



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

23. veebruar 2016\*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 2006/123/EÜ — Artiklid 14–16 — ELTL artikkel 49 — Asutamisevabadus — ELTL artikkel 56 — Teenuste osutamise vabadus — Millistel tingimustel võivad tööandjad väljastada oma töötajatele maksusoodustusega talonge, mida saab kasutada majutuseks, meelelahutuseks ja/või toitlustuseks — Piirangud — Monopol

Kohtuasjas C-179/14,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 10. aprillil 2014 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

**Euroopa Komisjon**, esindajad: A. Tokár ja E. Montaguti, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

*versus*

**Ungari**, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós,

kostja,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen ja C. Lycourgos ning kohtunikud A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger ja A. Prechal (ettekandja) ja K. Jürimäe,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 12. mai 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 17. septembri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

\* Kohtumenetluse keel: ungari.

### otsuse

#### 1 Oma hagiavalduses palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et Ungari on 12. aprilli 2011. aasta valitsuse määruses nr 55/2011, mis reguleerib meelelahutuskaardi Széchenyi väljastamist ja kasutamist ning mida on muudetud 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega teatud maksuseaduste ja muude seotud õigusaktide muutmise kohta (edaspidi „valitsuse määrus nr 55/2011“), ette nähtud meelelahutuskaardi Széchenyi (edaspidi „SZÉP-kaart“) süsteemi kehtestamise ja jõushoidmisega rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36) osas, milles:
  - nimetatud valitsuse määruse artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes 1993. aasta XCVI seaduse, mis käsitleb vabatahtlike vastastikuseid kindlustusseltsi (edaspidi „vastastikuste kindlustusseltside seadus“), § 2 lõike 2 punktiga d, 1997. aasta CXXXII seaduse, mis käsitleb välisriigis asuvate ettevõtjate filiaale ja esindusi (edaspidi „filiaalide seadus“) § 2 punktiga b ning 2006. aasta IV seaduse äriühingute kohta (edaspidi „äriseadustik“) §-ga 1, § 2 lõigetega 1 ja 2, § 55 lõigetega 1 ja 3 ja § 64 lõikega 1, välistab SZÉP-kaardi väljastamise filiaalide poolt ja rikub seeläbi selle direktiivi artikli 14 punkti 3 ja artikli 15 lõike 2 punkti b;
  - nimetatud artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes samade siseriiklike õigusnormidega, ei tunnusta sama artikli 13 punktides a-c sätestatud tingimuste täidetuse seisukohast nende kontsernide tegevust, kelle emaettevõtja ei ole Ungari õiguse alusel asutatud äriühing ja kelle liikmed ei tegutse Ungari õiguses ette nähtud äriühingu vormis, ning rikub seeläbi nimetatud direktiivi artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3;
  - valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes samade siseriiklike õigusnormidega, kehtestab SZÉP-kaardi väljastamise õiguse ainult pankadele või krediitiasutustele, kuna ainult need isikud on võimelised täitma nimetatud artiklis 13 sätestatud tingimusi, ja rikub seeläbi viidatud direktiivi artikli 15 lõiget 1 ja lõike 2 punkti d ning lõiget 3;
  - nimetatud artikkel 13 on vastuolus direktiivi 2006/123 artikliga 16, kuna näeb SZÉP-kaardi väljastamise tingimusena ette Ungaris asutamise kohustuse;
- teise võimalusena - ulatuses, milles käesolevas punktis eespool viidatud direktiivi 2006/123 sätted ei hõlma nimetatud siseriiklike sätteid, tuvastada, et valitsuse määrusega nr 55/2011 reguleeritud SZÉP-kaardi süsteem on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56;
- tuvastada, et 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega ja 6. juuli 2012. aasta CIII seadusega Erzsébet-programmi kohta (edaspidi „Erzsébet-programmi seadus“) reguleeritud Erzsébet-talongide süsteem, mis loob avalik-õiguslikele asutustele monopoli külma toidu talongide väljastamise valdkonnas ja mis jõustus ilma sobiva üleminekuaja ja sobivate üleminekumeetmeteta, on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 osas, milles 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse § 1 lõikes 5 ja §-s 477 ning Erzsébet-programmi seaduse § 2 lõigetes 1 ja 2 ning §-des 6 ja 7 on ette nähtud ebaproportsionaalsed piirangud.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

2 Direktiivi 2006/123 põhjendustes 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 ja 73 on ette nähtud:

„(2) Konkurentsivõimeline teenuste turg on oluline majanduskasvu edendamiseks ja töökohtade loomiseks Euroopa Liidus. Praegu takistavad arvukad tõkked siseturul teenuseosutajatel, eelkõige väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel, laiendada oma tegevust väljapoole oma riigi piire ning kasutada täielikult siseturu eeliseid. See vähendab Euroopa Liidu teenuseosutajate konkurentsivõimet maailmas. Vabaturg, mis sunnib liikmesriike kõrvaldama piirangud piiriüleselt teenuste osutamisel, suurendades samal ajal läbipaistvust ja tarbijatele edastatava teabe hulka, annaks tarbijatele suurema valikuvõimaluse ja paremad teenused madalama hinnaga.

[...]

(5) Seepärast tuleks kõrvaldada takistused, mis tõkestavad liikmesriikides tegutsevate teenuseosutajate asutamisevabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, ning tagada teenuse kasutajatele ja teenuseosutajatele õiguskindlus, mis on vajalik nende kahe asutamislepingu põhivabaduse praktiliseks teostamiseks. Kuna teenuste siseturul eksisteerivad takistused mõjutavad ettevõtjaid, kes soovivad asutamise kaudu tegutseda teistes liikmesriikides või osutada teenust teises liikmesriigis, olemata seal asutatud, tuleks teenuseosutajatel võimaldada arendada siseturul teenuste valdkonnas oma tegevust kas mõnes liikmesriigis asutamise või teenuste vaba liikumise kaudu. Teenuseosutajatel peaks olema võimalik valida nende kahe vabaduse vahel vastavalt iga liikmesriigi arengustrateegiale.

[...]

(18) Käesoleva direktiivi reguleerimisalast tuleks välja jätta finantsteenused, sest kõnealuseid tegevusi käsitletakse praegu eraldi ühenduse õigusaktides, mille eesmärk nagu ka käesoleva direktiivi eesmärk on tõelise teenuste siseturu saavutamine. Seega peaks hõlmama väljajätmine kõiki finantsteenuseid, nagu panga-, krediidi-, kindlustus-, sealhulgas edasikindlustusteenused, ameti- või personaal pensioniteenused, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimisnõustamisteenused, sealhulgas teenused, mis on loetletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta direktiivi 2006/48/EÜ krediidiasutuste asutamise ja tegevuse kohta [(ELT L 177, lk 1)] I lisas.

[...]

(36) „Teenuseosutaja“ mõiste peaks hõlmama mis tahes füüsilist isikut, kes on liikmesriigi kodanik, või mis tahes juriidilist isikut, kes tegutseb liikmesriigis teenuste osutamise valdkonnas, ning kes teostab kas asutamisevabadust või kasutab teenuste vaba liikumist. Seega ei peaks piirduma teenuseosutaja mõiste üksnes piiriülese teenuse osutamisega teenuste vaba liikumise raames, vaid hõlmama ka juhtumeid, mil ettevõtja asutatakse mis tahes liikmesriigis asjaomases liikmesriigis teenuste osutamise valdkonnas tegevuse arendamiseks. [...]

(37) Koht, kus teenuseosutajal on asutatud, tuleks määrata kindlaks vastavalt Euroopa Kohtu kohtupraktikale, mille kohaselt asutamise mõiste hõlmab majandustegevuse tegelikku teostamist püsivalt asutamise kaudu määramata ajavahemikuks. [...] Asutamine ei pea toimuma tütar-ettevõtja, filiaali või esinduse vormis, vaid võib seisneda ainult kontoris, mida haldab teenuseosutaja oma personal või sõltumatu, kuid ettevõtja nimel püsivalt tegutsema volitatud isik, nagu esinduse puhul. [...]

[...]

- (40) „Olulise avaliku huviga seotud põhjuste“ mõistet, millele viidatakse käesoleva direktiivi teatavates sätetes, on Euroopa Kohus seoses [ELTL artiklitega 49 ja 56] oma kohtupraktikas kujundanud ning see võib ka edaspidi muutuda. Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste hõlmab vähemalt järgmisi valdkondi: [...] teenuste kasutajate kaitse; tarbijakaitse [...] võlausaldajate kaitse [...]

[...]

- (64) Tõelise teenuste siseturu loomiseks tuleks kaotada mis tahes asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise piirangud, mis siiani teatud liikmesriikide õigusaktides esinevad ja mis ei ole kooskõlas [ELTL artiklitega 49 ja 56]. Eelkõige tuleks keelata teenuste siseturu mõjutavad piirangud ning need võimalikult kiiresti ja süstemaatiliselt kaotada.

- (65) Asutamisevabadus rajaneb eelkõige võrdse kohtlemise põhimõttel, mille kohaselt ei ole keelatud mitte üksnes igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel, vaid ka igasugune kaudne diskrimineerimine, mille aluseks on muud põhjused, ent mis võib tuua kaasa sama tulemuse. Seega ei võiks liikmesriigis peamise või teise tegevusena teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada selliseid kriteeriume nagu asutamiskoht, elukoht, alaline asukoht või peamine teenuste osutamise koht. [...]

[...]

- (73) Läbivaatamisele kuuluvad siseriiklikes eeskirjades sätestatud nõuded, millega muudel kui kutsekvalifikatsiooniga seotud põhjustel antakse juurdepääs tegevustele üksnes teatavatele teenuseosutajatele. Kõnealused nõuded võivad hõlmata teenuseosutaja kohustust kasutada konkreetset õiguslikku vormi, eelkõige nõuet tegutseda juriidilise isikuna, üksikisiku omandis oleva äriühinguna, mittetulundusorganisatsioonina või ainult füüsiliste isikute omandis oleva äriühinguna [...]

- 3 Direktiivi 2006/123 artikli 1 „Sisu“ lõige 1 sätestab:

„Käesolev direktiiv kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.“

- 4 Nimetatud direktiivi artikkel 2 „Reguleerimisala“ näeb ette:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste tegevusalade suhtes:

[...]

- b) finantsteenused, nagu panga-, krediidi-, kindlustus- ja edasikindlustusteenused, ameti- või personaal pensioniteenused, väärtpaberi-, investeerimisfondide, makse- ja investeerimise nõustamisteenused, sealhulgas teenused, mis on loetletud direktiivi 2006/48/EÜ I lisas;

[...]“

5 Sama direktiivi artikkel 4 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- 1) „teenus“ – [ELTL artiklis 57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest;
- 2) „teenuseosutaja“ – mis tahes füüsiline isik, kes on liikmesriigi kodanik, või [ELTL artiklis 54] osutatud mis tahes juriidiline isik, kes on asutatud mõnes liikmesriigis ning kes pakub või osutab mõnda teenust;

[...]

- 4) „asukoha liikmesriik“ – liikmesriik, mille territooriumil on asjaomane teenuseosutaja asutatud;
- 5) „asutamine“ – [ELTL artiklis 49] osutatud majandustegevuse tegelik teostamine teenuseosutaja poolt määramata ajavahemiku jooksul ja püsiva infrastruktuuri abil, mille kaudu teenuste osutamine tegelikult toimub;

[...]

- 8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: [...] tarbijate, teenuste kasutajate [...] kaitse [...]

[...]

- 10) „liikmesriik, kus teenust osutatakse“ – liikmesriik, kus teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenust osutab;

[...]“

6 Direktiivi 2006/123 III peatükki pealkiri on „Teenuseosutajate asutamisevabadus“. Nimetatud direktiivi artiklid 14 ja 15 kuuluvad selle peatüki 2. jakku „Keelatud või hindamisele kuuluvad nõuded“.

7 Nimetatud direktiivi artikkel 14 „Keelatud nõuded“ sätestab:

„Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele:

[...]

- 3) piirangud teenuseosutaja vabadusele valida peamise ja teisese asutamiskoha vahel, eelkõige teenuseosutaja kohustus omada peamist asutamiskohta liikmesriigi territooriumil, või piirangud vabadusele valida esinduse, filiaali või tütarettevõtja vormis asutamise vahel;

[...]“

8 Sama direktiivi artikkel 15 „Hindamisele kuuluvad nõuded“ näeb muu hulgas ette:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme sellisel, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

[...]

b) teenuseosutaja kohustus valida teatud õiguslik vorm;

[...]

d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu, välja arvatud nõuded, mis käsitlevad direktiiviga 2005/36/EÜ hõlmatud küsimusi või mis on sätestatud muudes ühenduse õigusaktides;

[...]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;

b) vajalikkus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutatakse sama tulemus.

[...]

6. Alates 28. detsembrist 2006 ei kehtesta liikmesriigid ühtegi uut lõikes 2 loetletud tüüpi nõuet, kui see nõue ei vasta lõikes 3 sätestatud tingimustele.

[...]“

9 Direktiivi 2006/123 IV peatüki pealkiri on „Teenuste vaba liikumine“. Selle direktiivi artikkel 16 „Teenuste osutamise vabadus“, mis kuulub selle peatüki 1. jakku „Teenuste osutamise vabadus ja sellega seotud erandid“, sätestab:

„1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;

b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;

c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

2. Liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust, eelkõige järgmiste nõuete kehtestamise kaudu:

a) teenuseosutaja kohustus olla asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil;

[...]

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. [...]

[...]“

### *Ungari õigus*

#### IRPP seadus

- 10 1995. aasta CXVII seaduse füüsiliste isikute tulumaksu kohta (edaspidi „IRPP seadus“) § 71 võimaldab tööandjatel anda oma töötajatele erisoodustusi soodsatel maksustamistingimustel.
- 11 IRPP seaduse redaktsioon 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega muudetud kujul, mis jõustus 1. jaanuaril 2012 vastavalt viimati nimetatud seaduse §-le 477, sätestab § 71 lõikes 1:

„Tööandja poolt töötajale antav erisoodustus on:

[...]

b) [...]

bb) Erzsébet-talongide kujul saadud tulust osa, mis ei ületa 5000 [Ungari forinti (HUF) (umbes 16 eurot)] kuus [mis tõsteti alates 1. jaanuarist 2013 8000 Ungari forindini (umbes 26 eurot)] ning mis antakse selle soodustuse aluseks oleva õigussuhte kestuse iga alanud kuu eest (samal maksustamisaastal isegi tagasiulatavalt);

c) [SZÉP-kaardi] puhul,

ca) toetus, mille ülempiir on 225 000 Ungari forinti [(umbes 720 eurot)] ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „majutuse“ alamkontole ja mida on võimalik kasutada [valitsuse] määruses [nr 55/2011] nimetatud majutusteenuste jaoks;

cb) toetus, mille ülempiir on 150 000 Ungari forinti [(umbes 480 eurot)] ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „toitlustuse“ alamkontole ja mida on võimalik kasutada [valitsuse] määruses [nr 55/2011] nimetatud toitlustusteenuste jaoks, mida osutatakse sooja toitu pakkuvates söögikohtades (sealhulgas toitlustamine töökohas);

cc) toetus, mille ülempiir on 75 000 Ungari forinti ühel maksustamisaastal, kui see pärineb mitmelt väljastajalt, ning mis kantakse kaardi „meelelahutuse“ alamkontole ja mida on võimalik kasutada [valitsuse] määruses [nr 55/2011] nimetatud meelelahutus-, lõõgastus- või tervishoiuteenuste jaoks;

[...]“

- 12 IRPP seaduse § 3 punkt 87, mida on muudetud 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse § 1 lõikega 5, sätestab:

„Käesolevas seaduses kasutatakse mõisteid järgmistes tähendustes:

[...]

87) „Erzsébet-talongid“: talongid, mille [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Ungari riiklik turismi sihtasutus, edaspidi „MNÜA“)] väljastab elektrooniliselt või paber kandjal ja mida saab kasutada valmistoidu ja söögikohtades sooja toidu ostmiseks [...]“

Valitsuse määrus nr 55/2011

- 13 Valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt on SZÉP-kaart „ette nähtud üksnes abi saava töötaja, tema pereliikmete, tema tööandja ja ka teenuseosutaja tuvastamiseks ning seda ei kasutata elektroonilise raha hoidmiseks ega otsemakse tehingute tegemiseks“.

- 14 Nimetatud määruse artikkel 13 sätestab:

„[SZÉP]-kaardi võib väljastada iga teenuseosutaja [vastastikuste kindlustusseltside seaduse] § 2 lõike 2 punkti d tähenduses – välja arvatud füüsilised isikud ja teenuseosutajaga lepinguliselt seotud teenuseosutajad –, kes on asutatud määramata ajaks või määratud tähtajaks, mis ei ole lühem kui viis aastat alates kaardi väljastamisest, ning kes koos sama äriühinguga, mida tunnustatakse kontsernina või kes tõepoolest tegutseb kontsernina [äriseadustiku] tähenduses, või koos vastastikuste kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktis a määratletud kindlustusseltsiga, kellega teenuseosutajal on vähemalt viis aastat olnud lepinguline suhe – välja arvatud hoiuste haldamine ja investeringute tegemine – vastab kõigile järgmistele tingimustele:

- a) tal on klientidele avatud kontor Ungari igas omaavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000;
- b) viimasel lõppenud majandusaastal väljastas ta ise oma makseteenuste raames vähemalt 100 000 muud maksevahendit kui sularaha;
- c) tal on vähemalt kaks aastat kogemust selliste elektrooniliste kaartide väljastamise valdkonnas, mis annavad õiguse erisoodustustele [IRPP] seaduse § 71 tähenduses, ja oma viimase lõppenud majandusaasta andmete kohaselt on ta väljastanud enam kui 25 000 karti.

[...]“

Vastastikuste kindlustusseltside seadus

- 15 Vastastikuste kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktides a ja d on määratletud järgmised mõisted:

„a) „vabatahtlik vastastikune kindlustusselts (edaspidi „vastastikune kindlustusselts“): füüsiliste isikute (edaspidi „vastastikuse kindlustusseltsi liikmed“) poolt sõltumatus, vastastikususe, solidaarsuse ja vabatahtliku osaluse põhimõttel asutatud ühendus, mis korraldab ja rahastab teenuseid, mis täiendavad, hüvitavad või asendavad sotsiaalkindlustussüsteemi poolt osutatavaid teenuseid, nagu ka tervishoidu edendavaid teenuseid (edaspidi „teenused“). Vastastikune kindlustusselts korraldab, rahastab ja osutab oma teenuseid oma liikmete korrapäraste maksete arvel, hallates nende individuaalseid arveid. Vastastikuse kindlustusseltsi juhtimise ja vastutuse reeglid ning tema tegevusega seotud õigused on ette nähtud käesolevas seaduses;

[...]

- d) „teenuseosutaja“: iga füüsiline või juriidiline isik või õigusvõimeta äriühing, kes vastastikuse kindlustusseltsiga sõlmitud lepingu alusel teeb viimase arvel tehinguid, mis kuuluvad vastastikuse kindlustusseltsi tegevuste hulka, teevad need võimalikuks või soodustavad neid, või kes osutab ise vastastikuse kindlustusseltsi teenuseid, välja arvatud haigekassade teenuseosutajad. Teenuseosutaja on eelkõige iga isik, kes täidab eespool määratletud vastastikuse kindlustusseltsi arvel hoiustaja ülesandeid või keda vastastikune kindlustusselts on volitanud tegutsema tema rahapaigutustegevusega ja/või tagama tema raamatupidamisarvestuse ja registreeritud haldamise, samuti iga isik, kes tegeleb vastastikusele kindlustusseltsile liikmete otsimisega või kes teenuste korraldamisega haigekassade arvel. Teenuseosutaja on ka iga isik, kes teeb tehinguid seoses eespool määratletud vastastikuse kindlustusseltsiga lepingu alusel, mis on sõlmitud käesolevas punktis määratletud teenuseosutajaga“.

#### Äriseadustik

- 16 Äriseadustiku § 1 lõige 1 sätestab:

„Käesolev seadus reguleerib Ungari territooriumil asuvate äriühingute asutamist, korraldust ja toimimist [...]“

- 17 Nimetatud seaduse § 2 näeb ette:

„1. Äriühingu võib asutada ainult käesolevas seaduses ette nähtud vormis.

2. Täisühingutel (TÜ) ja usaldusühingutel (UÜ) ei ole õigusvõimet. Õigusvõime on osaühingutel (OÜ) ja aktsiaseltsidel (AS).“

- 18 Tunnustatud kontsernide kohta sätestab sama seaduse § 55:

„1. Vastavalt raamatupidamiseseadusele võivad konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandeid esitada kohustatud äriühing (valitsev äriühing) ja aktsiaselts või osaühing, kellele valitsev äriühing avaldab raamatupidamiseseaduse tähenduses otsustavat mõju (kontrollitav äriühing), otsustada tegutseda tunnustatud kontsernina, sõlmides oma ühiste ärieesmärkide saavutamiseks omavahel kontsernilepingu.

[...]

3. Tunnustatud kontsernina tegutsemise kohta kanne tegemine äriregistrisse ei loo kontserni kuuluvatest äriühingutest eraldiseisvat õigussubjekti.“

- 19 Äriseadustiku § 64 lõige 1 näeb ette:

„Paragrahv 60 sätteid kohaldatakse isegi juhul, kui kontsernileping puudub ja tunnustatud kontserni kohta ei ole kannet tehtud, tingimusel et valitseva äriühingu ja kontrollitava(te) äriühingu(te) vahel vähemalt kolm aastat toimunud kestva katkematu koostöö tulemusel tegutsevad samasse kontserni kuuluvad äriühingud sama kaubandusstrateegia kohaselt ja nende tegelik tegevus tagab kontserni toimimisest tulenevate eeliste ja ebamugavuste prognoositava ja tasakaalustatud jaotuse.“

## Filiaalide seadus

20 Filiaalide seaduse § 2 punkt b sätestab:

„Käesolevas seaduses kasutatakse mõisteid järgmistes tähendustes:

[...]

b) „filiaal“: välismaa äriühingu õigusvõimeta tegevusüksus, millel on kaubanduslik autonoomsus ja mis on siseriiklikku äriregistrisse kantud välismaa äriühingu filiaalina kui iseseisva äriühinguvormina“.

## Erzsébet-programmi seadus

21 Erzsébet-programmi seaduse § 1 näeb ette:

„Erzsébet-programmi eesmärk on olemasolevas raamistikus märkimisväärselt vähendada sotsiaalselt vähekindlustatud isikute ja eelkõige selliste laste arvu, kellel ei ole võimalik mitu korda päevas süüa, saada eakohast tervislikku toitu, olla teadmiste omandamiseks vajalikus tervislikus vormis ja saada taastumiseks vajalikku puhkust.“

22 Nimetatud seaduse § 2 sätestab:

„1. Käesolevas seaduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) „Erzsébet-programm“: iga programm ja sotsiaalteenus, mida riik korraldab ja viib ellu eesmärgiga saavutada §-s 1 nimetatud eesmärgid ning millel puudub tulunduslik roll turul,

b) „Erzsébet-talongid“: [MNÜA] väljastatavad talongid, mis on kasutatavad:

ba) valmistoidu ja söögikohtades sooja toidu ostmiseks,

bb) kindlate kaupade ja teenuste ostmiseks, mis saadakse maksja poolt tasumisele kuuluvate maksude ja lõivude maksmise või maksuvabastuse kaudu,

bc) laste hariduseks või raviks vajalike kaupade ja teenuste ostmiseks,

bd) seaduses ette nähtud sotsiaalkindlustusega seotud kaupade ja teenuste ostmiseks.

2. Erzsébet-programmi rakendamise tagab [MNÜA].

[...]“

23 MNÜA on Ungaris registreeritud avalikes huvides tegutsev sihtasutus. Ta võib talle antud vahendeid eraldada sotsiaalpuhkuste, nendega seotud teenuste osutamise ja muude sotsiaalprogrammide elluviimiseks.

24 Erzsébet-programmi seaduse §-6 lõikes 1 on ette nähtud, et „[MNÜA] võib Erzsébet-programmiga seotud ülesannete täitmiseks sõlmida kokkuleppeid tsiviilorganisatsioonide, äriühingute ja kõigi muude füüsiliste või juriidiliste isikutega“.

25 Nimetatud seaduse § 7 käsitleb seaduse jõustumist.

## Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

- 26 Komisjon leidis, et kuna Ungari võttis 2011. aasta jooksul vastu uued siseriiklikud õigusnormid, mis puudutavad toidu-, meelelahutus- ja puhkusetalonge, on ta rikkunud direktiivi 2006/123 artiklitest 9 ja 10, artikli 14 punktist 3, artikli 15 lõikest 1, lõike 2 punktidest b ja d, lõikest 3 ja artiklist 16 ning ELTL artiklitest 49 ja 56 tulenevaid kohustusi, mistõttu saatis komisjon 21. juunil 2012 sellele liikmesriigile märgukirja. Ungari märkis 20. juulil 2012 vastuseks saadetud kirjas, et ta vaidleb väidetavatele rikkumistele vastu.
- 27 Komisjon saatis 22. novembril 2012 põhjendatud arvamuse, milles ta jäi oma seisukoha juurde, et nimetatud siseriiklikud õigusnormid rikuvad kõiki eespool viidatud liidu õiguse sätteid, välja arvatud siiski nimetatud direktiivi artikkel 10, mille rikkumise väitest loobuti. Seetõttu palus see institutsioon Ungaril võtta vajalikke meetmeid oma normide põhjendatud arvamusega kooskõlla viimiseks ühe kuu jooksul alates arvamuse kättesaamisest.
- 28 Kuna komisjon ei nõustunud selgitustega, mille see liikmesriik talle 27. detsembri 2012. aasta vastuses esitas, esitas ta käesolevas asjas hagi.

## Hagi analüüs

- 29 Oma hagi esitab komisjon erinevaid etteheiteid seoses tingimustega, millele peab Ungari õigusnormide kohaselt vastama soodsatel maksustamistingimustel niisuguste instrumentide väljastamise tegevus, mille esitamisel on palgatöötajatel õigus saada teenuseosutajatelt teatud majutus-, meelelahutus- ja/või toitlustusteenust, mida käsitatakse töötajatele nende tööandja poolt antava erisoodustusena.
- 30 Käesolevas asjas puudutavad need etteheited täpsemalt õiguslikku regulatsiooni, mida kohaldatakse nendest instrumentidest kahe suhtes, mis on esiteks SZÉP-kaart ja teiseks Erzsébet-talongid, mida teineteise järel järgnevalt analüüsitakse.

### *Etteheited seoses SZÉP-kaardi väljastamise tingimustega*

- 31 Komisjon märgib eelkõige, et IRPP seaduse §-i 71 lõige 1 võimaldab toitlustuskohtade ja avalike toitlustusasutuste poolt, välja arvatud töölissööklad, toitlustusteenuse pakkumist pidada selle seaduse tähenduses erisoodustusena ainult SZÉP-kaardi kasutamisel.
- 32 Ent nimetatud kaardi väljastamise tingimused, mis on sätestatud valitsuse määruse nr 55/2011 artiklis 13, on nii piiravad, et selle kohaselt saab neid välja anda ainult väga väike ettevõtjate ring.
- 33 Oma hagi leiab komisjon esiteks, et oma piirava laadi tõttu rikuvad need tingimused mitmes aspektis direktiivi 2006/123 artikleid 14-16. Teise võimalusena väidab ta, et need tingimused rikuvad ELTL artikleid 49 ja 56.

### *Etteheited seoses direktiivi 2006/123 rikkumisega*

- 34 Kõigepealt olgu märgitud, et nagu nähtub ka poolte esitatud selgitustest, on SZÉP-kaart soodsatel maksustamistingimustel välja antav instrument, mille esitamisel on palgatöötajatel õigus saada teenuseosutajatelt, kes on selle instrumendi väljastajaga lepingulises suhtes, hulga konkreetseid teenuseid, nimelt majutusteenust, teatud meelelahutusteenuseid ja toitlustusteenust, mida käsitatakse töötajatele nende tööandja poolt antava erisoodustusena, kusjuures neid teenuseosutajaid tasustab hiljem nende instrumentide väljastaja vastavalt lepingulistele kohustustele, mis seovad teda tööandjaga.

- 35 Valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 2 lõike 2 punkt a täpsustab, et SZÉP-kaart on ette nähtud üksnes abi saava töötaja ja teenuseosutaja tuvastamiseks ning et seda ei kasutata elektroonilise raha hoidmiseks ega otsemakse tehingute tegemiseks.
- 36 Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktides 62-65, ei saa selle kaardi väljastamise tegevust lugeda seega „finantsteenuseks“, mis direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punkti b kohaselt jääb välja selle direktiivi kohaldamisalast, mida Ungari valitsus ei ole ka Euroopa Kohtus kahtluse alla seadnud.
- Esimene etteheide, et rikutud on direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 ja artikli 15 lõike 2 punkti b

#### Poolte argumendid

- 37 Oma esimeses etteheites, nagu see sõnastati komisjoni hagi nõudes, palus komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes vastastikuste kindlustusseltside seaduse § 2 lõike 2 punktiga d, filiaalide seaduse § 2 punktiga b ning äriseadustiku §-ga 1, § 2 lõigetega 1 ja 2, § 55 lõigetega 1 ja 3 ning § 64 lõikega 1, välistab filiaalide õiguse SZÉP-kaarte väljastada, rikub see direktiivi 2006/123 artikli 14 punkti 3 ja artikli 15 lõike 2 punkti b.
- 38 Vastates aga Euroopa Kohtu küsimusele, märkis komisjon siiski kohtuistungil, et ta loobub selle etteheite teisest osast, mis käsitles nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti b rikkumist.
- 39 Mis puudutab etteheite seda osa, mis käsitleb nimetatud direktiivi artikli 14 punkti 3 rikkumist, siis väidab komisjon, et käesoleva kohtuotsuse punktis 37 nimetatud siseriiklikest sätetest nende koosmõjus tuleneb, et välismaa äriühingute filiaalid ei saa olla „teenuseosutajad“ valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 tähenduses ja neil ei ole seega õigust SZÉP-kaarte väljastada.
- 40 Ent niisugune välistamine on vastuolus direktiivi 2006/123 artikli 14 punktiga 3, mis keelab resoluutselt ja tingimusteta liikmesriikidel seada oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu eeltingimuseks vastavuse nõudele, mis piirab teenuseosutaja vabadust valida peamise ja teisese asutamiskoha vahel, piirates sealhulgas vabadust valida esinduse, filiaali või tütarettevõtja vormis asutamise vahel.
- 41 Enda kaitseks väidab Ungari valitsus sisuliselt, et kuna välismaa äriühingute filiaalide välistamine võimaldab tagada, et SZÉP-kaartide väljastaja on nõuetekohaselt Ungari majandusellu integreerunud ja omab seega vajalikke kogemusi ja infrastruktuuri, on see meede põhjendatud eesmärkidega, mida käesolevas asjas saavutada tahetakse ja mis on tarbijate, nimelt SZÉP-kaarte kasutavate töötajate ja võlausaldajate, nimelt teenuseosutajate, kes nõustuvad nende kaartide kasutamisega, kaitse kaardi väljaandja maksujõuetusega seotud riskide eest.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 42 Kõigepealt olgu märgitud, et käesolevas asjas puudub poolte vahel vaidlus selles, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 – tõlgendatuna koosmõjus käesoleva kohtuotsuse punktis 37 loetletud muude siseriiklike õigusnormidega – kohaselt ei ole teistes liikmesriikides asutatud äriühingute Ungari filiaalidel õigust tegutseda Ungaris SZÉP-kaartide väljastajatena.
- 43 Selle kohta tuleb meenutada, et direktiivi 2006/123 artikkel 14 keelab liikmesriikidel seada oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavuse mõnele nõudele, mis on loetletud selle normi punktides 1–8, kohustades neid pigem viidatud nõudeid kiiresti ja järjekindlalt kaotama (kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 26).

- 44 Keelatud nõuete hulgas on muu hulgas – nagu nähtub nimetatud direktiivi artikli 14 punktist 3 – need, mis piiravad teenuseosutaja vabadust valida peamise ja teise asutamiskoha vahel ja vabadust valida esinduse, filiaali või tütarettevõtja vormis asutamise vahel. Ent just selline piirang on kehtestatud vaidlustatud siseriiklike õigusnormidega, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 42.
- 45 Mis puudutab Ungari valitsuse põhjendusi, siis on Euroopa Kohus juba otsustanud, et nii direktiivi 2006/123 artikli 14 sõnastusest kui ka selle direktiivi üldisest ülesehitusest tuleneb, et selles artiklis loetletud nõuded ei ole põhjendatavad (kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punktid 28-35).
- 46 Euroopa Kohus on selle kohta nimelt toonitanud, et ilma põhjendamisvõimaluseta keelu eesmärk on tagada järkjärguline ja kiire selliste asutamisevabaduse piirangute kaotamine, mida liidu seadusandja ja Euroopa Kohtu praktika peavad siseturu toimimist oluliselt kahjustavaks, ja seega täidab see eesmärgi, mis on EL toimimise lepinguga kooskõlas (kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 39).
- 47 Seega kuigi ELTL artikli 52 lõige 1 lubab liikmesriikidel selles sättes nimetatud alustel põhjendada siseriiklike meetmeid, mis on käsitatavad asutamisevabaduse piiranguna, ei tähenda see siiski, et liidu seadusandja – võttes vastu teise õiguse akti nagu direktiiv 2006/123, et täpsustada ühte aluslepinguga kehtestatud põhivabadust – ei võiks teatavaid erandeid piirata, seda enam, kui asjaomane teise õiguse säte, nagu käesolevas asjas, kordab vaid Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on selline nõue, nagu käsitletakse käesolevas kohtuasjas, vastuolus põhivabadustega, millele ettevõtjad võivad tugineda (vt selle kohta kohtuotsus Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punkt 40).
- 48 Neid kaalutlusi arvestades tuleb nõustuda esimese etteheitega osas, mis puudutab nimetatud direktiivi artikli 14 punkti 3 rikkumist.

– Teine etteheide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3

#### Poolte argumendid

- 49 Teises etteheites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes käesoleva kohtuotsuse punktis 37 loetletud muude siseriiklike õigusnormidega, ei tunnusta sama artikli 13 punktides a-c sätestatud tingimuste täidetuse seisukohast nende kontsernide tegevust, kelle emaettevõtja ei ole Ungari õiguse alusel asutatud äriühing ja kelle liikmed ei tegutse Ungari õiguses ette nähtud äriühingu vormis, ning rikub seeläbi direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3.
- 50 Selle kohta meenutab komisjon, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13 näeb ette, et SZÉP-kaartide väljastamiseks peab teenuseosutaja vastama artikli 13 punktides a-c märgitud tingimustele kas äriseadustikus ette nähtud tunnustatud kontserni kaudu või tööpoolest kontsernina tegutseva äriühingute rühma kaudu, kuhu ta ka kuulub.
- 51 Kuid selle institutsiooni hinnangul saab vastavalt selle seaduse § 55 lõigetele 1 ja 3 ning §-le 64 niisuguse kontserni valitsevaks äriühinguks olla ainult äriühing, samuti peab nimetatud seaduse § 1 lõike 1 ja § 2 lõike 1 kohaselt see äriühing asuma Ungari territooriumil ja olema asutatud ainult samas seaduses ette nähtud vormis. Lisaks näeb viidatud § 55 lõige 1 kontsernide kohta ette, et valitsev äriühing saab olla ainult OÜ või AS, mis on asutatud Ungari õiguse alusel ja asub Ungaris.

- 52 Need nõuded rikuvad seega direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti b ja lõiget 3, mis näevad ette, et ettevõtjaid ei saa kohustada olema asutatud teatavas kindlas õiguslikus vormis, välja arvatud juhul, kui see kohustus ei ole diskrimineeriv ning kui see on vajalik ja proportsionaalne. Need nõuded on aga diskrimineerivad, sest seavad ilmselgelt ebasoodsamasse olukorda äriühingud, kelle asukoht ei ole Ungaris; samuti ei ole Ungari valitsus konkreetselt tõendanud, et need nõuded on vajalikud ja proportsionaalsed.
- 53 Oma kaitses väidab Ungari valitsus sisuliselt, et kontserni kuulumisega seotud piirangud võimaldavad tagada, et väljastaja on nõuetekohaselt Ungari majandusellu integreerunud ja omab nõutud vajalikke kogemusi ja infrastruktuuri, eelkõige SZÉP-kaartide sarnaste elektrooniliste kaartide väljastamise ja haldamise valdkonnas, mistõttu on need piirangud põhjendatud tarbijate ja võlausaldajate kaitse eesmärki arvestades, millele viidati juba käesoleva kohtuotsuse punktis 41.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 54 Olgu meenutatud, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 1 kohaselt on liikmesriigid kohustatud kontrollima, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud selle artikli lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagama, et kõik taolised nõuded on kooskõlas selle artikli lõikes 3 sätestatud tingimustega.
- 55 Nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 2 punkt b reguleerib nõudeid, mis seavad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks teenuseosutaja kohustuse olla asutatud teatud kindlas õiguslikus vormis.
- 56 Selle direktiivi artikli 15 lõikes 3 loetletud kumulatiivsed tingimused puudutavad esiteks nende nõuete mittediskrimineerivat laadi, see tähendab need ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel, teiseks nende vajalikkust, see tähendab nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega, ja kolmandaks proportsionaalsust, see tähendab need nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks, need ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.
- 57 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõige 6 sätestab ka, et alates 28. detsembrist 2006 ei kehtesta liikmesriigid ühtegi uut artikli 15 lõikes 2 loetletud tüüpi nõuet, kui see nõue ei vasta selle artikli lõikes 3 sätestatud tingimustele.
- 58 Käesolevas asjas palub komisjon, et tema etteheidete alusel tuvastataks, et tema poolt hakis esile toodud siseriiklikud sätted kehtestavad seda tüüpi nõudeid, mis on loetletud nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 2 punktis b, ja kuna need nõuded ei vasta viidatud artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustele, rikuvad need siseriiklikud sätted selle artikli lõikeid 1-3.
- 59 Seetõttu on oluline kontrollida, kas nendest siseriiklikest sätetest tulenevad nõuded kuuluvad selle direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti b kohaldamisalasse, nagu väidab komisjon.
- 60 Viimati viidatud sätte ulatuse kindlakstegemiseks tuleb arvesse võtta mitte ainult selle sätte sõnastust, vaid ka selle eesmärki ja ülesehitust direktiiviga 2006/123 loodud süsteemi taustal (vt analoogia alusel kohtuotsus Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 34).
- 61 Nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 2 punkt b reguleerib selle sõnastuse kohaselt olukorda, kus nõutakse, et „teenuseosutaja“ „vali[ks]“ „teatud õiguslik[u] vorm[i]“.

- 62 Selle kohta on nimetatud direktiivi põhjenduses 73 märgitud, et niisuguse olukorraga on tegemist näiteks juhul, kui tuleb tegutseda juriidilise isikuna, üksikisiku omandis oleva äriühinguna, mittetulundusorganisatsioonina või ainult füüsiliste isikute omandis oleva äriühinguna. Arvestades selle loetelu mitteamendavust ja sisu, tuleb selle direktiivi artikli 15 lõike 2 punktis b kasutatud mõistet „teatud õiguslik vorm“ tõlgendada laialt.
- 63 Niisugune lai tõlgendus on ka kooskõlas direktiivi 2006/123 eesmärgiga, mis nagu nähtub selle direktiivi põhjendustest 2 ja 5, on kõrvaldada takistused, mis tõkestavad liikmesriikides tegutsevate teenuseosutajate asutamisevabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, et panustada vaba ja konkurentsivõimelise siseturu loomisesse (vt muu hulgas kohtuotsus Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, punkt 26). Nimelt on liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad, et teenuseosutajal oleks teatud kindel õiguslik vorm või staatus, käsitatavad teenuseosutaja asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise olulise piiranguna (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused komisjon vs. Itaalia, C-439/99, EU:C:2002:14, punkt 32, ja komisjon vs. Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punktid 41 ja 42).
- 64 Käesolevas asjas tuleneb valitsuse määruse nr 55/2011 artiklist 13, tõlgendatuna koosmõjus käesoleva kohtuotsuse punktis 37 viidatud muude õigusnormidega ja eelkõige nendega, mis on sätestatud äriseadustikus, et SZÉP-kaartide väljastaja staatus võib juhul, kui teenuseosutaja soovib täita viidatud artiklis 13 ette nähtud tingimused koos mõne teise äriühinguga moodustatava kontsernina, sõltuda just tingimusest, et see väljastaja kuuluks kontserni, milles tegutsedes on tal esiteks äriühingu vorm, täpsemalt kas Ungari õiguse alusel asutatud AS-i või OÜ vorm, ja teiseks on ta Ungari õiguse alusel asutatud niisuguse äriühingu tütarettevõtja, kes ise vastab valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c ette nähtud tingimustele.
- 65 Niisugustel juhtudel on seega nõutud, et teenuseosutajal oleks samal ajal nii õigusvõime – mille ta saab äriühingu vormi kaudu, mis on lisaks ka kindlat liiki ühing – kui ka niisuguse äriühingu tütarettevõtja staatus, kes ka ise on äriühing. Nende tingimuste tõttu luuakse seega teenuseosutajale õigusliku vormi suhtes mitu piirangut direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti b tähenduses.
- 66 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti a kohaselt ei ole selle artikli lõikes 2 loetletud nõuded selle direktiivi sätetega vastuolus muu hulgas juhul, kui need ei ole otseselt ega kaudselt diskrimineerivad äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel.
- 67 Käesolevas asjas kaasneb käesoleva kohtuotsuse punktis 65 nimetatud piirangutega nõue, et nii teenuseosutaja kui ka kontserni, kuhu ta võib kuuluda, valitsev äriühing peavad olema asutatud Ungari õiguse alusel, mis äriseadustiku § 1 lõike 1, § 2 ja § 55 lõike 1 alusel tähendab, et nende registrijärgne asukoht peab olema Ungaris.
- 68 Sellest tuleneb, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis a ette nähtud tingimused ei ole täidetud.
- 69 Kuigi sellest järeldusest piisab nimetatud artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimuste rikkumise tuvastamiseks, sest need tingimused on kumulatiivsed, tuleb veel märkida, et kuivõrd Ungari valitsus kinnitas SZÉP-kaartide väljastaja ja tema emaettevõtja õigusliku vormiga seotud nõuete põhjendamiseks ainult seda, et oluline on, et viidatud väljastaja ja tema emaettevõtja oleksid Ungari majandusellu integreerunud ning et sel väljastajal oleks vajalik kogemus ja infrastruktuur, siis ei ole see valitsus esitanud ühtegi konkreetset tõendit või argumenti, mis selgitaks, miks sellised nõuded on vajalikud ja proportsionaalsed meetmed tagamaks, et SZÉP-kaartide väljastajad pakuvad maksujõulisuse, professionaalsuse ja kättesaadavuse tagatise, mis näivad olevat nõutud niisuguste kaartide kasutajate ja võlausaldajate kaitse eesmärgi saavutamiseks, millele ta viitab.

70 Arvestades kõike eeltoodut, tuleb asuda seisukohale, et SZÉP-kaartide väljastaja õigusliku vormiga seotud nõuded, mis tulenevad valitsuse määruse nr 55/2011 artiklist 13 ja mis on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 65, rikuvad direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3, mistõttu tuleb teise etteheitega nõustuda.

– Kolmas etteheide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti d ja lõiget 3

#### Poolte argumendid

71 Oma kolmandas etteheites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes käesoleva kohtuotsuse punktis 37 loetletud muude siseriiklike õigusnormidega, annab SZÉP-kaartide väljastamise õiguse ainult pankadele ja krediitiasutustele, kuna ainult need isikud on võimelised täitma nimetatud artiklis 13 sätestatud tingimusi, mistõttu see säte rikub direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti d ja lõiget 3.

72 Komisjon on seisukohal, et tingimustega, mis on ette nähtud valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c ja mille kohaselt peab esiteks SZÉP-kaardi väljastajal olema klientidele avatud kontor Ungari igas omavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000, teiseks peab ta viimasel lõppenud majandusaastal olema ise väljastanud oma makseteenuste raames vähemalt 100 000 muud maksevahendit kui sularaha ning kolmandaks peab tal olema vähemalt kaks aastat kogemust selliste elektrooniliste kaartide väljastamise valdkonnas, mis annavad õiguse erisoodustustele IRPP seaduse tähenduses, ja ta peab oma viimase lõppenud majandusaasta andmete kohaselt olema väljastanud vähemalt 25 000 kaarti, nõutakse tegelikult seda, et iga SZÉP-kaardi väljastaja peamine tegevusala vastaks panga või krediitiasutuse omale.

73 Selle kohta nähtub ka Ungari tegevuslitsentside ameti hallatavast registrist, et need tingimused suutsid täita vaid kolm panka, kelle registrijärgne asukoht on Ungaris.

74 Ent komisjon on seisukohal, et panga või krediitiasutuse tegevusega sarnase peamise tegevusala nõue ei vasta direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punktis d ja lõikes 3 loetletud tingimustele, mis näevad ette, et kui siseriiklikud õigusnormid reserveerivad juurdepääsu teenuste osutamise valdkonnale teatavatele teenuseosutajatele selle teenuse olemuse tõttu, siis peab see piirang olema mittediskrimineeriv, vajalik ja proportsionaalne.

75 Kõigepealt toovad valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c loetletud tingimused kaasa kaudse diskrimineerimise, kuna neid saavad täita ainult ettevõtjad, kes juba tegutsevad Ungari turul, mistõttu need tingimused takistavad uute ettevõtjate sellele turule sisenemist, mida kinnitab ka käesoleva kohtuotsuse punktis 73 välja toodud asjaolu.

76 Samuti ei ole need tingimused vajalikud ega proportsionaalsed.

77 Esiteks ei toonud Ungari valitsus näiteid konkreetsete probleemide kohta, mis tekkisid varem kehtinud õigusnormide tõttu, mis lubasid erisoodustuse saamiseks kasutatavaid talonge väljastada palju suuremal ettevõtjate ringil. Teiseks näitab teistes liikmesriikides esineva olukorra analüüs, et nendes ei ole kehtestatud nõudeid, mis oleksid sarnased Ungari poolt kehtestatud. Kolmandaks saab Ungari valitsuse viidatud tarbijate ja võlausaldajate kaitse eesmärgi saavutada vähem piiravate meetmetega, nagu järelevalvesüsteemi kehtestamine väljastajate üle või pangagarantiide süsteem, või ka abitelefoni teenuse või kaubandusesindajate kasutamine. Neljandaks ei pea isegi krediitiasutused, kellega SZÉP-kaardi väljastajad on võrdsustatud, Ungaris vastama analoogsetele õiguslikele tingimustele, mis on ette nähtud valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c.

- 78 Oma kaitses viitab Ungari valitsus kahele olulise avaliku huviga seotud põhjusele, mis tema hinnangul põhjendavad nimetatud artikli 13 punktides a-c loetletud nõudeid, nimelt tarbijate, see tähendab SZÉP-kaartide kasutajate ja võlausaldajate, kes nõustuvad nende kaartide kasutamise, kaitse kaardi väljastaja maksujõuetusega seotud riskide eest ja tema võimetuse eest osutada tõhusalt tema ülesandeks olevaid teenuseid.
- 79 See valitsus väidab antud küsimuses, et tema kostja vastuse esitamise seisuga oli väljastatud juba umbes miljon SZÉP-kaarti ja oli sõlmitud umbes 55 000 lepingut neid väljastavate ettevõtjate ja teenuseosutajate vahel, ning 2013. aasta kohta saada olevad arvandmed näitavad, et selle aasta käive oli umbes 227 miljonit eurot, mis tekkis enam kui 20 miljonist tehingust, mis tehti nende kaartidega.
- 80 Arvestades SZÉP-kaardi väljastajate planeeritava logistilise ja rahalise korralduse ulatust, on valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c sätestatud nõuded ühel ajal nii vajalikud kui ka proportsionaalsed käesoleva kohtuotsuse punktis 76 nimetatud kaitse eesmärkide seisukohast, tagades et nendel väljastajatel on lai võrgustik teenuse osutamise kohtadega, mis asuvad klientidele lähedal ja pakuvad neile võimalusi isiklikeks kontaktideks, prognoositava käibe suhtes stabiilne ja proportsionaalne rahaline seis ning suurte summade haldamise ja SZÉP-kaartidele sarnaste elektrooniliste kaartide väljastamise kogemus, ning tagades ka läbipaistva toimumisviisi ja finantskontrolli.

#### Euroopa Kohtu hinnang

- 81 Olgu meenutatud, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkt d reguleerib nõudeid, mis reserveerivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu teatavatele teenuseosutajatele selle teenuse olemuse tõttu.
- 82 Käesolevas asjas tuleb kõigepealt märkida, et kuigi tuleb nõustuda, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktide a-c sätted ei sisalda oma sõnastuses konkreetset viidet sellele, et SZÉP-kaartide väljastamine on reserveeritud ainult pankadele või krediidasutustele, väidab komisjon, et kuna nendes sätetes ette nähtud tingimusi saavad tegelikult täita ainult need ettevõtjad, on nimetatud sätted käsitatavad selle direktiivi artikli 15 lõike 2 punktis d kirjeldatud olukorrana.
- 83 Ungari valitsus - kes ei vaidle vastu sellele, et asjassepuutuvate siseriiklike sätete konkreetne mõju on tõesti selline -, selgitab aga omalt poolt, miks on tema hinnangul SZÉP-kaartide väljastamise ja haldamisega seotud riske ning selle tegevuse keerukust ja erilist tundlikkust arvestades täiesti põhjendatud, et see tegevus on reserveeritud pankadele ja krediidasutustele, kuna nad pakuvad samal ajal nii finants-, usaldatavus-, eriteadmiste- kui ka kättesaadavustagatise, mida selles valdkonnas nõutakse.
- 84 Neid kaalutlusi arvestades tuleb kontrollida, kas valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c märgitud nõuded – mille suhtes seega puudub pooltevaheline vaidlus selles, et neid koos vaadeldes reserveerivad need oma toime või eesmärgi tõttu SZÉP-kaartide väljastamisele juurdepääsu teatavatele teenuseosutajatele selle teenuse olemuse tõttu – vastavad direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 tingimustele, nagu väidab Ungari valitsus, kuid millele vaidleb vastu komisjon.
- 85 Selles küsimuses on direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti a sisu arvestades kõigepealt oluline kontrollida, kas need nõuded ei ole otseselt või kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel.

- 86 Arvestades valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 15 punktides a-c esitatud nõudeid, mida *a priori* saavad täita ainult juriidilised isikud, tuleb kõigepealt märkida, et see säte, mis ei kehtesta ühtegi selget tingimust SZÉP-kaartide väljastaja registrijärgse asukoha suhtes, ei too iseenesest kaasa - ilma, et seataks kahtluse alla käesoleva kohtuotsuse punktides 67 ja 68 juba tuvastatu – otsest diskrimineerimist niisuguse kriteeriumi alusel.
- 87 Ent olgu märgitud, et eriti seetõttu, et selles sättes nähakse ette, nagu nähtub valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktist a, et SZÉP-kaartide väljastajal peab olema klientidele avatud kontor Ungari igas omavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000, saavad selle valitsuse määruse artikli 13 punktides a-c kehtestatud kumulatiivseid nõudeid täita ainult pangad ja krediitiasutused, kelle registrijärgne asukoht on selles liikmesriigis, nagu kinnitab ka komisjoni esitatud ja Ungari valitsuse poolt vaidlustamata asjaolu, mis on esile toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 73.
- 88 Kuigi need nõuded põhinevad muudel kriteeriumidel kui registrijärgse asukoha olemasolu asjassepuutuvas liikmesriigis, võivad need nõuded viia tegelikkuses sama tulemuseni kui niisuguse asukoha tingimuse kehtestamine, mistõttu tuleb neid pidada – nagu nähtub ka muu hulgas direktiivi 2006/123 põhjendusest 65 – niisugust laadi nõueteks, mis tekitavad kaudset diskrimineerimist selle direktiivi artikli 15 lõike 3 punkti a tähenduses.
- 89 Nagu on märgitud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 42, puudub poolte vahel ka vaidlus selles, et vastavalt valitsuse määruse nr 55/2011 artiklile 13, tõlgendatuna koosmõjus käesoleva kohtuotsuse punktis 37 loetletud muude siseriiklike õigusnormidega, on ainult Ungaris registrijärgset asukohta omavatel äriühingutel, mitte aga teises liikmesriigi asutatud äriühingu Ungari filiaalidel, õigus tegutseda Ungaris SZÉP-kaartide väljastajatena.
- 90 Kuna direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimused on kumulatiivsed, nagu on meenutatud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 69, piisab sellest järeldusest, et tuvastada selle sätte rikkumine.
- 91 Lisaks ja eeldades, et niisugustel nõuetel nagu nendel, mis on kehtestatud valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c, on tarbijate ja võlausaldajate kaitse eesmärk, nagu väidab Ungari valitsus, tagamaks, et SZÉP-kaartide väljastajad pakuvad piisavaid maksujõulisuse, professionaalsuse ja kättesaadavuse tagatise, tuleb märkida, et see valitsus ei ole muu hulgas tõendanud, et need nõuded vastavad nimetatud direktiivi artikli 15 lõike 3 punktis c ette nähtud tingimustele ja eelkõige tingimusele, et sama tulemuse saavutamiseks ei ole võimalik võtta muid, vähem piiravaid meetmed.
- 92 Selle kohta tuleb märkida, et need nõuded viivad koostoimes selleni, et SZÉP-kaartide väljastamise õigus on reserveeritud ainult isikutele, kes suudavad tõendada nii seda, et neil on nii sularahast erinevate maksevahendite kui ka asjassepuutuivate siseriiklike õigusnormide alusel erisoodustusi andvate elektrooniliste kaartide väljastamise kogemus, kui ka seda, et neil on Ungari territooriumil palju kontoreid.
- 93 Ent olgu märgitud, et isegi juhul, kui nende nõuete diskrimineeriv laad kõrvale jätta, saaks Ungari valitsuse viidatud eesmärged – see tähendab tagada, et SZÉP-kaartide väljastajad pakuvad piisavaid maksujõulisuse, professionaalsuse ja kättesaadavuse tagatise, mis on nõutavad nende kaartide kasutajate ja võlausaldajate kaitseks - saavutada meetmetega, mis piiravad ja takistavad asutamisevabadust vähem kui need, mis on sätestatud valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c.
- 94 Nagu väidab ka komisjon, võiksid need meetmed - tingimusel, et on tagatud, et need vastavad ka liidu õiguse nõuetele - olla näiteks niisugused, mille kohaselt SZÉP-kaartide väljastajad alluaksid teatud järelevalvesüsteemile või panga- või kindlustusgarantii mehhanismile (vt analoogia alusel kohtuotsus komisjon vs. Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punkt 43), ja mis näeksid ette abitelefoni või kaubandusesindajate teenuste kasutamise väljastajate poolt.

95 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktides a-c loetletud tingimused rikuvad direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 1, lõike 2 punkti d ja lõike 3 sätteid, mistõttu tuleb kolmanda etteheitega nõustuda.

– Neljas etteheide, mille kohaselt on rikutud direktiivi 2006/123 artiklit 16

#### Poolte argumendid

96 Neljandas etteheites palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13 seab SZÉP-kaartide väljastajale kohustuse olla Ungaris asutatud, rikub see säte direktiivi 2006/123 artiklit 16.

97 Nimelt keelab selle direktiivi artikli 16 lõike 2 punkt a sõnaselgelt liikmesriikidel kehtestada teises liikmesriigis asutatud teenuseosutajatele kohustust olla asutatud esimese liikmesriigi territooriumil, välja arvatud juhul, kui selle artikli 16 lõikes 1 sätestatud tingimused on täidetud, see tähendab kui asjassepuutuv meede on mittediskrimineeriv, põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast, ja see on vajalik ning proportsionaalne.

98 Ent üldised põhjendused seoses tarbijate ja võlausaldajate kaitsega, millele tugineb Ungari valitsus, ei kuulu selle direktiivi artikli 16 lõikes 1 nimetatud eesmärkide kategooriate alla ja see valitsus ei ole ka mingil viisil tõendanud vaidlustatud meetme vajalikkust ja proportsionaalsust nende eesmärkide seisukohast, millele ta tugineb.

99 Komisjon vaidleb vastu ka sellele, et käesolevas asjas ei tule selle direktiivi artiklit 16 kohaldada. Institutsiooni hinnangul võib praktikas – vastupidi sellele, mida väidab selles küsimuses Ungari valitsus – täiesti ette kujutada, et teises liikmesriigis asutatud ettevõtja väljastab SZÉP-kaarte piiriülel, muu hulgas piirilähedastest piirkondadest ja nendele piirkondadele, ilma et ta peaks seejuures olema asutatud Ungaris. Lisaks oleks niisugusel ettevõtjal ka õigus kasutada Ungari territooriumil oma teenuse osutamiseks vajalikku taristut ilma, et ta peaks olema seal asutatud.

100 Kaitses väidab Ungari valitsus kõigepealt, et SZÉP-kaarte reguleerivaid õigusnorme tuleb analüüsida ainult asutamisevabaduse seisukohast, kuna teenuste osutamise vabadus on käesolevas asjas täiesti teisejärguline võrreldes asutamisevabadusega ja võib olla sellega kaasnev. Nimetatud valitsus leiab, et nende kaartide väljastamine tähendab nimelt - ja võttes muu hulgas arvesse käesoleva kohtuotsuse punktis 79 juba viidatud andmeid -, et ettevõtja peab olema kinnistunud teenuse osutamise kohaks oleva liikmesriigi majandus- ja sotsiaalellu ning pakkuma seal oma teenust selles liikmesriigis asutatud isiku kaudu alaliselt ja jätkuvalt ning seda kogu nimetatud liikmesriigi territooriumil, mitte ainult teatud piirilähedastes piirkondades.

101 Ungari valitsus on ka seisukohal, et isegi kui eeldada, et teenuseosutaja sooviks niisuguse tegevusega tegeleda piiriülese tegevusena, põhjendavad asjassepuutuva tegevuse objektiivsed eripärad ja juba viidatud tarbijate ja võlausaldajate kaitsega seotud avaliku huvi eesmärgid seda, miks asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid seavad selle tegevusega tegelemise sõltuvusse rangetest tingimustest, mida suudavad täita ainult Ungaris asutatud teenuseosutajad.

#### Euroopa Kohtu hinnang

102 Direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punkt a sätestab, et liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust nõude kaudu, et teenuseosutaja peab olema asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil.

- 103 Nagu nähtub selle direktiivi artikli 4 punktist 5, on „asutamine“ ELTL artiklis 49 osutatud majandustegevuse tegelik teostamine teenuseosutaja poolt määramata ajavahemiku jooksul ja püsiva infrastruktuuri abil, mille kaudu teenuste osutamine tegelikult toimub.
- 104 Selle kohta olgu kõigepealt meenutatud, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punkti a kohaselt on SZÉP-kaartide väljastamisega - mille puhul on tuvastatud, et see on käsitatav ELTL artiklis 49 viidatud majandustegevusena – tegelemise tingimus muu hulgas see, et väljastajal on klientidele avatud kontorid Ungari igas omaavalitsusüksuses, mille elanike arv ületab 35 000.
- 105 Ent on selge, et selle nõudega kehtestab see säte igale teenuseosutajale, kes soovib väljastamisega tegeleda, kohustuse omada Ungaris püsivat infrastruktuuri, mille kaudu tegelikult teenuse osutamine tagatakse.
- 106 See on igal juhul nii mitme teoreetilise võimaluse puhul, mis on ette nähtud valitsuse määruse nr 55/2011 artiklis 13: nimelt võivad need kontorid kuuluda teenuseosutajale endale, ta võib neid vallata kontserni kaudu, millesse ta kuulub, või koos vastastikuse kindlustusseltsiga, millega teenuseosutajal on vähemalt viis aastat olnud lepinguline suhe. Selle kohta tuleb tõesti märkida, et nagu nähtub direktiivi 2006/123 põhjendusest 37, võib asutamine seisneda ainult kontoris, mida haldab teenuseosutajast sõltumatu, kuid ettevõtja nimel püsivalt tegutsema volitatud isik, nagu esinduse puhul.
- 107 Eeltoodust tuleneb, et valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13 kehtestab nimetatud SZÉP-kaartide väljastaja kohustuse olla Ungari territooriumil asutatud direktiivi artikli 16 lõike 2 punkti a tähenduses.
- 108 Selles küsimuses tuleb tagasi lükata Ungari valitsuse väide, et direktiivi 2006/123 artiklit 16 ei tule kohaldada, kui siseriiklik meede võib samal ajal rikkuda nii seda artiklit kui ka viidatud direktiivi neid artikleid, mis käsitlevad asutamisevabadust, ja kui ilmneb, et piiriüleste teenuste pakkumine on puhtteoreetiline võimalus või kui igal juhul kasutatakse seda tegelikkuses palju harvemini kui vabadust asjassepuutuvasse liikmesriiki end asutada, et seal teenuseid osutada.
- 109 Esiteks tuleb märkida, et Ungari valitsus ei ole tõendanud, et tegelikult on ühes liikmesriigis asutatud teenuseosutajal võimatu ja ebasoodne osutada niisugust teenust nagu SZÉP-kaartide väljastamine ja haldamine teises liikmesriigis, ilma et tal oleks seal püsivat infrastruktuuri, mille kaudu tegelikult teenuse osutamine tagataks.
- 110 Teiseks on oluline märkida, et Ungari valitsuse argumente ei toeta direktiivi 2006/123 artikkel 16 ega ka selle direktiivi ükski muu säte ning et need on vastuolus ka liidu seadusandja poolt käesoleval juhul taotletavate peamiste eesmärkidega.
- 111 Sellega seoses tuleb nimelt kõigepealt meenutada, et nagu nähtub ka nimetatud direktiivi artiklist 1, tõlgendatuna koosmõjus direktiivi põhjendustega 2 ja 5, kehtestab see direktiiv üldnormid, mille eesmärk on kõrvaldada takistused, mis tõkestavad teenuseosutajate asutamisevabadust liikmesriikides ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, et panustada vaba ja konkurentsivõimelise siseturu loomisesse (vt kohtuotsus Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 31 seal viidatud kohtupraktika).
- 112 Viidatud põhjenduse 5 kohaselt on nimetatud direktiivi eesmärk võimaldada teenuseosutajatel arendada siseturul teenuste valdkonnas oma tegevust kas mõnes liikmesriigis asutamise või teenuste vaba liikumise kaudu, kusjuures neil peab olema võimalik valida nende kahe vabaduse vahel vastavalt iga liikmesriigi arengustrategiale.

- 113 Edasi, vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 1 ja artikli 4 sõnastusele on see direktiiv kohaldatav tavaliselt tasu eest osutatavale mis tahes iseseisvale majandustegevusele - välja arvatud sõnaselgelt välja jäetud tegevused -, millega tegeleb liikmesriigis asuv teenuseosutaja, olenemata sellest, kas ta tegutseb sihtkoha liikmesriigis püsivalt ja järjepidevalt (vt selle kohta kohtuotsus Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 32).
- 114 Lõpuks peavad nimetatud direktiivi artikli 16 lõike 1 esimese lõigu kohaselt liikmesriigid austama teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud. Artikli 16 lõike 2 punkt a näeb aga ette, et liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust nii, et teenuseosutajat kohustatakse olema asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil.
- 115 Samuti tuleb tagasi lükata Ungari valitsuse argumentatsioon, mille abil teise võimalusena üritatakse vaidlusalust piirangut põhjendada tarbijate ja võlausaldajate kaitse kaalutlustega, nimelt sooviga tagada, et SZÉP-kaartide väljastajad pakuksid piisavaid maksujõulisuse, professionaalsuse ja kättesaadavuse tagatise.
- 116 Sõltumata esiteks vastusest küsimusele, kas niisugust nõuet nagu see, mis on kehtestatud direktiivi 2006/123 artikli 16 lõike 2 punktis a, saab põhjendada, nagu on sätestatud selles artiklis 16, ja teiseks asjaolust, et Ungari valitsuse esile toodud eesmärgid ei ole nimetatud artikli 16 lõigetes 1 ja 3 viidatud olulised avaliku huviga seotud põhjused, piisab tõesti, kui käesolevas asjas selle kohta märkida, et isegi kui neid eesmäärke arvesse võtta, ei vasta niisugune nõue nagu see, mis on kehtestatud valitsuse määruse nr 55/2011 artikli 13 punktis a, igal juhul selle direktiivi artikli 16 lõike 1 punktis c sätestatud proportsionaalsuse tingimusele, kuna neid eesmäärke võimaldaksid täita meetmed, mis – olles liidu õigusega kooskõlas – piiravad ja takistavad teenuste osutamise vabadust vähem kui need, mis tulenevad nimetatud nõudest ja milleks on näiteks käesoleva kohtuotsuse punktis 94 viidatud meetmed.
- 117 Eespool esitatud kaalutlustest järeldub, et neljanda etteheitega tuleb nõustuda.

Etteheited ERTL artiklite 49 ja 56 rikkumise kohta

- 118 Arvestades, et käesolevas asjas tuleb nõustuda komisjoni etteheidetega, mis on esitatud esimese võimalusena ja mis puudutavad direktiivi 2006/123 artiklite 14-16 rikkumist, ei tule uurida selle institutsiooni poolt teise võimalusena esitatud etteheiteid seoses ERTL artiklite 49 ja 56 rikkumisega.

*Etteheited Erzsébet-talongide väljastamise tingimuste kohta*

Poolte argumendid

- 119 Oma hagi nõudes palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega ja Erzsébet-programmi seadusega reguleeritud Erzsébet-talongide süsteem, mis loob avalik-õiguslikele asutustele külma toidu talongide väljastamise monopoli ja mis jõustus ilma sobiva üleminekuaja ja sobivate üleminekumeetmeteta, on vastuolus ERTL artiklitega 49 ja 56 osas, milles 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse §-des 1, 5 ja 477 ning Erzsébet-programmi seaduse § 2 lõigetes 1 ja 2 ning §-des 6 ja 7 on ette nähtud ebaproportsionaalsed piirangud.
- 120 Komisjon märgib, et IRPP seaduse, mida muudeti 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega, § 71 lõike 1 kohaselt on valmistoidu ostmine erisoodustus nüüd ainult juhul, kui seda ostetakse Erzsébet-talonge kasutades. Ta toonitab ka, et käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis mainitud siseriikliku õiguse sätete kohaselt on nende talongide väljastamise õigus ainult MNÜA-l.

- 121 Ent sellist erisoodustust andvate talongide väljaandmise turul loodud monopoolne seisund takistab seda, et teistes liikmesriikides asutatud ettevõtjad saaksid selle tegevusega seoses kasutada oma teenuste osutamise vabadust ja asutamisevabadust, ning rikub seega ELTL artikleid 49 ja 56. Komisjon täpsustab selle kohta, et tema hagi puudutab ainult seda Erzsébet-talongide korra osa, mitte aga MNÜA poolt samanimelise programmi raames läbi viidavat sotsiaalpoliitilist tegevust, nagu otsene ja sihipärane abi sotsiaalselt vähem kaitstud isikutele.
- 122 Komisjoni hinnangul on Erzsébet-talongide väljastamine aluslepingu kohaldamisalasse kuuluv majandustegevus, sest käesoleva hagi esemeks olevate talongide väljastamine toimub tasu eest, kusjuures sellise väljastamisega tegelesid varem Ungaris äriühingud ja nii on see veel paljudes liikmesriikides. Komisjon väidab kohtuotsusele *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) tuginedes, et see tegevus ei saa kindlasti olla sotsiaalmeede, kuna otsuse anda või mitte töötajatele erisoodustusena soodsatel maksustamistingimustel Erzsébet-talonge teeb tööandja omal äranägemisel, ilma et soovitaks saavutada mõnda sotsiaalset eesmärki, millega riigi järelevalve all rakendataks solidaarsuspõhimõtet.
- 123 Lisaks on komisjon seisukohal, et kritiseeritud monopoli ei saa käesolevas asjas põhjendada mõne olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning samuti ei vasta see monopol proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele.
- 124 Esiteks on tõsi, et niisuguse olulise põhjusena ei saa käsitada asjaolu, et asjassepuutuvast tegevusest teenitud tulu on MNÜA kohustatud kulutama ainult sotsiaalsel eesmärgidel, ega ka väidetavat vabade eelarvevahendite nappust, mis oleks vaadeldav sotsiaalkindlustussüsteemi rahalise tasakaalu olulise kahjustamise ohuna. Käesolevas asjas ei vasta vaidlusalune monopol ka vajadusele säilitada Ungari maksusüsteemi ühtsus.
- 125 Teiseks võiks sotsiaalteenuste rahastamise eesmärgi käesolevas asjas saavutada ka niisuguse monopoli kehtestamisega võrreldes vähem piiravate meetmetega, mis on näiteks riigieelarve kasutamine, asjassepuutuvatele erisoodustustele solidaarsusmaksu kehtestamine, nende soodustustega seotud maksusoodustuse vähendamine või ka Erzsébet-talongide ostmine riigiasutuste poolt nende jagamiseks sotsiaalselt kõige vähem kindlustatud isikutele või lausa talongide väljastajatele kohustuse kehtestamine väljastada neid sotsiaalvaldkonnaga tegelevatele asutustele.
- 126 Lisaks loodi vaidlusalune monopol sobivat üleminekuperioodi kehtestamata, tekitades nii suuri kulusid ettevõtjatele, kes seni asjassepuutuval turul tegutsesid.
- 127 Oma kaitses väidab Ungari valitsus, et komisjoni etteheited on vastuvõetamatud, sest hagi nõuded on ebatäpsed ja mitmemõttelised.
- 128 Kõigepealt on hagi nõuetes tehtud sisuline viga, kuna nendes viidatakse 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse §-dele 1 ja 5, mitte selle seaduse § 1 lõikele 5. Järgmiseks puudutavad selle seaduse § 477 ja Erzsébet-programmi seaduse § 7 ainult nende seaduste jõustumist ega saa seega rikkuda liidu õigust. Lõpuks ei ole ka selgelt aru saada, miks komisjoni arvates rikuvad seda õigust Erzsébet-programmi seaduse § 2 lõiked 1 ja 2 ning § 6.
- 129 Lisaks läheb asjaolu, et komisjon viitab Erzsébet-programmi puudutava regulatsiooni kõigile olulistele sätetele, vastuollu selle institutsiooni väitega, et käesoleva hagi ese ei ole selle programmi raames läbi viidav sotsiaalpoliitiline tegevus.
- 130 Sisu osas märgib Ungari valitsus esiteks, et ainult siis, kui liikmesriik on otsustanud käsitada teatud tegevust tavapärase majandustegevusena, kuulub see tegevus konkurentsivabaduse nõude ja asutamislepingu normide kohaldamisalasse.

- 131 Ent Erzsébet-talongide väljastamise puhul see nii ei ole, sest tegemist ei ole kaupade või teenuste pakkumisega teatud turul, see tähendab turutingimustel ja tulu saamise eesmärgil, kuna sellest tegevusest saadud tulu peab Erzsébet-programmi seaduse kohaselt MNÜA kasutama temale antud avaliku huviga seotud üleannete täitmiseks.
- 132 Mis puudutab kohtupraktikat, mis sai alguse kohtuotsusest *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), siis leiab Ungari valitsus, et Erzsébet-programm põhineb kindlasti solidaarsuspõhimõttel, sest Erzsébet-talonge jaotatakse ka kui otsest sotsiaalabi olenevalt abisaaja vahenditest, ja et isegi kui neid talonge jagab tööandja oma töötajatele osana töötasust, tegutsevad need tööandjad samal ajal teadlikult nende sotsiaalprogrammide rahastajatena. Riik teostab ka järelevalvet, sest MNÜA täidab talle riigi pandud avaliku teenuse osutamise ülesannet ja Erzsébet-programmiga tegeleva ministri poolt volitatud isik teeb ettepanekuid selle programmi arendamiseks ja rakendamiseks vajalike aktide ettevalmistamiseks.
- 133 Jõustunud uute õigusnormide toimel integreeriti Erzsébet-talongide väljastamine nii sotsiaalkaitseüsteemi, tekitades sellesse vahendeid, motiveerides maksustamise läbi tööandjad hakkama selle süsteemi rahastajateks, mis on kooskõlas põhimõttega, et liidu õigus ei mõjuta liikmesriikide pädevust korraldada oma sotsiaalkindlustussüsteemi ja tagada sõltumatult selle rahastamine ja finantstasakaal.
- 134 Lisaks väidab Ungari valitsus, et kuna niisugused talongid nagu Erzsébet-talongid annavad õiguse maksusoodustusele ja neil on seega mõtet ainult konkreetse liikmesriigi maksupoliitika kontekstis, ei oleks nende talongide turg piiriülene, vaid rangelt riigisisene, eksisteerides ainult siis, kui see liikmesriik selle loob, mistõttu on sel liikmesriigil muu hulgas vabadus otsustada, kas ta väljastab neid maksupoliitika instrumente ise või avab selle tegevuse konkurentsile.
- 135 Lisaks ei ole kohane analoogia olukorraga hasartmängude valdkonnas, kuna käesolevas asjas ei esine võimalust, et väljastaja siseneb konkreetse liikmesriigi turule mõne teise liikmesriigi maksusüsteemi raames väljastatud ja vabasse ringlusesse lastud talongidega, ega järelikult ka „analoogset“ tegevust, millega tegeleks esimene liikmesriik.
- 136 Teise võimalusena väidab Ungari valitsus, et riigimonopoli kehtestamine on igal juhul kooskõlas põhjendatud oluliste põhjustega, mis on seotud sotsiaalpoliitika, töötasu ja maksustamisega.
- 137 Esiteks võib selles osas iga liikmesriik oma sotsiaalpoliitika raames vabalt valida, kuidas tema territooriumil sotsiaalteenuste osutamist rahastatakse. Vastupidi tegevusele hasartmängude ja kihlveo alal, millega kaasnevad sõltuvuse ja pettuse oht ning mida tuleb seetõttu kontrollida ja vähendada, ei ole Erzsébet-talongide väljastamise suhtes mingit õiguspärast põhjust nõuda, et avaliku huviga seotud tegevuse rahastamine oleks ainult tulus kõrvalttagajärg.
- 138 Teiseks, kuna iga liikmesriik võib vabalt kindlaks määrata, millises ulatuses neid maksusoodustusega talonge võib töötajatele jagada ja kui suur see soodustus on, võib ta endale jätta ka õiguse neid väljastada oma töötasu- ja maksupoliitika raames.
- 139 Mis puudutab meetmeid, millele komisjon viitab kui väidetavalt konkurentsi vähem kahjustavatele, siis märgib Ungari valitsus, et isegi kui liikmesriigi taotletava avaliku huviga seotud eesmärgi saaks saavutada muude meetmetega, näiteks tegevuse korraldamine turupõhiselt ja selle tegevuse maksustamine, on Euroopa Kohus oma kohtuotsuses *Läärä jt* (C-124/97, EU:C:1999:435) juba nõustunud, et tõhusam vahend seotud eesmärgini jõudmiseks on anda asjassepuutuv tegevus niisuguse avalik-õigusliku asutuse pädevusse, kes peab kogu teenitud tulu kulutama kindlaks määratud eesmärgil.
- 140 Lisaks väidab Ungari valitsus piisava üleminekuperioodi väidetava puudumise kohta, et komisjon ei ole tõendanud oma argumente seoses konkreetsete tagajärgedega ettevõtjatele, keda puudutas vaidlusaluse monopoli kehtestanud siseriiklike õigusnormide jõustumine. Lisaks ei saa ettevõtjad maksusoodustuste andmise suhtes loota kehtivate õigusnormide muutmata jätmisele.

## Euroopa Kohtu hinnang

### – Vastuvõetavus

- 141 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 120 punkti c ja seda käsitleva kohtupraktika kohaselt tuleb hagiavalduses märkida hagi ese, esitatud väited ja argumendid ning lühiülevaade nendest väidetest. Nimetatud andmed peavad olema piisavalt selged ja täpsed, et võimaldada kostjal kaitset ette valmistada ning Euroopa Kohtul kontrolli teostada. Sellest tuleneb, et põhilised faktilised ja õiguslikud asjaolud, millele hagiavaldus toetub, peavad ilmema ühtselt ja arusaadavalt hagiavalduse tekstist endast ning hagi nõuded peavad olema esitatud üheselt mõistetavalt, et vältida seda, et Euroopa Kohus otsustab *ultra petita* või jätab mõne väite kohta seisukoha võtmata (vt muu hulgas kohtuotsus parlament *vs.* nõukogu, C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 142 Käesolevas asjas nähtub hagi nõuetest ja hagi esitatud argumentidest, et oma väites palub komisjon tuvastada ELTL artiklite 49 ja 56 rikkumine, kuna hagi väljastatud siseriiklikud õigusnormid annavad monopolile, mis on riiklik avalik-õiguslik asutus, õiguse väljastada talonge, mis võimaldavad anda soodsatel maksustamistingimustel erisoodustust valmistoidu kujul, ja kuna see monopol kehtestati ilma sobivate üleminekumeetmeteta.
- 143 Mis kõigepealt puudutab kirjaviga, mille tõttu komisjon viitas oma hagi nõudes 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse §-dele 1 ja 5 ja mille kohta see institutsioon saatis hiljem paranduse, siis tuleb märkida, et see viga ei saanud põhjustada Ungari valitsuse eksimust hagi ulatuse seisukohast, kuna see valitsus on ka ise kostja vastuses kohe märkinud, et seda punkti tuleb ilmselgelt tõlgendada nii, et selles viidatakse nimetatud seaduse § 1 lõikele 5, see tähendab sättele, millega muudeti IRRP seaduse § 3 punkti 87.
- 144 Mis järgmiseks puudutab 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse § 477 ja Erzsébet-programmi seaduse § 7, siis asjaolu, et komisjon viitas oma nõudes ka nendele paragrahvidele, on hõlpsalt seletatav, sest need paragrahvid reguleerivad vaidlusaluste siseriiklike normide jõustumise kuupäeva, ja nagu meenutatud, kritiseeris komisjon neid norme muu hulgas seetõttu, et need ei sisalda sobivaid üleminekumeetmeid.
- 145 Nagu lõpuks nähtub nii hagi nõuete sõnastusest kui ka hagi põhjendustest, viidatakse Erzsébet-programmi seaduse § 2 lõigetele 1 ja 2 ning §-le 6, nagu ka 21. novembri 2011. aasta CLVI seaduse § 1 lõikele 5 ainult ulatuses, milles neis siseriiklikes sätetes on kehtestatud, et MNÜA-le antakse niisuguste talongide väljastamise monopol, mis võimaldavad tööandjatel anda oma töötajatele maksusoodustusega erisoodustust valmistoidu ostmiseks mõeldud talongide kujul.
- 146 Neid kaalutlusi arvestades tuleb tuvastada, et hagi vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 141 meenutatud nõuetele, mistõttu tuleb tagasi lükata Ungari valitsuse argument, et esineb asja läbivaatamist takistav asjaolu.

### – Sisulised küsimused

- 147 Esiteks tuleb kindlaks teha, kas käesolevas menetluses käsitletavate talongide väljastamine kuulub ELTL artiklite 49 ja 56 kohaldamisalasse või jääb see sellest välja põhjusel, et see ei ole majandustegevus, nagu väidab Ungari valitsus.
- 148 Seoses ELTL artikliga 49 tagatud asutamisevabadusega olgu meenutatud, et selle eesmärk on võimaldada liikmesriigi kodanikul rajada teise liikmesriiki seal tegutsemiseks alluv üksus ning seeläbi soodustada füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise majanduslikku ja sotsiaalset põimumist ühenduses. Selleks võimaldab asutamisevabadus liidu kodanikul osaleda püsivalt ja järjepidevalt mõne teise liikmesriigi kui

päritoluliikmesriigi majanduselus ning seeläbi tulu saada, teostades sihtliikmesriigis tegelikku majandustegevust püsivalt asutamise kaudu määramata ajavahemikul (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punktid 53 ja 54 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 149 Nagu nähtub ka kohtupraktikast, võib see majandustegevus seisneda nii kaupade kui ka teenuste pakkumises (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus Pavlov jt, C-180/98-C-184/98, EU:C:2000:428, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 150 Mis puudutab ELTL artiklis 56 ette nähtud teenuste osutamise vabadust, siis hõlmab see kõiki teenuseid, mida ei osutata püsivalt ja järjepidevalt sihtliikmesriigis asuvast tegevuskohast (vt muu hulgas kohtuotsused Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 22 ja komisjon vs. Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, punkt 25).
- 151 Vastavalt ELTL artiklile 57 mõistetakse aluslepingutes teenustena tavaliselt tasulist tegevust, mis hõlmab muu hulgas kaubandustegevust.
- 152 Nagu Euroopa Kohus on korduvalt meenutanud, ei saa seda teenuse mõistet tõlgendada kitsalt (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus Deliège, C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, punktid 52 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 153 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et viidatud mõiste tähendab „tavaliselt tasulist tegevust“, kusjuures tasu olemuslik tunnus on see, et see on majanduslik vastusooritus osutatud teenuse eest (vt muu hulgas kohtuotsus Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punktid 28 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 154 Otsustav tegur, millest tulenevalt jääb tegevus teenuste osutamise vabadust käsitlevate EL toimimise lepingu sätete kohaldamisalasse ja seega ka asutamisevabadust reguleerivate sätete kohaldamisalasse, on selle tegevuse majanduslik laad, see tähendab et teenus ei tohi olla osutatud vastusoorituseta. Vastupidi aga sellele, mida väidab Ungari valitsus, ei ole selles osas vaja, et teenuseosutajal oleks tulu teenimise eesmärk (vt selle kohta kohtuotsus Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, punktid 32 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 155 Lisaks ei ole oluline, kes teenuse eest teenuseosutajale maksab. Nimelt ei nõua ELTL artikkel 57, et osutatud teenuse eest peab tasuma teenuse saaja (vt muu hulgas kohtuotsus OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 156 Ent mis puudutab käesolevas asjas käsitletavat Erzsébet-talongide väljastamist ja haldamist, siis puudub vaidlus selles, et MNÜA teenuse eest, millest saavad kasu nii tööandjad, töötajad kui ka neid talonge aktsepteerivad müüjad, tehakse MNÜA-le majanduslik vastusooritus, mis on MNÜA-d tasustavat laadi (vt analoogia alusel kohtuotsus Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, punkt 27).
- 157 Asjaolu kohta, et siseriiklikud õigusnormid näevad ette, et MNÜA poolt selle tegevusega teenitud tulu tuleb kasutada ainult teatud avaliku huviga seotud eesmärkidel, tuleb meenutada, et sellest ei piisa asjassepuutuva tegevuse laadi muutmiseks ega selle tegevuse majandusliku olemuse äralangemiseks (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punkt 35).
- 158 Mis lisaks puudutab kohtuotsuses *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) viidatud kohtupraktikat, mis on välja kujunenud konkurentsiõiguse valdkonnas, siis piisab, kui märkida, et isegi kui eeldada selle praktika kohaldatavust teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse valdkonnas, ei ole Ungari valitsus tõendanud, et käesolevas menetluses käsitletava Erzsébet-talongide väljastamisega rakendatakse solidaarsuspõhimõtet, mida aga nõuab muu hulgas see kohtupraktika selleks, et saaks järeldada, et tegemist on pigem sotsiaalvaldkonna tegevusega, mitte majandustegevusega.

- 159 Esiteks tuleb tõesti märkida, nagu täheldab ka komisjon ning kohtujurist oma ettepaneku punktis 207, et tööandja teeb omal äranägemisel otsuse, kas jaotada või mitte Erzsébet-talonge töötajatele, kes võivad nende eest saada erisoodustust valmistoidu kujul, ja milline on nende talongide väärtus, ning need otsused ei sõltu üldse töötaja isiklikust olukorrast, muu hulgas tema vahenditest.
- 160 Mis teiseks puudutab Ungari valitsuse viidatud asjaolu, et MNÜA võib muu hulgas puhkuste rahastamiseks jaotada otse sotsiaalabina teatud sotsiaalselt vähekindlustatud isikutele talonge, mis samuti kannavad nimetust „Erzsébet“, siis tuleb märkida, et isegi kui see on nii, ei muuda see asjaolu Erzsébet-talongide väljastamise majanduslikku kvalifikatsiooni, mis aga ongi komisjoni hagi ese ja milleks – nagu ka just meenutati – on tegevus, mis seisneb niisuguste talongide väljastamises, mis võimaldavad osta valmistoidu ja mida tööandjad võivad soodsatel maksustamistingimustel anda erisoodustusena oma töötajatele.
- 161 Maksustamise aspektist tuleb lisada, et see, et asjassepuutuva teenuse adressaadid saavad maksusoodustust, ei mõjuta kuidagi asjaolu, et seda teenust osutab talongide väljastaja tasu eest, mistõttu see tegevus, mis vastab seega teenuse mõistele, nagu see on määratletud teenuste osutamise vabadust reguleerivates aluslepingu sätetes, jääb nende sätete kohaldamisalasse (vt selle kohta kohtuotsused Skandia ja Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, punktid 22-28, ja komisjon vs. Saksamaa, C-318/05, EU:C:2007:495, punktid 65-82).
- 162 Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et niisugust teenust nagu hagi esemeks olevate Erzsébet-talongide väljastamine tuleb käsitada „teenusena“ ELTL artikli 57 tähenduses ja üldisemalt majandustegevusena, mis jääb teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust reguleerivate aluslepingu sätete kohaldamisalasse.
- 163 Teiseks piisab, kui meenutada seoses Ungari valitsuse argumentiga, et ainult vastuvõtva liikmesriigi maksuseaduste alusel erisoodustust andvate talongide väljastamist ei saa sarnastada tegevusega, millega teistes liikmesriikides asuvad väljastajad tegelevad nendes liikmesriikides, mistõttu ei saa viimased tugineda teenuste osutamise vabadusele, et liikmesriigis asuvale ettevõtjale ELTL artiklist 56 tulenev õigus osutada teenuseid teises liikmesriigis ei sõltu tingimusest, et see ettevõtja osutaks selliseid teenuseid ka selles liikmesriigis, kus ta asub. Nimelt nõuab ELTL artikkel 56 üksnes seda, et teenuseosutaja asuks muus liikmesriigis kui teenusesaaja (vt muu hulgas kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 164 Kolmandaks puudub vaidlus selles, et siseriiklikud õigusnormid nagu need, mida käsitletakse käesolevas asjas ja milles nähakse ette teatud majandustegevusega tegelemine ühele avalik-õiguslikule või eraõiguslikule ettevõtjale ainuõigusi andva korra alusel, on käsitatavad nii teenuste osutamise vabaduse kui ka asutamisvabaduse piiranguna (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Läärä jt, C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 29; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punktid 33 ja 34, ja ka Stoß jt, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, punktid 68 ja 107).
- 165 Neljandaks tuleb siiski kontrollida, kas sellist teenuste osutamise vabaduse ja asutamisvabaduse piirangut saab käesolevas asjas põhjendada Euroopa Kohtu praktika kohaselt olulise avaliku huviga seotud põhjustega, nagu väidab Ungari valitsus (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsus Stoß jt, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 166 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et need piirangud on tõesti põhjendatavad, kui need tulenevad olulise avaliku huviga seotud põhjustest, on sobivad avaliku huviga seotud eesmärgi saavutamise tagamiseks ega lähe kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik (vt muu hulgas kohtuotsused Läärä jt, C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 31; ning OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, punkt 70).

- 167 Mis esiteks puudutab Ungari valitsuse välja toodud sotsiaalpoliitilistest kaalutlustest tulenevaid põhjendusi, siis on oluline kõigepealt meenutada, et nagu nähtub hasartmänge ja kihlvedusid puudutavast Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, ei ole ainult asjaolu, et eri- või ainuõiguste raames teostatavast majandustegevusest tekkivat tulu kasutatakse sotsiaalsete tegevuste või sotsiaaltöö rahastamiseks, põhjendus, mida saaks pidada teenuste osutamise vabaduse piirangute objektiivseks õigustuseks (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Läärä jt, C-124/97, EU:C:1999:435, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punkt 36, ning Stoß jt, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 104).
- 168 Seega kuigi on tõsi, et Euroopa Kohus on hasartmängude ja kihlvedudega seotud tegevusvaldkonna suhtes möönnud, et põhjendatud võib olla niisugune piirang nagu monopoli andmine avalik-õiguslikule asutusele, et rahastada sotsiaalset tegevust või sotsiaaltööd, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast ka see, et see on põhjendatud ainult teatavate olulise avaliku huviga seotud põhjuste osas, mis hõlmavad muu hulgas niisuguseid eesmärke, nagu tarbijakaitse, pettuste ja hasartmängudega seotud kodanike liigsele kulutamisele õhutamise vältimine ning avaliku korra häirimise vältimine üldiselt, võttes arvesse mängutegevusega kaasnevaid kõlblusest tulenevaid, usulisi või kultuurilisi aspekte (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Läärä jt, C-124/97, EU:C:1999:435, punktid 41 ja 42; Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punktid 66, 67 ja 72, ning Stoß jt, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, punktid 79 ja 81-83).
- 169 Ent niisuguse tegevuse kohta nagu see, mida käsitletakse käesolevas asjas, tuleb märkida, et sarnased eesmärgid ja aspektid puuduvad.
- 170 Mis teiseks puudutab samuti Ungari valitsuse esitatud argumenti, et vaidlusaluse monopoli andmine on vabade eelarvevahendite puudumisel ainus võimalus viia edukalt läbi MNÜA-le ülesandeks tehtud sotsiaaltegevust, siis olgu märgitud, et asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piirangut ei saa põhjendada asjaoluga, et tulu, mida teenib monopoli õigustega isik, on sotsiaalprogrammide rahastamisallikas.
- 171 Teiselt poolt tuleb seoses Ungari valitsuse väitega, et liikmesriigil on jätkuvalt õigus kehtestada oma töötasu- ja maksupoliitika raames niisugune monopol nagu see, mida käsitletakse käesolevas asjas, kõigepealt märkida, et liikmesriigid peavad oma pädevuse teostamisel otsese maksustamise valdkonnas järgima liidu õigust ja muu hulgas aluslepinguga tagatud põhivabadusi (vt selle kohta muu hulgas kohtuotsused Skandia ja Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika). Sama kehtib ka liikmesriikide tööhõive, sealhulgas töötasu valdkonna poliitika suhtes (vt selle kohta kohtuotsused Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, punkt 24, komisjon vs. Saksamaa, C-341/02, EU:C:2005:220, punkt 24, ja ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punktid 39-41).
- 172 Ent käesolevas asjas ei selgita Ungari valitsus, kes tugineb oma pädevusele maksustamise ja töötasu valdkonnas, kuidas niisuguse avalik-õigusliku monopoli kehtestamisega, mille kaudu väljastatakse maksusoodustust andvaid talonge, mida võidakse anda töötajatele erisoodustusena, suudetakse antud juhul saavutada õiguspäraseid eesmärke, millega saaks ehk põhjendada sellise meetmega kehtestatud piiranguid liidu õigusega tagatud asutamisevabadusele ja teenuste osutamise vabadusele, ega ka seda, kuidas need piirangud täidavad proportsionaalsuse põhimõtte nõuded.
- 173 Eespool esitatud kaalutluste põhjal tuleb nõustuda etteheitega, et ELTL artikleid 49 ja 56 on rikutud sellega, et monopoliseeritud on soodsatel maksustamistingimustel töötajatele erisoodustusena antavate valmistoidu ostuks kasutatavate talongide väljastamise tegevus.
- 174 Seega, kuna nimetatud aluslepingu sätetega vastuolus olevaks tuleb pidada juba niisuguse monopoli kehtestamist ennast, puudub vajadus lahendada komisjoni teist etteheidet, mis sisuliselt käsitleb seda, et isegi kui eeldada, et see monopol on põhimõtteliselt lubatud, kehtestati see neid sätteid ja proportsionaalsuse põhimõtet rikkudes ilma sobivate ülemineku meetmeteta.

## Kohtukulud

<sup>175</sup> Vastavalt kodukorra artikli 138 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Ungari on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Ungarilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Ungari on 12. aprilli 2011. aasta valitsuse määruses nr 55/2011, mis reguleerib meelelahutuskaardi Széchenyi väljastamist ja kasutamist ning mida on muudetud 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega teatud maksuseaduste ja muude seotud õigusaktide muutmise kohta, ette nähtud meelelahutuskaardi Széchenyi süsteemi kehtestamise ja jõushoidmisega rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul osas, milles:
  - nimetatud valitsuse määruse artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes 1993. aasta XCVI seaduse, mis käsitleb vabatahtlike vastastikuseid kindlustusseltse, § 2 lõike 2 punktiga d, 1997. aasta CXXXII seaduse, mis käsitleb välisriigis asuvate ettevõtjate filiaale ja esindusi, § 2 punktiga b ning 2006. aasta IV seaduse äriühingute kohta §-ga 1, § 2 lõigetega 1 ja 2, § 55 lõigetega 1 ja 3 ja § 64 lõikega 1, välistab meelelahutuskaardi Széchenyi väljastamise filiaalide poolt ja rikub seeläbi selle direktiivi artikli 14 punkti 3;
  - nimetatud artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes samade siseriiklike õigusnormidega, ei tunnusta sama artikli 13 punktides a-c sätestatud tingimuste täidetuse seisukohast nende kontsernide tegevust, kelle emattevõtja ei ole Ungari õiguse alusel asutatud äriühing ja kelle liikmed ei tegutse Ungari õiguses ette nähtud äriühingu vormis, ning rikub seeläbi nimetatud direktiivi artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti b ja lõiget 3;
  - valitsuse määruse nr 55/2011 artikkel 13, tõlgendatuna koostoimes samade siseriiklike õigusnormidega, kehtestab meelelahutuskaardi Széchenyi väljastamise õiguse ainult pankadele või krediitiasutustele, kuna ainult need isikud on võimelised täitma nimetatud artiklis 13 sätestatud tingimusi, ja rikub seeläbi viidatud direktiivi artikli 15 lõiget 1 ja lõike 2 punkti d ning lõiget 3;
  - nimetatud artikkel 13 on vastuolus direktiivi 2006/123 artikliga 16, kuna see näeb meelelahutuskaardi Széchenyi väljastamise tingimusena ette Ungaris asutamise kohustuse.
2. ETLT artiklitega 49 ja 56 on vastuolus 21. novembri 2011. aasta CLVI seadusega ja 6. juuli 2012. aasta CIII seadusega Erzsébet-programmi kohta reguleeritud Erzsébet-talongide süsteem, kuna see siseriiklik kord loob avalik-õiguslikele asutustele monopoli niisuguste külma toidu ostu talongide väljastamiseks, mida tööandjad võivad soodsatel maksutingimustel anda erisoodustusena oma töötajatele.
3. Mõista kohtukulud välja Ungarilt.

Allkirjad