



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

23. februar 2016*

»Traktatbrud — direktiv 2006/123/EF — artikel 14-16 — artikel 49 TEUF — etableringsfrihed — artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — krav for udstedelse af skattemæssigt fordelagtige kuponer, der af arbejdsgiveren gives de ansatte, og som kan anvendes til indkvartering, fritidsaktiviteter og/eller restauration — restriktioner — monopol«

I sag C-179/14,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 10. april 2014,

Europa-Kommissionen ved A. Tokár og E. Montaguti, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (refererende dommer) og K. Jürimäe,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. maj 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. september 2015,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:
 - Det fastslås, at Ungarn har tilsidesat Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT L 376, s. 36), idet det har indført og opretholdt fritidsaktivitetskortordningen Széchenyi (herefter »SZÉP-kortet«) som fastsat ved regeringsdekret nr. 55/2011 af 12. april 2011 om udstedelse og anvendelse af fritidsaktivitetskortet Széchenyi og ændret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011 om ændring af visse skattelove og andre tilknyttede retsakter (herefter »regeringsdekret nr. 55/2011«), for så vidt som
 - nævnte regeringsdekrets § 13, sammenholdt med § 2, stk. 2, litra d), i lov nr. XCVI af 1993 om gensidige frivillige forsikringsfonde (herefter »lov om gensidige selskaber«), § 2, litra b), i lov nr. CXXXII af 1997 om filialer og kommercielle agenturer, der tilhører virksomheder, som har deres hjemsted i udlandet (herefter »lov om filialer«), og § 1, § 2, stk. 1 og 2, § 55, stk. 1 og 3, og § 64, stk. 1, i lov nr. IV af 2006 om erhvervsdrivende selskaber (herefter »lov om erhvervsdrivende selskaber«), udelukker muligheden for, at filialer udsteder SZÉP-kortet og derved tilsidesætter dette direktivs artikel 14, nr. 3), og artikel 15, stk. 2, litra b)
 - nævnte § 13, sammenholdt med samme nationale bestemmelser, der med hensyn til krav, der er fastsat i samme § 13, litra a)-c), ikke anerkender virksomhed, som udøves af de koncerner, hvis moderselskab ikke er et selskab oprettet i henhold til ungarsk ret, og hvis medlemmer ikke er stiftet som selskab i henhold til ungarsk ret, tilsidesætter nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3
 - § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med samme nationale bestemmelser, der forbeholder muligheden for at udstede SZÉP-kortet for banker og andre kreditinstitutter, eftersom kun disse virksomheder kan opfylde kravene i denne § 13, tilsidesætter samme direktivs artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 15, stk. 3
 - nævnte § 13 er i strid med artikel 16 i direktiv 2006/123, idet den kræver, at der for udstedelsen af SZÉP-kortet findes et ungarsk forretningssted.
 - Subsidiært fastslås, såfremt de ovenfor under dette punkt omtalte bestemmelser i direktiv 2006/123 ikke finder anvendelse på de nævnte nationale bestemmelser, at SZÉP-kortordningen, som er indført ved regeringsdekret nr. 55/2011, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF.
 - Det fastslås, at Erzsébet-kuponordningen, der er reguleret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011 og lov nr. CIII af 6. juli 2012 om Erzsébet-programmet (herefter »Erzsébet-loven«), som opretter et monopol til fordel for offentlige organer på området for udstedelse af kuponer til kolde måltider, og som trådte i kraft, uden at der havde været en passende overgangsperiode eller passende overgangsbestemmelser, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som § 1, stk. 5, og § 477 i lov nr. CLVI af 21. november 2011 og Erzsébet-lovens § 2, stk. 1 og 2, samt § 6 og 7 fastsætter uforholdsmæssige begrænsninger.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Følgende fremgår af 2., 5., 18., 36., 37., 40., 64., 65. og 73. betragtning til direktiv 2006/123:

»(2) Et konkurrencedygtigt marked for tjenesteydelser er vigtigt til fremme af økonomisk vækst og jobskabelse i Den Europæiske Union. På nuværende tidspunkt hindrer en lang række barrierer på det indre marked tjenesteyderne, specielt små og mellemstore virksomheder (SMV'er), i at udstrække deres aktiviteter ud over de nationale grænser og drage fuld fordel af det indre marked. Dette svækker konkurrenceevnen på verdensplan for Den Europæiske Unions tjenesteydere. Et frit marked, som tvinger medlemsstaterne til at fjerne restriktionerne for grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, samtidig med at den nødvendige gennemsækelighed og information over for forbrugerne øges, ville give forbrugerne et større udvalg og en bedre service til lavere priser.

[...]

(5) Det er derfor nødvendigt at fjerne hindringerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og garantere tjenestemodtagere og tjenesteydere den retssikkerhed, der er påkrævet, for at de reelt kan udøve disse to grundlæggende traktatfæstede friheder. Da hindringerne for det indre marked for tjenesteydelser berører både erhvervsdrivende, der ønsker at etablere sig i andre medlemsstater, og erhvervsdrivende, der udfører en tjenesteydelse i en anden medlemsstat uden at være etableret dér, er det nødvendigt at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Tjenesteydere bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.

[...]

(18) Finansielle tjenesteydelser bør udelukkes fra dette direktivs anvendelsesområde, da denne form for virksomhed er omfattet af specifik fællesskabslovgivning, der ligesom dette direktiv sigter mod at gennemføre et ægte indre marked for tjenesteydelser. Denne udelukkelse bør derfor omfatte alle finansielle tjenesteydelser såsom bank-, kredit-, forsikrings- og genforsikringsvirksomhed, erhvervstilknyttede eller personlige pensionsordninger, tjenesteydelser i forbindelse med værdipapirer, investerings-, fonds- og betalingsvirksomhed og investeringsrådgivning, herunder de tjenesteydelser, der er anført i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut [(EUT L 177, s. 1)].

[...]

(36) Begrebet »tjenesteyder« bør omfatte enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, eller enhver juridisk person, der udøver servicevirksomhed i en medlemsstat i henhold til enten etableringsfriheden eller den frie bevægelighed for tjenesteydelser. Begrebet bør således ikke være begrænset til de tilfælde, hvor tjenesteydelsen udføres over grænserne som led i den frie bevægelighed for tjenesteydelser, men bør også omfatte de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende etablerer sig i en medlemsstat for at udvikle sin servicevirksomhed dér. [...]

(37) En tjenesteyders etableringssted bør fastsættes i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter begrebet »etablering« indebærer faktisk udøvelse af erhvervsvirksomhed ved hjælp af en fast indretning i et ikke nærmere angivet tidsrum. [...] En etablering behøver ikke have form

af et datterselskab, en filial eller et agentur, men kan bestå af et kontor, der ledes af en tjenesteyders eget personale eller af en person, der er selvstændig, men bemyndiget til at handle på en vedvarende måde for virksomheden, som det ville være tilfældet med et agentur. [...]

[...]

- (40) Begrebet »tvingende almene hensyn«, der er nævnt i visse af dette direktivs bestemmelser, er blevet udviklet af Domstolen i dens praksis vedrørende [artikel 49 TEUF og 56 TEUF] og vil formentlig undergå en yderligere udvikling. Begrebet, således som det er blevet anerkendt ved Domstolens praksis, dækker mindst følgende områder: [...] beskyttelse af tjenestemodtagere, forbrugerbeskyttelse [...] beskyttelse af kreditorer [...]

[...]

- (64) Med henblik på at skabe et ægte indre marked for tjenesteydelser er det nødvendigt at fjerne de restriktioner for etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser, der fortsat findes i visse medlemsstaters lovgivninger, og som er uforenelige med henholdsvis [artikel 49 TEUF og 56 TEUF]. De restriktioner, der skal forbydes, påvirker specielt det indre marked for tjenesteydelser og bør systematisk afvikles så hurtigt som muligt.

- (65) Etableringsfriheden indbefatter bl.a. ligebehandlingsprincippet, der ikke blot forbyder enhver forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men også enhver indirekte forskelsbehandling, som er begrundet i andre forhold, men reelt kan føre til samme resultat. Således bør der for adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed i en medlemsstat, både som hoved- og som bivirksomhed, ikke opstilles kriterier om etablering, ophold, bopæl eller om, at der skal være tale om tjenesteyderens hovedvirksomhed. [...]

[...]

- (73) Blandt de krav, der skal undersøges, er nationale ordninger, der af andre årsager end dem, der vedrører erhvervsmæssige kvalifikationer, forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til visse former for virksomhed. Disse krav omfatter også forpligtelser til, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form, navnlig at tjenesteyderen skal være en juridisk person, et personligt selskab, en nonprofitorganisation eller et selskab, som udelukkende ejes af fysiske personer [...]

- 3 Artikel 1 i direktiv 2006/123 med overskriften »Genstand« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv fastsætter de almindelige bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af etableringsfriheden for tjenesteydere samt den frie bevægelighed for tjenesteydelser og sikrer samtidig et højt kvalitetsniveau for tjenesteydelser.«

- 4 Under overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer nævnte direktivs artikel 2 følgende:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

[...]

- b) finansielle tjenesteydelser såsom bank-, kredit- forsikrings- og genforsikringsvirksomhed, erhvervstilknyttede eller personlige pensionsordninger, tjenesteydelser i forbindelse med værdipapirer, investeringsfonde, betalings- og investeringsrådgivning, herunder de tjenesteydelser, der er opført i bilag I til direktiv 2006/48/EF

[...]«

5 Samme direktivs artikel 4 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »tjenesteydelse«: enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling, jf. [artikel 57 TEUF]
- 2) »tjenesteyder«: enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse, eller enhver juridisk person, jf. [artikel 54 TEUF], og som er etableret i en medlemsstat, og som udbyder eller udfører en tjenesteydelse

[...]

- 4) »etableringsmedlemsstat«: den medlemsstat, på hvis område den pågældende tjenesteyder er etableret
- 5) »etablering«: tjenesteyderens faktiske udøvelse af erhvervsvirksomhed som omhandlet i [artikel 49 TEUF] i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvorfra aktiviteten med levering af tjenesteydelser rent faktisk udføres

[...]

- 8) »tvingende almene hensyn«: hensyn, der er anerkendt som sådan i Domstolens praksis, herunder følgende: [...] beskyttelsen af forbrugerne, tjenestemodtagerne [...]

[...]

- 10) »medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres«: den medlemsstat, hvor en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, udfører tjenesteydelsen

[...]«

6 Kapitel III i direktiv 2006/123 har overskriften »Etableringsfrihed for tjenesteydere«. Det indeholder en afdeling 2 med overskriften »Forbudte krav og krav, der skal evalueres«, hvorunder dette direktivs artikel 14 og 15 er at finde.

7 Under overskriften »Forbudte krav« bestemmer nævnte direktivs artikel 14 følgende:

»Medlemsstaterne må ikke gøre adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område betinget af:

[...]

- 3) begrænsninger af tjenesteyderens frihed til at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, herunder navnlig krav om, at tjenesteyderen skal have sit hovedforretningssted på deres område, eller begrænsninger af friheden til at vælge mellem forskellige former for etablering såsom agentur, filial eller datterselskab

[...]«

8 Samme direktivs artikel 15 med overskriften »Krav, der skal evalueres«, fastsætter bl.a.:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

[...]

b) krav om, at tjenesteyderen skal have en bestemt retlig form

[...]

d) krav – bortset fra kravene vedrørende spørgsmål omfattet af direktiv 2005/36/EF eller kravene i andre fællesskabsinstrumenter – der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter

[...]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) Forbud mod forskelsbehandling: Kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed.

b) Nødvendighed: Kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn.

c) Proportionalitet: Kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

[...]

6. Fra den 28. december 2006 må medlemsstaterne kun indføre nye krav af den i stk. 2 omhandlede type, hvis de opfylder betingelserne i stk. 3.

[...]«

9 Kapitel IV i direktiv 2006/123 har overskriften »Fri bevægelighed for tjenesteydelser«. Det indeholder en afdeling 1 med overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser og undtagelser herfra«, hvorunder dette direktivs artikel 16 er at finde, som under overskriften »Fri udveksling af tjenesteydelser« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

- a) Ikke-forskelsbehandling: Kravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret.
- b) Nødvendighed: Kravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet.
- c) Proportionalitet: Kravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

2. Medlemsstaterne må ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille følgende krav:

- a) at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område

[...]

3. Der er intet til hinder for, at den medlemsstat, som tjenesteyderen begiver sig til, fastsætter krav vedrørende udførelsen af servicevirksomhed, hvis disse krav er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet og er i overensstemmelse med stk. 1. [...]

[...]«

Ungarsk ret

Indkomstskatteloven

- 10 § 71 i nr. CXVII af 1995 om personlig indkomstskat (herefter »indkomstskatteloven«) giver arbejdsgivere mulighed for at tildele deres ansatte fordele i form af naturalydelser på beskatningsmæssigt fordelagtige betingelser.
- 11 Som ændret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011, som i henhold til sidstnævnte lovs § 477 trådte i kraft pr. den 1. januar 2012, bestemmer indkomstskattelovens § 71, stk. 1:

»Følgende anses for naturalydelser, som den ansatte modtager fra arbejdsgiveren:

[...]

- b) [...]

bb) for så vidt angår den indkomst, der tildeles i form af Erzsébet-kuponer, den del af indkomsten, der ikke overstiger 5 000 [ungarske forint (HUF) (ca. 16 EUR)] [beløb forhøjet til 8 000 HUF (ca. 26 EUR) pr. den 1. januar 2013] pr. måned, og som tildeles for hver påbegyndt måned i henhold til det retsforhold, der ligger til grund for den nævnte fordel (selv med tilbagevirkende kraft i det samme skatteår)

- c) for så vidt angår [SZÉP-kortet]

- ca) støtte, der ikke overstiger 225 000 HUF [(ca. 720 EUR)] inden for det samme skatteår, når den hidrører fra flere udstedere, og som overføres til kortets underkonto »indkvartering«, der kan anvendes til at modtage indkvarteringsydelse i henhold til [regeringsdekret nr. 55/2011]
- cb) Støtte, der ikke overstiger 150 000 HUF [(ca. 480 EUR)] inden for det samme skatteår, når den hidrører fra flere udstedere, og som overføres til kortets underkonto »restauration«, der kan anvendes til at modtage de restaurationsydelse, der er omhandlet i [regeringsdekret nr. 55/2011], på restauranter, hvor der serveres varme måltider (herunder måltider på arbejdspladsen)
- cc) støtte, der ikke overstiger 75 000 HUF [(ca. 240 EUR)] inden for det samme skatteår, når den hidrører fra flere udstedere, og som overføres til kortets underkonto »fritidsaktiviteter«, der kan anvendes til at modtage de ydelse, der er nævnt i [regeringsdekret nr. 55/2011], og som skal anvendes til fritids-, rekreations- og sundhedsformål

[...]«

- 12 I henhold til indkomstskattelovens § 3, nr. 87, som ændret ved § 1, stk. 5, i lov nr. CLVI af 21. november 2011:

»I denne lov forstås ved:

[...]

- 87) »Erzsébet-kuponer«: kuponer, der udstedes af [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (den nationale ungarske feriefond, herefter »feriefonden«)] i elektronisk form eller på papir, og som kan anvendes til at købe færdigretter [...]«

Regeringsdekret nr. 55/2011

- 13 I henhold til § 2, stk. 2, litra a), i regeringsdekret nr. 55/2011 tjener SZÉP-kortet »udelukkende [...] til at identificere de lønmodtagere, der modtager støtte, deres familiemedlemmer og deres arbejdsgiver, samt tjenesteyderen, og er ikke egnet til at fungere som e-pengelage eller til udførelse af direkte betalingstransaktioner«.

- 14 Nævnte dekrets § 13 bestemmer:

»[SZÉP-kortet] kan udstedes af enhver leverandør af tjenesteydelse som omhandlet i § 2, stk. 2, litra d), i [lov om gensidige selskaber] – bortset fra fysiske personer og leverandører af tjenesteydelse, der er kontraktligt knyttet til den nævnte leverandør af tjenesteydelse – der er oprettet for en ubestemt periode eller for en bestemt periode på mindst fem år regnet fra kortets første udstedelsestidspunkt, og som – i fællesskab med det samme erhvervsdrivende selskab, der er anerkendt som en selskabskoncern, eller som faktisk fungerer som sådan, jf. lov [om erhvervsdrivende selskaber], eller i fællesskab med et gensidigt selskab, jf. § 2, stk. 2, litra a), i lov om gensidige selskaber, som leverandøren af tjenesteydelse i mindst fem år har haft et kontraktforhold til, med undtagelse af virksomhed i form af forvaltning af indlån og investeringer – opfylder alle følgende betingelser:

- a) råder over kontorer, der kan modtage kunder i alle de ungarske kommuner, der har en befolkning på mere end 35 000 indbyggere
- b) har som led i sine betalings-tjenester i det senest afsluttede regnskabsår udstedt 100 000 betalingsinstrumenter, der ikke udgør kontanter

- c) har mindst to års erfaring med udstedelse af elektroniske kort, der giver ret til naturalydelse som omhandlet i [indkomstskattelovens] § 71 [...], og ifølge oplysningerne i det senest afsluttede regnskab har udstedt mere end 25 000 kuponkort.

[...]«

Lov om gensidige selskaber

- 15 § 2, stk. 2, litra a) og d), i lov om gensidige selskaber indeholder følgende definitioner:

»a) »gensidig frivillig forsikringsfond (herefter »gensidigt selskab«): sammenslutning, som er oprettet af fysiske personer (herefter »medlemmer af et gensidigt selskab«) på grundlag af principperne om selvstændighed, gensidighed, solidaritet og frivillige deltagelse, og som organiserer og finansierer tjenesteydelser, der er accessoriske, kompensatoriske eller erstatter de tjenesteydelser, som udføres af den sociale sikring, samt tjenesteydelser, der fremmer beskyttelsen af sundheden (herefter »tjenesteydelser«). Det gensidige selskab organiserer, finansierer og udfører dets tjenesteydelser gennem medlemmernes regelmæssige kontingentbetalinger på basis af en individuel kontostyring. Reglerne om administration og ansvar samt de beføjelser, der er tilknyttet det gensidige selskabs virksomhed, er fastsat i denne lov

[...]

d) »leverandør af tjenesteydelser«: enhver fysisk eller juridisk person eller ethvert erhvervsdrivende selskab uden status som juridisk person, der på grundlag af en aftale indgået med et gensidigt selskab og på dette selskabs vegne udfører, gør det muligt at udføre eller fremmer opgaver, der henhører under det gensidige selskabs aktiviteter, eller som selv udfører ydelser, der normalt udføres af et gensidigt selskab, med undtagelse af leverandører af sygesikringsydelser. Ved en tjenesteyder forstås navnlig enhver person, der står for indlånsadministration på vegne af det gensidige selskab som defineret ovenfor, eller er bemyndiget af det gensidige selskab til at udføre investeringstransaktioner og/eller at sikre dets bogføring eller regnskaber, samt enhver person, der er ansvarlig for at hverve medlemmer til det gensidige selskab eller udfører organiseringen af tjenesteydelserne på vegne af sygesikringen. Ved en tjenesteyder forstås ligeledes enhver person, der udfører transaktioner i forhold til det gensidige selskab, således som de er defineret ovenfor, på grundlag af en aftale indgået med tjenesteyderen som omhandlet i dette punkt.«

Lov om erhvervsdrivende selskaber

- 16 § 1, stk. 1, i lov om erhvervsdrivende selskaber bestemmer:

»Denne lov indeholder regler om stiftelse, organisation og funktion af erhvervsdrivende selskaber med hjemsted på ungarsk område [...]«

- 17 Den nævnte lovs § 2 fastsætter:

»1. Et erhvervsdrivende selskab kan kun stiftes under de selskabsformer, der er fastsat i denne lov.

2. Interessentselskaber og simple kommanditselskaber har ikke status som juridisk person. Selskaber med begrænset ansvar og aktieselskaber har status som juridisk person.«

18 Vedrørende anerkendte selskabskoncerner bestemmes det i samme lovs § 55:

»1. I henhold til regnskabsloven har et erhvervsdrivende selskab pligt til at indgive konsolideret årsregnskab (det dominerende selskab), og det aktieselskab eller selskab med begrænset ansvar, som det dominerende selskab har en afgørende indflydelse på i regnskabslovens forstand (det kontrollerede selskab), kan beslutte at fungere som en anerkendt selskabskoncern ved at indgå en kontrakt om kontrol for at nå fælles forretningsmæssige mål.

[...]

3. Registreringen af anerkendte koncerner i handels- og selskabsregistret skaber ikke et selvstændigt retssubjekt i forhold til de erhvervsdrivende selskaber, der indgår i koncernen.«

19 § 64, stk. 1, i lov om erhvervsdrivende selskaber bestemmer:

»§ 60 finder anvendelse selv i mangel af en kontrakt om kontrol og indregistrering som anerkendt koncern, såfremt de erhvervsdrivende selskaber, der tilhører samme koncern, efter et varigt og uafbrudt samarbejde, der har bestået i mere end tre år mellem det dominerende selskab og det (de) kontrollerede selskab(er), udfører deres aktiviteter i henhold til den samme forretningsmæssige strategi, og såfremt deres adfærd faktisk sikrer en forudsigelig og afbalanceret fordeling af de fordele og ulemper, der følger af koncernens drift.«

Lov om filialer

20 § 2, litra b), i lov om filialer bestemmer:

»I denne lov forstås ved:

[...]

b) »filial«: ethvert driftssted, der ikke har den udenlandske virksomheds status af juridisk person, og som har forretningsmæssig selvstændighed og er registreret i det nationale handels- og selskabsregister som filial af et udenlandsk selskab, som selvstændig selskabsform.«

Erzsébet-loven

21 Erzsébet-lovens § 1 fastsætter:

»Erzsébet-programmet har til formål inden for de eksisterende rammer væsentligt at nedbringe antallet af socialt dårligt stillede personer, herunder navnlig børn, der ikke har mulighed for at få mad og drikke flere gange om dagen, at få en sund kost, der er tilpasset deres alder, at opnå en sundhedstilstand, der er nødvendig for at kunne tilegne sig viden, og at få tilstrækkelig hvile for at kunne restituere sig.«

22 Den nævnte lovs § 2 fastsætter:

»1. I denne lov forstås ved:

a) »Erzsébet-programmet«: ethvert program og enhver ydelse med et socialt formål, der organiseres og udføres af staten med henblik på at virkeliggøre de mål, der er fastsat i § 1, og som handler på markedet uden vinding for øje

- b) »Erzsébet-kuponer«: kuponer, der udstedes af [feriefonden], og som kan anvendes til:
- ba) køb af færdigretter og køb af tjenesteydelser bestående i varme måltider
 - bb) køb af bestemte produkter og tjenesteydelser, som leveres mod betaling af de skatter og afgifter, der påhviler den betalende, eller som er skattefritaget
 - bc) køb af de nødvendige produkter og tjenesteydelser til børns uddannelse og pleje
 - bd) køb af ved lov fastsat produkter og tjenesteydelser til sociale formål

2. [Feriefonden] har til opgave at gennemføre Erzsébet-programmet.

[...]

- 23 Feriefonden er en almennyttig fond, der er registreret i Ungarn. Den anvender de midler, som fonden tildeles, til sociale ferieformål, udførelsen af dermed forbudne tjenesteydelser og gennemførelsen af andre sociale programmer.
- 24 Erzsébet-lovens § 6, stk. 1, fastsætter, at »[feriefonden] kan i forbindelse med varetagelsen af de opgaver, der er forbundet med Erzsébet-programmet, indgå aftaler med civile organer, erhvervsdrivende selskaber og enhver anden fysisk og juridisk person.«
- 25 Nævnte lovs § 7 omhandler lovens ikrafttrædelse.

Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 26 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Ungarn gennem vedtagelse af en ny national lovgivning om madkuponer og kuponer til ferie- og fritidsaktiviteter havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 9 og 10, artikel 14, nr. 3), artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b) og d), og artikel 15, stk. 3, samt artikel 16 i direktiv 2006/123 og artikel 49 TEUF og 56 TEUF, sendte den den 21. juni 2012 en åbningskrivelse til denne medlemsstat. Sidstnævnte svarede med skrivelse af 20. juli 2012, hvori den anfægtede de således påståede overtrædelser
- 27 Den 22. november 2012 afgav Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt, at den nævnte nationale lovgivning var i strid med samtlige ovennævnte EU-retlige bestemmelser, dog med undtagelse af nævnte direktivs artikel 10, hvis tilsidesættelse ikke længere påberåbtes. Følgelig opfordrede nævnte institution Ungarn til at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at efterkomme den begrundede udtalelse, senest en måned fra modtagelsen af denne.
- 28 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de forklaringer, der var indeholdt i svarskrivelsen fremsendt af denne medlemsstat den 27. december 2012, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Om søgsmålet

- 29 Kommissionen har i stævningen fremført forskellige klagepunkter om de krav, som den ungarske lovgivning underlægger den virksomhed, der består i at udstede visse skattemæssigt fordelagtige instrumenter, på forevisning af hvilke ansatte hos tjenesteydere kan få adgang til visse indkvarteringsydelse, fritids- og/eller restaurationsydelse i form af naturalydelser tildelt disse ansatte af deres arbejdsgiver.

- 30 I den foreliggende sag vedrører de nævnte klagepunkter nærmere bestemt den retlige ordning, der gælder for to af disse instrumenter, dvs. dels SZÉP-kortet, dels Erzsébet-kuponerne, som successivt vil blive behandlet nedenfor.

Om klagepunkterne vedrørende kravene for at udstede SZÉP-kortet

- 31 Kommissionen har navnlig bemærket, at det i henhold til indkomstskattelovens § 71, stk. 1, kun er i det tilfælde, at SZÉP-kortet anvendes, at restaurationsydelser, der tilbydes af restauranter og offentlige spisesteder, med undtagelse af kantiner på arbejdspladser, kan anses for at være naturalydelser i denne lovs forstand.
- 32 Kravene for at udstede det nævnte kort, således som de er fastsat i § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, er imidlertid så restriktive, at kun en yderst begrænset kreds af virksomheder vil kunne foretage denne udstedelse.
- 33 Kommissionen har i sin stævning principalt gjort gældende, at de nævnte krav, på grund af denne restriktive karakter, på forskellig vis tilsidesætter artikel 14-16 i direktiv 2006/123. Subsidiært har den gjort gældende, at de samme krav er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

Om klagepunkterne vedrørende tilsidesættelsen af direktiv 2006/123

- 34 Det skal indledningsvis bemærkes, at SZÉP-kortet, som det fremgår af de af parterne afgivne forklaringer, er et skattemæssigt fordelagtigt instrument, på hvis forevisning de ansatte – hos leverandører, der er kontraktmæssigt bundet til udstederen af dette instrument – kan få adgang til en vifte af bestemte ydelser, dvs. indkvarteringsydelser, visse fritidsaktivitetsydelser og restaurationsydelser, i form af naturalydelser, som tildeles disse ansatte af deres arbejdsgiver, idet de nævnte tjenesteydere, for deres vedkommende, senere modtager betaling af denne udsteder i overensstemmelse med de kontraktmæssige forpligtelser mellem sidstnævnte og arbejdsgiveren.
- 35 § 2, stk. 2, litra a), i regeringsdekret nr. 55/2011 præciserer for sit vedkommende, at SZÉP-kortet udelukkende tjener til at identificere lønmodtagerne og tjenesteyderen, og at det ikke er egnet til at fungere som e-pengelagre eller til udførelse af direkte betalingstransaktioner.
- 36 Som anført af generaladvokaten i punkt 62-65 i forslaget til afgørelse, udgør den virksomhed, der består i udstedelsen af dette kort, derfor ikke en »finansiel tjenesteydelse«, som i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/132 er udelukket fra direktivets anvendelsesområde, hvilket den ungarske regering i øvrigt ikke har anfægtet for Domstolen.

– Om det første klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 14, nr. 3), og artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123.

Parternes argumenter

- 37 Med sit første klagepunkt, således som det fremgår af påstandene i stævningen, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med § 2, stk. 2, litra d), i lov om gensidige selskaber, § 2, litra b), i lov om filialer og § 1, § 2, stk. 1 og 2, § 55, stk. 1 og 3, og § 64, stk. 1, i lov om erhvervsdrivende selskaber er i strid med artikel 14, nr. 3), og artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123, idet det udelukkes, at filialer kan udstede SZÉP-kortet.
- 38 Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen dog under retsmødet anført, at den frafalder det andet led i dette klagepunkt, som vedrører en tilsidesættelse af nævnte direktivs artikel 15, stk. 2, litra b).

- 39 Hvad angår den del af klagepunktet, som vedrører en tilsidesættelse af samme direktivs artikel 14, nr. 3), har Kommissionen gjort gældende, at det fremgår af den kombination af nationale bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 37, at udenlandske selskabers filialer ikke kan anses for at være »leverandør af tjenesteydelser« som omhandlet i § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, og at de derfor ikke er bemyndigede til at udstede SZÉP-kortene.
- 40 En sådan udelukkelse tilsidesætter imidlertid artikel 14, nr. 3), i direktiv 2006/123, der indeholder et absolut forbud – for medlemsstaterne og uden nogen mulighed for begrundelse – mod at gøre adgangen til at optage servicevirksomhed på deres område betinget af et krav, som begrænser tjenesteyderens mulighed for at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, herunder restriktioner for friheden til at vælge mellem forskellige former for etablering såsom agentur, filial eller datterselskab.
- 41 Den ungarske regering har heroverfor i det væsentlige gjort gældende, at eftersom denne udelukkelse af udenlandske selskabers filialer giver mulighed for at sikre, at udstederen af SZÉP-kortet er behørigt integreret i det økonomiske liv i Ungarn, og således har den nødvendige erfaring og faciliteter, er en sådan foranstaltning begrundet i de formål, der forfølges i den foreliggende sag om beskyttelse af forbrugerne, dvs. de arbejdstagere, der anvender SZÉP-kortet, og beskyttelsen af kreditorer, dvs. tjenesteydere, som accepterer at anvende sådanne kort, mod risikoen for, at udstederen bliver insolvent.

Domstolens bemærkninger

- 42 Det bemærkes indledningsvis, at det mellem parterne er ubestridt, at ungarske filialer af selskaber, der er stiftet i andre medlemsstater, i medfør af § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med de andre bestemmelser i national ret, der er opregnet i denne doms præmis 37, ikke er bemyndigede til at drive virksomhed i Ungarn som udsteder af SZÉP-kortene.
- 43 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 14 i direktiv 2006/123 forbyder medlemsstaterne at underlægge adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed på deres område overholdelse af et af de krav, der er opregnet i artikel 14, nr. 1)-8), idet medlemsstaterne således pålægges som prioritet systematisk at ophæve disse krav (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 26).
- 44 Blandt de således forbudte krav findes navnlig, som det fremgår af nævnte direktivs artikel 14, nr. 3), krav, der begrænser tjenesteyderens frihed til at vælge mellem et hovedforretningssted og et sekundært forretningssted, og mellem forskellige former for etablering såsom agentur, filial eller datterselskab. Dette er, som der er blevet redegjort for i denne doms præmis 42, netop tilfældet med den anfægtede nationale lovgivning.
- 45 Hvad angår de begrundelser, som den ungarske regering har fremført, har Domstolen allerede fastslået, at det følger af såvel ordlyden af artikel 14 i direktiv 2006/123 som dette direktivs generelle opbygning, at de krav, der er opregnet i denne artikel, ikke kan begrundes (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 28-35).
- 46 Domstolen fremhævede bl.a. i denne henseende, at et sådant forbud uden mulighed for begrundelse har til formål at sikre en systematisk og hurtig ophævelse af visse restriktioner for etableringsfriheden, som ifølge EU-lovgiver og Domstolens praksis anses for i alvorlig grad at berøre den tilfredsstillende funktion af det indre marked, og på den måde forfølger et formål, der er i overensstemmelse med EUF-traktaten (dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 39).
- 47 Selv om artikel 52, stk. 1, TEUF således gør det muligt for medlemsstaterne at begrunde nationale foranstaltninger, der udgør en restriktion for etableringsfriheden, med et af de hensyn, der er anført i bestemmelsen, betyder dette imidlertid ikke, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af en afledt retsakt såsom

direktiv 2006/123, som konkret udmønter en grundlæggende frihed, der er sikret ved traktaten, ikke kan begrænse visse undtagelser, og dette gælder så meget desto mere, når den pågældende bestemmelse i den afledte ret – som i det foreliggende tilfælde – blot gengiver Domstolens faste praksis, hvorefter et krav som det i hovedsagen omhandlede er uforeneligt med de grundlæggende friheder, som de erhvervsdrivende kan påberåbe sig (jf. i denne retning dom Rina Services m.fl., C-593/13, EU:C:2015:399, præmis 40).

- 48 Under disse omstændigheder skal det led af det første klagepunkt, som vedrører en tilsidesættelse af nævnte direktivs artikel 14, nr. 3), tages til følge.

– Om det andet klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3

Parternes argumenter

- 49 Med sit andet klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med de andre nationale bestemmelser, der er opregnet i denne doms præmis 37, tilsidesætter artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123 ved ikke – med hensyn til de krav, der er fastsat i nævnte § 13, litra a)-c) – at anerkende virksomhed, som udøves af de koncerner, hvis moderselskab ikke er et selskab, der er oprettet i henhold til ungarsk ret, og hvis medlemmer ikke er stiftet som selskab i henhold til denne lovgivning.
- 50 Kommissionen har i denne henseende bemærket, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011 fastsætter, at en leverandør af tjenesteydelser for at kunne udstede SZÉP-kortet skal opfylde de krav, der er omhandlet i denne § 13, litra a)-c), i givet fald gennem en selskabskoncern, der er anerkendt i henhold til lov om erhvervsdrivende selskaber, eller som faktisk fungerer som sådan, i hvilken leverandøren af tjenesteydelserne indgår.
- 51 Ifølge nævnte institution kan i henhold til denne lovs § 55, stk. 1 og 3, og § 64 imidlertid kun et erhvervsdrivende selskab betragtes som det dominerende selskab i en sådan selskabskoncern, mens et sådant erhvervsdrivende selskab i henhold til nævnte lovs § 1, stk. 1, og § 2, stk. 1, skal have hjemsted på ungarsk område og kun må være stiftet i en form, der er fastsat af samme lov. Nævnte § 55 fastsætter desuden, at det dominerende selskab på området for selskabskoncerner kun må være et aktieselskab eller et selskab med begrænset ansvar, der er stiftet i henhold til ungarsk ret og med hjemsted i Ungarn.
- 52 Disse krav er således i strid med artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, idet det fastsættes, at virksomhederne ikke må være forpligtede til at have en bestemt retlig form, medmindre en sådan forpligtelse ikke er diskriminerende, og den er nødvendig og forholdsmæssig. De nævnte krav er faktisk af diskriminerende karakter, idet de åbenlyst stiller erhvervsdrivende selskaber, der ikke har hjemsted i Ungarn, ugunstigt, og den ungarske regering har desuden ikke konkret godtgjort deres nødvendighed og forholdsmæssighed.
- 53 Den ungarske regering har heroverfor i det væsentlige gjort gældende, at de restriktioner, der således knytter sig til tilhørsforholdet til en selskabskoncern, gør det muligt at sikre, at udstederen er behørigt integreret i det økonomiske liv i Ungarn, og at vedkommende har den nødvendige erfaring og faciliteter, navnlig inden for udstedelse og administration af elektroniske kuponer, der er tilsvarende SZÉP-kortet, således at de nævnte restriktioner er begrundet i de formål om forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af kreditorer, som allerede er anført i denne doms præmis 41.

Domstolens bemærkninger

- 54 Det skal bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2006/123 skal undersøge, om deres retssystem omfatter de i denne artikels stk. 2 omhandlede krav, og påse, at disse krav er forenelige med betingelserne i denne artikels stk. 3.
- 55 Nævnte direktivs artikel 15, stk. 2, litra b), omhandler de krav, der betinger adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed, af den nødvendighed, at tjenesteyderen har en bestemt retlig form.
- 56 De kumulative betingelser, der er opregnet i samme direktivs artikel 15, stk. 3, vedrører for det første den ikke-diskriminerende karakter af de omhandlede krav, som hverken må være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – på grundlag af det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, for det andet, hvorvidt de er nødvendige, dvs. at de skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, og for det tredje, hvorvidt de er forholdsmæssige, idet de nævnte krav skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål må ikke kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.
- 57 Artikel 15, stk. 6, i direktiv 2006/123 fastsætter i øvrigt, at medlemsstaterne fra den 28. december 2006 kun må indføre nye krav af den i denne artikels stk. 2 omhandlede type, hvis de opfylder betingelserne i nævnte artikels stk. 3.
- 58 De af Kommissionen fremsatte klagepunkter har til formål at få fastslået, at de nationale bestemmelser, som identificeret af nævnte institution i dets stævning, i den foreliggende sag indfører krav af den type, der er omhandlet i nævnte direktivs artikel 15, stk. 2, litra b), og at disse nationale bestemmelser – idet nævnte krav ikke opfylder de krav, der er fastsat i nævnte denne artikel 15, stk. 3 – er i strid med nævnte artikels stk. 1-3.
- 59 Det skal således prøves, om de krav, der følger af de nævnte nationale bestemmelser, således som Kommissionen har gjort gældende, er omfattet af samme direktivs artikel 15, stk. 2, litra b).
- 60 Med henblik på at fastslå rækkevidden af sidstnævnte bestemmelse skal der ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men også til bestemmelsens formål og opbygning i sammenhæng med det system, der er indført ved direktiv 2006/123 (jf. analogt dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 34).
- 61 Dette direktivs artikel 15, stk. 2, litra b), tager ifølge ordlyden sigte på de situationer, hvor der stilles krav om, at »tjenesteyderen« »skal have« »en bestemt retlig form«.
- 62 Det fremgår i denne henseende af 73. betragtning til nævnte direktiv, at dette f.eks. er tilfældet, når der er en forpligtelse til at gøre brug af en juridisk person, at oprette et enkeltmandsselskab, at gøre brug af en nonprofitorganisation eller et selskab, som udelukkende ejes af fysiske personer. Som det antydes af både den ikke-udtømmende karakter af den nævnte opregning og af dennes indhold, skal begrebet »bestemt retlig form«, som anvendes i samme direktivs artikel 15, stk. 2, litra b), fortolkes bredt.
- 63 En sådan bred fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med formålet med direktiv 2006/123, der, som det fremgår af anden og femte betragtning hertil, tilsigter at fjerne restriktioner for etableringsfriheden for tjenesteydere i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem medlemsstaterne for at medvirke til gennemførelsen af det frie og konkurrencedygtige indre marked (jf. bl.a. dom Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, præmis 26). En medlemsstats lovgivning, der stiller krav til tjenesteyderen om at have en særlig form eller retlig status, udgør nemlig en væsentlig restriktion for etableringsfriheden for tjenesteydere og den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning bl.a. domme Kommissionen mod Italien, C-439/99, EU:C:2002:14, præmis 32, og Kommissionen mod Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, præmis 41 og 42).

- 64 I den foreliggende sag følger det af § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med de andre bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 37, særligt de bestemmelser, der er at finde i lov om erhvervsdrivende selskaber, at status som udsteder af SZÉP-kortet – såfremt tjenesteyderen agter at opfylde de krav, der er fastsat i nævnte § 13, i fællesskab med et andet selskab inden for en selskabskoncern – bl.a. kan gøres betinget af, at nævnte udsteder indgår i en selskabskoncern, i hvilken den dels tager form som et erhvervsdrivende selskab, og nærmere bestemt enten som et aktieselskab eller som et selskab med begrænset ansvar i henhold til ungarsk ret, dels at den udgør et datterselskab til et erhvervsdrivende selskab i henhold til ungarsk ret, som i sig selv opfylder de krav, der er fastsat i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011.
- 65 I sådanne tilfælde stilles der således krav om, at tjenesteyderen på én gang har status som juridisk person, at tjenesteyderen i denne henseende tager form som et erhvervsdrivende selskab, som endda er af en ganske specifik type, og at tjenesteyderen udgør et datterselskab til et selskab, der selv tager form som erhvervsdrivende. Sådanne krav har således til virkning at pålægge nævnte udsteder flere bånd vedrørende tjenesteyderens retlige form som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra b), i direktiv 2006/123.
- 66 I henhold til artikel 15, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/123 er de krav, der er omhandlet i samme artikels stk. 2, ikke uforenelige med bestemmelserne i dette direktiv på betingelse af, bl.a., at de ikke direkte eller indirekte er diskriminerende på grundlag af, hvad selskaber angår, det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed.
- 67 I den foreliggende sag er de bånd, der er nævnt i denne doms præmis 65, ledsaget af kravet om, at tjenesteyderen såvel som det dominerende selskab i den selskabskoncern, som tjenesteyderen i givet fald tilhører, er stiftet i henhold til ungarsk ret, hvilket i henhold til § 1, stk. 1, § 2 og § 55, stk. 1, i lov om erhvervsdrivende selskaber indebærer, at det vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende i Ungarn.
- 68 Det følger heraf, at de krav, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/123, ikke er opfyldt.
- 69 Selv om en sådan konklusion er tilstrækkelig til at fastslå, at de krav, der er fastsat i nævnte artikel 15, stk. 3, ikke er overholdt, idet disse krav er kumulative, skal det i øvrigt bemærkes, at den ungarske regering ved for at begrunde de krav, som vedrører SZÉP-kortudstederens og dennes moderselskabs retlige form, alene at påstå, at det er væsentligt, at denne udsteder og dennes moderselskab er integreret i det økonomiske liv i Ungarn, og at nævnte udsteder har den nødvendige erfaring og faciliteter, ikke har påberåbt sig noget konkret forhold eller argument, der kan forklare, hvordan sådanne krav er nødvendige og forholdsmæssige med henblik på at sikre, at SZÉP-kortudstederne giver de garantier for økonomisk solvens, professionalisme og tilgængelighed, som forekom nødvendige med henblik på at opnå formålet om beskyttelse af brugerne af sådanne kort og kreditorerne, således som den har gjort gældende.
- 70 Henset til det ovenstående må det konstateres, at de krav til SZÉP-kortudstederens retlige form, som følger af § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, og som er nævnt i denne doms præmis 65, er i strid med artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, således at det andet klagepunkt skal tages til følge.

– Om det tredje klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 15, stk. 3

Parternes argumenter

- 71 Med sit tredje klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med de andre nationale bestemmelser, der er opregnet i denne doms præmis 37, forbeholder muligheden for at udstede SZÉP-kortet for banker og finansielle institutioner som værende de eneste institutioner, der kan opfylde kravene i denne § 13, i strid med bestemmelserne i artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.
- 72 De krav, der er foreskrevet i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, hvorefter en udsteder af SZÉP-kortet for det første i hver af de kommuner i Ungarn, der har en befolkning på mere end 35 000 indbyggere, skal råde over kontorer, der kan modtage kunder, for det andet i det senest afsluttede regnskabsår som led i sine betalingstjenester selv skal have udstedt mindst 100 000 betalingsinstrumenter, der ikke udgør kontanter, og for det tredje skal have mindst to års erfaring med udstedelse af elektroniske kort, der giver ret til naturalydelse som omhandlet i indkomstskattelovens, og have udstedt mindst 25 000 kuponkort i det senest afsluttede regnskabsår, kan nemlig efter Kommissionens opfattelse sammenfattes til at være krav om, at enhver SZÉP-kortudsteder udøver en hovedvirksomhed, der svarer til den virksomhed, der udøves af bank- og finansieringsinstitutter.
- 73 I denne henseende fremgår det endvidere af det register, der føres af det ungarske kontor for erhvervslicenser, at kun tre bankvirksomheder, hvis hjemsted er beliggende i Ungarn, har været i stand til at opfylde de nævnte krav.
- 74 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at kravet om, at der skal være tale om udøvelse af bank- og finansvirksomhed som hovedvirksomhed, ikke opfylder de krav, der er opregnet i artikel 15 stk. 2, litra d), og stk. 3, i direktiv 2006/123, der fastsætter, at når nationale regler således forbeholder adgangen til at optage servicevirksomhed til bestemte tjenesteydere på grund af denne virksomheds særlige karakter, skal en sådan begrænsning være ikke-diskriminerende, nødvendig og forholdsmæssig.
- 75 Dels leder de krav, der er opregnet i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, til en indirekte forskelsbehandling, idet de kun kan overholdes af virksomheder, der allerede forinden er etableret på det ungarske marked, og på den måde hindrer nye virksomheder i at trænge ind på sidstnævnte marked, således som det er bekræftet af konstateringen i denne doms præmis 73.
- 76 Dels er disse krav hverken nødvendige eller forholdsmæssige.
- 77 For det første har den ungarske regering ikke påberåbt sig konkrete vanskeligheder opstået under den lovgivning, der tidligere var gældende, og som bemyndigede udstedelsen gennem en langt større kreds af virksomheder af kuponer, der kunne anvendes til at opnå naturalydelse. For det andet viser undersøgelsen af situationen i de andre medlemsstater, at disse ikke fastsætter nogen krav, der er sammenlignelige med dem, som således er indført i Ungarn. For det tredje kan formålet om forbrugerbeskyttelse og beskyttelsen af kreditorer, som den ungarske regering har påberåbt sig, opfyldes gennem mindre indgribende foranstaltninger som f.eks. oprettelse af en tilsynsordning med udstederne eller en bankgarantiordning samt brug af en telefontjeneste eller salgsrepræsentanter. For det fjerde er selv ikke kreditinstitutioner, som SZÉP-kortudstederne således er ligestillet med, i Ungarn underlagt retlige krav svarende til dem, der er fastsat i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011.

- 78 Den ungarske regering har heroverfor påberåbt sig to tvingende almene hensyn, der ifølge denne regering er egnede til at begrunde de krav, der er opregnet i nævnte § 13, litra a)-c), dvs. beskyttelse af de forbrugere, der er brugere af SZÉP-kortene, og beskyttelsen af de kreditorer, der accepterer anvendelsen af disse kort, mod risikoen for, at udstederen af et kort bliver insolvent, og for dennes manglende evne til effektivt at levere de ydelser, der påhviler den pågældende.
- 79 Nævnte regering har i denne henseende gjort gældende, at på tidspunktet for indlevering af svarskriftet var næsten 1 mio. SZÉP-kort allerede blevet udstedt, og henvend 55 000 kontrakter indgået mellem udstedende virksomheder og leverandører af tjenesteydelser, mens de tilgængelige tal for året 2013 viser, at i løbet af dette år har et beløb svarende til ca. 227 mio. EUR været i omløb som følge af de mere end 20 mio. transaktioner, der er gennemført ved hjælp af disse kort.
- 80 Henset til omfanget af den logistikstyring og økonomiske administration, som således forventes af SZÉP-kortudstederne, er de krav, der er fastsat i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, på én gang nødvendige og forholdsmæssige i forhold til de beskyttelsesformål, der er nævnt i denne doms præmis 76, idet de sikrer, at disse udstedere har et omfattende netværk af servicesteder, der befinder sig tæt på kunderne og tilbyder disse mulighed for personlig kontakt, et stabilt finansieringsgrundlag, der er proportionalt med den forventede omsætning, erfaring med håndtering af store beløb og udstedelse af elektroniske kort tilsvarende SZÉP-kortet og en i økonomisk henseende gennemsigtig og kontrolleret funktionsmåde.

Domstolens bemærkninger

- 81 Det skal bemærkes, at artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 omhandler de krav, der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til en bestemt form for servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter.
- 82 I den foreliggende sag skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen – samtidig med at det medgives, at bestemmelserne i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011 ikke ifølge deres ordlyd indeholder nogen udtrykkelig angivelse af, at udstedelsen af SZÉP-kortene alene er forbeholdt bank- eller finansieringsinstitutter – har gjort gældende, at disse bestemmelser, eftersom de heri fastsatte krav i praksis kun kan opfyldes af sådanne erhvervsdrivende, henhører under den situation, der er omhandlet i samme direktivs artikel 15, stk. 2, litra d).
- 83 På sin side giver den ungarske regering, som ikke har bestridt, at dette ganske vist er den konkrete virkning af de omhandlede nationale bestemmelser, sig derimod til at redegøre for, hvorledes det ifølge denne – med hensyn til de risici, der knytter sig til udstedelsen og administrationen af SZÉP-kortene, og kompleksiteten og den særlige følsomhed af en sådan virksomhed – er fuldt ud begrundet, at denne virksomhed er forbeholdt bank- eller finansieringsinstitutter, eftersom disse på én gang såvel i finansiel og tilsynsmæssig henseende som med hensyn til ekspertise og tilgængelighed giver de garantier, der kræves på dette område.
- 84 Under disse omstændigheder skal det prøves, om kravene i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, for hvilke det således mellem parterne er ubestridt, at de kombineret har til virkning at forbeholde bestemte tjenesteydere adgangen til at udstede SZÉP-kortene på grund af nævnte virksomheds særlige karakter – således som den ungarske regering har gjort gældende, og som Kommissionen har bestridt – opfylder de krav, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123.
- 85 I denne henseende skal det under hensyntagen til artikel 15, stk. 3, litra a), i direktiv 2006/123 først prøves, om de nævnte krav hverken direkte eller indirekte er diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed.

- 86 Under hensyntagen til karakteren af kravene i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, som umiddelbart synes kun at kunne opfyldes af juridiske personer, skal det indledningsvis bemærkes, at denne bestemmelse, som ikke indeholder noget udtrykkeligt krav om SZÉP-kortudstederens vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, ikke som sådan og med forbehold af den konstatering, som allerede blev foretaget i denne doms præmis 67 og 68, indebærer direkte forskelsbehandling på grundlag af et sådant kriterium.
- 87 Derimod skal det navnlig bemærkes, at de kumulative krav, der er fastsat i dette regeringsdekrets § 13, litra a)-c) – eftersom det i nævnte bestemmelse, således som det fremgår af § 13, litra a), i regeringsdekret nr. 55/2011, fastsættes, at SZÉP-kortudstederen, i hver kommune i Ungarn, der har mere end 35 000 indbyggere, skal råde over kontorer, der kan modtage kunder – i den foreliggende sag kun kan opfyldes af bank- eller finansieringsinstitutter, der har deres vedtægtsmæssige hjemsted i den nævnte medlemsstat, således som det er bekræftet i den konstatering, der er foretaget af Kommissionen, og som ikke bestrides af den ungarske regering, som der allerede er redegjort for i denne doms præmis 73.
- 88 De nævnte krav kan således – skønt det er på grundlag af andre kriterier end kriteriet om vedtægtsmæssigt hjemsted i den pågældende medlemsstat – reelt føre til samme resultat som fastsættelsen af et krav om et sådan hjemsted, således at de, som det bl.a. fremgår af 65. betragtning til direktiv 2006/123, skal anses for at kunne give anledning til en indirekte forskelsbehandling som omhandlet i dette direktivs artikel 15, stk. 3, litra a).
- 89 Således som det er anført i denne doms præmis 42, er det i øvrigt ubestridt mellem parterne, at det i henhold til § 13 i regeringsdekret 55/2011, sammenholdt med de andre bestemmelser i national ret, der er opregnet i denne doms præmis 37, kun er selskaber, der har deres vedtægtsmæssige hjemsted i Ungarn, med udelukkelse af ungarske filialer til selskaber, der er stiftet i en anden medlemsstat, der kan drive virksomhed i Ungarn som udsteder af SZÉP-kortet.
- 90 Idet de krav, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, er kumulative – således som det er anført i denne doms præmis 28 – er en sådan konstatering tilstrækkelig til at fastslå, at denne bestemmelse ikke overholdes.
- 91 Selv om det antages, at krav som dem, der er indført ved bestemmelserne i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011 – således som den ungarske regering har påstået – forfølger et formål om beskyttelse af forbrugerne og kreditorerne med det mål at sikre, at SZÉP-kortudstederne giver tilstrækkelige garantier med hensyn til økonomisk solvens, professionalisme og tilgængelighed, skal det bemærkes, at denne regering navnlig ikke har godtgjort, at sådanne krav opfylder de krav, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 15, stk. 3, litra c), særligt kravet om, at der ikke findes foranstaltninger, der er mindre indgribende for at nå det resultat, der forfølges.
- 92 I denne henseende må det fastslås, at de nævnte krav ved den kombinerede virkning heraf fører til, at udstedelsen af SZÉP-kortene alene forbeholdes institutioner, der på én gang kan dokumentere at have erfaring med udstedelse af betalingsinstrumenter, der ikke består i kontanter, som elektroniske instrumenter, som ifølge den omhandlede nationale lovgivning giver ret til naturalydelse, og at disse institutioner råder over en række kontorer, der er oprettet på ungarsk område.
- 93 Hvis der ses bort fra de nævnte kravs diskriminerende karakter, skal det imidlertid bemærkes, at mindre indgribende og mindre restriktive foranstaltninger for etableringsfriheden end dem, der følger af § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, ville gøre det muligt at nå de mål, som den ungarske regering har påberåbt sig, dvs. at sikre sig, at SZÉP-kortudstederne giver de garantier for økonomisk solvens, professionalisme og tilgængelighed, som forekommer nødvendige med henblik på beskyttelse af brugerne af sådanne kort og kreditorerne.

- 94 Som Kommissionen har gjort gældende, synes dette at gælde de foranstaltninger, som, forudsat at det sikres, at de opfylder kravene i EU-retten, f.eks. tager sigte på at undergive SZÉP-kortudstederen en tilsynsordning eller en bankgaranti- eller forsikringsordning (jf. analogt dom Kommissionen mod Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, præmis 43), og som for udstederen fastsætter anvendelse af telefontjenester eller handelsagenter.
- 95 Det følger af de ovenstående betragtninger, at de krav, der er opregnet i § 13, litra a)-c), i regeringsdekret nr. 55/2011, tilsidesætter bestemmelserne i artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, således at det tredje klagepunkt skal tages til følge.

– Om det fjerde klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af artikel 16 i direktiv 2006/123

Parternes argumenter

- 96 Med sit fjerde klagepunkt har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, for så vidt som bestemmelsen kræver, at der for udstedelsen af SZÉP-kortet findes et ungarsk forretningssted, tilsidesætter artikel 16 i direktiv 2006/123.
- 97 Efter dette direktivs artikel 16, stk. 2, litra a), er det nemlig udtrykkeligt forbudt medlemsstaterne at pålægge en leverandør af tjenesteydelser, der er etableret i en anden medlemsstat, en forpligtelse til at have et forretningssted på deres område, medmindre kravene i denne artikel 16, stk. 1, er opfyldt, dvs. at den omhandlede foranstaltning ikke er diskriminerende, begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet, og at den er nødvendig og forholdsmæssig.
- 98 De generelle hensyn om forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af kreditorer, som den ungarske regering har påberåbt sig, er ikke omfattet af de kategorier af hensyn, der således nævnes i direktivets artikel 16, stk. 1, og nævnte regering har desuden ikke – hvad angår de hensyn, som den har påberåbt sig – godtgjort nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den omtvistede foranstaltning.
- 99 Kommissionen har i øvrigt bestridt, at samme direktivs artikel 16 ikke skulle finde anvendelse i den foreliggende sag. Ifølge nævnte institution er det i praksis – i modsætning til, hvad den ungarske regering i denne henseende har gjort gældende – ganske tænkeligt, at et selskab, der er etableret i en anden medlemsstat, grænseoverskridende udsteder SZÉP-kortene, bl.a. til og fra områder, der er forholdsvis tæt på grænsen, uden at være etableret i Ungarn. En sådan virksomhed har desuden ret til på det ungarske område at anvende de faciliteter, der er nødvendige for at udføre virksomhedens tjenesteydelser, uden at være forpligtet til at etablere sig dér.
- 100 Den ungarske regering har heroverfor indledningsvis gjort gældende, at lovgivningen om SZÉP-kortet kun skal prøves med hensyn til etableringsfriheden, eftersom den frie udveksling af tjenesteydelser i den foreliggende sag er ganske sekundær i forhold til etableringsfriheden og kan være forbundet hermed. Ifølge den nævnte regering indebærer udstedelsen af sådanne kort nemlig – bl.a. i betragtning af de oplysninger, som der allerede er redegjort for i denne doms præmis 79 – at den erhvervsdrivende er forankret i det økonomiske og sociale liv i den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, og at den erhvervsdrivende dér varigt og kontinuerligt udbyder sine tjenesteydelser fra et forretningssted beliggende i denne medlemsstat, og dette til hele medlemsstatens område og ikke kun til visse grænseområder.
- 101 Den ungarske regering har desuden gjort gældende, at selv hvis det antages, at en leverandør af tjenesteydelser ønsker at udøve en sådan virksomhed som led i grænseoverskridende virksomhed, begrundes den pågældende virksomheds objektive egenskaber og de allerede påberåbte almene hensyn

om beskyttelse af forbrugerne og kreditorerne, at den omhandlede nationale lovgivning knytter udøvelsen af denne virksomhed til strenge krav, som kun kan opfyldes af de tjenesteydere, der er etableret i Ungarn.

Domstolens bemærkninger

- 102 I henhold til artikel 16, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123 må medlemsstaterne ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille krav om, at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område.
- 103 Som det fremgår af dette direktivs artikel 4, nr. 5), skal der ved »etablering« forstås tjenesteyderens faktiske udøvelse af erhvervsvirksomhed som omhandlet i artikel 49 TEUF i et ikke nærmere angivet tidsrum og ved hjælp af en fast infrastruktur, hvorfra virksomheden med levering af tjenesteydelser rent faktisk udøves.
- 104 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at § 13, litra a), i regeringsdekret nr. 55/2011 bl.a. undergiver den virksomhed, der består i at udstede SZÉP-kortet, hvorom det er ubestridt, at den udgør en erhvervsvirksomhed som omhandlet i artikel 49 TEUF, den betingelse, at udstederen råder over kontorer, der er åbne for offentligheden, i alle kommuner i Ungarn med mere end 35 000 indbyggere.
- 105 Samtidig er det imidlertid åbenbart, at den nævnte bestemmelse herved forpligter enhver tjenesteyder, der ønsker at udøve nævnte virksomhed, til i Ungarn at råde over en fast infrastruktur, hvorfra aktiviteten med levering af tjenesteydelser rent faktisk udføres.
- 106 Dette er i øvrigt tilfældet i de forskellige situationer, der er omhandlet i § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, nemlig afhængigt af, om tjenesteyderen råder over sådanne kontorer selv eller gennem en selskabskoncern, som tjenesteyderen indgår i, eller i fællesskab med et gensidigt selskab, med hvilket tjenesteyderen i mindst fem år har haft et kontraktforhold. I denne henseende skal det bemærkes, at et etableringssted endda, således som det følger af 37. betragtning til direktiv 2006/123, kan bestå af et kontor, der ledes af en person, der er selvstændig, men bemyndiget til at handle på en vedvarende måde for denne, som det ville være tilfældet med et agentur.
- 107 Det følger af det ovenstående, at § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011 indfører en forpligtelse for SZÉP-kortudstederen til at have et forretningssted på ungarsk område som omhandlet i nævnte direktivs artikel 16, stk. 2, litra a).
- 108 I denne henseende skal den ungarske regerings indvending om, at denne artikel 16 i direktiv 2006/123 angiveligt skulle ophøre med at finde anvendelse, når en national foranstaltning på samme tid kan være i strid med denne artikel og de bestemmelser i direktivet, som vedrører etableringsfriheden, og at anvendelsen af den grænseoverskridende levering af tjenesteydelser synes at være af ren teoretisk karakter, eller under alle omstændigheder, i praksis, af et betydeligt mindre omfang end anvendelsen af friheden til at etablere sig i den pågældende medlemsstat med henblik på dér at levere tjenesteydelser, forkastes.
- 109 For det første må det konstateres, at den ungarske regering ikke har godtgjort, at det således i praksis er umuligt og uden interesse for en leverandør af tjenesteydelser, der er etableret i en medlemsstat, at udføre en tjenesteydelse såsom udstedelse og administration af SZÉP-kortet i en anden medlemsstat uden i sidstnævnte medlemsstat at råde over en fast infrastruktur, hvorfra denne tjenesteydelse rent faktisk udføres.
- 110 For det andet skal det bemærkes, at den ungarske regerings argument hverken finder støtte i artikel 16 i direktiv 2006/123 eller i nogen anden af direktivets bestemmelser, og at den desuden strider mod de væsentlige formål, der i den foreliggende sag forfølges af EU-lovgiver.

- 111 I denne henseende skal det således indledningsvis bemærkes, at direktivet, som det fremgår af artikel 1, sammenholdt med dets anden og femte betragtning, fastsætter almindelige bestemmelser, der tilsigter at fjerne restriktionerne for tjenesteyderes ret til frit at etablere sig i medlemsstaterne og for den frie bevægelighed for tjenesteydelser mellem sidstnævnte for at medvirke til gennemførelsen af et frit og konkurrencedygtigt indre marked (jf. dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 112 I henhold til femte betragtning har samme direktiv således bl.a. til formål, at give tjenesteydere mulighed for at udvikle deres servicevirksomhed i det indre marked enten ved at etablere sig i en anden medlemsstat eller ved at benytte sig af den frie bevægelighed for tjenesteydelser, idet de bør kunne vælge mellem disse to friheder, alt efter hvilken vækststrategi de har i den enkelte medlemsstat.
- 113 Det følger endvidere af ordlyden af artikel 2, stk. 1, og artikel 4 i direktiv 2006/123, at direktivet finder anvendelse på enhver selvstændig erhvervsvirksomhed, der normalt udføres mod betaling af en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat – uanset om han er etableret på stabil og vedvarende måde i bestemmelsesmedlemsstaten – med forbehold for udtrykkeligt udelukkede ydelser (jf. i denne retning dom Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, præmis 32).
- 114 Endelig skal medlemsstaterne i henhold til artikel 16, stk. 1, respektere tjenesteydernes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, hvori disse tjenesteydere er etableret. For sin del fastsætter denne artikel 16, stk. 2, litra a), at medlemsstaterne ikke må indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved at stille krav om, at tjenesteyderen skal have et forretningssted på deres område.
- 115 Den ungarske regerings argument, som subsidiært tilsigter at begrunde den omstvistede restriktion med betragtninger om forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af kreditorer, dvs. at sikre, at SZÉP-kortudstederne giver tilstrækkelige garantier for økonomisk solvens, professionalisme og tilgængelighed, må ligeledes forkastes.
- 116 I denne henseende – og uafhængigt dels af spørgsmålet, om et krav som det, der er omhandlet i artikel 16, stk. 2, litra a), i direktiv 2006/123, i henhold til denne artikel 16 kan begrundes, dels af den omstændighed, at de formål, som den ungarske regering således har henvist til, ikke er blandt de tvingende almene hensyn, der henvises til stk. 1 og 3 i nævnte artikel 16 – er det i den foreliggende sag tilstrækkeligt at bemærke, at et krav som det, der er opstillet i § 13, litra a), i regeringsdekret nr. 55/2011, under alle omstændigheder ikke – selv under hensyn til de nævnte formål – opfylder proportionalitetsbetingelsen i dette direktivs artikel 16, stk. 1, litra c), eftersom foranstaltninger, der er mindre indgribende og mindre restriktive for den frie udveksling af tjenesteydelser end dem, der følger af det nævnte krav, som f.eks. de krav, der er nævnt i denne doms præmis 94, ville kunne gøre det muligt – forudsat de er i overensstemmelsen med EU-retten – at nå disse mål.
- 117 Det følger af ovenstående betragtninger, at det fjerde klagepunkt skal tages til følge.

Om klagepunkterne vedrørende tilsidesættelsen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF

- 118 Da der er givet medhold i de af Kommissionens klagepunkter, der er fremført principalt vedrørende tilsidesættelse af artikel 14-16 i direktiv 2006/123, er det uforment at tage stilling til de klagepunkter, der vedrører tilsidesættelse af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som nævnte institution subsidiært har fremsat.

Om klagepunkterne vedrørende kravene for udstedelse af Erzsébet-kuponer

Parternes argumenter

- 119 I stævningen har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Erzsébet-kuponordningen, der er reguleret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011 og Erzsébet-loven, som opretter et monopol til fordel for offentlige organer på området for udstedelse af kuponer til kolde måltider, og som trådte i kraft, uden at der havde været en passende overgangsperiode eller passende overgangsbestemmelser, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som § 1, stk. 5, og § 477 i lov nr. CLVI af 21. november 2011 og Erzsébet-lovens § 2, stk. 1 og 2, samt §§ 6 og 7 fastsætter uforholdsmæssige begrænsninger.
- 120 Kommissionen har bemærket, at i henhold til indkomstskattelovens § 71, stk. 1, som ændret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011, betragtes køb af færdigretter nu kun som en naturalydelse, hvis købet sker ved anvendelse af Erzsébet-kuponer. Den har i øvrigt fremhævet, at det i henhold til de nationale bestemmelser, der er nævnt i den ovenstående præmis i denne dom, alene er feriefonden, der kan udstede sådanne kuponer.
- 121 Den monopolsituation, der således er skabt på markedet for udstedelse af kuponer, der giver ret til en sådan naturalydelse, hindrer imidlertid enhver udøvelse – for de erhvervsdrivende, der er etableret i andre medlemsstater – af deres ret til den frie udveksling af tjenesteydelser og etablering i forbindelse med nævnte virksomhed og tilsidesætter således artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Kommissionen har i denne henseende præciseret, at søgsmålet alene vedrører denne del af Erzsébet-kuponordningen og på ingen måde de socialpolitiske tiltag, der gennemføres af feriefonden inden for rammerne af programmet af samme navn, såsom den direkte og målrettede støtte til socialt udsatte personer.
- 122 Eftersom den virksomhed, der består i at udstede kuponer, som nærværende sag angår, ifølge Kommissionen udøves mod betaling, udgør en sådan virksomhed – som i øvrigt i Ungarn tidligere blev og i en række medlemsstater fortsat bliver udøvet af erhvervsdrivende selskaber – erhvervsvirksomhed, der er omfattet af traktatens anvendelsesområde. Kommissionen har med henvisning til dom *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) gjort gældende, at en sådan virksomhed navnlig ikke kan betragtes som en social foranstaltning, eftersom beslutningen om at lade de ansatte drage nytte af Erzsébet-kuponerne i form af naturalydelser på betingelser, der er skattemæssigt fordelagtige, tilkommer arbejdsgiveren, uden at der forfølges et socialt formål, der indebærer gennemførelse solidaritetsprincippet under statens tilsyn.
- 123 Kommissionen er i øvrigt af den opfattelse, at det kritiserede monopol i den foreliggende sag hverken kan begrundes i noget tvingende alment hensyn eller opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 124 Som sådanne tvingende hensyn kan nemlig hverken påberåbes den omstændighed, at indtægterne fra den pågældende virksomhed udelukkende skal gå til feriefonden til gennemførelse af sociale formål, eller at de disponible budgetmidler er utilstrækkelige, hvilket kan indebære en risiko for et alvorligt indgreb i den sociale sikringsordnings økonomiske ligevægt. I den foreliggende sag opfylder det omtvistede monopol heller ikke et behov for at bevare sammenhængen i den ungarske beskatningsordning.
- 125 For det andet forefindes der mindre indgribende midler end institutionaliseringen af et sådant monopol, som f.eks. brug af offentlige midler, opkrævning af et solidaritetsbidrag af de pågældende naturalydelser, nedsættelse af den tilsvarende skattelempelse eller køb af Erzsébet-kuponer af de offentlige myndigheder med henblik på at uddele dem til de dårligst stillede, endog en forpligtelse for udstederne til at stille sådanne kuponer til rådighed for de sociale myndigheder med henblik på at nå det mål om finansiering af de sociale ydelser, som forfølges i den foreliggende sag.

- 126 Det omtvistede monopol blev desuden indført uden en passende overgangsperiode, som på den måde har medført store tab for de virksomheder, der hidtil havde været til stede på det pågældende marked.
- 127 Heroverfor har den ungarske regering påstået Kommissionens klagepunkter afvist fra behandling i realiteten med den begrundelse, at stævningens påstande er upræcise og tvetydige.
- 128 I denne henseende indeholder de nævnte påstande først en fejlskrift, for så vidt som de vedrører §§ 1 og 5 i lov nr. CLVI af 21. november 2011, i stedet for denne lovs § 1, stk. 5. Endvidere vedrører nævnte lovs § 477 og Erzsébet-lovens § 7 alene disse loves ikrafttræden og kan derfor ikke indebære en tilsidesættelse af EU-retten. Endelig fremgår det heller ikke klart, hvorfor Kommissionen har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af EU-retten som følge af Erzsébet-lovens § 2, stk. 1 og 2, og § 6.
- 129 Den omstændighed, at Kommissionen tager sigte på alle bestemmelser, der er relevante for lovgivningen om Erzsébet-programmet, modsiger nævnte institutions påstand om, at det nærværende søgsmål ikke omhandler de socialpolitiske tiltag, der gennemføres inden for rammerne af dette program.
- 130 Vedrørende realiteten har den ungarske regering principalt gjort gældende, at det kun er såfremt en medlemsstat har valgt, at en virksomhed skal udgøre en ordinær erhvervsvirksomhed, at denne er underlagt den frie konkurrence og traktatens regler.
- 131 Dette er imidlertid ikke tilfældet med udstedelsen af Erzsébet-kuponerne, som ikke består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked, dvs. på markedsvilkår og med vinding for øje, eftersom de indtægter, der hidrører fra denne virksomhed, i medfør af Erzsébet-loven skal anvendes af feriefonden til udførelse af de opgaver af almen interesse, som er overladt til denne.
- 132 Hvad angår den retspraksis, der blev indledt med dom *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), har den ungarske regering gjort gældende, at Erzsébet-programmet rigtignok er baseret på solidaritetsprincippet, eftersom Erzsébet-kuponerne ligeledes tildeles som en direkte socialhjælp afhængig af de midler, som modtagerne råder over, og at selv når sådanne kuponer tilbydes af arbejdsgiverne til deres ansatte som lønvederlag, virker disse arbejdsgivere samtidigt som aktører, der er bevidste om, hvordan de nævnte sociale programmer finansieres. Staten udøver desuden tilsyn, eftersom feriefonden sikrer de offentlige tjenesteydelsesopgaver, der foreskrives af denne, og at en repræsentant for den minister, der er ansvarlig for Erzsébet-programmet, har til opgave at fremsætte forslag med henblik på udvikling af dette program og at forberede de retsfor skrifter, der er nødvendige for gennemførelsen af programmet.
- 133 Som følge af den gældende nye lovgivning indgår udstedelsen af Erzsébet-kuponerne således i den sociale sikringsordning, som lovgivningen tilfører midler ved skattemæssigt at tilskynde arbejdsgiverne til at blive bidragsydere til denne ordning, hvilket er i overensstemmelse med princippet om, at EU-retten ikke griber ind i medlemsstaternes kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger og til frit at sikre finansieringen og den økonomiske ligevægt heraf.
- 134 Den ungarske regering har desuden gjort gældende, at for så vidt som kuponer, såsom Erzsébet-kuponerne, giver ret til en skattefordel og således kun giver mening inden for rammerne af en given medlemsstats skattepolitik, er markedet for nævnte kuponer ikke et grænseoverskridende marked, men et rent nationalt marked, der kun eksisterer, hvis den pågældende medlemsstat indfører det, således at sidstnævnte bl.a. frit kan vælge selv at udstede de nævnte skattepolitiske instrumenter eller at åbne denne virksomhed for konkurrencen.

- 135 En analogislutning fra situationen på området for hasardspilsvirksomhed kan i øvrigt ikke foretages, eftersom der i den foreliggende sag hverken er mulighed for, at en udsteder trænger ind på markedet i en bestemt medlemsstat med kuponer, der er udstedt og markedsført inden for rammerne af en anden medlemsstats skattelovgivning, eller følgelig, at »lignende« virksomhed bedrives i den første medlemsstat.
- 136 Subsidiært har den ungarske regering gjort gældende, at indførelsen af et statsmonopol under alle omstændigheder er begrundet i tvingende almene hensyn, som følger af social-, løn- og skattepolitikken.
- 137 For det første henhører det i denne henseende under socialpolitikken i hver medlemsstat frit at vælge den måde, hvorpå sociale ydelser skal finansieres på medlemsstatens område. I modsætning til spille- og væddemålsvirksomhed, som skaber risiko for afhængighed og svig og derfor skal styres og reduceres, er der – hvad angår udstedelse af Erzsébet-kuponer – ikke nogen gyldig grund til at kræve, at finansieringen af almenyttige aktiviteter blot er en ekstra fordel.
- 138 Idet enhver medlemsstat frit kan fastsætte, i hvilket omfang sådanne kuponer, der giver ret til en skattefordel, kan fordeles til lønmodtagerne og omfanget af denne fordel, kan den for det andet ligeledes fortsat frit forbeholde sig udstedelsen heraf i henhold til dens løn- og skattepolitik.
- 139 Hvad angår foranstaltninger, der angiveligt er mindre skadelige for konkurrencen, således som Kommission har anført, har den ungarske regering gjort gældende, at selv om et alment hensyn, der forfølges af en medlemsstat, kunne opnås gennem andre midler, som f.eks. ved at organisere denne virksomhed i henhold til markedsvilkår og ved at beskatte denne aktivitet, har Domstolen allerede i dom Läärä m.fl. (C-124/97, EU:C:1999:435) anerkendt, at det at tildele den pågældende virksomhed til et offentligt organ, der er forpligtet til at anvende de samlede indtægter til et bestemt formål, er et mere effektivt middel til at nå det forfulgte formål.
- 140 Hvad i øvrigt angår den påståede manglende tilstrækkelige overgangsperiode har den ungarske regering gjort gældende, at Kommissionen ikke har underbygget sine påstande om de konkrete konsekvenser for de pågældende erhvervsdrivende af ikrafttrædelsen af de nationale bestemmelser, der indfører det omtvistede monopol. Hvad desuden angår indrømmelsen af skattefordele kan virksomhederne ikke have en forventning om, at der ikke sker ændringer af den gældende lovgivning.

Domstolens bemærkninger

– Formaliteten

- 141 I medfør af artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis herom skal stævningen angive søgsmålets genstand, de fremførte anbringender og argumenter og en kort fremstilling af nævnte søgsmålsgrunde. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. bl.a. dom Parlamentet mod Rådet, C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 I den foreliggende sag fremgår det af de i stævningen nedlagte påstande og af de i stævningen fremsatte argumenter, at Kommissionen med sit anbringende gør gældende, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF er tilsidesat, idet den nationale lovgivning, der er angivet i stævningen, giver et nationalt

offentligt organ monopol på at udstede kuponer, som gør det muligt, på skattemæssigt fordelagtige vilkår, at bevilge en naturalydelse i form af færdigretter, og idet indførelsen af et sådant monopol er sket uden passende overgangsforanstaltninger.

- 143 Hvad først angår den skrivfejl, der har ledt Kommissionen til i stævningens påstande at henvise til §§ 1 og 5 i lov nr. CLVI af 21. november 2011, og som i mellemtiden har givet anledning til nævnte institutions fremsendelse af en rettelse, må det konstateres, at Kommissionen ikke har vildledt den ungarske regering med hensyn til rækkevidden af nærværende søgsmål, idet nævnte regering i øvrigt i svarskriftet indledningsvis har bemærket, at dette punkt klart må læses som omfattende denne lovs § 1, stk. 5, hvis bestemmelse har til formål at ændre indkomstskattelovens § 3, nr. 87.
- 144 Hvad dernæst angår § 477 i ovennævnte lov nr. CLVI af 21. november 2011 og Erzsébet-lovens § 7 kan den omstændighed, at Kommissionen har henvist til disse bestemmelser i påstandene, let forklares, eftersom de nævnte bestemmelser vedrører datoen for ikrafttrædelsen af de omtvistede nationale bestemmelser, som af Kommissionen bl.a. – således som det er blevet anført – kritiseres for ikke at indeholde passende overgangsforanstaltninger.
- 145 Endelig tages der, som det fremgår af såvel ordlyden af påstandene i stævningen som af stævningens anbringender, kun sigte på Erzsébet-lovens § 2, stk. 1 og 2, og § 6, i lighed med § 1, stk. 5, i lov nr. CLVI af 21. november 2011, for så vidt som det fremgår af disse nationale bestemmelser, at feriefonden bliver tildelt et monopol for så vidt angår udstedelsen af kuponer, der giver arbejdsgiveren mulighed for på skattemæssigt fordelagtige betingelser at tildele sine ansatte en naturalydelse i form af kuponer, der giver mulighed for køb af færdigretter.
- 146 Under disse omstændigheder må det fastslås, at stævningen opfylder de krav, der er anført i denne doms præmis 141, således at den ungarske regerings formalitetsindsigelse må afvises.

– Om realiteten

- 147 For det første må det afgøres, om den udstedelse af kuponer, som dette søgsmål vedrører, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF og 56 TEUF, eller om det unddrager sig dette med den begrundelse, at det ikke udgør en erhvervsvirksomhed, således som den ungarske regering har gjort gældende.
- 148 Hvad angår etableringsfriheden som sikret ved artikel 49 TEUF skal det bemærkes, at dennes formål er at åbne mulighed for, at en statsborger i en medlemsstat kan foretage en sekundær etablering i en anden medlemsstat for at udøve sin virksomhed dér, og således inden for Unionen at begunstige det økonomiske og sociale samarbejde inden for området selvstændig erhvervsvirksomhed. Etableringsfriheden har i denne henseende til formål at give en unionsborger mulighed for på stabil og vedvarende måde at kunne deltage i det økonomiske liv i en anden medlemsstat end sin egen og få fordel heraf ved i værtsmedlemsstaten rent faktisk at udøve erhvervmæssig virksomhed ved hjælp af en fast indretning i et ikke nærmere angivet tidsrum (jf. i denne retning bl.a. dom Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, præmis 53 og 54 samt den deri nævnte retspraksis).
- 149 Som det fremgår af retspraksis, kan en sådan erhvervsvirksomhed bestå i at udbyde både varer og tjenesteydelser (jf. i denne retning bl.a. dom Pavlov m.fl., C-180/98 – C-184/98, EU:C:2000:428, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).
- 150 Hvad angår den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastlagt i artikel 56 TEUF, dækker den alle tjenesteydelser, der ikke tilbydes på stabil og vedvarende måde fra et forretningssted i bestemmelsesmedlemsstaten (jf. bl.a. domme Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 22, og Kommissionen mod Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, præmis 25).

- 151 I henhold til artikel 57 TEUF betragtes som tjenesteydelser i traktaternes forstand de ydelser, der normalt udføres mod betaling, og som især omfatter virksomhed af handelsmæssig karakter.
- 152 Som Domstolen gentagne gange har anført, kan dette begreb ikke fortolkes indskrænkende (jf. i denne retning bl.a. dom *Deliège*, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 153 I henhold til Domstolens faste praksis forstås ved det nævnte begreb »ydelser, der normalt udføres mod betaling«, idet det væsentlige kendetegn ved betalingen findes i det forhold, at den udgør det økonomiske modstykke til den pågældende tjenesteydelse (jf. bl.a. dom *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 28 og 29 samt den deri nævnte retspraksis).
- 154 Den afgørende faktor, som bringer en aktivitet inden for anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser og dermed de bestemmelser, der vedrører etableringsfriheden, er aktivitetens økonomiske karakter, nemlig at aktiviteten ikke må udøves vederlagsfrit. Til gengæld og i modsætning til, hvad den ungarske regering har gjort gældende, er det i denne henseende ikke nødvendigt, at tjenesteyderen søger at opnå fortjeneste (jf. i denne retning dom *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, præmis 32 og 33 samt den deri nævnte retspraksis).
- 155 Det er i øvrigt uden betydning, hvem der betaler tjenesteyderen for den nævnte tjenesteydelse. Artikel 57 TEUF kræver nemlig ikke, at tjenesteydelsen betales af dem, der modtager ydelsen (jf. bl.a. dom *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 156 Hvad imidlertid angår den virksomhed, der består i udstedelse og administration af *Erzsébet*-kuponerne, og som er omhandlet i denne sag, er det ubestridt, at den tjenesteydelse, der udføres af feriefonden til fælles fordel for arbejdsgiverne, deres ansatte og de leverandører, der tager imod disse kuponer, giver anledning til betaling af en økonomisk modydelse til feriefonden, som har karakter af betaling for sidstnævnte (jf. analogt dom *Danner*, C-136/00, EU:C:2002:558, præmis 27).
- 157 Med hensyn til den omstændighed, at den nationale lovgivning fastsætter, at de indtægter, der opnås af feriefonden gennem nævnte virksomhed, udelukkende skal anvendes til visse almenyttige formål, skal det bemærkes, at den ikke er tilstrækkelig til at ændre karakteren af den pågældende virksomhed og til at fratage den dens økonomiske karakter (jf. i denne retning bl.a. dom *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, præmis 35).
- 158 Hvad i øvrigt angår den retspraksis, som er afspejlet i dom *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) og udviklet inden for det konkurrenceretlige område, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv hvis det antages, at denne dom finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, har den ungarske regering på ingen måde godtgjort, at den virksomhed, der består i at udstede *Erzsébet*-kuponer, som dette søgsmål vedrører, gennemfører solidaritetsprincippet, således som det kræves bl.a. i henhold til denne retspraksis, for at det kan fastslås, at der foreligger en social aktivitet, mere end en økonomisk.
- 159 Dels må det – således som Kommissionen har gjort gældende, og som generaladvokaten har anført i punkt 207 i forslaget til afgørelse – således konstateres, at beslutningen om at tildele de ansatte *Erzsébet*-kuponerne eller ej giver disse ansatte mulighed for at modtage naturalydelser i form af færdigretter, og at fastsættelsen af beløbsstørrelsen af disse kuponer er overladt til arbejdsgiverens skøn og på ingen måde afhænger af den pågældende ansattes personlige og navnlig økonomiske forhold.
- 160 Dels skal det hvad angår den af den ungarske regering påberåbte omstændighed, hvorefter kuponerne, som ligeledes benævnes under betegnelsen »*Erzsébet*«, kan tildeles direkte af feriefonden som social hjælp til visse dårligt stillede personer særligt med henblik på at finansiere ferierne, bemærkes, at denne omstændighed, hvis den blev anset for godtgjort, ville forblive uden betydning for den

økonomiske kvalifikation af den virksomhed, der består i at udstede Erzsébet-kuponer, og som Kommissionens søgsmål særligt vedrører, dvs. den virksomhed, der, således som det er blevet anført, består i at udstede kuponer, der giver mulighed for at købe færdigretter, som arbejdsgiveren på skattemæssigt fordelagtige vilkår kan tildele sine ansatte som naturalydelse.

- 161 Hvad angår det skattemæssige aspekt skal det tilføjes, at den omstændighed, at de pågældende tjenestemodtagere begunstiges skattemæssigt, på ingen måde berører det forhold, at den nævnte tjenesteydelse udføres af udstederen mod betaling, således at nævnte virksomhed, som således opfylder den definition af en tjenesteydelse, som traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser indeholder, omfattes af disse sidstnævnte (jf. i denne retning domme Skandia og Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, præmis 22-28, og Kommissionen mod Tyskland, C-318/05, EU:C:2007:495, præmis 65-82).
- 162 Det følger af de ovenstående betragtninger, at en virksomhed såsom udstedelsen af Erzsébet-kuponer, som er genstand for søgsmålet, skal betragtes som en »tjenesteydelse« i artikel 57 TEUF's forstand og mere generelt som en erhvervsvirksomhed, der er omfattet af anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden.
- 163 Hvad for det andet angår den ungarske regerings anbringende om, at udstedelsen af kuponer, der medfører en naturalydelse i medfør af skattelovgivningen i den enkelte værtsmedlemsstat, ikke kan anvendes analogt med den virksomhed, som udstedere, der er etableret i de andre medlemsstater, udfolder i disse medlemsstater, således at disse udstedere ikke kan påberåbe sig retten til fri udveksling af tjenesteydelser, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den ret, som en erhvervsdrivende, der er etableret i en medlemsstat, i henhold til artikel 56 TEUF har til at udbyde tjenesteydelser i en anden medlemsstat, således ikke er underlagt en betingelse om, at nævnte erhvervsdrivende også udbyder sådanne tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret. Det bemærkes herved, at artikel 56 TEUF kun kræver, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, som modtageren er etableret i (jf. bl.a. dom Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 164 For det tredje er det ubestridt, at en national lovgivning som den omhandlede, der underlægger udøvelsen af en erhvervsvirksomhed en eksklusivordning til fordel for en eneste offentlig eller privat udbyder, udgør en restriktion både for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning bl.a. domme Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 29, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 33 og 34, og Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 68 og 107).
- 165 For det fjerde er det dog fortsat nødvendigt at efterprøve, om denne hindring for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, således som den ungarske regering har gjort gældende, i den foreliggende sag i overensstemmelse med Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning bl.a. dom Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 166 I henhold til Domstolens faste praksis kan sådanne restriktioner nemlig ikke begrundes, medmindre de varetager tvingende almene hensyn, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det almenyttige formål, som de forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (jf. bl.a. domme Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 31, og OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, præmis 70).
- 167 Hvad dels angår de begrundelser, der vedrører de socialpolitiske hensyn, som den ungarske regering har fremført, skal det for det første bemærkes, at den blotte omstændighed, at det provenu, der fremkommer af en erhvervsvirksomhed, som udøves inden for rammerne af særlige rettigheder eller enerettigheder, anvendes til finansiering af sociale aktiviteter eller projekter, således som det fremgår af Domstolens faste praksis, der er udviklet vedrørende spille- og væddemålssektoren, ikke udgør en begrundelse, der kan betragtes som en objektiv begrundelse for en restriktion for den frie udveksling

af tjenesteydelser (jf. i denne retning bl.a. domme Läärä m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, præmis 36, og Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 104).

- 168 Selv om Domstolen ganske vist i forbindelse med spille- og væddemålsvirksomhed har anerkendt, at en restriktion såsom tildelingen af et monopol til et offentligt organ, der bl.a. skal finansiere sociale aktiviteter eller projekter, kunne være begrundet, fremgår det af Domstolens praksis, at dette kun har været tilfældet med hensyn til en række tvingende almene hensyn, som bl.a. formålene om beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillervirksomhed samt hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen, og under hensyntagen til visse moralske, religiøse og kulturelle særegenheder, der omgiver den nævnte virksomhed (jf. i denne retning bl.a. domme Läärä m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 41 og 42, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 66, 67 og 72, samt Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 79 og 81-83).
- 169 Det må konstateres, at hvad angår en virksomhed som den, dette søgsmål vedrører, mangler der imidlertid sammenlignelige formål og særegenheder.
- 170 Hvad for det andet angår det argument, der ligeledes er blevet påberåbt af den ungarske regering, hvorefter tildelingen af det omtvistede monopol er den eneste mulighed for – i mangel af disponible budgetmidler – at gennemføre de sociale tiltag, der er overladt feriefonden, skal det bemærkes, at den omstændighed, at indtægterne fra monopolindehaveren udgør en kilde til finansiering af sociale programmer, ikke kan begrunde en restriktion for etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 171 Hvad dels angår den ungarske regerings påstand om, at en medlemsstat fortsat frit i henhold til sin løn- og skattepolitik kan indføre et monopol som det omhandlede, skal det indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne skal udøve deres kompetence på området for direkte beskatning under overholdelse af EU-retten og navnlig af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. i denne retning bl.a. domme Skandia og Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis, samt Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis). Det samme gælder med hensyn til den politik, som medlemsstaterne forfølger på beskæftigelsesområdet, bl.a. på lønområdet (jf. i denne retning domme Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, præmis 24, Kommissionen mod Tyskland, C-341/02, EU:C:2005:220, præmis 24, og ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 39-41).
- 172 I den foreliggende sag har den ungarske regering, som har påberåbt sig sin kompetence på løn- og skatteområdet, imidlertid hverken redegjort for, på hvilken måde indførelsen af et offentligt monopol, som udsteder kuponer, der giver ret til en skattefordel og kan tildeles lønmodtagere som naturalydelse, i den foreliggende sag opfylder legitime mål, der eventuelt vil kunne begrunde de restriktioner, en sådan foranstaltning medfører, for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, som EU-retten sikrer, eller på hvilken måde sådanne restriktioner opfylder kravene i proportionalitetsprincippet.
- 173 Det følger af de ovenstående betragtninger, at klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af artikel 49 TEUF og 56 TEUF som følge af, at virksomhed, der består i udstedelse af kuponer, som giver mulighed for køb af færdigretter, og som på skattemæssigt fordelagtige betingelser kan tildeles lønmodtagere som naturalydelse, undergives en monopolordning, skal tages til følge.

¹⁷⁴ Idet selve indførelsen af dette monopol således skal anses for at være i strid med de nævnte traktatbestemmelser, er det uforholdsmæssigt at tage stilling til det andet klagepunkt, som Kommissionen har fremført, og som i det væsentlige vedrører den omstændighed, at såfremt det antages, at nævnte monopol i princippet er tilladt, trådte dette – i strid med samme bestemmelser og proportionalitetsprincippet – i kraft uden passende overgangsforanstaltninger.

Sagens omkostninger

¹⁷⁵ I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Ungarn har tilsidesat Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, idet det har indført og opretholdt fritidsaktivitetskortet Széchenyi, som fastsat ved regeringsdekret nr. 55/2011 af 12. april 2011 om udstedelse og anvendelse af fritidsaktivitetskortet Széchenyi, og ændret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011 om ændring af visse skattelove og andre tilknyttede retsakter, for så vidt som:**
 - nævnte regeringsdekrets § 13, sammenholdt med § 2, stk. 2, litra d), i lov nr. XCVI af 1993 om gensidige frivillige forsikringsfonde, § 2, litra b), i lov nr. CXXXII af 1997 om filialer og kommercielle agenturer, der tilhører virksomheder, som har deres hjemsted i udlandet, og § 1, § 2, stk. 1 og 2, § 55, stk. 1 og 3, og § 64, stk. 1, i lov nr. IV af 2006 om erhvervsdrivende selskaber, udelukker muligheden for, at filialer udsteder SZÉP-kortet, og derved tilsidesætter dette direktivs artikel 14, nr. 3)
 - nævnte § 13, sammenholdt med samme nationale bestemmelser, der med hensyn til de krav, der er fastsat i samme § 13, litra a)-c), ikke anerkender virksomhed, som udøves af de koncerner, hvis moderselskab ikke er et selskab oprettet i henhold til ungarsk ret, og hvis medlemmer ikke er stiftet som selskab i henhold til ungarsk ret, tilsidesætter nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra b), og artikel 15, stk. 3
 - § 13 i regeringsdekret nr. 55/2011, sammenholdt med samme nationale bestemmelser, der forbeholder muligheden for at udstede fritidsaktivitetskortet Széchenyi for banker og andre kreditinstitutter, eftersom kun disse virksomheder kan opfylde kravene i denne § 13, tilsidesætter samme direktivs artikel 15, stk. 1, artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 15, stk. 3
 - nævnte § 13 er i strid med artikel 16 i direktiv 2006/123, idet den kræver, at der for udstedelsen af fritidsaktivitetskortet Széchenyi findes et ungarsk forretningssted.
- 2) **Erzsébet-kuponordningen, der er reguleret ved lov nr. CLVI af 21. november 2011 og lov nr. CIII af 6. juli 2012 om Erzsébet-programmet, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, for så vidt som denne nationale lovgivning opretter et monopol til fordel for offentlige organer på området for udstedelse af kuponer, der giver mulighed for at købe kolde måltider, og som arbejdsgiveren på skattemæssigt fordelagtige vilkår kan tildele sine ansatte som naturalydelser.**
- 3) **Ungarn betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter