



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

23 февруари 2016 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2006/123/ЕО — Членове 14—16 — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Условия за издаване на данъчно изгодни ваучери, които се предоставят от работодателите на работниците или служителите и се използват за услуги по настаняване, отдих и/или обществено хранене — Ограничения — Монопол“

По дело C-179/14

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 10 април 2014 г.,

Европейска комисия, за която се явяват А. Tokár и Е. Montaguti, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явяват Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen и С. Lycourgos, председатели на състави, А. Rosas, Е. Juhász, М. Safjan, М. Berger, А. Prechal (докладчик) и К. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 май 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 септември 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда:

- да установи, че като е въвела и оставила в сила системата на картата за отдих „Széchenyi“ (наричана по-нататък „картата SZÉP“), предвидена в Постановление № 55/2011 на Министерски съвет от 12 април 2011 г. за уреждане на издаването и използването на картата за отдих „Széchenyi“ и изменена със Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. за изменение на някои данъчни и други, свързани с тях закони (наричано по-нататък „Постановление № 55/2011 на Министерски съвет“), Унгария е нарушила Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), доколкото:
 - член 13 от посоченото постановление на Министерски съвет, тълкуван във връзка с 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 член 2, буква b) от Закон CXXXII от 1997 г. за клоновете и търговските представителства на предприятията със седалище в чужбина (наричан по-нататък „Законът 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 Закон IV от 2006 г. за търговските дружества (наричан по-нататък „Законът 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,
 - посоченият член 13, тълкуван във връзка със споменатите национални разпоредби, не признава, с оглед спазване на условията, предвидени в същия член 13, букви а)–с), 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 Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, тълкуван във връзка със споменатите национални разпоредби, 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,
 - посоченият член 13 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 по-горе в настоящата точка разпоредби на Директива 2006/123 не обхващат споменатите национални разпоредби, да установи, че системата на картата SZÉP, уредена с Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, е в противоречие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС,
- да установи, че системата на ваучерите „Erzsébet“, която е уредена в Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. и в Закон CIII от 6 юли 2012 г. за програмата „Erzsébet“ (наричан по-нататък „Законът „Erzsébet““), 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 21 ноември 2011 г., както и член 2, параграфи 1 и 2, член 6 и член 7 от Закона „Erzsébet“ предвиждат непропорционални ограничения.

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 и 73 от Директива 2006/123 гласят:

„(2) Конкурентоспособния[т] пазар на услуги е от съществено значение за насърчаване на икономическия растеж и създаването на възможности за заетост в Европейския съюз. Понастоящем многобройни бариери в рамките на вътрешния пазар пречат на доставчиците, особено на малките и средни предприятия (МСП) да разширят своите дейности отвъд своите национални граници, като се възползват изцяло от предимствата на вътрешния пазар. Това отслабва конкурентоспособността на доставчиците от Европейския съюз на световния пазар. Един свободен пазар, който задължава държавите членки да премахнат ограниченията за презграничното предоставяне на услуги, като същевременно засилва прозрачността и увеличава информацията за потребителите, ще предостави на последните по-широк избор и по-добри услуги на по-ниски цени.

[...]

(5) Следователно, необходимо е да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и бариерите за свободното движение на услуги между държавите членки, и да се гарантира на получателите и доставчиците правната сигурност, необходима за да бъдат осъществявани на практика тези две основни свободи, предвидени в Договора. Тъй като бариерите на вътрешния пазар за услуги се отразяват на оператори, които искат да се установят в други държави членки, а също и на онези, които предоставят услуги в друга държава членка, без да са установени в нея, необходимо е на доставчиците да се даде възможност да развият своите дейности по предоставяне на услуги в рамките на вътрешния пазар или като се установят в дадена държава членка, или като се възползват от свободното движение на услуги. Доставчиците следва да имат възможност да избират между тези две свободи, в зависимост от стратегията им за разрастване във всяка държава членка.

[...]

(18) Финансовите услуги следва да бъдат изключени от обхвата на настоящата директива, тъй като тези дейности са обект на специално законодателство на Общността, целящо както и настоящата директива, постигането на истински вътрешен пазар на услуги. Следователно това изключение следва да обхване всички финансови услуги като банкиране, кредитиране, застраховане и презастраховане, професионални и 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 г. 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)].

[...]

- (36) Концепцията за „доставчик“ следва да обхваща всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка[,] или всяко юридическо лице, осъществяващо дейност по предоставяне на услуги в държава членка, като упражнява или свободата на установяване или свободата на движение на услуги. По този начин концепцията за доставчик следва да не бъде ограничена само до презгранично предоставяне на услуги в рамките на свободното движение на услуги, но да обхваща и случаи, където операторът е установен в дадена държава членка с цел да развие своите дейности по предоставянето на услуги в нея. [...]
- (37) Мястото, на което е установен даден доставчик, се определя в съответствие с практиката на Съда на Европейските общности, според която концепцията за установяване включва действителното осъществяване на стопанска дейност чрез фиксирано установяване за неопределен период. [...] Няма нужда установяването да става под формата на дъщерна компания, клон или представителство, като 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, както би бил случаят с агенция. [...]
- [...]
- (40) Концепцията за „наложителни причини, свързани с обществен интерес“, която се посочва в някои разпоредби на настоящата директива, е развита от Съда на Европейските общности в неговата практика по членове [49 и 56 ДФЕС] и следователно може да продължи да еволюира. Тази идея, както е призната в практиката на Съда, обхваща най-малкото следните основания: [...] защита на получателите на услуги, защита на потребителите, [...] защита на интересите на кредиторите [...]
- [...]
- (64) С цел да се създаде реален вътрешен пазар на услуги е необходимо да се премахнат всички пречки пред свободата на установяване и свободното движение на услуги, които са въплътени в законите на някои държави членки и които са несъвместими със съответно членове [49 и 56 ДФЕС]. Подлежащите на забрана ограничения се отнасят специално до вътрешния пазар на услуги и следва да бъдат систематично премахвани във възможно най-кратки срокове.
- (65) Свободата на установяване е по-специално предопределена от принципа на равнопоставеност, който предполага не само забрана на всякакъв вид дискриминация, основана на националност, но също така и всякаква непряка дискриминация на други основания, която може да доведе до същия резултат. Така достъпът до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в дадена държава членка, като основна или вторична дейност, следва да не зависи от критерии като място на установяване, местожителство, местонахождение или основна дейност по предоставяне на услуги. [...]
- [...]
- (73) Изискванията, подлежащи на разглеждане, включват национални правила, които на основания различни от професионалната квалификация, запазват достъпа до определени дейности за специфични доставчици. Тези изисквания включват и задълженията на даден доставчик да приема специфична правно-организационна форма, особено да бъде юридическо лице, компания с индивидуална собственост, организация с нестопанска цел или компания, притежавана изключително от физически лица [...].

3 Член 1 от Директива 2006/123 е озаглавен „Предмет“ и параграф 1 от него предвижда:

„Настоящата директива установява общи разпоредби за улесняване упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно се запазва високото качество на услугите“.

4 Член 2 от посочената директива е озаглавен „Обхват“ и гласи:

„1. Настоящата директива се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка.

2. Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

[...]

б) 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 1 на Директива 2006/48/ЕО;

[...]“.

5 Член 4 от същата директива предвижда:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „услуга“ означава всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице, обичайно осъществявана срещу възнаграждение, както е посочено в член [57 ДФЕС];

2) „доставчик“ означава всяко физическо лице, което е гражданин на държава членка[,] или всяко юридическо лице, както е посочено в член [54 ДФЕС] и установено в държава членка, което предлага или предоставя услуга;

[...]

4) „държава членка на установяване“ означава държавата членка, на чиято територия е установен съответния[т] доставчик на услуга;

5) „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член [49 ДФЕС], от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се осъществява бизнес[ът] по предоставяне на услуга;

[...]

8) „наложителни причини, свързани с обществен интерес“ означава основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейските общности, включително следните основания: [...] защита на потребители, получатели на услуги [...]

[...]

10) „държава членка, където се предоставя услугата“ означава държава членка, където се предоставя услуга от доставчик, установен в друга държава членка;

[...]“.

6 Глава III от Директива 2006/123 е озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“. Раздел 2 от тази глава, озаглавен „Забранени изисквания и изисквания[,] обект на оценка“, включва членове 14 и 15 от Директивата.

7 Член 14 от посочената директива е озаглавен „Забранени изисквания“ и гласи:

„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 начин[ът] на установяване чрез представителство, клон или дъщерна компания;

[...]“.

8 Член 15 от същата директива е озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“ и предвижда по-специално:

„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, подзаконов 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/ЕО[,] 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.

[...]

6. След 28 декември 2006 г. държавите членки не въвеждат никакви нови изисквания от типовете, изброени в параграф 2, освен ако те не изпълняват изискванията на параграф 3.

[...]“.

- 9 Глава IV от Директива 2006/123 е озаглавена „Свободно движение на услуги“. Раздел 1 от тази глава е озаглавен „Свобода да се предоставят услуги и свързани с нея дерогации“; в него се съдържа член 16 от Директивата, който е озаглавен „Свобода да се предоставят услуги“ и предвижда:

„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.

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. [...]

[...]“.

Унгарското право

ЗДДФЛ

- 10 Член 71 от Закон CXVII от 1995 г. за данъка върху доходите на физическите лица (наричан по-нататък „ЗДДФЛ“) дава възможност на работодателите да предоставят на работниците или служителите си възнаграждения в натура при изгодни данъчни условия.
- 11 Съгласно член 71, параграф 1 от ЗДДФЛ в редакцията му след изменението със Закон CLVI от 21 ноември 2011 г., който влиза в сила на 1 януари 2012 г., както е предвидено в член 477 от него:

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

[...]

b) [...]

bb) частта от предоставения под формата на ваучери „Erzsébet“ доход, която не превишава 5 000 [HUF (унгарски форинти) (около 16 EUR)] [този размер е увеличен на 8 000 HUF (около 26 EUR), считано от 1 януари 2013 г.] 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 [около 720 EUR] 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];

cb) помощта в размер до 150 000 HUF [около 480 EUR] 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 Постановление [№ 55/2011 на Министерски съвет] и предоставяни в места за хранене, в които се предлага топла храна (включително на работното място);

cc) помощта в размер до 75 000 HUF [около 240 EUR] в една и съща данъчна година, ако е осигурена от няколко издатели, преведена по подсметка „отдых“ на картата, която може да се използва за услугите, посочени в Постановление [№ 55/2011 на Министерски съвет] и предназначени за отдых, развлечение и поддържане на здравето;

[...]“.

- 12 Съгласно член 3, точка 87 от ЗДДФЛ, изменен с член 1, параграф 5 от Закон CLVI от 21 ноември 2011 г.:

„За целите на настоящия закон се прилагат следните определения:

[...]

87) „ваучери „Erzsébet“: ваучери, издадени от [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Унгарска национална фондация за отдих, наричана по-нататък „УНФО“)] в електронен формат или на хартиен носител, които могат да се използват за закупуване на храна за директна консумация [...]“.

Постановление № 55/2011 на Министерски съвет

13 Съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет 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“.

14 Член 13 от посоченото постановление предвижда:

„Разрешение за издаване на картата [SZÉP] се дава на всеки доставчик на услуги по смисъла на член 2, параграф 2, буква d) от [Закона 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[а за търговските дружества], или съвместно с 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 [ЗДДФЛ], и е издал повече от 25 000 карти за ваучери по данни от последната приключила финансова година.

[...]“.

Законът за взаимозастрахователните кооперации

15 В член 2, параграф 2, букви а) и d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации се дават следните определения:

„а) „фонд за доброволно взаимозастраховане (наричан по-нататък „взаимозастрахователна кооперация“)“: сдружение на физически лица (наричани по-нататък „членовете на взаимозастрахователната кооперация“), учредено въз основа на принципите на самостоятелност, взаимопомощ, солидарност и доброволно участие за осигуряване и финансиране на придобивки, които допълват, компенсират или заместват тези на социалноосигурителния орган, както и на свързани с поддържане на здравето придобивки (наричани по-нататък „придобивките“). Взаимозастрахователната кооперация набира средства за осигуряване, финансиране и предоставяне на придобивки от редовните вноски

на членовете на базата на управление на индивидуални сметки. Правилата относно управлението и отговорността, както и относно свързаните с дейността на взаимозастрахователната кооперация правомощия са предвидени в настоящия закон;

[...]

d) „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. За доставчик на услуги се смята по-специално лицето, което осъществява функциите на депозитар за сметка на взаимозастрахователната кооперация, определена по-горе, или е упълномощено от взаимозастрахователната кооперация да прави вложения и/или да ръководи нейната счетоводна и деловодна дейност, както и лицето, натоварено с набирането на членове за взаимозастрахователната кооперация или с организацията на службите за сметка на здравните каси. За доставчик на услуги се приема и лицето, което осъществява определените по-горе свързани с взаимозастрахователната кооперация дейности въз основа на договор, сключен с определения в настоящата точка доставчик на услуги“.

Законът за търговските дружества

16 Член 1, параграф 1 от Закона за търговските дружества гласи:

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

17 Член 2 от посочения 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)“.

18 По отношение на признатите групи от дружества в член 55 от същия закон се предвижда:

„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“.

19 Член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества гласи:

„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“.

Законът за клоновете

20 Член 2, буква b) от Закона за клоновете гласи:

„За целите на настоящия закон се прилагат следните определения:

[...]

b) „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“.

Законът „Erzsébet“

21 Член 1 от Закона „Erzsébet“ предвижда:

„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“.

22 Член 2 от посочения закон гласи:

„1. За целите на настоящия закон:

a) „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 и на топла храна в местата за обществено хранене;

bb) за закупуване на определени продукти или ползване на определени услуги, получавани в замяна на заплащане на дължимите от платеща данъци и такси или при режим на освобождаване от данъци;

bc) за закупуване на продукти или ползване на услуги, необходими за образованието на децата или грижите за тях;

bd) за закупуване на продукти или ползване на услуги, определени в закона, с оглед на социални цели.

2. Програмата „Erzsébet“ се изпълнява от [УНФО].

[...]“.

- 23 УНФО е фондация с общественополезна дейност, регистрирана в Унгария. Тя използва предоставените ѝ средства за целите на социалния отход, за предоставяне на свързаните с него услуги и за изпълнение на други социални програми.
- 24 Член 6, параграф 1 от Закона „Erzsébet“ предвижда, че „[з]а 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“.
- 25 Член 7 от посочения закон се отнася до неговото влизане в сила.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 26 Считайки, че като е приела през 2011 г. 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. Последната отговаря с писмо от 20 юли 2012 г., в което оспорва твърдените нарушения.
- 27 На 22 ноември 2012 г. Комисията изпраща мотивирано становище, в което поддържа, че с посочената национална правна уредба се нарушават всички посочени по-горе разпоредби от правото на Съюза, с изключение обаче на член 10 от Директивата, за който на този етап не се твърди, че е бил нарушен. Вследствие на това Комисията приканва Унгария да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с мотивираното становище в срок от един месец, считано от получаването му.
- 28 Тъй като не намира за задоволителни обясненията в отговора, който посочената държава членка ѝ изпраща на 27 декември 2012 г., Комисията решава да предяви иска по настоящото дело.

По иска

- 29 В иска си Комисията излага различни твърдения за нарушения, свързани с предвидените в унгарското право условия за осъществяване на дейност по издаване на определени данъчно изгодни инструменти, които работодателите предоставят като възнаграждения в натура на работниците и служителите и срещу които определени доставчици предоставят на последните услуги в областта на настаняването, отхода и/или общественото хранене.
- 30 В случая посочените твърдения за нарушения се отнасят по-специално до правния режим, приложим за два от тези инструмента — картата SZÉP и ваучерите „Erzsébet“ — които ще бъдат последователно разгледани в изложението по-долу.

По твърденията за нарушения във връзка с условията за издаване на картата SZÉP

- 31 Комисията отбелязва по-специално че съгласно член 71, параграф 1 от ЗДФЛ услугите в областта на общественото хранене, предлагани от ресторантите и други заведения за обществено хранене, с изключение на местата за хранене на работното място, могат да бъдат квалифицирани като възнаграждения в натура по смисъла на посочения закон само в случаите, когато се използва картата SZÉP.
- 32 При все това условията за издаване на посочената карта, установени в член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, били толкова ограничителни, че само изключително малък кръг предприятия могли да я издават.
- 33 В иска си Комисията поддържа, че поради ограничителния им характер посочените условия нарушават в различни аспекти членове 14—16 от Директива 2006/123. При условията на евентуалност тя твърди, че тези условия нарушават членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

По твърденията за нарушения на Директива 2006/123

- 34 В самото начало следва да се отбележи, че както е видно от поясненията на страните, картата SZÉP е данъчно изгоден инструмент, който работодателите предоставят като възнаграждение в натура на работниците и служителите и срещу който доставчици, намиращи се в договорни отношения с неговия издател, предоставят на последните набор от конкретни услуги, а именно в областта на настаняването и общественото хранене или някои услуги в областта на отбиха; от своя страна доставчиците впоследствие получават възнаграждение от издателя съгласно договореностите между него и работодателя.
- 35 В член 2, параграф 2, буква а) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет се уточнява, че картата SZÉP служи единствено за да се идентифицират работникът или служителът и доставчикът на услуги, и не е подходяща за съхранение на електронни пари, нито за изпълнението на преки платежни операции.
- 36 Както посочва генералният адвокат в точки 62—65 от заключението си, следователно дейността по издаване на тази карта не е „финансова услуга“, която не попада в приложното поле на Директива 2006/123 съгласно член 2, параграф 2, буква б) от нея, като унгарското правителство впрочем не е оспорило това пред Съда.

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

Доводи на страните

- 37 С първото твърдение за нарушение, както е изложено в петитума на исковата молба, Комисията иска от Съда да установи, че като изключва възможността за издаване на картата SZÉP от клонове, член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, тълкуван във връзка с член 2, параграф 2, буква d) от Закона за взаимозастрахователните кооперации, член 2, буква б) от Закона за клоновете и член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3 и член 64, параграф 1 от Закона за търговските дружества, нарушава член 14, точка 3 и член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123.
- 38 След въпрос от Съда обаче Комисията посочва в съдебното заседание, че се отказва да поддържа това твърдение в частта му относно нарушение на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123.

- 39 Във връзка с това твърдение в частта му относно нарушение на член 14, точка 3 от същата директива Комисията изтъква, че видно от посочените в точка 37 от настоящото решение национални разпоредби, разглеждани заедно, клоновете на чуждестранни дружества не могат да бъдат „доставчик на услуги“ по смисъла на член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет и поради това нямат право да издават картите SZÉP.
- 40 Това изключване обаче било в противоречие с член 14, точка 3 от Директива 2006/123, който предвиждал абсолютна забрана, без възможност за обосноваване на изключения, държавите членки да обуславят достъпа до дейност по предоставяне на услуги на тяхна територия с изискване, ограничаващо свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване, включително ограничаващо свободата да се избира начинът на установяване чрез представителство, клон или дъщерно дружество.
- 41 В своя защита унгарското правителство твърди по същество, че доколкото изключването на клоновете на чуждестранните дружества позволява да се гарантира, че издателят на картите SZÉP е надлежно интегриран в унгарския стопански живот и поради това притежава изисквания опит и инфраструктура, тази мярка е обоснована с оглед на преследваните в случая цели за защита на потребителите (ползващите картите SZÉP работници и служители) и на кредиторите (доставчиците, които приемат такива карти) срещу рисковете от неплатежоспособност на издателя.

Съображения на Съда

- 42 В самото начало следва да се отбележи, че между страните няма спор по въпроса, че съгласно член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет във връзка с останалите национални разпоредби, посочени в точка 37 от настоящото решение, унгарските клонове на дружества, учредени в други държави членки, нямат право да извършват дейност като издатели на картите SZÉP в Унгария.
- 43 В това отношение следва да се припомни, че член 14 от Директива 2006/123 забранява на държавите членки да поставят достъпа до дейност по предоставяне на услуги или упражняването на такава дейност на тяхна територия в зависимост от някое от изискванията, изброени в точки 1—8 от същия член, като по този начин им налага премахването, приоритетно и системно, на тези изисквания (решение *Rina Services* и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 26).
- 44 Видно от член 14, точка 3 от посочената директива, сред така забранените изисквания са по-специално и тези, които ограничават свободата на доставчика да избира между основно и вторично място на установяване и между установяване чрез представителство, клон или дъщерно дружество. Именно такова ограничение обаче се установява в оспорваната национална правна уредба, както бе отбелязано в точка 42 от настоящото решение.
- 45 Що се отнася до изтъкнатата от унгарското правителство обосновка, Съдът вече е постановил, че както от текста на член 14, така и от общата структура на Директива 2006/123 следва, че изброените в този член изисквания не могат да бъдат обосновани (решение *Rina Services* и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 28—35).
- 46 В това отношение Съдът е подчертал по-специално че тази забрана без възможност за обосноваване цели да гарантира системното и бързо премахване на някои ограничения на свободата на установяване, които според законодателя на Съюза и практиката на Съда засягат значително правилното функциониране на вътрешния пазар, и поради това преследва цел, която е в съответствие с Договора за функционирането на ЕС (решение *Rina Services* и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 39).

- 47 Следователно, макар член 52, параграф 1 ДФЕС да допуска държавите членки да обосноват с едно от посочените в него основания национални мерки, които представляват ограничение на свободата на установяване, това същевременно не означава, че законодателят на Съюза не може да ограничи някои дерогации при приемането на акт на вторичното право като Директива 2006/123, която конкретизира основна свобода, закрепена в договора, още повече когато, както в настоящия случай, съответната разпоредба на вторичното право само възпроизвежда установена съдебна практика, по силата на която изискване като разглежданото в настоящото дело е несъвместимо с основните свободи, на които икономическите оператори могат да се позовават (вж. в този смисъл решение *Rina Services* и др., C-593/13, EU:C:2015:399, т. 40).
- 48 При това положение следва да бъде прието първото твърдение в частта му относно нарушението на член 14, точка 3 от посочената директива.

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

Доводи на страните

- 49 С второто твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, тълкуван във връзка с останалите изброени в член 37 от настоящото решение национални разпоредби, нарушава член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123, като не признава, с оглед спазване на условията, предвидени в същия член 13, букви а)–с), 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.
- 50 В това отношение Комисията припомня, че съгласно член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, за да може да издава картата SZÉP, доставчикът на услуги трябва да отговаря на изискванията по член 13, букви а)–с), при необходимост посредством група от дружества, към която принадлежи и която е призната от Закона за търговските дружества или реално действа като такава.
- 51 Според посочената институция обаче съгласно член 55, параграфи 1 и 3 и член 64 от Закона за търговските дружества само търговско дружество може да се определи като упражняващо контрол в такава група от дружества, а съгласно член 1, параграф 1 и член 2, параграф 1 от този закон търговското дружество трябва да има седалище на територията на Унгария и може да бъде учредено само под предвидените в същия закон форми. Освен това член 55, параграф 1 предвиждал, че в случаите на групи от дружества контролираното дружество можело да бъде само акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност, учредено по унгарското право и със седалище в Унгария.
- 52 Следователно тези изисквания били в противоречие с член 15, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123, който предвиждал, че предприятията не могат да бъдат задължени да осъществяват дейност под специфична правно-организационна форма, освен ако това задължение е недискриминационно и е необходимо и пропорционално. Всъщност посочените изисквания били дискриминационни, тъй като явно поставяли в по-неблагоприятно положение търговските дружества, чието седалище не е в Унгария, и освен това унгарското правителство не доказало конкретно, че те били необходими и пропорционални.
- 53 В своя защита унгарското правителство твърди по същество, че ограниченията, свързани с принадлежността към група от предприятия, позволяват да се гарантира, че издателят е надлежно интегриран в унгарския стопански живот и притежава необходимите инфраструктура

и опит, по-специално в областта на издаването и управлението на сходни с картата SZÉP електронни ваучери, така че посочените ограничения са обосновани с оглед на целите за защита на потребителите и кредиторите, вече споменати в точка 41 от настоящото решение.

Съображения на Съда

- 54 Следва да се припомни, че съгласно член 15, параграф 1 от Директива 2006/123 държавите членки трябва да проверяват дали в техните правни системи съществуват изисквания като изброените в параграф 2 от този член и да гарантират, че посочените изисквания са съвместими с условията, заложи в параграф 3 от него.
- 55 Член 15, параграф 2, буква б) от посочената директива се отнася до изискванията, съгласно които, за да има достъп до дейност по предоставяне на услуги или да упражнява такава дейност, доставчикът трябва да е учреден под конкретна правно-организационна форма.
- 56 Условията, предвидени кумулативно в член 15, параграф 3 от същата директива, се отнасят до: първо, липсата на дискриминация, тоест изискванията да не дискриминират пряко или непряко на основата на националност, нито на основание седалището по отношение на дружествата, второ, необходимостта, тоест изискванията да са оправдани от императивно съображение от обществен интерес, и трето, пропорционалността, тоест изискванията да са подходящи за постигане на преследваната цел, да не надхвърлят необходимото за нейното постигане и да не е възможно да бъдат заменени с други, свързани с по-малко ограничения мерки, които постигат същия резултат.
- 57 Впрочем член 15, параграф 6 от Директива 2006/123 предвижда, че след 28 декември 2006 г. държавите членки вече не могат да въвеждат нови изисквания от видовете, изброени в член 15, параграф 2, освен ако тези изисквания не отговарят на условията по параграф 3 от посочения член.
- 58 В случая с изложените от нея твърдения за нарушения Комисията иска да се констатира, че националните разпоредби, посочени в исковата ѝ молба, установяват изисквания като предвидените в член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123, и че с тези национални разпоредби се нарушава член 15, параграфи 1—3, тъй като те не отговарят на условията по параграф 3 от същия член.
- 59 Ето защо следва да се провери дали установените в посочените национални разпоредби изисквания попадат, както поддържа Комисията, в обхвата на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123.
- 60 За да се изясни обхватът на последната разпоредба, следва да се вземе предвид не само нейният текст, но и целта и мястото ѝ в установената с посочената директива система (вж. по аналогия решение Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, т. 34).
- 61 Съгласно текста на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123 тази разпоредба се отнася до хипотезите, в които от „доставчика“ се изисква да се „сдобие“ „със специфична правно-организационна форма“.
- 62 В това отношение от съображение 73 от посочената директива следва, че такъв е случаят например когато е предвидено задължението даден доставчик да бъде юридическо лице, едноличен търговец, организация с нестопанска цел или дружество, притежавано изключително от физически лица. Както е видно от това изброяване и от неговата неизчерпателност, понятието „специфична правно-организационна форма“, употребено в член 15, параграф 2, буква б) от Директивата, трябва да се тълкува разширително.

- 63 Впрочем това разширително тълкуване е в съответствие с целта на Директива 2006/123, която, видно от съображения 2 и 5 от нея, е насочена към премахване на бариерите пред свободата на установяване на доставчиците в държавите членки и свободното движение на услуги между държавите членки, за да се допринесе за създаването на свободен и конкурентоспособен вътрешен пазар (вж. по-специално решение *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, т. 26). Всъщност правната уредба на държава членка, която изисква доставчикът да има конкретна правно-организационна форма или правен статут, е съществено ограничение на свободата на установяване на доставчиците и на свободното движение на услуги (в този смисъл вж. по-специално решения Комисия/Италия, C-439/99, EU:C:2002:14, т. 32 и Комисия/Португалия, C-171/02, EU:C:2004:270, т. 41 и 42).
- 64 В случая, видно от член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет във връзка с останалите посочени в точка 37 от настоящото решение разпоредби, и по-специално с тези от Закона за търговските дружества, когато доставчикът има намерение да изпълни условията по член 13 съвместно с друго дружество в рамките на група от дружества, за придобиването на качеството на издател на картите SZÉP може по-специално да бъде предвидено условието издателят да е част от група от дружества, в която, от една страна, той осъществява дейност под формата на търговско дружество, и по-конкретно на учредено по унгарското право акционерно дружество или дружество с ограничена отговорност, и от друга страна, той е дъщерно дружество на учредено по унгарското право търговско дружество, което само по себе си отговаря на условията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет.
- 65 Следователно в подобни случаи от доставчика на услуги се изисква едновременно да бъде юридическо лице, при това търговско дружество — и то със съвсем конкретна правно-организационна форма — и да бъде дъщерно на дружество, което също е търговско. Поради това с такива условия се предвиждат редица ограничения във връзка с правно-организационната форма на посочения издател по смисъла на член 15, параграф 2, буква б) от Директива 2006/123.
- 66 Съгласно член 15, параграф 3, буква а) от Директива 2006/123 посочените в параграф 2 от този член изисквания не са несъвместими с разпоредбите на Директивата по-специално ако не са пряко или непряко дискриминационни в зависимост, що се отнася до дружествата, от това къде се намира тяхното седалище.
- 67 В случая към ограниченията, посочени в точка 65 от настоящото решение, се добавя изискването доставчикът на услуги, както и дружеството, контролиращо групата от дружества, към която той евентуално принадлежи, да бъдат учредени по унгарското право, като съгласно член 1, параграф 1, член 2 и член 55, параграф 1 от Закона за търговските дружества това означава седалището им да е в Унгария.
- 68 Следователно не са изпълнени условията по член 15, параграф 3, буква а) от Директива 2006/123.
- 69 Макар този извод да е достатъчен, за да се констатира, че не са изпълнени условията по член 15, параграф 3, тъй като те са предвидени кумулативно, следва също да се отбележи, че като обосновава изискването за правно-организационна форма на издателя на картите SZÉP и на неговото дружество майка само с необходимостта те да са интегрирани в унгарския стопански живот и издателят да разполага със съответните опит и инфраструктура, унгарското правителство не посочва конкретни данни или доводи, от които може да стане ясно защо тези изисквания са необходими и пропорционални, за да може издателите на картите SZÉP да дават гаранции за платежоспособност, професионализъм и достъпност, които явно са необходими за постигане на изтъкнатите от унгарското правителство цели за защита на ползвателите на такива карти и на кредиторите.

70 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се заключи, че изискванията във връзка с правно-организационната форма на издателите на картите SZÉP, произтичащи от член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет и посочени в точка 65 от настоящото решение, са в противоречие с член 15, параграф 1, параграф 2, буква б) и параграф 3 от Директива 2006/123, поради което трябва да бъде прието второто твърдение за нарушение.

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

Доводи на страните

71 С третото твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, тълкуван във връзка с останалите изброени в член 37 от настоящото решение национални разпоредби, нарушава член 15, параграф 1, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123, запазвайки възможността за издаване на картата SZÉP за банките и другите кредитни институции като единствени образувания, които могат да отговорят на условията по посочения член 13.

72 Според Комисията условията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, а именно, първо, издателят на картата SZÉP да разполага с офис, открит за клиентите, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители, второ, през последната приключила финансова година той самият да е издал в рамките на платежните си услуги най-малко 100 000 непарични платежни инструмента, и трето, да притежава най-малко две години опит в издаването на карти за електронни ваучери, даващи право на възнаграждения в натура по смисъла на ЗДДФЛ, и да е издал повече от 25 000 карти за ваучери по данни от последната приключила финансова година, всъщност се равняват на това да се изисква главната дейност на всеки издател на картата SZÉP да отговаря на тази на банките и другите кредитни институции.

73 В това отношение, видно от регистъра, воден от унгарската Служба за търговски лицензи, само три банкови институции със седалище в Унгария са били в състояние да изпълнят посочените условия.

74 Според Комисията обаче изискването извършваната главна дейност да бъде присъща за банките и другите кредитни институции не отговаря на условията по член 15, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123, съгласно който, когато национални разпоредби запазват достъпа до дейност по предоставяне на услуги за конкретни доставчици поради специфичното естество на дейността, това ограничение трябва да не установява дискриминация и да бъде необходимо и пропорционално.

75 От една страна, условията, посочени в член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, водели до непряка дискриминация, тъй като на тях можели да отговорят само предприятията, предварително установени на унгарския пазар, и по този начин възпрепятствали навлизането на нови предприятия на посочения пазар, както потвърждавал споменатият в точка 73 от настоящото решение извод.

76 От друга страна, тези условия не били нито необходими, нито пропорционални.

77 Първо, унгарското правителство не посочило конкретни проблеми, възникнали при действието на предходната правна уредба, която разрешавала издаването от много по-широк кръг предприятия на ваучери, използвани за получаване на възнаграждения в натура. Второ, видно от анализа на преобладаващото в останалите държави членки положение, тези държави не

предвиждали изисквания, сходни с установените в Унгария. Трето, изтъкнатите от унгарското правителство цели за защита на потребителите и кредиторите можели да бъдат постигнати със свързани с по-малко ограничения мерки, каквито били например въвеждането на система за надзор на издателите или механизъм за банкови гаранции, както и създаването на телефонна линия за потребители или наемането на търговски представители. Четвърто, в Унгария дори за кредитните институции, на които били приравнени издателите на картите SZÉP, нямало законоустановени условия, аналогични на предвидените в член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет.

- 78 В своя защита унгарското правителство изтъква две императивни съображения от обществен интерес, които според него могат да обосноват изброените в член 13, букви а)–с) изисквания; тези съображения са защитата на потребителите, които използват картите SZÉP, и на кредиторите, които приемат тези карти, срещу рисковете от неплатежоспособност на издателя на картата или от неспособността му да предоставя ефективно дължимите от него услуги.
- 79 В това отношение посоченото правителство твърди, че към датата на подаване на писмената му защита вече са били издадени близо един милион карти SZÉP и предприятията издатели са били сключили около 55 000 договора с доставчици на услуги, при положение че, видно от наличните данни за 2013 г., през нея са били направени разходи за около 227 милиона евро по повече от 20 милиона операции, извършени с тези карти.
- 80 Предвид съществените усилия от гледна точка на логистиката и финансовото управление, които поради това се очаквали от издателите на картите SZÉP, изискванията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет били едновременно необходими и пропорционални с оглед на целите за защита, посочени в точка 76 от настоящото решение, като гарантирали, че издателите разполагат с широка мрежа от обекти, които са в близост до клиентите и позволяват личен контакт, със сериозен капитал, пропорционален на прогнозния оборот, и с опит в областта на управлението на големи суми и издаването на електронни карти, аналогични на картата SZÉP, както и че осъществяват дейност при условията на прозрачност и финансов надзор.

Съображения на Съда

- 81 Следва да се припомни, че член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 се отнася до изискванията, които запазват достъпа до дейност по предоставяне на услуги за конкретни доставчици поради специфичното естество на дейността.
- 82 В случая следва в самото начало да се отбележи, че Комисията признава, че съгласно член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет дейността по издаване на картите SZÉP не е запазена изрично за банките и другите кредитни институции, но тази институция твърди, че след като предвидените в този член условия могат на практика да бъдат изпълнени само от такива оператори, то посочените национални разпоредби попадат в обхвата на хипотезата по член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123.
- 83 От своя страна унгарското правителство, което не оспорва, че конкретните последици от разглежданите национални разпоредби наистина са такива, излага причините, поради които според него е напълно обосновано — с оглед на рисковете, свързани с издаването и управлението на картите SZÉP, и факта, че това е сложна и особено чувствителна дейност — осъществяването на последната да бъде запазено за банките и другите кредитни институции, които предоставят едновременно необходимите в тази област финансови и пруденциални гаранции и гаранции за опит и достъпност.

- 84 При това положение следва да се провери дали изискванията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, за които между страните е установено, че заедно имат за последица, ако не и за цел, да запазят достъпа до издаването на картите SZÉP за конкретни доставчици предвид особеното естество на посочената дейност, отговарят на условията по член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 — теза, която е поддържана от унгарското правителство и оспорвана от Комисията.
- 85 В това отношение е важно най-напред да се провери, предвид член 15, параграф 3, буква а) от Директива 2006/123, дали посочените изисквания установяват пряка или непряка дискриминация въз основа на националността или, що се отнася до дружествата, на това къде се намира седалището им.
- 86 Предвид естеството на изискванията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, на които a priori могат да отговарят само юридически лица, в самото начало следва да се констатира, че тази разпоредба, която не предвижда изрично условие за това къде трябва да се намира седалището на издателя на картите SZÉP, сама по себе си и без да се засяга направеният в точки 67 и 68 от настоящото решение извод, не води до пряка дискриминация въз основа на такъв критерий.
- 87 За сметка на това следва да се отбележи, че по-специално поради факта, че съгласно посочената разпоредба — както е видно от член 13, буква а) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет — издателят на картите SZÉP трябва да разполага с офис, открит за клиентите, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители, в случая кумулативно предвидените в член 13, букви а)–с) от споменатото постановление изисквания могат да бъдат изпълнени само от банките и другите кредитни институции със седалище в посочената държава членка, както потвърждава констатацията на Комисията, която не е оспорена от унгарското правителство и е изложена в точка 73 от настоящото решение.
- 88 Макар да се основават на критерии, различни от наличието на седалище в съответната държава членка, посочените изисквания могат всъщност да доведат до същия резултат както ако бъде установено условие за наличие на такова седалище, поради което трябва да се приеме, както следва по-специално от съображение 65 от Директива 2006/123, че те могат да доведат до непряка дискриминация по смисъла на член 15, параграф 3, буква а) от тази директива.
- 89 Както бе отбелязано в точка 42 от настоящото решение, между страните впрочем няма спор по въпроса, че съгласно член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет във връзка с останалите национални разпоредби, посочени в точка 37 от настоящото решение, само дружествата със седалище в Унгария, с изключение на унгарските клонове на дружества, учредени в други държави членки, могат да извършват дейност като издатели на картите SZÉP в тази държава.
- 90 След като условията по член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 са предвидени кумулативно, както бе припомнено в точка 69 от настоящото решение, този извод е достатъчен, за да се установи, че посочената разпоредба не е била спазена.
- 91 Освен това, дори да се предположи, че изисквания като установените в член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет преследват, както твърди унгарското правителство, цел за защита на потребителите и кредиторите, като се цели издателите на картите SZÉP да дават гаранции за платежоспособност, професионализъм и достъпност, налага се изводът, че това правителство по-специално не е доказало, че тези изисквания отговарят на условията по член 15, параграф 3, буква в) от посочената директива, особено на условието за липса на по-малко ограничителни мерки, с които може да се постигне желаният резултат.

- 92 В това отношение следва да се констатира, че посочените изисквания, взети заедно, водят до това издаването на картите SZÉP да бъде запазено само за образуванията, които могат да докажат, че имат едновременно многобройни офиси на територията на Унгария и опит в областта на издаването както на непарични платежни инструменти, така и на електронни инструменти, които дават право на възнаграждения в натура съгласно съответната национална правна уредба.
- 93 При все това, дори да на се взема предвид дискриминационният характер на посочените изисквания, следва да се отбележи, че мерки, които ограничават в по-малка степен свободата на установяване в сравнение с изискванията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, биха позволили да бъдат постигнати изтъкнатите от унгарското правителство цели, а именно издателите на картите „SZÉP да могат да дават гаранции за платежоспособност, професионализъм и достъпност, които явно са необходими за постигане на целите за защита на ползвателите на такива карти и на кредиторите.
- 94 Както изтъква Комисията, това видимо важи за мерки, които, стига да отговарят на изискванията на правото на Съюза, биха били насочени например към създаване на система за надзор на издателите на картите SZÉP или на механизъм за банкови гаранции или застраховане (вж. по аналогия решение Комисия/Португалия, C-171/02, EU:C:2004:270, т. 43) и които биха предвидили издателят да създаде телефонна линия за потребители или да наеме търговски представители.
- 95 От изложените по-горе съображения следва, че условията по член 13, букви а)–с) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет са в противоречие с разпоредбите на член 15, параграф 1, параграф 2, буква г) и параграф 3 от Директива 2006/123, поради което трябва да бъде прието третото твърдение за нарушение.

– По четвъртото твърдение: нарушение на член 16 от Директива 2006/123

Доводи на страните

- 96 С четвъртото твърдение за нарушение Комисията иска от Съда да установи, че член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет нарушава член 16 от Директива 2006/123, доколкото за издаването на картата SZÉP предвижда изискването за наличие на място на стопанска дейност в Унгария.
- 97 Всъщност член 16, параграф 2, буква а) от тази директива изрично забранявал на държавите членки да задължават установен в друга държава членка доставчик на услуги да има място на стопанска дейност на тяхна територия, освен ако не са изпълнени условията по член 16, параграф 1, а именно съответната мярка да бъде недискриминационна, обоснована по съображения, свързани с обществена политика, обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда, както и да бъде необходима и пропорционална.
- 98 Общите съображения за защита на потребителите и на кредиторите, на които се позовава унгарското правителство, обаче не били сред целите, посочени в член 16, параграф 1 от Директива 2006/123, и това правителство освен това ни най-малко не доказало, че спорната мярка била необходима и пропорционална с оглед на изтъкнатите от него цели.
- 99 Комисията оспорва също твърдението, че член 16 от посочената директива не бил приложим в случая. Според тази институция, противно на поддържаното от унгарското правителство в това отношение, на практика било съвсем възможно установено в друга държава членка предприятие да издава картите SZÉP презгранично, по-специално от и за райони в относителна близост до

границата, без обаче да бъде установено в Унгария. Освен това такова предприятие би имало право също да използва на територията на Унгария инфраструктурата, необходима за доставка на услугите му, без да е длъжно да се установява в тази държава.

- 100 В своя защита унгарското правителство твърди най-напред, че правната уредба относно картата SZÉP трябва да се разглежда само с оглед на свободата на установяване, тъй като в случая свободното предоставяне на услуги било съвсем второстепенно спрямо свободата на установяване и можело да се приеме за свързано с нея. Според посоченото правителство издаването на такива карти действително предполага — по-специално предвид данните, които вече бяха посочени в точка 79 от настоящото решение — операторът да е интегриран в стопанския и обществен живот на държавата членка, в която се предоставят услугите, и да предлага трайно и без прекъсване в тази държава услуги чрез намиращо се в нея място на стопанска дейност, при това за цялата територия на посочената държава членка, а не само за някои погранични райони.
- 101 Освен това унгарското правителство поддържа, че дори да се предположи, че доставчик на услуги възнамерява да осъществява такава дейност презгранично, обективните характеристики на дейността и вече изтъкнатите цели от общ интерес за защита на потребителите и кредиторите обосновавали съответното национално законодателство да предвиди за упражняването на тази дейност строги условия, на които могат да отговарят само установените в Унгария доставчици.

Съображения на Съда

- 102 Съгласно член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 държавите членки не могат да ограничават свободното предоставяне на услуги от доставчик, установен в друга държава членка, като го задължават да има място на стопанска дейност на тяхна територия.
- 103 Както е видно от член 4, точка 5 от посочената директива, „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член 49 ДФЕС, от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се предоставя услугата.
- 104 В това отношение следва да се припомни най-напред, че член 13, буква а) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет обуславя дейността по издаване на картите SZÉP — а тя безспорно е стопанска дейност, уредена в член 49 ДФЕС — с изискването по-специално издателят да разполага с офиси, открити за клиентите, във всички общини в Унгария с население над 35 000 жители.
- 105 Явно е обаче, че по този начин посочената разпоредба задължава доставчика, който желае да осъществява разглежданата дейност, да разполага в Унгария със стабилна инфраструктура, посредством която действително се предоставя услугата.
- 106 Впрочем това е така в различните хипотези, уредени в член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет според това дали доставчикът разполага с такива офиси лично или посредством група от дружества, към която принадлежи, или пък съвместно с взаимозастрахователна кооперация, с която поддържа договорни отношения от поне пет години. Всъщност в това отношение следва да се отбележи, че както е видно от съображение 37 от Директива 2006/123, мястото на стопанска дейност може да се състои в офис, ръководен от независимо спрямо доставчика лице, което обаче е упълномощено да действа постоянно от негово име, както би бил случаят с агенция.

- 107 От посоченото по-горе следва, че член 13 от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет предвижда задължение по смисъла на член 16, параграф 2, буква а) от Директивата издателят на картите SZÉP да има място на стопанска дейност на територията на Унгария.
- 108 В това отношение трябва да бъде отхвърлено възражението на унгарското правителство, че член 16 от Директива 2006/123 спирал да се прилага, когато националната разпоредба можела да наруши едновременно този член и разпоредбите на Директивата относно свободата на установяване, и че видимо упражняването на свободата за презгранично предоставяне на услуги било чисто теоретично или във всеки случай много по-рядко на практика от упражняването на свободата за установяване в съответната държава членка с цел предоставяне на услуги в нея.
- 109 От една страна, се налага изводът, че унгарското правителство не е доказало, че поради това на практика за установен в дадена държава членка доставчик е невъзможно и не представлява интерес да предоставя услуга като издаването и управлението на картата SZÉP в друга държава членка, без да разполага в последната със стабилна инфраструктура, посредством която действително се предоставя услугата.
- 110 От друга страна, е важно да се отбележи, че подкрепа за доводите на унгарското правителство не може да бъде намерена нито в текста на член 16 от Директива 2006/123, нито в текста на друга нейна разпоредба, и че освен това тези доводи не отчитат основните цели, преследвани в случая от законодателя на Съюза.
- 111 Всъщност в това отношение следва да се припомни най-напред, че съгласно член 1 от посочената директива във връзка със съображения 2 и 5 от нея тя установява общи разпоредби, с които се цели да се премахнат бариерите пред свободата на установяване за доставчиците в държавите членки и свободното движение на услуги между последните, за да се допринесе за създаването на свободен и конкурентоспособен вътрешен пазар (вж. решение Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 112 Следователно съгласно посоченото съображение 5 от Директива 2006/123 нейната цел е на доставчиците да се даде възможност да развият дейностите си по предоставяне на услуги в рамките на вътрешния пазар, установявайки се в дадена държава членка, или възползвайки се от свободното движение на услуги, като те следва да имат възможност да избират между тези две свободи, в зависимост от стратегията им за разрастване във всяка държава членка.
- 113 На следващо място, в съответствие с член 2, параграф 1 и член 4 от Директива 2006/123 тя се прилага за всяка стопанска дейност, извършвана от самостоятелно заето лице и обичайно осъществявана срещу възнаграждение от установен в държава членка доставчик, независимо дали той е установен трайно и продължително в държавата членка по предназначение, с изключение на дейностите, за които изрично се предвижда, че не попадат в приложното ѝ поле (вж. в този смисъл решение Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, т. 32).
- 114 На последно място, съгласно член 16, параграф 1, първа алинея от посочената директива държавите членки трябва да съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени. От своя страна член 16, параграф 2, буква а) предвижда, че държавите членки не могат да ограничават свободата на установен в друга държава членка доставчик да предоставя услуги, като го задължават да има място на стопанска дейност на тяхна територия.
- 115 Трябва също да бъдат отхвърлени доводите на унгарското правителство, с които се цели при условията на евентуалност спорното ограничение да бъде обосновано със съображения, свързани със защитата на потребителите и кредиторите, а именно издателите на картите SZÉP да дават гаранции за платежоспособност, професионализъм и достъпност.

- 116 Всъщност, независимо от въпроса дали изискване като установеното в член 16, параграф 2, буква а) от Директива 2006/123 може съгласно същия член 16 да бъде обосновано, и от обстоятелството, че така изтъкнатите от унгарското правителство цели не са сред императивните съображения от обществен интерес, посочени в член 16, параграфи 1 и 3, в случая е достатъчно да се отбележи, че дори с оглед на споменатите цели изискване като предвиденото в член 13, буква а) от Постановление № 55/2011 на Министерски съвет при всички положения не отговаря на условието за пропорционалност по член 16, параграф 1, буква в) от Директивата, тъй като мерки, които ограничават в по-малка степен свободното предоставяне на услуги в сравнение с посоченото изискване — а такива мерки са например описаните в точка 94 от настоящото решение — биха позволили, стига да са в съответствие с правото на Съюза, да бъдат постигнати тези цели.
- 117 От изложените по-горе съображения следва, че четвъртото твърдение за нарушение трябва да бъде прието.

По твърденията за нарушение на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС

- 118 След като в случая бяха приети твърденията на Комисията за нарушение на членове 14—16 от Директива 2006/123, не следва да бъдат разглеждани твърденията за нарушение на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, изложени от посочената институция при условията на евентуалност.

По твърденията за нарушения във връзка с условията за издаване на ваучерите „Erzsébet“

Доводи на страните

- 119 В петицията на исковата молба Комисията моли Съда да установи, че системата на ваучерите „Erzsébet“, която е уредена в Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. и в Закона „Erzsébet“, 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 21 ноември 2011 г., както и член 2, параграфи 1 и 2 и членове 6 и 7 от Закона „Erzsébet“ предвиждат непропорционални ограничения.
- 120 Комисията отбелязва, че съгласно член 71, параграф 1 от ЗДФЛ, изменен със Закон CLVI от 21 ноември 2011 г., закупуването на храна за директна консумация може да се разглежда като възнаграждение в натура единствено ако храната е купена с ваучерите „Erzsébet“. Освен това тя подчертава, че съгласно националните разпоредби, посочени в предходната точка от настоящото решение, само УНФО има право да издава тези ваучери.
- 121 При все това така възникналото монополно положение на пазара за издаване на ваучери, даващи право на такова възнаграждение в натура, възпрепятствало установените в други държави членки оператори да упражняват във връзка с тази дейност свободата си на предоставяне на услуги и на установяване и поради това нарушавало членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС. Комисията уточнява в това отношение, че искът ѝ се отнася само до този аспект на системата на ваучерите „Erzsébet“, но не и до дейностите на УНФО в областта на социалната политика, изпълнявани в рамките на програмата със същото име, каквито са преките целеви помощи за лицата в неравностойно социално положение.
- 122 Според Комисията, след като дейността по издаване на ваучери, до която се отнася искът по настоящото дело, се извършва срещу възнаграждение и впрочем в миналото е осъществявана в Унгария и продължава да се осъществява в редица държави членки от търговски дружества, тя представлява стопанска дейност, попадаща в приложното поле на Договора. Комисията твърди,

като се позовава на решение *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), че такава дейност не би могла по-специално да се разглежда като социална мярка, тъй като работодателят по своя преценка решава дали да предостави ваучерите „Erzsébet“ на работниците или служителите като възнаграждение в натура при изгодни данъчни условия, без да бъде преследвана социална цел, при която се прилага принципът на солидарност под контрола на държавата.

- 123 Освен това Комисията смята, че монополното положение, срещу което са отправени критики, в случая не може да бъде обосновано с императивно съображение от обществен интерес, нито да отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.
- 124 Всъщност, от една страна, като такова императивно съображение не можело да бъде изтъкнато нито обстоятелството, че УНФО трябвало да използва приходите от съответната дейност само за осъществяване на социални цели, нито твърдяната липса на достатъчно налични бюджетни средства, която водела до опасност от тежко нарушаване на финансовото равновесие на системата за социална сигурност. В случая оспорваното монополно положение не отговаряло и на необходимост от запазване на съгласуваността на унгарската данъчна система.
- 125 От друга страна, преследваната в случая цел за финансиране на социални придобивки можела да бъде постигната с други средства, свързани с по-малко ограничения в сравнение с установяването на такова монополно положение; такива средства били например прибавянето до държавния бюджет, облагането с данък „солидарност“ на съответните възнаграждения в натура, намаляване на свързаното с тях данъчно облекчение или още придобиването на ваучерите „Erzsébet“ от държавата, след което те да бъдат разпределени между най-нуждаещите се лица, или предвиждането на задължение за издателите да предоставят тези ваучери на разположение на натоварените със социални дейности органи.
- 126 Освен това спорният монопол бил установен без необходимия преходен период, поради което се стигнало до тежки загуби за предприятията, които до този момент осъществявали дейност на съответния пазар.
- 127 В защитата си унгарското правителство повдига възражение за недопустимост на изложените от Комисията твърдения за нарушения, тъй като петитумът на исковата молба бил неясен и двусмислен.
- 128 В това отношение в петитума имало най-напред фактическа грешка, тъй като се посочвали членове 1 и 5 от Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. вместо член 1, параграф 5 от този закон. На следващо място, член 477 от посочения закон и член 7 от Закона „Erzsébet“ се отнасяли само до влизането в сила на тези закони и поради това не можели да нарушават правото на Съюза. На последно място, не ставало ясно и защо Комисията изтъква, че това право се нарушава с член 2, параграфи 1 и 2 и член 6 от Закона „Erzsébet“.
- 129 Освен това обстоятелството, че Комисията възражала срещу всички разпоредби от решаващо значение в правната уредба относно програмата „Erzsébet“, било в противоречие с твърдението на тази институция, че искът по настоящото дело не засяга изпълняваните в рамките на посочената програма дейности в областта на социалната политика.
- 130 По съществуващото на спора унгарското правителство твърди, че дадена дейност е отворена за свободна конкуренция и за нея се прилагат правилата на Договора само когато държавата членка реши, че става въпрос за обичайна стопанска дейност.
- 131 Дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ обаче не била такава, тъй като не се изразявала в предлагане на стоки или услуги на даден пазар, тоест при пазарни условия и с цел печалба, и съгласно Закона „Erzsébet“ приходите от нея трябвало да се използват от УНФО за изпълнение на възложените на тази фондация задачи от общ интерес.

- 132 Що се отнася до съдебната практика, установена с решение *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), унгарското правителство поддържа, че програмата „Erzsébet“ действително се основава на принципа на солидарност, тъй като ваучерите „Erzsébet“ се предоставят и като пряка социална помощ в зависимост от доходите на получателите, и че дори когато работодателите предоставят такива ваучери на работниците и служителите в качеството на трудово възнаграждение, работодателите действат едновременно като съзнателни участници във финансирането на посочените социални програми. Впрочем държавата упражнявала контрол, тъй като УНФО изпълнявала определени от държавата задачи, свързани с обществена услуга, и делегиран орган към отговарящия за програмата „Erzsébet“ министър бил натоварен да прави предложения с оглед на развитие на програмата и да подготвя необходимата за изпълнението ѝ правна уредба.
- 133 Ето защо вследствие на новата влязла в сила правна уредба дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“ била включена в системата за социална закрила, чиито средства осигурявала, като подтиквала с данъчни мерки работодателите да допринасят за тази система, а това било в съответствие с принципа, че правото на Съюза не засяга правомощията на държавите членки да уреждат системите си на социална сигурност и да осигуряват свободно тяхното финансиране и финансово равновесие.
- 134 Освен това унгарското правителство твърди, че доколкото ваучерите „Erzsébet“ дават право на данъчно предимство и поради това имат смисъл само в рамките на данъчната политика на дадена държава членка, пазарът на тези ваучери не е презграничен, а строго вътрешен за страната пазар, който съществува само ако съответната държава членка го създаде, поради което тя е по-специално свободна да реши сама да издава посочените инструменти, свързани с данъчната политика, или да даде възможност тази дейност да се осъществява при условията на свободна конкуренция.
- 135 Освен това нямало основание да се прави аналогия със свързаната с хазартните игри дейност, тъй като в случая нямало възможност даден издател да навлезе на пазара на държава членка с ваучери, издадени и пуснати в обращение съгласно данъчноправната уредба на друга държава членка, а оттам и възможност за „аналогична“ дейност в първата държава членка.
- 136 При условията на евентуалност унгарското правителство твърди, че установяването на държавен монопол при всички положения е оправдано от императивни съображения, свързани със социалната и данъчната политика и политиката в областта на трудовете възнаграждения.
- 137 Първо, в това отношение въпрос на социалната политика на всяка държава членка бил свободният избор на начин на финансиране на социалните придобивки на територията на страната. Противно на отнасящата се до игри и залагания дейност, която била свързана с опасност от пристрастяване и измами и поради това трябвало да бъде контролирана и ограничавана, при издаването на ваучерите „Erzsébet“ нямало основателна причина да се изисква финансирането на дейности от обществен интерес да бъде само допълнителна благоприятна последица.
- 138 Второ, след като всяка държава членка е свободна да определя в каква степен ваучерите, даващи право на данъчно предимство, мога да бъдат предоставяни на работниците и служителите, и какъв да бъде мащабът на това предимство, тя била свободна и да си запази издаването им като част от данъчната си политика и политиката в областта на трудовете възнаграждения.
- 139 Що се отнася до изтъкнатите от Комисията мерки, за които се твърди, че увреждат в по-малка степен конкуренцията, унгарското правителство поддържа, че дори преследваната от държава членка цел от общ интерес да може да бъде постигната с други средства, като например организирането на дейността на пазарен принцип и облагането ѝ с данъци, Съдът вече е постановил в решение *Läämä* и др. (C-124/97, EU:C:1999:435), че натоварването на публично

образуване с изпълнението на съответната дейност и предвиждането на задължение всички приходи от нея да се използват за точно определена цел са по-ефективно средство за постигане на преследваната цел.

- 140 Освен това във връзка с твърдяната липса на достатъчен преходен период унгарското правителство твърди, че Комисията не е развила доводите си относно конкретните последици за съответните оператори от влизането в сила на националните разпоредби, установяващи спорния монопол. Що се отнася до предоставянето на данъчни предимства, предприятията нямали основание да очакват, че действащата правна уредба няма да бъде изменена.

Съображения на Съда

– По допустимостта

- 141 Съгласно член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда и съдебната практика по тази разпоредба исковата молба или жалбата трябва да съдържа предмета на спора, изтъкнатите основания и доводи, както и кратко изложение на тези основания. Посочването трябва да е достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Съда — да упражни контрол. От това произтича, че съществените правни и фактически обстоятелства, на които искът или жалбата се основава, трябва да се извеждат по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба и че исканията в нея трябва да са формуирани по недвусмислен начин, за да не се произнесе Съдът свръхпетитум или да пропусне да се произнесе по някое оплакване (вж. по-специално решение Парламент/Съвет, C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 17 и цитираната съдебна практика).
- 142 В случая, видно от петитума на исковата молба и изложените в нея доводи, с основанието си Комисията иска да се установи нарушение на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, доколкото посочената в исковата молба национална правна уредба предвижда монопол на публично образуване за издаването на ваучери, позволяващи при изгодни данъчни условия да се предоставя възнаграждение в натура под формата на храна за директна консумация, и този монопол е установен, без да се предвидят подходящи преходни мерки.
- 143 Що се отнася най-напред до печатната грешка, вследствие на която Комисията посочва в петитума на исковата молба членове 1 и 5 от Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. и за която междувременно посочената институция изпраща поправка, налага се изводът, че тя не е заблудила унгарското правителство относно обхвата на иска по настоящото дело, като впрочем това правителство от самото начало отбелязва в писмената си защита, че въпросната точка явно трябва да се разбира в смисъл, че се отнася до член 1, параграф 5 от споменатия закон — разпоредба, с която се изменя член 3, точка 87 от ЗДФЛ.
- 144 На следващо място, що се отнася до член 477 от Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. и член 7 от Закона „Erzsébet“, посочването им от Комисията в петитума на исковата молба е разбираемо, тъй като те уреждат датата на влизане в сила на спорните национални разпоредби, срещу които Комисията възразява по-специално защото, както бе припомнено по-горе, не предвиждат подходящи преходни мерки.
- 145 На последно място, както следва от петитума на исковата молба и мотивите към нея, член 2, параграфи 1 и 2 и член 6 от Закона „Erzsébet“ са посочени, както и член 1, параграф 5 от Закон CLVI от 21 ноември 2011 г., само защото, видно от тези национални разпоредби, на УНФО се предоставя монопол за издаването на ваучери, позволяващи на работодателя да предоставя на работниците или служителите при изгодни данъчни условия възнаграждение в натура под формата на ваучери за закупуване на храна за директна консумация.

146 При това положение следва да се констатира, че исковата молба отговаря на изискванията, припомнени в точка 141 от настоящото решение, поради което трябва да бъде отхвърлено повдигнатото от унгарското правителство възражение за недопустимост.

– По съществото на спора

147 На първо място следва да се определи дали дейността по издаване на ваучери, до която се отнася искът по настоящото дело, попада в приложното поле на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС или дали тя е изключена от него, тъй като не представлява стопанска дейност, както поддържа унгарското правителство.

148 Що се отнася до закрепената в член 49 ДФЕС свобода на установяване, важно е да се припомни, че целта на последната е да се позволи на гражданин на държава членка да създаде вторична структура в друга държава членка, за да упражнява в нея дейността си и да допринесе по този начин за взаимното икономическо и социално обвързване в рамките на Съюза в областта на осъществяваните от самостоятелно заети лица дейности. За тази цел свободата на установяване трябва да позволи на гражданин на Съюза да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата му по произход, и да извлече полза от това, като действително осъществява стопанска дейност в приемащата държава членка, установявайки се в нея трайно и за неопределен период (в този смисъл вж. по-специално решение *Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, т. 53 и 54 и цитираната съдебна практика).

149 Както следва от съдебната практика, такава стопанска дейност може да се изразява в предлагането както на стоки, така и на услуги (в този смисъл вж. по-специално решение *Павлов и др.*, C-180/98—C-184/98, EU:C:2000:428, т. 75 и цитираната съдебна практика).

150 Що се отнася до свободното предоставяне на услуги, закрепено в член 56 ДФЕС, то обхваща всички услуги, които не се предоставят трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначение (вж. по-специално решения *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, т. 22 и *Комисия/Португалия*, C-171/02, EU:C:2004:270, т. 25).

151 Съгласно член 57 ДФЕС за услуги по смисъла на Договорите се считат услугите, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение, като се включват по-специално дейностите от търговски характер.

152 Както многократно припомня Съдът, това понятие за услуги не може да бъде тълкувано ограничително (в този смисъл вж. по-специално решение *Deliège*, C-51/96 и C-191/97, EU:C:2000:199, т. 52 и цитираната съдебна практика).

153 Съгласно постоянната практика на Съда посоченото понятие включва услугите, които „обикновено се предоставят срещу възнаграждение“, като основната характеристика на възнаграждението се състои в това, че то представлява насрещната икономическа престация за разглежданата услуга (вж. по-специално решение *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, т. 28 и 29 и цитираната съдебна практика).

154 Определящият фактор за включване на дадена дейност в приложното поле на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, отнасящи се до свободното предоставяне на услуги, а оттам и до свободата на установяване, е нейният икономически характер, а именно че дейността не трябва да бъде упражнявана безвъзмездно. За сметка на това, обратно на поддържаното от унгарското правителство, не е необходимо в това отношение предоставящият услугата да цели реализирането на печалба (вж. в този смисъл решение *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).

- 155 Също така не е от голямо значение кой плаща възнаграждението на доставчика за съответната услуга. Възщност в член 57 ДФЕС няма изискване за услугата да заплащат ползващите я лица (вж. по-специално решение OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, т. 62 и цитираната съдебна практика).
- 156 По отношение на дейността по издаване и управление на разглежданите в настоящото дело ваучери „Erzsébet“ е безспорно, че за предоставяната от нея услуга, от която се ползват едновременно работодателите, техните работници или служители и доставчиците, които приемат тези ваучери, УНФО получава насрещна икономическа престация, която се явява нейно възнаграждение (вж. по аналогия решение Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, т. 27).
- 157 Що се отнася до обстоятелството, че съгласно националната правна уредба печалбите на УНФО от посочената дейност трябва да се използват единствено за определени цели от общ интерес, следва да се припомни, че то не е достатъчно, за да се промени естеството на въпросната дейност и тя да спре да бъде стопанска (в този смисъл вж. по-специално решение Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, т. 35).
- 158 Впрочем във връзка със съдебната практика, установена в решение Císal (C-218/00, EU:C:2002:36) и развита в областта на правото на конкуренцията, е достатъчно да се отбележи, че дори тя да се приеме за приложима в областта на свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване, унгарското правителство ни най-малко не е доказало, че с дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“, до която се отнася искът по настоящото дело, се прилага принципът на солидарност, както по-специално се изисква в тази съдебна практика, за да може да се заключи, че става въпрос по-скоро за социална, отколкото за стопанска дейност.
- 159 От една страна, действително се налага изводът, че както твърди Комисията и както отбелязва генералният адвокат в точка 207 от заключението си, решението дали да се предоставят на работниците или служителите ваучерите „Erzsébet“, които дават право на възнаграждения в натура под формата на храна за директна консумация, и какъв да бъде техният размер се взема по преценка на работодателя и в никакъв случай не зависи от личното положение, и по-специално от доходите на съответните работници или служители.
- 160 От друга страна, що се отнася до изтъкнатото от унгарското правителство обстоятелство, че е възможно ваучери, също носещи наименованието „Erzsébet“, да бъдат предоставяни пряко от УНФО като социална помощ на определени лица в неравностойно положение, по-специално за да се финансира от тях им, следва да се отбележи, че дори да бъде прието за установено, то не се отразява на квалификацията като стопанска на дейността по издаване на ваучерите „Erzsébet“, до която конкретно се отнася искът на Комисията, а именно — както бе припомнено — дейността по издаване на ваучери, с които може да бъде закупена храна за директна консумация и които работодателите могат да предоставят при изгодни данъчни условия на работниците или служителите като възнаграждения в натура.
- 161 По отношение на данъчния аспект следва да се добави, че обстоятелството, че получателите на съответната услуга ползват данъчно предимство, не засяга ни най-малко факта, че услугата се предоставя от издателя срещу възнаграждение, поради което посочената дейност, която вследствие на това отговаря на определението за услуга в разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги, попада в приложното поле на последните (вж. в този смисъл решения Skandia и Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, т. 22—28 и Комисия/Германия, C-318/05, EU:C:2007:495, т. 65—82).
- 162 От посочените по-горе съображения следва, че дейност като тази по издаване на ваучерите „Erzsébet“, до която се отнася искът, трябва да се приеме за „услуга“ по смисъла на член 57 ДФЕС и по-общо за стопанска дейност, попадаща в приложното поле на разпоредбите от Договора относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване.

- 163 На второ място, що се отнася до доводите на унгарското правителство, че издаването на ваучери, даващи право на възнаграждения в натура, съгласно данъчноправната уредба само на приемащата държава членка не е аналогично на дейността, която издатели, установени в други държави членки, осъществяват в тях, поради което тези издатели нямат основание да се позовават на свободното предоставяне на услуги, достатъчно е да се припомни, че предвиденото в член 56 ДФЕС право на икономическите оператори, установени в една държава членка, да предоставят услуги в друга държава членка не е подчинено на условието посочените оператори да предоставят такива услуги и в държавата членка, в която са установени. В това отношение член 56 ДФЕС изисква единствено доставчикът да бъде установен в държава членка, различна от тази на получателя (вж. по-специално решение *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, т. 43 и цитираната съдебна практика).
- 164 На трето място, е безспорно, че национална правна уредба като разглежданата в случая, която за упражняването на стопанска дейност прилага режим на изключителни права в полза на един-единствен публично- или частноправен оператор, представлява ограничение както на свободата на установяване, така и на свободното предоставяне на услуги (в този смисъл вж. по-специално решения *Läärä* и др., C-124/97, EU:C:1999:435, т. 29, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, т. 33 и 34 и *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 68 и 107).
- 165 На четвърто място, все пак е необходимо да се провери дали, както твърди унгарското правителство, тази пречка пред свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги може в случая да бъде обоснована, в съответствие с практиката на Съда, с императивни съображения от общ интерес (в този смисъл вж. по-специално решение *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 69 и цитираната съдебна практика).
- 166 Съгласно постоянната практика на Съда такива ограничения действително могат да бъдат обосновани само ако отговарят на императивни съображения от обществен интерес, могат да гарантират осъществяването на преследваната с тях цел от обществен интерес и не надхвърлят необходимото за постигането ѝ (вж. по-специално решения *Läärä* и др., C-124/97, EU:C:1999:435, т. 31 и *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, т. 70).
- 167 От една страна, във връзка с изтъкнатите от унгарското правителство като обосновка съображения, свързани със социалната политика, е важно да се припомни, първо, че съгласно постоянната практика на Съда, установена за сектора на игрите и залаганията, само обстоятелството, че с печалбите от стопанска дейност, упражнявана при режим на специални или изключителни права, се финансират социални дейности или инициативи, не е мотив, който може да се разглежда като обективна обосновка за ограниченията на свободното предоставяне на услуги (в този смисъл вж. по-специално решения *Läärä* и др., C-124/97, EU:C:1999:435, т. 13 и цитираната съдебна практика, *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, т. 36 и *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 104).
- 168 Следователно, макар Съдът действително да е допуснал, че в конкретния контекст на свързаната с игри и залагания дейност ограничение като предоставянето на монопол на публичноправно образувание по-специално с цел да се финансират социални дейности или инициативи може да се окаже обосновано, съгласно практиката му това е така само с оглед на определени императивни съображения от общ интерес, каквито са защитата на потребителите, предотвратяването на измамите и подтикването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игрите, както и предотвратяването на нарушенията на обществения ред като цяло, и при това се отчитат някои особености на посочената дейност в морален, религиозен или културен аспект (в този смисъл вж. по-специално решения *Läärä* и др., C-124/97, EU:C:1999:435, т. 41 и 42, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* и *Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, т. 66, 67 и 72 и *Stoß* и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 79 и 81—83).

- 169 Налага се изводът обаче, че не са налице сходни цели или особености, що се отнася до дейност като разглежданата в настоящото дело.
- 170 Второ, по отношение на изтъкнатия от унгарското правителство довод, че при липса на налични бюджетни средства предоставянето на спорния монопол е единствената възможност за изпълнение на поверената на УНФО социална дейност, следва да се отбележи, че използването на приходите на монополиста за финансиране на социални програми не обосновава ограничение на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги.
- 171 От друга страна, във връзка с твърдението на унгарското правителство, че държавите членки са свободни да установяват монопол като разглеждания в настоящия случай с оглед на данъчната си политика и политиката в областта на трудовите възнаграждения, следва в самото начало да се припомни, че държавите членки трябва да упражняват компетентността си в областта на прякото данъчно облагане при спазване на правото на Съюза, и по-специално на основните свободи, гарантирани от Договора (в този смисъл вж. по-специално решения *Skandia* и *Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, т. 25 и цитираната съдебна практика и *Berlington Hungary* и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 34 и цитираната съдебна практика). Това важи и за политиката, която държавите членки водят в областта на заетостта, и по-специално на трудовите възнаграждения (вж. в този смисъл решения *Portugaia Construções*, C-164/99, EU:C:2002:40, т. 24 и Комисия/Германия, C-341/02, EU:C:2005:220, т. 24 и ИТС, C-208/05, EU:C:2007:16, т. 39—41).
- 172 В случая обаче, като се позовава на компетентността си в областта на данъчното облагане и трудовите възнаграждения, унгарското правителство не посочва защо установяването на държавен монопол за издаване на ваучери, които дават право на данъчно предимство и могат да бъдат предоставени на работниците и служителите като възнаграждения в натура, отговаря на легитимни цели, които могат евентуално да обосноват въведените с такава мярка ограничения на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, гарантирани с правото на Съюза, нито защо такива ограничения отговарят на изискванията на принципа на пропорционалност.
- 173 От изложените по-горе съображения следва, че трябва да бъде прието твърдението за нарушение на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, произтичащо от предвиждането на монопол за издаването на ваучери, които позволяват закупуването на храна за директна консумация и могат да бъдат предоставени при изгодни данъчни условия на работниците и служителите като възнаграждения в натура.
- 174 След като трябва да се заключи, че самото установяване на този монопол е в противоречие с посочените разпоредби на Договора, не се налага Съдът да се произнася по второто твърдение на Комисията, а именно по същество, че дори монополът да се приеме за допустим по принцип, той все пак е влязъл в сила без подходящи преходни мерки в нарушение на същите разпоредби и на принципа на пропорционалност.

По съдебните разноски

- 175 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за осъждането на Унгария и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като е въвела и оставила в сила системата на картата за отдих „Széchenyi“, предвидена в Постановление № 55/2011 на Министерски съвет от 12 април 2011 г. за уреждане на издаването и използването на картата за отдих „Széchenyi“ и изменена със Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. за изменение на някои данъчни закони и на други свързани с тях закони, Унгария е нарушила Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, доколкото:
 - член 13 от посоченото постановление на Министерски съвет, тълкуван във връзка с член 2, параграф 2, буква d) от Закон ХСVI от 1993 г. за фондовете за доброволно взаимозастраховане, с член 2, буква b) от Закон СХХХII от 1997 г. за клоновете и търговските представителства на предприятията със седалище в чужбина, както и с член 1, член 2, параграфи 1 и 2, член 55, параграфи 1 и 3 и член 64, параграф 1 от Закон IV от 2006 г. за търговските дружества, изключва възможността клоновете да издават картата за отдих „Széchenyi“ и следователно нарушава член 14, точка 3 от Директива 2006/123,
 - посоченият член 13, тълкуван във връзка със споменатите национални разпоредби, не признава, с оглед спазване на условията, предвидени в същия член 13, букви а)–с), 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 Постановление № 55/2011 на Министерски съвет, тълкуван във връзка със споменатите национални разпоредби, запазва за банките и другите кредитни институции възможността за издаване на картата за отдих „Széchenyi“, 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,
 - посоченият член 13 е в противоречие с член 16 от Директива 2006/123, доколкото за издаването на картата за отдих „Széchenyi“ предвижда изискването за наличие на място на стопанска дейност в Унгария.
- 2) Системата на ваучерите „Erzsébet“, която е уредена в Закон CLVI от 21 ноември 2011 г. и в Закон СИИ от 6 юли 2012 г. за програмата „Erzsébet“, е в противоречие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, тъй като тази национална правна уредба създава монопол в полза на публични образувания за издаването на ваучери, които позволяват закупуването на студена храна и могат да бъдат предоставени при изгодни данъчни условия от работодателите на работниците и служителите като възнаграждения в натура.
- 3) Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.

Подписи