



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
У. ВОТ
представено на 17 септември 2015 година¹

Дело C-179/14

**Европейска комисия
срещу**

Унгария

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Директива 2006/123/ЕО — Членове 14 16 — Издаване на данъчно изгодни ваучери за храна — Ограничения — Обосноваване — Монопол“

1. С иска по настоящото дело Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е приела новата национална правна уредба, влязла в сила от 1 януари 2012 г. и отнасяща се до издаването на ваучери за храна, както и за развлечения и за почивка, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 14, точка 3, член 15, параграф 1, параграф 2, букви б) и г) и параграф 3, както и по член 16 от Директива 2006/123/ЕО² и членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
2. В първата част на своя иск Комисията счита по същество, че тази правна уредба предвижда занапред ограничения за издаването на електронната карта „Széchenyi“ (наричана по-нататък „картата SZÉP“), като например само кредитните институции със седалище в Унгария да могат да издават тази карта³, което било в разрез с разпоредбите на Директива 2006/123 относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.
3. Във втората част на своя иск Комисията счита по същество, че с посочената правна уредба се нарушават също членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, доколкото на фондация с общественополезна дейност, а именно Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Унгарска национална фондация за отдих, наричана по-нататък „УНФО“), се предоставя монопол за издаване на ваучери, които дават възможност на работниците или служителите на дадено предприятие да получават възнаграждения в натура под формата на храна за директна консумация (наричани по-нататък „ваучерите „Erzsébet“).
4. В настоящото заключение ще предложи на Съда най-напред да обяви иска за допустим, с изключение на неясното основание, свързано с изискването за договорни отношения в продължение на най-малко пет години с взаимозастрахователна кооперация, за да се издава картата SZÉP.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

3 — Още тук следва да се отбележи, че картата може да се използва от работниците или служителите на дадено предприятие за получаване на възнаграждение в натура под формата на услуги в областта на общественото хранене, настаняването или отдиха.

5. След това ще изложи мотивите, поради които считам, на първо място, че унгарската правна уредба относно тази карта, представлява нарушение на член 14, точка 3, член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3, както и на член 16 от Директива 2006/123, и на второ място, че твърдението за нарушение на член 15, параграф 2, буква г) от тази директива трябва да се отхвърли като неоснователно.

6. Накрая ще посоча основанията, поради които считам, че искът трябва да бъде уважен, що се отнася до твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“.

I – Правна уредба

A– Правото на Съюза

1. Договорът за функционирането на ЕС

7. Съгласно член 49, първа алинея ДФЕС:

„В рамките на следващите разпоредби ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват. Тази забрана се прилага също и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава членка, установили се на територията на друга държава членка“.

8. Член 56, първа алинея ДФЕС гласи:

„В следващите разпоредби се забраняват ограниченията на свободното предоставяне на услуги в рамките на Съюза по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира лицето, за което са предназначени услугите“.

2. Директива 2006/123

9. Раздел 2, озаглавен „Забранени изисквания и изисквания обект на оценка“, от глава III на Директива 2006/123, която се отнася до „[с]вободата на установяване за доставчиците“, се състои от членове 14 и 15.

10. Член 14 от тази директива, отнасящ се до „[з]абранени[те] изисквания“, предвижда:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

[...]

3) ограничение на свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване, особено задължение за доставчика да е установен основно на тяхна територия или ограничение на свободата да се избира начина на установяване чрез представителство, клон или дъщерна компания;

[...]“.

11. Член 15 от посочената директива, който се отнася до „[и]зисквания[та], които подлежат на оценка“, гласи:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложи в параграф 3. Държавите членки адаптират своите закони, подзакони и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

[...]

б) задължение за доставчика да се сдобие със специфична правно-организационна форма;

[...]

г) изисквания, различни от онези[,] свързани с въпросите[,] обхванати от Директива 2005/36/ЕО⁴] или предвидени в други инструменти на Общността, които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

[...]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;

б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причина, свързана с обществения интерес;

в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

[...]“.

12. Член 16 от Директива 2006/123 се съдържа в глава IV, озаглавена „Свободно движение на услуги“, и се отнася до „[с]вобода[та] да се предоставят услуги“. Той гласи:

„1. Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

4 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 16.10.2007 г., стр. 18, ОВ L 33, 3.2.2009 г., стр. 49 и ОВ L 305, 24.10.2014 г., стр. 115).

Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия, в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

- а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;
- б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществена политика, обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане.

2. Държавите членки не могат да ограничават свободата да се предоставят услуги, в случай на доставчик, установен в друга държава членка[,] като налагат някое от следните изисквания:

- а) задължение доставчикът да е установен на тяхна територия;

[...]

3. Държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда, и в съответствие с параграф 1 [...].

[...]“.

Б– Унгарското право

1. Режимът на възнагражденията в натура

13. Член 71 от Закон CXVII от 1995 г. за данъка върху доходите дава възможност на работодателите да предоставят на работниците или служителите си възнаграждения в натура при изгодни данъчни условия.

14. Режимът на тези възнаграждения в натура е изменен съществено със Закон CLVI от 2011 г. за изменение на някои данъчни и други, свързани с тях закони⁵. Съгласно член 477 от Закон CLVI от 2011 г. той влиза в сила на 1 януари 2012 г. Член 71 от Закона за данъка върху доходите, в редакцията му след изменението със Закон CLVI от 2011 г., гласи:

„1. Като възнаграждения в натура, предоставени от работодателя на работника или служителя, се квалифицират:

- а) частта от дохода, която не превишава размера на минималната работна заплата на човек за всяка данъчна година и се предоставя лично на работника или служителя и на членовете на неговото семейство чрез осигуряване на услуги, свързани с почивка във ваканционен имот, притежаван или управляван от работодателя;

⁵ — Наричан по-нататък „Закон CLVI от 2011 г.“.

- b) по избор на работодателя,
- ba) частта от дохода, която не превишава 12 500 HUF [унгарски форинти] и се предоставя за консумация на храна в рамките на услуги, квалифицирани като предлагане на храна на работното място (в стола), в места за хранене в помещенията на работодателя (включително чекове и/или електронни ваучери, които са издадени от работодателя или от лицето, стопанисващо местата за хранене, валидни са само в местата за хранене (в стола) в помещенията на работодателя и могат да се използват за посочените по-горе цели и стойност), и/или
- bb) частта от предоставения под формата на ваучери „Erzsébet“ доход, която не превишава 5 000 HUF месечно и се отпуска за всеки започнат месец от правоотношението, въз основа на което се дава посоченото възнаграждение (дори със задна дата в същата данъчна година);
- c) по отношение на картата [SZÉP],
- ca) помощта в размер до 225 000 HUF в една и съща данъчна година, ако е осигурена от няколко издатели, преведена по подсметка „настаняване“ на картата, която може да се използва за услугите по настаняване, посочени в Постановление [№ 55/2011 на Министерски съвет от 12 април 2011 г. за уреждане на издаването и използването на картата за отдих „Széchenyi“⁶];
- cb) помощта в размер до 150 000 HUF в една и съща данъчна година, ако е осигурена от няколко издатели, преведена по подсметка „хранене“ на картата, която може да се използва за услугите в областта на общественото хранене, посочени в Постановлението [SZÉP] и предоставяни в места за хранене, в които се предлага топла храна (включително на работното място);
- cc) помощта в размер до 75 000 HUF в една и съща данъчна година, ако е осигурена от няколко издатели, преведена по подсметка „отдих“ на картата, която може да се използва за услугите, посочени в Постановлението [SZÉP] и предназначени за отдих, развлечение и поддържане на здравето;

[...]“.

2. Картата SZÉP

15. Член 13 от Постановлението SZÉP гласи:

„Разрешение за издаване на картата се дава на всеки доставчик на услуги по смисъла на член 2, параграф 2, буква d) от Закон XCVI от 1993 г. за фондовете за доброволно взаимозастраховане (наричан по-нататък „Законът за взаимозастрахователните кооперации“) (с изключение на физическите лица и доставчиците на услуги, договорно обвързани с въпросния доставчик на услуги), който е бил учреден за неопределен период от време или за период от най-малко пет години, считано от започването на дейността по издаване на картата, и който съвместно със същото търговско дружество, признато като група от дружества или реално действащо като такава по смисъла на Закон IV от 2006 г. [за търговските дружества], или съвместно с

6 — Наричано по-нататък „Постановлението SZÉP“.

взаимозастрахователната кооперация, определена в член 2, параграф 2, буква а) от Закона за взаимозастрахователните кооперации, с която доставчикът на услуги поддържа договорни отношения от поне пет години (с изключение на дейностите по управление на депозити и по инвестиционни вложения), отговаря на всяко от следните условия:

- a) разполага с офис, открит за клиентите, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители;
- b) през последната приключила финансова година той самият е издал в рамките на платежните си услуги най-малко 100 000 непарични платежни инструмента;
- c) притежава най-малко две години опит в издаването на карти за електронни ваучери, даващи право на възнаграждения в натура по смисъла на член 71 от Закона за данъка върху доходите, и е издал повече от 25 000 карти за ваучери по данни от последната приключила финансова година.

[...]“.

16. Съгласно член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации за доставчик на услуги се дава следното определение:

„доставчик на услуги“: всяко физическо и юридическо лице и търговско дружество без качеството на юридическо лице, което по силата на сключен с взаимозастрахователна кооперация договор извършва от нейно име сделки, които попадат в обхвата на дейност на взаимозастрахователната кооперация, правят тази дейност възможна или я подпомагат, или самото то предоставя услуги, присъщи за взаимозастрахователната кооперация, освен доставчиците на услуги за здравноосигурителните каси [...]“.

17. Съгласно член 1 от Закона за търговските дружества:

„1. Настоящият закон урежда учредяването, организацията и дейността на търговските дружества, които имат седалище на територията на Унгария [...]“.

2. [...] освен това настоящият закон урежда учредяването и дейността на признатите групи от дружества [...]“.

18. Член 2 от този закон предвижда:

„1. Търговско дружество може да бъде учредено само под предвидените в настоящия закон форми.“

2. Събирателните дружества (СД) и командитните дружества (КД) не са юридически лица. Юридически лица са дружествата с ограничена отговорност (ООД) и акционерните дружества (АД)“.

19. Съгласно член 55 от посочения закон:

„1. Съгласно счетоводните правила търговското дружество, което е длъжно да подава консолидирани годишни счетоводни отчети (упражняващото контрол дружество), и акционерното дружество или дружеството с ограничена отговорност, върху което упражняващото контрол дружество упражнява решаващо влияние по смисъла на счетоводните правила (контролирано дружество), могат да решат да осъществяват дейност като призната група от дружества и да сключат договор за упражняване на контрол с оглед на постигане на общи търговски цели.“

[...]

3. С вписването в търговския регистър на признатата група от дружества не се учредява правен субект, отделен от включените в групата търговски дружества“.

20. Съгласно член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества:

„Член 60 се прилага дори при липсата на договор за упражняване на контрол и на вписване като призната група от дружества, при условие че в резултат на трайно, непрекъснато сътрудничество през период от поне три години между упражняващото контрол дружество и контролираното дружество или дружества търговските дружества от една и съща група осъществяват дейността си в съответствие с единна търговска стратегия и фактическите им действия гарантират предвидимо и балансирано разпределение на предимствата и недостатъците, произтичащи от осъществяването на дейност като група“.

21. В член 2, буква б) от Закон СХХХІІ от 1997 г. за клоновете и търговските представителства на предприятията със седалище в чужбина (наричан по-нататък „Законът за клоновете“) понятието „клон“ се определя по следния начин:

„клон“: всяка лишена от правосубектност стопанска единица на чуждестранното предприятие, която притежава търговска самостоятелност и е вписана в националния търговски регистър в качеството на клон на чуждестранното предприятие, като самостоятелна форма на дружество“.

3. Ваучерите „Erzsébet“

22. В член 3, точка 87 от Закона за данъка върху доходите, в редакцията му след изменението с член 1, параграф 5 от Закон CLVI от 2011 г., ваучерите „Erzsébet“ са определени по следния начин:

„ваучери „Erzsébet“: ваучери, издадени от [УНФО] в електронен формат или на хартиен носител, които могат да се използват за закупуване на храна за директна консумация [...]“.

23. Ваучерите „Erzsébet“ са част от програмата „Erzsébet“, която е уредена със Закон СІІІ от 2012 г. за програмата „Erzsébet“.

24. Съгласно член 1 от този закон:

„Програмата „Erzsébet“ цели значително намаляване — при съществуващите рамкови условия — на броя на лицата в неравностойно социално положение, и по-специално този на децата, които нямат възможност да се хранят няколко пъти на ден и да получават подходяща за възрастта си здравословна храна и на които не е осигурено необходимото за придобиването на знания здравословно състояние и необходимата за възстановяване почивка“.

25. Член 2 от посочения закон гласи:

„1. За целите на настоящия закон:

а) „програма Erzsébet“ означава всяка програма и всяка услуга със социална насоченост, която е организирана и осъществявана от държавата за изпълнение на целите по член 1 и не е насочена към осъществяване на печалба на пазара;

- b) „ваучери „Erzsébet“ означава издадени от [УНФО] ваучери, които могат да се използват:
ba) за закупуване на храна за директна консумация [...];

2. Програмата „Erzsébet“ се изпълнява от УНФО.

[...]“.

26. УНФО е фондация с общественополезна дейност, регистрирана в Унгария. Тя може да използва предоставените ѝ средства за целите на социалния отдих, за предоставяне на свързаните с него услуги и за изпълнение на други социални програми.

27. Член 6 от Закона за програмата „Erzsébet“ предвижда:

„1. За изпълнението на задачите във връзка с програмата „Erzsébet“ [УНФО] може да сключва споразумения с неправителствени организации, търговски дружества и всяко друго физическо или юридическо лице.

2. С оглед на осъществяването на определените [в закона] обществени задачи държавата насърчава създаването, развитието и стопанисването на хотели и къмпинги, използвани за изпълнението на свързаните със социалния отдих задачи и на програмите, посветени на игрите и децата“.

28. Член 7 от този закон се отнася до неговото влизане в сила.

II – Досъдебна процедура

29. Считайки, че като е приела новата национална правна уредба относно ваучерите за храна, за развлечения и за почивка, Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 9 и 10, член 14, точка 3, член 15, параграф 1, параграф 2, букви б) и г) и параграф 3, както и член 16 от Директива 2006/123 и членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, на 21 юни 2012 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до тази държава членка.

30. В писмо, изпратено в отговор на 20 юли 2012 г., Унгария посочва, че въвеждането на установените от Комисията ограничения е оправдано поради императивни съображения от обществен интерес. В същото време тя е представила предложения за изменение на разпоредбите относно картата SZÉP, за да бъдат те хармонизирани с правото на Съюза. Що се отнася до ваучерите „Erzsébet“, в приложението към отговора си Унгария представя новите разпоредби относно програмата „Erzsébet“ и нейните цели, приети през юли 2012 г.

31. С писмо от 22 ноември 2012 г. Комисията изпраща на Унгария мотивирано становище, в което поддържа, че с унгарската правна уредба относно картата SZÉP и ваучерите „Erzsébet“ се нарушават разпоредбите, посочени в официалното уведомително писмо.

32. С писмо от 27 декември 2012 г. Унгария отговаря на това мотивирано становище, като по същество повтаря изразеното от нея становище в писмото от 20 юли 2012 г. и продължава да оспорва наличието на каквото и да било неизпълнение на задължения.

33. Тъй като намира тези отговори за незадоволителни, на 10 април 2014 г. Комисията предявява настоящия иск.

III – Искания на страните

34. Комисията моли Съда:

- да установи, че като е въвела и оставила в сила системата на картата SZÉP, уредена в Постановлението SZÉP (и изменена със Закон CLVI от 2011 г.), Унгария е нарушила Директива 2006/123, доколкото:
 - член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации, с член 2, буква b) от Закона за клоновете, както и с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3 и член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества, изключва възможността клоновете да издават картата SZÉP и следователно нарушава член 14, точка 3 и член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123,
 - член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3 и член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества, с член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации, както и с член 2, буква b) от Закона за клоновете, не признава, с оглед спазване на условията, предвидени в член 13, букви а)—с) от Постановлението SZÉP, дейността на групите, чието дружество майка не е учредено по унгарското право и чиито членове не осъществяват дейност под предвидените в унгарското право форми на дружество, и следователно нарушава член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123,
 - член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3 и член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества, с член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации, както и с член 2, буква b) от Закона за клоновете, запазва за банките и другите кредитни институции възможността за издаване на картата SZÉP, тъй като само те могат да отговорят на условията по посочения член 13, и следователно нарушава член 15, параграф 1, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123,
 - член 13 от Постановлението SZÉP е в противоречие с член 16 от Директива 2006/123, доколкото за издаването на картата SZÉP предвижда изискването за наличие на място на стопанска дейност в Унгария,
- при условията на евентуалност, доколкото посочените в първото тире разпоредби на Директива 2006/123 не обхващат посочените в същото тире национални разпоредби, да установи, че системата на картата SZÉP, уредена с Постановлението SZÉP, е в противоречие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС,
- да установи, че системата на ваучерите „Erzsébet“, която е уредена в Закон CLVI от 2011 г. и в Закон СIII от 2012 г., създава монопол в полза на публични образувания за издаването на ваучери за студена храна и е влязла в сила без съответен преходен период или необходимите преходни мерки, е в противоречие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, тъй като член 1, параграф 5 и член 477 от Закон CLVI от 2011 г., както и член 2, параграфи 1 и 2 и членове 6 и 7 от Закон СIII от 2012 г. предвиждат непропорционални ограничения,
- да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.

35. Унгария моли Съда:

- да отхвърли иска на Комисията като неоснователен в частта относно системата на картата SZÉP и като недопустим в частта относно системата на ваучерите „Erzsébet“,
- при условията на евентуалност, да отхвърли иска като неоснователен, що се отнася до двете системи,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

IV – По иска

A– По допустимостта

1. Основни доводи на страните

36. В писмената си защита Унгария изтъква, че твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“ е недопустимо, тъй като съответната част от исканията на Комисията била двусмислена.

37. На първо място, според Унгария в тази част от исканията неправилно са посочени „членове 1 и 5“ от Закон CLVI от 2011 г. вместо член 1, параграф 5 от него. На второ място, Унгария твърди, че не разбира причините, поради които член 477 от този закон, както и разпоредбите, свързани със Закона за програмата „Erzsébet“, а именно член 2, параграфи 1 и 2, член 6, параграфи 1 и 2 и член 7, посочени в петитума на исковата молба на Комисията, представляват нарушение на правото на Съюза. На трето място, Унгария отбелязва, че предвид цитираните от Комисията национални разпоредби изглежда се възразява срещу цялата правна уредба относно програмата „Erzsébet“, което е в противоречие с твърдението на Комисията, че исковата молба не се отнася до дейностите в областта на социалната политика, изпълнявани в рамките на тази програма.

38. Комисията смята, че твърденията на Унгария не може да бъдат приети.

2. Моята преценка

39. След като изясня причините, поради които също като Комисията считам, че основанията за недопустимост на правната уредба относно ваучерите „Erzsébet“ трябва да бъдат отхвърлени, намирам за необходимо да разгледам допустимостта на твърденията за нарушения във връзка с картата SZÉP.

а) По допустимостта на твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“

40. На първо място, констатирам, че в писмената си реплика Комисията признава допуснатата грешка в позоваването на Закон CLVI от 2011 г., като посочва, че правилно е позоваването на член 1, параграф 5 от този закон, а не на членове 1 и 5 от него. Поради това с отделно писмо Комисията изпраща поправка по този пункт. Също като Комисията смятам, че тази грешка не пречи на правилното разбиране на исковата молба.

41. На второ място, смятам, че от точка 74 от исковата молба недвусмислено личи, че искът на Комисията се отнася само до една част от унгарската правна уредба относно ваучерите „Erzsébet“, а не до всички дейности в областта на социалната политика, изпълнявани в рамките на програмата „Erzsébet“. Всъщност в точка 74 Комисията посочва, че искът „се отнася до системата на ваучерите „Erzsébet“ само доколкото тя предвижда, че приносът на работодателя в закупуването на храна за директна консумация може да се разглежда като възнаграждение в натура единствено ако храната е купена с ваучерите „Erzsébet“.

42. В това отношение ми се струва релевантно позоваването в петитума на исковата молба на двата национални закона, с които се въвежда новата система на ваучерите „Erzsébet“, и по-точно на някои национални разпоредби, отнасящи се по-специално до определението за тези ваучери и до влизането в сила на системата.

43. Освен това също като Комисията смятам, че в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество Унгария е трябвало още в досъдебната фаза да изтъкне евентуалната непоследователност по отношение на националните разпоредби, които Комисията оспорва.

44. Във всеки случай считам, че твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“, посочено в петитума на исковата молба, не е попречило на Унгария да изтъкне доводите си и следователно не е ограничило правото ѝ на защита. В това отношение отбелязвам, че в писмената си дуплика Унгария по-специално е приела, че „е било възможно да се изтъкнат доводи по същество срещу твърденията за нарушение на Комисията“⁷.

45. С оглед на гореизложените обстоятелства считам, че искът трябва да бъде обявен за допустим, що се отнася до твърдението за нарушение във връзка със системата на ваучерите „Erzsébet“.

б) По допустимостта на твърденията за нарушение във връзка с картата SZÉP

46. Според мен при прочита на исковата молба става видно, че тя не е пределно ясна, що се отнася до някои твърдения за нарушение във връзка с правната уредба относно картата SZÉP, по-специално поради несъгласуваност между текста на самата искова молба и петитума ѝ.

47. В това отношение бих искал да отбележа, че съгласно констатациите на Комисията в исковата молба изискването, че дадено предприятие отговоря на условията по член 13 от Постановлението SZÉP, ако сключи договор с взаимозастрахователна кооперация, стига договорните им отношения да са продължили най-малко пет години, „накърнява член 49 ДФЕС, защото ограничава без основателна причина кръга на предприятията, които могат да издават картата SZÉP“⁸. В петитума на исковата молба обаче не откривам и следа от това основание.

48. Запитана по този въпрос, Комисията уточнява в хода на съдебното заседание, че според нея това условие не попада в приложното поле на Директива 2006/123 и следователно би трябвало да се преценява с оглед на член 49 ДФЕС. Освен това тя смята, че посоченото условие, взето заедно с другите условия по член 13 от Постановлението SZÉP, попада в обхвата на член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123, забраняващ изискванията, които запазват достъпа до дейност по предоставяне на дадена услуга за определени доставчици поради специфичния характер на дейността. Така според Комисията това основание е посочено непряко в третото твърдение за нарушение от петитума на исковата молба.

7 — Точка 6.

8 — Точка 64.

49. Като се остави настрана фактът, че мотивите на Комисията са твърде оскъдни по отношение на това твърдяно нарушение, следва да се констатира, че те не отговарят и на изискванията за последователност и точност в съответствие с установената съдебна практика, която се основава на настоящия член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда⁹.

50. Всъщност в съответствие с тази съдебна практика всяка искова молба или жалба трябва да посочва предмета на спора и кратко изложение на основанията, и това посочване трябва да е „достатъчно ясно и точно“, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни своя контрол. От това произтича, че съществените фактически и правни обстоятелства, на които искът или жалбата се основават, трябва да изпъкват по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формулирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът *ultra petita* или да пропусне да се произнесе по някое твърдение за нарушение¹⁰.

51. Впрочем Съдът е констатирал, че спазването на тези изисквания, произтичащи от член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда, може да се провери служебно¹¹.

52. Следва да се добави, че Съдът е постановил също, че „в производството по член 258 ДФЕС твърденията за нарушения в исковата молба трябва да бъдат последователно и прецизно представени, което да даде възможност на държавата членка и на Съда да установят точния обхват на твърдяното нарушение на правото на Съюза, което е необходимо условие, за да може посочената държава надлежно да изложи основанията в своя защита, а Съдът да провери наличието на твърдяното неизпълнение на задължения“¹².

53. Предвид изложеното по-горе считам, че настоящият иск трябва да бъде обявен за недопустим, що се отнася до основанието, свързано с изискването по член 13 от Постановлението SZÉP за договорни отношения поне от пет години с взаимозастрахователна кооперация.

Б– По съществуването на спора

54. Преди да анализирам твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“, ще разгледам твърденията за нарушение по отношение на картата SZÉP.

9 — Съгласно тази разпоредба исковата молба или жалбата по член 21 от Статута на Съда съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на посочените основания.

10 — Вж. решения Комисия/Испания (C-211/08, EU:C:2010:340, т. 32 и цитираната съдебна практика), Комисия/Португалия (C-458/08, EU:C:2010:692, т. 49 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Полша (C-678/13, EU:C:2015:358, т. 16 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж. решения Комисия/Естония (C-39/10, EU:C:2012:282, т. 25 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Полша (C-281/11, EU:C:2013:855, т. 121—123). Вж. в този смисъл също решение Комисия/Чешка република (C-343/08, EU:C:2010:14, т. 25).

12 — Вж. решение Комисия/Испания (C-375/10, EU:C:2011:184, т. 11 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

1. Твърдения за нарушения във връзка с картата SZÉP

а) Приложимост на Директива 2006/123

i) Основни доводи на страните

55. В исковата си молба Комисията счита, че съответствието на унгарската правна уредба относно картата SZÉP с правото на Съюза трябва да се преценява преди всичко с оглед на Директива 2006/123. Според нея само ако Директивата не е приложима, следва да се извърши проверка на съвместимостта на тази правна уредба с правото на Съюза с оглед на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

56. Според Комисията Директива 2006/123 е приложима в случая, тъй като издаването и използването на картата SZÉP не представляват една от услугите, изрично изключени от приложното поле на тази директива. Всъщност Комисията отбелязва, че Постановлението SZÉP не може да се квалифицира нито като „данъчен акт“ по смисъла на член 2, параграф 3 от Директива 2006/123¹³, нито като „финансова услуга“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от посочената директива¹⁴.

57. От материалите по делото е видно, че по време на досъдебната фаза Унгария е оспорила приложимостта на Директива 2006/123, като е приела, че дейността по издаване и използване на картата SZÉP, посочена в разглежданата национална правна уредба, представлява финансова услуга и поради това не попада в приложното поле на тази директива.

ii) Моята преценка

58. Също като Комисията смятам, че приложимостта на Директива 2006/123 е вън от съмнение, и то поради следните причини.

59. На първо място, бих искал да отбележа, че приложното поле на Директива 2006/123 е определено отрицателно¹⁵, т.е. тя се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка¹⁶, освен за тези, за които са предвидени изрични изключения в посочената директива.

60. Също като Комисията считам, че дейността по издаване на картата SZÉP не попада в областта на данъчното облагане по смисъла на член 2, параграф 3 от Директива 2006/123 и не представлява финансова услуга, свързана с плащанията, по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от тази директива, поради което същата е приложима към настоящия иск.

13 — Съгласно тази разпоредба Директивата „не се прилага в областта на данъчното облагане“.

14 — Посочената разпоредба предвижда, че Директива 2006/123 не се прилага за „финансови услуги като банкиране, кредитиране, застраховане и презастраховане, професионални или лични пенсии, ценни книжа, инвестиционни фондове, консултации в сферата на плащанията и инвестициите, включително услугите, изброени в приложение I [към] Директива 2006/48/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции (ОВ L 177, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 9, стр. 3)]“.

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

16 — Вж. член 2, параграф 1 от посочената директива.

61. Що се отнася до областта на данъчното облагане, от материалите по делото е видно, че разглежданите национални разпоредби не се отнасят до възнагражденията в натура или до същинските данъчноправни аспекти на системата на картата SZÉP, а са свързани единствено с дейността по издаване на тази карта, която впрочем дава право на възнаграждения в натура. Следователно предметът на тези национални разпоредби не е от областта на данъчното облагане.

62. Що се отнася до квалифицирането като „финансова услуга“, бих искал да отбележа също като Комисията, че съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Постановлението SZÉP картата SZÉP „служи единствено за да се идентифицират работникът или служителят, на когото се отпуска помощта, членовете на семейството му, неговият работодател, както и доставчикът на услуги, и не е подходяща за съхранение на електронни пари, нито за изпълнението на преки платежни операции“. В този контекст дейността по издаване на тази карта не може да се квалифицира като „финансова услуга“, свързана с плащания.

63. На второ място, считам, както Комисията, че услугите, които се предлагат чрез използване на инструменти като картата SZÉP, не са уредени в друг правен акт на Съюза, отнасящ се конкретно до финансовите услуги. В това отношение Комисията основателно отбелязва, че дейността по издаване на ваучери, идентични с картата SZÉP, не попада в обхвата нито на Директива 2007/64/ЕО¹⁷, нито на Директива 2009/110/ЕО¹⁸.

64. Изключването на финансовите услуги от приложното поле на Директива 2006/123 обаче се обяснява с наличието на специални разпоредби на правото на Съюза в тази област¹⁹.

65. От друга страна, макар по време на досъдебната фаза Унгария да е изтъкнала, че картата SZÉP може да се разглежда като финансова услуга, не намирам и следа от подобен довод в представените пред Съда становища.

66. Следователно, тъй като не се урежда в специален правен акт относно финансовите услуги и не спада към областта на данъчното облагане, разглежданата в настоящия иск дейност попада в приложното поле на Директива 2006/123.

67. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че тази директива е приложима.

68. Въпросът дали Директива 2006/123 осъществява изчерпателна хармонизация не е бил повдигнат от страните. Подобно на въпроса за приложимостта на тази директива обаче, разглеждането му се явява необходима предпоставка.

69. Всъщност, видно от постоянната съдебна практика, когато дадена област е предмет на изчерпателна хармонизация на равнището на Съюза, всяка национална мярка, свързана с нея, трябва да бъде преценявана с оглед на разпоредбите на мярката за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право²⁰. Констатацията за изчерпателна хармонизация би

17 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО (ОВ L 319, стр. 1). Вж. член 3, буква к) от Директива 2007/64.

18 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 16 септември 2009 година относно предприемането, упражняването и пруденциалния надзор на дейността на институциите за електронни пари и за изменение на директиви 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО, и за отмяна на Директива 2000/46/ЕО (ОВ L 267, стр. 7). Член 1, параграф 4 от Директива 2009/110 препраща към член 3, буква к) от Директива 2007/64.

19 — Според мнозина автори за финансовите услуги би трябвало да се приложи максимата „*Specialia generalibus derogant*“. В този смисъл Директива 2006/123 представлява общият закон, приложим при липса на други специални разпоредби. Вж. по-специално *Chabaud*, L., *op. cit.*, р. 39 et 40. Според мен този анализ се потвърждава от съображение 18 от Директива 2006/123. Всъщност съгласно първото изречение от това съображение „[ф]инансовите услуги следва да бъдат изключени от обхвата на [тази] директива, тъй като тези дейности са обект на специално законодателство на Общността, целящо както и [посочената] директива, постигането на истински вътрешен пазар на услуги“.

20 — Вж. решение UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, т. 63 и цитираната съдебна практика).

означавала по-специално че не е възможно обосноваване по съображения, които не са посочени в Директива 2006/123, а именно по изрично предвидените в членове 52 ДФЕС и 62 ДФЕС съображения или по някои императивни съображения от обществен интерес, развити в съдебната практика²¹.

70. Този въпрос е дискуссионен в правната доктрина²².

71. В неотдавнашно решение²³ Съдът за първи път се е произнесъл по посочения въпрос, като е приел, че „тълкуването на член 3, параграф 3 от Директива 2006/123 в смисъл, че на държавите членки е позволено да обосноват въз основа на първичното право изискване, забранено от член 14 от тази директива, би лишило последната разпоредба от полезното ѝ действие, като така в крайна сметка би противоречало на *целевата хармонизация*, която се извършва с нея“²⁴.

72. По този въпрос Съдът следва заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по посоченото дело²⁵. Според последния „Директивата за услугите, като хоризонтален акт, който обхваща широка гама от услуги (всички, освен изрично изключените от приложното ѝ поле), няма за цел да хармонизира изцяло материалноправната уредба на различните услуги на национално равнище, но извършва пълна *специфична* хармонизация в конкретни аспекти“²⁶. Той добавя, че такава пълна и изчерпателна специфична хармонизация се извършва с членове 14 и 16 от посочената директива²⁷.

73. Следователно според Съда Директива 2006/123 осъществява изчерпателна хармонизация, що се отнася до член 14 от нея, отнасящ се до свободата на установяване за услугите, които попадат в нейното приложно поле. Смятам, че същото решение трябва да бъде възприето за членове 15 и 16 от тази директива. Всъщност, както в член 14 от посочената директива, законодателят на Съюза е съставил там списък на ограничителните изисквания, които трябва да бъдат премахнати от вътрешния правов ред на държавите членки²⁸.

74. От това следва, че проверката за съответствието на разглежданата унгарска правна уредба с правото на Съюза трябва да се извърши с оглед на Директива 2006/123.

21 — Вж. по-специално *Lemaire, C.* La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations? — *Revue Europe*, juin 2007 г., № 6, dossier 10, p. 15, point 42, и *Huglo, J.-G.* Droit d'établissement et libre prestation de services. — *Jurisclassseur Europe*, Fascicule 710, points 7, 73 et 101.

22 — Вж. по-специално *Huglo, J.-G.*, op. cit., points 7, 55, 73, 99 et 101; *Lemaire, C.*, op. cit., point 42, и *Hatzopoulos, V.* Que reste-t-il de la directive sur les services? — *Cahiers de droit européen*, 3—4/2007 г., p. 299., 323 et 324.

23 — Решение *Rina Services* и *Rina* (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Точка 37. Курсивът е мой.

25 — Заключение на генералния адвокат Cruz Villalón по дело *Rina Services* и *Rina* (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Точка 22 от това заключение. Вж. също в този смисъл заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по съединени дела *Duomo Gra* и др. (C-357/10—C-359/10, EU:C:2011:736, т. 61). В това отношение бих искал да отбележа, че в предложението си за директива на Европейския парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар (COM(2004) 2 окончателен) Комисията констатира, че в това предложение е заложена „целева хармонизация“ и че тази хармонизация е насочена по-специално към премахването на някои видове изисквания (стр. 9 и 10).

27 — Точка 24 от посоченото заключение.

28 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по съединени дела *Duomo Gra* и др. (C-357/10—C-359/10, EU:C:2011:736, т. 61) и *Hatzopoulos, V.*, op. cit., p. 351, point 3.1.2.1.3.

б) Определяне на засегнатата основна свобода

i) Основни доводи на страните

75. Докато Комисията смята, че унгарската правна уредба относно картата SZÉP трябва да се разглежда с оглед на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, Унгария от своя страна счита, че релевантна е единствено преценката с оглед на свободата на установяване.

76. Всъщност Унгария счита, че тази карта може да се издава единствено от дружество, което разполага с място на стопанска дейност на територията на държавата членка по мястото на предоставяне на услугите.

77. В това отношение Унгария счита, че издателите на карти SZÉP трябва да са органично свързани със стопанския и обществен живот на Унгария, което е немислимо при временно предоставяни услуги. Освен това тя посочва, че изложеният от Комисията довод относно трансграничното предоставяне на услуги, съгласно който картата SZÉP може да бъде презаредена дистанционно или че лицето може да създаде, без да се намира в Унгария, инфраструктурата, необходима за функционирането на системата, най-много да издържи на теория. Унгария добавя, че хипотезата на предоставяне на погранични и извършвани на регионално равнище услуги е нереалистична и в противоречие със самата логика на картата SZÉP, която изисква доставчиците, които приемат същата, да присъстват по цялата унгарска територия.

ii) Моята преценка

78. За разлика от Унгария считам, че член 13 от Постановлението SZÉP трябва да се преценява с оглед както на разпоредбите на Директива 2006/123, отнасящи се до свободата на установяване, така и на тези, които се отнасят до свободното предоставяне на услуги.

79. Съгласно постоянната съдебна практика, „[щ]о се отнася до разграничаването на съответните приложни полета на принципите на свободно предоставяне на услугите и на свободно установяване, от значение е да се определи дали икономическият оператор е установен в държавата членка, в която предлага разглежданата услуга [...]. Когато е установен в държавата членка, в която предлага тази услуга, той попада в приложното поле на свободата на установяване съгласно нейното определение в член [49 ДФЕС]. За сметка на това, когато икономическият оператор не е установен в държавата членка по местоназначението, той е трансграничен доставчик, който попада в приложното поле на принципа на свободното предоставяне на услуги, предвиден в член [56 ДФЕС]“²⁹.

80. Бих искал да отбележа, че Директива 2006/123 кодифицира тази съдебна практика³⁰, така че тези принципи се прилагат и в рамките на приложението на посочената директива.

81. Следователно, за да се определи дали дейността на даден оператор следва да попадне под хипотезата на свободата на установяване, предвидена в членове 14 и 15 от Директива 2006/123, или под тази на свободното предоставяне на услуги, предвидено в член 16 от нея, най-напред трябва да се провери дали операторът е установен или възнамерява да се установи в държава членка, различна от своята държава членка по произход.

29 — Вж. решение Дуото Гра и др. (C-357/10—C-359/10, EU:C:2012:283, т. 30 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение Комисия/Испания (C-514/03, EU:C:2006:63, т. 22 и цитираната съдебна практика).

30 — Вж. съображение 77 от тази директива.

82. В конкретния случай, както констатира Комисията и по този въпрос тя не е била опровергана от Унгария, условията по член 13 от Постановлението SZÉP се прилагат без разлика както за предприятията, установени в Унгария, така и за предприятията, установени в държави членки, различни от Унгария.

83. В това отношение бих искал да отбележа, че тези условия по същество изискват „постоянно място на стопанска дейност“ в Унгария за всяко предприятие, което желае да издава картата SZÉP.

84. Според мен изискването за постоянно място на стопанска дейност може да бъде отнесено към свободното предоставяне на услуги „и“ към свободата на установяване³¹. Всъщност подобно изискване попада в приложното поле на свободното предоставяне на услуги, когато съответният оператор не е установен в Унгария и желае да предоставя разглежданата услуга трансгранично. За сметка на това, когато съответният оператор има вторично място на стопанска дейност в Унгария или желае да се установи в тази държава членка, тогава същото това изискване попада в приложното поле на свободата на установяване³².

85. Освен това не е убедителен доводът на Унгария, че поради сложността на дейността по издаване на картата SZÉP издателят трябва да бъде органично свързан със стопанския и обществен живот в Унгария, така че хипотезата на трансгранично предоставяне на услуга би била неосъществима.

86. Всъщност също като Комисията смятам, от една страна, че предприятие, което е установено в държава членка, различна от Унгария, и реши да издава картата SZÉP в тази държава членка, има право да използва там инфраструктурата, необходима за предоставянето на услугата, и не може да бъде задължено да се установи там за тази цел³³, а от друга страна, в конкретния случай не е изключено предприятията, установени в държави членки, различни от Унгария, да бъдат заинтересовани да упражняват подобна дейност в Унгария.

87. С оглед на горепосочените обстоятелства считам, че според съответния случай може да бъде засегната както едната, така и другата свобода. Ще покажа, че и в двата случая според мен изискването за постоянно място на стопанска дейност в Унгария представлява нарушение на релевантните разпоредби на Директива 2006/123.

88. Преди да разгледам първото твърдение за нарушение, следва да отбележа, че както в официалното си уведомително писмо, така и в мотивираното си становище Комисията твърди, че с унгарския режим относно картата SZÉP се нарушават членове 9 и 10 от тази директива. Тъй като такова нарушение не е изтъкнато след това в исковата молба, би следвало да се приеме, че Комисията се е отказала да го поддържа, ограничавайки по този начин предмета на иска, което очевидно не е основание за недопустимост³⁴.

31 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Испания (C-514/03, EU:C:2006:63, т. 22).

32 — Вж. в този смисъл решения Комисия/Италия (C-439/99, EU:C:2002:14, т. 21 и цитираната съдебна практика) и Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, т. 46).

33 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Италия (C-145/99, EU:C:2002:142, т. 22 и цитираната съдебна практика).

34 — Вж. в този смисъл решение Комисия/България (C-198/12, EU:C:2014:1316, т. 16 и цитираната съдебна практика).

в) По първото твърдение — нарушение на член 14, точка 3 и на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123

89. В самото начало следва да се констатира, че в хода на съдебното заседание Комисията е уточнила, че по отношение на първото твърдение за нарушение, свързано с изключването на клоновете на чуждестранно дружество, е нарушен единствено член 14, точка 3 от Директива 2006/123. В този смисъл тя се е отказала от позоваването на член 15, параграф 2, буква б) от тази директива. Затова моята преценка ще се ограничи до твърдяното нарушение на член 14, точка 3 от посочената директива.

i) Основни доводи на страните

90. В исковата си молба Комисията поддържа, че член 13 от Постановлението SZÉP е с дискриминационен характер и нарушава член 14, точка 3 от Директива 2006/123, доколкото възпрепятства унгарските клонове на чуждестранни търговски дружества да издават картата SZÉP.

91. Според Комисията обаче член 14, точка 3 от Директива 2006/123 изрично забранява, без каквато и да е възможност за обосноваване, да се поставя достъпът до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на унгарска територия в зависимост от изискване, ограничаващо свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на стопанска дейност.

92. Според Унгария изключването на клоновете на чуждестранни дружества е оправдано по императивни съображения от обществен интерес, приети в практиката на Съда и в Директива 2006/123, а именно защитата на потребителите или на лицата, които ползват услуги³⁵, и защитата на интересите на кредиторите. Всъщност само предприятията, които са надлежно интегрирани в унгарския стопански живот, биха могли да упражняват дейността по издаване на карти SZÉP, което означава, че това трябва да са предприятия, установени в Унгария.

ii) Моята преценка

93. От материалите по делото е видно, че първото твърдение за нарушение се основава на направеното от Комисията тълкуване на член 13 от Постановлението SZÉP във връзка със Закона за взаимозастрахователните кооперации и със Закона за клоновете, съгласно което клонът на чуждестранно предприятие не отговаря на определението за доставчик на услуги и следователно не би могъл да издава картата SZÉP. Тъй като това тълкуване не е оспорено от Унгария, аз го считам за утвърдено.

94. Също като Комисията смятам, че фактът, че клон на чуждестранно предприятие не може да издава картата SZÉP, представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 14, точка 3 от Директива 2006/123.

95. Всъщност в такъв случай чуждестранното предприятие би могло да издава тази карта само ако създаде основно място на стопанска дейност в Унгария. В тази разпоредба обаче подобно изискване е изрично забранено.

35 — Тя посочва, че „потребителите или лицата, които прибягват към услуги, са работниците или служителите, които притежават карта SZÉP.

96. Нека припомним, че съгласно посочената разпоредаба държавите членки не могат да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от изискване, което би ограничило свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на стопанска дейност, особено свободата на доставчика да има основно място на стопанска дейност на тяхна територия.

97. Освен това не би могло да се приеме нито една изтъкната от Унгария обосновка, тъй като изискванията, изброени в член 14 от Директива 2006/123, не могат да бъдат обосновани³⁶.

98. Както е установил Съдът, липсата на възможност за обосноваване следва както от текста на посочения член 14, така и от общата структура на Директива 2006/123³⁷.

99. От една страна, заглавието на въпросния член 14 показва, че изброените в точки 1—8 от него изисквания са „забранени“³⁸.

100. От друга страна, по отношение на свободата на установяване общата структура на Директива 2006/123 се основава на ясно разграничение между забранените изисквания, уредени, както беше посочено по-горе, в член 14 от тази директива, и тези, които подлежат на оценка, уредени в член 15 от посочената директива³⁹.

101. Оценката, предвидена в член 15 от Директива 2006/123, се състои в това държавите членки най-напред да проверят дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 от същия член, а след това да гарантират, че те са съвместими с условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност, посочени в параграф 3 от споменатия член⁴⁰.

102. В член 15, параграф 3, буква б) от Директива 2006/123 се дава определение за необходимост. Така предвидено в параграф 2 от този член изискване трябва да се разглежда като необходимо, ако е оправдано по императивни съображения от обществен интерес.

103. Такава възможност за обосноваване не е предвидена обаче за „забранените“ изисквания, изброени в член 14 от Директива 2006/123⁴¹.

104. От това следва, че предвиденото в член 13 от Постановлението SZÉP изискване за постоянно място на стопанска дейност, което възпрепятства унгарския клон на чуждестранно предприятие да издава картата SZÉP, нарушава член 14, точка 3 от Директива 2006/123.

105. Поради това първото твърдение за нарушение трябва да бъде прието.

36 — Вж. решение *Rina Services и Rina* (C-593/13, EU:C:2015:399, т. 28).

37 — Пак там (т. 29).

38 — Пак там (т. 30).

39 — Пак там (т. 31).

40 — Пак там (т. 32).

41 — Пак там (т. 35).

г) По второто твърдение — нарушение на член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123

i) Основни доводи на страните

106. Комисията констатира, че по силата на член 13 от Постановлението SZÉP дадено предприятие може да изпълни предвидените в този член изисквания не само самостоятелно, но и съвместно с група от дружества, призната в Закона за търговските дружества.

107. Посоченият член, тълкуван във връзка с член 1, параграф 1, член 2, параграф 1, член 55, параграфи 1 и 3, както и с член 64 от Закона за търговските дружества обаче давал възможност на дадено предприятие да изпълни, съвместно с такава група от дружества, условията за издаване на картата SZÉP само ако търговските дружества от групата са учредени в съответствие с унгарското право, имат седалище на територията на Унгария и извършват дейност под формата на акционерни дружества или на дружества с ограничена отговорност.

108. Следователно според Комисията дадено предприятие не би било в състояние да изпълни условията за издаване на картата SZÉP, предвидени в член 13 от Постановлението SZÉP, чрез съдружие с търговско дружество, установено в различна от Унгария държава членка. Същата констатация се налага и когато предприятията — членове на групата, имат седалище в Унгария и са учредени в съответствие с унгарското право, но не извършват дейност под правно-организационната форма на акционерни дружества или на дружества с ограничена отговорност.

109. Комисията счита, че тези изисквания са в разрез с член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123, който предвижда, че предприятието не може да бъде задължено да осъществява дейност под специфична правно-организационна форма. Освен това тя смята, че подобни изисквания са дискриминационни и че Унгария нито е представила обосновка, нито е доказала необходимостта от тях и пропорционалността им, поради което те би трябвало да се считат за противоречащи на член 15, параграф 3 от тази директива.

110. Според Унгария ограниченията, отнасящи се до групите предприятия, са оправдани по вече посочените императивни съображения от обществен интерес.

ii) Моята преценка

111. В случай че доставчикът отговаря на условията за издаване на картата SZÉP съвместно с друго предприятие и в този смисъл като група от дружества⁴², нарушава ли член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123 обстоятелството, че от търговските дружества, членове на тази група, включително от дружеството майка, се изисква да са учредени в съответствие с унгарското право, което означава да имат седалище в Унгария и да са учредени под правно-организационната форма на акционерни дружества или на дружества с ограничена отговорност?

112. Бих искал да отбележа, че видно от материалите по делото, тези две изисквания, отнасящи се, първо, до седалището, и второ, до специфичната правно-организационна форма, произтичат от член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3, както и с член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества.

42 — Бих искал да отбележа, че в хода на съдебното заседание Унгария е подчертала, че това положение би могло да възникне единствено ако доставчикът не може сам да изпълни изискванията по член 13 от Постановлението SZÉP.

113. Макар също като Комисията да смятам, че посочените изисквания не съответстват на разпоредбите на Директива 2006/123, все пак не мога да се съглася с даденото от нея тълкуване на член 15, параграф 2, буква б) от тази директива, доколкото тя поставя и двете изисквания в приложното поле на тази разпоредба.

114. Според мен тези две изисквания следва да се анализират поотделно. За разлика от Комисията смятам, че изискването, свързано със седалището, не попада в обхвата на член 15, параграф 2, буква б) от посочената директива, а на член 14, точка 1 или на член 16, параграф 2, буква а) от нея, в зависимост от това дали търговското дружество от съответната група от дружества желае да се установи в Унгария или да предоставя трансгранично въпросната услуга.

115. При това положение моята преценка ще се ограничи до проверка на изискването, свързано с правно-организационната форма, така както е посочено от Комисията в исковата ѝ молба.

116. Също като Комисията следва да се констатира, че изискването предприятията, функциониращи като група от дружества, да са учредени под правно-организационната форма на акционерни дружества или на дружества с ограничена отговорност, попада в приложното поле на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123⁴³.

117. Както Комисията основателно смята, това изискване не дава възможност дадени предприятия да изпълнят условията за издаване на картата SZÉP въз основа на опита, натрупан от търговско дружество, учредено под различна от предвидената в унгарското право правно-организационна форма, и изключва дори предприятията със седалище в Унгария, които не извършват дейност под изискваната форма.

118. Считаю, че подобно изискване представлява сериозна пречка пред установяването на доставчици с произход от държави членки, различни от Унгария, тъй като би могло да ги принуди да променят правната си форма или структура⁴⁴.

119. От писмената защита на Унгария е видно, че тя не оспорва ограничителния характер на това изискване. За сметка на това тя счита, че то е обосновано от защитата на потребителите и на интересите на кредиторите, без да представя допълнителни уточнения относно необходимостта от него и неговата пропорционалност. Всъщност Унгария поддържа единствено, че само предприятията, учредени под правно-организационната форма на акционерни дружества или на дружества с ограничена отговорност, притежават изисквания опит и инфраструктура, за да упражняват дейността по издаване на картата SZÉP и да осигуряват спазването на изискванията за гаранции, които произтичат от характера на тази дейност.

120. Макар тези мотиви да могат да представляват императивни съображения от обществен интерес по смисъла на член 15, параграф 3, буква б) от Директива 2006/123⁴⁵, обосноваващи изискването за специфична правно-организационна форма, считам, че подобно изискване не е в състояние да гарантира осъществяването на преследваните цели. Всъщност рисковете,

43 — В редица решения Съдът е признал ограничителния характер на едно такова условие (вж. по-специално в този смисъл решения Комисия/Италия (C-439/99, EU:C:2002:14, т. 32), Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597, т. 48), Комисия/Португалия (C-171/02, EU:C:2004:270, т. 41—44) и Комисия/Испания (C-514/03, EU:C:2006:63, т. 31).

44 — Вж. „Ръководство за прилагане на Директивата за услугите“, чийто текст на български език може да бъде намерен в интернет на адрес: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_bg.pdf. Бих искал да отбележа, че това не е правно обвързващ документ, но той може да е от полза при тълкуване на Директива 2006/123.

45 — Понятието за императивни съображения от обществен интерес, употребено в тази разпоредба, е определено в съображение 40 от посочената директива, което по-специално се отнася до защитата на потребителите и на интересите на кредиторите.

съпътстващи дейността на предприятията издатели, така както са описани от Унгария — като тяхната неплатежоспособност — не са пряко свързани с правно-организационната форма на тези предприятия⁴⁶. В този смисъл не разбирам как това изискване би могло да гарантира защитата на потребителите и на интересите на кредиторите.

121. При тези обстоятелства второто твърдение за нарушение трябва да бъде прието, доколкото се отнася до изискването, свързано със специфичната правно-организационна форма.

д) По третото твърдение — нарушение на член 15, параграф 1, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123

і) Основни доводи на страните

122. Според Комисията член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3, както и с член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества, с член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации и с член 2, буква b) от Закона за клоновете, запазва възможността за издаване на картата SZÉP за банките и другите кредитни институции, установени на унгарския пазар, а именно три банки със седалище в Унгария, които единствени могат да изпълнят условията, предвидени в член 13 от Постановлението SZÉP.

123. Следователно според Комисията този последен член запазва достъпа до съответната дейност по предоставяне на дадена услуга за определени доставчици поради специфичния характер на дейността и вследствие на това нарушава член 15, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123, доколкото тези условия за издаване са непряко дискриминационни и не са нито необходими, нито пропорционални.

124. Що се отнася до непряко дискриминационния характер, Комисията счита, че условията за издаване, посочени в член 13, букви b) и c) от Постановлението SZÉP и отнасящи се съответно до издаването от доставчика на най-малко 100 000 непарични платежни инструмента през последната приключила финансова година и до наличието на поне две години опит в издаването на електронни ваучери на унгарския пазар, изключват навлизането на нови предприятия на съответния пазар и могат да бъдат спазени само от вече присъстващи на унгарския пазар предприятия.

125. Що се отнася до императивните съображения от обществен интерес, които Унгария излага, за да обоснове тези ограничения, а именно защитата на потребителите и на интересите на кредиторите, Комисията отбелязва, че взети поотделно, те са в съответствие с практиката на Съда и с член 4, точка 8 от Директива 2006/123.

126. Според Комисията обаче тези причини не отговарят на изискванията за необходимост и пропорционалност. В това отношение тя по-специално счита, първо, че Унгария не е доказала до каква степен нейната нова правна уредба представлява решение на конкретните проблеми, възникнали при действието на предходната правна уредба, второ, че в повечето от държавите членки издаването на инструменти, идентични с картата SZÉP, не е подчинено на подобни изисквания, трето, че защитата на потребителите и на интересите на кредиторите срещу рисковете от неплатежоспособност и неефективност на издателите на тази карта би могла да се осигури чрез свързани с по-малко ограничения мерки като например системи за надзор на издателите, за управление на депозирането на сумите, пуснати в обращение, за банкови гаранции, създаването на телефонна линия за потребители или наемането на работа на

46 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Испания (C-514/03, EU:C:2006:63, т. 32).

търговски представители, четвърто, че Съдът вече е постановил, че изискване, идентично на това за откриването на офис във всички общини с население над 35 000 жители, е в разрез с правото на Съюза⁴⁷, и пето, че дори кредитните институции не се подчиняват на толкова строги условия.

127. Унгария припомня, най-напред, че строгите условия за издаване на картата SZÉP са оправдани от вече посочените императивни съображения от обществен интерес.

128. След това, Унгария уточнява, че рисковете при функционирането на системата на тази карта, по-специално рискът от неплатежоспособност, се съсредоточават върху издателя на посочената карта⁴⁸. Следователно, за да се защитят по най-добрия начин работодателят, работникът или служителят и лицето, което приема картата SZÉP, е необходимо приемането на правна уредба със строги условия за издаване на тази карта. Впрочем според Унгария тази необходимост не може да бъде поставена под съмнение от обстоятелството, че други държави членки не налагат толкова строги условия.

129. По отношение на спазването на принципа на пропорционалност Унгария смята, че при приемането на условията за издаване е бил отчетен по-специално очакваният мащаб на системата на картите SZÉP. Според нея, ако бъдат отнесени към реалните данни, посочените условия не биха могли да се разглеждат нито като ненужни, нито като непропорционални⁴⁹.

130. Накрая, Унгария изброява причините, поради които счита, че предвидените в член 13, букви а)–с) от Постановлението SZÉP условия за издаване са оправдани, необходими и пропорционални.

131. По отношение на изискването издателят на картата SZÉP или групата от дружества, към която той принадлежи, да разполагат с офис, открит за клиенти, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители⁵⁰, както е посочено в член 13, буква а) от Постановлението SZÉP, Унгария отбелязва, че с него се цели да се гарантира, че всеки притежател на тази карта ще има възможността да задава въпроси във връзка с посочената карта в личен контакт и в близост до дома си.

132. Що се отнася до изискването по член 13, буква б) от Постановлението SZÉP издателят на картата SZÉP или групата от дружества, към която той принадлежи, да е издал през последната приключила финансова година най-малко 100 000 непарични платежни инструмента в рамките на платежните си услуги, Унгария по-специално счита, че предвид големите суми, които преминават през тази карта, само предприятията със стабилна финансова основа и определен опит в управлението на значими суми и в издаването на непарични платежни средства биха могли да издават въпросната карта.

47 — Комисията се позовава на решение Комисия/Италия (C-465/05, EU:C:2007:781, т. 87 и 88, както и цитираната съдебна практика).

48 — В писмената си защита Унгария уточнява, че ключова роля за функционирането на картата SZÉP има предприятието, което я издава. Всъщност, ако работодателят реши да предостави на работниците или служителите си да ползват картата SZÉP, той сключва договор с едно или няколко предприятия, издаващи тази карта, и им указва стойността на предимствата, които следва да бъдат предоставени на работниците или служителите. Тогава издателите на посочената карта откриват поименен регистър за електронни ваучери и вписват в него размера на сумите съобразно инструкциите на работодателя. Когато след това работниците или служителите получават услуга с картата SZÉP, няколко дни по-късно нейният издател изплаща равностойността на услугата на лицата, които приемат тази карта. Унгария подчертава, че при тази система движението на парите може да се осъществи само със сътрудничеството на издателя. Тя добавя, че ако издателят изпадне в неплатежоспособност, парите на работниците или служителите ще бъдат също така загубени, тъй като те разполагат само с ваучерите, които сами по себе си нямат никаква финансова стойност, а лицата, приемащи картата SZÉP, няма да получат равностойността на вече предоставените услуги.

49 — От писмената защита на Унгария е видно, че в края на април 2014 г. 970 000 лица са притежавали карта SZÉP, а 22 000 карти са били предоставени от предприятията издатели на роднини на работниците или служителите. През 2013 г. работодателите са внесли 68 милиарда форинта (227 милиона евро) по картите SZÉP. Разходите, направени с тези карти през 2013 г., са били в размер на 68 милиарда форинта (227 милиона евро), което представлява над 20 милиона операции. До настоящия момент предприятията издатели са сключили 55 000 договора с партньори, приемащи картите SZÉP.

50 — В писмената си защита Унгария уточнява, че има 25 града, чийто брой жители надхвърля 35 000.

133. Що се отнася до изискването по член 13, буква с) от Постановлението SZÉP издателят да е издал над 25 000 карти за ваучери през предходната година и да притежава най-малко две години опит в тази дейност, според Унгария то дава възможност да се гарантира, че този издател притежава опит във функционирането на карти за електронни ваучери, идентични с картите SZÉP.

ii) Моята преценка

134. Най-напред бих искал да отбележа, че Комисията изтъква изрично условията, предвидени в член 13 от Постановлението SZÉP, тълкуван във връзка с другите споменати в исковата ѝ молба национални разпоредби. Следователно третото твърдение за нарушение се отнася не само до условията за издаване, специално предвидени в букви а)—с) от член 13, но и до вече разгледаните условия, свързани с необходимостта да е налице основно място на стопанска дейност в Унгария, за да може да се издава — самостоятелно или като група от дружества — картата SZÉP. Следователно това твърдение за нарушение се отнася до изискванията в тяхната цялост.

135. На следващо място, също като Комисията смятам, че взети заедно, предвидените в член 13 от Постановлението SZÉP условия не представляват пряка, а непряка дискриминация, основана на местоположението на седалището.

136. В това отношение бих искал да отбележа, че нито едно от посочените условия не запазва изрично дейността по издаване на картите SZÉP само за дружествата със седалище в Унгария и следователно не става въпрос за пряка дискриминация.

137. Все пак от материалите по делото е видно — и това обстоятелство не е оспорено от Унгария — че само финансовите предприятия със седалище в Унгария на практика могат да изпълнят условията, предвидени в член 13 от Постановлението SZÉP.

138. Доколкото обаче става въпрос за непряко дискриминационни условия, основани на местоположението на седалището, тези условия не могат да бъдат изисквания, които запазват достъпа до дейност по предоставяне на дадена услуга за определени доставчици поради специфичния характер на дейността по смисъла на член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123. Всъщност тази разпоредба се отнася единствено до „недискриминационните изисквания“⁵¹.

139. Според мен от това следва, че взети заедно, посочените условия не попадат в приложното поле на въпросната разпоредба, а на член 14, точка 1 от Директива 2006/123, който забранява по-специално дискриминационните изисквания, основани непряко на местоположението на седалището⁵².

140. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че Комисията неправилно е тълкувала член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123, който не би могъл да се приложи в случая.

51 — Бих искал да отбележа, че в член 15 от тази директива се споменава на две места, че същият се прилага само за недискриминационните изисквания. Всъщност съгласно параграф 2, буква г) от него държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на „недискриминационните изисквания“, които запазват достъпа до дейност по предоставяне на дадена услуга за определени доставчици поради специфичния характер на дейността. Освен това в параграф 3, буква а) от него се уточнява, че държавите членки проверяват дали изискванията, посочени във въпросния параграф 2, отговарят на условието за „недискриминация“, съгласно което изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основание местоположение на седалището на дружествата.

52 — Ето защо следва да се приеме, че когато посочените в член 15 от тази директива изисквания са дискриминационни, те попадат в приложното поле на член 14 от нея и трябва служебно да се приемат за недопустими. Вж. в този смисъл *D'Acunto*, S. Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points. — *Revue du droit de l'Union européenne*, 2/2007, p. 261, p. 291.

141. Следва да се добави, че дори Съдът да приеме, че тази разпоредба се прилага, според мен дейността по издаване на ваучери за храна, както и за развлечения и за почивка няма „специфичен характер“, изискващ да се запази достъпът до тази дейност за определени доставчици. Всъщност в държави членки, различни от Унгария, издаването на тези ваучери представлява дейност, обичайно упражнявана от частни оператори, различни от кредитните институции⁵³.

142. При тези обстоятелства третото твърдение за нарушение трябва да се отхвърли като неоснователно.

е) По четвъртото твърдение — нарушение на член 16 от Директива 2006/123

i) Основни доводи на страните

143. За разлика от Унгария Комисията счита, че член 16 от Директива 2006/123 е приложим в случая. В това отношение тя посочва, че предприятие, което е установено в различна от Унгария държава членка, би могло да издава картата SZÉP по-специално като упражнява правото си да използва на територията на Унгария инфраструктурата, необходима за целите на предоставянето на услугата. Освен това според Комисията подобно предприятие би могло също да предоставя услугите си трансгранично, без да притежава значима инфраструктура в Унгария.

144. Според Комисията, като предвижда, че издателят на картата SZÉP следва да има постоянно място на стопанска дейност в Унгария, член 13 от Постановлението SZÉP нарушава член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123, доколкото това изискване не съответства на принципите на недискриминация, необходимост и пропорционалност, изброени в член 16, параграф 1 от тази директива.

ii) Моята преценка

145. Както вече имах възможност да посоча, установените в член 13 от Постановлението SZÉP условия задължават доставчика, който желае да издава картата SZÉP, да разполага с постоянно място на стопанска дейност в Унгария. Всъщност следва да се напомни, че само предприятията със „седалище“ в Унгария и разполагащи по-специално с „офис“, открит за клиенти, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители, могат да издават тази карта.

146. Представлява ли подобно изискване за постоянно място на стопанска дейност в Унгария ограничение, забранено съгласно член 16 от Директива 2006/123?

147. Според мен на този въпрос следва да се отговори утвърдително.

148. На първо място, констатирам, че член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 ясно забранява това изискване.

149. Всъщност по силата на тази разпоредба държавите членки не могат да ограничават свободното предоставяне на услуги от доставчик, установен в друга държава членка, задължавайки го да е „установен“ на тяхна територия.

53 — Бих искал да отбележа, че по-специално в Белгия и във Франция частни оператори предлагат подобни услуги.

150. В това отношение бих искал да отбележа, че понятието „установяване“, употребено в Директива 2006/123, е с широк обхват, поради което може да включва както предприятията със седалище в държавата членка по местоназначението и в този смисъл основните места на стопанска дейност, така и вторичните места на стопанска дейност, например под формата на офис.

151. Всъщност в съответствие със съображение 37 и с член 4, точка 5 от тази директива това понятие включва, на първо място, действителното осъществяване на стопанска дейност чрез фиксирано установяване за неопределен период. По-нататък, в съображението се уточнява по-специално че това изискване може да бъде изпълнено и в случаи, когато дадено дружество е учредено за определен период. Накрая, в посоченото съображение се предвижда, че няма нужда установяването да става под формата на дъщерно дружество, клон или представителство. То може да се състои от офис, ръководен от собствения персонал на доставчика или от независимо лице, упълномощено да действа постоянно от името на предприятието, какъвто би бил случайт с агенция.

152. С оглед на горепосочените обстоятелства считам, че условията по член 13 от Постановлението SZÉP, които подчиняват издаването на картата SZÉP на изискването за наличие на седалище и няколко офиса в Унгария, попадат в приложното поле на член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 и следва да се считат за забранени на основание на тази разпоредба.

153. На второ място, следва да се отбележи, че съгласно съдебната практика подобно изискване е дори отричане на свободата на предоставяне на услуги⁵⁴.

154. Всъщност изискването предприятието да е установено в държавата членка по местоназначението влиза в пряко противоречие със свободното предоставяне на услуги, доколкото прави невъзможно предоставянето в тази държава на услуги от предприятия, установени в други държави членки⁵⁵. В този смисъл предприятията, които желаят да издават картата SZÉP в Унгария, ще бъдат принудени или да се откажат от предоставянето на тази услуга, или да създадат постоянно място на стопанска дейност на територията на тази държава, което е равносилно на това да им бъде наложено да упражняват трайно и продължително тази стопанска дейност в Унгария⁵⁶.

155. С оглед на изложените по-горе съображения следва да се констатира, че изискването, посочено в член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123, е един от примерите за изисквания, които държава членка по принцип не може да налага в случай на услуги, предоставяни на нейна територия от установено в друга държава членка предприятие, и за които Съдът вече е постановил, че са несъвместими с член 56 ДФЕС.

156. Според мен член 16, параграф 2 от Директива 2006/123, както и член 14 от нея, представлява „черен списък“ и следователно съдържа определени изисквания, които са забранени *per se*⁵⁷.

54 — Вж. решения Комисия/Италия (C-101/94, EU:C:1996:221, т. 31), Комисия/Италия (C-439/99, EU:C:2002:14, т. 30 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Португалия (C-518/09, EU:C:2011:501, т. 71).

55 — Вж. в този смисъл решения Комисия/Австрия (C-257/05, EU:C:2006:785, т. 21 и цитираната съдебна практика), Комисия/Италия (C-465/05, EU:C:2007:781, т. 84 и цитираната съдебна практика), Комисия/Германия (C-546/07, EU:C:2010:25, т. 39 и цитираната съдебна практика) и Комисия/Португалия (C-518/09, EU:C:2011:501, т. 71 и цитираната съдебна практика).

56 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Португалия (C-518/09, EU:C:2011:501, т. 70).

57 — Вж. в този смисъл *Sibony, A.-L. et Defossey, A. Liberté d'établissement et libre prestation de services. — Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 511; *Peglow, K. La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE — réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant. — Revue trimestrielle de droit européen*, 1/2008, p. 67, points 56, 61 и 62, както и *D'Acunto, S., op. cit.*, който по-специално констатира, че „списъкът на ограниченията, посочени в член 16, параграф 2, е черен списък на забранени ограничения, също както и този, който се съдържа в член 14, с единствената (и съществената) разлика, че съгласно текста на Директивата вторият списък е изчерпателен, докато този в член 16 е само примерен“ (стр. 296).

157. Всъщност, след като съдебната практика вече е определила тези изисквания като несъвместими с член 56 ДФЕС, има силна презумпция, че те не могат да се оправдаят с една от четирите цели от обществен интерес, споменати в член 16, параграф 3 от посочената директива⁵⁸, тъй като те по принцип ще са непропорционални⁵⁹.

158. С оглед на гореизложеното считам, че член 16, параграф 3 от Директива 2006/123 не се прилага за изискванията, изброени в член 16, параграф 2 от нея, така че изискването за установяване в Унгария не може да бъде оправдано.

159. Според мен от това следва, че като е задължила предприятията да разполагат с постоянно място на стопанска дейност на нейна територия, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 16 от Директива 2006/123.

160. Следователно четвъртото твърдение за нарушение трябва да се приеме.

ж) По нарушението на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС

і) Основни доводи на страните

161. В исковата си молба Комисията отбелязва при условията на евентуалност, че ако Директива 2006/123 не е приложима, националните разпоредби, отнасящи се до условията за издаване на картата SZÉP, трябва да се преценяват с оглед както на член 49 ДФЕС, така и на член 56 ДФЕС, тъй като доставчикът би могъл да предоставя въпросната услуга, установявайки се в Унгария или без да се установява там. Следователно свободното предоставяне на услуги не би могло да се разглежда като съвсем второстепенно по отношение на свободата на установяване и да се обвързва с нея.

162. Според Комисията би следвало да се констатира нарушение на член 49 ДФЕС, тъй като, първо, унгарските разпоредби, посочени в рамките на първото, второто и третото твърдение за нарушение, представляват ограничения на свободата на установяване и не отговарят на изискванията за необходимост и пропорционалност, и второ, новите условия за издаване са въведени без съответен преходен период, което е нарушение на принципа на пропорционалност⁶⁰.

163. По отношение на член 56 ДФЕС Комисията посочва, че поради същите причини като вече изтъкнатите в рамките на четвъртото твърдение за нарушение изискването за постоянно място на стопанска дейност в Унгария представлява дискриминационно ограничение, чиято необходимост и пропорционалност Унгария не е доказала, поради което то нарушава въпросния член 56.

164. По твърдението за липса на достатъчен преходен период Унгария счита по-специално че Комисията не е представила доказателства в подкрепа на твърденията си. Освен това в областта на данъчната и социална политика предприятията не биха могли да разчитат на липсата на изменение на правната уредба.

58 — Съгласно тази разпоредба държавата членка, в която се мести доставчикът, запазва възможността да налага изисквания относно осъществяването на дейност по предоставяне на услуга, когато това е оправдано по причини, свързани с обществената политика, обществената сигурност, общественото здраве и опазването на околната среда, и при условие че те са недискриминационни, необходими и пропорционални.

59 — Вж. точка 7.1.3.4 от ръководството на Комисията, посочено в бележка под линия 44.

60 — Според Комисията при липса на такъв преходен период предприятията, сключили дългосрочни рамкови договори с договорните си партньори, биха изпитали затруднения при адаптирането в толкова кратък срок към новия правен контекст, което би довело до съществен спад в оборота и загуба на работни места.

ii) Моята преценка

165. Тъй като считам, че Директива 2006/123 е приложима към настоящия иск, не се налага да се прави преценка на въпросната национална правна уредба с оглед на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

166. При тези обстоятелства повдигнатото от Комисията при условията на евентуалност твърдение за нарушение трябва да се отхвърли.

2. Твърдението за нарушение във връзка с ваучерите „Erzsébet“

167. Още в началото бих искал да отбележа, че видно от материалите по делото, Комисията и Унгария изхождат от предпоставката, че УНФО представлява „дружество“ по смисъла на Договора за функционирането на ЕС, за което са приложими членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС. Приемам следователно това фактическо обстоятелство за установено.

а) Основни доводи на страните

168. В исковата си молба Комисията твърди, че унгарската правна уредба относно издаването и използването на ваучерите „Erzsébet“ нарушава членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

169. Комисията уточнява предварително, че искът ѝ се отнася до системата на тези ваучери само доколкото тя предвижда, че приносят на работодателя в закупуването на храна за директна консумация може да се разглежда като възнаграждение в натура единствено ако храната е купена с въпросните ваучери. Следователно искът ѝ не се отнася до другите дейности в областта на социалната политика, изпълнявани в рамките на програмата „Erzsébet“, като например преките целеви помощи за лицата в неравностойно социално положение.

170. Според Комисията издаването на ваучерите „Erzsébet“ представлява стопанска дейност, попадаща в приложното поле на Договора за функционирането на ЕС. В подкрепа на становището си тя по-специално отбелязва, на първо място, че в миналото в Унгария тази дейност е осъществявана от търговски дружества, какъвто все още е случаят в много държави членки, на второ място, че издаването на ваучерите „Erzsébet“ не е социална мярка, тъй като тези ваучери се предоставят свободно от работодателя в определен от него размер, и то независимо от социалното положение на неговите работници или служители, така че не е налице нито прилагане на принципа на солидарност, нито контрол от страна на държавата и определяне от нея на размера на престациите, и на трето място, че издаването на ваучерите „Erzsébet“ не може да се квалифицира като „дейност, която е свързана с упражняването на публична власт“ по смисъла на членове 51 ДФЕС⁶¹ и 62 ДФЕС⁶², тъй като не представлява пряко и конкретно участие в това упражняване на публична власт.

171. Комисията отбелязва също, че унгарската правна уредба ограничава издаването на ваучерите „Erzsébet“, като за организирането и рекламирането на стопанската дейност прилага режим на изключителни права в полза на един-единствен оператор, така че всеки друг оператор, установен в различна от Унгария държава членка или установен в Унгария, не би могъл да издава тези ваучери.

61 — Съгласно член 51, първа алинея ДФЕС „[р]азпоредбите на настоящата глава не се прилагат, доколкото те засягат някоя държава членка, по отношение на дейности, които в тази държава са свързани, макар и епизодично, с упражняването на публична власт“.

62 — Като препраща към член 51 ДФЕС, член 62 ДФЕС предвижда, че изключението относно дейността, свързана с упражняването на публична власт, се прилага в областта на свободното предоставяне на услуги.

172. Комисията посочва, че подобно ограничение на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване не може да бъде оправдано с целите на социалната политика. Тя добавя, че необходимостта да се запази съгласуваността на системата на данъчно облагане не би могла също така да бъде солидно основание, доколкото по-специално правилата относно издаването на ваучерите „Erzsébet“ и тяхното данъчно облагане били независими едни от други.

173. Според Комисията унгарската правна уредба освен това е непропорционална, тъй като, първо, съществуват свързани с по-малко ограничения мерки в случай на финансиране на социалните цели посредством възнаграждения в натура, като еднократно облагане с данък на тези възнаграждения, намаляване на данъчното облекчение със същата сума или придобиване от страна на държавата членка на ваучерите „Erzsébet“, след което те да бъдат разпределени между най-нуждаещите се лица, и второ, режимът на монопол е въведен без съответен преходен период по отношение на предприятията, опериращи дотогава на пазара за издаване на ваучерите „Erzsébet“.

174. Според Унгария дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ не е стопанска дейност, тъй като тя не се извършва нито при пазарни условия, нито с цел печалба, а и не преследва капитализация. Всъщност приходите, получени от тяхното издаване, биха могли да се използват само за социални помощи и в дух на солидарност.

175. Унгария добавя, че дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ попада в обхвата на упражнявания от държавата контрол, тъй като е създадена, регламентирана и регулирана от нея. Всъщност според Унгария държавата членка е свободна да определя дали и до каква степен могат да се дават тези възнаграждения. Освен това тя може да реши и сама да издава тези ваучери, вместо да отвори пазара за тази дейност. В Унгария държавата е решила сама да упражнява тази дейност, посредством УНФО, създадена от правителството и няколко професионални федерации.

176. Освен това Унгария уточнява, че издаването на ваучерите, даващи основание за данъчни предимства, е част от системата за социална закрила, чиито ресурси се осигуряват от тази дейност, и това е съобразено с принципа, че правото на Съюза не засяга компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за социално осигуряване, гарантирайки същевременно финансовото равновесие.

177. Впрочем според Унгария издаването на ваучерите „Erzsébet“ представлява дейност, по отношение на която свободното предоставяне на услуги е изключено по определение, тъй като ваучерите за храна имат смисъл само в рамките на данъчната и социалната политика на Унгария. Всъщност Унгария следва сама да реши дали желае да въведе такива ваучери в рамките на данъчната или социалната си система и тези ваучери могат да се разпределят само въз основа на правилата и данъчните предимства, валидни в Унгария.

178. Унгария подчертава, че съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Социални инвестиции за растеж и сближаване, включително изпълнение на Европейския социален фонд за периода 2014—2020“⁶³, насърчава прилагането на по-новаторските подходи към финансирането в социалната сфера, пример за което според Унгария са ваучерите „Erzsébet“.

179. Ако Съдът приеме, че въпросната дейност е стопанска, Унгария изтъква при условията на евентуалност, че организацията на тази дейност под формата на държавен монопол е съвместима с правото на Съюза.

63 — COM (2013) 83 окончателен/2.

180. Унгария добавя, че с оглед на принципа на пропорционалност възлагането на въпросната дейност на публичноправна организация, която е длъжна да предоставя всички приходи за определена цел, е по-ефективен начин за постигане на преследваната цел отколкото организацията на дейността на пазарна основа или данъчното облагане на тази дейност⁶⁴. В подкрепа на своите доводи Унгария се позовава на релевантната съдебна практика в областта на хазартните игри⁶⁵.

181. По твърдението за липса на достатъчен преходен период Унгария посочва, че в областта на данъчната и социалната политика операторите не биха могли да разчитат на липсата на изменение на правната уредба. Във връзка с това Унгария подчертава, първо, че законодателните промени е можело да се предвидят още през април 2011 г., към момента на приемане на Постановлението SZÉP, така че доставчиците са се възползвали от много по-дълъг срок, отколкото Комисията претендира, второ, че ваучерите „Erzsébet“ са само форма на данъчно изгодни възнаграждения в натура, представляващи около 8 % от всички тези възнаграждения, които операторите предоставят на работниците или служителите, и трето, че тези оператори, които издават широка гама други ваучери, продължават както преди да издават ваучери, включително ваучери за храна. Следователно според Унгария изменението на правилата не е засегнало пазарния дял на ваучерите за храна и доставчиците не са били изместени от пазара.

б) Моята преценка

182. Преди да започна своя анализ, констатирам, че в случая въпросите, от една страна, дали унгарската правна уредба относно ваучерите „Erzsébet“ попада в приложното поле на Директива 2006/123, и от друга страна, дали с тази директива е извършена изчерпателна хармонизация, не са повдигнати от страните. Всъщност Комисията изглежда изхожда от констатацията, че посочената директива не е приложима, тъй като разглежда съответствието на тази правна уредба с оглед на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

183. Тези въпроси обаче са важни. Всъщност, както вече бе уточнено, ако трябва да приема, че Директива 2006/123 е приложима към дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ и осъществява изчерпателна хармонизация в тази област, посочената правна уредба не може да се преценява с оглед на Договора за функционирането на ЕС, а единствено с оглед на тази директива.

184. Попада ли дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“, упражнявана изключително от УНФО, в приложното поле на Директива 2006/123?

185. Според мен на този въпрос следва да се отговори отрицателно.

186. Всъщност член 1 от Директива 2006/123, отнасящ се до нейния предмет, предвижда в параграф 3, първа алинея, че тази директива не се прилага по-специално за премахването на монополи, предоставящи услуги.

64 — Точка 70 от писмената ѝ защита.

65 — Решение Läägå и др. (C-124/97, EU:C:1999:435, т. 41). В това отношение бих искал да отбележа, че за сметка на това в точка 26 от писмената си дуплика Унгария счита, че по отношение на издаването на ваучерите „Erzsébet“ не би могла да се приложи съдебната практика относно предоставянето на услуги в областта на хазартните игри, тъй като поради липсата на трансграничен характер и невъзможността за такъв характер, както и поради липсата на рискове, идентични на опасностите от хазартните игри. Поради това по въпроса дали е приложима съдебната практика в областта на хазартните игри, съображенията на Унгария са непоследователни.

187. Съображение 8 от посочената директива внася повече яснота по този въпрос, уточнявайки, че „[e] *уместно* [нейните] разпоредби относно свободата на установяване и свободното движение на услуги *да се прилагат само до степеня, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки [...] да премахват съществуващи монополи*“⁶⁶.

188. Така според мен, когато определена дейност не е отворена за конкуренция, в частност тъй като се извършва от съществуващ държавен монопол, тази дейност е изключена от приложното поле на Директива 2006/123.

189. С оглед на подготвителните работи по тази директива⁶⁷ смятам, че това изключение се оправдава по-специално от факта, че въпросната директива не би следвало да засегне по-нататъшното съществуване на монополите, вече предоставящи услуги⁶⁸.

190. Предвид гореизложените обстоятелства смятам, че дейността, състояща се в това даден монопол да издава ваучери за храна като ваучерите „Erzsébet“, не попада в приложното поле *ratione materiae* на Директива 2006/123. Следователно вече не е необходимо да се разглежда въпросът за хармонизацията на Директивата в тази област.

191. Бих искал да отбележа обаче, че обстоятелството, че тази дейност е изключена от приложното поле на Директивата, изобщо не води до изключването ѝ от приложното поле на първичното право, и по-специално на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС⁶⁹.

192. Допълнително условие е въпросната дейност по издаване да представлява стопанска дейност, тъй като само такава дейност попада в приложното поле на тези членове. Това обстоятелство определя по-нататък развитието на моя анализ. При това положение не е учудващо, че страните са изтъкнали множество доводи в подкрепа на съответната си позиция по този въпрос.

193. В това отношение бих искал да отбележа, че съгласно постоянната съдебна практика понятието „установяване“ по смисъла на разпоредбите на Договора относно свободата на установяване включва действителното упражняване на „стопанска дейност“ посредством постоянен обект в приемащата държава членка за неопределен срок⁷⁰. Следователно стопанската дейност трябва да се разглежда като смисъл и цел на свободата на установяване.

194. Относно свободното предоставяне на услуги от текста на член 57 ДФЕС следва, че понятието „услуги“ по смисъла на Договорите включва услугите, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение. Определението на това понятие се основава на практиката на Съда, съгласно която то обхваща всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице и обикновено предоставяна срещу възнаграждение⁷¹. Освен това според Съда основната характеристика на възнаграждението се състои в това, че то представлява насрещната икономическа престация за разглежданата услуга⁷².

66 — Курсивът е мой.

67 — Вж. Доклад относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно услугите на вътрешния пазар (документ на Парламента A6-0409/2005).

68 — Страница 33.

69 — Вж. *Michel, V.* Le champ d'application de la directive „services“: entre cohérence et régression? La directive „services“ en principe(s) et en pratique, Bruylant, 2011, p. 49.

70 — Вж. решение VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, т. 34 и цитираната съдебна практика).

71 — Вж. по-специално в този смисъл решение Smits и Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, т. 58).

72 — Вж. решение Humbel и Edel (263/86, EU:C:1988:451, т. 17).

195. Следва да се добави, че съгласно постоянната съдебна практика понятията за стопанска дейност и за предоставяне на услуги трябва да се тълкуват разширително, доколкото те определят приложното поле на една от основните свободи, гарантирани с Договора за функционирането на ЕС⁷³.

196. С оглед на установеното в посочената по-горе съдебна практика следва да се провери дали дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ представлява стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице⁷⁴, тъй като се предоставя срещу възнаграждение.

197. От материалите по делото е видно, че УНФО издава ваучери „Erzsébet“ на работодателя, след като той е избрал да придобие такива. Както самата Унгария посочва в писмената си защита, придобиването на тези ваучери е икономически изгодно за работодателя, тъй като върви ръка за ръка с „данъчни задължения в по-малък размер“⁷⁵. Става ясно, че работодателят се ползва с „данъчно облекчение“ за ваучерите, придобити и предоставени на неговите работници или служители под формата на възнаграждения в натура.

198. С оглед на тези обстоятелства считам, че дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ следва да се приеме за стопанска дейност, и то по четири причини.

199. На първо място, считам, че данъчното облекчение, с което се ползва работодателят, е „насрещна икономическа престация“ за издаването на ваучерите „Erzsébet“ и има характер на възнаграждение за УНФО, тъй като без тези приходи тя не би могла да финансира програмата „Erzsébet“.

200. Всъщност от материалите по делото е видно, че тази програма не ползва бюджетни средства от държавата, а само приходите от тези ваучери. В този смисъл дейността по издаване на въпросните ваучери е единственият начин за финансиране на посочената програма. Освен това, както уточнява Унгария в писмената си защита, предоставяйки данъчно облекчение на работодателите по отношение на възнагражденията в натура, държавата се отказва от сериозни данъчни приходи при това облекчение, а приходите тогава ще бъдат насочени към програмата „Erzsébet“ на УНФО.

201. На второ място, доводът на Унгария, с който тя цели да докаже, че разглежданата дейност не е стопанска поради социалната ѝ цел, не е убедителен.

202. В това отношение считам, също като Комисията, че характерът на дейността трябва да се разграничи от използването на приходите от нея. В този смисъл дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ представлява стопанска дейност, независимо от факта, че приходите от нея се използват за социални цели.

203. Според мен подобно решение следва от практиката на Съда. Всъщност в решение Schindler⁷⁶, отнасящо се до лотарийната дейност, Съдът констатира, че „[м]акар [...] в закона да е предвидено, че печалбите, получени от лотария, могат да се използват само за определени цели, по-специално от общ интерес, или дори че трябва да постъпват в държавния бюджет, тези правила за предназначението на печалбите не променят естеството на разглежданата дейност и не я лишават от нейния икономически характер“⁷⁷.

73 — Вж. решение Deliège (C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 52 и цитираната съдебна практика).

74 — В това отношение бих искал да отбележа, че извън всякакво съмнение това е дейност, извършвана от самостоятелно заето лице. Всъщност в случая не може да се открие никакво правоотношение на власт и подчинение.

75 — Точка 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Точка 35. Курсивът е мой.

204. В това отношение бих искал да отбележа също, че подобно решение е възприето от Съда при преценката на понятието „стопанска дейност“, характеризиращо понятието „предприятие“ в контекста на конкурентното право⁷⁸.

205. Всъщност Съдът многократно е постановявал, че „социалната цел [на разглежданата схема] не е достатъчна сама по себе си, за да се изключи възможността разглежданата дейност да бъде квалифицирана като икономическа“⁷⁹. Според Съда, за да не бъде тази дейност стопанска, би следвало да са налице две други условия, а именно, първо, да се прилага принципът на солидарност и второ, да се упражнява контрол от държавата⁸⁰.

206. Макар тази съдебна практика да е установена в контекста на конкурентното право и да се отнася до дейността на осигурителните каси при трудови злополуки и професионални болести, считам, че по аналогия тя е релевантна за моя анализ, тъй като определението на разглежданото понятие за стопанска дейност обуславя, както при свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, приложимостта на правилата на Договора за функционирането на ЕС в областта на конкурентното право.

207. Също като Комисията констатирам, че в случая нито едно от двете условия, установени в посочената съдебна практика, не е изпълнено при издаването на ваучерите „Erzsébet“. Всъщност принципът на солидарност не се прилага, след като тези ваучери могат да бъдат предоставени единствено по волята на работодателя и до размера, определен от него. Както Комисията основателно поддържа, подобна свобода на действие не гарантира, че работниците или служителите с по-скромни доходи ще имат възможност за достъп до посочените ваучери при преференциални условия в сравнение с работниците или служителите с по-високи доходи. Що се отнася до второто условие относно контрола на държавата, бих искал да отбележа, че Унгария не може нито да наложи на работодателя придобиването на ваучерите „Erzsébet“, нито да посочи кои да са действителните получатели на тези ваучери, нито да определи размера, в който работодателят трябва да ги предостави.

208. Освен това смятам, че ако трябва да квалифицирам дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ като инструмент за социална инвестиция, идентичен с облигациите за социални инвестиции, посочени в съобщението на Комисията, споменато в точка 178 от настоящото заключение⁸¹, тогава това ще потвърди моето решение да квалифицирам тази дейност като „стопанска дейност“. Всъщност, както уточнява Унгария, в такъв случай придобиването на ваучерите „Erzsébet“ ще бъде социална инвестиция, в замяна на което предприятието получава данъчно облекчение, което в такъв случай трябва да се разглежда като насрещна икономическа престация.

78 — В това отношение бих искал да отбележа, че в контекста на конкурентното право понятието „стопанска дейност“ характеризира понятието „предприятие“. Всъщност второто понятие включва всеки субект, който извършва „стопанска дейност“, независимо от правния статут или начина му на финансиране. Що се отнася до понятието „стопанска дейност“, то се определя като всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар.

79 — Вж. решение *Kattner Stahlbau* (C-350/07, EU:C:2009:127, т. 42 и цитираната съдебна практика).

80 — Пак там (т. 43 и цитираната съдебна практика).

81 — Според Унгария ваучерите „Erzsébet“ са идентични с подобни облигации по тяхната функция и цел. В посоченото съобщение Комисията уточнява функцията на тези облигации за социални инвестиции, като отбелязва, че „[с] облигацията за социално въздействие обикновено частен инвеститор финансира доставчик на социална услуга с цел изпълнението на дадена социална програма. В замяна публичният сектор поема ангажимент („облигация“) да му възстанови първоначалната инвестиция и да изплати процент на възвращаемост, ако програмата постигне предварително заложените резултати в социалната сфера“ (бележка под линия 17).

209. На трето място, смятам, че доводите на Унгария по въпроса дали дейността е стопанска са непоследователни. Всъщност, макар първоначално да твърди, че не може да става въпрос за стопанска дейност, така че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС не са приложими⁸², след това Унгария посочва, че тези два члена не са били нарушени в случая⁸³, което обаче според мен предполага предварително тяхната приложимост.

210. На четвърто място, също като Комисията считам, че дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ не може да се квалифицира като дейност, която е свързана с упражняването на публична власт по смисъла на член 51, първа алинея ДФЕС и член 62 ДФЕС.

211. В това отношение констатирам, на първо място, че като дерогации на основните правила за свободата на установяване и за свободното предоставяне на услуги, на член 51, първа алинея ДФЕС и на член 62 ДФЕС трябва да се даде тълкуване, което да ограничи техния обхват до строго необходимото за защита на интересите, които тези разпоредби позволяват да бъдат закрияни от държавите членки⁸⁴. От трайната съдебна практика също така следва, че предвиденото в посочените разпоредби изключение трябва да се ограничи до дейностите, които сами по себе си представляват пряко и специфично участие в упражняването на публична власт⁸⁵.

212. Видно от материалите по делото, и по-специално от отговора на Унгария на мотивираното становище от 27 декември 2012 г., посочената държава само отбелязва, че издаването на ваучерите се квалифицира като обществена и социална задача, без да представя доказателство за пряко и специфично участие в упражняването на публична власт. При тези обстоятелства не може да се приеме, че членове 51 ДФЕС и 62 ДФЕС са приложими за разглежданата дейност.

213. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ представлява стопанска дейност, която попада в приложното поле на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

214. Остава да се провери дали разглежданата унгарска правна уредба въвежда ограничения на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги и при необходимост, дали тези ограничения могат да бъдат оправдани.

215. Първо, следва да се констатира, че член 106 ДФЕС не е посочен от страните в писмената фаза на производството. В отговор на поставен ѝ в съдебното заседание въпрос Комисията уточнява, че член 106, параграф 2 ДФЕС⁸⁶ не се прилага в случая, тъй като издаването на ваучерите „Erzsébet“ не представлява услуга от общ икономически интерес.

82 — Точки 45—47 от писмената ѝ защита.

83 — Точка 48 от писмената ѝ защита.

84 — Вж. решение Комисия/Германия (C-160/08, EU:C:2010:230, т. 76 и цитираната съдебна практика).

85 — Пак там (т. 78 и цитираната съдебна практика).

86 — Съгласно тази разпоредба „[п]редприятията, които са наговорени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, [...], доколкото прилагането на тези правила не препяства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени“.

216. С оглед на материалите по делото не разполагам с достатъчно данни, въз основа на които да преценя дали дейността по издаване на тези ваучери представлява услуга от общ икономически интерес. Бих искал да отбележа обаче, че член 106, параграф 1 ДФЕС, който препраща към други материалноправни разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, не допуска държавите членки да приемат и запазват в сила национална правна уредба, която е в противоречие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, в частност по отношение на предприятия, на които са предоставили специални или изключителни права⁸⁷.

217. Второ, следва да се констатира, че видно от съдебната практика, членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС налагат премахването на ограниченията на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги и че за подобни ограничения трябва да се считат всички мерки, които забраняват, затрудняват или правят по-малко привлекателно упражняването на тези свободи⁸⁸.

218. Съдът вече е характеризирал ограничение на тези свободи по дело относно национална правна уредба, аналогична на разглежданата в настоящото дело, доколкото тази правна уредба възлага само на централните данъчни помощи изключителна компетентност да предлагат на данъкоплатците определени услуги за консултиране и съдействие в областта на данъчното облагане⁸⁹.

219. Всъщност по това дело Съдът е приел по отношение на свободното предоставяне на услуги, че като запазва осъществяването на споменатите дейности за тези центрове, посочената правна уредба „напълно възпрепятства достъпа до пазара на въпросните услуги на икономическите оператори, установени в други държави членки“⁹⁰.

220. Що се отнася до свободата на установяване, Съдът е постановил, че като ограничава възможността на определени правни субекти със седалище в Италия да учредяват центрове за данъчна помощ, подобна правна уредба „може да направи по-трудно, дори напълно да възпрепятства упражняването от страна на икономическите оператори от други държави членки на правото им да се установят в Италия с цел да предоставят въпросните услуги“⁹¹.

221. Следва да се добави, че Общият съд на Европейския съюз също така приема, че „фламандската правна уредба, която предоставя изключителното право на [частно дружество за телевизионно разпространение на нидерландски език, установено във Фландрия], прави невъзможно установяването в Белгия на конкурентно дружество от друга държава членка, което желае да излъчва от Белгия телевизионна реклама, предназначена за цялата Фламандска общност. Само тази констатация [е] достатъчна, за да е налице пречка за свободното установяване“⁹².

222. В случая унгарската правна уредба предоставя изключителни права на УНФО да издава ваучерите „Erzsébet“.

87 — Вж. в този смисъл решения *Vlaamse Televisie Maatschappij/Комисия* (Т-266/97, ЕУ:Т:1999:144, т. 106 и цитираната съдебна практика), *United Pan-Europe Communications Belgium* и др. (С-250/06, ЕУ:С:2007:783, т. 14 и 15) и *ASM Brescia* (С-347/06, ЕУ:С:2008:416, т. 61).

88 — Вж. решение *Комисия/Италия* (С-465/05, ЕУ:С:2007:781, т. 17 и цитираната съдебна практика).

89 — Вж. решение *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (С-451/03, ЕУ:С:2006:208, т. 32).

90 — Пак там (т. 33). Вж. също в този смисъл, що се отнася до констатацията за ограничение на свободното предоставяне на услуги в областта на хазартните игри, решение *Dickinger и Ömer* (С-347/09, ЕУ:С:2011:582, т. 41 и цитираната съдебна практика).

91 — Пак там (т. 34).

92 — Вж. решение *Vlaamse Televisie Maatschappij/Комисия* (Т-266/97, ЕУ:Т:1999:144, т. 114).

223. С оглед на установеното в посочената по-горе съдебна практика според мен запазването за УНФО на изключителните права за издаване на тези ваучери представлява ограничение за свободното предоставяне на услуги, доколкото достъпът до пазара за издаване на посочените ваучери е напълно изключен.

224. Освен това според мен е възможно доставчик, който не разполага с място на стопанска дейност в Унгария, да издава ваучери за храна като ваучерите „Erzsébet“. Всъщност, както Комисията основателно е приела в хода на съдебното заседание, подобна дейност може да се осъществява дистанционно, по-специално по интернет или по телефона, и подобен начин на функциониране вече е прилаган при издаването на ваучери за услуги в Белгия.

225. Що се отнася до свободата на установяване, считам, че разглежданата унгарска правна уредба възпрепятства други предприятия, които желаят да издават ваучери „Erzsébet“, да се установят в Унгария, така че представлява ограничение на тази свобода.

226. Съгласно постоянната съдебна практика ограничителна национална правна уредба — която се прилага за всяко предприятие, упражняващо или желаещо да упражнява дейност на територията на приемащата държава членка — като разглежданата в производството по настоящия иск може да бъде оправдана, когато отговаря на императивни съображения от обществен интерес, стига да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ⁹³.

227. Що се отнася до обосновката на тази ограничителна национална правна уредба, следва да се констатира, че доводите на Унгария не се отличават с голяма яснота. С оглед на писмените ѝ изявления Унгария изтъква основно три основания, а именно необходимостта да се запази съгласуваността на системата на данъчно облагане, подобряването на изхранването на населението и финансирането на схемата за социални придобивки.

228. По отношение на запазването на съгласуваността на системата на данъчно облагане бих искал да отбележа, че Унгария не представя доводи в подкрепа на своята позиция. В този смисъл, също като Комисията, не разбирам как дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“, предоставена на монопол, би могла да запази съгласуваността на тази система.

229. Що се отнася до подобряването на изхранването на населението, Унгария не излага никакви доводи, доказващи, че системата за издаване на ваучерите „Erzsébet“ — така както е въведена — е необходима и представлява най-подходящата мярка за постигането на тази цел.

230. Що се отнася до целта за финансиране на схемата за социални придобивки, Унгария само посочва, първо, че при съществуващата схема издаването на тези ваучери, даващи основание за данъчни предимства, е част от системата за социална закрила и функционира като елемент от системата за осигуряване на социалните ресурси, второ, че съгласно постоянната съдебна практика правото на Съюза не засяга компетентността на държавите членки да уреждат своите системи за социално осигуряване, включително националните разпоредби, предназначени да осигурят финансовото равновесие, и трето, че ваучерите „Erzsébet“ са единственият ресурс за дейностите, финансирани чрез програмата „Erzsébet“, и че при липсата на приходи от тези ваучери не би било възможно проект от такъв мащаб да се финансира от държавния бюджет.

231. Според Унгария, макар да е възможно преследваната цел за финансиране на социалните придобивки да се постигне с други средства, възлагането на въпросната дейност на публичноправна организация, която е задължена да предоставя всички приходи за определена цел, е по-ефективен начин за постигане на тази цел.

93 — Вж. решения *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, т. 37 и цитираната съдебна практика) и *DKV Belgium* (C-577/11, EU:C:2013:146, т. 38 и цитираната съдебна практика).

232. В това отношение бих искал да отбележа, че действително съгласно постоянната съдебна практика държавите членки притежават компетентност да уреждат своите системи за социално осигуряване⁹⁴. Съдът е уточнил обаче, че при упражняване на посочената компетентност тези държави членки трябва да внимават да не нарушат разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, и по-специално тези, които се отнасят до принципите на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги⁹⁵. Освен това съгласно посочената съдебна практика се приема, че рискът от сериозно застрашаване на финансовото равновесие на системата за социално осигуряване може сам по себе си да съставлява императивно съображение от обществен интерес, което може да обоснове пречка за тези принципи⁹⁶.

233. В случая обаче, както Комисията основателно констатира, Унгария не представя доказателства, че съществува подобен риск от сериозно застрашаване на финансовото равновесие на системата за социално осигуряване.

234. Освен това също като Комисията смятам, че дори да следва да се приеме съществуването на това императивно съображение от обществен интерес, Унгария е трябвало да докаже как изключителното възлагане на дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ на УНФО представлява необходима и пропорционална мярка за постигане на целта за финансиране на социалните придобивки.

235. Всъщност компетентните национални органи следва да докажат, от една страна, че тяхната правна уредба е необходима за осъществяването на преследваната цел, а от друга страна, че тази правна уредба е съобразена с принципа на пропорционалност⁹⁷.

236. Бих искал да отбележа, че с оглед на наличните данни не е доказано по убедителен начин, че Унгария е проучила въпроса дали преследваната цел може да бъде постигната по други, свързани с по-малко ограничения начини⁹⁸. Всъщност тя само твърди, че системата — така както е въведена — представлява най-ефективната мярка, без да представи доказателства по този въпрос.

237. При тези обстоятелства считам, че Съдът не е в състояние да провери дали условията за необходимост и за пропорционалност са изпълнени в случая.

238. Освен това, както посочва Комисията, Унгария е можела да въведе свързани с по-малко ограничения мерки за постигане на целта за финансиране на социалните придобивки.

94 — Вж. в този смисъл решение Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, т. 37 и цитираната съдебна практика).

95 — Пак там (т. 74 и цитираната съдебна практика).

96 — Пак там (т. 85 и цитираната съдебна практика).

97 — Вж. решение Комисия/Португалия (C-438/08, EU:C:2009:651, т. 47 и цитираната съдебна практика). Вж. също в този смисъл решения Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, т. 45) и Комисия/Италия (C-260/04, EU:C:2007:508, т. 33 и цитираната съдебна практика).

98 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Австрия (C-320/03, EU:C:2005:684, т. 89).

239. В допълнение също като Комисията считам, че преходен период, ограничен до малко повече от месец⁹⁹, изглежда недостатъчен, за да позволи разумно на засегнатите оператори да се приспособят към новите обстоятелства¹⁰⁰. Според мен подобно разрешение се налага в още по-голяма степен, тъй като в случая тези нови обстоятелства са породили монополно положение на пазара за издаване на ваучерите за храна, ползващи се с данъчно облекчение, което предполага изместване на действащите преди това на този пазар оператори и следователно спад на техния оборот¹⁰¹.

240. Накрая, за разлика от Унгария смятам, че позоваването на съдебната практика в областта на хазартните игри в подкрепа на твърдението, че въвеждането на държавен монопол за издаването на ваучерите „Erzsébet“ е обосновано и пропорционално, е ирелевантно.

241. В това отношение бих искал да отбележа, че съгласно постоянната съдебна практика въз основа на правото си на преценка държава членка може правомерно да предостави правото на провеждане на игри на късмета на един-единствен оператор¹⁰².

242. От тази съдебна практика следва обаче, от една страна, че изборът дали да се прибегне до режим на изключително право, предоставено на един-единствен оператор, преследва специфичната цел да се защитят потребителите срещу прекалено високи разходи, свързани с игрите, и да се предотврати рискът от измами, свързан със значителните суми, които игрите на късмета позволяват да се събират, а от друга страна, че ограниченията, които следват от посочения избор, също трябва да отговарят на изискванията за недискриминация и пропорционалност¹⁰³.

243. В случая, както основателно констатира Комисията, подобни отрицателни последици, свързани с хазартните игри, а именно пристрастяването и измамите, не се срещат в рамките на дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“. От това според мен следва, че тези разрешения от съдебната практика не са относими към настоящия случай.

244. С оглед на изложеното по-горе считам, че твърдението за нарушение, свързано с ваучерите „Erzsébet“, трябва да се приеме.

V – Заключение

245. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

- да обяви иска за установяване на неизпълнение на задължения за недопустим, що се отнася до основанието, свързано с изискването за договорни отношения най-малко от пет години с взаимозастрахователна кооперация по смисъла на член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет от 12 април 2011 г. за уреждане на издаването и използването на картата за отдих „Széchenyi“;

99 — От приемането на Закон CLVI от 2011 г. на 12 ноември 2011 г. до влизането му в сила на 1 януари 2012 г.

100 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Австрия (C-320/03, EU:C:2005:684, т. 90).

101 — В това отношение бих искал да отбележа, също като Комисията, че макар да е възможно засегнатите оператори да продължат да издават ваучери, които се ползват все така от благоприятно данъчно облагане, като ваучерите за подаръци или ваучерите за началото на учебната година, пазарните дялове на тези ваучери са ниски в сравнение с ваучерите „Erzsébet“. Всъщност според Комисията през 2012 г., т.е. годината непосредствено след законодателната промяна, ваучерите „Erzsébet“ имат пазарен дял от 11,5 %, докато пазарният дял на ваучерите за подаръци е бил 0,4 %, а този на ваучерите за началото на учебната година - 0,9 %.

102 — Вж. в този смисъл решения Läägå и др. (C-124/97, EU:C:1999:435, т. 35, 37 и 39), Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, т. 37) и Dickinger и Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, т. 48 и 49).

103 — Пак там (съответно т. 37 и 39; т. 31 и 36, както и т. 48 и 50).

- да обяви иска за установяване на неизпълнение на задължения за допустим и основателен в частта, в която се твърди, че:
 - като е изключила възможността клоновете на чуждестранни дружества да издават електронната карта „Széchenyi“, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 14, точка 3 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар,
 - като е запазила възможността за издаване на тази карта за групите от дружества, чиито членове са учредени под правно-организационната форма на дружества, предвидени в унгарското право, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123,
 - като е предвидила изискване да е налице постоянно място на стопанска дейност в Унгария, за да може да се издава посочената карта, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123,
 - като е предоставила изключителните права за издаване на ваучерите, които дават възможност на работниците или служителите да получават възнаграждения в натура под формата на храна за директна консумация, на публична организация без съответен преходен период или необходимите преходни мерки, Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС,
- да отхвърли иска в останалата му част,
- да осъди Европейската комисия и Унгария да понесат направените от тях съдебни разноски.