



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 23 februari 2016\*

”Fördragsbrott — Direktiv 2006/123/EG — Artiklarna 14 16 — Artikel 49 FEUF — Etableringsfrihet — Artikel 56 FEUF — Frihet att tillhandahålla tjänster — Villkor för utfärdande av skattemässigt fördelaktiga kuponger som arbetsgivarna ger sina anställda och som kan användas för ändamål som avser hotell, fritidsaktiviteter och/eller restauranger — Inskränkningar — Monopol”

I mål C-179/14,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 10 april 2014,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av A. Tokár och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Ungern**, företrädd av M.Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (referent) och K. Jürimäe,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 maj 2015,

och efter att den 17 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

\* Rättegångsspråk: ungerska.

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska
  - fastställa att Ungern har åsidosatt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36) genom att införa och bibehålla systemet med Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter (nedan kallat SZÉP-kort), som föreskrivs i regeringsdekret nr 55/2011 av den 12 april 2011 om utfärdande och användning av Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter, i dess lydelse enligt lag nr CLVI av den 21 november 2011 om ändring av vissa skattelagar och andra därmed sammanhängande rättsakter (nedan kallat regeringsdekret nr 55/2011), i den mån som
    - 13 § i nämnda regeringsdekret, jämförd med 2 § punkt 2 d i lag nr XCVI från år 1993 om ömsesidiga bolag som tillhandahåller frivillig försäkring (nedan kallad lagen om ömsesidiga bolag), med 2 § punkt b i lag nr CXXXII från år 1997 om filialer och handelsagenturer tillhörande företag med säte i utlandet (nedan kallad lagen om filialer) och med 1 §, 2 § punkterna 1 och 2, 55 § punkterna 1 och 3 och 64 § punkt 1 i lag nr IV från år 2006 om kommersiella bolag (nedan kallad lagen om kommersiella bolag), utesluter möjligheten för filialer att utfärda SZÉP-kort och därigenom strider mot artiklarna 14 led 3 och 15.2 b i detta direktiv,
    - nämnda 13 §, jämförd med samma nationella bestämmelser, vilken medför, med hänsyn till villkoren i samma 13 § punkterna a–c, att verksamhet som bedrivs av koncerner inte erkänns om moderbolaget inte har bildats enligt ungersk rätt och koncernens medlemmar inte har vissa i ungersk rätt föreskrivna associationsformer, strider mot artikel 15.1, 15.2 b och 15.3 i nämnda direktiv,
    - 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med samma nationella bestämmelser, vilken medför att endast banker och finansinstitut får utfärda SZÉP-kort, eftersom dessa organ är de enda som kan uppfylla villkoren i denna 13 §, strider mot artikel 15.1, 15.2 d och 15.3 i samma direktiv,
    - nämnda 13 § strider mot artikel 16 i direktiv 2006/123 genom att det ställs krav på att den som utfärdar SZÉP-kort ska vara etablerad i Ungern,
  - i andra hand – för den händelse att de ovan i denna punkt nämnda bestämmelserna i direktiv 2006/123 inte skulle vara tillämpliga på nämnda nationella bestämmelser – fastställa att det av regeringsdekret nr 55/2011 reglerade SZÉP-kortssystemet strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, och
  - fastställa att det genom lag nr CLVI av den 21 november 2011 och lag nr CIII av den 6 juli 2012 om Erzsébet-programmet (nedan kallad Erzsébet-lagen) reglerade Erzsébet-kupongsystemet, vilket skapar ett monopol för offentliga organ när det gäller utfärdande av kuponger avseende kalla måltider och vilket trädde i kraft utan vare sig en lämplig övergångsperiod eller lämpliga övergångsåtgärder, strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, i den mån som 1 § punkt 5 och 477 § i lag nr CLVI av den 21 november 2011 samt 2 § punkterna 1 och 2, 6 § och 7 § i Erzsébet-lagen föreskriver oproportionerliga inskränkningar.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

2 I skälen 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 och 73 i direktiv 2006/123 anges följande:

”(2) En konkurrenskraftig tjänstemarknad är av avgörande betydelse för att främja den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen i Europeiska unionen. För närvarande finns det ett stort antal hinder på den inre marknaden som hindrar tjänsteleverantörer, särskilt små och medelstora företag, från att växa över de nationella gränserna och dra full nytta av den inre marknaden. Detta försvagar den globala konkurrenskraften hos Europeiska unionens tjänsteleverantörer. En fri marknad där medlemsstaterna är skyldiga att undanröja hinder för den gränsöverskridande handeln med tjänster skulle, tillsammans med ökad öppenhet och konsumentupplysning, ge konsumenterna ett större utbud och bättre tjänster till lägre pris.

...

(5) Det är därför nödvändigt att undanröja hindren för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och för den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna samt att garantera tjänstemottagare och tjänsteleverantörer den rättsliga säkerhet som krävs för att de i praktiken skall kunna utöva dessa två grundläggande friheter i fördraget. Eftersom hindren för tjänsterna på den inre marknaden berör såväl de aktörer som önskar etablera sig i andra medlemsstater som dem som tillhandahåller en tjänst i en annan medlemsstat utan att etablera sig där, är det nödvändigt att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster. Tjänsteleverantörerna borde kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.

...

(18) Finansiella tjänster bör uteslutas från direktivets tillämpningsområde, eftersom denna verksamhet omfattas av särskild gemenskapslagstiftning vilken, liksom detta direktiv, syftar till att genomföra en verklig inre marknad för tjänster. Detta undantag bör således omfatta alla finansiella tjänster som banktjänster och tjänster som avser krediter, försäkringar och återförsäkringar, tjänstepensioner och individuellt pensionssparande, värdepapper, investeringsfonder, betalningar och investeringsrådgivning, inbegripet de övriga tjänster som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut [(EUT L 177, s. 1)].

...

(36) Begreppet 'tjänsteleverantör' bör omfatta fysiska personer som är medborgare i en medlemsstat eller juridiska personer som utövar en tjänsteverksamhet i en medlemsstat, antingen med åberopande av etableringsfriheten eller av den fria rörligheten för tjänster. Begreppet 'tjänsteleverantör' bör därför inte endast begränsas till fall där tjänsten tillhandahålls över gränserna inom ramen för den fria rörligheten för tjänster, utan det bör även omfatta sådana fall då en aktör etablerar sig i en medlemsstat för att där utveckla tjänsteverksamhet. ...

(37) Den ort där en tjänsteleverantör är etablerad bör fastställas i enlighet med domstolens rättspraxis, enligt vilken begreppet etablering förutsätter ett faktiskt utövande av en ekonomisk verksamhet genom fast etablering för en obegränsad period. ... Etableringen behöver inte ske i form av ett

dotterbolag, en filial eller en agentur utan kan bestå av ett kontor som sköts av tjänsteleverantörens egen personal eller av någon fristående person som har stående fullmakt att handla för företagets räkning på samma sätt som skulle vara fallet med en agentur. ...

...

- (40) Begreppet 'tvingande hänsyn till allmänintresset' som vissa bestämmelser i detta direktiv hänvisar till har utvecklats i domstolens rättspraxis rörande artiklarna [49 och 56 FEUF] och kan komma att vidareutvecklas. Enligt domstolens rättspraxis bör begreppet omfatta åtminstone följande grunder: ... skydd av tjänstemottagarna, konsumentskydd ... skydd av långivare ...

...

- (64) För att inrätta en verklig inre marknad för tjänster är det nödvändigt att undanröja de begränsningar av etableringsfriheten och av den fria rörligheten för tjänster som ännu finns inskrivna i vissa medlemsstaters lagstiftning och som strider mot artiklarna [49 eller 56 FEUF]. De otillåtna begränsningarna påverkar särskilt den inre marknaden för tjänster och bör undanröjas systematiskt och så snart som möjligt.

- (65) Etableringsfriheten grundar sig särskilt på principen om likabehandling enligt vilken inte endast diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden, utan även all indirekt diskriminering på andra grunder som kan leda till samma resultat. Det bör alltså inte ställas några krav på att man skall ha en viss etableringsort, hemvist, bosättningsort eller huvudsaklig verksamhetsort för att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet i en medlemsstat, vare sig det rör sig som en huvudverksamhet eller biverksamhet. ...

...

- (73) Bland de krav som bör granskas finns nationella regler som, av andra skäl än den som gäller yrkeskvalifikationer, förbehåller rätten att starta viss verksamhet åt vissa tjänsteleverantörer. Dessa krav inbegriper även skyldighet för tjänsteleverantörer att ha en viss juridisk form, t.ex. kravet att vara en juridisk person, en enskild firma, en ideell förening eller ett företag som ägs enbart av fysiska personer ..."

- 3 Artikel 1 i direktiv 2006/123 har rubriken "Syfte". I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

"I detta direktiv fastställs de allmänna bestämmelser som skall underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och den fria rörligheten för tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls."

- 4 I artikel 2 i direktivet, med rubriken "Tillämpningsområde", anges följande:

"1. Detta direktiv skall tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

...

- b) Finansiella tjänster såsom banktjänster och tjänster som avser krediter, försäkringar och återförsäkringar, tjänstepensioner och individuellt pensionssparande, värdepapper, investeringsfonder, betalningar och investeringsrådgivning inbegripet tjänster som förtecknas i bilaga I till direktiv 2006/48/EG.

...”

5 I artikel 4 i direktivet anges följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

1. *tjänst*: all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF].
2. *tjänsteleverantör*: en fysisk person som är medborgare i en medlemsstat eller en juridisk person enligt artikel [54 FEUF] och som är etablerad i en medlemsstat och som erbjuder eller tillhandahåller en tjänst.

...

4. *etableringsmedlemsstat*: den medlemsstat inom vars territorium den berörda tjänsteleverantören är etablerad.
5. *etablering*: tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel [49 FEUF] under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.

...

8. *tvingande hänsyn till allmänintresset*: hänsyn som domstolen i sin rättspraxis bedömt som tvingande på grund av allmänintresset, t.ex. följande: ... konsumentskydd och skydd av ... tjänstemottagare ...

...

10. *medlemsstat där tjänsten tillhandahålls*: den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat.

...”

6 Kapitel III i direktiv 2006/123 har rubriken ”Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer”. Detta kapitel innefattar ett avsnitt II, med rubriken ”Otillåtna krav eller krav som skall utvärderas”, som innehåller artiklarna 14 och 15 i direktivet.

7 I artikel 14 i direktivet, med rubriken ”Otillåtna krav”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får inte ställa något av följande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium:

...

- 3) Inskränkningar i tjänsteleverantörens frihet att välja om etableringen skall avse den huvudsakliga verksamheten eller en biverksamhet, särskilt skyldighet för tjänsteleverantören att förlägga sin huvudsakliga verksamhet till landets territorium, eller inskränkningar i friheten att välja om etableringen skall ske i form av en agentur, en filial eller ett dotterbolag.

...”

8 I artikel 15 i direktivet, med rubriken ”Krav som skall utvärderas”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

...

b) Skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form.

...

d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga, med undantag för krav rörande områden som omfattas av direktiv 2005/36/EG eller sådana krav som föreskrivs i andra gemenskapsinstrument.

...

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

...

6. Från och med den 28 december 2006 får medlemsstaterna införa nya krav av den typ som avses i punkt 2, endast om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.

...”

9 Kapitel IV i direktiv 2006/123 har rubriken ”Fri rörlighet för tjänster”. Detta kapitel innefattar ett avsnitt I, med rubriken ”Frihet att tillhandahålla tjänster och därtill knutna undantag”, som innehåller artikel 16, med rubriken ”Frihet att tillhandahålla tjänster”. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

- a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.
- b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.
- c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

2. Medlemsstaterna får inte begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att ställa något av följande krav:

- a) Skyldighet för tjänsteleverantören att vara etablerad inom landets territorium.

...

3. Den medlemsstat till vilken tjänsteleverantören förflyttar sig skall inte förhindras att ställa krav på hur en tjänsteverksamhet bedrivs, om detta är motiverat av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd och som överensstämmer med punkt 1. ...

...”

#### *Ungersk rätt*

Lagen om inkomstskatt för fysiska personer

- 10 Enligt 71 § i lag nr CXVII från år 1995 om inkomstskatt för fysiska personer (nedan kallad inkomstskattelagen) får arbetsgivare bevilja sina anställda naturaförmåner på skattemässigt fördelaktiga villkor.
- 11 I 71 § punkt 1 i inkomstskattelagen, i dess lydelse enligt lag nr CLVI av den 21 november 2011, som enligt 477 § i sistnämnda lag trädde i kraft den 1 januari 2012, föreskrivs följande:

”Följande ska anses utgöra naturaförmåner som arbetsgivaren beviljar den anställde:

...

- b) ...

bb) Den del av inkomsten som utbetalas i form av Erzsébet-kuponger, dock högst 5 000 [ungerska forinter (HUF) (cirka 16 euro)] [ett belopp som höjts till 8 000 HUF (cirka 26 euro) från och med den 1 januari 2013] per månad, för varje påbörjad månad av det rättsförhållande som ligger till grund för förmånen (även retroaktivt under ett och samma beskattningsår).

- c) När det gäller [SZÉP-kort],

ca) Bidrag till ett belopp av högst 225 000 HUF [(cirka 720 euro)] under ett och samma beskattningsår om det härrör från flera utfärdare, vilket överförs till underkontot ”Hotell” på kortet och kan användas för sådana hotelltjänster som avses i [regeringsdekret nr 55/2011].

- cb) Bidrag till ett belopp av högst 150 000 HUF [(cirka 480 euro)] under ett och samma beskattningsår om det härrör från flera utfärdare, vilket överförs till underkontot ”Restaurang” på kortet och kan användas för sådana restaurangtjänster som avses i [regeringsdekret nr 55/2011] och tillhandahålls vid restauranganläggningar för servering av varm mat (inbegripet arbetsplatsrestauranger).
- cc) Bidrag till ett belopp av högst 75 000 HUF [(cirka 240 euro)] under ett och samma beskattningsår om det härrör från flera utfärdare, vilket överförs till underkontot ”Fritidsaktiviteter” på kortet och kan användas för sådana tjänster som avses i [regeringsdekret nr 55/2011] och som är avsett för fritidsaktiviteter, rekreation och hälsofrämjande åtgärder.

...”

- 12 3§ punkt 87 i inkomstskattelagen, i dess lydelse enligt 1 § punkt 5 i lag nr CLVI av den 21 november 2011, har följande lydelse:

”I denna lag avses med

...

87) *Erzsébet-kuponger*: kuponger utfärdade av [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (den ungerska nationella stiftelsen för fritidsaktiviteter) (nedan kallad fritidsstiftelsen)], i elektronisk form eller pappersform, som kan användas för köp av måltider för omedelbar förtäring ...”

Regeringsdekret nr 55/2011

- 13 Enligt 2 § punkt 2 a i regeringsdekret nr 55/2011 har SZÉP-kort ”som enda funktion att identifiera den anställda som tar emot bidraget, medlemmar av dennes familj, dennes arbetsgivare och tjänsteleverantören, och är inte avsett för lagring av elektroniska pengar eller för utförande av direktbetalningstransaktioner”.

- 14 I 13 § i dekretet föreskrivs följande:

”[SZÉP]-kort får utfärdas av tjänsteleverantörer i den mening som avses i 2 § punkt 2 d i [lagen om ömsesidiga bolag] – med undantag av fysiska personer och tjänsteleverantörer som genom avtal är knutna till nämnda tjänsteleverantör – vilka har inrättats för obestämd tid eller för en bestämd tid av minst fem år räknat från den tidpunkt då kortet börjar utfärdas och vilka uppfyller vart och ett av de krav som anges nedan, antingen tillsammans med ett och samma kommersiella bolag vilket erkänns som koncern eller i praktiken fungerar som en koncern i den mening som avses i [lagen om kommersiella bolag] eller tillsammans med ett ömsesidigt försäkringsbolag i den mening som avses i 2 § punkt 2 a i [lagen om ömsesidiga bolag], med vilket tjänsteleverantören har en avtalsrelation sedan minst fem år avseende annan verksamhet än förvaltning av inlånade medel och tillgångsplacering. Följande krav ska vara uppfyllda:

- a) Ett kontor tillgängligt för kunderna i varje ungersk kommun med mer än 35 000 invånare.
- b) Eget utfärdande under det senaste avslutade räkenskapsåret, inom ramen för betaltjänster, av minst 100 000 betalningsinstrument som inte är kontanter.
- c) Minst två års erfarenhet av att utfärda elektroniska värdekuponger som ger rätt till naturaförmåner i den mening som avses i 71 § i [inkomstskattelagen] samt utfärdande av mer än 25 000 värdekuponger enligt uppgifterna för det senaste avslutade räkenskapsåret.



...

#### Lagen om ömsesidiga bolag

15 I 2 § punkt 2 a och d i lagen om ömsesidiga bolag finns följande definitioner:

*"a) ömsesidigt bolag som tillhandahåller frivillig försäkring (nedan kallat ömsesidigt bolag)": sammanslutning som bildats av fysiska personer (nedan kallade medlemmarna i ett ömsesidigt bolag) på grundval av principer om självständighet, ömsesidighet, solidaritet och frivilligt deltagande, som organiserar och finansierar tjänster som kompletterar, kompenserar eller ersätter de tjänster som tillhandahålls genom socialförsäkringen, samt tjänster för främjande av hälsan (nedan kallade tjänsterna). Ett ömsesidigt bolag organiserar, finansierar och tillhandahåller sina tjänster tack vare regelbundna inbetalningar från dess medlemmar, på basis av administration av individuella konton. Bestämmelser om administration och ansvar samt de befogenheter som är knutna till ett ömsesidigt bolags verksamhet finns i denna lag.*

...

*d) tjänsteleverantör: varje fysisk eller juridisk person, och varje kommersiellt bolag som inte är en juridisk person, som på grundval av ett avtal med ett ömsesidigt bolag bedriver verksamhet för det ömsesidiga bolagets räkning vilken har samband med, möjliggör eller underlättar det ömsesidiga bolagets verksamhet, eller som själv tillhandahåller tjänster vilka är kännetecknande för ömsesidiga bolag, med undantag av tjänsteleverantörer som tillhandahåller sjukkassetjänster. Såsom tjänsteleverantör anses särskilt den person vara som bedriver verksamhet som agent för det ömsesidiga bolaget, såsom detta definieras enligt ovan, eller som av det ömsesidiga bolaget har getts fullmakt att utföra bolagets placeringar och/eller handha dess bokföring eller räkenskaper, samt varje person som har till uppgift att rekrytera medlemmar till det ömsesidiga bolaget eller som ombesörjer organiserandet av tjänster för sjukkassors räkning. Såsom tjänsteleverantör kvalificeras även den person som utför sådana transaktioner enligt ovan som har samband med det ömsesidiga bolaget på grundval av ett avtal med den tjänsteleverantör som avses i denna punkt."*

#### Lagen om kommersiella bolag

16 I 1 § punkt 1 i lagen om kommersiella bolag föreskrivs följande:

*"Denna lag innehåller bestämmelser om bildande och organisation av samt funktionssätt för kommersiella bolag med säte i Ungern ..."*

17 I 2 § i nämnda lag föreskrivs följande:

*"1. Ett kommersiellt bolag kan endast bildas i den form som föreskrivs i denna lag.*

*2. Handelsbolag och kommanditbolag är inte rättssubjekt. Endast bolag med begränsat ansvar och aktiebolag är rättssubjekt."*

18 I fråga om erkända koncerner föreskriver 55 § följande:

*"1. I enlighet med bokföringslagen kan ett kommersiellt bolag som är skyldigt att lämna konsoliderad årsredovisning (det kontrollerande bolaget) och ett aktiebolag eller bolag med begränsat ansvar över vilket det kontrollerande bolaget utövar ett bestämmande inflytande i den mening som avses i bokföringslagen (det kontrollerade bolaget) besluta att fungera som en erkänd koncern genom att ingå ett kontrollavtal med syftet att uppnå sina gemensamma kommersiella mål.*

...

3. En anteckning i handels- och bolagsregistret om att ett antal bolag fungerar som en erkänd koncern ger inte upphov till något rättssubjekt skilt från de kommersiella bolag som ingår i koncernen.”

19 I 64 § punkt 1 i lagen om kommersiella bolag anges följande:

”Villkoren i 60 § ska tillämpas även i avsaknad av kontrollavtal och registrering som erkänd koncern, om de kommersiella bolagen i en koncern, till följd av ett varaktigt samarbete som under minst tre år och utan avbrott har förelegat mellan det kontrollerande bolaget och det eller de kontrollerade bolagen, bedriver sin verksamhet enligt samma affärsstrategi och deras faktiska agerande säkerställer att de för- och nackdelar som följer av funktionssättet som koncern fördelas på ett förutsägbart och välavvägt sätt.”

Lagen om filialer

20 I 2 § b i lagen om filialer anges följande:

”I denna lag avses med

...

b) *filial*: varje driftenhet tillhörande det utländska företaget som inte är eget rättssubjekt men åtnjuter självständighet i affärsmässigt hänseende och som har registrerats i det nationella handels- och bolagsregistret i egenskap av filial till det utländska företaget, såsom självständig bolagsform.”

Erzsébet-lagen

21 I 1 § i Erzsébet-lagen föreskrivs följande:

”Syftet med Erzsébet-programmet är att i väsentlig grad och inom den befintliga ramen minska antalet fall med personer som befinner sig i en socialt utsatt situation, särskilt barn, som saknar möjlighet att inta flera mål mat om dagen, att äta en hälsosam och åldersadekvat kost, att åtnjuta det hälsotillstånd som krävs för förvärvande av kunskap och att vila i den utsträckning som krävs för återhämtning.”

22 I 2 § i nämnda lag anges följande:

”1. I denna lag avses med

a) *Erzsébet-programmet*: de program och tjänster med socialt ändamål och utan vinstsyfte som staten anordnar och genomför för att uppnå de mål som avses i 1 §.

b) *Erzsébet-kuponger*: kuponger utfärdade av [fritidsstiftelsen], som kan användas

ba) för köp av måltider för omedelbar förtäring och för köp av tjänster avseende varm mat i restauranger,

bb) för köp av bestämda varor och tjänster som tillhandahålls mot betalning av de skatter och avgifter som köparen är betalningsskyldig för eller som är undantagna från skattskyldighet,

bc) för köp av varor och tjänster som är nödvändiga för barnuppfostran och barnomsorg,

bd) för köp av varor och tjänster som fastställts i lag, för sociala ändamål.

2. Genomförandet av Erzsébet-programmet ska ombesörjas av [fritidsstiftelsen].

...”

- 23 Fritidsstiftelsen är en allmännyttig stiftelse som är registrerad i Ungern. Den använder de tillgångar som den har tilldelats för genomförande av sociala insatser i fråga om semesteraktiviteter, för tillhandahållande av därtill knutna tjänster och för genomförande av andra program av social art.
- 24 Det föreskrivs i 6 § punkt 1 i Erzsébet-lagen att ”[f]ör genomförandet av uppgifter med anknytning till Erzsébet-programmet får [fritidsstiftelsen] ingå avtal med civilrättsliga organ, kommersiella bolag och varje annan fysisk eller juridisk person.”
- 25 7§ i nämnda lag rör lagens ikraftträdande.

### **Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen**

- 26 Kommissionen gjorde bedömningen att Ungern genom att, under år 2011, anta den nya nationella lagstiftningen om måltids-, fritidsaktivitets- och semesterkuponger, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 9, 10, 14 led 3, 15.1, 15.2 b och d, 15.3 och 16 i direktiv 2006/123 samt artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. Kommissionen sände därför den 21 juni 2012 en formell underrättelse till denna medlemsstat, vilken i en skrivelse av den 20 juli 2012 bestred de påstådda överträdelsena.
- 27 Den 22 november 2012 avgav kommissionen ett motiverat yttrande i vilket den vidhöll att nämnda nationella lagstiftning stred mot samtliga ovannämnda bestämmelser i unionsrätten, dock med undantag av artikel 10 i nämnda direktiv, som inte längre påstods ha åsidosatts. Kommissionen uppmanade följaktligen Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter det motiverade yttrandet inom en månad från mottagandet av detsamma.
- 28 Eftersom kommissionen inte var nöjd med förklaringarna i det svar som nämnda medlemsstat hade skickat till kommissionen den 27 december 2012, bestämde den sig för att väcka förevarande talan.

### **Prövning av talan**

- 29 Kommissionen har framställt flera anmärkningar om de villkor som enligt den ungerska lagstiftningen ska vara uppfyllda för den verksamhet som består i utfärdande av vissa skattemässigt fördelaktiga instrument som, när de företes för tjänsteleverantörer, medför att anställda kan få tillgång till vissa tjänster avseende hotell, fritidsaktiviteter och/eller restauranger, i form av naturaförmåner som dessa anställda beviljas av sin arbetsgivare.
- 30 I förevarande fall avser nämnda anmärkningar närmare bestämt de rättsliga bestämmelser som gäller för två av dessa instrument, nämligen dels SZÉP-kort, dels Erzsébet-kuponger, vilka nedan kommer att behandlas var för sig.

#### *De anmärkningar som avser villkoren för utfärdande av SZÉP-kort*

- 31 Kommissionen har särskilt påpekat att enligt 71 § punkt 1 i inkomstskattelagen kan restaurangtjänster som erbjuds av restauranger och andra offentliga matställen, med undantag av personalmatsalar, kvalificeras som naturaförmåner i den mening som avses i nämnda lag endast i de fall där SZÉP-kort används.

- 32 Villkoren för att utfärda nämnda kort, såsom de anges i 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, är så restriktiva att det enbart är en ytterst begränsad krets av företag som är i stånd att utfärda sådana kort.
- 33 Kommissionen har genom sin talan i första hand hävdad att nämnda villkor, på grund av sin restriktiva karaktär, i flera avseenden strider mot artiklarna 14–16 i direktiv 2006/123. Kommissionen har i andra hand gjort gällande att samma villkor strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.

De anmärkningar som avser att direktiv 2006/123 har åsidosatts

- 34 Domstolen noterar inledningsvis att, såsom framgår av parternas förklaringar, SZÉP-kort är ett skattemässigt fördelaktigt instrument som, när det företes för tjänsteleverantörer som genom avtal är bundna till utfärdaren av detta instrument, medför att anställda kan få tillgång till flera specifika tjänster avseende hotell, vissa fritidsaktiviteter och restauranger, i form av naturaförmåner som dessa anställda beviljas av sin arbetsgivare. Nämnda tjänsteleverantörer får senare ersättning av utfärdaren i enlighet med dennes åtaganden i avtalsförhållandet med arbetsgivaren.
- 35 Det preciseras i 2 § punkt 2 a i regeringsdekret nr 55/2011 att SZÉP-kort har som enda funktion att identifiera den anställde och tjänsteleverantören, och inte är avsett för lagring av elektroniska pengar eller för utförande av direktbetalningstransaktioner.
- 36 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 62–65 i sitt förslag till avgörande utgör den verksamhet som består i utfärdande av detta kort följaktligen ingen ”finansuell tjänst”, som enligt artikel 2.2 b i direktiv 2006/123 är utesluten från direktivets tillämpningsområde, vilket den ungerska regeringen för övrigt inte har ifrågasatt vid domstolen.

– Den anmärkning som avser åsidosättande av artiklarna 14 led 3 och 15.2 b i direktiv 2006/123

Parternas argument

- 37 Kommissionen yrkade i samband med sin första anmärkning, såsom denna hade framställts tillsammans med yrkandena i ansökan, att domstolen skulle fastställa att 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med 2 § punkt 2 d i lagen om ömsesidiga bolag, med 2 § punkt b i lagen om filialer och med 1 §, 2 § punkterna 1 och 2, 55 § punkterna 1 och 3 och 64 § punkt 1 i lagen om kommersiella bolag, genom att den utesluter möjligheten för filialer att utfärda SZÉP-kort, strider mot artiklarna 14 led 3 och 15.2 b i direktiv 2006/123.
- 38 På fråga från domstolen förklarade kommissionen vid förhandlingen emellertid att den inte längre gjorde gällande den första anmärkningens andra del, som avsåg ett åsidosättande av artikel 15.2 b i nämnda direktiv.
- 39 Vad beträffar den del av anmärkningen som avser att artikel 14 led 3 i samma direktiv har åsidosatts, har kommissionen gjort gällande att det av de nationella bestämmelser som anges i punkt 37 ovan sammantaget framgår att filialer till utländska bolag inte kan ha ställning som ”tjänsteleverantörer” i den mening som avses i 13 § i regeringsdekret nr 55/2011 och att de följaktligen inte får utfärda SZÉP-kort.
- 40 Ett sådant uteslutande strider, enligt kommissionen, mot artikel 14 led 3 i direktiv 2006/123 som innebär ett absolut förbud för medlemsstaterna – utan någon möjlighet för rättfärdigande – att för tillträde till tjänsteverksamhet på landets territorium ställa krav som inskränker tjänsteleverantörens

frihet att välja om etableringen ska avse den huvudsakliga verksamheten eller en biverksamhet, eller som inskränker friheten att välja om etableringen ska ske i form av en agentur, en filial eller ett dotterbolag.

- 41 Den ungerska regeringen har till sitt försvar gjort gällande att utslutandet av filialer till utländska bolag gör det möjligt att säkerställa att utfärdaren av SZÉP-kort är vederbörligen integrerad i det ekonomiska livet i Ungern och således har den erfarenhet och infrastruktur som krävs, varför denna åtgärd är motiverad med hänsyn till de mål som eftersträvas i detta fall och som avser skyddet av konsumenter, nämligen de arbetstagare som använder sig av SZÉP-kort, och skyddet av borgenärer, nämligen de tjänsteleverantörer som accepterar användningen av sådana kort, mot riskerna för att utfärdaren blir insolvent.

#### Domstolens bedömning

- 42 Det ska genast slås fast att det mellan parterna är ostridigt att det av 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med de andra bestämmelser i nationell rätt som anges i punkt 37 ovan, framgår att ungerska filialer till bolag som bildats i andra medlemsstater inte har rätt att verka som utfärdare av SZÉP-kort i Ungern.
- 43 Det ska härvid erinras om att enligt artikel 14 i direktiv 2006/123 får medlemsstaterna inte ställa något av de krav som anges i leden 1-8 i samma artikel för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium, och medlemsstaterna åläggs således att med prioritet och på ett systematiskt sätt avskaffa sådana krav (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 26).
- 44 Till de förbjudna kraven hör bland annat, såsom framgår av artikel 14 led 3 i nämnda direktiv, krav som inskränker tjänsteleverantörens frihet att välja om etableringen ska avse den huvudsakliga verksamheten eller en biverksamhet, eller om etableringen ska ske i form av en agentur, en filial eller ett dotterbolag. Såsom nyss har konstaterats i punkt 42 ovan är det emellertid just sådana krav som är aktuella i den nationella lagstiftning som har ifrågasatts.
- 45 Vad beträffar de grunder som den ungerska regeringen har anfört, har domstolen tidigare slagit fast att det framgår av såväl lydelsen av artikel 14 i direktiv 2006/123 som systematiken i direktivet att de krav som anges i denna artikel inte kan rättfärdigas (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkterna 28–35).
- 46 Domstolen har särskilt understrukt att ett sådant förbud utan möjlighet att rättfärdiga undantag syftar till att säkerställa ett systematiskt och snabbt undanröjande av vissa inskränkningar i etableringsfriheten som av unionslagstiftaren och i domstolens praxis har ansetts allvarligt påverka den inre marknadens funktion. Med förbudet eftersträvas därmed ett syfte som är förenligt med EUF-fördraget (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 39).
- 47 Även om artikel 52.1 FEUF tillåter medlemsstaterna att med hänvisning till någon av däri angivna hänsyn motivera nationella åtgärder som innebär en inskränkning i etableringsfriheten, betyder detta således inte att unionslagstiftaren, vid antagandet av en sekundärrättslig rättsakt, såsom direktiv 2006/123, som konkretiserar en grundläggande frihet i EUF-fördraget, inte kan begränsa vissa undantag, särskilt inte om den aktuella sekundärrättsliga bestämmelsen, såsom i förevarande fall, endast återger fast rättspraxis med innebörden att ett sådant krav som det ifrågavarande är oförenligt med grundläggande friheter som de ekonomiska aktörerna kan göra gällande (se, för ett liknande resonemang, dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 40).
- 48 Mot denna bakgrund ska talan bifallas såvitt avser den del av den första anmärkningen som avser att artikel 14 led 3 i nämnda direktiv har åsidosatts.

– Den andra anmärkningen: Åsidosättande av artikel 15.1, 15.2 b och 15.3 i direktiv 2006/123

#### Parternas argument

- 49 Kommissionen har i samband med den andra anmärkningen yrkat att domstolen ska fastställa att 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med de andra bestämmelser i nationell rätt som anges i punkt 37 ovan, vilken medför, med hänsyn till villkoren i samma 13 § punkterna a–c, att verksamhet som bedrivs av koncerner inte erkänns om moderbolaget inte har bildats enligt ungersk rätt och koncernens medlemmar inte har vissa i ungersk rätt föreskrivna associationsformer, strider mot artikel 15.1, 15.2 b och 15.3 i nämnda direktiv.
- 50 Kommissionen har påmint om att det i 13 § i regeringsdekret nr 55/2011 föreskrivs att tjänsteleverantören, för att kunna utfärda SZÉP-kort, ska uppfylla de villkor som avses i denna 13 § punkterna a–c, i förekommande fall genom bolag som erkänns som en koncern enligt lagen om kommersiella bolag eller som i praktiken fungerar som en koncern, i vilken tjänsteleverantören ingår.
- 51 Enligt kommissionen följer det av 55 § punkterna 1 och 3 samt 64 § i denna lag att det endast är kommersiella bolag som kan kvalificeras som kontrollerande bolag i en sådan koncern, medan ett sådant kommersiellt bolag enligt 1 § punkt 1 och 2 § punkt 1 i nämnda lag ska ha säte i Ungern och endast kan bildas i en form som föreskrivs i samma lag. Det föreskrivs dessutom i nämnda 55 § punkt 1 att i fråga om koncerner kan kontrollerade bolag endast utgöras av aktiebolag eller bolag med begränsat ansvar, vilka ska ha bildats enligt ungersk rätt och ha sitt säte i Ungern.
- 52 Dessa krav strider således mot artikel 15.2 b och 15.3 i direktiv 2006/123, där det föreskrivs att företag inte kan tvingas att ha en viss juridisk form, såvida inte en sådan skyldighet är icke-diskriminerande, nödvändig och proportionerlig. Nämnda krav är nämligen diskriminerande, eftersom de uppenbarligen missgynnar kommersiella bolag som inte har sitt säte i Ungern. Den ungerska regeringen har inte heller konkret visat att kraven är nödvändiga och proportionerliga.
- 53 Den ungerska regeringen har till sitt försvar gjort gällande att de krav som således avser tillhörigheten till en koncern gör det möjligt att säkerställa att utfärdaren är vederbörligen integrerad i det ekonomiska livet i Ungern och har den infrastruktur och erfarenhet som krävs, i synnerhet i fråga om utfärdande och administration av elektroniska värdekuponger som liknar SZÉP-kort. Nämnda inskränkningar är därför motiverade med hänsyn till de ovan i punkt 41 nämnda målen att skydda konsumenter och borgenärer.

#### Domstolens bedömning

- 54 Enligt artikel 15.1 i direktiv 2006/123 ska medlemsstaterna undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 i denna artikel och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3 i samma artikel.
- 55 Artikel 15.2 b i nämnda direktiv avser kraven på att tjänsteleverantören, för att få tillträde till eller utöva tjänsteverksamhet, ska ha en viss juridisk form.
- 56 De kumulativa villkoren i artikel 15.3 i samma direktiv innebär för det första att kraven ska vara icke-diskriminerande. Kraven får således varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte. För det andra ska kraven vara nödvändiga. De ska nämligen grundas på tvingande skäl av allmänintresse. För det tredje ska kraven vara proportionerliga. Kraven ska således vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta och det ska inte heller vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre ingripande åtgärder som skulle ge samma resultat.

- 57 Det föreskrivs dessutom i artikel 15.6 i direktiv 2006/123 att medlemsstaterna från och med den 28 december 2006 får införa nya krav av den typ som avses i punkt 2 i denna artikel, endast om dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3.
- 58 Kommissionens anmärkningar syftar i förevarande fall till att det ska fastställas att det genom de nationella bestämmelser som den har angett i sin talan har införts krav av den typ som avses i artikel 15.2 b i nämnda direktiv och – eftersom kraven inte uppfyller villkoren i punkt 3 i denna artikel 15 – att de nationella bestämmelserna strider mot punkterna 1–3 i nämnda artikel.
- 59 Det ska följaktligen prövas huruvida de krav som följer av nämnda nationella bestämmelser omfattas av artikel 15.2 b i samma direktiv, såsom kommissionen har hävdad.
- 60 För att fastställa innebörden av sistnämnda bestämmelse ska inte bara bestämmelsens lydelse beaktas utan även dess syfte och uppbyggnad mot, bakgrund av det system som införts genom direktiv 2006/123 (se, analogt, dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 34).
- 61 Artikel 15.2 b i direktivet avser, enligt bestämmelsens lydelse, de fall där det krävs att tjänsteleverantören ska ”ha en viss juridisk form”.
- 62 Det framgår av skäl 73 i nämnda direktiv att så är fallet exempelvis när det föreligger skyldighet att vara en juridisk person, en enskild firma, en ideell förening eller ett företag som ägs enbart av fysiska personer. Såsom antyds av såväl denna uppräknings icke uttömmande karaktär som dess innehåll ska begreppet ”viss juridisk form” ges en vid tolkning.
- 63 En sådan vid tolkning är dessutom förenlig med målet med direktiv 2006/123 vilket, såsom framgår av skälen 2 och 5 i direktivet, är avsett att undanröja inskränkningar i tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och i den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till att en fri och konkurrenskraftig inre marknad uppnås (se, bland annat, dom Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punkt 26). Bestämmelser i en medlemsstat som innebär krav på att tjänsteleverantören ska ha en viss juridisk form eller rättslig ställning utgör nämligen en betydande inskränkning i tjänsteleverantörernas etableringsfrihet och den fria rörligheten för tjänster (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom kommissionen/Italien, C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 32, och dom kommissionen/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punkterna 41 och 42).
- 64 Det följer i förevarande fall av 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med de andra bestämmelser i nationell rätt som anges i punkt 37 ovan, i synnerhet bestämmelserna i lagen om kommersiella bolag, att ställningen som utfärdare av SZÉP-kort – i det fall där tjänsteleverantören avser att uppfylla villkoren i nämnda 13 § tillsammans med ett annat bolag inom en koncern – kan omfattas av villkoret att utfärdaren ska ingå i en koncern i vilken utfärdaren dels har formen av ett kommersiellt bolag, närmare bestämt antingen ett aktiebolag eller ett bolag med begränsat ansvar, bildat enligt ungersk rätt, dels är ett dotterbolag till ett kommersiellt bolag som bildats enligt ungersk rätt, vilket självt uppfyller villkoren i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011.
- 65 I sådana fall krävs det således av tjänsteleverantören att denna samtidigt är en juridisk person som har formen av ett kommersiellt bolag, av ett särskilt slag, och är ett dotterbolag till ett likaledes kommersiellt bolag. Sådana villkor har således till verkan att nämnda utfärdare åläggs krav med avseende på dess juridiska form, i den mening som avses i artikel 15.2 b i direktiv 2006/123.
- 66 Enligt artikel 15.3 a i direktiv 2006/123 är de krav som avses i punkt 2 i denna artikel inte oförenliga med bestämmelserna i direktivet, under förutsättning att de, bland annat, inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

- 67 I förevarande fall är de krav som anges i punkt 65 ovan förenade med kravet att tjänsteleverantören, samt det kontrollerande bolaget i den koncern som tjänsteleverantören i förekommande fall tillhör, ska ha bildats enligt ungersk rätt, vilket enligt 1 § punkterna 1 och 2 samt 55 § punkt 1 i lagen om kommersiella bolag innebär att de ska ha sitt säte i Ungern.
- 68 Av detta följer att villkoren i artikel 15.3 a i direktiv 2006/123 inte är uppfyllda.
- 69 Även om denna slutsats är tillräcklig för att slå fast att villkoren i nämnda artikel 15.3 har åsidosatts, då dessa är kumulativa, ska det dessutom påpekas att den ungerska regeringen, för att motivera kraven avseende den juridiska formen för utfärdaren av SZÉP-kort och dess moderbolag endast har påstått att det är nödvändigt att utfärdaren och dess moderbolag är integrerade i det ekonomiska livet i Ungern och att utfärdaren har den erfarenhet och infrastruktur som krävs. Den har således inte anfört något konkret förhållande eller argument som kan förklara varför sådana krav är nödvändiga och proportionerliga för att säkerställa att utfärdare av SZÉP-kort ger de garantier avseende solvens, professionalism och tillgänglighet som framstår som nödvändiga för att uppnå målen att skydda användarna av sådana kort och borgenärerna, såsom nämnda regering har gjort gällande.
- 70 Av det anförda följer att kraven avseende den juridiska form som utfärdaren av SZÉP-kort ska ha, vilka följer av 13 § i regeringsdekret nr 55/2011 och vilka har angetts i punkt 65 ovan, strider mot artikel 15.1, 15.2 b och 15.3 i direktiv 2006/123. Talan ska därför bifallas såvitt avser den andra anmärkningen.

– Den tredje anmärkningen: Åsidosättande av artikel 15.1, 15.2 d och 15.3 i direktiv 2006/123

#### Parternas argument

- 71 Kommissionen har i samband med den tredje anmärkningen yrkat att domstolen ska fastställa att 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med de andra bestämmelser i nationell rätt som anges i punkt 37 ovan, medför att endast banker och finansinstitut får utfärda SZÉP-kort, eftersom de är de enda organ som kan uppfylla villkoren i denna 13 §, vilket strider mot artikel 15.1, 15.2 d och 15.3 i direktiv 2006/123.
- 72 Villkoren i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 består i att en utfärdare av SZÉP-kort, för det första, ska ha ett kontor tillgängligt för kunderna i varje ungersk kommun med mer än 35 000 invånare, för det andra, under det senaste avslutade räkenskapsåret, inom ramen för betaltjänster, själv ska ha utfärdat minst 100 000 betalningsinstrument som inte är kontanter och, för det tredje, ska ha minst två års erfarenhet av att utfärda elektroniska värdekuponger som ger rätt till naturaförmåner i den mening som avses i inkomstskattelagen och ska ha utfärdat mer än 25 000 värdekuponger under det senaste avslutade räkenskapsåret. Enligt kommissionen innebär dessa villkor ett krav på att alla utfärdare av SZÉP-kort ska bedriva en huvudverksamhet motsvarande den som bedrivs av banker och finansinstitut.
- 73 Det framgår för övrigt, enligt kommissionen, av det register som förs av den ungerska myndigheten som ansvarar för handelstillstånd att nämnda villkor endast har kunnat uppfyllas av tre bankföretag med säte i Ungern.
- 74 Kommissionen är av den uppfattningen att kravet avseende bedrivande av en huvudverksamhet motsvarande den som bedrivs av banker och finansinstitut inte uppfyller villkoren i artikel 15.2 d och 15.3 i direktiv 2006/123, där det föreskrivs att om nationella regler således innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamhet, ska en sådan inskränkning vara icke-diskriminerande, nödvändig och proportionerlig.



- 75 Villkoren i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 leder, enligt kommissionen, till indirekt diskriminering, eftersom de endast kan iakttas av företag som redan sedan tidigare är etablerade på den ungerska marknaden och därigenom hindrar nya företag från att träda in på denna marknad, såsom bekräftas av konstaterandet i punkt 73 ovan.
- 76 Dessutom är dessa villkor varken nödvändiga eller proportionerliga.
- 77 För det första har den ungerska regeringen inte gjort gällande några konkreta svårigheter som uppstått under giltighetstiden för den tidigare lagstiftningen, enligt vilken en mycket vidare krets av företag hade rätt att utfärda kuponger som kunde användas för att få naturaförmåner. För det andra ger en prövning av den situation som råder i de andra medlemsstaterna vid handen att det där inte föreskrivs några krav som liknar dem som har införts i Ungern. För det tredje kan de av den ungerska regeringen angivna målen att skydda konsumenterna och borgenärerna uppnås genom mindre ingripande åtgärder, exempelvis genom införande av ett system för tillsyn över utfärdarna eller en ordning med bankgaranti samt anlitan av en telefontjänst eller handelsrepresentanter. För det fjärde omfattas inte ens kreditinstitut, som utfärdare av SZÉP-kort således likställs med, i Ungern av lagstadgade villkor som motsvarar dem som föreskrivs i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011.
- 78 Den ungerska regeringen har till sitt försvar åberopat två tvingande skäl av allmänintresse för att motivera kraven i nämnda 13 § punkterna a–c, nämligen skyddet av konsumenter, som använder sig av SZÉP-kort, och skyddet av borgenärer, som accepterar att sådana kort används mot riskerna för att utfärdaren av kortet blir insolvent och för att denna inte på ett effektivt sätt kan fullgöra de prestationer som ankommer på vederbörande.
- 79 Den ungerska regeringen har gjort gällande att vid tidpunkten för svaromålets ingivande hade närmare 1 miljon SZÉP-kort redan utfärdats och cirka 55 000 avtal ingåtts mellan de utfärdande företagen och tjänsteleverantörerna, medan de tillgängliga sifferuppgifterna för år 2013 visar att det belopp som omsattes under detta år motsvarade cirka 227 miljoner euro som en följd av att mer än 20 miljoner transaktioner hade genomförts med sådana kort.
- 80 Den ungerska regeringen anser, med beaktande av den omfattande logistiska och ekonomiska administration som således förväntas av utfärdarna av SZÉP-kort, att kraven i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 är både nödvändiga och proportionerliga i förhållande till de skyddsändamål som anges i punkt 76 ovan. Genom dessa krav säkerställs nämligen att utfärdarna har ett omfattande nätverk av serviceställen vilka befinner sig nära kunderna och erbjuder dem personliga kontakter, ett finansieringsunderlag som är stabilt och står i proportion till den planerade omsättningen, erfarenhet av att hantera betydande belopp och av utfärdande av elektroniska kort som liknar SZÉP-kort, samt ett funktionssätt som omfattas av insyn och kontroll i ekonomiskt hänseende.

#### Domstolens bedömning

- 81 Det ska erinras om att artikel 15.2 d i direktiv 2006/123 avser krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta en tjänsteverksamhet.
- 82 Det ska i detta fall först konstateras att kommissionen, samtidigt som den har medgett att det i bestämmelserna i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 inte uttryckligen anges att det endast är banker och finansinstitut som får utfärda SZÉP-kort, har gjort gällande att sådana nationella bestämmelser hör till det fall som avses med artikel 15.2 d i samma direktiv, eftersom det i praktiken endast är sådana aktörer som kan uppfylla de villkor som föreskrivs i dessa bestämmelser.
- 83 Den ungerska regeringen har inte bestritt att de aktuella nationella bestämmelserna verkligen har denna konkreta verkan. Den har tvärtom försökt förklara varför det enligt dess mening är fullt befogat, med tanke på de risker som utfärdande och administration av SZÉP-kort är förenade med

och den omständigheten att en sådan verksamhet är komplex och särskilt känslig, att verksamheten endast får bedrivas av banker och finansinstitut, eftersom dessa aktörer erbjuder de garantier i fråga om finansiering, tillsyn, sakkunskap och tillgänglighet som krävs på detta område.

- 84 Det ska under dessa omständigheter prövas huruvida kraven i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 – som, såsom parterna är eniga om, tillsammans har till verkan, om inte till syfte, att endast vissa tjänsteleverantörer får starta verksamhet avseende utfärdande av SZÉP-kort på grund av verksamhetens särskilda karaktär – uppfyller villkoren i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, vilket den ungerska regeringen har hävdats och kommissionen har bestritt.
- 85 Det ska, med beaktande av artikel 15.3 a i direktiv 2006/123, först kontrolleras att nämnda krav varken är direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.
- 86 Det ska genast konstateras, med beaktande av karaktären hos kraven i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 vilka i princip endast förefaller kunna uppfyllas av juridiska personer, och utan att det påverkar de konstateranden som har gjorts i punkterna 67 och 68 ovan, att denna bestämmelse, som inte innehåller något uttryckligt villkor om var utfärdaren av SZÉP-kort ska ha sitt säte, i sig inte innebär direkt diskriminering på grund av ett sådant kriterium.
- 87 De kumulativa kraven i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 kan däremot – särskilt som det i punkt a i denna bestämmelse föreskrivits utfärdaren av SZÉP-kort ska ha ett kontor tillgängligt för kunderna i varje ungersk kommun med mer än 35 000 invånare – i detta fall endast uppfyllas av banker eller finansinstitut som har sitt säte i nämnda medlemsstat, vilket bekräftas av det konstaterande som gjorts av kommissionen och som den ungerska regeringen inte har bestritt, vilket det redogörs för i punkt 73 ovan.
- 88 Även om nämnda krav grundas på andra kriterier än förekomsten av ett säte i den berörda medlemsstaten, kan de således faktiskt leda till samma resultat som om ett villkor om ett sådant säte föreskrevs. Såsom följer av bland annat skäl 65 i direktiv 2006/123 ska kraven därför anses vara av sådant slag att de kan leda till indirekt diskriminering i den mening som avses i artikel 15.3 a i direktivet.
- 89 Såsom har angetts i punkt 42 ovan är det för övrigt ostridigt mellan parterna att det av 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med de andra bestämmelser i nationell rätt som anges i punkt 37 ovan, framgår att endast bolag med säte i Ungern, dock inte ungerska filialer till bolag som bildats i andra medlemsstater, har rätt att utfärda SZÉP-kort i Ungern.
- 90 Eftersom villkoren i artikel 15.3 i direktiv 2006/123 är kumulativa, vilket det har erinrats om i punkt 69 ovan, är ett sådant konstaterande tillräckligt för att fastställa att denna bestämmelse har åsidosatts.
- 91 Även om det antas att sådana krav som dem i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011, vilka, enligt vad den ungerska regeringen har påstått, har införts i strävan efter att uppnå ett mål som avser skydd av konsumenter och borgenärer för att säkerställa att utfärdare av SZÉP-kort, ger tillräckliga garantier avseende solvens, professionalism och tillgänglighet, kan det dessutom noteras att nämnda regering särskilt inte har visat att sådana krav uppfyller villkoren i artikel 15.3 c i direktivet, i synnerhet inte villkoret att det inte ska finnas mindre ingripande åtgärder för att uppnå det resultat som eftersträvas.

- 92 Det ska härvid konstateras att nämnda krav tillsammans medför att utfärdandet av SZÉP-kort endast förbehålls institutioner som samtidigt kan visa att de har erfarenhet av att utfärda såväl betalningsinstrument som inte är kontanter som elektroniska instrument som ger rätt till naturaförmåner enligt den aktuella nationella lagstiftningen och att de har etablerat ett stort antal kontor i Ungern.
- 93 Även om det bortses från den diskriminerande karaktär som nämnda krav har, ska det noteras att åtgärder som i mindre utsträckning ingriper i och inskränker etableringsfriheten än de som följer av 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 skulle göra det möjligt att uppnå de mål som den ungerska regeringen har åberopat, nämligen att försäkra sig om att utfärdare av SZÉP-kort ger de garantier avseende solvens, professionalism och tillgänglighet som framstår som nödvändiga för att uppnå målen att skydda användarna av sådana kort och borgenärerna.
- 94 Såsom kommissionen har gjort gällande förefaller det förhålla sig på detta sätt beträffande åtgärder som, med förbehåll för att det säkerställs att de uppfyller kraven enligt unionsrätten, exempelvis innebär att utfärdare av SZÉP-kort ska omfattas av ett system för tillsyn eller en ordning med bankgaranti eller försäkring (se, analogt, dom kommissionen/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punkt 43) och som innebär att utfärdaren anlitar telefontjänster eller handelsrepresentanter.
- 95 Av det anförda följer att villkoren i 13 § punkterna a–c i regeringsdekret nr 55/2011 strider mot artikel 15.1, 15.2 d och 15.3 i direktiv 2006/123. Talan ska därför bifallas såvitt avser den tredje anmärkningen.

– Den fjärde anmärkningen: Åsidosättande av artikel 16 i direktiv 2006/123

#### Parternas argument

- 96 Kommissionen har i samband med den fjärde anmärkningen yrkat att domstolen ska fastställa att 13 § i regeringsdekret nr 55/2011 strider mot artikel 16 i direktiv 2006/123 genom att det ställs krav på att den som utfärdar SZÉP-kort ska vara etablerad i Ungern.
- 97 I artikel 16.2 a i direktivet förbjuds medlemsstaterna nämligen uttryckligen att införa en skyldighet för en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat att vara etablerad inom landets territorium, såvida inte villkoren i artikel 16.1 är uppfyllda, det vill säga att den aktuella åtgärden är icke-diskriminerande, motiveras av skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd, samt att den är nödvändig och proportionerlig.
- 98 De allmänna skäl som avser skydd av konsumenter och borgenärer som den ungerska regeringen har åberopat omfattas inte av de kategorier av mål som anges i artikel 16.1 i direktiv 2006/123 och nämnda regering har inte heller visat att den ifrågasatta åtgärden är nödvändig och proportionerlig i förhållande till de mål som den åberopat.
- 99 Kommissionen har även bestritt att artikel 16 i samma direktiv inte skulle vara tillämplig i detta fall. Enligt kommissionen är det i praktiken fullt tänkbart, till skillnad från vad den ungerska regeringen har hävdats, att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat utfärdar SZÉP-kort på ett gränsöverskridande sätt, särskilt från och till områden som är belägna relativt nära gränsen, utan att för övrigt vara etablerat i Ungern. Ett sådant företag skulle dessutom ha rätt att i Ungern använda sig av den infrastruktur som krävs för att tillhandahålla sina tjänster utan att behöva etablera sig där.
- 100 Den ungerska regeringen har till sitt försvar inledningsvis gjort gällande att lagstiftningen om SZÉP-kort endast bör undersökas i förhållande till etableringsfriheten, eftersom friheten att tillhandahålla tjänster i detta fall är helt underordnad etableringsfriheten och kan kopplas till denna. Enligt nämnda regering förutsätter nämligen utfärdandet av sådana kort, bland annat med hänsyn till

de uppgifter som det har redogjorts för i punkt 79 ovan, att aktören är integrerad i det ekonomiska och sociala livet i den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls och att aktören stadigvarande och kontinuerligt erbjuder sina tjänster från en etablering i denna medlemsstat, och detta till hela medlemsstatens territorium och inte bara till vissa gränsområden.

- 101 Den ungerska regeringen har dessutom hävdats att även om en tjänsteleverantör önskar bedriva en sådan verksamhet inom ramen för en gränsöverskridande verksamhet, motiverar den aktuella verksamhetens objektiva egenskaper och de ovan angivna målen av allmänintresse avseende skyddet av konsumenter och borgenärer att det, för att få bedriva en sådan verksamhet, ställs stränga krav i den aktuella nationella lagstiftningen som endast kan uppfyllas av tjänsteleverantörer som är etablerade i Ungern.

#### Domstolens bedömning

- 102 Enligt artikel 16.2 a i direktiv 2006/123 får medlemsstaterna inte begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att införa en skyldighet för tjänsteleverantören att vara etablerad inom landets territorium.
- 103 Såsom framgår av artikel 4.5 i direktivet avses med ”etablering” tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel 49 FEUF under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.
- 104 Det ska först erinras om att enligt 13 § punkt a i regeringsdekret nr 55/2011 krävs det bland annat, för att få bedriva verksamhet som består i utfärdande av SZÉP-kort, vilket klart utgör sådan ekonomisk verksamhet som avses i artikel 49 FEUF, att utfärdaren av SZÉP-kort har kontor tillgängliga för allmänheten i varje ungersk kommun med mer än 35 000 invånare.
- 105 Det är uppenbart att nämnda bestämmelse därigenom innebär att alla tjänsteleverantörer som önskar bedriva nämnda verksamhet ska ha en stabil infrastruktur i Ungern varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.
- 106 Detta gäller för övrigt i de olika fall som avses i 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, nämligen beroende på om tjänsteleverantören själv har sådana kontor eller förfogar över dessa genom en koncern i vilken tjänsteleverantören ingår eller tillsammans med ett ömsesidigt bolag med vilket tjänsteleverantören har en avtalsrelation sedan minst fem år. Såsom framgår av skäl 37 i direktiv 2006/123 kan nämligen en etablering till och med ha formen av ett kontor som sköts av en i förhållande till tjänsteleverantören fristående person som har stående fullmakt att handla för tjänsteleverantörens räkning på samma sätt som skulle vara fallet med en agentur.
- 107 Av detta följer att det genom 13 § i regeringsdekret nr 55/2011 har införts en skyldighet, i den mening som avses i artikel 16.2 a i nämnda direktiv, för utfärdare av SZÉP-kort att vara etablerade i Ungern.
- 108 Den ungerska regeringen kan härvid inte vinna framgång med sin invändning att artikel 16 i direktiv 2006/123 inte längre skulle vara tillämplig om en nationell åtgärd skulle kunna strida mot både denna artikel och de bestämmelser i direktivet som avser etableringsfriheten och att tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster framstår som rent teoretiskt eller i vart fall betydligt mer ovanligt i praktiken än utövande av friheten att etablera sig i den berörda medlemsstaten för att där tillhandahålla tjänster.
- 109 För det första konstaterar domstolen att den ungerska regeringen inte har visat att det i praktiken är omöjligt eller utan intresse för en tjänsteleverantör som är etablerad i en medlemsstat att tillhandahålla en sådan tjänst som består i utfärdande och administration av SZÉP-kort i en annan medlemsstat utan att där ha en stabil infrastruktur varifrån denna verksamhet faktiskt bedrivs.

- 110 Det kan för det andra noteras att den ungerska regeringens argument varken stöds av artikel 16 i direktiv 2006/123 eller av någon annan bestämmelse i direktivet och att de dessutom medför att det bortses från de grundläggande mål som i detta fall eftersträvas av unionslagstiftaren.
- 111 Det framgår av artikel 1 i nämnda direktiv och skälen 2 och 5 i detsamma att direktivet är avsett att undanröja inskränkningar i tjänsteleverantörernas etableringsfrihet i medlemsstaterna och i den fria rörligheten för tjänster mellan medlemsstaterna, för att bidra till att en fri och konkurrenskraftig inre marknad uppnås (se dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 112 Enligt nämnda skäl 5 syftar samma direktiv således bland annat till att ge tjänsteleverantörerna möjlighet att utveckla sin tjänsteverksamhet på den inre marknaden antingen genom att etablera sig i en medlemsstat eller genom att använda sig av den fria rörligheten för tjänster, varvid de ska kunna välja mellan dessa två friheter, beroende på vilken tillväxtstrategi de har i varje medlemsstat.
- 113 Vidare framgår det av lydelsen av artiklarna 2.1 och 4 i direktiv 2006/123 att direktivet är tillämpligt på all förvärvsverksamhet som egenföretagare, som i regel utövas mot ekonomisk ersättning av en tjänsteleverantör etablerad i en medlemsstat, oberoende av om vederbörande har en fast etablering – som drivs kontinuerligt – eller inte i destinationsmedlemsstaten, utom när verksamheten är uttryckligen undantagen (se, för ett liknande resonemang, dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 32).
- 114 Enligt artikel 16.1 första stycket i nämnda direktiv ska medlemsstaterna slutligen respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Det föreskrivs i punkt 2 a i denna artikel 16 att medlemsstaterna inte får begränsa friheten att tillhandahålla tjänster när det gäller en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat genom att införa en skyldighet för tjänsteleverantören att vara etablerad inom landets territorium.
- 115 Den ungerska regeringen kan inte heller vinna framgång med de argument avseende skyddet av konsumenter och borgenärer som den har anfört i andra hand för att motivera den omtvistade inskränkningen, närmare bestämt behovet av att säkerställa att utfärdare av SZÉP-kort ger tillräckliga garantier avseende solvens, professionalism och tillgänglighet.
- 116 Oavsett frågan huruvida ett sådant krav som avses i artikel 16.2 a i direktiv 2006/123 kan anses vara motiverat enligt denna artikel 16, och oavsett den omständigheten att de mål som den ungerska regeringen således har gjort gällande inte ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som det hänvisas till i punkterna 1 och 3 i nämnda artikel 16, är det i detta fall nämligen tillräckligt att konstatera att ett sådant krav som det som ställs i 13 § punkt a i regeringsdekret nr 55/2011 i vart fall inte uppfyller det i artikel 16.1 c i direktivet angivna proportionalitetsvillkoret, inte ens i förhållande till nämnda mål. Dessa mål skulle nämligen kunna uppnås genom åtgärder som i mindre utsträckning ingriper i och inskränker friheten att tillhandahålla tjänster än de åtgärder som följer av nämnda krav, exempelvis sådana åtgärder som dem som anges i punkt 94 ovan, förutsatt att de är förenliga med unionsrätten.
- 117 Av det anförda följer att talan ska bifallas såvitt avser den fjärde anmärkningen.

De anmärkningar som avser att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF har åsidosatts

- 118 Talan ska således bifallas såvitt avser de anmärkningar som kommissionen har gjort gällande i första hand, enligt vilka artiklarna 14–16 i direktiv 2006/123 har åsidosatts. Det saknas därmed anledning att pröva de anmärkningar som kommissionen har gjort gällande i andra hand och som avser att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF har åsidosatts.

*De anmärkningar som avser villkoren för utfärdande av Erzsébet-kuponger*

Parternas argument

- 119 Kommissionen har i ansökan yrkat att domstolen ska fastställa att det genom lag nr CLVI av den 21 november 2011 och Erzsébet-lagen reglerade Erzsébet-kupongsystemet, vilket skapar ett monopol för offentliga organ när det gäller utfärdande av kuponger avseende kalla måltider och vilket trädde i kraft utan vare sig en lämplig övergångsperiod eller lämpliga övergångsåtgärder, strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, i den mån som 1, 5 och 477 §§ i lag nr CLVI av den 21 november 2011 samt 2 § punkterna 1 och 2, 6 § och 7 § i Erzsébet-lagen föreskriver oproportionerliga inskränkningar.
- 120 Kommissionen har påpekat att enligt 71 § punkt 1 i inkomstskattelagen, i dess lydelse enligt lag nr CLVI av den 21 november 2011, ska köp av måltider för omedelbar förtäring inte längre kvalificeras som naturaförmåner om köpet sker med användning av Erzsébet-kuponger. Kommissionen har dessutom understrukit att enligt de nationella bestämmelser som anges i föregående punkt är det endast fritidsstiftelsen som får utfärda sådana kuponger.
- 121 Den monopolsituation som därmed skapas på marknaden för utfärdande av kuponger vilka ger rätt till en sådan naturaförmån hindrar helt aktörer som är etablerade i andra medlemsstater från att utöva sin frihet att tillhandahålla tjänster och sin etableringsfrihet för att bedriva nämnda verksamhet, och strider således mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. Kommissionen har preciserat att dess talan endast avser denna del av Erzsébet-kupongsystemet, och inte alls de socialpolitiska åtgärder som fritidsstiftelsen genomför inom ramen för det program som bär samma namn, såsom direkt och riktat stöd till socialt utsatta personer.
- 122 Eftersom den verksamhet som består i utfärdande av sådana kuponger som avses med förevarande talan utövas mot ersättning – en verksamhet som i Ungern för övrigt tidigare bedrevs av kommersiella bolag, vilket fortfarande är fallet i flera medlemsstater – utgör den enligt kommissionen ekonomisk verksamhet som faller inom tillämpningsområdet för fördraget. Kommissionen har, med hänvisning till domen *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), gjort gällande att en sådan verksamhet i synnerhet inte kan anses utgöra en social åtgärd. Det tillkommer endast arbetsgivaren att besluta huruvida de anställda ska komma i åtnjutande av Erzsébet-kuponger i form av naturaförmåner, på skattemässigt fördelaktiga villkor, utan att det eftersträvas något socialt ändamål som innebär genomförande av solidaritetsprincipen under statlig tillsyn.
- 123 Kommissionen är dessutom av den uppfattningen att det monopol som har kritiserats i detta fall varken grundas på något tvingande skäl av allmänintresse eller uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.
- 124 Sådana tvingande skäl kan, enligt kommissionen, nämligen varken utgöras av den omständigheten att fritidsstiftelsen uteslutande ska låta de vinster som genererats i den aktuella verksamheten gå till genomförandet av sociala ändamål eller ett påstående om att de tillgängliga budgetmedlen är otillräckliga vilket riskerar att allvarligt rubba den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet. I detta fall svarar det ifrågasatta monopolet inte heller mot ett behov av att upprätthålla det ungerska skattesystemets inre sammanhang.
- 125 Vidare kan, enligt kommissionen, andra mindre ingripande åtgärder än införandet av ett sådant monopol vidtas för att uppnå det i detta fall eftersträvide målet att finansiera sociala förmåner. Såsom exempel på sådana åtgärder har kommissionen angett användning av statliga medel, uttag av en solidaritetsavgift på de aktuella naturaförmånerna, förenat med en reducerad skattelättnad, eller

myndigheternas förvärv av Erzsébet-kuponger i syfte att dela ut dem till de mest utsatta, eller till och med införande av en skyldighet för utfärdarna att ställa sådana kuponger till de sociala myndigheternas förfogande.

- 126 Det omtvistade monopolet infördes dessutom utan en lämplig övergångsperiod, vilket har lett till stora förluster för de företag som fram till dess hade varit verksamma på den relevanta marknaden.
- 127 Den ungerska regeringen har gjort gällande att kommissionens anmärkningar inte kan tas upp till sakprövning med motiveringen att yrkandena i ansökan är oklara och tvetydiga.
- 128 Enligt nämnda regering innehåller yrkandena i ansökan således först ett sakfel, eftersom de hänvisar till 1 och 5 §§ i lag nr CLVI av den 21 november 2011, och inte till 1 § punkt 5 i denna lag. Vidare gäller 477 § i nämnda lag och 7 § i Erzsébet-lagen endast dessa lagars ikraftträdande och de kan följaktligen inte medföra ett åsidosättande av unionsrätten. Slutligen framgår det inte klart varför kommissionen har hävdats att unionsrätten skulle ha åsidosatts på grund av 2 § punkterna 1 och 2 samt 6 § i Erzsébet-lagen.
- 129 Den omständigheten att kommissionen avser samtliga väsentliga bestämmelser i lagstiftningen om Erzsébet-programmet motsäger dessutom kommissionens påstående att talan inte avser de socialpolitiska åtgärder som genomförs inom ramen för programmet.
- 130 I sak har den ungerska regeringen i första hand gjort gällande att det är först om en medlemsstat har angett att en viss verksamhet ska utgöra en ordinär ekonomisk verksamhet som den är öppen för fri konkurrens och omfattas av bestämmelserna i fördraget.
- 131 Enligt nämnda regering är detta inte fallet beträffande utfärdande av Erzsébet-kuponger, vilket inte består i att tillhandahålla varor eller tjänster på en bestämd marknad, det vill säga på marknadsvillkor och i vinstsyfte. Enligt Erzsébet-lagen ska fritidsstiftelsen nämligen avsätta intäkterna från denna verksamhet till fullgörandet av de uppdrag av allmänintresse som stiftelsen har anförtrotts.
- 132 Vad beträffar den rättspraxis som introducerades genom domen *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), har den ungerska regeringen hävdats att Erzsébet-programmet faktiskt bygger på solidaritetsprincipen. Erzsébet-kuponger ges nämligen även såsom direkt stöd för sociala ändamål beroende på de medel som förmånstagarna förfogar över, och även om arbetsgivarna erbjuder sina anställda sådana kuponger som en löneförmån, gör de detta samtidigt i egenskap av aktörer som är medvetna om hur de sociala programmen finansieras. Staten utövar dessutom tillsyn, eftersom fritidsstiftelsen svarar för de allmännyttiga uppdrag som staten beslutar om. En företrädare för den minister som har ansvaret för Erzsébet-programmet har dessutom fått i uppdrag att utforma förslag för att utveckla programmet och förbereda den lagstiftning som krävs för dess genomförande.
- 133 Enligt den ungerska regeringen har utfärdandet av Erzsébet-kuponger, genom den nya lagstiftning som nu gäller, således integrerats i systemet för socialt skydd vars medel nämnda verksamhet finansierar genom att arbetsgivarna i skatterättsligt hänseende stimuleras att bli bidragsgivare till systemet. Detta är förenligt med principen om att unionsrätten inte påverkar medlemsstaternas behörighet att utforma sina system för social trygghet och att fritt säkerställa finansieringen och den ekonomiska jämvikten i dessa.
- 134 Den ungerska regeringen har även gjort gällande att eftersom sådana kuponger som Erzsébet-kuponger ger rätt till en skatteförmån och således endast är av betydelse i samband med en viss medlemsstats skattepolitik, är marknaden för nämnda kuponger inte gränsöverskridande, utan rent nationell. Nämnda marknad existerar bara om den har upprättats av den berörda medlemsstaten, vilket bland annat medför att det står medlemsstaten fritt att bestämma att den själv ska utfärda nämnda skattepolitiska instrument eller att denna verksamhet ska öppnas för konkurrens.

- 135 Det finns inte heller någon anledning att göra ett analogislut från den situation som gäller för hasardspel, eftersom det i förevarande fall varken är möjligt att en utfärdare träder in på marknaden i en viss medlemsstat med kuponger som har utfärdats och satts i omlopp inom ramen för en annan medlemsstats skattelagstiftning eller, följaktligen, att en "liknande" verksamhet bedrivs i den första medlemsstaten.
- 136 Den ungerska regeringen har i andra hand gjort gällande att införandet av ett statligt monopol i vart fall grundas på tvingande skäl vilka avser social-, löne- och skattepolitik.
- 137 För det första ingår det i varje medlemsstats socialpolitik att fritt välja på vilket sätt sociala förmåner i landet ska finansieras. Till skillnad från spel- och vadhållningsverksamhet, som medför risker för spelberoende och bedrägeri och som följaktligen måste kontrolleras och reduceras, kan det i fråga om utfärdande av Erzsébet-kuponger inte med fog krävas att finansieringen av verksamheter av allmänintresse endast ska vara en positiv bieffekt.
- 138 Eftersom det står varje medlemsstat fritt att bestämma i vilken utsträckning sådana kuponger, som ger rätt till en skatteförmån, får delas ut till de anställda och hur stor denna förmån ska vara, ska det för det andra också stå medlemsstaten fritt att förbehålla sig utfärdandet såsom ett led i dess löne- och skattepolitik.
- 139 Vad beträffar kommissionens påstående om åtgärder som är mindre skadliga för konkurrensen, har den ungerska regeringen gjort gällande att även om ett mål av allmänintresse som eftersträvas av en medlemsstat kunde uppnås genom andra medel, exempelvis genom att organisera verksamheten på grundval av marknaden och genom att beskatta verksamheten, har domstolen tidigare, i domen Läära m.fl. (C-124/97, EU:C:1999:435), slagit fast att det för att uppnå det mål som eftersträvas är mer effektivt att anförtro den aktuella verksamheten åt ett offentligt organ som är förpliktat att låta samtliga intäkter gå till ett bestämt ändamål.
- 140 Såvitt avser påståendet att det inte förekom en tillräcklig övergångsperiod, har den ungerska regeringen dessutom hävdad att kommissionen inte har anfört några omständigheter som stöder dess uppgifter om de konkreta konsekvenser som ikraftträdandet, av de nationella bestämmelser genom vilka det ifrågasatta monopolet infördes, innebar för de berörda aktörerna. Vad gäller beviljande av skatteförmåner, kan företagen dessutom inte förvänta sig att rådande lagstiftning inte kommer att ändras.

#### Domstolens bedömning

##### – Upptagande till sakprövning

- 141 Det följer av artikel 120 c i domstolens rättegångsregler och av rättspraxis avseende denna artikel att en ansökan ska innehålla uppgifter om saken, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Uppgifterna ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att domstolen kan utföra sin prövning. Av detta följer att de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (se bland annat dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 17 och där angiven rättspraxis).
- 142 Det framgår i förevarande fall av yrkandena i ansökan och de argument som anförts i denna att kommissionen med denna grund syftar till att domstolen ska fastställa att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF har åsidosatts genom att den i ansökan angivna nationella lagstiftningen ger ett nationellt



offentligt organ monopol på att utfärda kuponger som gör det möjligt att, på skattemässigt fördelaktiga villkor, bevilja en naturaförmån i form av måltider för omedelbar förtäring och genom att detta monopol har införts utan lämpliga övergångsåtgärder.

- 143 Vad först avser det skrivfel som medfört att kommissionen i yrkandena i sin ansökan kommit att hänvisa till 1 och 5 §§ i lag nr CLVI av den 21 november 2011, vilket under tiden föranlett kommissionen att skicka en rättelse, konstaterar domstolen följande. Nämnda skrivfel har inte vilselett den ungerska regeringen i fråga om talans innebörd. Nämnda regering uppgav nämligen själv omedelbart i sitt svaromål att det var uppenbart att detta avsnitt skulle läsas så, att det avser 1 § punkt 5 i denna lag, som är en bestämmelse om ändring av 3 § punkt 87 i inkomstskattelagen.
- 144 Vad härefter avser den omständigheten att kommissionen i nämnda yrkanden har hänvisat till 477 § i lag nr CLVI av den 21 november 2011 och till 7 § i Erzsébet-lagen, kan detta lätt förklaras av att dessa bestämmelser avser ikraftträdandet av de omtvistade nationella bestämmelserna, vilka kommissionen bland annat har kritiserat därför att de, såsom det nyss har erinrats om, inte innefattar några lämpliga övergångsåtgärder.
- 145 Såsom framgår av lydelsen av både yrkandena och skälen i ansökan har det slutligen hänvisats till 2 § punkterna 1 och 2 samt 6 § i Erzsébet-lagen, liksom till 1 § punkt 5 i lag nr CLVI av den 21 november 2011, endast i den mån det av dessa nationella bestämmelser framgår att fritidsstiftelsen ges monopol på att utfärda kuponger som gör det möjligt för arbetsgivare att, på skattemässigt fördelaktiga villkor, bevilja sina anställda en naturaförmån i form av kuponger för köp av måltider för omedelbar förtäring.
- 146 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att ansökan uppfyller de krav som det har erinrats om i punkt 141 ovan. Den ungerska regeringens invändning om rättegångshinder ska därför ogillas.

– Prövning i sak

- 147 Det ska först fastställas om det utfärdande av kuponger som avses med denna talan omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF eller om det faller utanför detta tillämpningsområde av det skälet att det inte utgör ekonomisk verksamhet, såsom har hävdats av den ungerska regeringen.
- 148 Såvitt avser den i artikel 49 FEUF stadfästa etableringsfriheten ska det erinras om att målet med denna bestämmelse är att göra det möjligt för en medborgare i en medlemsstat att inrätta en sekundär etablering i en annan medlemsstat för att där bedriva sin verksamhet och att därigenom främja det ekonomiska och sociala utbytet inom gemenskapen på den fria yrkesutövningens område. Etableringsfriheten är i detta avseende avsedd att ge medborgare i unionen en möjlighet att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och dra fördel av detta genom bedrivande av en faktisk ekonomisk verksamhet från ett fast driftsställe i värdmedlemsstaten under obestämd tid (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Cadbury Schweppes och Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punkterna 53 och 54 och där angiven rättspraxis).
- 149 Såsom framgår av rättspraxis kan sådan ekonomisk verksamhet gå ut på att erbjuda såväl varor som tjänster (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Pavlov m.fl., C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 150 Friheten att tillhandahålla tjänster, som är stadfäst i artikel 56 FEUF, avser samtliga tjänster som inte erbjuds stadigvarande och kontinuerligt från ett yrkesmässigt hemvist i bestämmelsemedlemsstaten (se, bland annat, dom Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 22 och dom kommissionen/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punkt 25).

- 151 Det framgår av artikel 57 FEUF att som tjänster i fördragens mening ska anses prestationer som normalt utförs mot ersättning, vilka bland annat omfattar verksamhet av kommersiell natur.
- 152 Såsom domstolen vid flera tillfällen har erinrat om kan begreppet tjänster i denna mening inte tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom *Deliège*, C-51/96 och C-191/97, EU:C:2000:199, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 153 Enligt domstolens fasta praxis innebär nämnda begrepp ”prestationer som normalt utförs mot ersättning”, varvid det viktigaste kännetecknet för en ersättning är att den utgör ett ekonomiskt vederlag för tjänsten i fråga (se, bland annat, dom *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, punkterna 28 och 29 och där angiven rättspraxis).
- 154 Den bestämmande faktorn för huruvida en verksamhet omfattas av EUF-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster är dess ekonomiska karaktär. Det krävs således att verksamheten bedrivs mot vederlag. Det är däremot, i motsats till vad den ungerska regeringen har hävdat, inte nödvändigt i detta hänseende att den som tillhandahåller tjänsten gör detta i vinstsyfte (se, för ett liknande resonemang, dom *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, punkterna 32 och 33 och där angiven rättspraxis).
- 155 Dessutom har det föga betydelse vem som betalar vederlaget för tjänsten. Det är nämligen inte något krav enligt artikel 57 FEUF att den som mottar tjänsten ska betala för den (se, bland annat, dom *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, punkt 62 och där angiven rättspraxis).
- 156 Såvitt avser den verksamhet som består i utfärdande och administration av de *Erzsébet*-kuponger som är aktuella i förevarande mål är det klart att den tjänst som fritidsstiftelsen tillhandahåller, till förmån för arbetsgivarna, deras anställda och de leverantörer som tar emot kupongerna, medför att fritidsstiftelsen erhåller ett ekonomiskt vederlag som för stiftelsen har karaktären av ersättning (se, analogt, dom *Danner*, C-136/00, EU:C:2002:558, punkt 27).
- 157 Vad beträffar den omständigheten att det i den nationella lagstiftningen föreskrivs att de vinster som fritidsstiftelsen har uppnått genom nämnda verksamhet uteslutande ska användas för vissa mål av allmänintresse, ska det erinras om att detta inte är tillräckligt för att den aktuella verksamhetens natur ska ändras och för att verksamheten ska förlora sin ekonomiska karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, punkt 35).
- 158 Såvitt avser den rättspraxis som återges i domen *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) och som har utvecklats på konkurrensrättens område, om det antas att denna rättspraxis är tillämplig i fråga om friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten, ska det dessutom påpekas att den ungerska regeringen inte alls har visat att den verksamhet som är aktuell i förevarande mål och som består i utfärdande av *Erzsébet*-kuponger innebär att solidaritetsprincipen genomförs, såsom bland annat krävs enligt denna rättspraxis för att det ska kunna slås fast att det rör sig om en social, och inte ekonomisk, verksamhet.
- 159 Domstolen konstaterar nämligen att, såsom kommissionen har gjort gällande och såsom generaladvokaten påpekat i punkt 207 i sitt förslag till avgörande, det är arbetsgivaren som det tillkommer att skönsmässigt besluta huruvida de anställda ska tilldelas *Erzsébet*-kuponger, på grundval av vilka de kan få naturaförmåner i form av måltider för omedelbar förtäring, och att fastställa det belopp som kupongerna ska uppgå till, helt oberoende av de anställdas personliga förhållanden, däribland de medel som dessa förfogar över.
- 160 Vad därefter avser den omständigheten, som gjorts gällande av den ungerska regeringen, att kuponger som också bär namnet *Erzsébet* kan tilldelas direkt av fritidsstiftelsen såsom ett socialt stöd till vissa utsatta personer, i synnerhet för att finansiera semestrar, konstaterar domstolen följande. Även om denna omständighet skulle visa sig vara riktig, saknar den betydelse för den ekonomiska

kvalificeringen av den verksamhet som består i utfärdande av Erzsébet-kuponger, som är den verksamhet som specifikt avses med kommissionens talan. Nämnade verksamhet består således, såsom det nyss har erinrats om, i utfärdande av kuponger som kan användas för köp av måltider för omedelbar förtäring och som arbetsgivarna, på skattemässigt fördelaktiga villkor, kan bevilja sina anställda i form av naturaförmåner.

- 161 Beträffande skatteaspekten ska det tilläggas att den omständigheten att mottagarna av den aktuella tjänsten får en skattefördel inte alls påverkar det faktum att utfärdaren tillhandahåller tjänsten mot ersättning. Nämnade verksamhet, som således motsvarar den definition av tjänster som ges i fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster, omfattas därför av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom Skandia och Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, punkterna 22–28, och dom kommissionen/Tyskland, C-318/05, EU:C:2007:495, punkterna 65–82).
- 162 Av föregående överväganden följer att en sådan verksamhet som den som avses med talan och som består i utfärdande av Erzsébet-kuponger ska anses utgöra en "tjänst" i den mening som avses i artikel 57 FEUF och, mer allmänt, en ekonomisk verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för de bestämmelser i fördraget som avser friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten.
- 163 Vad därefter avser den ungerska regeringens argument att utfärdande av kuponger som ger rätt till en naturaförmån enligt skattelagstiftningen i endast den mottagande medlemsstaten inte motsvarar den verksamhet som utfärdare som är etablerade i andra medlemsstater bedriver i dessa, varför nämnda utfärdare inte skulle ha rätt att göra gällande friheten att tillhandahålla tjänster, är det tillräckligt att erinra om att rätten för en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat att i enlighet med artikel 56 FEUF tillhandahålla sina tjänster i en annan medlemsstat inte villkoras av att denna aktör även tillhandahåller sådana tjänster i etableringsmedlemsstaten. Artikel 56 FEUF innehåller nämligen endast ett krav på att tjänsteleverantören är etablerad i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten (se, bland annat, dom Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 164 Vidare utgör en sådan nationell lagstiftning som den aktuella, enligt vilken det föreskrivs en ensamrätt för en enda offentlig eller privat aktör, en inskränkning i såväl etableringsfriheten som friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 29, dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punkterna 33 och 34, och dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkterna 68 och 107).
- 165 Det är dock nödvändigt att undersöka huruvida det kan anses, som den ungerska regeringen har gjort gällande, att denna inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster i förevarande fall i enlighet med domstolens praxis kan anses motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 166 Enligt domstolens fasta praxis kan sådana inskränkningar nämligen endast vara motiverade om de grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet av allmänintresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, bland annat, dom Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 31, och dom OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punkt 70).
- 167 Vad beträffar de socialpolitiska hänsyn som har gjorts gällande av den ungerska regeringen, ska det först erinras om att, såsom framgår av domstolens fasta praxis angående sektorn för spel- och vadhållning, den omständigheten att vinster som genererats i en ekonomisk verksamhet som bedrivs inom ramen för särskilda eller exklusiva rättigheter används för att finansiera sociala verksamheter eller arbeten i sig inte kan anses utgöra ett objektiva berättigande för inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Läära m.fl., C-124/97,

EU:C:1999:435, punkt 13 och där angiven rättspraxis, dom Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punkt 36, och dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 104).

- 168 Domstolen har visserligen slagit fast att det, i det särskilda sammanhang som avser spel- och vadhållningsverksamhet, kan visa sig vara motiverat med en inskränkning som innebär att ett offentligt organ som har till uppgift att finansiera sociala verksamheter eller arbeten ges en ensamrätt. Det framgår dock av domstolens praxis att så endast har varit fallet när vissa tvingande skäl av allmänintresse har aktualiserats, däribland målen att skydda konsumenter, förhindra bedrägerier, motverka att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter och generellt förhindra att ordningen i samhället störs, varvid vissa moraliska, religiösa eller kulturella särdrag som omgärdar nämnda verksamhet har beaktats (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Läärä m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, punkterna 41 och 42, dom Liga Portuguesa de Futebol Professional och Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkterna 66, 67 och 72, och dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkterna 79 och 81–83).
- 169 Några jämförbara mål och särdrag föreligger inte beträffande en sådan verksamhet som den som avses med förevarande talan.
- 170 Vad sedan avser argumentet, som också har gjorts gällande av den ungerska regeringen, att de sociala uppgifter som fritidsstiftelsen anförtrotts endast kan genomföras om det omtvistade monopollet tillåts, eftersom budgetmedel inte finns tillgängliga, konstaterar domstolen att den omständigheten att de intäkter som innehavaren av ett monopol har används för att finansiera sociala program inte motiverar en inskränkning i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.
- 171 När det gäller den ungerska regeringens påstående att det ska stå en medlemsstat fritt att införa ett monopol som det aktuella såsom ett led i dess löne- och skattepolitik, ska det genast erinras om att medlemsstaterna ska utöva sina befogenheter i fråga om direkt beskattning med iakttagande av unionsrätten, särskilt de grundläggande friheter som garanteras i fördraget (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom Skandia och Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, punkt 25 och där angiven rättspraxis, och dom Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Detsamma gäller i fråga om medlemsstaternas arbetsmarknadspolitik, bland annat på löneområdet (se, för ett liknande resonemang, dom Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 24, dom kommissionen/Tyskland, C-341/02, EU:C:2005:220, punkt 24, och dom ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punkterna 39–41).
- 172 I förevarande fall har den ungerska regeringen gjort gällande de befogenheter som den har på områdena för skatter och löner. Nämnda regering har varken förklarat på vilket sätt införandet av ett statligt monopol för utfärdande av kuponger som ger rätt till en skattefördel och som de anställda kan beviljas i form av naturaförmåner, i detta fall skulle uppfylla legitima mål som är ägnade att eventuellt kunna motivera de inskränkningar som, genom en sådan åtgärd, görs i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka garanteras i unionsrätten, eller på vilket sätt sådana inskränkningar skulle uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen.
- 173 Av det anförda följer att talan ska bifallas såvitt avser den anmärkning genom vilken det har gjorts gällande att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF har åsidosatts till följd av att det införts en ordning med monopol för den verksamhet som består i utfärdande av kuponger som kan användas för köp av måltider för omedelbar förtäring och som, på skattemässigt fördelaktiga villkor, kan beviljas de anställda i form av naturaförmåner.
- 174 Monopolets införande i sig ska således anses strida mot nämnda principer i fördraget. Det saknas därför anledning att pröva kommissionens andra anmärkning, som avser att nämnda monopol, om det skulle anses vara tillåtet i princip, strider mot samma bestämmelser och proportionalitetsprincipen, eftersom det trätt i kraft utan lämpliga övergångsåtgärder.

## Rättegångskostnader

<sup>175</sup> Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Ungern har åsidosatt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden genom att införa och bibehålla systemet med Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter, som föreskrivs i regeringsdekret nr 55/2011 av den 12 april 2011 om utfärdande och användning av Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter, i dess lydelse enligt lag nr CLVI av den 21 november 2011 om ändring av vissa skattelagar och andra därmed sammanhängande rättsakter, i den mån som
  - 13 § i nämnda regeringsdekret, jämförd med 2 § punkt 2 d i lag nr XCVI från år 1993 om ömsesidiga bolag som tillhandahåller frivillig försäkring, med 2 § punkt b i lag nr CXXXII från år 1997 om filialer och handelsagenturer tillhörande företag med säte i utlandet och med 1 §, 2 § punkterna 1 och 2, 55 § punkterna 1 och 3 och 64 § punkt 1 i lag nr IV från år 2006 om kommersiella bolag, utesluter möjligheten för filialer att utfärda Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter och därigenom strider mot artikel 14 led 3 i detta direktiv,
  - nämnda 13 §, jämförd med samma nationella bestämmelser, vilken medför, med hänsyn till villkoren i samma 13 § punkterna a–c, att verksamhet som bedrivs av koncerner inte erkänns om moderbolaget inte har bildats enligt ungersk rätt och koncernens medlemmar inte har vissa i ungersk rätt föreskrivna associationsformer, strider mot artikel 15.1, 15.2 b och 15.3 i nämnda direktiv,
  - 13 § i regeringsdekret nr 55/2011, jämförd med samma nationella bestämmelser, vilken medför att endast banker och finansinstitut får utfärda Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter, eftersom dessa organ är de enda som kan uppfylla villkoren i denna 13 §, strider mot artikel 15.1, 15.2 d och 15.3 i samma direktiv,
  - nämnda 13 § strider mot artikel 16 i direktiv 2006/123 genom att det ställs krav på att den som utfärdar Széchenyi-kort för fritidsaktiviteter ska vara etablerad i Ungern.
- 2) Det genom lag nr CLVI av den 21 november 2011 och lag nr CIII av den 6 juli 2012 om Erzsébet-programmet reglerade Erzsébet-kupongsystemet strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, i den mån som det genom denna nationella lagstiftning skapas ett monopol för offentliga organ när det gäller utfärdande av kuponger som kan användas för köp av kalla måltider och som arbetsgivarna, på skattemässigt fördelaktiga villkor, kan bevilja sina anställda i form av naturaförmåner.
- 3) Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter