



## Határozatok Tára

YVES BOT  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2015. szeptember 17.<sup>1</sup>

**C-179/14. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**Magyarország**

„Tagállami kötelezettségzegés — EUMSZ 49. cikk — A letelepedés szabadsága — EUMSZ 56. cikk — A szolgáltatásnyújtás szabadsága — 2006/123/EK irányelv — 14 16. cikk — Kedvező adózású étkezési utalványok kibocsátása — Korlátozások — Igazolás — Monopólium”

1. Jelen keresetében az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett és az étkezési és szabadidős utalványok, valamint az üdülési csekkék kibocsátására vonatkozó új nemzeti szabályozás elfogadásával Magyarország nem teljesítette a 2006/123/EK irányelv<sup>2</sup> 14. cikkének 3. pontja, 15. cikkének (1) bekezdése, (2) bekezdése b) és d) pontja, valamint 15. cikkének (3) bekezdése és a 16. cikke szerinti, továbbá az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk szerinti kötelezettségeit.

2. Keresetének első részében a Bizottság lényegében azt állítja, hogy e jogi szabályozás a Széchenyi elektronikus kártya (a továbbiakban: SZÉP-kártya) kibocsátását a jövőben olyan mértékben korlátozó feltételekhez köti, hogy e kártyát<sup>3</sup> kizárólag magyarországi székhellyel rendelkező pénzügyi intézmények bocsáthatják ki, ami ellentétes a 2006/123 irányelvnek a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel.

3. Keresetének második részében a Bizottság lényegében úgy véli, hogy az említett jogi szabályozás sérti az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikket is, mivel egy közalapítványra, a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítványra (a továbbiakban: MNÜA) bízta azon utalványok kibocsátásának monopóliumát, amelyek lehetővé teszik, hogy béren kívüli juttatás céljaira munkavállalók fogyasztásra kész ételt vásároljanak (a továbbiakban: Erzsébet-utalvány).

4. A jelen indítványban először is arra kérem a Bíróságot, hogy állapítsa meg a kereset elfogadhatóságát, a SZÉP-kártya kibocsátásához az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárral fennálló legalább öt éves szerződéses viszony követelményére vonatkozó pontatlan jogalap kivételével.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.).

3 — Már itt megjegyzem, hogy az említett kártyát valamely vállalkozás munkavállalói étkezési, üdülési vagy pihenési szolgáltatás formájában nyújtott béren kívüli juttatásként vehetik igénybe.

5. Ezt követően bemutatom, hogy mely indokok alapján vélem egyrészt úgy, hogy az e kártyára vonatkozó magyar jogi szabályozás sérti a 2006/123 irányelv 14. cikkének 3. pontját, 15. cikkének (1) bekezdését, (2) bekezdése b) pontját és (3) bekezdését, valamint 16. cikkét, másrészt úgy, hogy az ezen irányelv 15. cikke (2) bekezdése d) pontjának megsértésére vonatkozó kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

6. Végül ismertetem azon érveket, amelyek alapján véleményem szerint a keresetnek az Erzsébet-utalványra vonatkozó kifogást érintő részében helyt kell adni.

## I – Jogi háttér

### A – Az uniós jog

#### 1. Az EUM-Szerződés

#### 7. Az EUMSZ 49. cikk első bekezdése szerint:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak.”

#### 8. Az EUMSZ 56. cikk első bekezdése kimondja:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.”

#### 2. A 2006/123 irányelv

9. A 2006/123 irányelv „[a] szolgáltatók letelepedésének szabadságára” vonatkozó III. fejezetének a „Tiltott vagy értékelendő követelmények” című 2. szakasza a 14. és a 15. cikkből áll.

#### 10. Ezen irányelvnek a „[t]iltott követelmények[re]” vonatkozó 14. cikke előírja:

„A tagállamok területükön a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik az alábbi feltételek bármelyikének való megfeleléshez:

[...]

3. a szolgáltató elsődleges vagy másodlagos telephely közti választásának szabadságára vonatkozó korlátozások, különösen a szolgáltatót terhelő kötelezettség, hogy elsődleges telephelye az adott állam területén legyen, vagy a telephely formájának (képviselet, fióktelep vagy leányvállalat) szabad megválasztására vonatkozó korlátozások;

[...]”

11. Az említett irányelvnek az „[é]rtékelendő követelmények[re]” vonatkozó 15. cikke kimondja:

„(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.

(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől mentes] követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:

[...]

b) a szolgáltató kötelezettsége meghatározott jogi formában való működésre;

[...]

d) egyéb, a 2005/36/EK<sup>[4]</sup> irányelvben szabályozott kérdésekre vonatkozó, vagy más közösségi jogszabályokban meghatározott követelményektől eltérő olyan követelmények, amelyek az érintett szolgáltatási tevékenység nyújtásához való jogosultságot – a tevékenység sajátos természete alapján – bizonyos szolgáltatók számára tartják fenn;

[...]

(3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek [helyesen: hátrányosan megkülönböztetőek] az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasnak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

[...]”

12. A 2006/123 irányelv „A szolgáltatások szabad mozgása” című IV. fejezetében szereplő 16. cikk „[a] szolgáltatásnyújtás szabadság[ár]a és az ehhez kapcsolódó eltérések[re]” vonatkozik. E cikk értelmében:

„(1) A tagállamok tiszteletben tartják a szolgáltatók jogát, hogy szolgáltatást nyújthassanak a letelepedési helyük szerinti tagállamtól eltérő tagállamban.

A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam saját területén biztosítja a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot és annak szabad gyakorlását.

4 — A szakmai képzések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 255., 22. o.; helyesbítés: HL 2007. L 271., 18. o., és HL 2008. L 93., 28. o.).

A tagállamok saját területükön nem köthetik a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, vagy annak gyakorlását olyan követelményekhez, amelyek nem tartják tiszteletben a következő alapelveket:

- a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmény sem közvetlenül, sem közvetve nem lehet megkülönböztető az állampolgárság, illetve jogi személyek esetén a letelepedés helye szerinti tagállam tekintetében;
- b) szükségesség: a követelménynek közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi szempontból indokoltnak kell lennie;
- c) arányosság: a követelménynek alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.

(2) A tagállamok nem korlátozhatják a más tagállamban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásnyújtásának szabadságát az alábbi követelmények bármelyikének előírásával:

- a) a szolgáltató kötelezettsége, hogy telephellyel rendelkezzen az adott tagállam területén;

[...]

(3) A szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem akadályozható abban, hogy követelményeket írjon elő a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és összhangban vannak az (1) bekezdéssel. Az adott tagállam abban sem akadályozható meg, hogy a közösségi joggal összhangban a foglalkoztatási feltételekre vonatkozó saját szabályait alkalmazza, beleértve a kollektív megállapodásokban meghatározott feltételeket is.

[...]”

## B – *A magyar jog*

### 1. A béren kívüli juttatások rendszere

13. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. §-a lehetővé teszi a munkáltatók számára, hogy előnyös adózási feltételek mellett béren kívüli juttatásokban részesítsék a munkavállalóikat.

14. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény<sup>5</sup> jelentősen módosította e béren kívüli juttatások rendszerét. E törvény a 477. §-ának megfelelően 2012. január 1-jén lépett hatályba. A személyi jövedelemadóról szóló törvény 2011. évi CLVI. törvénnyel módosított változatának 71. §-a kimondja:

„(1) Béren kívüli juttatásnak minősül – ha a juttató a munkáltató – a munkavállalónak:

- a) személyére és közeli hozzátartozói személyére tekintettel a munkáltató tulajdonában, vagyonkezelésében lévő üdülőben nyújtott üdülési szolgáltatás révén juttatott jövedelemből az adóévben személyenként a minimálbér összegét meg nem haladó rész;
- b) a munkavállaló választása szerint

5 – A továbbiakban: 2011. évi CLVI. törvény.

- ba) munkahelyi (üzemi) étkeztetésnek minősülő szolgáltatás keretében a munkáltató telephelyén működő étkezőhelyen megvalósuló ételfogyasztás formájában juttatott jövedelemből a havi 12 ezer 500 forintot meg nem haladó rész [ideértve a kizárólag az adott munkáltató telephelyén működő munkahelyi (üzemi) étkezőhelyen az említett értékben és célra felhasználható – a munkáltató vagy az étkezőhelyet üzemeltető személy által kibocsátott – utalványt, elektronikus adathordozót is], és/vagy
- bb) Erzsébet-utalvány formájában juttatott jövedelemből (az adóéven belül utólagosan adva is) a juttatás alapjául szolgáló jogviszony minden megkezdett hónapjára a havi 5 ezer forintot meg nem haladó rész;
- c) az adóévben [SZÉP-]Kártya,
- ca) szálláshely alszámlájára utalt, [a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának és felhasználásának szabályairól szóló 55/2011. (IV.12.) Kormányrendeletben<sup>6</sup>] meghatározott szálláshely-szolgáltatásra felhasználható – több juttatótól származóan együttvéve – legfeljebb 225 ezer forint támogatás;
- cb) vendéglátás alszámlájára utalt, melegkonyhás vendéglátóhelyeken (ideértve a munkahelyi étkeztetést is) [a SZÉP] rendeletben meghatározott étkezési szolgáltatásra felhasználható – több juttatótól származóan együttvéve – legfeljebb 150 ezer forint támogatás;
- cc) szabadidő alszámlájára utalt, a szabadidő-eltöltést, a rekreációt, az egészségmegőrzést szolgáló, [a SZÉP] rendeletben meghatározott szolgáltatásra felhasználható – több juttatótól származóan együttvéve – legfeljebb 75 ezer forint támogatás;

[...]”

## 2. A SZÉP-kártya

### 15. A SZÉP-rendelet 13. §-a értelmében:

„A kártya kibocsátására olyan, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (a továbbiakban: Öpt.) 2. § (2) bekezdés d) pontja szerinti szolgáltató – kivéve a természetes személyt és a szolgáltatóval szerződött szolgáltatót – jogosult, amelyet határozatlan időre vagy a kártyakibocsátás megkezdésétől számított még legalább 5 év határozott időtartamra alapítottak, és amely a vele [a gazdasági társaságokról szóló] 2006. évi IV. törvény szerinti ugyanazon elismert vagy tényleges vállalatcsoportként működő jogi személlyel, illetve a vele legalább 5 éve szerződéses jogviszonyban – kivéve a letétkezelői tevékenység folytatását és a befektetési üzletmenet kihelyezését – álló Öpt. 2. § (2) bekezdés a) pontja szerinti önkéntes kölcsönös biztosító pénztárral együttesen megfelel az alábbi feltételek mindegyikének:

- a) ügyfelek számára nyitva álló helyiséget tart fenn minden 35 000 főnél több lakosú magyarországi településen,
- b) pénzforgalmi szolgáltatása keretében az utolsó lezárt üzleti évben legalább 100 000 darab saját kibocsátású készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel rendelkezik;

6 – A továbbiakban: SZÉP-rendelet.

- c) legalább 2 év tapasztalata van az SZJA törvény 71. §-a szerinti béren kívüli juttatások igénybevételére szolgáló elektronikus utalványkártyák kibocsátásában, és az általa kibocsátott ilyen utalványkártyák száma meghaladta a 25 000 darabot a legutolsó lezárt üzleti év adatai alapján.

[...]

16. Az Öpt. 2. §-a (2) bekezdésének d) pontja szerint a szolgáltató meghatározása a következő:

„*szolgáltató*: az a természetes személy, jogi személy és jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, amely a pénztárral kötött szerződés alapján a pénztár részére a pénztárüzem működésének részét képező, azt lehetővé tevő, elősegítő, illetve a pénztári szolgáltatásokat ténylegesen nyújtó tevékenységet végez – ide nem értve az egészségpénztári szolgáltatót [...].”

17. A gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-a szerint:

„(1) E törvény szabályozza a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaságok alapítását, szervezetét és működését [...].

(2) [...] emellett a törvény megállapítja az elismert vállalatcsoport alapításának és működésének szabályait [...].”

18. E törvény 2. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Gazdasági társaság csak az e törvényben szabályozott formában alapítható.

(2) Jogi személyiség nélküli gazdasági társaság a közkereseti társaság (kkt.) és a betéti társaság (bt.). Jogi személyiségű gazdasági társaság a korlátolt felelősségű társaság (kft.) és a részvénytársaság (rt.).”

19. Az említett törvény 55. §-a szerint:

„(1) A számviteli törvényben foglaltak szerint összevont (konszolidált) éves beszámoló készítésére köteles gazdasági társaság (uralkodó tag) és az a részvénytársaság, illetve korlátolt felelősségű társaság, amely felett az uralkodó tag a számviteli törvény alapján meghatározó befolyással rendelkezik (ellenőrzött társaság), egységes üzleti céljaik megvalósítására uralmi szerződés kötése útján elismert vállalatcsoportként történő működésükről határozhatnak.

[...]

(3) Az elismert vállalatcsoportként való működés tényének a cégjegyzékbe való bejegyzése nem hoz létre az abban részt vevő gazdasági társaságoktól elkülönült jogalanyt.”

20. A gazdasági társaságokról szóló törvény 64. §-ának (1) bekezdése szerint:

„Uralmi szerződés és elismert vállalatcsoportként való bejegyzés hiányában is alkalmazhatóak a 60. §-ban foglaltak, ha az uralkodó tag és az ellenőrzött társaság (társaságok) közötti tartós, már legalább három éven keresztül, megszakítás nélkül fennálló együttműködés során a vállalatcsoporthoz tartozó gazdasági társaságok egységes üzleti koncepció alapján folytatják tevékenységüket, és tényleges magatartásuk biztosítja a vállalatcsoportként való működésből származó előnyök és hátrányok kiszámítható és kiegyenlített megosztását.”

21. A külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepeiről és kereskedelmi képviselőiről szóló 1997. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: a fióktelepekről szóló törvény) 2. §-ának b) pontja a következőképpen határozza meg a fióktelep fogalmát:

„*fióktelep*: a külföldi vállalkozás jogi személyiséggel nem rendelkező, gazdálkodási önállósággal felruházott olyan szervezeti egysége, amelyet önálló cégformaként a belföldi cégnyilvántartásban a külföldi vállalkozás fióktelepeként bejegyeztek”.

### 3. Az Erzsébet-utalvány

22. A személyi jövedelemadóról szóló törvény 3. §-ának 87. pontja a 2011. évi CLVI. törvény 1. §-ának (5) bekezdésével módosított változatában a következőképpen határozza meg az Erzsébet-utalványt:

„Erzsébet-utalvány: az [MNÜA] által papír alapon vagy elektronikus formában kibocsátott, fogyasztásra kész étel [...] vásárlására felhasználható utalvány.”

23. Az Erzsébet-utalvány az Erzsébet-program része, amelyet az Erzsébet-programról szóló 2012. évi CIII. törvény szabályoz.

24. E törvény 1. §-a szerint:

„Az Erzsébet-program célja, hogy a meglévő keretek között jelentősen csökkentse azon szociálisan rászorulókat, különösen gyermekek számát, akik részére nem biztosított a napi többszöri étkezés, az életkoruknak megfelelő egészséges táplálék, a tudás megszerzéséhez szükséges egészségi állapot, a regenerációhoz szükséges aktív kapcsolódás lehetősége.”

25. Az említett törvény 2. §-a kimondja:

(1) E törvény alkalmazásában:

- a) *Erzsébet-program*: az állam által az 1. § megvalósítása céljából szervezett és lebonyolított szociális program és szolgáltatás, amely nyereség célzatú piaci szerepet nem tölt be,
- b) *Erzsébet-utalvány*: az [MNÜA] által kibocsátott:
  - ba) fogyasztásra kész étel vásárlására [...];

2. Az Erzsébet-program végrehajtásáról az MNÜA gondoskodik.

[...]”

26. Az MNÜA egy Magyarországon bejegyzett közhasznú alapítvány. Az alapítvány a rá bízott vagyont szociális üdültetési célokra, ezzel kapcsolatos szolgáltatások nyújtására, illetve egyéb szociális programok végrehajtására használhatja fel.

27. Az Erzsébet-programról szóló törvény 6. §-a kimondja:

„(1) Az MNÜA az Erzsébet-programmal kapcsolatos feladatai végrehajtásához együttműködhet civil szervezetekkel, gazdasági társaságokkal, valamint egyéb jogi és természetes személyekkel.

(2) A [törvényben] meghatározott közfeladatok megvalósulása érdekében az állam elősegíti a szociális üdültetési feladatok, ifjúsági és gyermekprogramok alapjául szolgáló szállodák és táborhelyek létrehozását, fejlesztését és működtetését.”

28. E törvény 7. §-a a törvény hatálybalépésére vonatkozik.

## II – A pert megelőző eljárás

29. Mivel a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az étkezési és szabadidős utalványokkal, valamint az üdülési csekkkel kapcsolatos új nemzeti rendelkezések elfogadásával Magyarország nem tett eleget a 2006/123 irányelv 9. cikke, 10. cikke, 14. cikkének 3. pontja, 15. cikkének (1) bekezdése, 15. cikke (2) bekezdésének b) és d) pontja, 15. cikkének (3) bekezdése és 16. cikke, valamint az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk szerinti kötelezettségeinek, 2012. június 21-én felszólító levelet küldött e tagállamnak.

30. 2012. július 20-i válaszlevelében Magyarország megállapította, hogy a Bizottság által említett korlátozások bevezetését közérdekű kényszerítő okok igazolják. Ugyanakkor a SZÉP-kártyára vonatkozó rendelkezések uniós joggal való összhangjának megteremtése érdekében e rendelkezések módosítására irányuló javaslatot mutatott be. Az Erzsébet-utalványt illetően Magyarország a válaszához csatolt mellékletben közölte a Bizottsággal az Erzsébet-programra és annak céljaira vonatkozó, 2012 júliusában elfogadott új rendelkezéseket.

31. 2012. november 22-i levelében a Bizottság indokolással ellátott véleményt intézett Magyarországhoz, amelyben fenntartotta, hogy a SZÉP-kártyára és az Erzsébet-utalványra vonatkozó magyar szabályozás sérti a felszólító levélben hivatkozott rendelkezéseket.

32. Magyarország a 2012. december 27-i levelében válaszolt, lényegében megismételve a 2012. július 20-i válaszlevelében foglalt észrevételeket, és továbbra is vitatta, hogy bármilyen jogsértés történt volna.

33. Mivel e választ nem találta kielégítőnek, a Bizottság 2014. április 10-i keresetlevelével előterjesztette a jelen keresetet.

## III – A felek kérelmei

34. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy Magyarország a SZÉP-rendelet által szabályozott (és a 2011. évi CLVI. törvénnyel módosított) SZÉP-kártya-rendszer bevezetésével és fenntartásával megsértette a 2006/123 irányelvet, amennyiben:
  - a SZÉP-rendelet 13. §-a az Öpt. 2. §-a (2) bekezdésének d) pontjával és a fióktelepekről szóló törvény 2. §-a b) pontjával, valamint a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-ával, 2. §-a (1)–(2) bekezdésével, 55. §-a (1) és (3) bekezdésével és 64. §-a (1) bekezdésével együtt értelmezve kizárja, hogy társaságok fióktelepei SZÉP-kártyát bocsássanak ki, és ezáltal megsérti a 2006/123 irányelv 14. cikkének 3. pontját és 15. cikke (2) bekezdésének b) pontját;
  - a SZÉP-rendelet 13. §-a a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-ával, 2. §-a (1)–(2) bekezdésével, 55. §-a (1) és (3) bekezdésével, és 64. §-a (1) bekezdésével, az Öpt. 2. §-a (2) bekezdésének d) pontjával és a fióktelepekről szóló törvény 2. §-a b) pontjával együtt értelmezve, a SZÉP-rendelet 13. §-a a), b) és c) pontjában foglalt feltételek teljesítése szempontjából nem ismeri el azon vállalatcsoportok tevékenységét, amelyek anyavállalata nem a magyar jog szerint létrejött társaság és a csoporthoz tartozó vállalatok nem a magyar jog szerinti társaság formájában működnek, és ezáltal megsérti a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését, 15. cikke (2) bekezdésének b) pontját, valamint 15. cikkének (3) bekezdését;



- a SZÉP-rendelet 13. §-a a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-ával, 2. §-a (1)–(2) bekezdésével, 55. §-a (1) és (3) bekezdésével, és 64. §-a (1) bekezdésével, az Öpt. 2. §-a (2) bekezdésének d) pontjával és a fióktelepekről szóló törvény 2. §-a b) pontjával együtt értelmezve a bankok, illetve pénzüzetek számára tartja fenn a SZÉP-kártya kibocsátásának lehetőségét, mivel az említett 13. §-ban foglalt feltételeket kizárólag ezek az intézmények képesek teljesíteni, és ezáltal megsérti a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdését, 15. cikke (2) bekezdésének d) pontját, valamint 15. cikkének (3) bekezdését;
- a SZÉP-rendelet 13. §-a – amennyiben a SZÉP-kártya kibocsátása érdekében magyarországi telephely meglétét írja elő – ellentétes a 2006/123 irányelv 16. cikkével;
- a SZÉP-rendelet által megszervezett SZÉP-kártya-rendszer másodlagosan ellentétes az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel, amennyiben a 2006/123 irányelvnek az első francia bekezdésben említett rendelkezései nem terjednek ki az ugyanabban a francia bekezdésben említett nemzeti rendelkezésekre;
- állapítsa meg, hogy a 2011. évi CLVI. törvénnyel és a 2012. évi CIII. törvénnyel szabályozott Erzsébet-utalvány rendszer, amely monopóliumot hoz létre közszervezetek számára a hidegétkeztetési utalványok kibocsátása területén, és amelynek hatálybalépésére megfelelő átmeneti időszak és intézkedés nélkül került sor, ellentétes az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel, amennyiben a 2011. évi CLVI. törvény 1. §-ának (5) bekezdése és 477. §-a, valamint a 2012. évi CIII. törvény 2. §-ának (1) és (2) bekezdése, valamint 6. és 7. §-a aránytalan korlátozásokat ír elő;
- Magyarországot kötelezze a perköltség megtérítésére.

35. Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:

- az Európai Bizottság keresetét a SZÉP-kártya-rendszerre vonatkozó részében mint megalapozatlant, az Erzsébet-utalvány rendszerére vonatkozó részében mint elfogadhatatlant utasítsa el;
- másodlagosan a keresetet mind a SZÉP-kártya-rendszerre, mind az Erzsébet-utalvány rendszerére vonatkozó részében mint megalapozatlant utasítsa el;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

#### **IV – A kereset**

##### *A – Az elfogadhatóságról*

###### 1. A felek fő érvei

36. Ellenkérelmében Magyarország az Erzsébet-utalványra vonatkozó kifogás elfogadhatatlanságára hivatkozik azon az alapon, hogy a Bizottság kereseti kérelmeinek ezzel kapcsolatos pontja nem egyértelmű.

37. Magyarország szerint először is a kereseti kérelmek e pontja tévesen a 2011. évi CLVI. törvény 1. és 5. §-át jelöli meg e törvény 1. §-ának (5) bekezdése helyett. Másodszor Magyarország azt állítja, hogy nem érti, miért a Bizottság kereseti kérelmeiben megjelölt jogszabályhelyek, azaz e törvény 477. §-a, valamint az Erzsébet-programról szóló törvényre vonatkozó rendelkezések, vagyis a 2. § (1) és (2) bekezdése, a 6. § (1) és (2) bekezdése, valamint a 7. § sérti az uniós jogot. Harmadszor

Magyarország rámutat, hogy a Bizottság által hivatkozott nemzeti rendelkezések tekintetében úgy tűnik, hogy a Bizottság az Erzsébet-programra vonatkozó jogi szabályozást minden elemében kifogásolja, ami ellentmondana a Bizottság azon állításának, hogy a kereset nem terjed ki az Erzsébet-program keretében megvalósuló szociálpolitikai tevékenységekre.

38. A Bizottság szerint Magyarország állításai nem fogadhatók el.

## 2. Álláspontom

39. Azon indokok kifejtését követően, amelyek alapján a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az Erzsébet-utalványról szóló szabályozással kapcsolatos elfogadhatatlansági kifogásokat el kell utasítani, a SZÉP-kártyára vonatkozó kifogások elfogadhatóságának vizsgálata tűnik számomra szükségesnek.

### a) Az Erzsébet-utalvánnyal kapcsolatos kifogások elfogadhatóságáról

40. Először is megállapítom, hogy a Bizottság válaszában elismerte a 2011. évi CLVI. törvényre való hivatkozás során elkövetett hibát, jelezve, hogy a hivatkozás helyesen nem e törvény 1. és 5. §-ára, hanem annak 1. §-a (5) bekezdésére vonatkozik. A Bizottság ezért önálló levélben e pont vonatkozásában helyesbítést terjesztett elő. A Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy e hiba nem érinti a keresetlevél megfelelő megértését.

41. Másodszor úgy vélem, hogy a keresetlevél 74. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság keresete az Erzsébet-utalványra vonatkozó magyar szabályozásnak csupán egyetlen vetületét érinti, nem pedig az Erzsébet-program keretében megvalósuló összes szociálpolitikai tevékenységet. E 74. pontban ugyanis a Bizottság kimondja, hogy a kereset „csak annyiban érinti az Erzsébet-utalvány rendszerét, amennyiben az előírja, hogy fogyasztásra kész étel vásárlásához tett munkaadói hozzájárulás csak akkor minősül béren kívüli juttatásnak, ha a vásárlás Erzsébet-utalvány felhasználásával történik”.

42. Ezért számomra relevánsnak tűnik a kereseti kérelmekben az Erzsébet-utalvány új rendszerét létrehozó két nemzeti jogszabályra, pontosabban bizonyos nemzeti jogi rendelkezésekre, különösen az ezen utalványok meghatározására és a rendszer hatálybalépésére vonatkozó rendelkezésekre történő hivatkozás.

43. Emellett a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy a jóhiszemű együttműködés elve alapján Magyarországnak már a pert megelőző szakasztól kezdve hivatkoznia kellett volna a Bizottság által megkérdőjelezett nemzeti rendelkezéseket érintő esetleges következtetlenségekre.

44. Mindenesetre úgy vélem, hogy az Erzsébet-utalványra vonatkozó kifogás, ahogyan az a kereseti kérelmekben szerepel, nem akadályozta meg Magyarországot abban, hogy előterjessze érvelését, így nem korlátozta a védelemhez való jogát. E tekintetben megjegyzem, hogy Magyarország a vizonválaszában többek között azt állította, hogy „lehetősége és módja [volt] kifejtteni érdemi ellenérveit a Bizottság kifogásaival szemben”<sup>7</sup>.

45. A fenti tényekre tekintettel úgy vélem, hogy a keresetet az Erzsébet-utalvány rendszerére vonatkozó kifogást érintő részében elfogadhatónak kell nyilvánítani.

7 — 6. pont.

b) A SZÉP-kártyával kapcsolatos kifogások elfogadhatóságáról

46. A keresetlevél olvasata alapján úgy vélem, hogy az nem teljesen világos a SZÉP-kártyára vonatkozó szabályozással kapcsolatos bizonyos kifogások tekintetében, különösen maga a keresetlevél szövege és az abban foglalt kérelmek közötti ellentmondás miatt.

47. E tekintetben kiemelem, hogy a Bizottság a keresetlevelében megállapítja, hogy azon követelmény, amely szerint valamely vállalkozás úgy tehet eleget a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételeknek, ha szerződéses viszonyban áll valamely önkéntes kölcsönös biztosító pénztárral, feltéve hogy e szerződéses viszony legalább öt éve tart, „[sérti] az EUMSZ 49. cikkét, mivel érvényes indok nélkül korlátozza azon vállalkozások körét, amelyek SZÉP-kártyát kibocsáthatnak”<sup>8</sup>. Azonban a kereseti kérelmek között már nem találjuk nyomát e jogalapnak.

48. A tárgyaláson az erre vonatkozó kérdésre válaszolva a Bizottság pontosította, hogy szerinte e feltétel nem tartozik a 2006/123 hatálya alá, így azt az EUMSZ 49. cikkre tekintettel kell értékelni. Emellett a Bizottság úgy vélte, hogy az említett feltétel a SZÉP-rendelet 13. §-ában szereplő más feltételekkel együttvéve a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdése d) pontjának hatálya alá tartozik, amely tiltja az olyan követelményeket, amelyek az érintett szolgáltatás nyújtásának lehetőségét konkrét szolgáltatók számára tartják fenn a tevékenység sajátos természetére tekintettel. A Bizottság szerint e jogalap közvetetten megtalálható a kereseti kérelmek között szereplő harmadik kifogásban.

49. Azon a tényen kívül, hogy ezen állítólagos jogsértés tekintetében a Bizottság indokolása igen tömör, álláspontom szerint az nem felel meg a koherencia és pontosság követelményeinek sem, melyek a Bíróság eljárási szabályzata jelenlegi 120. cikkének c) pontján alapuló ítélkezési gyakorlatból erednek.<sup>9</sup>

50. Ugyanis ezen ítélkezési gyakorlatnak megfelelően minden keresetlevélnek meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, és tartalmaznia kell a jogalapok rövid ismertetését, illetve annak „kellően egyértelműnek és pontosnak” kell lennie ahhoz, hogy az alperes elő tudja készíteni védekezését, valamint a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét. Mindebből következik, hogy a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemeknek magából a keresetlevél szövegéből kell egységes és érthető módon kitűnniük, és a keresetlevélben a kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni, nehogy a Bíróság a határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében.<sup>10</sup>

51. Másfelől a Bíróság megállapította, hogy a Bíróság eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontjából eredő követelményeket a Bíróság hivatalból is vizsgálhatja.<sup>11</sup>

52. Hozzáteszem, hogy a Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy „az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott keresetnek *koherens módon és pontosan* kell tartalmaznia a kifogásokat, hogy a tagállam és a Bíróság pontosan meg tudja állapítani a felrótt uniós jogsértés mértékét, ami elengedhetetlen feltétele annak, hogy az említett állam hasznosan hivatkozhasson a védekezésül felhozott jogalapokra, és hogy a Bíróság megvizsgálhassa az említett kötelezettségszegés fennállását”<sup>12</sup>.

8 — 64. pont.

9 — E rendelkezés értelmében a Bíróság alapokmányának 21. cikkében említett keresetlevél tartalmazza a jogvita tárgyát, a felhozott jogalapokat és érveket, valamint az említett jogalapok rövid ismertetését.

10 — Lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-211/08, EU:C:2010:340, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Portugália ítélet (C-458/08, EU:C:2010:692, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-678/13, EU:C:2015:358, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

11 — Lásd: Bizottság kontra Észtország ítélet (C-39/10, EU:C:2012:282, 25. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-281/11, EU:C:2013:855, 121–123. pont). Lásd ugyancsak ebben az értelemben: Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-343/08, EU:C:2010:14, 25. pont).

12 — Lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-375/10, EU:C:2011:184, 11. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Kiemelés tőlem.

53. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a jelen keresetet a SZÉP-rendelet 13. §-ában szereplő, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárral fennálló legalább öt éves szerződéses viszony követelményére vonatkozó jogalapot érintő részében elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

B – Az ügy érdeméről

54. Mielőtt az Erzsébet-utalványra vonatkozó kifogással foglalkoznék, megvizsgálom a SZÉP-kártyával kapcsolatos kifogásokat.

1. A SZÉP-kártyára vonatkozó kifogások

a) A 2006/123 irányelv alkalmazhatósága

i) A felek fő érvei

55. Keresetlevelében a Bizottság úgy véli, hogy a SZÉP-kártyára vonatkozó magyar jogi szabályozás uniós joggal való összhangját elsősorban a 2006/123 irányelvre tekintettel kell megvizsgálni. A Bizottság szerint e szabályozás uniós joggal való összhangját csak akkor kell az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk tekintetében megvizsgálni, ha ezen irányelv nem alkalmazandó.

56. A Bizottság szerint a 2006/123 irányelv a jelen esetben annyiban alkalmazandó, amennyiben a SZÉP-kártya kibocsátása, illetve felhasználása nem minősül az ezen irányelv hatálya alól kifejezetten kizárt szolgáltatások valamelyikének. A Bizottság ugyanis rámutat, hogy a SZÉP-rendelet nem minősíthető sem a 2006/123 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése értelmében vett „adózási szabálynak”<sup>13</sup>, sem az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett „pénzügyi szolgáltatásnak”<sup>14</sup>.

57. Az ügy irataiból kitűnik, hogy Magyarország a pert megelőző szakaszban vitatta a 2006/123 irányelv alkalmazhatóságát azon az alapon, hogy a SZÉP-kártya kibocsátási, illetve felhasználási tevékenysége a szóban forgó nemzeti szabályozásban szereplő formában pénzügyi szolgáltatásnak minősül, ezért nem tartozik ezen irányelv hatálya alá.

ii) Álláspontom

58. A Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy a 2006/123 irányelv alkalmazhatósága nem kétséges, mégpedig az alábbi okok miatt.

59. Először is megjegyzem, hogy a 2006/123 irányelv hatályát negatív módon határozták meg,<sup>15</sup> vagyis az irányelv a tagállamokban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásaira vonatkozik,<sup>16</sup> azok kivételével, amelyeket az említett irányelv kifejezetten kizárt.

13 — E rendelkezés értelmében ez az irányelv az adózás területére nem alkalmazandó.

14 — E rendelkezés előírja, hogy a 2006/123 irányelv nem alkalmazandó a „pénzügyi szolgáltatások[ra], úgymint banki, hitelezési, biztosítási és viszontbiztosítási, foglalkozási vagy magánnyugdíj, értékpapír, befektetési, alapokkal kapcsolatos, fizetési és befektetési tanácsadás jellegű szolgáltatások, beleértve [a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006. június 14-i] 2006/48/EK [európai parlamenti és tanácsi] irányelv [(HL L 177., 1. o.)] I. mellékletében felsorolt szolgáltatásokat”.

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

16 — Lásd ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdését.

60. Ahogyan a Bizottság, én is úgy vélem, hogy a SZÉP-kártya kibocsátási tevékenysége nem tartozik a 2006/123 irányelv 2. cikkének (3) bekezdése értelmében vett adózási területre, és nem minősül ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében vett, fizetéssel összefüggő pénzügyi szolgáltatásnak, így az irányelv a jelen kereset keretében alkalmazandó.

61. Az adózás területét illetően az ügy irataiból kitűnik, hogy a szóban forgó nemzeti rendelkezések nem érintik a béren kívüli juttatásokat vagy a SZÉP-kártya rendszerének szoros értelemben vett adózási vetületeit, hanem csupán e kártya kibocsátásának tevékenységére vonatkoznak, amely kártya egyébként jogot biztosít a béren kívüli juttatásokra. E nemzeti rendelkezések tárgya tehát nem tartozik az adózás területére.

62. A „pénzügyi szolgáltatásnak” minősítéssel kapcsolatban a Bizottsághoz hasonlóan megjegyzem, hogy a SZÉP-rendelet 2. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerint a SZÉP-kártya „kizárólag a támogatásban részesülő munkavállaló, a közeli hozzátartozója, és a munkáltatója, valamint a szolgáltató azonosítására szolgál, elektronikuspénz tárolására, közvetlen fizetési műveletek végrehajtására nem alkalmas”. Ezek alapján az e kártya kibocsátására irányuló tevékenység nem minősíthető fizetéssel összefüggő „pénzügyi szolgáltatásnak”.

63. Másodszor, ahogyan a Bizottság, én is úgy vélem, hogy a SZÉP-kártyához hasonló eszközök révén nyújtott szolgáltatásokra nem vonatkozik a speciálisan a pénzügyi szolgáltatásokat érintő más uniós szabályozás sem. E tekintetben a Bizottság helyesen mutat rá, hogy sem a 2007/64/EK irányelv<sup>17</sup>, sem a 2009/110/EK irányelv<sup>18</sup> nem fedli le a SZÉP-kártyával azonos utalványok kibocsátási tevékenységét.

64. Márpedig a pénzügyi szolgáltatások 2006/123 irányelv hatálya alóli kizárását az magyarázza, hogy léteznek e téren különös uniós jogi rendelkezések.<sup>19</sup>

65. Másfelől, noha Magyarország a pert megelőző szakaszban azzal érvelt, hogy a SZÉP-kártya pénzügyi szolgáltatásnak minősülhet, a Bíróság elé terjesztett beadványokban ilyen érvek már nyomát sem találni.

66. Így a jelen kereset tárgyát képező tevékenység a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik, mivel arra nem vonatkozik a pénzügyi szolgáltatásokról szóló különös szabályozás, és az adózás területére sem tartozik.

67. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy ezt az irányelvet kell alkalmazni.

68. A felek nem vetették fel azt a kérdést, hogy a 2006/123 irányelv kimerítő harmonizációt hajtott-e végre. Azonban ezen irányelv alkalmazhatóságának kérdéséhez hasonlóan ennek vizsgálata is szükségszerű előzetes kérdésnek minősül.

17 — A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. november 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 319., 1. o.). Lásd a 2007/64 irányelv 3. cikkének k) pontját.

18 — Az elektronikuspénz-kibocsátó intézmények tevékenységének megkezdéséről, folytatásáról és prudenciális felügyeletéről, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról, valamint a 2000/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. szeptember 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 267., 7. o.). A 2009/110 irányelv 1. cikkének (4) bekezdése a 2007/64 irányelv 3. cikkének k) pontjára hivatkozik.

19 — Számos szerző szerint a pénzügyi szolgáltatások terén a *specialia generalibus derogant* elv érvényesül. Tehát más, különös jogi rendelkezés hiányában a 2006/123 irányelv minősül általánosan alkalmazandó jogszabálynak. Lásd különösen: Chabaud, L., i.m., 39. és 40. o. Ezt az értelmezést erősíti meg véleményem szerint a 2006/123 irányelv (18) preambulumbekzdése. E preambulumbekzdés első mondata értelmében ugyanis „[a] pénzügyi szolgáltatásokat ki kell zárni ezen irányelv hatálya alól, mivel e tevékenységek külön közösségi jogszabályok tárgyát képezik, amelyek célja [az említett] irányelvhez hasonlóan a szolgáltatások valódi belső piacának megvalósítása”.

69. Az állandó ítélkezési gyakorlatból ugyanis kitűnik, hogy amennyiben valamely terület uniós szinten kimerítő harmonizáció tárgyát képezi, az e területre vonatkozó bármely nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog rendelkezései alapján kell megítélni.<sup>20</sup> A kimerítő harmonizáció megállapítása többek között azt jelentené, hogy nem volna lehetőség a 2006/123 irányelvben nem szereplő, vagyis kifejezetten az EUMSZ 52. cikkben és az EUMSZ 62. cikkben előírt igazolásokra, vagy akár az ítélkezési gyakorlatban kimunkált, közérdeken alapuló bizonyos kényszerítő okokra való hivatkozásra.<sup>21</sup>

70. E kérdés a jogirodalomban vita tárgyát képezi.<sup>22</sup>

71. Egy újabb ítéletében<sup>23</sup> a Bíróság először nyilatkozott az említett kérdéstről, kimondva, hogy „a 2006/123 irányelv 3. cikke (3) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint a tagállamok az elsődleges jog alapján indokolhatják az ezen irányelv 14. cikke által tiltott követelményeket, gátolná ez utóbbi rendelkezés hatékony érvényesülését, hiszen végső soron szemben állna az általa *célzott harmonizációval*”<sup>24</sup>.

72. E kérdésben a Bíróság követte Cruz Villalón főtanácsnoknak az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben előterjesztett indítványát.<sup>25</sup> Ez utóbbi szerint „a szolgáltatási irányelv horizontális eszköz jellegéből adódóan a szolgáltatások széles körét öleli fel (minden szolgáltatást, amely nincs kifejezetten kizárva a tárgyi hatálya alól), nem célja általánosan harmonizálni a különböző szolgáltatásokra vonatkozó, nemzeti szintű anyagi jogi szabályozást, azonban vannak olyan konkrét szempontok, amelyekben mégis teljes és *pontos* harmonizációt valósít meg”<sup>26</sup>. A főtanácsnok hozzátette, hogy az említett irányelv 14. és 16. cikke tekintetében ilyen kimerítő, teljes, célzott harmonizációra került sor<sup>27</sup>.

73. Így a Bíróság szerint a 2006/123 irányelv a hatálya alá tartozó szolgáltatásokat illetően kimerítő harmonizációt hajtott végre a letelepedés szabadságára vonatkozó 14. cikke tekintetében. Véleményem szerint ugyanezt a megoldást kell alkalmazni ezen irányelv 15. és 16. cikke tekintetében. Ugyanis az uniós jogalkotó az említett 14. cikkhez hasonlóan azon korlátozó követelményekről készített listát, amelyeket a tagállamoknak ki kell iktatniuk a belső jogrendszerükből.<sup>28</sup>

74. Ebből következik, hogy a szóban forgó magyar jogi szabályozás uniós joggal való összhangjának vizsgálatát a 2006/123 irányelvre tekintettel kell elvégezni.

20 — Lásd: UPC DTH ítélet (C-475/12, EU:C:2014:285, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 — Lásd különösen: Lemaire, C., „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?”, *Revue Europe*, 2007. június, 6. szám, 10. akta, 15. o., 42. pont és Huglo, J.-G., „Droit d'établissement et libre prestation de services”, *Jurisclasseur Europe*, 710. füzet, 7., 73. és 101. pont.

22 — Lásd különösen: Huglo, J.-G., i.m., 7., 55., 73., 99. és 101. pont; Lemaire, C., i.m., 42. pont, és Hatzopoulos, V., „Que reste-t-il de la directive sur les services?”, *Cahiers de droit européen*, 3–4. számok, 2007., 299. o., különösen 323. és 324. o.

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

24 — 37. pont. Kiemelés tőlem.

25 — Cruz Villalón főtanácsnok Rina Services és Rina ügyre vonatkozó indítványa (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Ezen indítvány 22. pontja. Lásd még ebben az értelemben: Cruz Villalón főtanácsnok Duomo Gpa és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, 61. pont). E tekintetben megjegyzem, hogy a belső piaci szolgáltatásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslatában (COM(2004) 2 végleges) a Bizottság megállapította, hogy e javaslat „célzott harmonizáción” alapul, és e harmonizáció többek között bizonyos fajta követelmények megszüntetésére vonatkozik (9. és 10. o.).

27 — Az említett indítvány 24. pontja.

28 — Lásd ebben az értelemben Cruz Villalón főtanácsnok Duomo Gpa és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványát (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, 61. pont) és Hatzopoulos, V., i.m., 351. o., 3.1.2.1.3. pont.

b) Az érintett alapvető szabadság meghatározása

i) A felek fő érvei

75. Miközben a Bizottság úgy véli, hogy a SZÉP-kártyára vonatkozó magyar jogi szabályozást a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében kell megvizsgálni, addig Magyarország szerint kizárólag a letelepedés szabadsága szempontjából történő vizsgálat releváns.

76. Ugyanis Magyarország megállapítja, hogy e kártya kibocsátását kizárólag a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam területén telephellyel rendelkező vállalkozás végezheti.

77. E tekintetben Magyarország úgy véli, hogy a SZÉP-kártya kibocsátóinak Magyarország gazdasági és társadalmi életébe szervesen be kell ágyazódniuk, ami ideiglenes jelleggel nyújtott szolgáltatás esetén nem képzelhető el. Magyarország továbbá jelzi, hogy a Bizottság által a határon átnyúló szolgáltatásnyújtással kapcsolatosan kifejtett érv – miszerint a kártya távolról is feltölthető, illetve hogy magyarországi jelenlét nélkül is kialakítható a rendszer működtetéséhez szükséges infrastruktúra – legfeljebb elméleti szinten állhatja meg a helyét. Magyarország hozzáteszi, hogy a határon átnyúló és regionális szinten nyújtott szolgáltatások elképzelése valószerűtlen és ellentétes magával a SZÉP-kártya logikájával, amely azt kívánja, hogy az e kártyát elfogadó szolgáltatók Magyarország egész területén megtalálhatók legyenek.

ii) Álláspontom

78. Magyarországgal ellentétben úgy vélem, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-át mind a 2006/123 irányelv letelepedés szabadságára vonatkozó, mind a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései tekintetében kell értékelni.

79. Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy „[a]mi a szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága hatályának elhatárolását illeti, meg kell határozni, hogy a gazdasági szereplő letelepedett-e abban a tagállamban, ahol a szóban forgó szolgáltatásait kínálja [...]. Amennyiben le van telepedve abban a tagállamban, ahol e szolgáltatást kínálja, az [EUMSZ 49.] cikkben meghatározott letelepedés szabadságának hatálya alá tartozik. Ha ezzel szemben a gazdasági szereplő nincs letelepedve a szolgáltatás helye szerinti tagállamban, az [EUMSZ 56.] cikk szerinti, szolgáltatásnyújtás szabadsága elvének hatálya alá tartozó határokon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó szolgáltató”<sup>29</sup>.

80. Megjegyzem, hogy a 2006/123 irányelv elvégezte ezen ítélkezési gyakorlat kodifikációját,<sup>30</sup> így ezen elvek az említett irányelv alkalmazásakor is alkalmazandók.

81. Annak meghatározása érdekében tehát, hogy valamely gazdasági szereplő tevékenysége a 2006/123 irányelv 14. és 15. cikkében előírt letelepedés szabadsága vagy az annak 16. cikkében előírt szolgáltatásnyújtás szabadsága körébe tartozik, először is azt kell megvizsgálni, hogy e gazdasági szereplő letelepedett-e vagy szándékában áll-e letelepedni a származási tagállamtól eltérő tagállamban.

82. A jelen ügyben – ahogyan azt a Bizottság megállapítja, és e kérdésben Magyarország nem mondott neki ellent –, a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételek különbségtétel nélkül alkalmazandók mind a Magyarországon, mind a más tagállamban letelepedett vállalkozásokra.

29 — Lásd: *Duomo Gpa és társai ítélet* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd továbbá: *Bizottság kontra Spanyolország ítélet* (C-514/03, EU:C:2006:63, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

30 — Lásd ezen irányelv (77) preambulumbekzdését.

83. E tekintetben megjegyzem, hogy e feltételek lényegében a Magyarországon fennálló „állandó telephely” követelményét támasztják a SZÉP-kártyát kibocsátani kívánó minden vállalkozással szemben.

84. Véleményem szerint az állandó telephely követelménye tartozhat a szolgáltatásnyújtás szabadsága „és” a letelepedés szabadsága körébe.<sup>31</sup> Az ilyen követelmény ugyanis a szolgáltatásnyújtás szabadságának hatálya alá tartozik, amennyiben az érintett gazdasági szereplő nem telepedett le Magyarországon, és a szóban forgó szolgáltatást határon átnyúló módon kívánja nyújtani. Ezzel szemben, ha az érintett gazdasági szereplő telephellyel rendelkezik Magyarországon, vagy le kíván telepedni e tagállamban, ugyanezen követelmény a letelepedés szabadsága hatálya alá tartozik.<sup>32</sup>

85. Ráadásul nem meggyőző Magyarország azon érve, amely szerint a SZÉP-kártya-kibocsátási tevékenység összetettségére tekintettel a kibocsátónak szervesen be kell ágyazódnia Magyarország gazdasági és társadalmi életébe, oly módon, hogy a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás elképzelhetetlen volna.

86. Ugyanis a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy egyrészt a Magyarországtól eltérő tagállamban letelepedett valamely vállalkozás, amely úgy dönt, hogy e tagállamban bocsát ki SZÉP-kártyát, jogosult arra, hogy ott használja a szolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúrát, és nem kötelezhető arra, hogy e célból ott telepedjen le,<sup>33</sup> másrészt a jelen ügyben nem zárható ki, hogy a Magyarországtól eltérő tagállamban letelepedett vállalkozások érdekeltek lehetnek abban, hogy Magyarországon ilyen tevékenységet végezzenek.

87. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az adott helyzet szerint egyik vagy másik szabadság lehet érintett. Látni fogjuk, hogy a Magyarországon való tartós letelepedés követelménye véleményem szerint mindkét esetben a 2006/123 irányelv vonatkozó rendelkezései megsértésének minősül.

88. Az első kifogás megvizsgálása előtt megjegyzem, hogy a Bizottság mind a felszólító levelében, mind az indokolással ellátott véleményében felhozta ezen irányelv 9. és 10. cikkének a SZÉP-kártyára vonatkozó magyar szabályozás általi megsértését. Mivel e jogsértésre a keresetlevélben már nem történik hivatkozás, úgy kell tekinteni, hogy attól a Bizottság elállt, korlátozva ezáltal a kereset tárgyát, ami nyilvánvalóan nem minősül elfogadhatatlansági oknak<sup>34</sup>.

c) A 2006/123 irányelv 14. cikke 3. pontjának és 15. cikke (2) bekezdése b) pontjának megsértésére vonatkozó első kifogásról

89. Mindenekelőtt megállapítom, hogy a tárgyaláson a Bizottság pontosította, hogy ami a külföldi vállalkozások fióktelepeinek kizárására vonatkozó első kifogást illeti, kizárólag a 2006/123 irányelv 14. cikke 3. pontjának megsértésére került sor. A Bizottság tehát mellőzte az ezen irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontjára történő hivatkozást. Az értékelésem tehát az említett irányelv 14. cikke 3. pontjának állítólagos megsértésére korlátozódik.

31 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-514/03, EU:C:2006:63, 22. pont).

32 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-439/99, EU:C:2002:14, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 46. pont).

33 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-145/99, EU:C:2002:142, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

34 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-198/12, EU:C:2014:1316, 16. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



i) A felek fő érvei

90. Keresetlevelében a Bizottság azt állítja, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-a diszkriminatív és sérti a 2006/123 rendelet 14. cikkének 3. pontját, mivel e 13. § megakadályozza, hogy külföldi gazdasági társaságok magyarországi fióktelepei SZÉP-kártya kibocsátók legyenek.

91. Márpedig a Bizottság szerint a 2006/123 rendelet 14. cikkének 3. pontja bármiféle igazolás lehetősége nélkül egyértelműen megtiltja, hogy a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak Magyarország területén való gyakorlását olyan feltételhez kössék, amely korlátozza a szolgáltató elsődleges vagy másodlagos telephely közti választásának szabadságát.

92. Magyarország szerint a külföldi vállalkozások fióktelepeinek kizárását a Bíróság ítélkezési gyakorlata és a 2006/123 irányelv által elfogadott közérdeken alapuló kényszerítő okok igazolják, mégpedig a fogyasztók, illetve a szolgáltatást igénybe vevő személyek<sup>35</sup> és a hitelezők védelme. Ugyanis kizárólag a magyar gazdasági életbe megfelelően beilleszkedett vállalkozások végezhetnek SZÉP-kártya kibocsátási tevékenységet, ami magában foglalja, hogy Magyarországon letelepedett vállalkozásokról kell, hogy szó legyen.

ii) Álláspontom

93. Az ügy irataiból kitűnik, hogy az első kifogás a SZÉP-rendelet 13. §-a és az Öpt., valamint a fióktelepekről szóló törvény együttes olvasatának Bizottság általi értelmezésén alapul, amely szerint a külföldi vállalkozás fióktelepe nem tartozik a „szolgáltató” fogalma alá, így nem bocsáthat ki SZÉP-kártyát. Mivel ezen értelmezést Magyarország nem vitatta, azt bizonyítottnak tekintem.

94. A Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az a tény, hogy valamely külföldi vállalkozás fióktelepe nem bocsáthat ki SZÉP-kártyát, a letelepedés szabadságának a 2006/123 irányelv 14. cikkének 3. pontja értelmében vett korlátozásának minősül.

95. E külföldi vállalkozás ugyanis csak akkor bocsáthatna ki SZÉP-kártyát, ha elsődleges telephelyét Magyarországon hozná létre. Márpedig e rendelkezés kifejezetten tiltja az ilyen követelményt.

96. Emlékeztetek arra, hogy az említett rendelkezés értelmében a tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy annak gyakorlását nem köthetik olyan követelményhez, amely korlátozza a szolgáltató elsődleges vagy másodlagos telephely közti választásának szabadságát, különösen a szolgáltató azon választási szabadságát, hogy elsődleges telephelye mely tagállam területén legyen.

97. Emellett a Magyarország által felhozott semmiféle igazolás nem fogadható el, mivel a 2006/123 irányelv 14. cikkében felsorolt követelmények nem igazolhatók.<sup>36</sup>

98. Ahogyan azt a Bíróság megállapította, az igazolás lehetőségének hiánya e 14. cikk szövegéből és a 2006/123 irányelv általános rendszeréből egyaránt levonható.<sup>37</sup>

99. Egyrészt az említett 14. cikk címe jelzi, hogy az e cikk 1–8. pontjában felsorolt követelmények „tiltottak”<sup>38</sup>.

35 — Magyarország megemlíti, hogy „a fogyasztók, illetve a szolgáltatás igénybevevői a SZÉP-kártyával rendelkező munkavállalók”.

36 — Lásd: Rina Services és Rina ítélet (C-593/13, EU:C:2015:399, 28. pont).

37 — Ugyanott (29. pont).

38 — Ugyanott (30. pont).

100. Másrészt a letelepedés szabadsága tekintetében a 2006/123 irányelv általános rendszerének alapja az egyértelmű különbségtétel egyfelől a tiltott követelmények, – amelyekre, ahogyan azt fent megállapítottam, az irányelv 14. cikke vonatkozik –, másfelől az említett irányelv 15. cikkében szabályozott értékelendő követelmények között.<sup>39</sup>

101. A 2006/123 irányelv 15. cikkében előírt értékelés keretében a tagállamoknak először meg kell vizsgálniuk, hogy jogrendszerük az e cikk (2) bekezdésében felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, majd biztosítaniuk kell, hogy azok összeegyeztethetők legyenek a hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szükségesség és az arányosság ugyanezen cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételeivel.<sup>40</sup>

102. A 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontjában a szükséges jelleg meghatározása szerepel. Ennek alapján az e cikk (2) bekezdésében szereplő valamely követelmény akkor tekinthető szükségesnek, ha azt közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá.

103. Márpedig a 2006/123 irányelv 14. cikkében felsorolt „tiltott” követelmények tekintetében nem áll fenn ilyen igazolási lehetőség.<sup>41</sup>

104. Ebből következik, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt állandó telephely követelménye, amely megakadályozza, hogy valamely külföldi vállalkozás magyarországi fióktelepe SZÉP-kártyát bocsásson ki, sérti a 2006/123 irányelv 14. cikkének 3. pontját.

105. Az első kifogást tehát el kell fogadni.

d) A 2006/123 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének, (2) bekezdése b) pontjának és (3) bekezdésének megsértésére vonatkozó második kifogásról

i) A felek fő érvei

106. A Bizottság megállapítja, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-a értelmében valamely vállalkozás az ott felsorolt követelményeknek nem csak egyénileg, hanem a gazdasági társaságokról szóló törvény szerinti elismert vállalatcsoporttal együtt is eleget tehet.

107. Mindazonáltal az említett paragrafusnak a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-a (1) bekezdésével, 2. §-a (1) bekezdésével, 55. §-a (1) és (3) bekezdésével, valamint 64. §-ával együttes olvasata csak akkor teszi lehetővé valamely vállalkozás számára, hogy ilyen vállalatcsoporttal együtt teljesítse a SZÉP-kártya kibocsátásra vonatkozó feltételeket, ha az e csoportot alkotó gazdasági társaságokat a magyar jog szerint hozták létre, székhelyük Magyarországon található, és részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság formájában működnek.

108. A Bizottság szerint ezért valamely vállalkozás Magyarországtól eltérő tagállamban letelepedett más vállalkozással szövetkezve sem volna képes arra, hogy megfeleljen a SZÉP-kártya kibocsátására vonatkozó, a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételeknek. Ugyanezt a megállapítást kell tenni akkor is, ha a vállalatcsoport tagjainak székhelye Magyarországon volna és azokat a magyar jog szerint hozták volna létre, de nem részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság formájában működnek.

39 — Ugyanott (31. pont).

40 — Ugyanott (32. pont).

41 — Ugyanott (35. pont).

109. A Bizottság szerint e követelmények ellentétesek a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontjával, amely előírja, hogy valamely vállalkozás nem kötelezhető arra, hogy meghatározott jogi formában működjön. Emellett a Bizottság úgy véli, hogy az ilyen követelmények diszkriminatívak, és Magyarország nem indokolta és nem bizonyította azok szükségességét és arányosságát, ezért azokat ezen irányelv 15. cikkének (3) bekezdésével ellentétesnek kell tekinteni.

110. Magyarország szerint a vállalatcsoportokra vonatkozó korlátozást a már hivatkozott, közérdeken alapuló kényszerítő okok igazolják.

ii) Álláspontom

111. Abban az esetben, ha a szolgáltató valamely más vállalkozással együttesen, tehát vállalatcsoportként megfelelne a SZÉP-kártya kibocsátására vonatkozó feltételeknek,<sup>42</sup> sérti-e a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontját annak megkövetelése, hogy e csoport gazdasági társaság tagjainak, ideértve az anyavállalatot is, a magyar jog szerint kell létrejönniük – ami magában foglalja, hogy Magyarországon van a székhelyük – és részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság formájában kell működniük?

112. Megjegyzem, hogy az ügy irataiból kitűnik, hogy e két követelmény, melyek egyrészt a székhelyre, másrészt a meghatározott jogi formára vonatkoznak, a SZÉP-rendelet 13. §-ának és a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-ának, 2. §-a (1) és (2) bekezdésének, 55. §-a (1) és (3) bekezdésének, valamint 64. §-a (1) bekezdésének együttes olvasatából következnek.

113. Noha a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy az említett követelmények nem felelnek meg a 2006/123 irányelvnek, nem tudok egyetérteni ezen irányelv 15. cikke (2) bekezdése b) pontjának Bizottság általi értelmezésével annyiban, amennyiben a Bizottság mindkét követelményt e rendelkezés hatálya alá tartozónak tekinti.

114. Véleményem szerint e két követelményt külön kell megvizsgálni. A Bizottságtól eltérően úgy vélem, hogy a székhelyre vonatkozó követelmény nem az említett irányelv 15. cikke (2) bekezdésének b) pontja, hanem 14. cikkének 1. pontja vagy 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja hatálya alá tartozik, attól függően, hogy az érintett vállalatcsoporthoz tartozó gazdasági társaság le kíván telepedni Magyarországon, vagy határon átnyúló módon kívánja a szóban forgó szolgáltatást nyújtani.

115. Az értékelésem tehát a jogi formára vonatkozó követelmény vizsgálatára korlátozódik, ahogyan az a Bizottság keresetlevelében szerepel.

116. A Bizottsághoz hasonlóan megállapítom, hogy azon követelmény, melynek alapján a vállalatcsoportként működő vállalkozásokat részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság formájában kell létrehozni, a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdése b) pontjának hatálya alá tartozik.<sup>43</sup>

117. Ahogyan azt a Bizottság helyesen állapítja meg, e követelmény nem teszi lehetővé, hogy a vállalkozások a magyar jogban előírttól eltérő jogi formában létrehozott gazdasági társaság tapasztalataira támaszkodva feleljenek meg a SZÉP-kártya kibocsátási feltételeinek, sőt ebből a körből még azokat a magyarországi székhelyű vállalkozásokat is kizárja, amelyek nem a megkövetelt formában működnek.

42 — Megjegyzem, hogy Magyarország a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy ilyen helyzet csak akkor állhat elő, ha a szolgáltató egyedül nem képes eleget tenni a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt követelményeknek.

43 — A Bíróság több ítéletben elismerte az ilyen feltétel korlátozó jellegét (lásd ebben az értelemben többek között: Bizottság kontra Olaszország ítélet [C-439/99, EU:C:2002:14, 32. pont]; Gambelli és társai ítélet [C-243/01, EU:C:2003:597, 48. pont]; Bizottság kontra Portugália ítélet [C-171/02, EU:C:2004:270, 41–44. pont]; Bizottság kontra Spanyolország ítélet [C-514/03, EU:C:2006:63, 31. pont]).

118. Az a véleményem, hogy az ilyen követelmény a Magyarországtól eltérő tagállamból érkező szolgáltatók letelepedésének súlyos akadályát képezi, mivel társasági formájuk vagy jogi szerkezetük megváltoztatására kényszerítheti őket.<sup>44</sup>

119. Magyarország ellenkérelméből kitűnik, hogy Magyarország nem vitatja e követelmény korlátozó jellegét. E tagállam ezzel szemben úgy véli, hogy e követelményt a fogyasztók és a hitelezők védelme igazolja, azonban további pontosítást nem ad a szükségesség és arányosság tekintetében. Magyarország ugyanis annak hangsúlyozására szorítkozik, hogy kizárólag a részvénytársaság vagy korlátolt felelősségű társaság formájában létrehozott vállalkozások rendelkeznek a SZÉP-kártya kibocsátásához szükséges tapasztalattal és infrastruktúrával, és képesek biztosítani a tevékenység jellegéből fakadó garanciális követelmények érvényesülését.

120. Noha ezen okok minősülhetnek a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében vett közérdeken alapuló kényszerítő indoknak,<sup>45</sup> amely igazolja a meghatározott jogi forma követelményét, véleményem szerint e követelmény nem alkalmas a kitűzött célok megvalósításának biztosítására. Ugyanis a Magyarország által leírt, az utalványkibocsátó vállalkozások tevékenységében rejlő olyan kockázatok, mint e vállalkozások fizetéseképtelensége, nem kapcsolódnak közvetlenül e vállalkozások jogi formájához.<sup>46</sup> Ezért nem értem, hogy e követelmény miként tudná biztosítani a fogyasztók és a hitelezők védelmét.

121. Ilyen körülmények között a második kifogásnak helyt kell adni a meghatározott jogi forma követelményére vonatkozó részében.

e) A 2006/123 irányelv 15. cikke (1) bekezdésének, (2) bekezdése d) pontjának és (3) bekezdésének megsértésére vonatkozó harmadik kifogásról

i) A felek fő érvei

122. A Bizottság szerint a SZÉP-rendelet 13. §-a, a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-ával, 2. §-a (1) és (2) bekezdésével, 55. §-a (1) és (3) bekezdésével, valamint 64. §-a 1) bekezdésével, az Öpt. 2. §-a (2) bekezdésének d) pontjával és a fióktelepekről szóló törvény 2. §-a b) pontjával együtt értelmezve a magyar piacon letelepedett bankok, illetve pénzüzetek, vagyis három magyarországi székhelyű bank számára tartja fenn a SZÉP-kártya kibocsátásának lehetőségét, mivel a rendelet 13. §-ában foglalt feltételeket kizárólag ezek képesek teljesíteni.

123. A Bizottság szerint tehát ez utóbbi paragrafus az érintett szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést a tevékenység sajátos természetére tekintettel meghatározott szolgáltatók számára tartja fenn, megsértve ezáltal a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének d) pontját és (3) bekezdését, mivel a kibocsátási feltételek közvetetten diszkriminatívak és se nem szükségesek, se nem arányosak.

124. A közvetetten diszkriminatív jelleget illetően a Bizottság úgy véli, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-ának b) és c) pontjában szereplő kibocsátási feltételek, melyek a szolgáltató által az utolsó lezárt üzleti évben legalább 100 000 darab készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kibocsátására, illetve a magyar piacon az elektronikus utalványok kibocsátásában legalább kétéves tapasztalatra vonatkoznak, kizárják az új vállalkozások érintett piacra lépését, és csak olyan vállalkozások által teljesíthetők, amelyek már jelen vannak a magyar piacon.

44 — Lásd a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló kézikönyvet, amely az alábbi internetes címen érhető el: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/services-dir/guides/handbook\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_hu.pdf). Megjegyzem, hogy nem kötelező erővel bíró jogi aktusról van szó, azonban segítséget nyújthat a 2006/123 irányelv értelmezéséhez.

45 — Az e rendelkezésben szereplő „közérdeken alapuló kényszerítő indok” fogalmát az említett irányelv (40) preambulumbekkezdése határozza meg, amely többek között a fogyasztók és a hitelezők védelmére vonatkozik.

46 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-514/03, EU:C:2006:63, 32. pont).

125. A Magyarország által e korlátozások igazolására felhozott közérdeken alapuló kényszerítő indokokat, vagyis a fogyasztók és a hitelezők védelmét illetően a Bizottság rámutat, hogy külön-külön tekintve azok megfelelnek a Bíróság ítélkezési gyakorlatának és a 2006/123 irányelv 4. cikke 8. pontjának.

126. A Bizottság szerint azonban ezen indokok nem felelnek meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek. E tekintetben a Bizottság többek között úgy véli, hogy Magyarország először is nem bizonyította, hogy az új szabályozása milyen módon minősül a korábbi szabályozás keretében felmerült konkrét problémák megoldásának, másodsor a tagállamok többségében a SZÉP-kártyához hasonló eszközök kibocsátása nincs hasonló követelményekhez kötve, harmadszor a fogyasztóknak és a hitelezőknek a fizetéseképtelenséggel és e kártya kibocsátóinak nem hatékony működésével kapcsolatos kockázatokkal szembeni védelme kevésbé kényszerítő intézkedésekkel is biztosítható, mint amilyen például a kibocsátók felügyeleti rendszere, a forgalomba hozott összegek letéti kezelését szolgáló vagy bankgaranciákon alapuló rendszer, telefonos ügyfélszolgálat biztosítása vagy üzleti képviselők alkalmazása, negyedszer pedig a Bíróság már megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes a minden 35 000 főnél több lakosú településen ügyfelek számára nyitva tartó helyiség nyitására vonatkozóhoz hasonló követelmény,<sup>47</sup> ötödször, még a hitelintézetek alapítása sincs ilyen szigorú feltételekhez kötve.

127. Magyarország először is emlékeztet arra, hogy a SZÉP-kártyára alkalmazandó szigorú kibocsátási feltételeket a már említett, közérdeken alapuló kényszerítő okok indokolják.

128. Ezt követően Magyarország pontosítja, hogy az e kártya rendszerének működésében rejlő kockázatok, különösen a fizetéseképtelenség kockázata az említett kártya kibocsátójánál összpontosul.<sup>48</sup> Ezért a munkáltató, a munkavállaló és a SZÉP-kártya elfogadóhely jobb védelme érdekében szükség volt e kártya kibocsátásának szigorú feltételeit tartalmazó szabályozás elfogadására. Másfelől Magyarország szerint ennek szükségességét nem kérdőjelezi meg az a tény, hogy más tagállamok nem írnak elő ennyire szigorú szabályokat.

129. Az arányosság elvét illetően Magyarország úgy véli, hogy a kibocsátási feltételeket többek között a SZÉP-kártya rendszerének várható méretére tekintettel határozták meg. E tagállam szerint a tényleges számokat tekintve az említett feltételek nem tekinthetők sem szükségtelennek, sem aránytalannak.<sup>49</sup>

130. Végül Magyarország felsorolja azon érveket, amelyek alapján úgy véli, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-ában szereplő feltételek igazoltak, szükségesek és arányosak.

131. A SZÉP-rendelet 13. §-ának a) pontjában előírt azon követelményt illetően, hogy a SZÉP-kártya kibocsátójának vagy a vállalatcsoportnak, amelynek az tagja, ügyfelek számára nyitva tartó helyiséget kell fenntartania minden 35 000 főnél népesebb magyarországi településen<sup>50</sup>, Magyarország megállapítja, hogy e rendelkezés hivatott garantálni, hogy minden SZÉP-kártya birtokosnak legyen lehetősége a lakóhelye közelében személyesen kérdéseket feltenni az említett kártyával kapcsolatban.

47 — A Bizottság a Bizottság kontra Olaszország ítéletre hivatkozik (C-465/05, EU:C:2007:781, 87. és 88. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 — Ellenkérelmében Magyarország pontosítja, hogy a SZÉP-kártya rendszerének működésében kulcsszereppel bírnak a kibocsátó vállalkozások. Ugyanis, amennyiben egy munkáltató úgy dönt, hogy SZÉP-kártya juttatást biztosít dolgozóinak, szerződést köt a kártyát kibocsátó egy vagy akár több intézménnyel, és elutalja számukra a dolgozóknak nyújtandó juttatás értékét. Az említett kártya kibocsátói megnyitják a névre szóló elektronikus utalvány nyilvántartásokat, és azokon jóváírják a munkáltató által meghatározottak szerinti összegeket. Amikor a munkavállalók ezt követően valamely szolgáltatást SZÉP-kártyával vesznek igénybe, a szolgáltatás ellenértékét a kibocsátó utalja el – néhány nap elteltével – az elfogadóhelyeknek. Magyarország hangsúlyozza, hogy e rendszerben pénzmozgás kizárólag a kibocsátó közreműködésével történik. Magyarország hozzáteszi, hogy ha a kibocsátó fizetéseképtelenné válik, akkor a munkavállalók pénze is eltűnik, hiszen ők csak az utalványokkal rendelkeznek, amelyek pénzfedezet híján értéktelenek, továbbá a SZÉP-kártya elfogadóhelyei sem jutnak hozzá a már nyújtott szolgáltatás ellenértékéhez.

49 — Magyarország ellenkérelméből kitűnik, hogy 2014. április végén 970 ezren rendelkeztek SZÉP-kártyával, és a kibocsátó vállalatok 22 ezer társzkártyát is kiállítottak a munkavállalók közeli hozzátartozóinak. A munkáltatók 2013-ban 68 milliárd forintot (227 millió euró) töltöttek fel a SZÉP-kártyákra. A SZÉP-kártyával történő fizetés 2013-ban 68 milliárd forint (227 millió euró) volt, ami több mint 20 millió tranzakció jelentett. A kibocsátó vállalkozások eddig 55 000 elfogadóhelyi szerződést kötöttek.

50 — Válaszában Magyarország pontosítja, hogy 25 darab olyan város van, melynek népessége 35 000 főnél népesebb.

132. A SZÉP-rendelet 13. §-ának b) pontjában előírt azon követelménnyel kapcsolatban, hogy a SZÉP-kártya kibocsátójának vagy a vállalatcsoportnak, amelynek az tagja, az utolsó lezárt üzleti évben legalább 100 000 darab készpénz-helyettesítő fizetési eszközt kell kibocsátania, Magyarország úgy véli többek között, hogy az e kártyán megforduló jelentős összegekre tekintettel csak stabil pénzügyi háttérrel rendelkező, valamint jelentős pénzügyi kezelésében és készpénz-helyettesítő fizetési eszközök kibocsátásában jelentős tapasztalattal bíró intézménye bocsáthatja ki az említett kártyát.

133. A SZÉP-rendelet 13. §-ának c) pontjában szereplő követelményt illetően, amely előírja, hogy a kibocsátónak a kibocsátást megelőző évben legalább 25 000 utalványkártyát kellett kibocsátania, és ebben a tevékenységben legalább 2 éves tapasztalattal kell rendelkeznie, Magyarország úgy véli, hogy ez lehetővé teszi annak biztosítását, hogy e kibocsátónak legyen tapasztalata a SZÉP-kártyához hasonló elektronikus utalványkártyák működtetésében.

ii) Álláspontom

134. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy a Bizottság kifejezetten a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételeknek a keresetlevelében említett más nemzeti rendelkezésekkel együttes olvasatát vizsgálja. Ezért harmadik kifogásában a Bizottság nem csupán e 13. § a)-c) pontjában kifejezetten előírt kibocsátási feltételekre utal, hanem az arra vonatkozó, már megvizsgált feltételekre is, hogy a SZÉP-kártya egyénileg vagy vállalatcsoport tagjaként történő kibocsátásához magyarországi telephellyel szükséges rendelkezni. E kifogás tehát e követelményeket együttesen vizsgálja.

135. A Bizottsághoz hasonlóan továbbá úgy vélem, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételek együttesen tekintve nem közvetlen, hanem a székhely helyén alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

136. E tekintetben megjegyzem, hogy a vizsgált feltételek egyike sem tartja fenn kifejezetten a SZÉP-kártya kibocsátási tevékenységét kizárólag a Magyarországon székhellyel rendelkező vállalkozásoknak, ezért nem közvetlen hátrányos megkülönböztetésről van szó.

137. Mindazonáltal az ügy irataiból kitűnik – és ezt Magyarország sem vitatta –, hogy ténylegesen kizárólag a magyarországi székhellyel rendelkező pénzügyi vállalkozások képesek teljesíteni a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételeket.

138. Márpedig, mivel a székhely helyén alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményező feltételekről van szó, e feltételek nem minősülhetnek olyan követelményeknek, amelyek az érintett szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján a tevékenység sajátos természete alapján meghatározott szolgáltatók számára tartják fenn. E rendelkezés ugyanis kizárólag a „hátrányos megkülönböztetéstől mentes követelményekre” vonatkozik.<sup>51</sup>

51 — Megjegyzem, hogy ezen irányelv 15. cikke kétszer is említi, hogy csak a hátrányos megkülönböztetéstől mentes követelményekre vonatkozik. Az irányelv (2) bekezdésének d) pontja szerint ugyanis a tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását olyan „hátrányos megkülönböztetéstől mentes követelményekhez” kötik-e, amelyek az érintett szolgáltatási tevékenységhez való hozzáférést annak sajátos természete alapján bizonyos szolgáltatók számára tartják fenn. Ugyanígy a (3) bekezdés a) pontja pontosítja, hogy a tagállamok ellenőrzik, hogy az említett (2) bekezdésben szereplő követelmények megfelelnek-e a „hátrányos megkülönböztetés tilalmának”, amelynek értelmében a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek hátrányosan megkülönböztetőek a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján.

139. Véleményem szerint ebből az következik, hogy az említett feltételek együttesen véve nem az említett rendelkezés hatálya alá tartoznak, hanem a 2006/123 irányelv 14. cikke 1. pontjának hatálya alá, amely tiltja többek között a székhely helyén alapuló, közvetett hátrányos megkülönböztetést megvalósító követelményeket.<sup>52</sup>

140. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a Bizottság helytelenül értelmezte a 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének d) pontját, amely a jelen ügyben nem alkalmazandó.

141. Hozzáteszem, hogy még ha a Bíróság úgy is tekintené, hogy e rendelkezés alkalmazandó, véleményem szerint az étkezési és szabadidős utalványok, valamint az üdülési csekkek kibocsátási tevékenységét nem jellemzi olyan „sajátos természet”, amely szükségessé tenné, hogy az e tevékenységhez való hozzáférést meghatározott szolgáltatók számára tartsák fenn. Ezen utalványok kibocsátási tevékenysége ugyanis Magyarországtól eltérő tagállamokban a pénzügyi intézményektől eltérő magánjogi szolgáltatók által szokásosan végzett tevékenységnek minősül.<sup>53</sup>

142. Ilyen körülmények között a harmadik kifogást mint megalapozatlant el kell utasítani.

f) A 2006/123 irányelv 16. cikkének megsértésére vonatkozó negyedik kifogásról

i) A felek fő érvei

143. Magyarországtól eltérően a Bizottság úgy véli, hogy a jelen ügyben a 2006/123 irányelv 16. cikkét kell alkalmazni. E tekintetben a Bizottság megállapítja, hogy SZÉP-kártyát Magyarországtól eltérő tagállamban letelepedett vállalkozás is kibocsáthatna, többek között gyakorolva a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges infrastruktúra Magyarország területén történő használatához való jogát. Ráadásul a Bizottság szerint az ilyen vállalkozás határon átnyúlva, akár jelentősebb magyarországi infrastruktúra felhasználása nélkül is nyújthatná szolgáltatásait.

144. A Bizottság szerint a SZÉP-rendelet 13. §-a annak előírásával, hogy a SZÉP-kártya kibocsátójának Magyarország területén állandó telephellyel kell rendelkeznie, sérti a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésnek a) pontját, mivel e követelmény nem felel meg a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a szükségesség és az arányosság ezen irányelv 16. cikkének (1) bekezdésében előírt elvének.

ii) Álláspontom

145. Ahogyan azt már megállapíthattuk, a SZÉP-rendelet 13. §-ában szereplő feltételek eredményeként a SZÉP-kártyát kibocsátani kívánó szolgáltató köteles állandó telephellyel rendelkezni Magyarországon. Emlékeztetek ugyanis arra, hogy e kártyát csupán olyan vállalkozások bocsáthatják ki, amelyeknek „székhelye” Magyarországon található, és amelyek többek között ügyfelek számára nyitva tartó helyiséget tartanak fenn minden 35 000 főnél népesebb magyarországi településen.

146. A magyarországi állandó telephely ilyen követelménye a 2006/123 irányelv 16. cikke értelmében tiltott korlátozásnak minősül-e?

147. Véleményem szerint e kérdésre igenlő választ kell adni.

52 — Ezért meg kell állapítani, hogy amennyiben az ezen irányelv 15. cikkében előírt követelmények hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, az irányelv 14. cikkének hatálya alá tartoznak, és azokat hivatalból elfogadhatatlannak kell tekinteni. Lásd ebben az értelemben: D’Acunto, S., „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2–2007. szám, 261. o., különösen 291. o.

53 — Megjegyzem, hogy Belgiumban és Franciaországban magánjogi szolgáltatók hasonló tevékenységet végeznek.

148. Először is megállapítom, hogy a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja egyértelműen tiltja e követelményt.

149. E rendelkezés értelmében ugyanis a tagállamok nem korlátozhatják a más tagállamban letelepedett szolgáltatók szolgáltatásnyújtásának szabadságát a szolgáltató arra való kötelezésével, hogy „telephellyel” rendelkezzen az adott tagállam területén.

150. E tekintetben megjegyzem, hogy a 2006/123 irányelvben szereplő telephely fogalma tág fogalom, amely egyaránt magában foglalhatja a céltagállamban székhellyel – és ezáltal elsődleges telephellyel – rendelkező vállalkozásokat, és a másodlagos telephelyeket, amelyek például iroda formáját ölthetik.

151. Ugyanis ezen irányelv (37) preambulumbekkezdésének és 4. cikke 5. pontjának megfelelően e fogalom magában foglalja először is az állandó telephelyen, határozatlan ideig ténylegesen végzett gazdasági tevékenységet. Ezt követően e preambulumbekkezdés pontosítja többek között, hogy ez a követelmény akkor is teljesülhet, ha valamely társaságot meghatározott időszakokra hoznak létre. Végül az említett preambulumbekkezdés kimondja, hogy a telephelynek nem szükséges leányvállalatnak, fióktelepnek vagy képviselőnek lennie. Lehet olyan iroda is, amelyet a szolgáltató saját személyzete vagy olyan személy irányít, aki független, de felhatalmazással rendelkezik arra, hogy a vállalkozás nevében folyamatosan eljárjon, ahogyan az a képviselő esetében is lenne.

152. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a SZÉP-rendelet 13. §-ában előírt feltételek, amelyek a SZÉP-kártya kibocsátását magyarországi székhely és több iroda fennállása feltételének rendelik alá, a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja hatálya alá tartoznak, és azokat e rendelkezés alapján tiltottnak kell tekinteni.

153. Másodszor megjegyzem, hogy az ítélkezési gyakorlat az ilyen követelményt kifejezetten a szolgáltatásnyújtási szabadság tagadásának tekinti.<sup>54</sup>

154. Ugyanis az a követelmény, amely szerint a vállalkozás telephelyének a céltagállamban kell lennie, közvetlenül szembemegy a szolgáltatásnyújtás szabadságával, mivel e tagállamban lehetetlenné teszi a más tagállamban letelepedett vállalkozások általi szolgáltatásnyújtást.<sup>55</sup> Így azon vállalkozások, amelyek Magyarországon kívánják SZÉP-kártyát kibocsátani, kötelesek vagy lemondani e szolgáltatásról, vagy Magyarországon állandó telephelyet létrehozni, ami azt jelenti, hogy kötelesek ezen üzleti tevékenységet Magyarországon állandó és folyamatos jelleggel végezni.<sup>56</sup>

155. A fenti megfontolásokra tekintettel megállapítom, hogy a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő követelmény az egyik példája azon követelményeknek, amelyeket valamely tagállam főszabály szerint nem írhat elő a területén szolgáltatást nyújtó, valamely más tagállamban letelepedett vállalkozás számára, és amelyet a Bíróság már az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethetetlennek nyilvánított.

54 — Lásd: Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-101/94, EU:C:1996:221, 31. pont); Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-439/99, EU:C:2002:14, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Portugália ítélet (C-518/09, EU:C:2011:501, 71. pont).

55 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-257/05, EU:C:2006:785, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-465/05, EU:C:2007:781, 84. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Németország ítélet (C-546/07, EU:C:2010:25, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Bizottság kontra Portugália ítélet (C-518/09, EU:C:2011:501, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

56 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Portugália ítélet (C-518/09, EU:C:2011:501, 70. pont).



156. Véleményem szerint a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontja, akárcsak ezen irányelv 14. cikke, „fekete listának” minősül, és olyan követelményeket tartalmaz, amelyek önmagukban véve tiltottak.<sup>57</sup>

157. Ugyanis, mivel az ítélkezési gyakorlat már az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethetetlennek ítélte e követelményeket, erős vélelem szól amellett, hogy azok nem igazolhatók az említett irányelv 16. cikkének (3) bekezdésében szereplő négy közérdekű cél egyikével sem,<sup>58</sup> mivel azok általában nem arányosak<sup>59</sup>.

158. A fentiekre tekintettel az a véleményem, hogy a 2006/123 irányelv 16. cikkének (3) bekezdése nem alkalmazandó az ezen irányelv 16. cikkének (2) bekezdésében felsorolt követelményekre, ezért a magyarországi letelepedés követelménye nem igazolható.

159. Véleményem szerint ebből az következik, hogy a vállalkozások arra való kötelezésével, hogy állandó telephelyet létesítsenek a területén, Magyarország nem teljesítette a 2006/123 irányelv 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.

160. A negyedik kifogásnak tehát helyt kell adni.

g) Az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk megsértéséről

i) A felek fő érvei

161. Keresetlevelében a Bizottság másodlagosan rámutat, hogy amennyiben a 2006/123 irányelv nem alkalmazandó, a SZÉP-kártya kibocsátásának feltételeire vonatkozó nemzeti rendelkezéseket mind az EUMSZ 49. cikk, mind az EUMSZ 56. cikk fényében meg kell vizsgálni, mivel valamely szolgáltató a szóban forgó szolgáltatást nyújthatja úgy, hogy vagy letelepszik, vagy nem Magyarországon. Ezért a szolgáltatásnyújtás szabadsága nem tekinthető teljességgel másodlagosnak a letelepedés szabadságához képest, és nem kapcsolódik az utóbbihoz.

162. A Bizottság szerint az EUMSZ 49. cikk megsértését kell megállapítani, mivel először is az első három kifogásban említett magyar rendelkezések korlátozzák a letelepedés szabadságát, és nem felelnek meg a szükségesség és arányosság követelményének, másodszor az új kibocsátási feltételek bevezetésére megfelelő átmeneti időszak nélkül került sor, ami sérti az arányosság elvét.<sup>60</sup>

163. Az EUMSZ 56. cikket illetően a Bizottság megállapítja, hogy a negyedik kifogás keretében felhozottakkal azonos okok miatt a magyarországi állandó telephely követelménye hátrányos megkülönböztetést megvalósító korlátozásnak minősül, amelynek Magyarország sem a szükségességét, sem az arányosságát nem bizonyította, ezért az sérti az EUMSZ 56. cikket.

57 — Lásd ebben az értelemben: Sibony, A.-L., és Defossey, A., „Liberté d'établissement et libre prestation de services”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, 511. o.; Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1. szám, 2008, 67. o., különösen 56., 61. és 62. pont, valamint D'Acunto, S., i.m., amely megállapítja többek között, hogy „a 16. cikk (2) bekezdésében felsorolt akadályok a tiltott akadályok fekete listáját képezik, akárcsak a 14. cikkben szereplő lista, azon egyedüli (de fontos) különbséggel, hogy az irányelv értelmében a második lista kimerítő jellegű, míg a 16. cikkben szereplő csupán példálózó jellegű” (296. o.).

58 — E rendelkezés szerint a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam szabadon írhat elő követelményeket a szolgáltatói tevékenység nyújtásával kapcsolatban, amennyiben azok közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi, illetve környezetvédelmi szempontból indokoltak, és megfelelnek azon feltételnek, hogy nem valósítanak meg hátrányos megkülönböztetést, szükségesegek és arányosak.

59 — Lásd a Bizottság 44. lábjegyzetben említett kézikönyvének 7.1.3.4. pontját.

60 — A Bizottság szerint ilyen átmeneti időszak hiányában a szerződéses partnereikkel hosszú távú keretszerződést kötött vállalkozások ilyen rövid idő alatt nehezen tudtak alkalmazkodni az új jogszabályi környezethez, ami árbevételük jelentős csökkenéséhez és munkahelyek megszűnéséhez vezetett.

164. A megfelelő átmeneti időszak állítólagos hiányával kapcsolatban Magyarország úgy véli többek között, hogy a Bizottság állításait nem támasztotta alá semmiféle bizonyítékkal. Ráadásul az adó- és szociálpolitika terén a vállalkozások nem bízhatnak a szabályozás változatlanságában.

ii) Álláspontom

165. Mivel úgy vélem, hogy a 2006/123 irányelv alkalmazandó a jelen ügyben, nincs szükség a szóban forgó nemzeti jogi szabályozásnak az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk tekintetében történő vizsgálatára.

166. Ilyen körülmények között a Bizottság másodlagosan felhozott kifogását el kell utasítani.

2. Az Erzsébet-utalványra vonatkozó kifogás

167. Mindenekelőtt megjegyzem, hogy az ügy irataiból kitűnik, hogy a Bizottság és Magyarország azon előfeltevésekből indulnak ki, hogy az MNÜA az EUM-Szerződés értelmében vett „társaság”, amelyre az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk alkalmazandó. Ezért e ténnyt elfogadottnak tekintjük.

a) A felek fő érvei

168. Keresetlevelében a Bizottság úgy véli, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátására és felhasználására vonatkozó magyar jogi szabályozás sérti az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket.

169. A Bizottság előzetesen pontosítja, hogy keresete csak annyiban érinti ezen utalvány rendszerét, amennyiben az előírja, hogy fogyasztásra kész étel vásárlásához tett munkaadói hozzájárulás csak akkor minősül béren kívüli juttatásnak, ha a vásárlás az említett utalvány felhasználásával történik. Így a Bizottság jelen keresete nem terjed ki az Erzsébet-program keretében megvalósuló más szociálpolitikai tevékenységekre, például szociálisan hátrányos helyzetű személyek közvetlen és célzott támogatására.

170. A Bizottság szerint az Erzsébet-utalvány kibocsátása az EUM-Szerződés hatálya alá tartozó gazdasági tevékenység. Álláspontjának alátámasztására rámutat többek között elsősorban arra, hogy a múltban ezt a tevékenységet Magyarországon gazdasági társaságok végezték, és ez az Unió számos tagállamában továbbra is így van, másodsorban az Erzsébet-utalvány kibocsátása nem minősül szociális intézkedésnek, mivel a munkáltató az általa meghatározott összegig szabadon biztosíthatja ezen utalványokat, mégpedig a munkavállalók szociális helyzetétől függetlenül, így sem a szolidaritás elvének megvalósításáról, sem a szolgáltatás állam általi ellenőrzéséről vagy annak összegének meghatározásáról nincs szó, harmadszor az Erzsébet-utalvány kibocsátása nem minősíthető az EUMSZ 51. cikk<sup>61</sup> és az EUMSZ 62. cikk<sup>62</sup> értelmében vett, „a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységnek”, mivel ahhoz sem közvetlenül, sem sajátos módon nem kapcsolódik.

171. A Bizottság rámutat arra is, hogy a magyar jogi szabályozás korlátozza az Erzsébet-utalvány kibocsátását azáltal, hogy a gazdasági tevékenység szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, így egyetlen más, Magyarországon vagy más tagállamban letelepedett gazdasági szereplő sem bocsáthat ki ilyen utalványt.

61 — Az EUMSZ 51. cikk első bekezdése szerint „[v]alamily tagállamban a közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre e fejezet rendelkezései az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.”

62 — Az EUMSZ 62. cikk az EUMSZ 51. cikkre utalva a szolgáltatásnyújtás szabadságára is alkalmazandóvá teszi a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységekre vonatkozó kivételt.

172. A Bizottság jelzi, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának ilyen korlátozása nem igazolható szociálpolitikai célkitűzésekkel. A Bizottság hozzáteszi, hogy az adórendszer koherenciája megőrzésének szükségessége szintén nem minősül érvényes igazolásnak, többek között azért, mert az Erzsébet-utalvány kibocsátására és ezen utalvány adózására vonatkozó szabályok egymástól függetlenek.

173. A Bizottság szerint ráadásul a magyar jogi szabályozás aránytalan jellegű, mivel először is léteznek kevésbé korlátozó intézkedések a szociális céloknak a béren kívüli juttatásokhoz kötődő finanszírozására, mint amilyen az egységes hozzájárulás levonása e juttatásokból, az adókedvezmény mértékének azonos összeggel történő csökkentése vagy akár az Erzsébet-utalványok állam általi felvásárlása a legrászorultabbaknak való kiosztásuk előtt, másrészt a monopolhelyzet létrehozása az Erzsébet-utalvány kibocsátásának piacán addig aktív vállalkozások tekintetében megfelelő átmeneti időszak tiszteletben tartása nélkül történt.

174. Magyarország szerint az Erzsébet-utalvány kibocsátása nem gazdasági tevékenység, mivel az nem piaci feltételek között történik, nem célja a nyereségszerzés, és nem is tőkefelhalmozásra irányul. A kibocsátásból származó bevételek ugyanis kizárólag szociális célra használhatók fel, a szolidaritás elve alapján.

175. Magyarország hozzáteszi, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység állami ellenőrzés alatt áll, mivel azt az állam hozta létre, szabályozza és irányítja. Magyarország szerint ugyanis valamely tagállam szabadon határozhatja meg, hogy e juttatások milyen mértékben adhatók. Ugyanígy a tagállam eldöntheti azt is, hogy maga kívánja kibocsátani ezen utalványokat ahelyett, hogy e tevékenységet a piacra bízna. Magyarországon az állam úgy döntött, hogy maga végzi e tevékenységet, a kormány és több szakszervezet által létrehozott MNÜA közreműködésével.

176. Emellett Magyarország pontosítja, hogy az adókedvezményre jogosító utalványok kibocsátása a szociális ellátórendszer részét képezi, e tevékenység annak forrásként szolgál, biztosítva a finanszírozási egyensúlyt, összhangban azon elvvel, amely szerint az uniós jog nem érinti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét.

177. Magyarország szerint másfelől az Erzsébet-utalvány kibocsátása olyan tevékenység, amelyre vonatkozóan a szolgáltatásnyújtás szabadsága meghatározásánál fogva ki van zárva, mivel az étkezési utalvány csupán Magyarország saját adó- és szociálpolitikája keretében értelmezhető. Ugyanis Magyarország jogosult eldönteni, hogy kíván-e adó- és szociális rendszerébe ilyen utalványokat bevezetni, vagy sem, és azt, hogy ezen utalványokat csupán a Magyarországon érvényes szabályok alapján és adókedvezmények mellett lehet kiosztani.

178. Magyarország hangsúlyozza, hogy a Bizottság „Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében – többek között a 2014–2020-as Európai Szociális Alap végrehajtása révén” című közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának<sup>63</sup> bátorította az innovatív finanszírozási megoldások használatát szociális téren, amely megoldásoknak Magyarország szerint az Erzsébet-utalvány az egyik példája.

179. Abban az esetben, ha a Bíróság az érintett tevékenységet gazdasági tevékenységnek tekintené, másodlagosan Magyarország arra hivatkozik, hogy e tevékenység állami monopólium keretében történő szervezése összeegyeztethető az uniós joggal.

63 — COM(2013) 83 végleges/2.

180. Magyarország hozzáteszi, hogy az arányosság elvét illetően az, hogy a szóban forgó tevékenységet egy közjogi szervre ruházta, amely köteles teljes bevételét meghatározott célra fordítani, alkalmasabb eszköz a követett cél elérésére, mint a tevékenység piaci alapon történő megszervezése, vagy akár e tevékenység megadóztatása.<sup>64</sup> Érvelésének alátámasztására Magyarország a szerencsejátékokkal kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlatra hivatkozik.<sup>65</sup>

181. A megfelelő átmeneti időszak állítólagos hiányával kapcsolatban Magyarország azt állítja, hogy az adó- és szociálpolitika terén a gazdasági szereplők nem számíthatnak a szabályozás változatlanságára. E tekintetben Magyarország elsősorban azt hangsúlyozza, hogy a jogszabályváltozás 2011 áprilisa, a SZÉP-rendelet elfogadása óta előrelátható volt, így a szolgáltatók számára hosszabb határidő állt rendelkezésre, mint amit a Bizottság állít, másodsorban azt, hogy az Erzsébet-utalvány kedvező adózású béren kívüli juttatásoknak csupán egy formája, amely a gazdasági szereplők által a munkavállalóknak juttatott ilyen kedvezményeknek közel 8%-át teszi ki, harmadsorban e gazdasági szereplők, akik az egyéb utalványok széles skáláját bocsátják ki, ideértve a hidegétkezési utalványokat, ugyanúgy folytatni fogják ezek kibocsátását, mint korábban. Ezért Magyarország szerint a jogszabály módosítása nem befolyásolta az étkezési utalványok piacát, és a szolgáltatók nem szorultak ki a piacról.

#### b) Álláspontom

182. A vizsgálat megkezdése előtt megállapítom, hogy a jelen ügyben a felek nem vetették fel azon kérdéseket, hogy egyrészt az Erzsébet-utalványra vonatkozó magyar jogi szabályozás a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik-e, másrészt ezen irányelv kimerítő harmonizáció tárgyát képezte-e. Ugyanis a Bizottság látszólag abból a megállapításból indul ki, hogy az említett irányelv nem alkalmazandó, mivel e rendelkezés összhangját az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk tekintetében vizsgálja.

183. Azonban ezek fontos kérdések. Ugyanis ahogyan azt már pontosítottam, ha meg kell állapítani, hogy a 2006/123 irányelv alkalmazandó az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenységére, és ezen irányelv kimerítő harmonizációt hajtott végre e területen, akkor az említett jogi szabályozást nem az EUM-Szerződés, hanem kizárólag ezen irányelv tekintetében kell értékelni.

184. A kizárólag az MNÜA által végzett Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység a 2006/123 irányelv hatálya alá tartozik-e?

185. Véleményem szerint e kérdésre nemleges választ kell adni.

186. Ugyanis a 2006/123 irányelv ezen irányelv tárgyára vonatkozó 1. cikke a (3) bekezdésének első albekezdésében kimondja, hogy ez az irányelv nem foglalkozik többek között a szolgáltatási monopóliumok eltörlésével sem.

187. Az említett irányelv (8) preambulumbekkezdése felvilágosítást ad e tekintetben, pontosítva, hogy „[h]elyénvaló, hogy ennek az irányelvnek a letelepedés szabadságára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseit *csak olyan mértékben legyen kötelező alkalmazni, amilyen mértékben az érintett tevékenységek a versenyre nyitottak, így e rendelkezések a tagállamokat [...] [a] meglévő monopóliumok eltörlésére nem kötelezik*”<sup>66</sup>.

64 — Magyarország ellenkérelmének 70. pontja.

65 — Läära és társai ítélet (C-124/97, EU:C:1999:435, 41. pont). Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy viszonválaszának 26. pontjában Magyarország ugyanakkor úgy véli, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátása olyan tevékenység, amelyre a szerencsejáték szolgáltatással kapcsolatos ítélkezési gyakorlat éppen a határon átnyúló jelleg hiánya és lehetetlensége, illetve a szerencsejátékban rejlő veszélyekhez hasonló kockázatok jelen nem léte miatt nem alkalmazható. Ezért Magyarország érvelése nem következetes azon kérdést illetően, hogy alkalmazandó-e a szerencsejátékokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat.

66 — Kiemelés tőlem.

188. Ezért véleményem szerint, ha valamely tevékenység nem nyitott a versenyre, többek között azért, mert azt valamely meglévő állami monopólium keretében végzik, e tevékenység ki van zárva a 2006/123 irányelv hatálya alól.

189. Ezen irányelv előkészítő munkálatai<sup>67</sup> alapján úgy vélem, hogy e kizárást többek között az indokolja, hogy az említett irányelv ne befolyásolja a már szolgáltatásokat nyújtó monopóliumok fennállását.<sup>68</sup>

190. A fentiek alapján úgy vélem, hogy az Erzsébet-utalványhoz hasonló étkezési utalványok kibocsátására vonatkozó monopólium keretében megvalósuló tevékenység nem tartozik a 2006/123 irányelv tárgyi hatálya alá. Ebből következik, hogy e terület ezen irányelv általi harmonizációja kérdésének vizsgálatára nincs szükség.

191. Mindazonáltal megjegyzem, hogy az a körülmény, hogy e tevékenység ki van zárva ezen irányelv hatálya alól, egyáltalán nem vonja ki e tevékenységet az elsődleges jog, és különösen az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk hatálya alól.<sup>69</sup>

192. Szükséges az is, hogy a szóban forgó kibocsátási tevékenység gazdasági tevékenységnek minősüljön, mivel kizárólag az ilyen tevékenység tartozik e cikkek hatálya alá. E tényező meghatározza az értékelés további részét. Ilyen körülmények között nem meglepő, hogy a felek számos érvt sorakoztattak fel az erre vonatkozó álláspontjuk alátámasztására.

193. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „letelepedés” fogalma a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései értelmében a fogadó tagállamban állandó telephelyen, határozatlan ideig ténylegesen végzett „gazdasági tevékenységet” foglalja magában.<sup>70</sup> Tehát a gazdasági tevékenységet úgy kell tekinteni, mint amely a letelepedés szabadságának a lényege.

194. A szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban az EUMSZ 57. cikk szövegéből kitűnik, hogy a Szerződések értelmében „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás. A szolgáltatás e fogalma a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatán alapul, amely szerint az említett fogalom kiterjed a rendszerint ellenérték fejében önállóan végzett minden gazdasági tevékenységre.<sup>71</sup> Ráadásul a Bíróság szerint az ellenérték lényegi jellemzője abban áll, hogy az a kérdéses szolgáltatás gazdasági ellentételezését képezi.<sup>72</sup>

195. Hozzáteszem, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a gazdasági tevékenység és a szolgáltatásnyújtás fogalmát tágan kell értelmezni, mivel azok az EUM-Szerződésben biztosított alapvető szabadságok egyikének hatályát határozzák meg.<sup>73</sup>

196. Az ítélkezési gyakorlatban kidolgozott fenti megoldásokra tekintettel ellenőrizni kell, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenysége önállóan végzett gazdasági tevékenységnek minősül-e,<sup>74</sup> mivel ellenérték fejében végzik.

67 — Lásd a belső piaci szolgáltatásokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról készült jelentést (az Európai Parlament A6–0409/2005. sz. dokumentuma).

68 — 33. o. [magyar nyelvű változat: 35. o.].

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

70 — Lásd: VALE Építési ítélet (C-378/10, EU:C:2012:440, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

71 — Lásd ebben az értelemben többek között: Smits és Peerbooms ítélet (C-157/99, EU:C:2001:404, 58. pont).

72 — Lásd: Humbel és Edl ítélet (263/86, EU:C:1988:451, 17. pont).

73 — Lásd: Deliège-ítélet (C-51/96 és C-191/97, EU:C:2000:199, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

74 — Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy nem kétséges, hogy e tevékenység önállóan végzett tevékenységnek minősül. A jelen ügyben ugyanis semmiféle alárendeltségi viszony nem mutatható ki.

197. Az ügy irataiból kitűnik, hogy az MNÜA bocsátja ki az Erzsébet-utalványokat a munkáltatók számára, amennyiben a munkáltató úgy dönt, hogy vásárol belőle. Ahogyan azt Magyarország az ellenkérelmében maga állapítja meg, ezen utalványok megvásárlása gazdaságilag előnyös a munkáltató számára, mivel az „kedvezőbb adókötelezettséggel jár”<sup>75</sup>. Ezt úgy értem, hogy a munkáltató „adókedvezményben” részesül a megvásárolt és a munkáltatóknak béren kívüli juttatás formájában nyújtott utalványok után.

198. Ezek alapján úgy vélem, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenységet gazdasági tevékenységnek kell tekinteni, mégpedig négy okból.

199. Először is véleményem szerint azon adókedvezmény, amelyben a munkáltató részesül, az Erzsébet-utalvány kibocsátása „gazdasági ellentételezésének” minősül, és az MNÜA számára díjazás jelleget ölt annyiban, amennyiben e bevételek nélkül nem tudná finanszírozni az Erzsébet-programot.

200. Az ügy irataiból ugyanis kitűnik, hogy e program nem részesül állami költségvetési támogatásban, hanem bevételei kizárólag ezen utalványokból származnak. Így az említett utalványok kibocsátási tevékenysége az említett program egyedüli finanszírozási forrása. Ráadásul, ahogyan azt Magyarország az ellenkérelmében pontosítja, a béren kívüli juttatás nyújtása esetén a munkáltatóknak biztosított adókedvezménnyel az állam jelentős adóbevételről mond le, és e bevételek az Erzsébet-programba folynak be, amely program végrehajtásáról az MNÜA gondoskodik.

201. Másodszor nem meggyőző Magyarország annak bizonyítására irányuló érve, hogy a szóban forgó tevékenység szociális céljára tekintettel nem gazdasági tevékenység.

202. E tekintetben a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy a tevékenység természetét meg kell különböztetni az abból származó bevételek felhasználásától. Így az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, függetlenül attól, hogy az abból származó bevételeket szociális célra fordítják.

203. E megoldás következik véleményem szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából. Ugyanis a lottójátékra vonatkozó Schindler-ítéletben<sup>76</sup> a Bíróság kimondta, hogy „[n]oha a [...] törvény előírja, hogy a lottójátékból származó bevételek csupán meghatározott, különösen közérdekű célokra fordíthatók, a nyereség felhasználására vonatkozó e szabályok nem változtatnak a szóban forgó tevékenység jellegén, és nem fosztják meg gazdasági jellegétől”<sup>77</sup>.

204. Ezzel kapcsolatban azt is megjegyzem, hogy a Bíróság hasonló megoldást alkalmazott versenyjogi összefüggésben a vállalkozás fogalmát jellemző gazdasági tevékenység fogalmának értékelésekor.<sup>78</sup>

205. A Bíróság ugyanis több alkalommal megállapította, hogy „[a szóban forgó] rendszer szociális célkitűzése önmagában nem elegendő annak kizárásához, hogy az érintett tevékenység gazdasági tevékenységnek minősüljön”<sup>79</sup>. A Bíróság szerint ahhoz, hogy e tevékenység ne minősüljön gazdasági tevékenységnek, további két feltételnek kellene teljesülnie, azaz egyrészt a szolidaritási elv érvényesítésének, másrészt az állami felügyeletnek.<sup>80</sup>

75 — 50. pont.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Kiemelés tőlem.

78 — Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy versenyjogi összefüggésben a gazdasági tevékenység fogalma jellemzi a vállalkozás fogalmát. Ez utóbbi fogalom ugyanis magában foglal minden „gazdasági tevékenységet” végző jogalanyt, függetlenül annak jogállásától vagy finanszírozásának módjától. Ami a gazdasági tevékenység fogalmát illeti, azt úgy határozzák meg, mint minden olyan tevékenység, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár.

79 — Lásd: Kattner Stahlbau ítélet (C-350/07, EU:C:2009:127, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 — Ugyanott (43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

206. Noha ezen ítélkezési gyakorlat a versenyjog területéről származik és a munkahelyi balesetekkel és foglalkozási megbetegedésekkel szembeni biztosítást nyújtó szervezetek tevékenységét érinti, úgy vélem, hogy analógia útján releváns az értékelésem szempontjából, mivel a gazdasági tevékenység fogalmának szóban forgó meghatározásától függ az EUM-Szerződés versenyjogi szabályainak alkalmazhatósága, akárcsak a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetében is.

207. A Bizottsághoz hasonlóan megállapítom, hogy a jelen ügyben az említett ítélkezési gyakorlatban szereplő két feltétel egyike sem teljesül az Erzsébet-utalvány kibocsátása esetében. Ugyanis a szolidaritás elvét nem alkalmazzák, mivel ezen utalványok nyújtása kizárólag a munkáltató szándékától függ, és az általa meghatározott mértékben történik. Ahogyan azt a Bizottság helyesen állítja, e mozgástér miatt nem garantált, hogy a legalacsonyabb jövedelemmel rendelkező munkavállalók kedvezőbb feltételekkel juthatnak hozzá az említett utalványokhoz, mint a magasabb jövedelemmel rendelkező munkavállalók. Az állami felügyeletre vonatkozó második feltételt illetően megjegyzem, hogy Magyarország nem írhatja elő a munkáltatók számára sem azt, hogy Erzsébet-utalványt vásároljanak, sem azt, hogy ezeket az utalványokat kik kapják, sem azt, hogy az említett utalványokat milyen összegben nyújtsa a munkáltató.

208. Emellett úgy vélem, hogy amennyiben az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenységet a jelen indítvány 178. pontjában említett bizottsági közleményben szereplő szociális beruházási kötvénnyel azonos szociális beruházási eszköznek<sup>81</sup> kellene tekinteni, az megerősítené azt a megoldásomat, hogy e tevékenységet „gazdasági tevékenységnek” minősítem. Ugyanis, ahogyan azt Magyarország pontosítja, az Erzsébet-utalvány megvásárlása szociális beruházásnak minősül, amiért cserébe a vállalkozás adókedvezményben részesül, amelyet tehát gazdasági ellentételezésnek kell tekinteni.

209. Harmadszor úgy vélem, hogy nem következetes Magyarország azon kérdésre vonatkozó érvelése, hogy a tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül-e, vagy sem. Ugyanis miközben először azt állítja, hogy nincs szó gazdasági tevékenységről, ezért az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk nem alkalmazandó<sup>82</sup>, ezt követően megállapítja, hogy a jelen ügyben e két cikk nem sérül<sup>83</sup>, ami azonban véleményem szerint feltételezi az alkalmazhatóságukat.

210. Negyedszer a Bizottsághoz hasonlóan megállapítom, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység nem minősíthető az EUMSZ 51. cikk első bekezdése és az EUMSZ 62. cikk értelmében vett, a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó tevékenységnek.

211. Ezzel kapcsolatban először is megállapítom, hogy az EUMSZ 51. cikk első bekezdését és az EUMSZ 62. cikket mint a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának alapvető elvei alóli kivételeket, úgy kell értelmezni, hogy hatályukat arra korlátozzák, ami feltétlenül szükséges azon érdekek védelméhez, amelyeket e rendelkezések a tagállamok részére védeni engednek.<sup>84</sup> Az állandó ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy az említett rendelkezésekben előírt kivételt azon tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban véve is a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételnek minősülnek.<sup>85</sup>

81 — Magyarország szerint az Erzsébet-utalványok szerepüket és céljukat tekintve azonosak az ilyen kötvényekkel. E közleményben a Bizottság pontosítja e szociális beruházási kötvények működését, megemlítve, hogy „[s]zociális beruházási kötvény esetében rendszerint magánbefektető nyújt finanszírozást egy szociális szolgáltatónak valamilyen szociális program végrehajtása érdekében, cserében pedig az állami szférából ígérvényt (»kötvény«) kap, mely az eredeti beruházás költségének visszatérítését ígéri és megtérülési rátát fizet, ha a program eléri az előre meghatározott szociális eredményeket” (17. lábjegyzet).

82 — Az ellenkérelem 45–47. pontja.

83 — Az ellenkérelem 48. pontja.

84 — Lásd: Bizottság kontra Németország ítélet (C-160/08, EU:C:2010:230, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 — Ugyanott (78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

212. Az ügy irataiból, és különösen Magyarországnak az indokolással ellátott véleményre adott 2012. december 27-i válaszából kitűnik, hogy Magyarország annak megállapítására szorítkozik, hogy az utalványok kibocsátása köz- és szociális feladat, anélkül hogy bizonyítaná a közhatalom gyakorlásában való közvetlen és sajátos részvételt. Ilyen körülmények között az EUMSZ 51. cikknek és az EUMSZ 62. cikknek a szóban forgó tevékenységre történő alkalmazása nem fogadható el.

213. A fentiek alapján megállapítom, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk hatálya alá tartozó gazdasági tevékenységnek minősül.

214. Már csak annak vizsgálata van hátra, hogy a szóban forgó magyar jogi szabályozás korlátozza-e a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, és adott esetben e korlátozások igazolhatók-e.

215. Először is megállapítom, hogy az EUMSZ 106. cikket a felek az írásbeli szakasz során nem említették. A tárgyaláson feltett kérdésre válaszolva a Bizottság pontosította, hogy az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése<sup>86</sup> a jelen ügyben nem alkalmazandó, amennyiben az Erzsébet-utalvány kibocsátása nem minősül általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.

216. Az ügy iratai alapján nem áll rendelkezésre kellő információ, amely lehetővé tenné azon kérdés értékelését, hogy ezen utalványok kibocsátása általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősül-e. Mindazonáltal megjegyzem, hogy az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdésével, amely az EUM-Szerződés más anyagi jogi rendelkezéseire utal, összeegyeztethetetlen az, hogy a tagállamok – különösen azon vállalkozásokat illetően, amelyek számára különös vagy kizárólagos jogokat biztosítanak – az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel ellentétes nemzeti jogi szabályozást írnak elő vagy tartanak hatályban.<sup>87</sup>

217. Másodszor megállapítom, hogy az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásainak megszüntetését írja elő, és ilyen korlátozásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely e szabadságok gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi.<sup>88</sup>

218. Az említett szabadságokat érintően a Bíróság már megállapította a korlátozást egy olyan ügyben, amely a jelen keresetben szereplőhöz annyiban hasonló nemzeti jogi szabályozásra vonatkozott, amennyiben az kizárólagos jogkört biztosított adótanácsadó központoknak az adóalanyok részére bizonyos adótanácsadási szolgáltatások nyújtására.<sup>89</sup>

219. Ebben az ügyben ugyanis a Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát illetően az említett nemzeti jogi szabályozás azért, hogy e tevékenységeket ezen adótanácsadó központoknak tartja fenn, „teljes egészében kizárja a más tagállamban letelepedett gazdasági szereplőket a kérdéses szolgáltatás piacáról”<sup>90</sup>.

86 — E rendelkezés értelmében „[a]z általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai [...] hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását”.

87 — Lásd ebben az értelemben: Vlaamse Televisie Maatschappij kontra Bizottság ítélet (T-266/97, EU:T:1999:144, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); United Pan-Europe Communications Belgium és társai ítélet (C-250/06, EU:C:2007:783, 14. és 15. pont); ASM Brescia ítélet (C-347/06, EU:C:2008:416, 61. pont).

88 — Lásd: Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-465/05, EU:C:2007:781, 17. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

89 — Lásd: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet (C-451/03, EU:C:2006:208, 32. pont).

90 — Ugyanott (33. pont). Lásd továbbá ebben az értelemben a szolgáltatásnyújtás szabadságának a szerencsejátékok terén történő korlátozásával kapcsolatban: Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



220. A letelepedés szabadságával kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy az ilyen szabályozás azáltal, hogy az adótanácsadó központ létesítésének lehetőségét olaszországi székhelyű egyes jogalanyokra korlátozza, „alkalmas a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők kérdéses szolgáltatás nyújtása végetti olaszországi letelepedéséhez való joga gyakorlásának megnehezítésére vagy akár teljes megakadályozására is”<sup>91</sup>.

221. Hozzáteszem, hogy az Európai Unió Törvényszéke ugyancsak kimondta, hogy „az olyan flamand szabályozás, amely kizárólagos jogot biztosít [valamely Flandriában letelepedett, holland nyelvű magán televízió-társaságnak] lehetetlenné teszi a Belgiumban való letelepedést a más tagállamból származó versenytárs vállalkozás számára, amely Belgiumból kíván az egész flamand közönség számára televíziós hirdetést sugározni. Önmagában e ténymegállapítás elegendő a letelepedési szabadság korlátozásának megállapításához”<sup>92</sup>.

222. A jelen ügyben a magyar jogi szabályozás kizárólagos jogot biztosít az MNÜA számára az Erzsébet-utalvány kibocsátására.

223. Az ítélkezési gyakorlat fent említett megoldásaira tekintettel az a tény, hogy ezen utalványok kibocsátási tevékenysége kizárólagosan az MNÜA számára van fenntartva, véleményem szerint a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül, mivel az említett utalványok kibocsátásának piacához való hozzáférés teljesen ki van zárva.

224. Ráadásul véleményem szerint lehetséges lenne, hogy magyarországi telephellyel nem rendelkező valamely szolgáltató az Erzsébet-utalványhoz hasonló étkezési utalványokat bocsásson ki. Ugyanis ahogyan azt a Bizottság a tárgyaláson helyesen megállapította, az ilyen tevékenység távolról is végezhető, különösen interneten vagy telefonon keresztül, és e működési mód Belgiumban már a gyakorlatban is létezik a szolgáltatási utalványok kibocsátása terén.

225. A letelepedési szabadságot illetően úgy vélem, hogy a szóban forgó magyar jogi szabályozás megakadályozza, hogy Erzsébet-utalványt kibocsátani kívánó más vállalkozások letelepedjenek Magyarországon, így e szabadság korlátozásának minősül.

226. Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a jelen keresetben szereplőhöz hasonló olyan korlátozó jellegű nemzeti jogi szabályozás, amely a fogadó tagállam területén tevékenységet folytató vagy folytatni kívánó minden személyre vagy vállalkozásra vonatkozik, akkor igazolható, ha nyomós közérdeknek felel meg, feltéve, hogy alkalmas a kitűzött cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az annak megvalósításhoz szükséges mértéket.<sup>93</sup>

227. E korlátozó nemzeti jogi szabályozás igazolását illetően megállapítom, hogy Magyarország érvelése nem teljesen világos. Beadványai alapján Magyarország főként három igazolásra hivatkozik, amelyek az adórendszer koherenciája megőrzésének szükségessége, a lakosság élelmezésének javítása és a szociális ellátórendszer finanszírozása.

228. Az adórendszer koherenciájának megőrzésével kapcsolatban megjegyzem, hogy Magyarország nem hoz fel érveket álláspontjának alátámasztására. Ily módon a Bizottsághoz hasonlóan nem értem, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenységének egy monopóliumra bízása miként őrizné meg az adórendszer koherenciáját.

91 — Ugyanott (34. pont).

92 — Lásd: Vlaamse Televisie Maatschappij kontra Bizottság ítélet (T-266/97, EU:T:1999:144, 114. pont).

93 — Lásd: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet (C-451/03, EU:C:2006:208, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

229. Ami a lakosság élmezésének javítását illeti, Magyarország nem mutat be olyan érvelést, amely bizonyítaná, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátásának rendszerét miért szükséges az elfogadott formában kialakítani, és miért az minősül az e cél eléréséhez legmegfelelőbb intézkedésnek.

230. A szociális ellátórendszer finanszírozásának célkitűzése tekintetében Magyarország elsősorban annak kijelentésére szorítkozik, hogy a jelenlegi rendszerben ezen adókedvezményre jogosító utalványok kibocsátása a szociális ellátórendszer részét képezi, és a szociális ellátások finanszírozási rendszerének elemeként működik, másodsorban azt, hogy az ítélezési gyakorlat szerint az uniós jog nem érinti a tagállamoknak a szociális biztonsági rendszerük kialakítására vonatkozó hatáskörét, ideértve a finanszírozási egyensúly biztosítására irányuló nemzeti rendelkezéseket, és harmadsorban azt, hogy az Erzsébet-utalvány az Erzsébet-programból finanszírozott tevékenységek kizárólagos forrása, így az ezen utalványokból származó bevételek hiányában az állami költségvetésből nem lehetne ilyen nagyságú projektet finanszírozni.

231. Magyarország szerint, noha a szociális ellátások finanszírozásának célkitűzése elérhető más eszközökkel is, a szóban forgó tevékenységnek valamely közjogi szervezetre bízása, amely köteles a teljes bevételét meghatározott célra fordítani, alkalmasabb eszköz e cél elérésére.

232. E tekintetben megjegyzem, hogy az állandó ítélezési gyakorlat szerint a tagállamok valóban szabadon határozhatják meg szociális biztonsági rendszerüket.<sup>94</sup> Mindazonáltal a Bíróság pontosította, hogy e hatáskör gyakorlása során a tagállamok kötelesek ügyelni arra, hogy ne sértsék meg az EUM-Szerződés rendelkezéseit, különösen a letelepedési szabadság és a szolgáltatásnyújtási szabadság elvére vonatkozó rendelkezéseket.<sup>95</sup> Ráadásul ezen ítélezési gyakorlat értelmében elfogadott, hogy a szociális ellátórendszer pénzügyi egyensúlyában keletkező súlyos kár kockázata önmagában olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot jelenthet, amely igazolhatja ezen elvek korlátozását.<sup>96</sup>

233. A jelen ügyben, ahogyan azt a Bizottság helyesen állapítja meg, Magyarország semmiféle bizonyítékkal nem szolgál arra vonatkozóan, hogy fennállna a szociális ellátórendszer pénzügyi egyensúlyában keletkező ilyen súlyos kár kockázata.

234. Emellett a Bizottsághoz hasonlóan úgy vélem, hogy – még ha el is kellene fogadni e közérdeken alapuló kényszerítő ok fennállását – Magyarországnak bizonyítania kellett volna, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység kizárólagosan az MNÜA-ra bízása miként minősül a szociális ellátórendszer finanszírozására irányuló célkitűzés eléréséhez szükséges és arányos intézkedésnek.

235. Ugyanis a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak kell bizonyítaniuk egyrészt azt, hogy az általuk bevezetett szabályozás szükséges az elérni kívánt célkitűzés megvalósításához, másrészt pedig, hogy az említett szabályozás megfelel az arányosság elvének.<sup>97</sup>

236. A rendelkezésekre álló tények alapján megállapítom, hogy nem nyert meggyőzően bizonyítást, hogy Magyarország megfontolta volna, hogy a követett cél más, kevésbé korlátozó eszközökkel elérhető lett volna-e.<sup>98</sup> Magyarország ugyanis annak állítására szorítkozik, hogy az elfogadott rendszer ebben a formában a legalkalmasabb intézkedés, azonban ennek alátámasztására nem sorakoztatott fel bizonyítékokat.

94 — Lásd ebben az értelemben: Kattner Stahlbau ítélet (C-350/07, EU:C:2009:127, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

95 — Ugyanott (74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

96 — Ugyanott (85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

97 — Lásd: Bizottság kontra Portugália ítélet (C-438/08, EU:C:2009:651, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat). Lásd továbbá ebben az értelemben: Leichtle-ítélet (C-8/02, EU:C:2004:161, 45. pont); Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-260/04, EU:C:2007:508, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

98 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-320/03, EU:C:2005:684, 89. pont).

237. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy a Bíróság nem tudja ellenőrizni, hogy a szükségesség és arányosság feltételei teljesültek-e ebben az esetben.

238. Másfelől, ahogyan azt a Bizottság megállapítja, Magyarország hozhatott volna kevésbé korlátozó intézkedéseket a szociális ellátások finanszírozása céljának elérésére.

239. Emellett a Bizottsághoz hasonlóan megállapítom, hogy az egy hónapnál kicsit hosszabb átmeneti időszak<sup>99</sup> nem tűnik elegendőnek ahhoz, hogy ésszerűen lehetővé tegye az érintett gazdasági szereplők számára az új körülményekhez való alkalmazkodást.<sup>100</sup> Véleményem szerint ezt a következtetést kell levonni amiatt is, hogy a jelen ügyben ezen új körülmények monopóliumhelyzetet eredményeznek az adócsökkentés kedvezményét biztosító étkezési utalványok kibocsátásának piacán, ami magában foglalja az e piacon addig aktív szereplők kizárását, és ezáltal azok árbevételének jelentős csökkenését.<sup>101</sup>

240. Végül Magyarországtól eltérően úgy vélem, hogy nem releváns a szerencsejátékok terén kialakított ítélkezési gyakorlatra való hivatkozás annak alátámasztása érdekében, hogy az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenység állami monopóliumának létrehozása igazolt és arányos.

241. Erre vonatkozóan megjegyzem, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely tagállamnak mérlegelési jogköre alapján jogában áll egyetlen szervezetnek biztosítani a szerencsejátékok szervezésének jogát.<sup>102</sup>

242. Mindazonáltal ezen ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy egyrészt az egyetlen gazdasági szereplő számára kizárólagos jogot biztosító rendszer bevezetése melletti döntés a fogyasztóknak a szerencsejátékokhoz kapcsolódó túlzott kiadásokkal szembeni védelme és a szerencsejátékok révén szereshető jelentős összegekből eredő családi kockázat megelőzésének sajátos célját követi, másrészt az e rendszer bevezetésével járó korlátozásoknak meg kell felelniük a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az arányosság követelményeinek.<sup>103</sup>

243. Ahogyan azt a Bizottság helyesen megállapította, a jelen ügyben az Erzsébet-utalvány kibocsátási tevékenységgel összefüggésben nem állnak fenn a szerencsejátékhoz kapcsolódó ilyen negatív jelenségek, mint amilyen a játékfüggőség vagy a csalás. Ebből következik, hogy véleményem szerint az ítélkezési gyakorlat e megoldásai nem ültethetők át a jelen ügyre.

244. A fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy az Erzsébet-utalvánnyal kapcsolatos kifogásnak helyt kell adni.

99 — A 2011. évi CLVI. törvény 2011. november 12-i elfogadása és annak 2012. január 1-jei hatálybalépése között.

100 — Lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Ausztria ítélet (C-320/03, EU:C:2005:684, 90. pont).

101 — E tekintetben a Bizottsághoz hasonlóan megjegyzem, hogy még ha az érintett gazdasági szereplők továbbra is kibocsáthatnak kedvező adózású utalványokat, mint amilyenek az ajándékutalvány vagy az iskolakezdési utalvány, ezek piaci részesedése csekély az Erzsébet-utalványhoz képest. A Bizottság szerint ugyanis 2012-ben, vagyis közvetlenül a jogszabályi változást követő évben az Erzsébet-utalvány 11,5%-os piaci részesedést képviselt, miközben az ajándékutalvány piaci részesedése 0,4%, az iskolakezdési utalványé pedig 0,9% volt.

102 — Lásd ebben az értelemben: Läära és társai ítélet (C-124/97, EU:C:1999:435, 35., 37. és 39. pont); Sporting Exchange ítélet (C-203/08, EU:C:2010:307, 37. pont); Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 48. és 49. pont).

103 — Ugyanott (37. és 39. pont; 31. és 36. pont, illetve 48. és 50. pont).

## V – Véggövetkeztetések

245. A fenti megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

- a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyilvánítsa elfogadhatatlannak a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának és felhasználásának szabályairól szóló 55/2011. (IV.12.) Kormányrendelet 13. §-ában előírt, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárral fennálló legalább ötéves szerződéses viszony követelményére vonatkozó jogalapot érintő részében;
- nyilvánítsa a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet azon részében elfogadhatónak és megalapozottnak:
  - amelyben azt kifogásolja, hogy Magyarország kizárta annak lehetőségét, hogy külföldi vállalkozások fióktelepei Széchenyi elektronikus kártyát bocsássonak ki, ezáltal nem teljesítette a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 14. cikkének 3. pontjából eredő kötelezettségeit;
  - amelyben azt kifogásolja, hogy Magyarország e kártya kibocsátásának lehetőségét azon vállalatcsoportok számára tartja fenn, amelynek tagjait a magyar jog szerinti jogi formában alapították, ezáltal nem teljesítette a 2006/123 irányelv 15. cikke (1) bekezdéséből, (2) bekezdésének b) pontjából és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;
  - amelyben azt kifogásolja, hogy Magyarország az említett kártya kibocsátása érdekében magyarországi állandó telephely meglétét írja elő, ezáltal nem teljesítette a 2006/123 irányelv 16. cikke (2) bekezdésének a) pontjából eredő kötelezettségeit;
  - amelyben azt kifogásolja, hogy Magyarország megfelelő átmeneti időszak és intézkedések nélkül valamely közjogi szervezetre ruházta a hidegétkezési utalványok formájában nyújtott béren kívüli juttatások munkavállalóknak juttatását lehetővé tevő utalványok kibocsátásának kizárólagos jogát, ezáltal nem teljesítette az EUMSZ 49. cikkből és az EUMSZ 56. cikkből eredő kötelezettségeit;
- a keresetet az ezt meghaladó részében utasítsa el;
- az Európai Bizottságot és Magyarországot kötelezze a saját költségeinek viselésére.