laskemisen edellytykset, sellaisina kuin ne on vahvistettu hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä, ovat tältä osin kuitenkin niin tiukat, että pelkästään äärimmäisen suppea ryhmä yrityksiä voi laskea kyseisen kortin liikkeelle.
- 33 Komissio väittää kanteessaan pääasiallisesti, että mainituilla edellytyksillä rikotaan niiden tiukan luonteen vuoksi usealla perusteella direktiivin 2006/123 14–16 artiklaa. Se väittää toissijaisesti, että nämä samat edellytykset ovat ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa.

#### Direktiivin 2006/123 rikkomista koskevat kanneperusteet

- 34 Alustavasti on huomautettava, että – kuten asianosaisten toimittamista selityksistä ilmenee – SZÉP-kortti on verotuksellisesti edullinen väline, jonka esittäessään työntekijät voivat saada mainitun välineen liikkeellelaskijaan sopimussuhteessa olevalta palveluntarjoajalta valikoiman erityisiä palveluja, eli majoituspalveluja ja eräitä vapaa-aika- ja ruokailupalveluja, työnantajan työntekijöilleen myöntäminä luontoisetuina, ja kyseinen liikkeellelaskija maksaa puolestaan mainituille palveluntarjoajille myöhemmin korvauksen liikkeellelaskijaa työnantajaan sitovien sopimusvelvoitteiden nojalla.
- 35 Hallituksen asetuksen nro 55/2011 2 §:n 2 momentin a kohdassa täsmennetään, että SZÉP-korttia käytetään yksinomaan työntekijän ja palveluntarjoajan tunnistamiseen, eikä sille voida ladata sähköistä rahaa eikä sitä voida käyttää suorien maksujen suorittamiseen.
- 36 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 62–65 kohdassa todennut, kyseisen kortin liikkeelle laskemista koskevaa toimintaa ei siis voida pitää ”rahoituspalveluna”, joka ei direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, mitä Unkarin hallitus ei myöskään ole kyseenalaistanut unionin tuomioistuimessa.

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

#### Asianosaisten lausumat

- 37 Komissio vaati ensimmäisessä kanneperusteessaan, sellaisena kuin se on muotoiltu sen kanteen vaatimuksissa, unionin tuomioistuinta toteamaan, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §, kun sitä luetaan yhdessä keskinäisistä vakuutusrahastoista annetun lain 2 §:n 2 momentin d kohdan, sivuliikkeistä annetun lain 2 §:n b kohdan sekä liikeyhtiöistä annetun lain 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin kanssa, on ristiriidassa direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 alakohdan ja 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa, koska sen mukaan sivuliikkeet eivät voi laskea liikkeelle SZÉP-korttia.
- 38 Komissio on todennut kuitenkin istunnossa unionin tuomioistuimen kysymyksen johdosta, että se luopuu kyseisen kanneperusteen toisesta osasta, joka koskee mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan rikkomista.
- 39 Komissio väittää kanneperusteen siitä osasta, joka koskee saman direktiivin 14 artiklan 3 alakohdan rikkomista, että tämän tuomion 37 kohdassa mainituista kansallisista säännöksistä seuraa yhdessä, että ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeitä ei voida pitää hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä tarkoitettuna ”palveluntarjoajana” eivätkä ne saa näin ollen laskea liikkeelle SZÉP-kortteja.

- 40 Tällaisella poissulkemisella rikotaan kuitenkin direktiivin 2006/123 14 artiklan 3 alakohtaa, jossa jäsenvaltioita kielletään ehdottomasti ja sulkemalla pois kaikki oikeuttamismahdollisuudet asettamasta palvelutoiminnan aloittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksen, jolla rajoitetaan palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen ja toissijaisen toimipaikan välillä, mukaan lukien rajoitukset, jotka koskevat vapautta valita toimipisteen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön välillä.
- 41 Unkarin hallitus väittää puolustukseksensa, että koska ulkomaisten yhtiöiden sivuliikkeiden poissulkemisella voidaan varmistaa, että SZÉP-korttien liikkeellelaskija on asianmukaisesti integroitunut Unkarin talouselämään ja sillä on siis vaadittava kokemus ja infrastruktuuri, tällainen toimenpide on oikeutettu niiden tässä tapauksessa tavoiteltujen päämäärien kannalta, joita ovat kuluttajien eli SZÉP-kortteja käyttävien työntekijöiden suojeleminen ja luotonantajien eli tällaisten korttien käytön hyväksyvien palveluntarjoajien suojeleminen kyseisen liikkeellelaskijan maksukyvyttömyyteen liittyviltä riskeiltä.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 42 Heti alkuun on huomautettava, että asianosaisten kesken on selvää, että toisissa jäsenvaltioissa perustettujen yhtiöiden unkarilaiset sivuliikkeet eivät voi hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n nojalla, kun sitä luetaan yhdessä muiden tämän tuomion 37 kohdassa lueteltujen kansallisen oikeuden säännösten kanssa, toimia Unkarissa SZÉP-korttien liikkeellelaskijana.
- 43 Tässä yhteydessä on palautettava mieleen, että direktiivin 2006/123 14 artiklassa kielletään jäsenvaltioita asettamasta palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan jotain kyseisen artiklan 1–8 kohdassa luetelluista vaatimuksista, ja ne veloitetaan näin ollen poistamaan tällaiset vaatimukset ensisijaisesti ja systemaattisesti (tuomio Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 26 kohta).
- 44 Näin kiellettyjen vaatimusten piiriin kuuluvat muun muassa – kuten mainitun direktiivin 14 artiklan 3 alakohdasta seuraa – vaatimukset, joilla rajoitetaan palveluntarjoajan vapautta valita pääasiallisen tai toissijaisen toimipaikan välillä ja vapautta valita toimipisteen, sivuliikkeen tai tytäryhtiön välillä. Juuri tästä on kuitenkin kyse – kuten tämän tuomion 42 kohdassa on juuri huomautettu – riitautetun kansallisen säännösten osalta.
- 45 Unionin tuomioistuin on jo todennut Unkarin hallituksen esittämistä oikeuttamisperusteista, että direktiivin 2006/123 14 artiklan sanamuodosta sekä kyseisen direktiivin yleisestä rakenteesta seuraa, ettei kyseisessä artiklassa lueteltuja vaatimuksia voida oikeuttaa (tuomio Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 28–35 kohta).
- 46 Unionin tuomioistuin on korostanut tässä yhteydessä etenkin sitä, että tällaisella kiellolla, johon ei liity oikeuttamismahdollisuutta, pyritään takaamaan tiettyjen sellaisten sijoittautumisvapautteen kohdistuvien rajoitusten järjestelmällinen ja riipä poistaminen, joiden unionin lainsäätaja ja unionin tuomioistuin oikeuskäytännössään ovat katsoneet haittaavan vakavasti sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa, ja sillä pyritään näin ollen EUT-sopimuksen mukaiseen tavoitteeseen (tuomio Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 39 kohta).
- 47 Näin ollen on todettava, että vaikka SEUT 52 artiklan 1 kohdassa sallitaankin se, että jäsenvaltiot perustelevat sijoittautumisvapauden rajoitusta merkitseviä kansallisia toimenpiteitä jollakin kyseisessä määräyksessä luetelluista syistä, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei unionin lainsäätaja voi silloin, kun se antaa sellaisen johdetun oikeuden säädöksen, kuten direktiivin 2006/123, jolla konkretisoidaan perussopimuksessa vahvistettua perusvapautta, rajata tiettyjä poikkeuksia, varsinkin silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – asianomaisella johdetun oikeuden säännöksellä ainoastaan

vahvistetaan unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan kyseessä olevan kaltainen vaatimus on yhteensopimaton sellaisten perusvapauksien kanssa, joihin talouden toimijat voivat vedota (ks. vastaavasti tuomio Rina Services ym., C-593/13, EU:C:2015:399, 40 kohta).

48 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee mainitun direktiivin 14 artiklan 3 alakohdan rikkomista, on näin ollen hyväksyttävä.

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

#### Asianosaisten lausumat

49 Komissio vaatii toisessa kanneperusteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §, kun sitä luetaan yhdessä tämän tuomion 37 kohdassa lueteltujen muiden kansallisten säännösten kanssa, on ristiriidassa direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan kanssa, koska siinä ei hyväksytä mainitun 13 §:n a–c kohdassa säädettyjen edellytysten kannalta sellaisten konsernien toimintaa, joiden emoyhtiö ei ole Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö ja joiden jäsenet eivät harjoita toimintaansa Unkarin oikeudessa säädetyn muotoisina yhtiöinä.

50 Komissio muistuttaa tässä yhteydessä, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä säädetään, että voidakseen laskea liikkeelle SZÉP-kortin palveluntarjoajan on täytettävä kyseisen 13 §:n a–c kohdassa tarkoitettut edellytykset mahdollisesti sellaisen konsernin välityksellä, joka on hyväksytty liikeyhtiöistä annetussa laissa konserniksi tai joka toimii tosiasiallisesti konsernina ja johon se kuuluu.

51 Mainitun toimielimen mukaan kyseisen lain 55 §:n 1 ja 3 momentissa ja 64 §:ssä säädetään kuitenkin, että vain liikeyhtiö voidaan luonnehtia tällaisen konsernin määräysvaltaa käyttäväksi yhtiöksi, kun taas mainitun lain 1 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin mukaan tällaisella liikeyhtiöllä on oltava kotipaikka Unkarissa ja se voidaan perustaa ainoastaan samassa laissa säädettyssä muodossa. Mainitun 55 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi, että konsernien osalta määräysvallan alainen yhtiö voi olla ainoastaan osakeyhtiö tai rajavastuuyhtiö, joka on perustettu Unkarin oikeuden mukaan ja jonka kotipaikka on Unkarissa.

52 Kyseiset vaatimukset ovat siten komission mukaan ristiriidassa direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan kanssa, joissa säädetään, että yrityksiä ei voida velvoittaa valitsemaan tiettyä oikeudellista muotoa, paitsi jos tällainen velvollisuus on syrjimätön, välttämätön ja oikeasuhteinen. Mainitut vaatimukset ovat näet syrjiviä, sillä niillä asetetaan selvästi huonompaan asemaan liikeyhtiöt, joiden kotipaikka ei ole Unkarissa, eikä Unkarin hallitus ole myöskään osoittanut konkreettisesti kyseisten vaatimusten välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.

53 Unkarin hallitus väittää puolustukseksaan, että konserniin kuulumiseen näin liittyvillä rajoituksilla voidaan varmistaa, että liikkeellelaskija on asianmukaisesti integroitunut Unkarin talouselämään ja että sillä on vaadittu infrastruktuuri ja kokemus erityisesti SZÉP-korttia vastaavien sähköisten arvosetelien liikkeelle laskemisen ja hallinnoinnin alalla, joten mainitut rajoitukset ovat oikeutettuja niiden kuluttajien ja luotonantajien suojelun tavoitteiden nojalla, joihin on jo viitattu tämän tuomion 41 kohdassa.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

54 On huomautettava, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kaltaisia vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset.



- 55 Mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohta koskee vaatimuksia, joilla palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi asetetaan tarve siitä, että palveluntarjoaja valitsee tietyn oikeudellisen muodon.
- 56 Saman direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa luetellut kumulatiiviset ehdot koskevat ensinnäkin asianomaisten vaatimusten syrjimättömyyttä eli vaatimukset eivät voi olla suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen; toiseksi niiden välttämättömyyttä eli vaatimusten on oltava perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin; ja kolmanneksi niiden oikeasuhteisuutta eli mainittujen vaatimusten on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, niillä ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.
- 57 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 6 kohdassa säädetään lisäksi, että 28.12.2006 alkaen jäsenvaltiot eivät saa asettaa kyseisen 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun tyyppisiä uusia vaatimuksia, elleivät ne ole mainitun artiklan 3 kohdassa säädettyjen ehtojen mukaisia.
- 58 Tässä tapauksessa komission esittämillä väitteillä pyritään siihen, että niillä kansallisilla säännöksillä, jotka mainittu toimielin yksilöi kanteessaan, todetaan otettavan käyttöön mainitun direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun tyyppisiä vaatimuksia ja – jos mainitut vaatimukset eivät täytä kyseisen 15 artiklan 3 kohdassa mainittuja ehtoja – että kyseisten kansallisten säännösten todetaan olevan ristiriidassa mainitun artiklan 1–3 kohdan kanssa.
- 59 On siis tarkastettava, kuuluvatko mainituista kansallisista säännöksistä ilmenevät vaatimukset – kuten komissio väittää – saman direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan.
- 60 Viimeksi mainitun säännöksen ulottuvuuden määrittämiseksi on käytettävä perustana paitsi kyseisen säännöksen sanamuotoa myös sen tarkoitusta ja systematiikkaa direktiivillä 2006/123 käyttöön otetun järjestelmän yhteydessä (ks. analogisesti tuomio Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, 34 kohta).
- 61 Kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohta koskee sen sanamuodon mukaan tilanteita, joissa ”palveluntarjoajalta” edellytetään ”tietyn oikeudellisen muodon” ”valitsemista”.
- 62 Mainitun direktiivin johdanto-osan 73 perustelukappaleesta ilmenee tältä osin, että tästä on kyse esimerkiksi silloin, kun palveluntarjoajalle asetetaan velvoite siitä, että sen on oltava oikeushenkilö, henkilöyhtiö, voittoa tavoittelematon yhteisö tai pelkästään luonnollisten henkilöiden omistama yhtiö. Kuten se, että mainittu luettelo ei ole tyhjentävä, sekä kyseisen luettelon sisältö antavat ymmärtää, saman direktiivin 15 artiklan 2 kohdan b alakohdassa käytetty käsite ”tietty oikeudellinen muoto” on siis ymmärrettävä laajasti.
- 63 Tällainen laaja tulkinta on lisäksi sen direktiivin 2006/123 tavoitteen mukainen, jolla pyritään – kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan toisesta ja viidennestä perustelukappaleesta ilmenee – poistamaan jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet vapaiden ja kilpailukykyisten sisämarkkinoiden toteuttamisen tukemiseksi (ks. mm. tuomio Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, 26 kohta). Jäsenvaltion säännöstö, jonka mukaan palveluntarjoajalla on oltava tietty oikeudellinen muoto tai asema, merkitsee palveluntarjoajien sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden huomattavaa rajoitusta (ks. vastaavasti mm. tuomio komissio v. Italia, C-439/99, EU:C:2002:14, 32 kohta ja tuomio komissio v. Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, 41 ja 42 kohta).
- 64 Tässä tapauksessa hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:stä, kun sitä luetaan yhdessä tämän tuomion 37 kohdassa mainittujen muiden säännösten ja erityisesti liikeyhtiöistä annettuun lakiin sisältyvien säännösten kanssa, ilmenee, SZÉP-korttien liikkeellelaskijan asema voi siinä tapauksessa, että palveluntarjoajan tarkoituksena on täyttää mainitussa 13 §:ssä säädetyt edellytykset toisen yhtiön kanssa konsernin yhteydessä, edellyttää muun muassa sitä, että mainitun liikkeellelaskijan on oltava osa



konsernia, jossa yhtäältä sillä on Unkarin oikeuden mukaan perustetun liikeyhtiön ja erityisesti osakeyhtiön tai rajavastuuyhtiön muoto ja toisaalta se on sellaisen Unkarin oikeuden mukaan perustetun liikeyhtiön tytäryhtiö, joka itse täyttää hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa mainitut edellytykset.

- 65 Tällaisissa tapauksissa palveluntarjoajalta siis vaaditaan samalla kertaa, että se on oikeushenkilö, että sillä on tältä osin liikeyhtiön – joka on lisäksi tyypiltään hyvin erityinen – muoto ja että se on sellaisen yhtiön tytäryhtiö, joka itse toimii liikeyhtiön muodossa. Tällaisten edellytysten johdosta siis mainitulle liikkeellelaskijalle asetetaan useita direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja sen oikeudelliseen muotoon liittyviä rajoituksia.
- 66 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen vaatimukset eivät ole ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa, jos muun muassa ne eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä yrityksen kotipaikan suhteen.
- 67 Tässä tapauksessa tämän tuomion 65 kohdassa mainittuihin rajoituksiin liittyy vaatimus siitä, että palveluntarjoaja ja sen konsernin määräysvaltaa käyttävä yhtiö, johon palveluntarjoaja mahdollisesti kuuluu, on perustettu Unkarin oikeuden mukaan, mikä liikeyhtiöistä annetun lain 1 §:n 1 momentin, 2 §:n ja 55 §:n 1 momentin mukaan edellyttää sitä, että niiden kotipaikka on Unkarissa.
- 68 Tästä seuraa, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetty ehdot eivät ole täyttyneet.
- 69 Vaikka tällainen päätelmä riittää sen päättämiseksi, etteivät mainitun 15 artiklan 3 kohdassa vahvistetut ehdot, jotka ovat kumulatiivisia, ole täyttyneet, on lisäksi huomautettava, että kun Unkarin hallitus vain väittää niiden vaatimusten perustelemiseksi, jotka koskevat SZÉP-korttien liikkeellelaskijan ja kyseisen liikkeellelaskijan emoyhtiön oikeudellista muotoa, että on olennaista, että kyseinen liikkeellelaskija ja sen emoyhtiö ovat integroituneet Unkarin talouselämään ja että mainitulla liikkeellelaskijalla on tarvittava kokemus ja infrastruktuuri, se ei ole vedonnut mihinkään sellaiseen konkreettiseen seikkaan tai väitteeseen, jolla voitaisiin selittää, miltä osin tällaiset vaatimukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia sen varmistamiseksi, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijat tarjoavat takeet taloudellisesta vakavaraisuudesta, ammattitaidosta ja saatavuudesta, joita edellytetään tällaisten korttien käyttäjien ja luotonantajien suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, mihin se vetoaa.
- 70 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijan oikeudellista muotoa koskevat vaatimukset, jotka perustuvat hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ään ja jotka on yksilöity tämän tuomion 65 kohdassa, ovat ristiriidassa direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan b alakohdan ja 3 kohdan kanssa, joten toinen kanneperuste on hyväksyttävä.

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

#### Asianosaisten lausumat

- 71 Komissio vaatii kolmannessa kanneperusteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä, kun sitä luetaan yhdessä muiden tämän tuomion 37 kohdassa lueteltujen kansallisten säännösten kanssa, annetaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan d alakohdan ja 3 kohdan säännösten vastaisesti mahdollisuus SZÉP-kortin liikkeelle laskemiseen pelkästään pankeille ja luottolaitoksille ainoina laitoksina, jotka voivat täyttää kyseisessä 13 §:ssä säädetty edellytykset.

- 72 Komission mukaan hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa vahvistetut edellytykset merkitsisivät nimittäin itse asiassa sitä, että SZÉP-kortin liikkeellelaskijalta vaaditaan, että sen pääasiallisena toimintana harjoittama toiminta vastaa pankki- ja luottolaitosten toimintaa; näiden edellytysten mukaan SZÉP-kortin liikkeellelaskijalla on ensinnäkin oltava asiakaspalvelutoimisto jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta; sen on toiseksi pitänyt viimeisimmän tilikautensa aikana laskea maksupalvelujensa yhteydessä liikkeelle itse vähintään 100 000 kappaletta muita maksuvälineitä kuin käteistä; ja sillä on kolmanneksi oltava vähintään kahden vuoden kokemus tuloverolaissa tarkoitettuihin luontoisetuihin oikeuttavien sähköisten arvosetelikorttien liikkeelle laskemisesta, ja sen on viimeisimmän päättyneen tilikautensa tilinpäätöstietojen mukaan pitänyt laskea liikkeelle yli 25 000 tällaista korttia.
- 73 Tässä yhteydessä Unkarin elinkeinolupaviranomaisen hoitamasta rekisteristä ilmenee lisäksi, että pelkästään kolme pankkiyritystä, joiden kotipaikka on Unkarissa, ovat voineet täyttää mainitut edellytykset.
- 74 Komissio on sitä mieltä, että vaatimus pankki- ja taloustoiminnan luonteisen päätoiminnan harjoittamisesta ei vastaa edellytyksiä, jotka luetellaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja 3 kohdassa, joissa säädetään, että kun kansallisissa säännöissä sallitaan palvelutoiminnan aloittaminen vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi, tällaisen rajoituksen on oltava syrjimätön, välttämätön ja oikeasuhteinen.
- 75 Yhtäältä hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa luetellut edellytykset johtavat välilliseen syrjintään, koska ainoastaan yritykset, jotka ovat jo aikaisemmin sijoittautuneet Unkarin markkinoille, voivat ne täyttää, ja niillä estetään siten uusia yrityksiä pääsemästä kyseisille markkinoille, kuten tämän tuomion 73 kohdassa mainittu toteamus vahvistaa.
- 76 Toisaalta kyseiset edellytykset eivät ole välttämättömiä eivätkä oikeasuhteisia.
- 77 Ensinnäkään Unkarin hallitus ei ole viitannut konkreettisiin ongelmiin, joita on ilmennyt sen aikaisemmin voimassa olleen säännösten nojalla, jossa sallittiin paljon suuremman yritysten ryhmän laskevan liikkeelle arvoseteleitä, joita voidaan käyttää luontoisetujen saamiseksi. Toiseksi muissa jäsenvaltioissa vallitsevan tilanteen tutkiminen osoittaa, ettei niissä ole säädetty Unkarissa näin käyttöön otettuja vaatimuksia vastaavista vaatimuksista. Kolmanneksi kuluttajien ja luotonantajien suojelua koskevat tavoitteet, joihin Unkarin hallitus on vedonnut, voitaisiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten esimerkiksi ottamalla käyttöön liikkeellelaskijoiden valvontaa koskeva järjestelmä tai pankkivakuusjärjestely sekä turvautumalla puhelinpalveluun tai kauppaedustajiin. Neljänneksi edes luottolaitoksiin, joihin SZÉP-korttien liikkeellelaskijat siis rinnastetaan, ei Unkarissa sovelleta hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa säädettyjä edellytyksiä vastaavia lakisäätteisiä edellytyksiä.
- 78 Unkarin hallitus vetoaa puolustukseksensa kahteen yleistä etua koskevaan pakottavaan syyhyn, jotka sen mukaan oikeuttavat mainitun 13 §:n a–c kohdassa luetellut vaatimukset ja joita ovat siis kuluttajien eli SZÉP-korttien käyttäjien ja kyseisten korttien käytön hyväksyvien luotonantajien suojelu niiltä riskeiltä, jotka liittyvät kortin liikkeellelaskijan maksukyvyttömyyteen ja sen kyvyttömyyteen suorittaa tehokkaasti sille kuuluvat palvelut.
- 79 Mainittu hallitus väittää tässä yhteydessä, että sen vastineen toimittamisajankohtana oli laskettu liikkeelle jo lähes miljoona SZÉP-korttia ja liikkeellelaskijayritykset olivat tehneet palveluntarjoajien kanssa noin 55 000 sopimusta, kun taas vuotta 2013 koskevat käytettävissä olevat luvut osoittavat, että kyseisen vuoden aikana tällaisten korttien kautta toteutettujen yli 20 miljoonan liiketoimen johdosta on liikkunut noin 227 miljoonaa euroa vastaava rahasumma.

80 Kun otetaan huomioon SZÉP-korttien liikkeellelaskijoiden näin ennakoima logistisen ja taloudellisen hallinnoinnin laajuus, hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa säädetyt vaatimukset ovat Unkarin hallituksen mukaan sekä välttämättömiä että oikeasuhteisia tämän tuomion 76 kohdassa mainittujen suojelutavoitteiden kannalta, koska niillä taataan se, että kyseisillä liikkeellelaskijoilla on laaja verkko asiakkaiden lähellä sijaitsevia palvelupisteitä, joissa asiakkaille tarjotaan mahdollisuus henkilökohtaisiin yhteydenottoihin, vakaa ja ennakoituun liikevaihtoon nähden oikeasuhteinen taloudellinen perusta, suurien rahamäärien hallinnointia ja SZÉP-korttia vastaavien sähköisten korttien liikkeellelaskua koskeva kokemus sekä avoin ja rahoitukseltaan valvottu toimintapa.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

81 On huomautettava, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohta koskee vaatimuksia, joissa sallitaan palvelutoiminnan aloittaminen vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi.

82 Tässä tapauksessa on korostettava heti alkuun, että samalla kun komissio myöntää, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdan säännösten sanamuoto ei sisällä nimenomaista mainintaa siitä, että vain pankki- tai rahoituslaitokset voivat laskea liikkeelle SZÉP-kortteja; se väittää kuitenkin, että tällaiset kansalliset säännökset kuuluvat saman direktiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetun tilanteen piiriin, koska vain tällaiset toimijat voivat käytännössä täyttää kyseisissä säännöksissä säädetyt edellytykset.

83 Unkarin hallitus – joka ei kiistä sitä, että kyseessä olevien kansallisten säännösten konkreettinen vaikutus on todellakin tällainen – pyrkii sitä vastoin puolestaan selostamaan, miltä osin SZÉP-korttien liikkeelle laskemiseen ja hallinnointiin liittyvien riskien sekä tällaisen toiminnan erityisen monitahoisuuden ja arkaluonteisuuden kannalta on sen mukaan täysin oikeutettua, että kyseinen toiminta sallitaan vain pankki- tai rahoituslaitoksille, koska nämä tarjoavat kyseisellä alalla vaaditut takeet, jotka ovat samaan aikaan taloudellisia sekä toiminnan vakauteen, asiantuntemukseen ja saatavuuteen liittyviä.

84 Tämän perusteella on tarkastettava, täyttävätkö, kuten Unkarin hallitus väittää ja minkä komissio kiistää, hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa asetetut vaatimukset – joiden osalta on siis asianosaisten kesken selvää, että ne johtavat yhdessä siihen, että mahdollisuus alkaa laskea liikkeelle SZÉP-kortteja sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille mainitun toiminnan erityisluonteen vuoksi, tai että niillä on tällainen tavoite – direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa vahvistetut ehdot.

85 Tässä yhteydessä on aluksi tarkastettava direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella, etteivät mainitut vaatimukset ole suoraan eivätkä välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen.

86 Kun otetaan huomioon niiden hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa muotoiltujen vaatimusten luonne, jotka vain oikeushenkilöt näyttävät voivan lähtökohtaisesti täyttää, on todettava heti alkuun, että kyseinen säännös, jossa ei vahvisteta mitään nimenomaista edellytystä SZÉP-korttien liikkeellelaskijan kotipaikan suhteen, ei sinänsä merkitse tällaiseen perusteeseen perustuvaa suoraa syrjintää, jollei tämän tuomion 67 ja 68 kohdassa jo esitetystä toteamuksesta muuta johdu.

87 On sitä vastoin korostettava, että erityisesti siitä syystä, että mainitussa säännöksessä säädetään – kuten hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a kohdasta ilmenee –, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijalla on oltava asiakaspalvelutoimisto jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta, että tässä tapauksessa ainoastaan – kuten komission esittämä toteamus, jota Unkarin hallitus ei ole riitauttanut ja johon viitataan tämän tuomion 73 kohdassa, vahvistaa – pankki- tai rahoituslaitokset, joiden kotipaikka on mainitussa jäsenvaltiossa, voivat täyttää kyseisen hallituksen asetuksen 13 §:n a–c kohdassa vahvistetut kumulatiiviset vaatimukset.

- 88 Vaikka mainitut vaatimukset perustuvat muihin kuin kotipaikkaa asianomaisessa jäsenvaltiossa koskevaan perusteeseen, ne saattavat siis johtaa tosiasiallisesti samaan tulokseen kuin tällaisen kotipaikan olemassaoloa koskevan edellytyksen asettaminen, joten niiden on katsottava – kuten etenkin direktiivin 2006/123 johdanto-osan 65 perustelukappaleesta ilmenee – olevan omiaan johtamaan kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun välilliseen syrjintään.
- 89 Kuten tämän tuomion 42 kohdassa on korostettu, asianosaisten kesken on lisäksi selvää, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n nojalla, kun sitä luetaan yhdessä muiden tämän tuomion 37 kohdassa lueteltujen kansallisen oikeuden säännösten kanssa, pelkästään yhtiöt, joiden kotipaikka on Unkarissa, voivat toisessa jäsenvaltiossa perustettujen yhtiöiden unkarilaisia sivuliikkeitä lukuun ottamatta toimia Unkarissa SZÉP-kortin liikkeellelaskijana.
- 90 Koska direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa vahvistetut ehdot ovat kumulatiivisia, kuten tämän tuomion 69 kohdassa on huomautettu, tällainen toteamus riittää osoittamaan, ettei kyseistä säännöstä ole noudatettu.
- 91 Lisäksi siinäkin tapauksessa, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdan säännöksillä käyttöön otettujen kaltaisilla vaatimuksilla pyritään, kuten Unkarin hallitus väittää, kuluttajien ja luotonantajien suojelua koskevaan päämäärään, kun niiden tarkoituksena on varmistaa, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijat tarjoavat riittävät takeet taloudellisesta vakavaraisuudesta, ammattitaidosta ja saatavuudesta, on huomautettava, ettei Unkarin hallitus ole muun muassa osoittanut, että tällaisilla vaatimuksilla täytetään mainitun direktiivin 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa vahvistetut ehdot ja erityisesti ehto, joka koskee tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi vähemmän rajoittavien toimenpiteiden puuttumista.
- 92 Tässä yhteydessä on todettava, että mainitut vaatimukset johtavat yhteisvaikutukseltaan siihen, että SZÉP-korttien liikkeelle laskeminen sallitaan pelkästään laitoksille, jotka voivat osoittaa samalla kertaa, että niillä on kokemusta sekä muiden maksuvälineiden kuin käteisen että sellaisten sähköisten maksuvälineiden alalla, joilla annetaan oikeus asianomaisen kansallisen säännösten mukaan luontoisetuihin, ja että niillä on useita Unkarin alueelle sijoittautuneita toimistoja.
- 93 Siinäkin tapauksessa, ettei mainittujen vaatimusten syrjivyyttä otettaisi huomioon, on korostettava, että sijoittautumisvapautta vähemmän hankaloittavilla ja rajoittavilla toimenpiteillä kuin hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohtaan perustuvilla toimenpiteillä voitaisiin saavuttaa Unkarin hallituksen esittämät tavoitteet eli varmistaa se, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijat tarjoavat sellaiset takeet taloudellisesta vakavaraisuudesta, ammattitaidosta ja saatavuudesta, joita ilmeisesti vaaditaan tällaisten korttien käyttäjien ja luotonantajien suojelemiseksi.
- 94 Kuten komissio on väittänyt, asia näyttää olevan näin sellaisten toimenpiteiden osalta, joilla – kunhan varmistaudutaan, että ne täyttävät unionin oikeuden vaatimukset – pyritään esimerkiksi siihen, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijoihin sovelletaan valvontajärjestelmää tai pankkivakuus- tai vakuutusjärjestelyä (ks. analogisesti tuomio komissio v. Portugali, C-171/02, EU:C:2004:270, 43 kohta) ja joiden mukaan liikkeellelaskija voi turvautua puhelinpalveluihin tai kauppaedustajiin.
- 95 Edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a–c kohdassa luetellut edellytykset ovat ristiriidassa direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan, 2 kohdan d alakohdan ja 3 kohdan kanssa, joten kolmas kanneperuste on hyväksyttävä.

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

#### Asianosaisten lausumat

- 96 Komissio vaatii neljännessä kanneperusteessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 § on ristiriidassa direktiivin 2006/123 16 artiklan kanssa siltä osin kuin mainitussa säännöksessä säädetään, että SZÉP-kortin liikkeelle laskeminen edellyttää kotipaikkaa Unkarissa.
- 97 Kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa jäsenvaltioita kielletään nimenomaisesti asettamasta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle velvoitetta toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella, jolleivät kyseisen 16 artiklan 1 kohdassa vahvistetut seuraavat edellytykset täyty: kyseessä oleva toimenpide on syrjimätön, se on perusteltu yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin ja se on välttämätön ja oikeasuhteinen.
- 98 Kuluttajien ja luotonantajien suojeluun liittyvät yleiset syyt, joihin Unkarin hallitus on vedonnut, eivät kuitenkaan komission mukaan kuulu mainitun direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa näin mainittujen tavoitteiden ryhmiin, eikä Unkarin hallitus ole myöskään osoittanut esittämiensä tavoitteiden kannalta millään tavalla riitautetun toimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.
- 99 Komissio toteaa lisäksi, ettei saman direktiivin 16 artiklaa voida soveltaa tässä tapauksessa. Komission mukaan on käytännössä täysin ajateltavissa – toisin kuin Unkarin hallitus tässä yhteydessä väittää –, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys laskee liikkeelle SZÉP-kortteja rajat ylittävällä tasolla muun muassa rajaa suhteellisen lähellä sijaitsevilta alueilta käsin ja tällaisille alueille, vaikei se olekaan sijoittautunut Unkariin. Tällaisella yrityksellä on lisäksi myös oikeus käyttää Unkarin alueella palvelunsa suorittamiseen tarvittavaa infrastruktuuria ilman, että sillä on velvollisuus sijoittautua sinne.
- 100 Unkarin hallitus väittää puolustukseksi aluksi, että SZÉP-korttia koskevaa säännöstöä on tarkasteltava ainoastaan sijoittautumisvapauden kannalta, koska palvelujen tarjoamisen vapaus on tässä tapauksessa täysin toissijaista sijoittautumisvapauden nähden ja voidaan liittää siihen. Mainitun hallituksen mukaan tällaisten korttien liikkeelle laskeminen edellyttää näet sitä – kun otetaan huomioon etenkin tiedot, joihin on jo viitattu tämän tuomion 79 kohdassa –, että toimija on löytänyt jalansijan palvelun suorittamispaikan jäsenvaltion talous- ja yhteiskuntaelämässä ja että se tarjoaa pysyvästi ja jatkuvasti siellä palvelujaan kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin ja näin koko mainitun jäsenvaltion alueelle eikä pelkästään tietyille raja-alueille.
- 101 Unkarin hallitus toteaa lisäksi, että siinäkin tapauksessa, että palveluntarjoaja haluaa harjoittaa tällaista toimintaa rajat ylittävän toiminnan yhteydessä, asianomaisen toiminnan objektiiviset ominaisuudet sekä jo mainitut kuluttajien ja luotonantajien suojelua koskevat yleisen edun mukaiset tavoitteet oikeuttavat siis, että kyseessä oleva kansallinen säännöstö sitoo kyseisen toiminnan harjoittamisen sellaisiin tiukkoihin edellytyksiin, jotka ainoastaan Unkariin sijoittautuneet palveluntarjoajat voivat täyttää.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 102 Direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla palveluntarjoajalle velvoitteen toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella.
- 103 Kuten kyseisen direktiivin 4 artiklan 5 alakohdasta ilmenee, ”sijoittautumisella” tarkoitetaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettua palveluntarjoajan tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu.



- 104 Tässä yhteydessä on huomautettava aluksi, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a kohdan mukaan SZÉP-korttien liikkeelle laskemista koskeva toiminta, jonka osalta on selvää, että se on SEUT 49 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, edellyttää muun muassa sitä, että liikkeellelaskijalla on asiakaspalvelutoimisto jokaisessa Unkarin kunnassa, jossa on yli 35 000 asukasta.
- 105 On kuitenkin selvää, että mainitussa säännöksessä edellytetään näin tehtäessä sitä, että jokaisella palveluntarjoajalla, joka haluaa harjoittaa kyseistä toimintaa, on Unkarissa pysyvä infrastruktuuri, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu.
- 106 Näin on lisäksi niissä eri tilanteissa, joita hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:ssä tarkastellaan, eli sen mukaan, onko palveluntarjoajalla tällainen palvelupiste itsellään vai sellaisen konsernin välityksellä, johon se kuuluu, tai yhdessä sellaisen keskinäisen vakuutusrahaston kanssa, johon palveluntarjoaja on ollut sopimussuhteessa vähintään viiden vuoden ajan. Tässä yhteydessä on näet korostettava, että – kuten direktiivin 2006/123 johdanto-osan 37 perustelukappaleesta ilmenee – toimipaikkaan voi riittää jopa toimisto, jota johtaa henkilö, joka on palveluntarjoajasta riippumaton mutta jolla on lupa toimia pysyvästi palveluntarjoajan puolesta, kuten silloin, jos kyseessä olisi kauppaedustajan liike.
- 107 Edellä esitetystä ilmenee, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:llä asetetaan mainitun direktiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla SZÉP-korttien liikkeeseenlaskijalle velvoite toimipaikasta Unkarin alueella.
- 108 Tältä osin on hylättävä Unkarin hallituksen huomautus, joka koskee sitä, että direktiivin 2006/123 16 artiklaa on väitetyksi tarkoitus olla soveltamatta silloin, kun kansallisella toimenpiteellä voidaan rikkoa samanaikaisesti kyseistä artiklaa ja kyseisen direktiivin sijoittautumisvapautta koskevia säännöksiä ja kun on ilmeistä, että turvautuminen rajat ylittävien palvelujen suorittamiseen on puhtaasti teoreettista tai ainakin käytännössä paljon harvinaisempaa kuin asianomaiseen jäsenvaltioon sijoittautumista koskevan vapauden käyttäminen palvelujen tarjoamiseksi kyseisessä valtiossa.
- 109 Yhtäältä on todettava, ettei Unkarin hallitus ole osoittanut, että jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan olisi siis käytännössä mahdotonta tarjota SZÉP-kortin liikkeelle laskemisen ja hallinnoinnin kaltaista palvelua toisessa jäsenvaltiossa, eikä sillä olisi siihen intressiä, jollei sillä ole viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa pysyvää infrastruktuuria, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu.
- 110 Toisaalta on korostettava, ettei Unkarin hallituksen väitteille löydy tukea direktiivin 2006/123 16 artiklasta eikä mistään muustakaan direktiivin säännöksestä ja että ne ovat lisäksi ristiriidassa unionin lainsäätäjän tässä tapauksessa tavoittelemien olennaisten päämäärien kanssa.
- 111 Tässä yhteydessä on näet huomautettava aluksi, että – kuten mainitun direktiivin 1 artiklasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan toisen ja viidennen perustelukappaleen kanssa, ilmenee – kyseisessä direktiivissä vahvistetaan yleiset säännökset, joilla pyritään poistamaan jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet vapaiden ja kilpailukykyisten sisämarkkinoiden toteuttamisen tukemiseksi (ks. tuomio Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 112 Samalla direktiivillä pyritään sen johdanto-osan mainitun viidennen perustelukappaleen mukaan muun muassa siihen, että palveluntarjoaja voi kehittää palvelutoimiaan sisämarkkinoilla joko sijoittautumalla jäsenvaltioon tai hyödyntämällä palvelujen liikkumisen vapautta, jolloin sillä on mahdollisuus valita jompikumpi kahdesta vapaudesta kussakin jäsenvaltiossa soveltamansa kehitysstrategian mukaisesti.
- 113 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdasta ja 4 artiklasta ilmenee tämän jälkeen, että kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikkeen johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan itsenäisenä ammatinharjoittajana suorittamaan taloudelliseen toimintaan, josta yleensä saadaan korvaus,

riippumatta siitä, onko palveluntarjoaja sijoittautunut pysyvästi ja jatkuvasti vastaanottavaan jäsenvaltioon, nimenomaisesti pois suljettuja toimintoja lukuun ottamatta (ks. vastaavasti tuomio Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, 32 kohta).

- 114 Mainitun direktiivin 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan lopuksi jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon kyseiset palveluntarjoajat ovat sijoittautuneet. Kyseisen 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään puolestaan, että jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla palveluntarjoajalle veloitteen toimipaikasta kyseisen jäsenvaltion alueella.
- 115 On myös hylättävä se Unkarin hallituksen väite, jolla pyritään toissijaisesti perustelemaan riidanalainen rajoitus seikoilla, jotka perustuvat kuluttajien ja luotonantajien suojeluun eli sen varmistamiseen, että SZÉP-korttien liikkeellelaskijat tarjoavat riittävät takeet taloudellisesta vakavaraisuudesta, ammattitaidosta ja saatavuudesta.
- 116 Riippumatta yhtäältä siitä, onko direktiivin 2006/123 16 artiklan 2 kohdan alakohdassa tarkoitettun kaltainen vaatimus kyseisen 16 artiklan mukaan perusteltavissa, ja toisaalta siitä, etteivät tavoitteet, joihin Unkarin hallitus vetoaa, ole niiden yleistä etua koskevien pakottavien syiden joukossa, joihin mainitun 16 artiklan 1 ja 3 kohdassa viitataan, tässä tapauksessa on näet tältä osin riittävää korostaa, että hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:n a kohdassa asetettun kaltainen vaatimus ei edes mainittujen tavoitteiden kannalta täytä missään tapauksessa kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettua oikeasuhteisuuden edellytystä, koska kyseiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa toimenpiteillä, jotka hankaloittavat ja rajoittavat palvelujen tarjoamisen vapautta vähemmän kuin mainitusta vaatimuksesta johtuvat toimenpiteet, kuten esimerkiksi tämän tuomion 94 kohdassa mainituilla toimenpiteillä, olettaen, että ne ovat unionin oikeuden mukaisia.
- 117 Edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että neljäs kanneperuste on hyväksyttävä.

SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan rikkomista koskevat kanneperusteet

- 118 Koska komission ensisijaisesti esittämät kanneperusteet, jotka koskevat direktiivin 2006/123 14–16 artiklan rikkomista, on tässä tapauksessa hyväksytty, mainitun toimielimen toissijaisesti esittämiä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan rikkomiseen perustuvia kanneperusteita ei ole tarpeen tutkia.

*Kanneperusteet, jotka liittyvät Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisen edellytyksiin*

Asianosaisten lausumat

- 119 Komissio vaatii kanteensa vaatimuksissa unionin tuomioistuinta toteamaan, että 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI ja Erzsébet-lailla säännelty Erzsébet-setelijärjestelmä, jolla julkisille laitoksille myönnetään monopoli kylmäaterioiden arvoseteleiden liikkeelle laskemisen alalla ja joka tuli voimaan ilman asiaankuuluvia siirtymäkautta ja -toimenpiteitä, on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa siltä osin kuin 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1, 5 ja 477 §:ssä sekä Erzsébet-lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 6 ja 7 §:ssä säädetään suhteettomista rajoituksista.
- 120 Komissio korostaa, että tuloverolain 71 §:n 1 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI, mukaan valmisaterioiden ostaminen luonnehditaan luontoiseduksi ainoastaan, jos se tapahtuu Erzsébet-seteleitä käyttäen. Se korostaa lisäksi, että tämän tuomion edellä olevassa kohdassa mainittujen kansallisten säännösten nojalla pelkästään MNÜA:lla on oikeus laskea liikkeelle tällaisia arvoseteleitä.



- 121 Tällaiseen luontoisettuun oikeuttavien arvoseteleiden liikkeelle laskemisen markkinoilla näin luodulla monopolitilanteella estetään kuitenkin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita käyttämästä palvelujen tarjoamisen vapauttaan ja sijoittautumisvapauttaan mainittuun toimintaan liittyen ja rikotaan siten SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa. Komissio täsmentää tässä yhteydessä, että sen kanne koskee pelkästään Erzsébet-setelijärjestelmän kyseistä osaa eikä millään tavalla MNÜA:n samannimisen ohjelman yhteydessä täytäntöön panemia sosiaalipoliittisia toimia, kuten suorita tukia, joiden kohteena ovat sosiaalisesti huono-osaiset henkilöt.
- 122 Komission mukaan on niin, että koska arvosetelien liikkeelle laskemista koskevaa toimintaa, jota nyt käsiteltävä kanne koskee, harjoitetaan vastiketta vastaan, tällainen toiminta, jota liikeyhtiöt ovat lisäksi harjoittaneet jo aikaisemmin Unkarissa ja jota ne harjoittavat edelleen useissa jäsenvaltioissa, on taloudellista toimintaa, joka kuuluu perussopimuksen soveltamisalaan. Komissio väittää viittaamalla tuomioon *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), ettei tällaista toimintaa voida pitää erityisestikään sosiaalisena toimenpiteenä, koska työnantaja päättää harkintavaltaansa käyttäen siitä, saavatko sen työntekijät Erzsébet-seteleitä luontoisettuna verotuksellisesti edullisin ehdoin, eikä sillä pyritä sosiaaliseen päämäärään, jolla yhteisvastuuperiaate pannaan täytäntöön valtion valvonnassa.
- 123 Komissio on lisäksi sitä mieltä, että arvostelun kohteena olevaa monopolia ei tässä tapauksessa voida perustella millään yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä eikä se täytä suhteellisuusperiaatteesta ilmeneviä vaatimuksia.
- 124 Yhtäältä näet tällaisten pakottavien syiden nojalla ei voida vedota siihen, että MNÜA:n on käytettävä asianomaisesta toiminnasta saadut voitot yksinomaan sosiaalisten tavoitteiden toteuttamiseen, eikä käytettävissä olevien talousarviorahojen väitettyyn riittämättömyyteen, joka voi merkitä sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaaraa. Tässä tapauksessa riitautettu monopoli ei vastaa myöskään tarpeeseen säilyttää Unkarin verojärjestelmän johdonmukaisuus.
- 125 Toisaalta tässä tapauksessa tavoitellun sosiaalietuuksien rahoittamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on olemassa muita sellaisia vähemmän rajoittavia keinoja kuin tällaisen monopolin käyttöön ottaminen, kuten esimerkiksi julkiseen talousarvioon turvautuminen, solidaarisuusmaksun kantaminen asianomaisista luontoiseduista, siihen liittyvä verohuojennuksen alentaminen, se, että viranomaiset hankkivat Erzsébet-seteleitä jakaakseen niitä kaikkein vähävaraisimmille, tai sellaisesta velvollisuudesta säättäminen, jonka mukaan liikkeellelaskijoiden on annettava tällaisia arvoseteleitä sosiaaliasioista vastaavien viranomaisten käyttöön.
- 126 Riidanalainen monopoli on lisäksi otettu komission mukaan käyttöön ilman asianmukaista siirtymäaikaa, ja se aiheuttaa siten vakavia tulonmenetyksiä yrityksille, jotka ovat tähän saakka toimineet asianomaisilla markkinoilla.
- 127 Unkarin hallitus vetoaa puolustukseksensa siihen, ettei komission väitteitä voida ottaa tutkittavaksi, koska kanteen vaatimukset ovat epätasällisia ja moniselitteisiä.
- 128 Mainituissa vaatimuksissa on sen mukaan tässä yhteydessä aluksi kirjoitusvirhe siltä osin kuin vaatimukset koskevat 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1 §:n 5 momentin sijasta kyseisen lain 1 ja 5 §:ää. Mainitun lain 477 §:ssä ja Erzsébet-lain 7 §:ssä on kyse pelkästään noiden lakien voimaantulosta, eivätkä ne voi siis merkitä unionin oikeuden rikkomista. Vaatimuksista ei lopuksi ilmene myöskään selvästi, miksi komissio vetoaa unionin oikeuden rikkomiseen Erzsébet-lain 2 §:n 1 ja 2 momentin ja 6 §:n vuoksi.
- 129 Lisäksi se, että komissio tarkastelee kaikkia Erzsébet-ohjelmaa koskevan säännösten merkityksellisiä säännöksiä, on ristiriidassa sen mainitun toimielimen väitteen kanssa, jonka mukaan nyt käsiteltävä kanne ei koske kyseisen ohjelman yhteydessä täytäntöön pantuja sosiaalipoliittisia toimia.

- 130 Asiakysymyksen osalta Unkarin hallitus väittää ensisijaisesti, että tietty toiminta on avoin vapaalle kilpailulle ja siihen sovelletaan perussopimuksen sääntöjä vasta, jos jäsenvaltio on päättänyt, että se on tavallista taloudellista toimintaa.
- 131 Tästä ei ole kuitenkaan kyse Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisessa, joka ei ole tavaroiden tai palvelujen tarjoamista tietyillä markkinoilla eli markkinaehdoin ja voittoa tavoitellen, sillä MNÜA:n on osoitettava kyseisestä toiminnasta saadut tulot Erzsébet-lain nojalla sen tehtäväksi annettujen yleisen edun mukaisten tehtävien suorittamiseen.
- 132 Tuomiosta *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) alkunsa saaneesta oikeuskäytännöstä Unkarin hallitus väittää, että Erzsébet-ohjelma perustuu todellakin yhteisvastuuperiaatteeseen, sillä Erzsébet-seteleitä jaetaan myös suorana sosiaalitukena tuensaajien varojen perusteella, ja että vaikka työnantajat tarjoavat tällaisia arvoseteleitä työntekijöilleen palkan vastikkeena, mainitut työnantajat toimivat samanaikaisesti mainittujen sosiaaliohjelmien rahoittamisesta tietoisina toimijoina. Valtio harjoittaa lisäksi valvontaa, koska MNÜA hoitaa julkisen palvelun tehtäviä, jotka valtio on hyväksynyt, ja koska Erzsébet-ohjelmasta vastaavan ministerin edustajan tehtävänä on muotoilla ehdotuksia kyseisen ohjelman kehittämiseksi ja sen täytäntöönpanon edellyttämien säännösten valmistelemiseksi.
- 133 Voimassa olevan uuden säännösten vaikutuksesta Erzsébet-setelien liikkeelle laskeminen on siis otettu osaksi sosiaaliturvajärjestelmää, johon MNÜA myöntää varoja kannustamalla verotuksellisesti työnantajia osallistumaan mainittuun järjestelmään, mikä on yhdenmukaista sen periaatteen kanssa, jonka mukaan unionin oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja varmistaa vapaasti niiden rahoittaminen ja taloudellinen tasapaino.
- 134 Unkarin hallitus väittää lisäksi, että siltä osin kuin Erzsébet-setelien kaltaisilla arvoseteleillä annetaan oikeus verotukselliseen etuun ja niillä on siis merkitystä ainoastaan tietyn jäsenvaltion veropolitiikassa mainittujen arvosetelien markkinat eivät ole rajat ylittävät markkinat vaan ehdottomasti kansalliset markkinat, jotka ovat olemassa ainoastaan, jos asianomainen jäsenvaltio luo ne, joten kyseinen jäsenvaltio voi muun muassa vapaasti päättää laskea itse liikkeelle mainitut veropolitiikan välineet tai avata kyseisen toiminnan kilpailulle.
- 135 Tilanne ei myöskään ole analoginen uhkapelitoimintaan liittyvään tilanteeseen nähden, koska nyt käsiteltävässä tapauksessa ei ole kyse liikkeellelaskijalla olevasta mahdollisuudesta päästä tietyn jäsenvaltion markkinoille sellaisilla arvoseteleillä, jotka on laskettu liikkeelle ja pantu kiertoon toisen jäsenvaltion oman verosäännösten yhteydessä, eikä näin ollen ensin mainitussa jäsenvaltiossa toteutetusta ”vastaavasta” toiminnasta.
- 136 Unkarin hallitus väittää toissijaisesti, että valtion monopolin käyttöön ottaminen on joka tapauksessa perusteltavissa pakottavilla syillä, jotka perustuvat sosiaali-, palkka- ja veropolitiikkaan liittyviin näkökohtiin.
- 137 Se huomauttaa tässä yhteydessä ensimmäiseksi, että jokainen jäsenvaltio voi sosiaalipolitiikassaan valita vapaasti sosiaalietuuksien rahoittamistavan alueellaan. Poiketen peli- ja vedonlyöntitoiminnasta, joka aiheuttaa riippuvuuden ja petoksen vaaraa ja joka on siis pidettävä kurissa ja jota on vähennettävä, Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisen osalta ei ole olemassa mitään pätevää syytä vaatia, että julkista etua koskevien toimintojen rahoittaminen on ainoastaan liitännäisetu.
- 138 Unkarin hallituksen mielestä toiseksi jokaisella jäsenvaltiolla on vapaus määrittää se, missä määrin tällaisia seteleitä, joilla annetaan oikeus verotukselliseen etuun, voidaan jakaa työntekijöille, ja se, mikä on kyseisen edun laajuus, joten jäsenvaltiolla on palkka- ja veropolitiikkansa nojalla myös vapaus varata itselleen niiden liikkeelle laskeminen.

- 139 Unkarin hallitus huomauttaa kilpailun kannalta väitetysti vähemmän vahingollisista toimenpiteistä, joihin komissio vetoaa, että vaikka jäsenvaltion tavoittelema yleisen edun mukainen päämäärä voitaisiin saavuttaa muilla keinoin, kuten esimerkiksi järjestelemällä toiminta markkinoiden perusteella ja verottamalla kyseistä toimintaa, yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut tuomiossaan Läärä ym. (C-124/97, EU:C:1999:435), että kyseessä olevan toiminnan antaminen yhdelle julkisoikeudelliselle yhdistykselle, jonka on käytettävä kaikki tulot määriteltyyn tavoitteeseen, on tehokkaampi keino tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.
- 140 Unkarin hallitus huomauttaa lisäksi riittävän siirtymäajan väitetystä puuttumisesta, ettei komissio ole tukenut väitteitään, jotka koskevat konkreettisia seurauksia, joita asianomaisille toimijoille aiheutuu niiden kansallisten säännösten voimaantulosta, joilla riitautettu monopoli on otettu käyttöön. Verotuksellisten etujen myöntämisen osalta yritykset eivät voi myöskään perustellusti luottaa siihen, ettei voimassa olevaa säännöstöä muuteta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Tutkittavaksi ottaminen

- 141 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c alakohdan ja siihen liittyvän oikeuskäytännön nojalla kannekirjelmässä on mainittava oikeudenkäynnin kohde sekä perusteet ja perustelut, joihin asiassa vedotaan, ja yhteenveto mainituista perusteista. 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 kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset on muotoiltava yksiselitteisesti, jottei tuomioistuin lausuisi kanteen ulkopuolelta tai jättäisi lausumatta jostakin kanneperusteesta (ks. mm. tuomio parlamentti v. neuvosto, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 142 Tässä tapauksessa kanteen vaatimuksista ja kanteessa esitetyistä väitteistä ilmenee, että komissio vaatii kanneperusteellaan sen toteamista, että SEUT 49 artiklaa ja SEUT 56 artiklaa on rikottu siltä osin kuin mainitussa kanteessa yksilöidyssä kansallisessa säännöstössä sellaisten arvosetelien liikkeelle laskeminen, joilla voidaan myöntää verotuksellisesti edullisin ehdoin luontoisetu valmisaterioiden muodossa, sallitaan monopolina vain kansalliselle julkiselle laitokselle ja siltä osin kuin tällainen monopoli on otettu käyttöön ilman asianmukaisia siirtymätoimenpiteitä.
- 143 Aluksi on todettava siitä kirjoitusvirheestä, jonka johdosta komissio on viitannut kanteensa vaatimuksissa 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1 ja 5 §:ään ja josta komissio on tällä välin lähettänyt oikaisun, että kyseinen virhe ei ole johtanut Unkarin hallitusta harhaan nyt käsiteltävän kanteen ulottuvuudesta, koska mainittu hallitus on itsekin korostanut heti alkuun vastineessaan, että kyseisessä kohdassa on selvästi katsottava tarkoitettavan tuon lain 1 §:n 5 momenttia, jonka kohteena on tuloverolain 3 §:n 87 kohdan muuttaminen.
- 144 Tämän jälkeen on huomautettava 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 477 §:stä ja Erzsébet-lain 7 §:stä, että se, että komissio on viitannut mainituissa vaatimuksissaan näihin pykälisiin, selittyy helposti, sillä mainitut pykälät koskivat riidanalaisten kansallisten säännösten voimaantulopäivää, ja – kuten edellä on juuri huomautettu – komissio on arvostellut kyseisiä säännöksiä muun muassa siitä, etteivät ne sisällä asianmukaisia siirtymäsääntöjä.
- 145 Lopuksi on todettava, että – kuten kanteen vaatimusten sanamuodosta sekä kanteen perusteluista ilmenee – Erzsébet-lain 2 §:n 1 ja 2 momenttia ja 6 §:ää tarkastellaan 21.11.2011 annetun lain nro CLVI 1 §:n 5 momentin tavoin vain siltä osin kuin näistä kansallisista säännöksistä ilmenee, että

MNÜA:lle myönnetään monopoli laskea liikkeelle arvosetelejä, joilla työnantaja voi myöntää työntekijöilleen verotuksellisesti edullisin ehdoin luontoisedun sellaisten setelien muodossa, joilla voidaan hankkia valmisaterioita.

146 Tämän perusteella on todettava, että kanne täyttää tämän tuomion 141 kohdassa mieleen palautetut vaatimukset, joten Unkarin hallituksen esittämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

– Asiakysymys

147 Ensimmäiseksi on määritettävä, kuuluuko arvosetelien liikkeelle laskeminen, jota nyt käsiteltävä kanne koskee, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisalaan vai jääkö se kyseisten artiklojen soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, ettei se ole taloudellista toimintaa, kuten Unkarin hallitus väittää.

148 SEUT 49 artiklassa taatusta sijoittautumisvapaudesta on huomautettava, että sen päämääränä on tehdä jäsenvaltion kansalaiselle mahdolliseksi perustaa sivutoimipaikka toiseen jäsenvaltioon toiminnan harjoittamiseksi siellä ja siten edistää taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta unionissa itsenäisen ammattinharjoittamisen aloilla. Sijoittautumisvapaudella pyritään tässä tarkoituksessa mahdollistamaan se, että unionin kansalainen voi osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion talouselämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta harjoittamalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa tosiasiallisesti pysyväisluonteista taloudellista toimintaa kiinteästä toimipaikasta käsin (ks. vastaavasti mm. tuomio Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, 53 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

149 Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, tällainen taloudellinen toiminta voi olla sekä tavaroiden että palvelujen tarjoamista (ks. vastaavasti mm. tuomio Pavlov ym., C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

150 SEUT 56 artiklassa vahvistettu palvelujen tarjoamisen vapaus kattaa kaikki suoritukset, joita ei tarjota pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta ammatillisesta kotipaikasta käsin (ks. mm. tuomio Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, 22 kohta ja tuomio komissio v. Portugali, C-171/02, EU:C:2004:270, 25 kohta).

151 SEUT 57 artiklan mukaan perussopimuksessa palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus, ja palveluihin kuuluu erityisesti kaupallinen toiminta.

152 Kuten unionin tuomioistuimien on toistuvasti huomauttanut, kyseistä palvelujen käsitettä ei voida tulkita suppeasti (ks. vastaavasti mm. tuomio Deliège, C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

153 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittu käsite merkitsee sitä, että on kyse ”suorituksista, joista tavallisesti maksetaan korvaus”, ja korvauksen olennainen piirre on se, että korvaus on kyseessä olevan suorituksen taloudellinen vastike (ks. mm. tuomio Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, 28 ja 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

154 Ratkaisevana tekijänä, joka tuo toiminnan palvelujen tarjoamisen vapautta ja näin ollen sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten soveltamisalaan, on sen taloudellinen luonne, eli että toimintaa ei harjoiteta vastikkeetta. Toisin kuin Unkarin hallitus väittää, tältä osin ei sitä vastoin ole tarpeen, että palveluntarjoaja pyrkii hankkimaan voittoa (ks. vastaavasti tuomio Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

155 Suurta merkitystä ei ole myöskään sillä, keneltä palveluntarjoaja saa korvauksen mainitusta palvelusta. SEUT 57 artiklassa ei nimittäin edellytetä, että palvelusta maksaa sen vastaanottaja (ks. mm. tuomio OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 156 Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista ja hallinnointia koskevan toiminnan osalta on selvää, että palvelusta, jonka MNÜA tarjoaa työnantajille, niiden työntekijöille ja kyseiset arvosetelit hyväksyville tavarantoimittajille yhdessä, maksetaan MNÜA:lle taloudellinen vastike, jota on pidettävä MNÜA:n saamana korvauksena (ks. analogisesti tuomio Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, 27 kohta).
- 157 Siitä, että kansallisessa säännöstössä säädetään, että MNÜA:n mainitusta toiminnasta saamat voitot on käytettävä yksinomaan tiettyihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, on huomautettava, ettei pelkästään sillä voida muuttaa kyseessä olevan toiminnan luonnetta eikä poistaa sen taloudellista luonnetta (ks. vastaavasti mm. tuomio Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, 35 kohta).
- 158 Lisäksi on riittävää huomauttaa oikeuskäytännöstä, jota tuomio *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) kuvastaa ja joka on muotoutunut kilpailuoikeuden alalla, että vaikka oletettaisiin, että kyseistä oikeuskäytäntöä sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden alalla, Unkarin hallitus ei ole osoittanut, että Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista koskevalla toiminnalla, jota nyt käsiteltävä kanne koskee, pantaisiin täytäntöön yhteisvastuuperiaate, kuten kyseisessä oikeuskäytännössä erityisesti edellytetään, jotta voitaisiin päätellä, että kyse on pikemminkin sosiaalisesta kuin taloudellisesta toiminnasta.
- 159 Yhtäältä on näet todettava, että – kuten komissio on väittänyt ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 207 kohdassa korostanut – päätös siitä, myönnetäänkö työntekijöille Erzsébet-seteleitä, joilla nämä voivat saada luontoisetuja valmisaterioiden muodossa, ja kyseisten setelien arvon määrittäminen kuuluvat työnantajan harkintavaltaan, eikä se riipu millään tavalla asianomaisten työntekijöiden henkilökohtaisesta tilanteesta eikä etenään heidän varoistaan.
- 160 Toisaalta siitä seikasta, johon Unkarin hallitus on vedonnut ja jonka mukaan MNÜA voi jakaa arvoseteleitä, joista myös käytetään nimitystä ”Erzsébet”, suoraan sosiaalitukena tietyille vähäosaisille henkilöille erityisesti lomien rahoittamiseksi, on korostettava, että vaikka näin olisikin, kyseisellä seikalla ei ole kuitenkaan mitään vaikutusta siihen, miten Erzsébet-setelien liikkeelle laskemista koskeva toiminta, jota komission kanne nimenomaisesti koskee, eli – kuten edellä on juuri todettu – toiminta, jossa lasketaan liikkeelle arvoseteleitä, joilla on mahdollista hankkia valmisaterioita ja joita työnantajat voivat myöntää verotuksellisesti edullisin ehdoin työntekijöilleen luontoisetuina, luonnehditaan taloudellisesti.
- 161 Verotukselliselta kannalta on vielä todettava, että se, että asianomaiset palvelun vastaanottajat saavat verotuksellisen edun, ei vaikuta millään tavalla siihen, että liikkeellelaskija tarjoaa mainitun palvelun vastiketta vastaan, joten mainittu toiminta, joka täyttää siis palveluiden tarjoamisen vapautta koskevien perussopimusten määräysten sisältämän palvelun määritelmän, kuuluu viimeksi mainittujen määräysten soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio *Skandia ja Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, 22–28 kohta ja tuomio *komissio v. Saksa*, C-318/05, EU:C:2007:495, 65–82 kohta).
- 162 Edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että kanteessa tarkoitettun Erzsébet-setelien liikkeelle laskemisen kaltaista toimintaa on pidettävä SEUT 57 artiklassa tarkoitettuna ”palveluna” ja yleisemmin taloudellisena toimintana, joka kuuluu palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisalaan.
- 163 Toiseksi on riittävää huomauttaa siitä Unkarin hallituksen väitteestä, jonka mukaan sellaisten arvosetelien liikkeelle laskeminen, joilla annetaan luontoisetu pelkästään vastaanottavan jäsenvaltion verosäännösten nojalla, ei vastaa toimintaa, jota toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet liikkeellelaskijat harjoittavat näissä jäsenvaltioissa, joten kyseiset liikkeellelaskijat eivät voi perustellusti vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen, että jäsenvaltioon sijoittautuneelle talouden toimijalle SEUT 56 artiklassa annettulle oikeudelle tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa ei ole asetettu edellytystä, jonka mukaan kyseisen toimijan olisi tarjottava tällaisia palveluja myös sijoittautumisjäsenvaltiossaan.



Tältä osin SEUT 56 artiklassa edellytetään pelkästään, että palveluntarjoaja on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon (ks. mm. tuomio *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 164 Kolmanneksi on selvää, että pääasioissa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan yksi ainoa julkinen tai yksityinen toimija voi harjoittaa tiettyä taloudellista toimintaa yksinoikeusjärjestelmässä, rajoittaa sekä sijoittautumisvapautta että palvelujen tarjoamisen vapautta (ks. vastaavasti mm. tuomio *Läärä ym.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 29 kohta; tuomio *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, 33 ja 34 kohta sekä tuomio *Stoß ym.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 68 ja 107 kohta).
- 165 Neljänneksi on kuitenkin vielä tutkittava, onko – kuten Unkarin hallitus väittää – kyseinen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus perusteltavissa tässä tapauksessa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä (ks. vastaavasti mm. tuomio *Stoß ym.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 166 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaiset rajoitukset voivat nimittäin olla perusteltuja vain yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja edellyttäen, että niillä voidaan taata niillä tavoiteltavan yleisen edun mukaisen päämäärän saavuttaminen eivätkä ne mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. tuomio *Läärä ym.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 31 kohta ja tuomio *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, 70 kohta).
- 167 Yhtäältä Unkarin hallituksen esittämistä sosiaalipolitiikkaa koskeviin näkökohtiin perustuvista oikeuttamisperusteista on huomautettava ensinnäkin, että – kuten unionin tuomioistuimen pelien ja vedonlyönnin alalla kehittämästä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee – pelkästään se, että erityis- tai yksinoikeuksien yhteydessä harjoitetusta taloudellisesta toiminnasta saadut voitot käytetään sosiaalisen toiminnan tai työn rahoittamiseen, ei ole perustelu, jota voidaan pitää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten objektiivisena oikeuttamisperusteena (ks. vastaavasti mm. tuomio *Läärä ym.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, 36 kohta ja tuomio *Stoß ym.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 104 kohta).
- 168 Vaikka unionin tuomioistuin on tosin myöntänyt peli- ja vedonlyöntitoiminnalle ominaisessa asiayhteydessä, että sen kaltainen rajoitus, kuten monopolin myöntäminen julkiselle elimelle, jonka tehtävänä on rahoittaa sosiaalista toimintaa tai työtä, saattaa osoittautua perustelluksi, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että näin on ollut ainoastaan joidenkin sellaisten yleistä etua koskevien pakottavien syiden kannalta, joita ovat muun muassa tavoitteet, jotka koskevat kuluttajansuojaa, petosten ehkäisemistä, sen torjumista, että kansalaisia houkutellessa tuhmaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ja yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estämistä yleisesti, ja kun huomioon on otettu tietyt mainittuun toimintaan liittyvät moraaliset, uskonnolliset tai kulttuuriset erityispiirteet (ks. vastaavasti mm. tuomio *Läärä ym.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 41 ja 42 kohta; tuomio *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 66, 67 ja 72 kohta sekä tuomio *Stoß ym.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 79 ja 81–83 kohta).
- 169 On kuitenkin todettava, että nyt käsiteltävässä kanteessa kyseessä olevan kaltaisen toiminnan osalta ei ole olemassa samankaltaisia tavoitteita ja erityispiirteitä.
- 170 Toiseksi on todettava siitä väitteestä, johon Unkarin hallitus on myös vedonnut ja jonka mukaan riidanalaisen monopolin myöntäminen merkitsee käytettävissä olevien talousarviovarojen puuttuessa ainoaa mahdollisuutta hoitaa onnistuneesti MNÜA:n tehtäväksi annettua sosiaalista toimintaa, että se, että monopolin haltijan saamat tulot muodostavat sosiaaliohjelmien rahoituslähteen, ei oikeuta rajoittamaan sijoittautumisvapautta eikä palvelujen tarjoamisen vapautta.

- 171 Toisaalta siitä Unkarin hallituksen väitteestä, jonka mukaan jäsenvaltiolla on vapaus ottaa käyttöön kyseessä olevan kaltainen monopoli palkka- ja veropolitiikkansa nojalla, on huomautettava heti alkuun, että jäsenvaltioiden on välitöntä verotusta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti perussopimuksessa taattuja perusvapauksia (ks. vastaavasti mm. tuomio Skandia ja Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Berlington Hungary ym., C-98/14, EU:C:2015:386, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sama koskee politiikkaa, jota jäsenvaltiot harjoittavat työllisyyden osalta ja etenkin palkkauksen alalla (ks. vastaavasti tuomio Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, 24 kohta; tuomio komissio v. Saksa, C-341/02, EU:C:2005:220, 24 kohta ja tuomio ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, 39–41 kohta).
- 172 Unkarin hallitus, joka vetoaa toimivaltaansa verotuksen ja palkkauksen alalla, ei kuitenkaan selitä, millä tavoin sellaisten arvosetelien, joilla annetaan oikeus verotukselliseen etuun ja jotka voidaan myöntää työntekijöille luontoisetuina, liikkeelle laskemista koskevan julkisen monopolin käyttöön ottaminen olisi tässä tapauksessa sellaisten hyväksytyjen tavoitteiden mukaista, joilla voidaan mahdollisesti oikeuttaa tällaisesta toimenpiteestä aiheutuvat rajoitukset unionin oikeudessa taatuille sijoittautumisvapaudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle, eikä miltä osin tällaiset rajoitukset tähtäisivät suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.
- 173 Edellä esitetyistä seikoista ilmenee, että kanneperuste, joka koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan rikkomista, joka perustuu siihen, että sellaisten arvoseteleiden liikkeelle laskemista koskevaan toimintaan, joilla voidaan hankkia valmisaterioita ja joita voidaan myöntää verotuksellisesti edullisin ehdoin työntekijöille luontoisetuina, sovelletaan monopolijärjestelmää, on hyväksyttävä.
- 174 Koska kyseisen monopolin käyttöön ottamisen on siis itsessään katsottava olevan ristiriidassa perussopimuksen mainittujen määräysten kanssa, ei ole tarvetta ottaa kantaa siihen komission esittämään jälkimmäiseen kanneperusteeseen, joka koskee lähinnä sitä, että vaikka mainittua monopolia pidettäisiinkin lähtökohtaisesti sallittuna, se on kuitenkin samoja määräyksiä rikkoen ja suhteellisuusperiaatetta loukaten tullut voimaan ilman asianmukaisia siirtymätoimenpiteitä.

## Oikeudenkäyntikulut

- 175 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Unkarin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Unkari on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Unkari on rikkonut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa Széchenyi-vapaa-aikakorttia koskevan järjestelmän, josta säädetään Széchenyi-vapaa-aikakortin liikkeelle laskemista ja käyttöä sääntelevässä 12.4.2011 annetussa hallituksen asetuksessa nro 55/2011, jota on muutettu tiettyjen verolakien ja muiden vastaavien säädösten muuttamisesta 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI, siltä osin kuin**

— mainitun hallituksen asetuksen 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä keskinäisistä vapaaehtoisista vakuutusrahastoista annetun vuoden 1993 lain nro XCVI 2 §:n 2 momentin d kohdan, sellaisten yritysten sivuliikkeistä ja kauppaedustajan liikkeistä, joiden kotipaikka on ulkomailla, annetun vuoden 1997 lain nro CXXXII 2 §:n b kohdan sekä liikeyhtiöistä annetun vuoden 2006 lain nro IV 1 §:n, 2 §:n 1 ja 2 momentin, 55 §:n 1 ja 3 momentin ja 64 §:n 1 momentin kanssa, estetään sivuliikkeitä laskemasta liikkeelle Széchenyi-vapaa-aikakorttia ja rikotaan näin ollen kyseisen direktiivin 14 artiklan 3 alakohtaa



- mainitulla 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä näiden samojen kansallisten säännösten kanssa, rikotaan mainitun direktiivin 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan b alakohtaa ja 3 kohtaa sen vuoksi, että siinä ei hyväksytä saman 13 §:n a–c kohdassa säädettyjen edellytysten kannalta sellaisten konsernien toimintaa, joiden emoyhtiö ei ole Unkarin oikeuden mukaan perustettu yhtiö ja jonka jäsenet eivät harjoita toimintaansa Unkarin oikeudessa säädetyn muotoisina yhtiöinä
  - hallituksen asetuksen nro 55/2011 13 §:llä, kun sitä luetaan yhdessä näiden samojen kansallisten säännösten kanssa, rikotaan saman direktiivin 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan d alakohtaa ja 3 kohtaa sen vuoksi, että sen mukaan vain pankeilla ja rahoituslaitoksilla on mahdollisuus laskea liikkeelle Széchenyi-vapaa-aikakortti, koska pelkästään kyseiset laitokset voivat täyttää mainitussa 13 §:ssä säädetyt edellytykset
  - mainittu 13 § on ristiriidassa direktiivin 2006/123 16 artiklan kanssa, koska sen mukaan Széchenyi-vapaa-aikakortin liikkeelle laskeminen edellyttää toimipaikkaa Unkarissa.
- 2) Erzsébet-seteleitä koskeva järjestelmä, jota säännellään 21.11.2011 annetulla lailla nro CLVI ja Erzsébet-ohjelmasta 6.7.2012 annetulla lailla nro CIII, on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa siltä osin kuin kyseisellä kansallisella säännöstöllä julkisille laitoksille myönnetään monopoli sellaisten arvoseleiden liikkeelle laskemisen alalla, joilla voidaan hankkia kylmäaterioita ja joita työnantajat voivat myöntää verotuksellisesti edullisin ehdoin työntekijöilleen luontoisina.
- 3) Unkari velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset