



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 23ης Φεβρουαρίου 2016*

«Παράβαση κράτους μέλους — Οδηγία 2006/123/ΕΚ — Άρθρα 14 έως 16 — Άρθρο 49 ΣΛΕΕ —
Ελευθερία εγκαταστάσεως — Άρθρο 56 ΣΛΕΕ — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών —
Προϋποθέσεις εκδόσεως δελτίων υπό ευνοϊκούς φορολογικούς όρους χορηγούμενων από τους
εργοδότες στους εργαζομένους τους και χρησιμοποιούμενων για σκοπούς στεγάσεως, αναψυχής και/ή
σιτίσεως — Περιορισμοί — Μονοπώλιο»

Στην υπόθεση C-179/14,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις
10 Απριλίου 2014,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους Α. Tokár και Ε. Montaguti, με τόπο επιδόσεων στο
Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ουγγαρίας, εκπροσωπούμενης από τους Μ. Ζ. Fehér και Γ. Κοός,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους Κ. Lenaerts, Πρόεδρο, Ρ. Silva de Lapuerta, Μ. Pešič, Λ. Bay Larsen, Δ. Šváby,
F. Biltgen και Κ. Λυκούργο, προέδρους τμήματος, Α. Rosas, Ε. Juhász, Μ. Safjan, Μ. Berger και
Α. Prechal (εισηγήτρια) και Κ. Jürimäe, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Υ. Bot,

γραμματέας: Λ. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 12ης Μαΐου
2015,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της
17ης Σεπτεμβρίου 2015,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:
 - να διαπιστώσει ότι, με την καθιέρωση και τη διατήρηση του συστήματος της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi (στο εξής: κάρτα SZÉP) το οποίο προβλέπεται με το κυβερνητικό διάταγμα 55/2011, της 12ης Απριλίου 2011, για την έκδοση και χρήση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi και τροποποιήθηκε με τον νόμο CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, για την τροποποίηση ορισμένων φορολογικών νόμων και άλλων συναφών πράξεων (στο εξής: κυβερνητικό διάταγμα 55/2011), η Ουγγαρία παρέβη την οδηγία 2006/123/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ L 376, σ. 36), στον βαθμό που:
 - το άρθρο 13 του εν λόγω διατάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου XCVI του 1993 για τα ταμεία εκουσίας αλληλασφαλίσεως (στο εξής: νόμος για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως), με το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου CXXXII του 1997 για τα υποκαταστήματα και τα εμπορικά πρακτορεία των επιχειρήσεων που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή (στο εξής: νόμος για τα υποκαταστήματα), καθώς και με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου IV του 2006 για τις εμπορικές εταιρίες (στο εξής: νόμος για τις εμπορικές εταιρίες), αποκλείει την έκδοση της κάρτας SZÉP από τα υποκαταστήματα κατά παράβαση, ως εκ τούτου, των άρθρων 14, σημείο 3, και 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής·
 - το εν λόγω άρθρο 13, σε συνδυασμό με τις ίδιες ως άνω εθνικές διατάξεις, δεν αναγνωρίζει, βάσει των προϋποθέσεων που προβλέπει το ίδιο αυτό άρθρο 13, στοιχεία a έως c, τη δραστηριότητα ομίλων των οποίων η μητρική εταιρία δεν έχει συσταθεί σύμφωνα με το ουγγρικό δίκαιο και των οποίων τα μέλη δεν λειτουργούν υπό εταιρικές μορφές προβλεπόμενες από το ουγγρικό δίκαιο κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της εν λόγω οδηγίας·
 - το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις ίδιες ως άνω εθνικές διατάξεις, επιφυλάσσει τη δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας SZÉP στις τράπεζες και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα καθόσον μόνον οι οργανισμοί αυτοί δύνανται να πληρούν τις προϋποθέσεις αυτού του άρθρου 13, κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της ίδιας οδηγίας·
 - το εν λόγω άρθρο 13 επιβάλλει, για την έκδοση της κάρτας SZÉP, την ύπαρξη εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία κατά παράβαση του άρθρου 16 της οδηγίας 2006/123·
 - επικουρικός, εφόσον κριθεί ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123, οι οποίες προαναφέρθηκαν στο παρόν σημείο, δεν καλύπτουν τις εν λόγω εθνικές διατάξεις, να κρίνει ότι το σύστημα της κάρτας SZÉP που διέπεται από το κυβερνητικό διάταγμα 55/2011 αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ·
 - να διαπιστώσει ότι το σύστημα των δελτίων Erzsébet που διέπεται από τον νόμο CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, και από τον νόμο CIII, της 6ης Ιουλίου 2012, για το πρόγραμμα Erzsébet (στο εξής: νόμος Erzsébet), οι οποίοι δημιουργούν μονοπώλιο υπέρ δημοσίων οργανισμών στον τομέα της εκδόσεως δελτίων κρύων γευμάτων και τέθηκαν σε ισχύ χωρίς την πρόβλεψη κατάλληλων μεταβατικών περιόδων και μέτρων, αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, στον βαθμό που τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 477 του νόμου CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, καθώς και τα άρθρα 2, παράγραφοι 1 και 2, 6 και 7 του νόμου Erzsébet προβλέπουν δυσανάλογους περιορισμούς.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 και 73 της οδηγίας 2006/123 εκθέτουν τα εξής:

«(2) Για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι απαραίτητη η ύπαρξη μιας ανταγωνιστικής αγοράς υπηρεσιών. Σήμερα τα πολλά εμπόδια που υπάρχουν στην εσωτερική αγορά δεν επιτρέπουν στους παρόχους υπηρεσιών, και ιδίως στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους πέραν των εθνικών τους συνόρων και να επωφεληθούν πλήρως από την εσωτερική αγορά. Αυτό αποδυναμώνει την παγκόσμια ανταγωνιστικότητα των παρόχων υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δημιουργία ελεύθερης αγοράς που επιβάλλει στα κράτη μέλη την άρση των περιορισμών στη διασυνοριακή κυκλοφορία των υπηρεσιών, αυξάνοντας ταυτόχρονα τη διαφάνεια και βελτιώνοντας την ενημέρωση των καταναλωτών, θα συνεπαγόταν περισσότερες επιλογές και καλύτερες υπηρεσίες για τους καταναλωτές σε χαμηλότερες τιμές.

[...]

(5) Συνεπώς, θα πρέπει να εξαλειφθούν τα εμπόδια που παρακωλύουν την ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών στα κράτη μέλη και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών και να παρασχεθεί στους αποδέκτες και στους παρόχους υπηρεσιών η ασφάλεια δικαίου την οποία χρειάζονται για να ασκήσουν στην πράξη τις δύο αυτές θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη συνθήκη. Δεδομένου ότι τα εμπόδια στην εσωτερική αγορά των υπηρεσιών επηρεάζουν τόσο τους φορείς που επιθυμούν να εγκατασταθούν σε άλλα κράτη μέλη όσο και εκείνους που παρέχουν υπηρεσία σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να έχουν εγκατασταθεί στο κράτος αυτό, είναι σκόπιμο να επιτρέπεται στον πάροχο υπηρεσιών να αναπτύσσει τις δραστηριότητές του στην εσωτερική αγορά είτε εγκαθιστάμενος σε άλλο κράτος μέλος είτε εκμεταλλευόμενος την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών. Οι πάροχοι υπηρεσιών θα πρέπει να είναι σε θέση να επιλέγουν μεταξύ των δύο αυτών ελευθεριών βάσει της αναπτυξιακής τους στρατηγικής για κάθε κράτος μέλος.

[...]

(18) Οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες θα πρέπει να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δεδομένου ότι οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν αντικείμενο ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας που έχει ως στόχο, όπως και η παρούσα οδηγία, τη δημιουργία πραγματικής εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, η εν λόγω εξαίρεση καλύπτει όλες τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, όπως αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις, συμπεριλαμβανομένων των ανασφαλίσεων, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, αμοιβαία κεφάλαια, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο Παράρτημα I της οδηγίας 2006/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων [(ΕΕ L 177, σ. 1)].

[...]

(36) Η έννοια του “παρόχου υπηρεσιών” θα πρέπει να καλύπτει κάθε φυσικό πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ή κάθε νομικό πρόσωπο που ασκεί δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε κράτος μέλος στο πλαίσιο είτε της ελευθερίας εγκατάστασης είτε της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών. Επομένως, η έννοια του παρόχου υπηρεσιών δεν θα πρέπει να περιορίζεται σε περιπτώσεις διασυνοριακής παροχής των υπηρεσιών στο πλαίσιο της ελεύθερης

κυκλοφορίας των υπηρεσιών, αλλά θα πρέπει να καλύπτει επίσης περιπτώσεις στις οποίες οι φορείς εγκαθίστανται σε ένα κράτος μέλος προκειμένου να επεκτείνουν τις δραστηριότητες τους στο κράτος αυτό. [...]

- (37) Ο προσδιορισμός του τύπου εγκατάστασης του παρόχου των υπηρεσιών θα πρέπει να γίνεται βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η έννοια της εγκατάστασης συνεπάγεται την επ' αόριστον ουσιαστική άσκηση οικονομικής δραστηριότητας μέσω σταθερής εγκατάστασης. [...] Η εγκατάσταση δεν είναι ανάγκη να έχει τη μορφή θυγατρικής, υποκαταστήματος ή πρακτορείου, αλλά μπορεί να αποτελείται από γραφείο που το διαχειρίζεται το προσωπικό του παρόχου ή ένα πρόσωπο ανεξάρτητο μεν, αλλά εξουσιοδοτημένο να ενεργεί σε μόνιμη βάση για την επιχείρηση, όπως θα συνέβαινε στην περίπτωση πρακτορείου. [...]

[...]

- (40) Η έννοια των “επιτακτικών λόγων δημόσιου συμφέροντος” στους οποίους αναφέρονται ορισμένες διατάξεις της παρούσας οδηγίας αναπτύχθηκε από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της νομολογίας του για τα άρθρα [49 και 56 ΣΛΕΕ] και ενδέχεται να εξακολουθήσει να εξελίσσεται. Η εν λόγω έννοια, όπως αναγνωρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, καλύπτει τουλάχιστον τους εξής λόγους: [...] προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών· προστασία των καταναλωτών [...] προστασία των πιστωτών [...]

[...]

- (64) Για να δημιουργηθεί γνήσια εσωτερική αγορά υπηρεσιών, είναι απαραίτητο να καταργηθούν οι περιορισμοί στην ελευθερία εγκατάστασης και στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, οι οποίοι απαντώνται ακόμα στις νομοθεσίες ορισμένων κρατών μελών και οι οποίοι είναι ασυμβίβαστοι με τα άρθρα [49 και 56 ΣΛΕΕ] αντιστοίχως. Οι περιορισμοί που πρέπει να απαγορευθούν επηρεάζουν ιδιαίτερα την εσωτερική αγορά υπηρεσιών και θα πρέπει να αρθούν συστηματικά το ταχύτερο δυνατόν.

- (65) Η ελευθερία εγκατάστασης συνεπάγεται ιδίως την αρχή της ίσης μεταχείρισης, που απαγορεύει όχι μόνο κάθε διάκριση λόγω ιθαγένειας αλλά και κάθε έμμεση διάκριση που καιίτοι βασίζεται σε άλλα κριτήρια, μπορεί όμως στην πράξη να παραγάγει τα ίδια αποτελέσματα. Έτσι, η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή η άσκηση της δραστηριότητας αυτής σε κράτος μέλος, είτε ως κύριας είτε ως δευτερεύουσας δραστηριότητας, δεν θα πρέπει να υπόκειται σε κριτήρια όπως ο τόπος εγκατάστασης, κατοικίας, διαμονής ή κύριας άσκησης της δραστηριότητας παροχής της υπηρεσίας. [...]

[...]

- (73) Μεταξύ των απαιτήσεων που πρέπει να εξεταστούν συγκαταλέγονται οι εθνικοί κανόνες οι οποίοι, για λόγους που δεν έχουν σχέση με τα επαγγελματικά προσόντα, επιφυλάσσουν την πρόσβαση σε ορισμένες δραστηριότητες σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών. Οι εν λόγω απαιτήσεις περιλαμβάνουν επίσης την υποχρέωση του παρόχου των υπηρεσιών να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή, και ιδίως να είναι νομικό πρόσωπο, προσωπική εταιρεία, μη κερδοσκοπικός οργανισμός ή εταιρεία που ανήκει αποκλειστικά σε φυσικά πρόσωπα [...].

- 3 Το άρθρο 1 της οδηγίας 2006/123, με τίτλο «Αντικείμενο», ορίζει στην παράγραφο του 1 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τις γενικές διατάξεις που διευκολύνουν την άσκηση της ελευθερίας εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, διατηρώντας ταυτόχρονα υψηλό ποιοτικό επίπεδο υπηρεσιών.»

- 4 Με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής», το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:
- «1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες παρόχων εγκατεστημένων σε κράτος μέλος.
2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:
- [...]
- β) στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, όπως αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις και αντασφαλίσεις, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, επενδύσεις, ταμεία, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο Παράρτημα I της οδηγίας 2006/48/ΕΚ·
- [...].»
- 5 Το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας ορίζει τα εξής:
- «Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:
- 1) ως “υπηρεσία” νοείται κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, που παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής, κατά το άρθρο [57 ΣΛΕΕ].
- 2) ως “πάροχος υπηρεσιών” νοείται κάθε φυσικό πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους ή κάθε νομικό πρόσωπο, κατά το άρθρο [54 ΣΛΕΕ], εγκατεστημένο σε κράτος μέλος, τα οποία προσφέρουν ή παρέχουν μια υπηρεσία·
- [...]
- 4) ως “κράτος μέλος εγκατάστασης” νοείται το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου είναι εγκατεστημένος ο πάροχος της υπηρεσίας·
- 5) ως “εγκατάσταση” νοείται η πραγματική άσκηση οικονομικής δραστηριότητας, κατά το άρθρο [49 ΣΛΕΕ], από τον πάροχο για αόριστο χρονικό διάστημα και με τη δημιουργία σταθερής εγκατάστασης, από την οποία διεξάγεται όντως η επιχειρηματική δραστηριότητα της παροχής υπηρεσιών·
- [...]
- 8) ως “επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος” νοούνται οι λόγοι που αναγνωρίζονται ως τέτοιοι στη νομολογία του Δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένων των ακόλουθων λόγων: [...] προστασία των καταναλωτών, των αποδεκτών υπηρεσιών [...]
- [...]
- 10) ως “κράτος μέλος όπου παρέχεται η υπηρεσία” νοείται το κράτος μέλος όπου παρέχεται η υπηρεσία από πάροχο υπηρεσιών εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος·
- [...].»
- 6 Το κεφάλαιο III της οδηγίας 2006/123 φέρει τον τίτλο «Ελευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών». Περιλαμβάνει το τμήμα 2, με τίτλο «Απαιτήσεις που απαγορεύονται ή υπόκεινται σε αξιολόγηση», όπου περιλαμβάνονται τα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας αυτής.

7 Με τον τίτλο «Απαιτήσεις που απαγορεύονται», το άρθρο 14 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

[...]

3) περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και ιδίως την απαίτηση ότι ο πάροχος των υπηρεσιών πρέπει να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφος της χώρας, ή τον περιορισμό της ελευθερίας του παρόχου να επιλέγει τη μορφή της εγκατάστασης, π.χ. πρακτορείο, υποκατάστημα ή θυγατρική εταιρεία·

[...].».

8 Το άρθρο 15 της ίδιας οδηγίας, με τίτλο «Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν», ορίζει μεταξύ άλλων τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

[...]

β) απαίτηση που υποχρεώνει τον πάροχο υπηρεσιών να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή·

[...]

δ) απαιτήσεις, εκτός εκείνων που αφορούν τα ζητήματα που διέπει η οδηγία 2005/36/EK ή όσων προβλέπονται από άλλες κοινοτικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας·

[...]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

[...]

6. Από τις 28 Δεκεμβρίου 2006 τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εισάγουν καμία νέα απαίτηση των ειδών που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 παρά μόνο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3.

[...]»

- 9 Το κεφάλαιο IV της οδηγίας 2006/123 φέρει τον τίτλο «Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών». Περιλαμβάνει το τμήμα 1, με τίτλο «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και συναφείς παρεκκλίσεις», το οποίο περιέχει το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής, με τον τίτλο «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών», που ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

- α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·
- β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·
- γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

2. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οποιαδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

- α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους·

[...]

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1. [...]

[...]»

Το ουγγρικό δίκαιο

Ο νόμος IRPP

- 10 Το άρθρο 71 του νόμου CXVII του 1995 για τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (στο εξής: νόμος IRPP) προβλέπει ότι οι εργοδότες δύνανται να χορηγούν στους μισθωτούς τους παροχές σε είδος υπό ευνοϊκούς φορολογικούς όρους.
- 11 Το άρθρο 71, παράγραφος 1, του νόμου IRPP, ως ίσχυε κατόπιν της τροποποίησής του με τον νόμο CLVI της 21ης Νοεμβρίου 2011, το οποίο έχει τεθεί σε ισχύ, σύμφωνα με το άρθρο 477 του δεύτερου αυτού νόμου, από 1ης Ιανουαρίου 2012, προβλέπει τα εξής:

«Χαρακτηρίζονται ως παροχές σε είδος χορηγούμενες από τον εργοδότη στον μισθωτό:

[...]

b) [...]

bb) επί του εισοδήματος που χορηγείται υπό τη μορφή δελτίων Erzsébet, το τμήμα του εισοδήματος που δεν υπερβαίνει τα 5 000 [ουγγρικά φιορίνια (HUF) (περίπου 16 ευρώ)] [ποσό το οποίο ανήλθε σε 8 000 HUF (περίπου 26 ευρώ) από 1ης Ιανουαρίου 2013] μηνιαίως, χορηγούμενο για κάθε μήνα ή για το μέρος του μηνός της έννομης σχέσεως που αποτελεί το έρεισμα της εν λόγω παροχής (έστω αναδρομικά κατά το ίδιο φορολογικό έτος).

c) όσον αφορά την [κάρτα SZÉP],

ca) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 225 000 HUF [(περίπου 720 ευρώ)] στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “στέγαση” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες στεγάσεως τις οποίες ρυθμίζει το [κυβερνητικό] διάταγμα [55/2011].

cb) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 150 000 HUF [(περίπου 480 ευρώ)] στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “εστίαση” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες εστίασεως τις οποίες ρυθμίζει το [κυβερνητικό] διάταγμα [55/2011] και οι οποίες παρέχονται σε σημεία όπου σερβίρονται ζεστά γεύματα (περιλαμβανομένης και της εστίασεως στον τόπο της εργασίας).

cc) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 75 000 HUF [(περίπου 240 ευρώ)] στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες που ρυθμίζονται από το [κυβερνητικό] διάταγμα [55/2011] και θεωρούνται ότι εξυπηρετούν σκοπούς αναψυχής, ψυχαγωγίας και διαφυλάξεως της υγείας.

[...]».

- 12 Κατά το άρθρο 3, σημείο 87, του νόμου IRPP, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 5, του νόμου CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, νοούνται ως:

[...]

87) “δελτία Erzsébet”: δελτία εκδιδόμενα από τον [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (ουγγρικό εθνικό οργανισμό αναψυχής, στο εξής: FNHL)] υπό ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή, δυνάμει να χρησιμοποιηθούν για την αγορά έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων [...]».

Το κυβερνητικό διάταγμα 55/2011

- 13 Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, η κάρτα SZÉP «αποσκοπεί αποκλειστικά στην ταυτοποίηση του μισθωτού που τυγχάνει της ενισχύσεως, των μελών της οικογένειάς του, του εργοδότη του καθώς και του παρόχου των υπηρεσιών, και δεν προσφέρεται για την αποθήκευση ηλεκτρονικού χρήματος ούτε για τη διενέργεια απευθείας πράξεων πληρωμών».

- 14 Το άρθρο 13 του εν λόγω διατάγματος ορίζει τα εξής:

«Εξουσία εκδόσεως της κάρτας [SZÉP] έχει κάθε πάροχος υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου [για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως], εξαιρουμένων των φυσικών προσώπων και των παρόχων υπηρεσιών που συνδέονται με σύμβαση με τον εν λόγω πάροχο υπηρεσιών, που συνεστήθη για αόριστο ή ορισμένο χρόνο τουλάχιστον 5 ετών από την έναρξη της εκδόσεως της κάρτας και ο οποίος, από κοινού με την ίδια εμπορική εταιρία που αναγνωρίζεται ως όμιλος εταιριών ή λειτουργεί πράγματι ως όμιλος κατά την έννοια του νόμου [για τις εμπορικές εταιρίες], ή από κοινού με το ταμείο αλληλασφαλίσεως που ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως, με το οποίο ο πάροχος υπηρεσιών διατηρεί συμβατική σχέση τουλάχιστον 5 ετών, εξαιρουμένων των δραστηριοτήτων διαχειρίσεως παρακαταθηκών και επενδύσεων, πληροί εκάστη των κατωτέρω προϋποθέσεων:

- a) διαθέτει κατάσταση για την εξυπηρέτηση πελατείας σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας του οποίου ο πληθυσμός υπερβαίνει τις 35 000 κατοίκους·
- b) κατά την τελευταία περατωμένη χρήση του, εξέδωσε ο ίδιος, στο πλαίσιο των υπηρεσιών πληρωμής που παρέχει, τουλάχιστον 100 000 μέσα πληρωμής πλην μετρητών·
- c) διαθέτει διετή τουλάχιστον εμπειρία στον τομέα της εκδόσεως ηλεκτρονικών καρτών που παρέχουν δικαίωμα σε παροχές σε είδος κατά την έννοια του άρθρου 71 του νόμου [IRPP] και εξέδωσε άνω των 25 000 δελτίων βάσει των αριθμητικών στοιχείων για την τελευταία περατωμένη χρήση του.

[...]»

Ο νόμος για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως

- 15 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία α και d, του νόμου για τα αλληλασφαλίσεως περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«α) “ταμεία εκουσίας αλληλασφαλίσεως (στο εξής: ταμεία αλληλασφαλίσεως)”: ένωση συστηνόμενη από φυσικά πρόσωπα (στο εξής: μέλη ταμείου αλληλασφαλίσεως) βάσει των αρχών της αυτοτέλειας, της αμοιβαιότητας, της αλληλεγγύης και της εκουσίας συμμετοχής, η οποία

οργανώνει και χρηματοδοτεί υπηρεσίες οι οποίες συμπληρώνουν, αντισταθμίζουν ή αντικαθιστούν υπηρεσίες παρεχόμενες από τον φορέα κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και υπηρεσίες για τη διαφύλαξη της υγείας (στο εξής: παροχές). Το ταμείο αλληλασφάλισης οργανώνει, χρηματοδοτεί και παρέχει τις υπηρεσίες του χάρις στις τακτικές εισφορές των μελών του, με βάση τη διαχείριση ατομικών λογαριασμών. Οι κανόνες διαχείρισης και ευθύνης, καθώς και οι σχετικές με τα ταμεία αλληλασφάλισης εξουσίες προβλέπονται με τον παρόντα νόμο·

[...]

- d) “πάροχος υπηρεσιών”: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο και εμπορική εταιρία χωρίς νομική προσωπικότητα, που, επί τη βάσει της συναφθείσας με το ταμείο αλληλασφάλισης συμβάσεως, διενεργεί για λογαριασμό του ταμείου αυτού πράξεις που εμπίπτουν στις δραστηριότητες του ταμείου, τις καθιστούν δυνατές ή τις διευκολύνουν, ή που παρέχει ο ίδιος υπηρεσίες οι οποίες προσιδιάζουν στο ταμείο αλληλασφάλισης, αποκλεισμένων των παρόχων υπηρεσιών ταμείων ασφάλισης ασθενείας. Ειδικότερα, θεωρείται πάροχος υπηρεσιών κάθε πρόσωπο το οποίο ασκεί καθήκοντα θεματοφύλακα για λογαριασμό του ταμείου αλληλασφάλισης που ορίζεται ανωτέρω ή εξουσιοδοτείται από το ταμείο αλληλασφάλισης προκειμένου να προβεί σε πράξεις τοποθετήσεως και/ή διαχείρισεως των λογαριασμών και των μητρώων του, καθώς και κάθε φυσικό πρόσωπο επιφορτισμένο με την προσέλκυση μελών στο ταμείο αλληλασφάλισης ή ασκεί δραστηριότητες οργανώσεως υπηρεσιών για λογαριασμό των ταμείων ασθενείας. Θεωρείται επίσης ως πάροχος υπηρεσιών κάθε πρόσωπο το οποίο ασκεί πράξεις οι οποίες αφορούν το ταμείο αλληλασφάλισης όπως αυτές ορίζονται ανωτέρω, βάσει συμβάσεως συναφθείσας με τον πάροχο υπηρεσιών που αφορά το παρόν σημείο».

Ο νόμος για τις εμπορικές εταιρίες

- 16 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του νόμου για τις εμπορικές εταιρίες ορίζει τα εξής:

«Ο παρών νόμος ρυθμίζει τη σύσταση, την οργάνωση και τη λειτουργία των εμπορικών εταιριών που έχουν έδρα στην επικράτεια της Ουγγαρίας [...]».

- 17 Το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου προβλέπει τα εξής:

«1. Εμπορική εταιρία είναι δυνατόν να συσταθεί μόνον υπό τη μορφή που προβλέπει ο παρών νόμος.

2. Οι ομόρρυθμες εταιρίες (ΟΕ) και οι ετερόρρυθμες εταιρίες (ΕΕ) δεν έχουν νομική προσωπικότητα. Νομική προσωπικότητα έχουν οι Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ) και οι Ανώνυμες Εταιρίες (ΑΕ).»

- 18 Όσον αφορά τους όμιλους των εταιριών που αναγνωρίζονται, ο ίδιος νόμος προβλέπει, στο άρθρο του 55 τα εξής:

«1. Σύμφωνα με τον νόμο περί λογιστικών στοιχείων, η εμπορική εταιρία που οφείλει να διαθέτει ενοποιημένους ετήσιους λογαριασμούς (δεσπόζουσα εταιρία) και η ανώνυμη εταιρία ή η εταιρία περιορισμένης ευθύνης στην οποία η δεσπόζουσα εταιρία ασκεί καθοριστική επιρροή κατά την έννοια του νόμου περί λογιστικών στοιχείων (ελεγχόμενη εταιρία) μπορούν να αποφασίσουν να λειτουργήσουν ως αναγνωρισμένος όμιλος εταιριών συνάπτοντας μεταξύ τους σύμβαση ελέγχου προς υλοποίηση των κοινών εμπορικών στόχων τους.

[...]

3. Η εγγραφή στο μητρώο εμπόρων και εταιριών της λειτουργίας του αναγνωρισμένου ομίλου εταιριών δεν δημιουργεί υποκείμενο δικαίωτο χωριστό από τις εμπορικές εταιρίες που αποτελούν τμήμα του ομίλου.»

19 Το άρθρο 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών προβλέπει τα εξής:

«Οι όροι του άρθρου 60 έχουν εφαρμογή ακόμη και στην περίπτωση ελλείψεως συμβάσεως ελέγχου και εγγραφής στο μητρώο ως αναγνωρισμένου ομίλου εταιριών, υπό την προϋπόθεση ότι, κατόπιν μακράς, αδιάλειπτης και τουλάχιστον τριετούς συνεργασίας μεταξύ της δεσπόζουσας εταιρίας και της (των) ελεγχόμενης(ων) εταιρίας (εταιριών), οι εμπορικές εταιρίες που ανήκουν στον ίδιο όμιλο ασκούν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο της ίδιας εμπορικής στρατηγικής και η πραγματική συμπεριφορά τους εγγυάται προβλέψιμη και ισόρροπη κατανομή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που απορρέουν από τη λειτουργία τους ως ομίλου.»

Ο νόμος για τα υποκαταστήματα

20 Το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου για τα υποκαταστήματα ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, νοείται ως:

[...]

b) “υποκατάστημα”: κάθε μονάδα εκμεταλλεύσεως χωρίς νομική προσωπικότητα της αλλοδαπής επιχειρήσεως, διαθέτουσα εμπορική αυτονομία, η οποία ενεγράφη ως υποκατάστημα της αλλοδαπής επιχειρήσεως στο εθνικό μητρώο εμπόρων και εταιριών, ως αυτόνομη εταιρική μορφή».

Ο νόμος Erzsébet

21 Το άρθρο 1 του νόμου Erzsébet προβλέπει τα εξής:

«Το πρόγραμμα Erzsébet αποσκοπεί στον σημαντικό περιορισμό, εντός του υφισταμένου πλαισίου, του αριθμού των κοινωνικά απροστάτευτων προσώπων, και ειδικότερα των παιδιών, που δεν έχουν τη δυνατότητα εστίασεως περισσότερες φορές την ημέρα, υγιεινής διατροφής προσαρμοσμένης στην ηλικία τους, διατηρήσεως της υγείας τους στην κατάσταση που απαιτείται για την απόκτηση γνώσεων και της αναγκαίας αναπαύσεως για την ανάκτηση δυνάμεων.»

22 Το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, νοείται ως:

a) “πρόγραμμα Erzsébet”: κάθε πρόγραμμα και παροχή υπηρεσιών για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών που οργανώνονται και πραγματοποιούνται από το Δημόσιο για την υλοποίηση των στόχων που προβλέπει το άρθρο 1 και που δεν έχουν ως σκοπό τον προσπορισμό κέρδους στην αγορά,

b) “δελτία Erzsébet”: δελτία εκδιδόμενα από τον [FNHL], τα οποία χρησιμοποιούνται για

ba) την αγορά έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων και για την παροχή υπηρεσιών σε σημεία όπου σερβίρονται ζεστά γεύματα εντός εστιατορίων,

bb) την αγορά συγκεκριμένων προϊόντων και υπηρεσιών που παρέχονται έναντι καταβολής φόρων και τελών που βαρύνουν τον καταβάλλοντα ή έναντι απαλλαγής από τον φόρο,

bc) την αγορά προϊόντων και υπηρεσιών αναγκαίων για την εκπαίδευση και των παιδιών και για τη αναγκαία μέριμνα για αυτά,

bd) την αγορά προϊόντων και υπηρεσιών καθορισμένων από τον νόμο για κοινωνικούς σκοπούς.

2. Την εφαρμογή του προγράμματος Erzsébet διασφαλίζει ο [FNHL].

[...]»

- 23 Ο FNHV είναι κοινωφελές ίδρυμα εγγεγραμμένο σε μητρώο στην Ουγγαρία. Μπορεί να χρησιμοποιεί τα περιουσιακά στοιχεία του για σκοπούς κοινωνικού τουρισμού, για την παροχή συναφών υπηρεσιών, καθώς και για την εφαρμογή άλλων προγραμμάτων κοινωνικού χαρακτήρα.
- 24 Το άρθρο 6, παράγραφος 1, του νόμου Erzsébet προβλέπει ότι «[ο] [FNHL] μπορεί, για την εκπλήρωση των καθηκόντων του σε σχέση με το πρόγραμμα Erzsébet, να συνάπτει συμφωνίες με οργανισμούς αστικού δικαίου, εμπορικές εταιρίες και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα».
- 25 Το άρθρο 7 του εν λόγω νόμου αφορά την έναρξη ισχύος του.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

- 26 Εκτιμώντας ότι, με τη θέσπιση, κατά το έτος 2011, της νέας εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τα δελτία γευμάτων, δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου και διακοπών, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 9, 10, 14, σημείο 3, 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχεία β' και δ', και 3, καθώς και 16 της οδηγίας 2006/123, καθώς και από τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή απηύθυνε στις 21 Ιουνίου 2012 έγγραφο οχλήσεως σε αυτό το κράτος μέλος. Το κράτος μέλος απήντησε με επιστολή της 20ής Ιουλίου 2012 με την οποία αμφισβήτησε τις προβαλλόμενες παραβάσεις.
- 27 Στις 22 Νοεμβρίου 2012, η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη με την οποία υποστήριξε ότι η εν λόγω εθνική νομοθεσία δεν ήταν σύμφωνη προς τις προαναφερθείσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, εξαιρουμένου πάντως του άρθρου 10 καθώς δεν προβαλλόταν πλέον παράβασή του. Ως εκ τούτου, το εν λόγω θεσμικό όργανο κάλεσε την Ουγγαρία να λάβει τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή της προς την εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμίας ενός μηνός από την παραλαβή της.
- 28 Μη θεωρώντας ικανοποιητικές τις επεξηγήσεις που περιέχονταν στην απάντηση που της απηύθυνε στις 27 Δεκεμβρίου 2012 το εν λόγω κράτος μέλος, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

Επί της προσφυγής

- 29 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή διατυπώνει διάφορες αιτιάσεις οι οποίες αφορούν τις προϋποθέσεις από τις οποίες η ουγγρική νομοθεσία εξαρτά την άσκηση της δραστηριότητας εκδόσεως ορισμένων ευνοϊκών φορολογικών εργαλείων με την επίδειξη των οποίων οι μισθωτοί εργαζόμενοι δύνανται να αποκτήσουν πρόσβαση σε ορισμένες παροχές, σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών, στεγάσεως, αναψυχής και/ή εστίασεως, υπό τη μορφή παροχών σε είδος χορηγούμενων στους εργαζομένους αυτούς από τον εργοδότη τους.
- 30 Εν προκειμένω, οι εν λόγω αιτιάσεις αφορούν ειδικότερα το νομικό καθεστώς το οποίο διέπει δύο από αυτά τα εργαλεία, ήτοι, αφενός, την κάρτα SZÉP, και, αφετέρου, τα δελτία Erzsébet, τα οποία θα εξετασθούν εν συνεχεία.

Επί των αιτιάσεων οι οποίες αφορούν τις προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας SZÉP

- 31 Η Επιτροπή επισημαίνει ειδικότερα ότι, σύμφωνα με το άρθρο 71, παράγραφος 1, του νόμου IRPP, οι υπηρεσίες εστίασεως τις οποίες παρέχουν τα εστιατόρια και οι φορείς μαζικής εστίασεως, εκτός των κυλικείων της επιχειρήσεως, δύναται να χαρακτηρισθούν ως παροχές σε είδος υπό την έννοια του εν λόγω νόμου μόνον οσάκις χρησιμοποιείται η κάρτα SZÉP.
- 32 Οι προϋποθέσεις, όμως, εκδόσεως της εν λόγω κάρτας, όπως προβλέπονται στο άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 είναι σε τέτοιο βαθμό περιοριστικές που μόνον ένας εξαιρετικά μικρός κύκλος επιχειρήσεων δύναται να προβεί σε αυτήν την έκδοση.
- 33 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή υποστηρίζει, κυρίως, ότι, λόγω αυτού του περιοριστικού χαρακτήρα, οι εν λόγω προϋποθέσεις είναι αντίθετες, από πολλές απόψεις, προς τα άρθρα 14 έως 16 της οδηγίας 2006/123. Επικουρικώς, υποστηρίζει ότι οι ίδιες αυτές προϋποθέσεις είναι αντίθετες προς τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

Επί των αιτιάσεων οι οποίες αφορούν παράβαση της οδηγίας 2006/123

- 34 Παρατηρείται προκαταρκτικώς ότι, όπως προκύπτει από τις επεξηγήσεις που παρείχαν οι διάδικοι, η κάρτα SZÉP αποτελεί ευνοϊκό φορολογικό εργαλείο με την επίδειξη του οποίου οι μισθωτοί εργαζόμενοι δύναται να αποκτήσουν πρόσβαση, σε παρόχους υπηρεσιών που έχουν συμβληθεί με τον εκδότη του εν λόγω εργαλείου, σε σειρά συγκεκριμένων παροχών, ήτοι σε παροχές στεγάσεως, σε ορισμένες παροχές αναψυχής και σε παροχές εστίασεως, υπό τη μορφή παροχών σε είδος προς τους εργαζομένους αυτούς από τον εργοδότη τους, ενώ οι εν λόγω πάροχοι αποζημιώνονται εν τέλει από αυτόν τον εκδότη σύμφωνα με τις συμβατικές δεσμεύσεις έναντι του εργοδότη.
- 35 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο α, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 ορίζει, από πλευράς του, ότι η κάρτα SZÉP αποκλείει αποκλειστικώς στην ταυτοποίηση του μισθωτού καθώς και του παρόχου των υπηρεσιών και δεν προσφέρεται για την αποθήκευση ηλεκτρονικού χρήματος ούτε για τη διενέργεια απευθείας πράξεων πληρωμών.
- 36 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 62 έως 65 των προτάσεών του, η δραστηριότητα εκδόσεως της κάρτας αυτής δεν συνιστά, επομένως, «χρηματοοικονομική υπηρεσία» αποκλειόμενη, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123, από το πεδίο εφαρμογής αυτής, όπερ, εξάλλου, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε ενώπιον του Δικαστηρίου.

– Επί της πρώτης αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση των άρθρων 14, σημείο 3, και 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 37 Με την πρώτη αιτίασή της, όπως αυτή διατυπώνεται στα αιτήματα της προσφυγής της, η Επιτροπή ζητούσε από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, μην επιτρέποντας στα υποκαταστήματα να εκδίδουν την κάρτα SZÉP, το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τα άρθρα 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως, 2, στοιχείο b, του νόμου για τα υποκαταστήματα, καθώς και 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου για τις εμπορικές εταιρίες, είναι αντίθετο προς τα άρθρα 14, σημείο 3, και 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123.
- 38 Κατόπιν ερωτήσεως του Δικαστηρίου, η Επιτροπή επισήμανε πάντως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι παραιτείται από το δεύτερο σκέλος αυτής της αιτιάσεως το οποίο αφορά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας.

- 39 Όσον αφορά το σκέλος της αιτιάσεως το οποίο αφορά παράβαση του άρθρου 14, σημείο 3, της ίδιας οδηγίας, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι από τον συνδυασμό των εθνικών διατάξεων που μνημονεύονται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως απορρέει ότι τα υποκαταστήματα αλλοδαπών εταιριών δεν μπορούν να αποκτήσουν την ιδιότητα του «παρόχου υπηρεσιών» υπό την έννοια του άρθρου 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 και ότι επομένως εξαιρούνται από τη δυνατότητα εκδόσεως καρτών SZÉP.
- 40 Αυτή, όμως, η εξαίρεση είναι αντίθετη προς το άρθρο 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123 το οποίο απαγορεύει στα κράτη μέλη, κατά τρόπο απόλυτο και αποκλείοντα κάθε δυνατότητα δικαιολογήσεως, να εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα υπηρεσιών στο έδαφός τους από απαίτηση η οποία περιορίζει την ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση, συμπεριλαμβανομένων των περιορισμών της ελευθερίας του να επιλέγει τη μορφή της εγκαταστάσεως ως πρακτορείου, υποκαταστήματος ή θυγατρικής εταιρίας.
- 41 Προς αντίκρουση των ανωτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι, καθόσον η εξαίρεση των υποκαταστημάτων αλλοδαπών εταιριών διασφαλίζει ότι ο εκδότης των καρτών SZÉP έχει δεόντως ενταχθεί στην ουγγρική οικονομική ζωή και ότι διαθέτει, επομένως, την εμπειρία και τις υποδομές που απαιτούνται, το μέτρο αυτό δικαιολογείται από απόψεως των εν προκειμένω επιδιωκόμενων σκοπών της προστασίας των καταναλωτών, ήτοι των εργαζομένων που χρησιμοποιούν τις κάρτες SZÉP, και της προστασίας των πιστωτών, ήτοι των παρόχων υπηρεσιών οι οποίοι αποδέχονται τη χρήση τέτοιων καρτών, έναντι των κινδύνων που σχετίζονται με την αφερεγγυότητα του εκδότη αυτού.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 42 Επισημαίνεται προκαταρκτικώς ότι δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις λοιπές διατάξεις του εθνικού δικαίου που απαριθμούνται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως, τα ουγγρικά υποκαταστήματα εταιριών που συστήνονται σε άλλα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να λειτουργούν στην Ουγγαρία ως εκδότες καρτών SZÉP.
- 43 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι το άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 απαγορεύει στα κράτη μέλη να εξαρτούν την πρόσβαση σε ορισμένη δραστηριότητα υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από μία από τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στα σημεία 1 έως 8 του άρθρου αυτού, επιβάλλοντάς τους έτσι την κατά προτεραιότητα και συστηματική κατάργηση των απαιτήσεων αυτών (απόφαση Rina Services κ.λπ., C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 26).
- 44 Μεταξύ των απαιτήσεων που απαγορεύονται συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, όπως προκύπτει από το άρθρο 14, σημείο 3, της εν λόγω οδηγίας, εκείνες οι οποίες περιορίζουν την ελευθερία του παρόχου υπηρεσιών να επιλέγει μεταξύ κύριας και δευτερεύουσας εγκαταστάσεως και μεταξύ εγκαταστάσεως υπό τη μορφή πρακτορείου, υποκαταστήματος ή θυγατρικής. Αυτή είναι όμως ακριβώς η συνέπεια, όπως μόλις επισημάνθηκε στη σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως, των όσων προβλέπει η επίμαχη εθνική νομοθεσία.
- 45 Ως προς τους δικαιολογητικούς λόγους που προβάλλει η Ουγγρική Κυβέρνηση, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι τόσο από το γράμμα του άρθρου 14 της οδηγίας 2006/123 όσο και από την όλη οικονομία της εν λόγω οδηγίας απορρέει ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό δεν μπορούν να δικαιολογηθούν (απόφαση Rina Services κ.λπ., C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψεις 28 έως 35).
- 46 Το Δικαστήριο έχει συναφώς υπογραμμίσει ότι τέτοια απαγόρευση χωρίς δυνατότητα δικαιολογήσεως αποσκοπεί στη διασφάλιση της συστηματικής και ταχείας καταργήσεως ορισμένων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως, οι οποίοι κατά τον νομοθέτη της Ένωσης και τη νομολογία του

Δικαστηρίου θίγουν σοβαρά την ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και επιδιώκει, ως εκ τούτου, σκοπό σύμφωνο προς τη Συνθήκη ΛΕΕ (απόφαση Rina Services κ.λπ., C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 39).

47 Επομένως, μολονότι το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιτρέπει στα κράτη μέλη να δικαιολογούν, για έναν από τους λόγους που παρατίθενται σε αυτό, εθνικά μέτρα που συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, κατά τη θέσπιση πράξεως παράγωγου δικαίου, όπως η οδηγία 2006/123, που εξειδικεύει μία θεμελιώδη ελευθερία η οποία κατοχυρώνεται από τη Συνθήκη, δεν μπορεί να περιορίζει ορισμένες παρεκκλίσεις, κατά μείζονα λόγο όταν, όπως εν προκειμένω, η συγκεκριμένη διάταξη του παράγωγου δικαίου επαναλαμβάνει πάγια νομολογία του Δικαστηρίου βάσει της οποίας απαίτηση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν είναι συμβατή με τις θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες μπορούν να επικαλεστούν οι επιχειρηματίες (βλ., συναφώς, απόφαση Rina Services κ.λπ., C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 40).

48 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτή η πρώτη αιτίαση όσον αφορά το σκέλος περί παραβάσεως του άρθρου 14, σημείο 3, της εν λόγω οδηγίας.

– Επί της δεύτερης αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της οδηγίας 2006/123

Επιχειρήματα των διαδίκων

49 Με τη δεύτερη αιτιάσή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις λοιπές εθνικές διατάξεις που απαριθμούνται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως, μη αναγνωρίζοντας, βάσει των προϋποθέσεων του εν λόγω άρθρου 13, στοιχεία α έως c, τη δραστηριότητα των ομίλων των οποίων η μητρική εταιρία δεν έχει συσταθεί σύμφωνα με το ουγγρικό δίκαιο και των οποίων τα μέλη δεν λειτουργούν υπό εταιρικές μορφές προβλεπόμενες από το δίκαιο αυτό είναι αντίθετο προς το άρθρο 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της οδηγίας 2006/123.

50 Η Επιτροπή υπενθυμίζει συναφώς ότι το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 προβλέπει ότι, για τους σκοπούς της εκδόσεως της κάρτας SZÉP, ο πάροχος υπηρεσιών πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις τις οποίες προβλέπει αυτό το άρθρο 13, στοιχεία α έως c, κατά περίπτωση, μέσω ομίλου εταιριών αναγνωρισμένου από τον νόμο για τις εμπορικές εταιρίες ή λειτουργούντος ως τέτοιου, στον οποίο ο πάροχος ανήκει.

51 Κατά το εν λόγω θεσμικό όργανο, όμως, σύμφωνα με τα άρθρα 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64 του νόμου αυτού, μόνον εμπορική εταιρία μπορεί να χαρακτηριστεί ως δεσπόζουσα εταιρία ενός τέτοιου ομίλου εταιριών, ενώ, κατά τα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 2, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου, μια τέτοια εμπορική εταιρία πρέπει να διαθέτει έδρα στο ουγγρικό έδαφος και μπορεί να έχει συσταθεί μόνο υπό μορφή προβλεπόμενη από τον ίδιο νόμο. Περαιτέρω, το εν λόγω άρθρο 55, παράγραφος 1, προβλέπει ότι, στον τομέα των ομίλων εταιριών, η ελεγχόμενη εταιρία μπορεί να είναι μόνο ανώνυμη ή περιορισμένης ευθύνης, συσταθείσα βάσει του ουγγρικού δικαίου και με έδρα στην Ουγγαρία.

52 Οι απαιτήσεις αυτές είναι, επομένως, αντίθετες προς το άρθρο 15, παράγραφοι 2, στοιχείο β', και 3 της οδηγίας 2006/123 το οποίο προβλέπει ότι οι επιχειρήσεις δεν πρέπει να υποχρεώνονται σε σύσταση υπό συγκεκριμένη εταιρική μορφή, εκτός αν η υποχρέωση αυτή δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και είναι αναγκαία και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω απαιτήσεις εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις διότι προφανώς αποθαρρύνουν τις εμπορικές εταιρίες οι οποίες δεν έχουν την έδρα τους στην Ουγγαρία, ενώ περαιτέρω η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν απέδειξε με συγκεκριμένο τρόπο την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα αυτών.

53 Προς αντίκρουση των ανωτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει κατ' ουσίαν ότι οι περιορισμοί οι οποίοι συνδέονται με τη συμμετοχή σε όμιλο επιχειρήσεων διασφαλίζουν ότι ο εκδότης είναι δεόντως ενσωματωμένος στην ουγγρική οικονομική ζωή και ότι διαθέτει τις υποδομές και την εμπειρία που απαιτούνται, ιδίως όσον αφορά την έκδοση και διαχείριση ηλεκτρονικών τίτλων παρόμοιων με την κάρτα SZÉP, οπότε οι εν λόγω περιορισμοί δικαιολογούνται από απόψεως των σκοπών της προστασίας των καταναλωτών και των πιστωτών που εκτέθηκαν στη σκέψη 41 της παρούσας αποφάσεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

54 Υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσο τα νομικά συστήματά τους προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3 αυτού.

55 Το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας αφορά τις απαιτήσεις που εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την υποχρέωση του παρόχου υπηρεσιών να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή.

56 Οι σωρευτικές προϋποθέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της ίδιας οδηγίας αφορούν, πρώτον, τη μη εισαγωγή δυσμενών διακρίσεων με τις οικείες απαιτήσεις, οι οποίες δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους, δεύτερον, την αναγκαιότητά τους, ήτοι, ότι πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, και, τρίτον, την αναλογικότητά τους, καθώς οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το ίδιο δε αποτέλεσμα δεν θα πρέπει να μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερα περιοριστικά μέτρα.

57 Το άρθρο 15, παράγραφος 6, της οδηγίας 2006/123 προβλέπει, εξάλλου, ότι από τις 28 Δεκεμβρίου 2006, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εισάγουν πλέον καμία νέα απαίτηση των ειδών που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 αυτού του άρθρου 15, παρά μόνο σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου.

58 Εν προκειμένω, με τις αιτιάσεις τις οποίες προβάλλει η Επιτροπή ζητείται να διαπιστωθεί ότι οι εθνικές διατάξεις που προσδιορίζει το εν λόγω θεσμικό όργανο στην προσφυγή του συνιστούν απαιτήσεις όπως εκείνες του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της εν λόγω οδηγίας, και ότι, δεδομένου ότι οι εν λόγω απαιτήσεις δεν πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3 του άρθρου αυτού, οι συγκεκριμένες εθνικές διατάξεις είναι αντίθετες προς τις παραγράφους 1 έως 3 του εν λόγω άρθρου.

59 Επιβάλλεται, επομένως, να διαπιστωθεί αν οι απαιτήσεις που απορρέουν από τις εν λόγω εθνικές διατάξεις εμπίπτουν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της ίδιας οδηγίας.

60 Προς διευκρίνιση του εύρους της τελευταίας ως άνω διατάξεως, επιβάλλεται η ερμηνεία της βάσει όχι μόνο του γράμματός της, αλλά και του σκοπού και της όλης οικονομίας της, στο πλαίσιο του συστήματος που καθιερώνεται με την οδηγία 2006/123 (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψη 34).

61 Το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής αφορά, σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωσή της, τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες απαιτείται ο «πάροχος υπηρεσιών» να έχει «[συσταθεί]» «[με] συγκεκριμένη νομική μορφή».

- 62 Συνάγεται συναφώς από την αιτιολογική σκέψη 73 της εν λόγω οδηγίας ότι τούτο ισχύει, για παράδειγμα, όταν υπάρχει υποχρέωση του παρόχου υπηρεσιών να είναι νομικό πρόσωπο, προσωπική εταιρεία, μη κερδοσκοπικός οργανισμός ή εταιρεία που ανήκει αποκλειστικά σε φυσικά πρόσωπα. Όπως διαφαίνεται τόσο από τον μη εξαντλητικό χαρακτήρα της εν λόγω απαριθμήσεως όσο και από το περιεχόμενό της, η έννοια της «συγκεκριμένης νομικής μορφής» την οποία χρησιμοποιεί το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της ίδιας οδηγίας πρέπει να εκλαμβάνεται διασταλτικώς.
- 63 Μια τέτοια διασταλτική ερμηνεία είναι, εξάλλου, σύμφωνη προς τον σκοπό της οδηγίας 2006/123 ο οποίος, όπως απορρέει από τις αιτιολογικές σκέψεις της 2 και 5, συνίσταται στην εξάλειψη των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών εντός των κρατών μελών και στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να συμβάλει στην πραγμάτωση μιας ελεύθερης και ανοικτής στον ανταγωνισμό εσωτερικής αγοράς (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, σκέψη 26). Συγκεκριμένα, νομοθεσία κράτους μέλους η οποία προβλέπει υποχρέωση του παρόχου υπηρεσιών να περιβάλλεται μια ιδιαίτερη νομική μορφή ή να υπάγεται σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς συνιστά σημαντικό περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 32, καθώς και *Επιτροπή κατά Πορτογαλίας*, C-171/02, EU:C:2004:270, σκέψεις 41 και 42).
- 64 Εν προκειμένω, από το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις λοιπές διατάξεις που μνημονεύονται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως, και δη εκείνων που περιέχονται στον νόμο για τις εμπορικές εταιρίες, απορρέει ότι η ιδιότητα του εκδότη των καρτών SZÉP δύναται, στην περίπτωση που ο πάροχος υπηρεσιών επιδιώκει την εκπλήρωση των προϋποθέσεων του εν λόγω άρθρου 13 μαζί με άλλη εταιρία στο πλαίσιο ομίλου εταιριών, μεταξύ άλλων, να εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι ο εν λόγω εκδότης αποτελεί μέλος ομίλου εταιριών ο οποίος, αφενός, έχει τη μορφή εμπορικής εταιρίας και, ειδικότερα, τη μορφή είτε ΑΕ είτε ΕΠΕ, σύμφωνα με το συγγρικό δίκαιο, και, αφετέρου, είναι θυγατρική εμπορικής εταιρίας συγγρικού δικαίου η οποία πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011.
- 65 Στις περιπτώσεις αυτές, απαιτείται, δηλαδή, ο πάροχος υπηρεσιών, εκτός από νομική προσωπικότητα, να περιβάλλεται, παραλλήλως, τη μορφή εμπορικής εταιρίας, και δη πολύ συγκεκριμένης μορφής, καθώς και να είναι θυγατρική εταιρία η οποία και αυτή να έχει εμπορική μορφή. Τέτοιου είδους προϋποθέσεις συνεπάγονται, επομένως, την επιβολή στον εν λόγω εκδότη πλήθους υποχρεώσεων οι οποίες αφορούν τη νομική μορφή του, υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123.
- 66 Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, οι απαιτήσεις της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού δεν είναι αντίθετες προς τις διατάξεις της ως άνω οδηγίας υπό την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, ότι δεν εισάγουν άμεσα ή έμμεσα δυσμενείς διακρίσεις ανάλογα, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, με την έδρα τους.
- 67 Εν προκειμένω, οι μνημονευόμενες στη σκέψη 65 της παρούσας αποφάσεως υποχρεώσεις συνοδεύονται από την απαίτηση ο πάροχος των υπηρεσιών, όπως και η δεσπόζουσα εταιρία του ομίλου εταιριών όπου αυτός τυχόν ανήκει, να έχουν συσταθεί σύμφωνα με το συγγρικό δίκαιο, όπερ, δυνάμει των άρθρων 1, παράγραφος 1, 2 και 55, παράγραφος 1, του νόμου για τις εμπορικές εταιρίες, συνεπάγεται ότι η έδρα τους βρίσκεται στην Ουγγαρία.
- 68 Επομένως, οι προβλεπόμενες στο άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 προϋποθέσεις δεν πληρούνται.
- 69 Μολονότι το συμπέρασμα αυτό επαρκεί για τη διαπίστωση της μη τηρήσεως των προϋποθέσεων του εν λόγω άρθρου 15, παράγραφος 3, καθώς οι εν λόγω προϋποθέσεις είναι σωρευτικές, επιβάλλεται, παρά ταύτα, η επισήμανση ότι, απλώς εκφέροντας την άποψη ότι, προκειμένου να δικαιολογηθούν οι

απαιτήσεις οι σχετικές με τη νομική μορφή του εκδότη των καρτών SZÉP και της μητρικής εταιρίας αυτού, είναι απαραίτητο ο εκδότης αυτός και η μητρική του εταιρία να είναι ενσωματωμένοι στην ουγγρική οικονομική ζωή και ότι ο εν λόγω εκδότης διαθέτει την εμπειρία και τις υποδομές που απαιτούνται, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν προέβαλε κανένα συγκεκριμένο στοιχείο ή επιχείρημα ικανό να επεξηγήσει τους λόγους για τους οποίους οι απαιτήσεις αυτές είναι αναγκαίες και ανάλογες προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι εκδότες των καρτών SZÉP είναι σε θέση να παράσχουν τις εγγυήσεις χρηματοπιστωτικής φερεγγυότητας, επαγγελματισμού και προσβασιμότητας οι οποίες προκύπτει ότι είναι αναγκαίες ώστε να επιτευχθούν οι σκοποί της προστασίας των χρηστών τέτοιων καρτών και των πιστωτών τους οποίους επικαλείται.

- 70 Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, πρέπει να θεωρηθεί ότι οι απαιτήσεις οι οποίες αφορούν τη νομική μορφή του εκδότη των καρτών SZÉP οι οποίες απορρέουν από το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 και μνημονεύονται στη σκέψη 65 της παρούσας αποφάσεως είναι αντίθετες προς το άρθρο 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της οδηγίας 2006/123 οπότε η δεύτερη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

– Επί της τρίτης αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της οδηγίας 2006/123

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 71 Με την τρίτη αιτίασή της η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις λοιπές εθνικές διατάξεις που απαριθμούνται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως, προβλέπει δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας SZÉP μόνον από τράπεζες και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα καθώς αποτελούν τους μόνους οργανισμούς που πληρούν τις προϋποθέσεις αυτού του άρθρου 13, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της οδηγίας 2006/123.
- 72 Κατά την Επιτροπή, οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 κατά τις οποίες ο εκδότης της κάρτας SZÉP πρέπει, πρώτον, να διαθέτει, σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας με πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων, κατάσταση για την εξυπηρέτηση πελατείας, δεύτερον, κατά την τελευταία περατωμένη χρήση του, να έχει εκδώσει ο ίδιος, στο πλαίσιο των υπηρεσιών πληρωμής που παρέχει, τουλάχιστον 100 000 μέσα πληρωμής πλην μετρητών, και, τρίτον, να διαθέτει τουλάχιστον διετή εμπειρία στον τομέα της εκδόσεως ηλεκτρονικών καρτών που απονέμουν δικαίωμα σε παροχές σε είδος κατά την έννοια του νόμου IRPP και να έχει εκδώσει άνω των 25 000 δελτίων βάσει των αριθμητικών στοιχείων για την τελευταία περατωμένη χρήση του, στην πραγματικότητα ισοδυναμούν με την απαίτηση κάθε εκδότης κάρτας SZÉP να ασκεί κύρια δραστηριότητα αντίστοιχη με τη δραστηριότητα των τραπεζικών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.
- 73 Προκύπτει, εξάλλου, από το μητρώο που τηρεί το Ουγγρικό γραφείο εμπορικών αδειών ότι μόνο τρεις τραπεζικές επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους στην Ουγγαρία ήταν σε θέση να πληρούν τις εν λόγω προϋποθέσεις.
- 74 Η Επιτροπή φρονεί, όμως, ότι η απαίτηση ασκήσεως κύριας δραστηριότητας τραπεζικής και χρηματοπιστωτικής φύσεως δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφοι 2, στοιχείο δ', και 3, της οδηγίας 2006/123 το οποίο προβλέπει ότι, όταν οι εθνικοί κανόνες επιφυλάσσουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους λόγω της ιδιαίτερης φύσεως αυτής της δραστηριότητας, ο περιορισμός αυτός πρέπει να μην εισάγει διακρίσεις, να είναι αναγκαίος και ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

- 75 Αφενός, οι προϋποθέσεις τις οποίες απαριθμεί το άρθρο 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 ενδέχεται να προκαλούν έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις καθόσον είναι δυνατή η τήρησή τους μόνον από επιχειρήσεις που έχουν προηγουμένως εδραιωθεί στην ουγγρική αγορά, με αποτέλεσμα να εμποδίζουν νέες επιχειρήσεις να εισέλθουν στην αγορά αυτή, όπως το επιβεβαιώνει η διαπίστωση που μνημονεύεται στη σκέψη 73 της παρούσας αποφάσεως.
- 76 Αφετέρου, οι προϋποθέσεις αυτές δεν είναι ούτε αναγκαίες ούτε ανάλογες προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- 77 Πρώτον, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν εξέθεσε τα συγκεκριμένα προβλήματα που ανέκυψαν υπό το καθεστώς της προηγούμενης ισχύουσας νομοθεσίας κατά την οποία ήταν επιτρεπτή η έκδοση, από πολύ ευρύτερο κύκλο επιχειρήσεων, δελτίων για την απόκτηση παροχών σε είδος. Δεύτερον, από την εξέταση της καταστάσεως που ισχύει σε άλλα κράτη μέλη προκύπτει ότι τα κράτη αυτά δεν προβλέπουν απαιτήσεις συγκρίσιμες με τις ταχθείσες από την Ουγγαρία. Τρίτον, οι σκοποί της προστασίας των καταναλωτών και των πιστωτών τους οποίους επικαλείται η Ουγγρική Κυβέρνηση θα μπορούσαν να ικανοποιηθούν με μέτρα λιγότερο περιοριστικά όπως, για παράδειγμα, με τη θέσπιση ενός συστήματος εποπτείας των εκδοτών ή ενός μηχανισμού τραπεζικής εγγυήσεως, καθώς και με τη χρησιμοποίηση υπηρεσίας τηλεφωνικών κλήσεων ή εμπορικών αντιπροσώπων. Τέταρτον, ακόμη και τα πιστωτικά ιδρύματα με τα οποία εξομοιώνονται οι εκδότες καρτών SZÉP δεν υπόκεινται, στην Ουγγαρία, σε νομικές προϋποθέσεις ανάλογες εκείνων που προβλέπει το άρθρο 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011.
- 78 Προς αντίκρουση των ανωτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση επικαλείται δύο επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος οι οποίοι δύνανται, κατά την άποψή της, να δικαιολογήσουν τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στο εν λόγω άρθρο 13, στοιχεία α έως c, ήτοι, την προστασία των καταναλωτών, χρηστών των καρτών SZÉP, και την προστασία των πιστωτών που αποδέχονται τη χρησιμοποίηση των καρτών αυτών, έναντι των κινδύνων που συνδέονται με τυχόν αφερεγγυότητα του εκδότη της κάρτας και την αδυναμία του να εκπληρώσει αποτελεσματικά τις υποχρεώσεις που του αναλογούν.
- 79 Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει συναφώς ότι, κατά την ημερομηνία καταθέσεως του υπομνήματός της αντικρούσεως, είχαν ήδη εκδοθεί περίπου ένα εκατομμύριο κάρτες SZÉP και είχαν συναφθεί σχεδόν 55 000 συμβάσεις ανάμεσα σε εκδότριες επιχειρήσεις και παρόχους υπηρεσιών, ενώ από τα διαθέσιμα στοιχεία για το έτος 2013 προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια του έτους αυτού, πραγματοποιήθηκαν περίπου 20 εκατομμύρια συναλλαγές με τη χρήση των καρτών αυτών, αξίας ίσης προς σχεδόν 227 εκατομμύρια ευρώ.
- 80 Λαμβανομένης υπόψη της κλίμακας της λογιστικής και χρηματοπιστωτικής διαχειρίσεως που επιτυγχάνεται από τους εκδότες των καρτών SZÉP, οι απαιτήσεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 ήταν όλως αναγκαίες και ανάλογες προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς της προστασίας που μνημονεύονται στη σκέψη 76 της παρούσας αποφάσεως, καθώς εγγυώνται ότι οι εκδότες αυτοί διαθέτουν εκτεταμένο δίκτυο καταστημάτων παροχής υπηρεσιών πλησίον της πελατείας τα οποία προσφέρουν δυνατότητες προσωπικών επαφών, με σταθερή χρηματοοικονομική βάση και ανάλογη προς τον προβλεπόμενο κύκλο εργασιών, εμπειρία στη διαχείριση σημαντικών ποσών και στην έκδοση ηλεκτρονικών καρτών ανάλογων προς την κάρτα SZÉP, καθώς και διαφανή και ελεγχόμενο τρόπο λειτουργίας από χρηματοπιστωτικής απόψεως.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 81 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123 αφορά τις απαιτήσεις που έχουν ως αποτέλεσμα να επιφυλάσσεται η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ιδιαίτερης φύσεως της δραστηριότητας.

- 82 Εν προκειμένω επισημαίνεται προκαταρκτικώς ότι, μολονότι αναγνώρισε ότι, σύμφωνα με το γράμμα τους, οι διατάξεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 δεν προβλέπουν ρητώς ότι η έκδοση των καρτών SZÉP επιφυλάσσεται μόνο σε τραπεζικούς ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, αφής στιγμής η πλήρωση των προβλεπόμενων από τις διατάξεις αυτές προϋποθέσεων είναι δυνατή στην πράξη μόνον από τις εν λόγω επιχειρήσεις, οι ως άνω εθνικές διατάξεις εμπίπτουν στην περίπτωση που προβλέπει το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της ίδιας οδηγίας.
- 83 Από πλευράς της, η Ουγγρική Κυβέρνηση, η οποία δεν αμφισβητεί ότι αυτό είναι πράγματι το αποτέλεσμα των επίμαχων εθνικών διατάξεων, επιχειρεί, αντιθέτως, να εκθέσει ότι, κατά την άποψή της, είναι πλήρως δικαιολογημένο, από απόψεως των κινδύνων που περιβάλλουν την έκδοση και διαχείριση των καρτών SZÉP και την περιπλοκότητα και την ιδιαίτερη ευαισθησία μιας τέτοιας δραστηριότητας, η δραστηριότητα αυτή να επιφυλάσσεται σε τραπεζικούς ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, καθόσον αυτοί παρέχουν εγγυήσεις ταυτοχρόνως χρηματοοικονομικές, προλήψεως, εμπειρίας και προσβασιμότητας, οι οποίες είναι αναγκαίες στον τομέα αυτό.
- 84 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται να εξακριβωθεί αν οι απαιτήσεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, οι οποίες γίνεται δεκτό από τους διαδίκους ότι έχουν συνδυαστικώς ως αποτέλεσμα, αν όχι ως σκοπό, να επιφυλάσσουν την πρόσβαση στην έκδοση καρτών SZÉP σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ιδιαίτερης φύσεως της εν λόγω δραστηριότητας, πληρούν, όπως υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση και αμφισβητεί η Επιτροπή, τις προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123.
- 85 Συναφώς επιβάλλεται, καταρχάς, να εξακριβωθεί, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, αν οι εν λόγω απαιτήσεις εισάγουν, αμέσως ή εμμέσως, δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, ή, όσον αφορά τις εταιρίες, λόγω της έδρας τους.
- 86 Λαμβανομένης υπόψη της φύσεως των απαιτήσεων του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 τις οποίες διαφαίνεται, a priori, ότι δύνανται να πληρούν μόνον νομικά πρόσωπα, διαπιστώνεται εκ προοιμίου ότι η διάταξη αυτή η οποία δεν προβλέπει καμία προϋπόθεση ως προς τον τόπο της έδρας του εκδότη καρτών SZÉP δεν εισάγει, αυτή καθαυτή, με την επιφύλαξη των όσων ήδη διαπιστώθηκαν στις σκέψεις 67 και 68 της παρούσας αποφάσεως, άμεση δυσμενή διάκριση στηριζόμενη στο κριτήριο αυτό.
- 87 Αντιθέτως, επισημαίνεται ότι, από το γεγονός, ειδικότερα, ότι η εν λόγω διάταξη προβλέπει, όπως προκύπτει από το άρθρο 13, στοιχείο α, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, ότι ο εκδότης καρτών SZÉP πρέπει να διαθέτει, σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας με πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων, κατάστημα για την εξυπηρέτηση πελατείας, οι σωρευτικές απαιτήσεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, αυτού του κυβερνητικού διατάγματος δύνανται εν προκειμένω, όπως το επιβεβαιώνει η διαπίστωση της Επιτροπής την οποία δεν αμφισβητεί η Ουγγρική Κυβέρνηση και εκτίθεται στη σκέψη 73 της παρούσας αποφάσεως, να ικανοποιηθούν μόνον από τραπεζικούς ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς που έχουν την έδρα τους στο εν λόγω κράτος μέλος.
- 88 Μολονότι στηρίζονται σε κριτήρια διάφορα της απαιτήσεως περί έδρας στο οικείο κράτος μέλος, οι εν λόγω απαιτήσεις δύνανται, επομένως, να καταλήξουν στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα με τη θέσπιση προϋποθέσεως αφορώσας την ύπαρξη τέτοιας έδρας, οπότε πρέπει να θεωρηθούν, όπως ειδικότερα προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 65 της οδηγίας 2006/123, ως ικανές να συνεπάγονται έμμεση δυσμενή διάκριση υπό την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής.
- 89 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 42 της παρούσας αποφάσεως, γίνεται εξάλλου δεκτό από τους διαδίκους ότι, δυνάμει του άρθρου 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις λοιπές διατάξεις του εθνικού δικαίου που απαριθμούνται στη σκέψη 37 της παρούσας αποφάσεως,

μόνον οι εταιρίες που έχουν την έδρα τους στην Ουγγαρία, εξαιρουμένων των ουγγρικών υποκαταστημάτων εταιριών που έχουν συσταθεί σε άλλο κράτος μέλος, μπορούν να λειτουργούν στην Ουγγαρία ως εκδότες κάρτας SZÉP.

- 90 Δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 είναι σωρευτικές, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 69 της παρούσας αποφάσεως, το συμπέρασμα αυτό αρκεί για τη διαπίστωση της μη τηρήσεως της διατάξεως αυτής.
- 91 Εξάλλου, ακόμη και αν υποθεθεί ότι απαιτήσεις όπως οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 επιδιώκουν, όπως υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση, τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών και των πιστωτών καθώς αποβλέπουν να διασφαλίσουν ότι οι εκδότες καρτών SZÉP προσφέρουν επαρκείς εγγυήσεις από απόψεως χρηματοπιστωτικής φερεγγυότητας, επαγγελματισμού και προσβασιμότητας, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η κυβέρνηση αυτή δεν απέδειξε, μεταξύ άλλων, ότι οι απαιτήσεις αυτές πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της εν λόγω οδηγίας, ιδίως την προϋπόθεση περί απουσίας μέτρων λιγότερων περιοριστικών για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.
- 92 Διαπιστώνεται συναφώς ότι, λόγω του συνδυασμένου αποτελέσματός τους, οι εν λόγω απαιτήσεις έχουν ως αποτέλεσμα να επιφυλάσσεται η έκδοση καρτών SZÉP μόνον στους οργανισμούς που μπορούν να επιδείξουν, ταυτοχρόνως, εμπειρία στον τομέα της εκδόσεως τόσο μέσω πληρωμής άλλων από τα μετρητά όσο και ηλεκτρονικών μέσων που απονέμουν δικαίωμα σε παροχές σε είδος σύμφωνα με την οικεία εθνική νομοθεσία, καθώς και αρκετά καταστήματα ανά την ουγγρική επικράτεια.
- 93 Επομένως, ακόμη και ανεξαρτήτως του εισάγοντος δυσμενείς διακρίσεις χαρακτήρα των εν λόγω απαιτήσεων, επισημαίνεται ότι μέτρα λιγότερο δεσμευτικά και περιοριστικά της ελευθερίας εγκαταστάσεως από τα απορρέοντα από το άρθρο 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 θα ήταν δυνατό να επιτύχουν τους σκοπούς που επικαλείται η Ουγγρική Κυβέρνηση, ήτοι να διασφαλίσουν ότι οι εκδότες καρτών SZÉP παρέχουν εχέγγυα χρηματοπιστωτικής φερεγγυότητας, επαγγελματισμού και προσβασιμότητας, τα οποία είναι αναγκαία για την προστασία των χρηστών τέτοιων καρτών και των πιστωτών.
- 94 Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, τούτο φαίνεται να συμβαίνει για μέτρα τα οποία, υπό την επιφύλαξη ότι διασφαλίζουν την πλήρωση των απαιτήσεων του δικαίου της Ένωσης, προβλέπουν, για παράδειγμα, την υπαγωγή των εκδοτών καρτών SZÉP σε σύστημα εποπτείας ή σε μηχανισμό τραπεζικής εγγυήσεως ή ασφαλίσεως (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-171/02, EU:C:2004:270, σκέψη 43) και τη χρησιμοποίηση, εκ μέρους του εκδότη, υπηρεσιών τηλεφωνίας ή εμπορικών αντιπροσώπων.
- 95 Από τις ανωτέρω εκτιμήσεις απορρέει ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 13, στοιχεία α έως c, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, είναι αντίθετες προς τις διατάξεις του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της οδηγίας 2006/123, οπότε η τρίτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

– Επί της τέταρτης αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 16 της οδηγίας 2006/123

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 96 Με την τέταρτη αιτίασή της η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, στο μέτρο που το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 προβλέπει, για την έκδοση της κάρτας SZÉP, την ύπαρξη εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία, η εν λόγω διάταξη είναι αντίθετη προς το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123.

- 97 Συγκεκριμένα, το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας αυτής απαγορεύει ρητώς στα κράτη μέλη να επιβάλλουν σε πάροχο υπηρεσιών εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος την υποχρέωση να έχει εγκατάσταση στο έδαφός τους, εκτός αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 αυτού του άρθρου 16, ήτοι, το επίμαχο μέτρο να μην εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, να δικαιολογείται για λόγους δημοσίας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος, και να είναι αναγκαίο και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- 98 Οι γενικοί, όμως, δικαιολογητικοί λόγοι της προστασίας των καταναλωτών και των πιστωτών που επικαλείται η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες των προαναφερθέντων σκοπών του άρθρου 16, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, ενώ περαιτέρω η εν λόγω κυβέρνηση ουδόλως απέδειξε, όσον αφορά τους σκοπούς που επικαλείται, την αναγκαιότητα και τον αναλογικό χαρακτήρα του επίμαχου μέτρου.
- 99 Η Επιτροπή υποστηρίζει, εξάλλου, ότι το άρθρο 16 της ίδιας οδηγίας δεν τυγχάνει εφαρμογής εν προκειμένω. Σύμφωνα με το εν λόγω θεσμικό όργανο, είναι, αντίθετα με όσα υποστηρίζει συναφώς η Ουγγρική Κυβέρνηση, κάλλιστα δυνατό στην πράξη μια επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος να εκδίδει κάρτες SZÉP διασυνοριακά, και δη με αφετηρία και προορισμό ζώνες σχετικά κοντά στα σύνορα, χωρίς απαραίτητως να έχει εγκατασταθεί στην Ουγγαρία. Περαιτέρω, μια τέτοια επιχείρηση δικαιούται επίσης να χρησιμοποιεί στο ουγγρικό έδαφος τις αναγκαίες υποδομές προκειμένου να εκπληρώσει τις υπηρεσίες που παρέχει χωρίς να υποχρεούται να τηρεί εγκατάσταση εκεί.
- 100 Προς αντίκρουση των ανωτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει προκαταρκτικώς ότι η σχετική με την κάρτα SZÉP νομοθεσία θα έπρεπε να εξεταστεί μόνον από απόψεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως, καθόσον η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών είναι εν προκειμένω όλως δευτερεύουσας σημασίας έναντι της ελευθερίας εγκαταστάσεως και δύναται να θεωρηθεί παρακολουθηματική αυτής. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, η έκδοση τέτοιων καρτών συνεπάγεται κατ' ουσίαν, ιδίως δεδομένων των στοιχείων που αναφέρονται στη σκέψη 79 της παρούσας αποφάσεως, ότι η επιχείρηση είναι ενταγμένη στην οικονομική και κοινωνική ζωή του κράτους μέλους όπου παρέχεται η υπηρεσία και ότι παρέχει εκεί τις υπηρεσίες της από εγκατάσταση ευρισκόμενη στο εν λόγω κράτος μέλος, κατά τρόπο μόνιμο και διαρκή, και τούτο, προς ολόκληρο το έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους και όχι μόνο προς ορισμένες συνοριακές ζώνες.
- 101 Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει περαιτέρω ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ένας πάροχος υπηρεσιών επιθυμεί να ασκήσει τέτοια δραστηριότητα στο πλαίσιο διασυνοριακής δραστηριότητας, οι αντικειμενικές ιδιότητες της οικείας δραστηριότητας και οι σκοποί γενικού συμφέροντος της προστασίας των καταναλωτών και των πιστωτών που προαναφέρθηκαν δικαιολογούν το ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία συνδέει την άσκηση της δραστηριότητας αυτής με αυστηρές προϋποθέσεις τις οποίες μπορούν να πληρούν μόνον πάροχοι εγκατεστημένοι στην Ουγγαρία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 102 Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος επιβάλλοντας την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους.
- 103 Όπως προκύπτει από το άρθρο 4, σημείο 5, της οδηγίας αυτής, ως εγκατάσταση νοείται η πραγματική άσκηση οικονομικής δραστηριότητας κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, από τον πάροχο, για αόριστο χρονικό διάστημα και με τη δημιουργία σταθερής εγκαταστάσεως από την οποία διεξάγεται όντως η παροχή υπηρεσιών.

- 104 Καταρχάς, υπενθυμίζεται συναφώς ότι το άρθρο 13, στοιχείο α, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 εξαρτά τη δραστηριότητα εκδόσεως καρτών SZÉP, δραστηριότητα η οποία γίνεται δεκτό ότι συνιστά οικονομική δραστηριότητα κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, από την προϋπόθεση, μεταξύ άλλων, ότι ο εκδότης διαθέτει καταστήματα για την εξυπηρέτηση πελατείας σε όλους τους δήμους της Ουγγαρίας με πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων.
- 105 Είναι προφανές, όμως, ότι με τον τρόπο αυτό, η εν λόγω διάταξη επιβάλλει σε κάθε πάροχο που επιθυμεί να ασκήσει την εν λόγω δραστηριότητα, να διαθέτει, στην Ουγγαρία, σταθερή εγκατάσταση από την οποία διεξάγεται όντως η παροχή υπηρεσιών.
- 106 Τούτο, εξάλλου, ισχύει, στις διάφορες περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, ήτοι όταν ο πάροχος διαθέτει τέτοια καταστήματα μεμονωμένως ή μέσω ομίλου εταιριών στον οποίο ανήκει ή ακόμη από κοινού με ταμείο αλληλασφάλισως με το οποίο ο πάροχος διατηρεί συμβατική σχέση τουλάχιστον πέντε ετών. Επισημαίνεται συναφώς ότι, όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 37 της οδηγίας 2006/123, η εγκατάσταση μπορεί να λειτουργεί υπό τη μορφή γραφείου που το διαχειρίζεται ανεξάρτητο μεν προς τον πάροχο πρόσωπο αλλά εξουσιοδοτημένο να ενεργεί σε μόνιμη βάση για την επιχείρηση, όπως θα συνέβαινε στην περίπτωση πρακτορείου.
- 107 Εκ των ανωτέρω απορρέει ότι το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 προβλέπει, υπό την έννοια του άρθρου 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας, υποχρέωση του εκδότη καρτών SZÉP να διαθέτει εγκατάσταση στο ουγγρικό έδαφος.
- 108 Πρέπει συναφώς να απορριφθεί η αντίρρηση της Ουγγρικής Κυβέρνησης ότι το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123 δεν έχει εφαρμογή οσάκις εθνικό μέτρο δύναται να είναι ταυτοχρόνως αντίθετο προς το εν λόγω άρθρο και προς τις σχετικές με την ελευθερία εγκαταστάσεως διατάξεις της οδηγίας, καθώς και ότι η προσφυγή στη διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών έχει μάλλον αμιγώς θεωρητικό χαρακτήρα ή, εν πάση περιπτώσει, παρουσιάζεται με πολύ μικρότερη συχνότητα στην πράξη απ' ό,τι η προσφυγή στην ελευθερία εγκαταστάσεως στο οικείο κράτος μέλος προκειμένου να παρασχεθούν εκεί οι υπηρεσίες.
- 109 Αφενός, διαπιστώνεται ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι είναι στην πράξη αδύνατο και αδιάφορο για πάροχο υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος να παρέχει υπηρεσία όπως η έκδοση και η διαχείριση της κάρτας SZÉP σε άλλο κράτος μέλος χωρίς να διαθέτει στο άλλο αυτό κράτος σταθερή εγκατάσταση από την οποία να διεξάγεται όντως η παροχή υπηρεσιών.
- 110 Αφετέρου, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η επιχειρηματολογία της Ουγγρικής Κυβέρνησης δεν στηρίζεται ούτε στο άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123 ούτε σε άλλη διάταξη αυτής και ότι παραγνωρίζει περαιτέρω τους ουσιαστικούς σκοπούς που επιδιώκει εν προκειμένω ο νομοθέτης της Ένωσης.
- 111 Ειδικότερα, επισημαίνεται συναφώς ότι καταρχάς με την οδηγία αυτή, όπως προκύπτει από το άρθρο της 1, σε συνδυασμό με τις αιτιολογικές σκέψεις της 2 και 5, θεσπίζονται γενικές διατάξεις που σκοπούν στην εξάλειψη των περιορισμών της ελευθερίας εγκαταστάσεως των παρόχων υπηρεσιών εντός των κρατών μελών και της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να συμβάλει στην πραγμάτωση μιας ελεύθερης και διεπόμενης από τις αρχές του ανταγωνισμού εσωτερικής αγοράς (βλ. απόφαση Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 112 Κατά την εν λόγω αιτιολογική σκέψη 5, η ίδια οδηγία επιδιώκει, επομένως, μεταξύ άλλων, να προσφέρει στον πάροχο υπηρεσιών τη δυνατότητα να αναπτύξει τις δραστηριότητές του παροχής υπηρεσιών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, είτε με εγκατάσταση σε κράτος μέλος είτε κάνοντας χρήση της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών, όντας σε θέση να επιλέγει μεταξύ αυτών των δύο ελευθεριών ανάλογα με τη στρατηγική του για την ανάπτυξη σε κάθε κράτος μέλος.

- 113 Ακολούθως, από τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4 της οδηγίας 2006/123 απορρέει ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή στην περίπτωση οποιασδήποτε μη μισθωτής οικονομικής δραστηριότητας, η οποία παρέχεται κατά κανόνα έναντι αμοιβής από εγκατεστημένο εντός κράτους μέλους πάροχο υπηρεσιών, είτε έχει σταθερή και διαρκή εγκατάσταση εντός του κράτους μέλους προορισμού είτε όχι, με την επιφύλαξη των ρητώς εξαιρουμένων δραστηριοτήτων (βλ., συναφώς, απόφαση Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψη 32).
- 114 Τέλος, κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο όπου οι εν λόγω πάροχοι είναι εγκατεστημένοι. Από πλευράς της, η παράγραφος 2, στοιχείο α', αυτού του άρθρου 16 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο υπηρεσιών ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος επιβάλλοντας την υποχρέωση για τον εν λόγω πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους.
- 115 Πρέπει, επίσης, να απορριφθεί η επιχειρηματολογία της Ουγγρικής Κυβερνήσεως με την οποία επιδιώκεται, επικουρικώς, να δικαιολογηθεί ο επίδικος περιορισμός βάσει λόγων που αφορούν την προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών, δηλαδή, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι εκδότες καρτών SZÉP προσφέρουν επαρκείς εγγυήσεις χρηματοπιστωτικής φερεγγυότητας, επαγγελματισμού και προσβασιμότητας.
- 116 Συγκεκριμένα επ' αυτού και ανεξαρτήτως, αφενός, του αν απαίτηση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 δύναται, κατά το εν λόγω άρθρο 16, να δικαιολογηθεί, και, αφετέρου, του αν οι σκοποί τους οποίους επικαλείται η Ουγγρική Κυβέρνηση συγκαταλέγονται μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος των παραγράφων 1 και 3 του εν λόγω άρθρου 16, αρκεί εν προκειμένω να επισημανθεί ότι, ακόμη και από της απόψεως των εν λόγω σκοπών, απαίτηση τέτοια όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 13, στοιχείο α, του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011 δεν πληροί, σε κάθε περίπτωση, την προϋπόθεση της αναλογικότητας την οποία καθιερώνει το άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας αυτής, καθόσον μέτρα λιγότερο δεσμευτικά και περιοριστικά της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από αυτά που προκύπτουν από την εν λόγω απαίτηση, όπως, για παράδειγμα, τα αναφερόμενα στη σκέψη 94 της παρούσας αποφάσεως, δύνανται, εφόσον υποτεθεί ότι είναι σύμφωνα προς το δίκαιο της Ένωσης, να επιτύχουν τους σκοπούς αυτούς.
- 117 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η τέταρτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

Επί των αιτιάσεων που αφορούν παράβαση των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ

- 118 Δεδομένου ότι οι αιτιάσεις της Επιτροπής οι οποίες προβάλλουν κατά κύριο λόγο και αφορούν παράβαση των άρθρων 14 έως 16 της οδηγίας 2006/123 έχουν γίνει δεκτές εν προκειμένω, παρέλκει η εξέταση των αιτιάσεων που αφορούν την παράβαση των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ τις οποίες το εν λόγω θεσμικό όργανο προέβαλε επικουρικώς.

Επί των αιτιάσεων οι οποίες αφορούν τις προϋποθέσεις εκδόσεως των δελτίων Erzsébet

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 119 Με τα αιτήματα της προσφυγής της η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το σύστημα των δελτίων Erzsébet που διέπεται από τον νόμο CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, και από τον νόμο Erzsébet, για τη δημιουργία μονοπωλίου υπέρ δημοσίων οργανισμών στον τομέα της εκδόσεως των δελτίων κρύν γευμάτων, το οποίο τέθηκε σε ισχύ χωρίς την πρόβλεψη κατάλληλων

μεταβατικών περιόδων και μέτρων, αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, στο μέτρο που τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 477 του νόμου CLVI της 21ης Νοεμβρίου 2011 καθώς και τα άρθρα 2, παράγραφοι 1 και 2, 6 και 7 του νόμου Erzsébet προβλέπουν δυσανάλογους περιορισμούς.

- 120 Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δυνάμει του άρθρου 71, παράγραφος 1, του νόμου IRPP, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο CLVI της 21ης Νοεμβρίου 2011, η αγορά γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση δεν χαρακτηρίζεται πλέον ως παροχή σε είδος εκτός αν χρησιμοποιηθούν τα δελτία Erzsébet. Υπογραμμίζει, εξάλλου, ότι, δυνάμει των εθνικών διατάξεων που αναφέρονται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως, μόνον ο FNHL δικαιούται να εκδίδει τα δελτία αυτά.
- 121 Η μονοπωλιακή κατάσταση που δημιουργείται, όμως, με τον τρόπο αυτό στην αγορά εκδόσεως δελτίων με τα οποία απονέμεται το δικαίωμα σε μια τέτοια παροχή σε είδος εμποδίζει κάθε άσκηση, από τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως που διαθέτουν όσον αφορά την εν λόγω δραστηριότητα, οπότε λειτουργεί κατά παράβαση των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή διευκρινίζει συναφώς ότι η προσφυγή της αφορά μόνον την πτυχή του συστήματος των δελτίων Erzsébet, και όχι τις δράσεις κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζει ο FNHL στο πλαίσιο του ομώνυμου προγράμματος, όπως είναι οι άμεσες ενισχύσεις οι οποίες απευθύνονται ειδικώς σε κοινωνικά μειονεκτούντα άτομα.
- 122 Κατά την Επιτροπή, καθόσον η δραστηριότητα της εκδόσεως δελτίων την οποία αφορά η υπό κρίση προσφυγή ασκείται έναντι αμοιβής, η δραστηριότητα αυτή, την οποία εξάλλου ασκούσαν στο παρελθόν στην Ουγγαρία και συνεχίζουν να ασκούν σε πλήθος άλλων κρατών μελών, εμπορικές εταιρίες, συνιστά οικονομική δραστηριότητα η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Η Επιτροπή υποστηρίζει, παραπέμποντας στην απόφαση *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), ότι η δραστηριότητα αυτή δεν μπορεί ειδικότερα να θεωρηθεί ως μέτρο κοινωνικού χαρακτήρα, καθώς η απόφαση της χορηγήσεως ή μη στους μισθωτούς εργαζομένους των δελτίων Erzsébet ως παροχών σε είδος, υπό φορολογικώς ευνοϊκούς όρους, ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του εργοδότη, χωρίς να επιδιώκεται σκοπός κοινωνικού χαρακτήρα εξαιτίας του οποίου να τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης υπό τον κρατικό έλεγχο.
- 123 Εξάλλου, η Επιτροπή φρονεί ότι το επικρινόμενο μονοπώλιο δεν μπορεί εν προκειμένω να δικαιολογηθεί από οποιονδήποτε επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ούτε πληροί τις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας.
- 124 Συγκεκριμένα, αφενός, δεν δύναται να προβληθούν ως τέτοιοι επιτακτικοί λόγοι ούτε το ότι τα κέρδη από την οικεία δραστηριότητα προορίζονται από τον FNHL αποκλειστικώς για την πραγμάτωση σκοπών κοινωνικού χαρακτήρα ούτε ότι η φερόμενη ανεπάρκεια διαθέσιμων πόρων του προϋπολογισμού δύναται να αποτελέσει κίνδυνο σοβαρής διαταράξεως της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως. Εν προκειμένω, το υπό κρίση μονοπώλιο δεν ανταποκρίνεται περαιτέρω στην ανάγκη διατηρήσεως του ουγγρικού φορολογικού συστήματος.
- 125 Αφετέρου, υφίστανται άλλα μέσα λιγότερα περιοριστικά σε σχέση με την καθιέρωση αυτού του μονοπωλίου, όπως, για παράδειγμα, η χρησιμοποίηση του δημόσιου προϋπολογισμού, η επιβολή εισφοράς αλληλεγγύης επί των οικείων παροχών σε είδος, η μείωση της διαγραφής του σχετικού φόρου ή ακόμη η αγορά δελτίων Erzsébet από τις δημόσιες αρχές προκειμένου να τα διανείμουν στους άπορους, δηλαδή η θέσπιση υποχρεώσεως για τους εκδότες να θέτουν τέτοια δελτία στη διάθεση των αρχών που είναι επιφορτισμένες με τις κοινωνικές υποθέσεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός της χρηματοδοτήσεως των κοινωνικών παροχών που επιδιώκεται εν προκειμένω.
- 126 Επιπλέον, το επίδικο μονοπώλιο θεσπίσθηκε χωρίς την πρόβλεψη κατάλληλης μεταβατικής περιόδου, επιφέροντας με τον τρόπο αυτό σοβαρές απώλειες στις επιχειρήσεις οι οποίες δραστηριοποιούνταν έως τότε στην οικεία αγορά.

- 127 Προς αντίκρουση των ανωτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση διατείνεται ότι οι αιτιάσεις της Επιτροπής είναι απαράδεκτες με το σκεπτικό ότι τα συμπεράσματα της έρευνας στερούνται ακρίβειας και σαφήνειας.
- 128 Συναφώς, τα εν λόγω συμπεράσματα περιέχουν, καταρχάς, εκ παραδρομής σφάλμα, καθόσον αναφέρονται στα άρθρα 1 και 5 του νόμου CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, αντί στο άρθρο 1, παράγραφος 5, του νόμου αυτού. Ακολούθως, το άρθρο 477 του εν λόγω νόμου και το άρθρο 7 του νόμου Erzsébet αφορούν μόνον την έναρξη ισχύος των νόμων αυτών και δεν είναι επομένως δυνατό να συνεπάγονται παράβαση του δικαίου της Ένωσης. Τέλος, ούτε προκύπτουν περαιτέρω με σαφήνεια οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή προβάλλει παράβαση του δικαίου αυτού συνεπεία των άρθρων 2, παράγραφοι 1 και 2, και 6 του νόμου Erzsébet.
- 129 Επιπλέον, η αναφορά της Επιτροπής στο σύνολο των κρίσιμων διατάξεων της σχετικής με το πρόγραμμα Erzsébet νομοθεσίας δεν συνάδει με το ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο διευκρίνισε ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν αφορά τις δράσεις κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού.
- 130 Επί της ουσίας, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει κατά κύριο λόγο ότι μόνον οσάκις ένα κράτος μέλος επιλέγει μια δραστηριότητα να αποτελεί συνήθη οικονομική δραστηριότητα τότε η δραστηριότητα αυτή ασκείται στο πλαίσιο ελεύθερου ανταγωνισμού και υπόκειται στους κανόνες της Συνθήκης.
- 131 Τούτο, όμως, δεν ισχύει στην περίπτωση της εκδόσεως των δελτίων Erzsébet η οποία δεν συνίσταται στην παροχή αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά, ήτοι υπό συνθήκες αγοράς και με κερδοσκοπικό χαρακτήρα, καθώς τα έσοδα που προκύπτουν από τη δραστηριότητα αυτή πρέπει, σύμφωνα με τον νόμο Erzsébet, να προορίζονται από τον FNHL για δράσεις γενικού συμφέροντος με τις οποίες είναι επιφορτισμένος.
- 132 Όσον αφορά τη νομολογία που καθιερώθηκε με την απόφαση *Cisal*(C-218/00, EU:C:2002:36), η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το πρόγραμμα Erzsébet στηρίζεται πράγματι στην αρχή της αλληλεγγύης, καθώς τα δελτία Erzsébet χορηγούνται επίσης αυτά καθαυτά ως άμεση κοινωνική ενίσχυση αναλόγως των πόρων των δικαιούχων και ότι, ακόμη και όταν τα δελτία αυτά παρέχονται από τους εργοδότες στους εργαζομένους τους ως μισθολογικό αντάλλαγμα, οι εν λόγω εργοδότες ενεργούν, ταυτοχρόνως, συνειδητώς ως φορείς οι οποίοι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση των εν λόγω κοινωνικών προγραμμάτων. Εξάλλου, ασκείται κρατικός έλεγχος καθόσον ο FNHL διασφαλίζει την υλοποίηση σκοπών δημόσιας υπηρεσίας οι οποίοι τίθενται από τον ίδιο, ενώ εκπρόσωπος του αρμόδιου υπουργείου για το πρόγραμμα Erzsébet είναι επιφορτισμένος με τη διατύπωση προτάσεων για την ανάπτυξη του προγράμματος αυτού και την προπαρασκευή των αναγκαίων ρυθμίσεων για τη θέση του σε εφαρμογή.
- 133 Με τη νέα εν ισχύ νομοθεσία, η έκδοση δελτίων Erzsébet είναι, εξάλλου, ενσωματωμένη στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας τους πόρους του οποίου τροφοδοτεί παρέχοντας φορολογικά κίνητρα στους εργοδότες ώστε να εισφέρουν στο εν λόγω σύστημα, γεγονός σύμφωνο με την αρχή ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφαλίσεως και να διασφαλίζουν ελευθέρως τη χρηματοδότηση και τη χρηματοοικονομική ισορροπία τους.
- 134 Περαιτέρω, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, στον βαθμό που δελτία όπως τα δελτία Erzsébet παρέχουν δικαίωμα σε φορολογικό πλεονέκτημα και επομένως νοούνται μόνον στο πλαίσιο της φορολογικής πολιτικής ενός κράτους μέλους, η αγορά των εν λόγω δελτίων δεν δύναται να έχει διασυννοριακό χαρακτήρα αλλά αυστηρώς εθνικό εφόσον το οικείο κράτος μέλος την καθιερώσει, οπότε το εν λόγω κράτος μέλος είναι ιδίως ελεύθερο να αποφασίσει αν θα εκδώσει το ίδιο τα εν λόγω μέσα φορολογικής πολιτικής ή αν θα ανοίξει τη δραστηριότητα αυτή στον ανταγωνισμό.

- 135 Εξάλλου, η κατάσταση δεν είναι ανάλογη με του τομέα δραστηριοτήτων των τυχερών παιγνίων δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν υπάρχει ούτε δυνατότητα ο εκδότης να εισέλθει στην αγορά συγκεκριμένου κράτους μέλους με δελτία τα οποία έχουν εκδοθεί και τεθεί σε κυκλοφορία στο πλαίσιο της φορολογικής νομοθεσίας άλλου κράτους μέλους ούτε, ως εκ τούτου, δραστηριότητα «ανάλογη» προς την ασκούμενη στο πρώτο κράτος μέλος.
- 136 Επικουρικώς, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η καθιέρωση κρατικού μονοπωλίου δικαιολογείται εν πάση περιπτώσει από επιτακτικούς λόγους οι οποίοι άπτονται επιδιώξεων της κοινωνικής, μισθολογικής και φορολογικής πολιτικής.
- 137 Πρώτον, εμπίπτει συναφώς στην κοινωνική πολιτική κάθε κράτους μέλους να επιλέγει ελεύθερος τον τρόπο χρηματοδότησεως των κοινωνικών παροχών επί του εδάφους του. Αντιθέτως προς τις δραστηριότητες παιγνίων και στοιχημάτων οι οποίες ενέχουν κινδύνους εθισμού και απάτης που πρέπει επομένως να ελέγχονται και να περιορίζονται, στην περίπτωση εκδόσεως δελτίων Erzsébet, δεν συντρέχει κανένας σοβαρός λόγος ώστε η χρηματοδότηση δραστηριοτήτων δημοσίου συμφέροντος να πρέπει να αποτελεί απλώς παρεπόμενη ευνοϊκή συνέπεια.
- 138 Δεύτερον, δεδομένου ότι κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να καθορίζει σε ποιον βαθμό τέτοια δελτία, που παρέχουν δικαίωμα σε φορολογικό πλεονέκτημα, μπορούν να διανέμονται στους μισθωτούς και το εύρος του πλεονεκτήματος αυτού, παραμένει εξίσου ελεύθερο να επιφυλάσσει για το ίδιο την έκδοση των δελτίων αυτών δεδομένων των μισθολογικών και φορολογικών πολιτικών του.
- 139 Όσον αφορά στα φερόμενα ως λιγότερο επιζήμια μέτρα για τον ανταγωνισμό τα οποία επικαλείται η Επιτροπή, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν ο σκοπός γενικού συμφέροντος που επιδιώκεται από κράτος μέλος μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα μέσα, όπως, για παράδειγμα, με την οργάνωση της δραστηριότητας κατά τους κανόνες της αγοράς και τη φορολόγηση της δραστηριότητας αυτής, το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί, με την απόφασή του Läärgä κ.λπ.(C-124/97, EU:C:1999:435), ότι η ανάθεση της επίμαχης δραστηριότητας σε οργανισμό δημοσίου δικαίου υποχρεωμένο να διαθέτει το σύνολο των εσόδων σε συγκεκριμένο σκοπό συνιστά αποτελεσματικότερο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.
- 140 Εξάλλου, όσον αφορά την προσβαλλόμενη μη πρόβλεψη επαρκούς μεταβατικής περιόδου, η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν τεκμηρίωσε τις διαπιστώσεις της σχετικά με τις συγκεκριμένες συνέπειες επί των οικείων φορέων της ενάρξεως ισχύος των εθνικών διατάξεων που καθιέρωσαν το επίμαχο μονοπώλιο. Επιπλέον, όσον αφορά τη χορήγηση φορολογικών πλεονεκτημάτων, οι επιχειρήσεις δεν μπορούσαν δικαιολογημένως να αναμένουν ότι δεν θα επέρχονταν τροποποιήσεις στην εν ισχύ νομοθεσία.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

– Επί του παραδεκτού

- 141 Δυνάμει του άρθρου 120, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου και της σχετικής νομολογίας, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να προσδιορίζει το αντικείμενο της διαφοράς, τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που προβάλλονται και να περιλαμβάνει συνοπτική έκθεση των εν λόγω ισχυρισμών. Οι σχετικές αναφορές πρέπει να είναι αρκούντως σαφείς και ακριβείς προκειμένου ο καθού να μπορεί να προετοιμάσει την άμυνά του και το Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Επομένως, τα ουσιαστικά πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται μια προσφυγή πρέπει να προκύπτουν κατά τρόπο συνεπή και κατανοητό από το περιεχόμενο του δικογράφου της προσφυγής καθεαυτό, τα δε αιτήματα που περιλαμβάνει το δικόγραφο αυτό πρέπει να είναι διατυπωμένα κατά τρόπο μη διφορούμενο, ούτως ώστε να αποκλείεται το ενδεχόμενο είτε να

αποφανθεί το Δικαστήριο *ultra petita* είτε να παραλείψει να αποφανθεί επί κάποιας αιτιάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-317/13 και C-679/13, EU:C:2015:223, σκέψη 17 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

- 142 Εν προκειμένω, από τα αιτήματα που περιέχονται στην προσφυγή και από τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται σε αυτήν απορρέει ότι, με τον προβληθέντα λόγο, η Επιτροπή ζητεί να διαπιστωθεί παράβαση των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ καθόσον η εθνική νομοθεσία που παρατίθεται στην εν λόγω προσφυγή επιφυλάσσει την έκδοση δελτίων βάσει των οποίων χορηγείται, υπό φορολογικώς ευνοϊκούς όρους, παροχή σε είδος υπό μορφή γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση, υπό μορφή μονοπωλίου, σε εθνικό δημόσιο οργανισμό και καθόσον το μονοπώλιο αυτό θεσπίστηκε χωρίς τα κατάλληλα μεταβατικά μέτρα.
- 143 Όσον αφορά, καταρχάς, το εκ παραδρομής σφάλμα, ότι δηλαδή η Επιτροπή αναφέρεται, στα αιτήματα της προσφυγής της, στα άρθρα 1 και 5 του νόμου CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, και το ότι εν τω μεταξύ απεστάλη διορθωτικό από το εν λόγω θεσμικό όργανο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν παραπλανήθηκε ως προς το περιεχόμενο της υπό κρίση προσφυγής, καθόσον η εν λόγω κυβέρνηση επισήμανε εξάλλου η ίδια προκαταρκτικώς, στο υπόμνημά της αντικρούσεως, ότι έπρεπε προδήλως να νοηθεί το σημείο αυτό ως αναφερόμενο στο άρθρο 1, παράγραφος 5, του νόμου αυτού, διάταξη η οποία έχει ως αντικείμενο την τροποποίηση του άρθρου 3, σημείο 87, του νόμου IRRP.
- 144 Ακολούθως, όσον αφορά το άρθρο 477 του νόμου CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, και το άρθρο 7 του νόμου Erzsébet, το γεγονός, για την Επιτροπή, ότι τα εν λόγω αιτήματα κάνουν μνεία στα άρθρα αυτά εξηγείται ευχερώς, καθώς τα ως άνω άρθρα ανάγονται στην ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος των επίδικων εθνικών διατάξεων, διατάξεων επικρινόμενων από την Επιτροπή ιδίως, όπως μόλις προμνήσθηκε, καθόσον δεν προβλέπουν κατάλληλα μεταβατικά μέτρα.
- 145 Τέλος, τόσο από τη διατύπωση των αιτημάτων της προσφυγής όσο και από τους προβαλλόμενους με αυτήν λόγους απορρέει ότι γίνεται μνεία των άρθρων 2, παράγραφοι 1 και 2, και 6 του νόμου Erzsébet όπως και του άρθρου 1, παράγραφος 5, του νόμου CLVI της 21ης Νοεμβρίου 2011, μόνον στον βαθμό που προβλέπεται σύμφωνα με τις εν λόγω εθνικές διατάξεις ότι καθιερώνεται υπέρ του FNHL μονοπώλιο όσον αφορά την έκδοση δελτίων που παρέχουν τη δυνατότητα στον εργοδότη να χορηγεί στους εργαζομένους του, υπό φορολογικώς ευνοϊκούς όρους, παροχή σε είδος υπό τη μορφή δελτίων για την αγορά γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση.
- 146 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι η προσφυγή πληροί τις επιταγές που μνημονεύονται στη σκέψη 141 της παρούσας αποφάσεως, οπότε η ένσταση απαραδέκτου την οποία προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση πρέπει να απορριφθεί.

– Επί της ουσίας

- 147 Πρώτον, πρέπει να διαπιστωθεί αν η έκδοση δελτίων την οποία αφορά η υπό κρίση προσφυγή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ ή αν εκφεύγει αυτού διότι δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα όπως υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση.
- 148 Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι σκοπός του άρθρου αυτού είναι να παρέχεται η δυνατότητα σε υπήκοο κράτους μέλους να συστήσει δευτερεύουσα εγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος ώστε να ασκήσει εκεί τις δραστηριότητές του και να ενισχύσει με τον τρόπο αυτό την οικονομική και κοινωνική αλληλοδιείσδυση στο εσωτερικό της Ένωσης στον τομέα των μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Η ελευθερία εγκαταστάσεως αποσκοπεί στο να παράσχει τη δυνατότητα στον υπήκοο της Ένωσης να μετέχει, με σταθερό και συνεχή τρόπο, στην οικονομική ζωή άλλου κράτους μέλους εκτός του κράτους προελεύσεώς του και να αποκομίζει συναφώς οφέλη ασκώντας στο κράτος μέλος υποδοχής

οικονομική δραστηριότητα με τη δημιουργία σταθερής εγκαταστάσεως και για αόριστο χρονικό διάστημα (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Cadbury Schweppes και Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, σκέψεις 53 και 54 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

- 149 Όπως προκύπτει από τη νομολογία, μια τέτοια οικονομική δραστηριότητα μπορεί να συνίσταται τόσο σε προσφορά αγαθών όσο και σε παροχή υπηρεσιών (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Ρανβλον κ.λπ., C-180/98 έως C-184/98, EU:C:2000:428, σκέψη 75 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 150 Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, αυτή καλύπτει όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι υπηρεσίες δεν προσφέρονται κατά τρόπο σταθερό και συνεχή από επαγγελματική κατοικία εντός του κράτους μέλους προορισμού (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 22, καθώς και Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-171/02, EU:C:2004:270, σκέψη 25).
- 151 Κατά το άρθρο 57 ΣΛΕΕ ως υπηρεσίες υπό την έννοια των Συνθηκών θεωρούνται, οι παροχές που κανονικά προσφέρονται έναντι αμοιβής, οι οποίες περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τις δραστηριότητες εμπορικής φύσεως.
- 152 Όπως επανειλημμένως έχει τονίσει το Δικαστήριο, η έννοια αυτή των υπηρεσιών δεν μπορεί να ερμηνεύεται συσταλτικώς (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Deliège, C-51/96 και C-191/97, EU:C:2000:199, σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 153 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η εν λόγω έννοια συνεπάγεται ότι πρόκειται για «παροχές που κανονικά προσφέρονται έναντι αμοιβής», καθόσον το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι συνιστά οικονομική αντιπαροχή της εν λόγω παροχής υπηρεσιών (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, σκέψεις 28 και 29 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 154 Ο αποφασιστικός παράγων βάσει του οποίου μια δραστηριότητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και, ως εκ τούτου, περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως, είναι οικονομικού χαρακτήρα, δηλαδή η δραστηριότητα δεν πρέπει να ασκείται χωρίς αντιπαροχή. Αντιθέτως, κατ' αντιδιαστολή προς όσα υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση, δεν απαιτείται συναφώς η επιδίωξη του παρόχου υπηρεσιών να αποκομίζει κέρδος (βλ., συναφώς, απόφαση Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, σκέψεις 32 και 33 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 155 Εξάλλου, μικρή σημασία έχει ποιος αμείβει τον πάροχο για την εν λόγω υπηρεσία. Πράγματι, το άρθρο 57 ΣΛΕΕ δεν απαιτεί η αμοιβή για την παρεχόμενη υπηρεσία να καταβάλλεται από τους αποδέκτες της (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, σκέψη 62 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 156 Όσον, όμως, αφορά τη δραστηριότητα εκδόσεως και διαχειρίσεως των επίμαχων δελτίων Erzsébet στην υπό κρίση υπόθεση, γίνεται δεκτό ότι η παρεχόμενη από τον FNHL υπηρεσία προς όφελος από κοινού των εργοδοτών, των εργαζομένων του και των παρόχων υπηρεσιών που αποδέχονται τα δελτία αυτά, συνεπάγεται την καταβολή οικονομικής αντιπαροχής στον FNHL, όπερ εμφανίζει χαρακτηριστικά αμοιβής γι' αυτόν (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, σκέψη 27).
- 157 Ως προς το γεγονός ότι η εθνική νομοθεσία προβλέπει ότι τα κέρδη του FNHL από την εν λόγω δραστηριότητα πρέπει να χρησιμοποιούνται αποκλειστικώς για ορισμένους σκοπούς γενικού συμφέροντος, υπενθυμίζεται ότι τούτο δεν αρκεί ώστε να μεταβάλει τη φύση της επίμαχης δραστηριότητας και να της στερήσει τον οικονομικό χαρακτήρα της (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, σκέψη 35).

- 158 Όσον αφορά, εξάλλου, τη νομολογία που έχει αποτυπωθεί στην απόφαση *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) και αναπτυχθεί στον τομέα του δίκαιου του ανταγωνισμού, αρκεί η επισήμανση ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η νομολογία αυτή έχει εφαρμογή στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, η Ουγγρική Κυβέρνηση ουδόλως απέδειξε ότι ως προς την δραστηριότητα της εκδόσεως δελτίων *Erzsébet* την οποία αφορά η υπό κρίση προσφυγή εφαρμόζεται η αρχή της αλληλεγγύης όπως το απαιτεί ειδικότερα η νομολογία αυτή ώστε να είναι δυνατή η διαπίστωση της υπάρξεως δραστηριότητας κοινωνικού και όχι οικονομικού χαρακτήρα.
- 159 Συγκεκριμένα, αφενός, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως υποστήριξε η Επιτροπή και επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 207 των προτάσεων του, η απόφαση χορηγήσεως ή μη στους μισθωτούς εργαζομένους δελτίων *Erzsébet* τα οποία τους παρέχουν τη δυνατότητα λήψεως παροχών σε είδος υπό τη μορφή γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση και ο καθορισμός του ποσού των δελτίων αυτών εμπίπτουν στη διακριτική ευχέρεια του εργοδότη και σε καμία περίπτωση δεν εξαρτώνται από την προσωπική κατάσταση, και δη από τους πόρους, των οικείων εργαζομένων.
- 160 Αφετέρου, όσον αφορά το επικαλούμενο από την Ουγγρική Κυβέρνηση γεγονός ότι δελτία, τα οποία επίσης καλούνται «*Erzsébet*», δύνανται να χορηγηθούν απευθείας από τον FNHL, ως κοινωνική ενίσχυση, προς ορισμένα μειονεκτούντα πρόσωπα, ιδίως για τη χρηματοδότηση διακοπών αναψυχής, επισημαίνεται ότι, εφόσον αληθεύει, το γεγονός αυτό συνεχίζει να μην επηρεάζει τον χαρακτηρισμό της δραστηριότητας εκδόσεως δελτίων *Erzsébet* ως οικονομικής, την οποία αφορά ειδικότερα η προσφυγή της Επιτροπής, ήτοι, όπως υπομνήσθηκε, της δραστηριότητας που συνίσταται στην έκδοση δελτίων τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα λήψεως γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση και τα οποία μπορούν να χορηγούνται, υπό φορολογικώς ευνοϊκούς όρους, από τους εργοδότες στους εργαζομένους τους ως παροχές σε είδος.
- 161 Ως προς τη φορολογική πτυχή, πρέπει να προστεθεί ότι το γεγονός ότι οι αποδέκτες της οικείας υπηρεσίας απολαύουν φορολογικού πλεονεκτήματος ουδόλως επηρεάζει το ότι η εν λόγω υπηρεσία παρέχεται από τον εκδότη, έναντι αμοιβής, οπότε η εν λόγω δραστηριότητα, η οποία ανταποκρίνεται έτσι στον ορισμό της υπηρεσίας που περιλαμβάνουν οι διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, εμπίπτει στις διατάξεις αυτές (βλ., συναφώς, αποφάσεις *Skandia* και *Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, σκέψεις 22 έως 28, και Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-318/05, EU:C:2007:495, σκέψεις 65 έως 82).
- 162 Εκ των ανωτέρω σκέψεων απορρέει ότι δραστηριότητα όπως η έκδοση δελτίων *Erzsébet* την οποία αφορά η προσφυγή πρέπει να θεωρηθεί ως «υπηρεσία» υπό την έννοια του άρθρου 57 ΣΛΕΕ και, γενικότερα, ως οικονομική δραστηριότητα εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως.
- 163 Δεύτερον, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Ουγγρικής Κυβερνήσεως σύμφωνα με την οποία η έκδοση δελτίων που χορηγούν παροχή σε είδος δυνάμει της φορολογικής νομοθεσίας μόνον του κράτους μέλους υποδοχής δεν είναι ανάλογη με τη δραστηριότητα την οποία εκδότες εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη αναπτύσσουν σε αυτά, οπότε οι εκδότες αυτοί δεν δύνανται να επικαλούνται την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αρκεί η υπόμνηση ότι το δικαίωμα επιχειρήσεως, εγκατεστημένης σε ένα κράτος μέλος, να παρέχει υπηρεσίες σε άλλο κράτος μέλος, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, δεν εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι η εν λόγω επιχείρηση παρέχει επίσης τέτοιες υπηρεσίες στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη. Συναφώς, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ απαιτεί μόνον ο πάροχος των υπηρεσιών να είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος πλην του κράτους μέλους του αποδέκτη των υπηρεσιών (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 164 Τρίτον, γίνεται δεκτό ότι εθνική νομοθεσία όπως η επίμαχη, η οποία εξαρτά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από καθεστώς αποκλειστικότητας υπέρ ενός και μόνον φορέα, ιδιωτικού ή δημόσιου, συνιστά περιορισμό τόσο της ελευθερίας εγκαταστάσεως όσο και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

- (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Läärä* κ.λπ., C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψη 29· *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, σκέψεις 33 και 34· καθώς και *Stoß* κ.λπ., C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504, σκέψεις 68 και 107).
- 165 Τέταρτον, παραμένει, ωστόσο, αναγκαίο να εξακριβωθεί αν, όπως υποστηρίζει η Ουγγρική Κυβέρνηση, αυτό το εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μπορεί εν προκειμένω να δικαιολογηθεί, σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση *Stoß* κ.λπ., C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504, σκέψη 69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 166 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τέτοιοι περιορισμοί είναι ειδικότερα δυνατό να δικαιολογηθούν μόνον από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού γενικού συμφέροντος και δεν βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Läärä* κ.λπ., C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψη 31, καθώς και *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, σκέψη 70).
- 167 Αφενός, όσον αφορά τους δικαιολογητικούς λόγους τους σχετικούς με επιδιώξεις κοινωνικής πολιτικής τους οποίους επικαλείται η Ουγγρική Κυβέρνηση, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία αναπτύχθηκε στον τομέα των παιγνίων και στοιχημάτων, το γεγονός και μόνον ότι τα κέρδη που απορρέουν από οικονομική δραστηριότητα ασκούμενη στο πλαίσιο ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δραστηριοτήτων ή άλλων έργων δεν δύναται να θεωρηθεί ως αντικειμενική δικαιολόγηση περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Läärä* κ.λπ., C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψη 13 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, σκέψη 36, καθώς και *Stoß* κ.λπ., C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504, σκέψη 104).
- 168 Επομένως, μολονότι το Δικαστήριο έχει, βεβαίως, δεχθεί, στο ειδικό πλαίσιο των παιγνίων και στοιχημάτων, ότι περιορισμός όπως η καθιέρωση μονοπωλίου υπέρ δημοσίου φορέα ο οποίος καλείται μεταξύ άλλων να χρηματοδοτήσει κοινωνικές δραστηριότητες ή έργα μπορεί να αποδειχθεί δικαιολογημένος, από την εν λόγω νομολογία προκύπτει επίσης ότι τούτο ίσχυε μόνον για ορισμένους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος όπως ιδίως για την προστασία των καταναλωτών, την αποτροπή της απάτης και της παροτρύνσεως των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεόμενη με τα τυχερά παίγνια καθώς και για τη γενική ανάγκη να διατηρηθεί η δημόσια τάξη, λαμβάνοντας υπόψη ορισμένες ηθικής, θρησκευτικής ή πολιτιστικής φύσεως ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν την εν λόγω δραστηριότητα (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Läärä* κ.λπ., C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψεις 41 και 42· *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* κα *Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, σκέψεις 66, 67 και 72, καθώς και *Stoß* κ.λπ., C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504, σκέψεις 79 και 81 έως 83).
- 169 Επιβάλλεται, όμως, η διαπίστωση ότι, όσον αφορά δραστηριότητα όπως η επίμαχη στην υπό κρίση προσφυγή, δεν απαντώνται αντίστοιχοι σκοποί και αντίστοιχες ιδιαιτερότητες.
- 170 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα, το οποίο επίσης προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση, σύμφωνα με το οποίο η καθιέρωση του επίδικου μονοπωλίου αποτελεί τη μόνη δυνατότητα, ελλείψει διαθέσιμων πόρων του προϋπολογισμού, εκπληρώσεως της κοινωνικής δράσεως με την οποία είναι επιφορτισμένος ο FNHL, επισημαίνεται ότι το γεγονός ότι τα έσοδα που προκύπτουν από τον κάτοχο μονοπωλίου συνιστούν την πηγή χρηματοδότησεως κοινωνικών προγραμμάτων δεν δικαιολογεί περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.
- 171 Αφετέρου, όσον αφορά το επιχείρημα της Ουγγρικής Κυβερνήσεως ότι ένα κράτος μέλος παραμένει ελεύθερο να καθιερώνει μονοπώλιο όπως το επίμαχο δεδομένων των μισθολογικών και φορολογικών πολιτικών του, υπενθυμίζεται προκαταρκτικώς ότι, τα κράτη μέλη οφείλουν να ασκούν την αρμοδιότητά τους στον τομέα της άμεσης φορολογίας τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και, δη τις

θεμελιώδεις ελευθερίες τις οποίες εγγυάται η Συνθήκη (βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις *Skandia και Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και *Berlington Hungary κ.λπ.*, C-98/14, EU:C:2015:386, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Το ίδιο ισχύει και ως προς την πολιτική την οποία επιδιώκουν τα κράτη μέλη στον τομέα της απασχολήσεως, και δη στον μισθολογικό τομέα (βλ., συναφώς, αποφάσεις *Portugaia Construcões*, C-164/99, EU:C:2002:40, σκέψη 24, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, C-341/02, EU:C:2005:220, σκέψη 24, καθώς και *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, σκέψεις 39 έως 41).

- 172 Εν προκειμένω, όμως, η Ουγγρική Κυβέρνηση, ενώ επικαλείται την αρμοδιότητά της στους φορολογικούς και μισθολογικούς τομείς, δεν εκθέτει γιατί η καθιέρωση δημόσιου μονοπωλίου εκδόσεως δελτίων δυνάμενων να απονείμουν φορολογικό πλεονέκτημα τα οποία μπορούν να χορηγούνται στους μισθωτούς ως παροχές σε είδος εξυπηρετεί, στη συγκεκριμένη περίπτωση, θεμιτούς σκοπούς οι οποίοι δύνανται να δικαιολογήσουν τους περιορισμούς, που επιφέρει αυτό το μέτρο, στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ελευθερίες τις οποίες εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης, ούτε γιατί οι περιορισμοί αυτοί ικανοποιούν τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας.
- 173 Από τις προηγηθείσες σκέψεις απορρέει ότι πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση η οποία αφορά παράβαση των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ λόγω της εξαρτήσεως από καθεστώς μονοπωλίου της δραστηριότητας εκδόσεως δελτίων για την αγορά γευμάτων έτοιμων προς κατανάλωση τα οποία είναι δυνατό να χορηγούνται, υπό ευνοϊκώς φορολογικούς όρους, σε μισθωτούς ως παροχές σε είδος.
- 174 Δεδομένου ότι αυτή καθαυτή η καθιέρωση του εν λόγω μονοπωλίου πρέπει να θεωρηθεί αντίθετη προς τις διατάξεις της Συνθήκης, παρέλκει η ανάγκη εξετάσεως της δεύτερης αιτιάσεως που προέβαλε η Επιτροπή η οποία ουσιαστικώς αφορά το αν το μονοπώλιο αυτό, εφόσον γινόταν καταρχήν δεκτό, τέθηκε σε ισχύ, κατά παράβαση των ίδιων διατάξεων και της αρχής της αναλογικότητας, χωρίς την πρόβλεψη κατάλληλων μεταβατικών μέτρων.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 175 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Ουγγαρία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

- 1) Με την καθιέρωση και τη διατήρηση του συστήματος της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου *Széchenyi*, το οποίο προβλέπεται με το κυβερνητικό διάταγμα 55/2011, της 12ης Απριλίου 2011, για την έκδοση και χρήση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου *Széchenyi* και τροποποιήθηκε με τον νόμο CLVI της 21ης Νοεμβρίου 2011, για την τροποποίηση ορισμένων φορολογικών νόμων και άλλων συναφών πράξεων, η Ουγγαρία παρέβη την οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, στον βαθμό που:
 - το άρθρο 13 του εν λόγω κυβερνητικού διατάγματος, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου XCVI του 1993 για τα ταμεία εκουσίας αλληλασφαλίσεως, με το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου CXXXII του 1997 για τα υποκαταστήματα και τα εμπορικά πρακτορεία των επιχειρήσεων που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή, καθώς και με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου IV του 2006 για τις εμπορικές

εταιρίες, αποκλείει την έκδοση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi από τα υποκαταστήματα κατά παράβαση, ως εκ τούτου, του άρθρου 14, σημείο 3, της οδηγίας αυτής·

- το εν λόγω άρθρο 13, σε συνδυασμό με τις ίδιες ως άνω εθνικές διατάξεις, δεν αναγνωρίζει, βάσει των προϋποθέσεων που προβλέπει το ίδιο αυτό άρθρο 13, στοιχεία α έως ς, τη δραστηριότητα ομίλων των οποίων η μητρική εταιρία δεν έχει συσταθεί σύμφωνα με το ουγγρικό δίκαιο και των οποίων τα μέλη δεν λειτουργούν υπό εταιρικές μορφές προβλεπόμενες από το ουγγρικό δίκαιο κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της εν λόγω οδηγίας·
- το άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, σε συνδυασμό με τις ίδιες ως άνω εθνικές διατάξεις, επιφυλάσσει τη δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi στις τράπεζες και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα καθόσον μόνον οι οργανισμοί αυτοί δύνανται να πληρούν τις προϋποθέσεις αυτού του άρθρου 13, κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της ίδιας οδηγίας·
- το εν λόγω άρθρο 13 επιβάλλει, για την έκδοση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi, την ύπαρξη εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία κατά παράβαση του άρθρου 16 της οδηγίας 2006/13·

- 2) Το σύστημα των δελτίων Erzsébet το οποίο διέπεται από τον νόμο CLVI, της 21ης Νοεμβρίου 2011, και από τον νόμο CIII, της 6ης Ιουλίου 2012, για το πρόγραμμα Erzsébet αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ στον βαθμό που η εν λόγω εθνική νομοθεσία δημιουργεί μονοπώλιο υπέρ δημοσίων οργανισμών στον τομέα της εκδόσεως δελτίων για την αγορά κρύων γευμάτων τα οποία δύναται να χορηγούνται, υπό φορολογικώς ευνοϊκούς όρους, από τους εργοδότες στους μισθωτούς εργαζομένους τους ως παροχές σε είδος.
- 3) Καταδικάζει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)