



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 17. rujna 2015.¹

Predmet C-179/14

**Europska komisija
protiv**

Mađarske

„Povreda obveze države članice – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Članci 14. do 16. – Izdavanje porezno povoljnih bonova za obroke – Ograničenja – Opravdanje – Monopol“

1. Ovom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je Mađarska donošenjem novih nacionalnih propisa koji su stupili na snagu 1. siječnja 2012. i koji se odnose na izdavanje bonova za obroke te bonova za slobodno vrijeme i za odmor povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. stavka 3., članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točaka (b) i (d), članka 15. stavka 3., kao i članka 16. Direktive 2006/123/EZ² te članka 49. i 56. UFEU-a.

2. U prvom dijelu tužbe Komisija u biti smatra da se tim propisima izdavanje elektroničke kartice Széchenyi (u daljnjem tekstu: kartica SZÉP) uvjetuje ispunjenjem strogih pretpostavki, kao što je pretpostavka da samo financijske institucije s registriranim sjedištem u Mađarskoj mogu izdati tu karticu³, što je u suprotnosti s odredbama Direktive 2006/123 o slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga.

3. U drugom dijelu tužbe Komisija u biti smatra da navedeni propisi povrjeđuju i članke 49. i 56. UFEU-a, s obzirom na to da se zakladi u javnom interesu, odnosno Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Mađarska nacionalna zaklada za rekreaciju, u daljnjem tekstu: MNZR), dodjeljuje monopol za izdavanje bonova kojima se zaposlenicima poduzeća omogućuje stjecanje povlastica u naravi u obliku obroka spremnih za konzumaciju (u daljnjem tekstu: bonovi Erzsébet).

4. U ovom mišljenju najprije predlažem Sudu da proglasi tužbu dopuštenom, osim nepreciznog tužbenog razloga koji se odnosi na zahtjev ugovornog odnosa s uzajamnim fondom od najmanje pet godina za izdavanje kartice SZÉP.

5. Zatim ću izložiti razloge zbog kojih smatram, kao prvo, da mađarski propisi o toj kartici čine povredu članka 14. stavka 3., članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točke (b) i članka 15. stavka 3., kao i članka 16. Direktive 2006/123 te, kao drugo, da prigovor koji se odnosi na povredu članka 15. stavka 2. točke (d) te direktive treba odbiti kao neosnovan.

1 – Izvorni jezik: francuski.

2 – Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).

3 – Odmah napominjem da navedenu karticu mogu upotrebljavati zaposlenici poduzeća za povlastice u naravi u obliku usluga prehrane, smještaja i slobodnog vremena.

6. Naposljetku ću navesti razloge zbog kojih smatram da tužbu treba prihvatiti u pogledu prigovora koji se odnosi na bonove Erzsébet.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije

7. U skladu s člankom 49. prvim stavkom UFEU-a:

„U okviru niže navedenih odredaba, ograničivanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice se zabranjuje. Ta se zabrana odnosi i na ograničivanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.“

8. Članak 56. prvi stavak UFEU-a određuje:

„U okviru odredaba navedenih u nastavku, zabranjuju se ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.“

2. Direktiva 2006/123

9. Odjeljak 2., naslovljen „Zahtjevi koji su predmet zabrane ili ocjenjivanja“, u poglavlju III. Direktive 2006/123, o „[s]lobod[i] poslovnog nastana za pružatelje usluga“, sastoji se od članka 14.i 15.

10. Članak 14. te direktive, koji se odnosi na „[z]abranjen[e] zahtjev[e]“, predviđa:

„Države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem sljedećih zahtjeva:

[...]

3. ograničenja slobode pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana, a posebno obveze da pružatelj ima svoj glavni poslovni nastan na njihovom državnom području, ili ograničenja slobodnog odabira između poslovnog nastana u obliku agencije, podružnice ili društva kćeri;

[...]“

11. Članak 15. navedene direktive, o „[z]ahtjev[ima] koji se trebaju ocijeniti“, određuje:

„1. Države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s uvjetima iz stavka 3. Države članice prilagođavaju svoje zakone i druge propise da bi se uskladili s tim uvjetima.

2. Države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem nekih od sljedećih nediskriminirajućih zahtjeva:

[...]

(b) obveze da pružatelj usluge ima posebni pravni oblik;

[...]

(d) zahtjeva, osim onih koji se odnose na pitanja obuhvaćena Direktivom 2005/36/EZ^[4] ili predviđenih u drugim aktima Zajednice, koji određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode;

[...]

3. Države članice provjeravaju da zahtjevi iz stavka 2. ispunjavaju sljedeće uvjete:

(a) nediskriminacije: zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti mjesto registriranog sjedišta za poduzeća;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) proporcionalnosti: zahtjevi moraju biti prikladni za sigurno ispunjenje postavljenog cilja; ne smiju prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i nije ih moguće zamijeniti drugim, manje strožim mjerama kojima se postiže isti rezultat.

[...]“

12. U poglavlju IV. Direktive 2006/123, naslovljenom „Slobodno kretanje usluga“ nalazi se članak 16. koji se odnosi na „[s]lobod[u] pružanja usluga“. Taj članak glasi kako slijedi:

„1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

(a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;

(b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;

(c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

2. Države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga, ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući neki od sljedećih zahtjeva:

(a) obvezu da pružatelj ima poslovni nastan na njihovom državnom području;

[...]

4 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125.)

3. Državi članici u koju se pružatelj preseli nije zabranjeno uvođenje zahtjeva u pogledu pružanja uslužne djelatnosti, ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te usklađeni sa stavkom 1. [...].

[...]“

B – Mađarsko pravo

1. Sustav povlastica u naravi

13. Članak 71. Zakona br. CXVII iz 1995. o porezu na dohodak omogućuje poslodavcima da svojim zaposlenicima pod povoljnim poreznim uvjetima dodijele povlastice u naravi.

14. Sustav tih povlastica u naravi znatno je izmijenjen Zakonom br. CLVI iz 2011. o izmjenama određenih poreznih zakona i drugih zakona koji se odnose na te porezne zakone⁵. U skladu s člankom 477., taj je zakon stupio na snagu 1. siječnja 2012. Članak 71. Zakona o porezu na dohodak, kako je izmijenjen Zakonom br. CLVI iz 2011., određuje:

„1. Smatraju se povlasticama u naravi koje poslodavci dodjeljuju zaposleniku:

- (a) dio prihoda koji ne prelazi minimalnu plaću po osobi i po poreznoj godini, dodijeljen zaposleniku za njega osobno ili za članove njegove obitelji u obliku usluga rekreacije koje se pružaju u rekreacijskom objektu koji drži ili kojim upravlja poslodavac;
- (b) po izboru poslodavca,
 - (ba) dio prihoda koji ne prelazi 12 500 HUF, dodijeljen radi konzumacije obroka u okviru usluga kvalificiranih kao prehrana na radnom mjestu (u kantini), u ugostiteljskom objektu na lokaciji poslodavca [uključujući papirnate i/ili elektroničke bonove koje izdaje poslodavac ili upravitelj ugostiteljskog objekta, koji se mogu upotrebljavati isključivo u ugostiteljskom objektu (u kantini) na lokaciji poslodavca, te koji se upotrebljavaju samo u gore navedene svrhe i u gore navedenoj vrijednosti] i/ili
 - (bb) prihod dodijeljen u obliku bonova Erzsébet, pri čemu taj dio prihoda ne prelazi 5 000 HUF mjesečno, dodijeljen za svaki započeti mjesec pravnog odnosa koji je osnova te povlastice (čak i s retroaktivnim učinkom u istoj poreznoj godini);
 - (c) u pogledu kartice [SZÉP],
 - (ca) pomoć do najviše 225 000 HUF u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznaučuje na kartični podračun ‚smještaj‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga smještaja iz [Vladine uredbe br. 55/2011 od 12. ožujka 2011. o uređenju izdavanja i upotrebe kartice za slobodno vrijeme Széchenyi⁶];
 - (cb) pomoć do najviše 150 000 HUF u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznaučuje na kartični podračun ‚prehrana‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga prehrane iz Uredbe [SZÉP] i koje se pružaju u ugostiteljskim objektima s toplim obrocima (uključujući ugostiteljske objekte na radnom mjestu);

5 — U daljnjem tekstu: Zakon br. CLVI iz 2011.

6 — U daljnjem tekstu: Uredba SZÉP.

- (cc) pomoć do najviše 75 000 HUF u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznaju na kartični podračun ‚slobodno vrijeme‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga iz Uredbe [SZÉP] koje su namijenjene slobodnom vremenu, rekreaciji i očuvanju zdravlja;

[...]“

2. Kartica SZÉP

15. Članak 13. Uredbe SZÉP određuje:

„Ovlašten je izdati karticu svaki pružatelj usluga u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Zakona br. XCVI iz 1993. o uzajamnim osiguravajućim fondovima (u daljnjem tekstu: Zakon o uzajamnim fondovima) – osim fizičkih osoba i pružatelja usluga ugovorno vezanih s tim pružateljem usluga – ugovorom sklopljenim na neodređeno vrijeme ili na određeno vrijeme od najmanje 5 godina od početka izdavanja kartice i koji, zajedno s istim trgovačkim društvom za koje se smatra da je grupa društava ili koji stvarno djeluju kao grupa u smislu Zakona br. IV iz 2006. [o trgovačkim društvima] ili zajedno s uzajamnim fondom definiranim u članku 2. stavku 2. točki (a) Zakona o uzajamnim fondovima, s kojim je pružatelj usluga u ugovornom odnosu najmanje 5 godina – osim aktivnosti upravljanja depozitima i ulaganjima – zadovoljava svaku od sljedećih pretpostavaka:

- (a) raspolaze uredom otvorenim za klijente u svakoj općini Mađarske koja ima više od 35 000 stanovnika;
- (b) u svojoj posljednjoj zaključenoj poslovnoj godini u okviru usluga plaćanja sam je izdao najmanje 100 000 instrumenata plaćanja koji nisu gotovina;
- (c) ima najmanje dvije godine iskustva u području izdavanja kartica za elektroničke bonove koje otvaraju pravo na povlastice u naravi u smislu članka 71. Zakona o porezu na dohodak i izdao je više od 25 000 kartica za bonove prema podacima za svoju posljednju zaključenu poslovnu godinu.

[...]“

16. Na temelju članka 2. stavka 2. točke (d) Zakona o uzajamnim fondovima, pružatelj usluga definiran je na sljedeći način:

„pružatelj usluga‘: svaka fizička i pravna osoba i trgovačko društvo bez pravne osobnosti koji, na temelju ugovora sklopljenog s uzajamnim fondom, za račun uzajamnog fonda obavljaju djelatnosti koje ulaze u aktivnosti uzajamnog fonda, omogućuju ih ili ih promiču ili koji sami pružaju usluge svojstvene uzajamnom fondu, osim pružatelja usluga zdravstvenog osiguranja [...].“

17. U skladu s člankom 1. Zakona o trgovačkim društvima:

„1. Ovaj zakon uređuje osnivanje, organizaciju i funkcioniranje trgovačkih društava sa sjedištem na državnom području Mađarske [...].“

2. [...] nadalje, ovaj zakon uređuje osnivanje i funkcioniranje priznatih grupa društava [...].“

18. Članak 2. tog zakona predviđa:

„1. Trgovačko društvo može se osnovati samo u obliku predviđenom ovim zakonom.“

2. Javna trgovačka društva (j.t.d.) i komanditna društva (k.d.) nemaju pravnu osobnost. Pravnu osobnost imaju društva s ograničenom odgovornošću (d.o.o.) i dionička društva (d.d.).“

19. Na temelju članka 55. navedenog zakona:

„1. U skladu sa Zakonom o računovodstvu, trgovačko društvo koje je obvezno položiti konsolidirana godišnja izvješća (vladajuće društvo) i dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću nad kojim vladajuće društvo ima prevladavajući utjecaj u smislu Zakona o računovodstvu (ovisno društvo) mogu odlučiti da će djelovati kao priznata grupa društava sklapanjem među sobom ugovora o vladajućem utjecaju radi ostvarenja svojih zajedničkih poslovnih ciljeva.

[...]

3. Upis priznate grupe društava u sudski registar ne stvara zaseban pravni subjekt u odnosu na trgovačka društva koja čine grupu.“

20. U skladu s člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima:

„Članak 60. primjenjuje se čak i u slučaju nepostojanja ugovora o vladajućem utjecaju i neupisa priznate grupe društava, pod uvjetom da, nakon trajne i neprekinute suradnje vladajućeg društva i ovisnog društva ili više njih koja postoji najmanje tri godine, trgovačka društva koja pripadaju istoj grupi društava obavljaju svoje aktivnosti prema istoj poslovnoj strategiji i da njihovo stvarno ponašanje jamči predvidljivu i ravnopravnu podjelu prednosti i nedostataka koji proizlaze iz djelovanja grupe.“

21. Članak 2. točka (b) Zakona br. CXXXII iz 1997. o podružnicama i poslovnim jedinicama poduzeća koja imaju sjedište u inozemstvu (u daljnjem tekstu: Zakon o podružnicama) pojam „podružnica“ definira na sljedeći način:

„podružnica: svaka gospodarska jedinica stranog poduzeća koja nema pravnu osobnost, a koja ima poslovnu autonomiju i koja je kao autonoman oblik društva upisana u nacionalni sudski registar kao podružnica stranog poduzeća“.

3. Bonovi Erzsébet

22. U skladu s člankom 3. točkom 87. Zakona o porezu na dohodak, kako je izmijenjen člankom 1. stavkom 5. Zakona br. CLVI iz 2011., bonovi Erzsébet definiraju se na sljedeći način:

„bonovi Erzsébet: bonovi koje izdaje [MNZR] u elektroničkom ili papirnatom obliku, a koji se mogu upotrijebiti za kupnju obroka spremnih za konzumaciju [...]“.

23. Bonovi Erzsébet obuhvaćeni su programom Erzsébet, koji je uređen Zakonom br. CIII iz 2012. o programu Erzsébet.

24. U skladu s člankom 1. tog zakona:

„Program Erzsébet ima za cilj znatno smanjiti, u postojećem okviru, broj osoba u društveno nepovoljnijem položaju i osobito djece koji nemaju mogućnost jesti više puta dnevno, imati zdravu prehranu prilagođenu svojoj dobi, imati zdravstveno stanje koje je potrebno za stjecanje znanja i odmora potrebnog za oporavak.“

25. Članak 2. tog zakona određuje:

„1. U smislu ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚Program Erzsébet‘: svaki program i svaka usluga sa socijalnim ciljem koje organizira i provodi država radi provedbe ciljeva iz članka 1., a koji nemaju za cilj stjecanje dobiti na tržištu;
- (b) ‚bonovi Erzsébet‘: bonovi koje izdaje [MNZR], a koji se mogu upotrijebiti:
- (ba) za kupnju obroka spremnih za konzumaciju [...];

2. Provedbu programa Erzsébet osigurava MNZR.

[...]“

26. MNZR je zaklada u javnom interesu upisana u Mađarskoj. On može upotrebljavati imovinu koja mu je dodijeljena u svrhu socijalnih odmora, za pružanje povezanih usluga i činidaba te za provedbu drugih socijalnih programa.

27. Članak 6. Zakona o programu Erzsébet predviđa:

„1. MNZR može za provedbu zadaća u vezi s programom Erzsébet sklapati sporazume s građanskim organizacijama, trgovačkim društvima i svakom drugom fizičkom ili pravnom osobom.

2. Radi ostvarenja [zakonom] utvrđenih javnih zadaća, država potiče osnivanje, razvoj i djelovanje hotela i kampova namijenjenih socijalnim odmorima i programima za igre i djecu.“

28. Članak 7. tog zakona odnosi se na njegovo stupanje na snagu.

II – **Predsudski postupak**

29. Ocjenjujući da je donošenjem novih nacionalnih propisa o bonovima za obroke, bonovima za slobodno vrijeme i bonovima za odmor Mađarska povrijedila svoje obveze na temelju članaka 9. i 10., članka 14. stavka 3., članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točaka (b) i (d) i članka 15. stavka 3., kao i članka 16. Direktive 2006/123 i članaka 49. i 56. UFEU-a, Komisija je 21. lipnja 2012. toj državi članici poslala pismo opomene.

30. Odgovorom od 20. srpnja 2012. Mađarska je navela da je uvođenje ograničenja koja je utvrdila Komisija opravdano važnim razlozima u općem interesu. Istodobno je iznijela prijedloge izmjena odredbi o kartici SZÉP, kako bi se te odredbe uskladile s pravom Unije. Što se tiče bonova Erzsébet, Mađarska je u prilogu svojem odgovoru dostavila nove odredbe o programu Erzsébet i njegovim ciljevima, donesene u srpnju 2012.

31. Dopisom od 22. studenoga 2012. Komisija je Mađarskoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem ostaje pri stajalištu da mađarski propisi o kartici SZÉP i bonovima Erzsébet ne poštuju odredbe navedene u pismu opomene.

32. Dopisom od 27. studenoga 2012. Mađarska je odgovorila na to obrazloženo mišljenje pri čemu je u biti ponovila razmatranja koja je iznijela u svojem dopisu od 20. srpnja 2012. te i dalje osporavala bilo kakvu povredu obveze.

33. Komisija je te odgovore smatrala nezadovoljavajućima te je tužbom od 10. travnja 2014. pokrenula ovaj postupak.

III – Zahtjevi stranaka

34. Komisija zahtijeva od Suda da:

- utvrdi da je Mađarska, uvođenjem i zadržavanjem na snazi sustava kartica SZÉP koji je uređen Uredbom SZÉP (i izmijenjen Zakonom br. CLVI iz 2011.) povrijedila Direktivu 2006/123 jer:
 - članak 13. Uredbe SZÉP, u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona o uzajamnim fondovima, s člankom 2. točkom (b) Zakona o podružnicama, kao i s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima, isključuje mogućnost da podružnice izdaju karticu SZÉP, i povređuje, posljedično, članak 14. stavak 3. i članak 15. stavak 2. točku (b) Direktive 2006/123;
 - članak 13. Uredbe SZÉP, u vezi s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima, s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona o uzajamnim fondovima, kao i s člankom 2. točkom (b) Zakona o podružnicama, ne priznaje, u pogledu poštovanja uvjeta utvrđenih u članku 13. točkama (a) do (c) Uredbe SZÉP, aktivnost grupa kojih društvo majka nije društvo osnovano prema mađarskom pravu i kojih članovi ne djeluju u oblicima društva predviđenima mađarskim pravom i povređuje, posljedično, članak 15. stavak 1., članak 15. stavak 2. točku (b) i članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123;
 - članak 13. Uredbe SZÉP, u vezi s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima, s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona o uzajamnim fondovima, kao i člankom 2. točkom (b) Zakona o podružnicama, pridržava mogućnost izdavanja kartica SZÉP bankama i financijskim institucijama, s obzirom na to da jedino ti subjekti mogu ispuniti pretpostavke predviđene u navedenom članku 13. i povređuje, posljedično, članak 15. stavak 1., članak 15. stavak 2. točku (d) i članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123;
 - je članak 13. Uredbe SZÉP u suprotnosti s člankom 16. Direktive 2006/123 jer za izdavanje kartice SZÉP propisuje postojanje poslovnog nastana u Mađarskoj;
- podredno, u dijelu u kojem odredbe Direktive 2006/123 navedene u prvoj alineji ne obuhvaćaju nacionalne odredbe navedene u toj istoj alineji, utvrdi da je sustav kartica SZÉP uređen Uredbom SZÉP u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a;
- utvrdi da je sustav bonova Erzsébet, uređen Zakonom br. CLVI iz 2011. i Zakonom br. CIII iz 2012., koji uspostavlja monopol u korist javnih tijela u području izdavanja bonova za hladne obroke i koji je stupio na snagu bez prikladnog prijelaznog razdoblja i prijelaznih mjera, u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a jer članak 1. stavak 5. i članak 477. Zakona br. CLVI iz 2011., kao i članak 2. stavci 1. i 2. i članci 6. i 7. Zakona br. CIII iz 2012. predviđaju neproporcionalna ograničenja;
- Mađarskoj naloži snošenje troškova.

35. Mađarska od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu Komisije kao neosnovanu u dijelu u kojem se odnosi na sustav kartica SZÉP i kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na sustav bonova Erzsébet.
- podredno, odbije tužbu kao neosnovanu u pogledu tih dvaju sustava.
- naloži Komisiji snošenje troškova.

IV – Tužba

A – Dopuštenost

1. Glavni argumenti stranaka

36. Mađarska se u svojem odgovoru na tužbu poziva na nedopuštenost prigovora koji se odnosi na bonove Erzsébet zato što je pripadajući dio tužbenog zahtjeva Komisije dvosmislen.

37. Prema mišljenju Mađarske, kao prvo, taj dio tužbenog zahtjeva pogrešno se odnosio na „članke 1. i 5.“ Zakona br. CLVI iz 2011. umjesto na članak 1. stavak 5. tog zakona. Mađarska ističe, kao drugo, da ne razumije zašto članak 477. tog zakona i odredbe u pogledu Zakona o programu Erzsébet, odnosno članak 2. stavci 1. i 2., članak 6. stavci 1. i 2. te članak 7., navedeni u tužbenom zahtjevu Komisije, predstavljaju povredu prava Unije. Kao treće, Mađarska ističe da se s obzirom na nacionalne odredbe koje navodi Komisija, čini da se prigovor odnosi na sve propise o programu Erzsébet, što je u suprotnosti s tvrdnjom Komisije prema kojoj se tužba ne odnosi na mjere socijalne politike koje se provode u okviru tog programa.

38. Komisija smatra da se tvrdnje koje iznosi Mađarska ne mogu prihvatiti.

2. Moja ocjena

39. Nakon objašnjavanja razloga zbog kojih smatram, kao i Komisija, da treba odbiti tužbene razloge za nedopuštenost koji se odnose na propise o bonovima Erzsébet, čini mi se potrebnim ispitati dopuštenost prigovora koji se odnose na karticu SZÉP.

a) Dopuštenost prigovora koji se odnosi na bonove Erzsébet

40. Kao prvo, utvrđujem da je Komisija u svojoj replici priznala pogrešku u upućivanju na Zakon br. CLVI iz 2011., navodeći da ne bi bilo pravilno upućivanje na članke 1. i 5. tog zakona, nego na njegov članak 1. stavak 5. Komisija je stoga zasebnim dopisom podnijela ispravak u tom pogledu. Kao i Komisija, smatram da se tom pogreškom ne ugrožava pravilno razumijevanje tužbe.

41. Kao drugo, smatram da iz točke 74. tužbe nedvojbeno proizlazi da se tužba Komisije odnosi na samo jedan aspekt mađarskih propisa o bonovima Erzsébet, a ne na sve mjere socijalne politike koje se provode u okviru programa Erzsébet. Naime, u toj točki 74. Komisija utvrđuje da se tužba „odnosi na sustav bonova Erzsébet samo u dijelu u kojem se njime predviđa da se doprinos poslodavca za kupnju obroka spremnih za konzumaciju može smatrati povlasticom u naravi samo ako se ta kupnja ostvari s pomoću bonova Erzsébet“.

42. U tom pogledu, upućivanje u tužbenom zahtjevu na dva nacionalna zakona kojima se uspostavlja taj novi sustav bonova Erzsébet, i točnije na određene nacionalne odredbe koje se odnose, među ostalim, na definiciju tih bonova i na stupanje na snagu tog sustava, čini mi se relevantnim.

43. Nadalje, kao i Komisija, smatram da je Mađarska, na temelju načela lojalne suradnje, već u predsudskoj fazi postupka trebala istaknuti moguće nedosljednosti u pogledu nacionalnih odredbi koje je Komisija dovela u pitanje.

44. U svakom slučaju smatram da se prigovorom koji se odnosi na bonove Erzsébet, navedenim u tužbenom zahtjevu, nije spriječilo Mađarsku da iznese svoje argumente i stoga se njime nisu ograničila njezina prava obrane. U tom pogledu napominjem da je Mađarska u svojem odgovoru na repliku smatrala, među ostalim, da „je moguće istaknuti materijalne argumente protiv prigovora Komisije“⁷.

45. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da tužbu treba proglasiti dopuštenom u pogledu prigovora koji se odnosi na sustav bonova Erzsébet.

b) Dopuštenost prigovora koji se odnose na karticu SZÉP

46. Nakon čitanja tužbe smatram da nije posve jasna u pogledu određenih prigovora koji se odnose na propise o kartici SZÉP, osobito zbog nedosljednosti između samog teksta tužbe i tužbenog zahtjeva.

47. U tom pogledu ističem da Komisija u svojoj tužbi utvrđuje da se zahtjevom prema kojem poduzeće može ispuniti pretpostavke predviđene u članku 13. Uredbe SZÉP sklopivši ugovor s uzajamnim fondom, pod uvjetom da taj ugovorni odnos traje najmanje pet godina, „ugrožava članak 49. UFEU-a jer se njime bez valjanog razloga ograničava krug poduzeća koja mogu izdavati karticu SZÉP“⁸. Međutim, u tužbenom zahtjevu više nema ni traga tom razlogu.

48. Kada su na raspravi Komisiji postavljena pitanja u tom pogledu, navela je da, prema njezinom mišljenju, ta pretpostavka ne ulazi u područje primjene Direktive 2006/123 i da se stoga treba ocijeniti s obzirom na članak 49. UFEU-a. Nadalje, smatra da je navedena pretpostavka, zajedno s ostalim pretpostavkama iz članka 13. Uredbe SZÉP, obuhvaćena člankom 15. stavkom 2. točkom (d) Direktive 2006/123, kojom se zabranjuju zahtjevi koji određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode. Prema mišljenju Komisije, taj je razlog stoga neizravno naveden u trećem prigovoru tužbenog zahtjeva.

49. Osim činjenice da je obrazloženje Komisije vrlo sažeto u pogledu te navodne povrede, utvrđujem da ono ne ispunjava ni zahtjeve u pogledu dosljednosti i preciznosti u skladu s ustaljenom sudskom praksom, koja se temelji na sadašnjem članku 120. točki (c) Poslovnika Suda⁹.

50. Naime, u skladu s tom sudskom praksom, u svakom aktu kojim se pokreće postupak treba naznačiti predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga te da ta naznaka mora biti „dovoljno jasna i precizna“ kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi svoju obranu, a Sudu da provede nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora¹⁰.

51. Osim toga, Sud je utvrdio da se ti zahtjevi koji proizlaze iz članka 120. točke (c) Poslovnika Suda mogu ispitivati po službenoj dužnosti¹¹.

7 — Točka 6.

8 — Točka 64.

9 — Na temelju te odredbe, tužba iz članka 21. Statuta sadrži predmet spora, tužbene razloge i argumente, kao i sažeti prikaz tih razloga.

10 — Vidjeti presude Komisija/Španjolska (C-211/08, EU:C:2010:340, t. 32. i navedenu sudsku praksu); Komisija/Portugal (C-458/08, EU:C:2010:692, t. 49. i navedenu sudsku praksu), te Komisija/Poljska (C-678/13, EU:C:2015:358, t. 16. i navedenu sudsku praksu).

11 — Vidjeti presude Komisija/Estonija (C-39/10, EU:C:2012:282, t. 25. i navedenu sudsku praksu) te Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, t. 121. do 123.). Vidjeti također u tom smislu presudu Komisija/Češka Republika (C-343/08, EU:C:2010:14, t. 25.).

52. Dodajem da je Sud također presudio da „u okviru tužbe podnesene na temelju članka 258. UFEU-a *prigovore treba iznijeti na dosljedan i precizan način* kako bi se državi članici i Sudu omogućilo da pravilno razumiju doseg povrede prava Unije koja se stavlja na teret, što je nužno da bi država članica mogla na koristan način istaknuti navode u svoju obranu i Sud provjeriti postojanje povrede obveze koja se stavlja na teret“¹².

53. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da ovu tužbu treba proglašiti nedopuštenom u pogledu razloga koji se odnosi na zahtjev ugovornog odnosa s uzajamnim fondom od najmanje pet godina, predviđen člankom 13. Uredbe SZÉP.

B – *Meritum*

54. Prije prigovora koji se odnosi na bonove Erzsébet ispitat ću prigovore koji se odnose na karticu SZÉP.

1. Prigovori koji se odnose na karticu SZÉP

a) Primjenjivost Direktive 2006/123

i) Glavni argumenti stranaka

55. U svojoj tužbi Komisija smatra da usklađenost mađarskih propisa o kartici SZÉP s pravom Unije treba ocijeniti, najprije, s obzirom na Direktivu 2006/123. Samo ako ta direktiva ne bi bila primjenjiva, valjalo bi, prema njezinom mišljenju, ispitati usklađenost tih propisa s pravom Unije s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a.

56. Prema mišljenju Komisije, Direktiva 2006/123 u ovom je slučaju primjenjiva s obzirom na to da izdavanje i upotreba kartice SZÉP nije jedna od usluga koje su izričito isključene iz područja primjene te direktive. Naime, Komisija ističe da se Uredba SZÉP ne može smatrati ni „poreznim mehanizmom“, u smislu članka 2. stavka 3. Direktive 2006/123¹³, ni „financijskim mehanizmom“, u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) navedene direktive¹⁴.

57. Iz sadržaja spisa proizlazi da je Mađarska u predsudskoj fazi postupka osporavala primjenjivost Direktive 2006/123, smatrajući da aktivnost izdavanja i upotrebe kartice SZÉP, koja proizlazi iz predmetnih nacionalnih propisa, predstavlja financijsku uslugu i stoga ne ulazi u područje primjene te direktive.

ii) Moja ocjena

58. Kao i Komisija, smatram da je primjenjivost Direktive 2006/123 nedvojbeno, i to zbog sljedećih razloga.

12 — Vidjeti presudu Komisija/Španjolska (C-375/10, EU:C:2011:184, t. 11. i navedenu sudsku praksu). Moje isticanje.

13 — Na temelju te odredbe, ta se direktiva „ne primjenjuje na područje oporezivanja“.

14 — Tom se odredbom predviđa da se Direktiva 2006/123 ne primjenjuje na „financijske usluge, kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosn[e] papir[e], investicijsk[e] fondov[e], plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/48/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 58.)]“.

59. Kao prvo, napominjem da je područje primjene Direktive 2006/123 utvrđeno negativno¹⁵, odnosno da se ta direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici¹⁶, osim onih koji su izričito isključeni navedenom direktivom.

60. Kao i Komisija, smatram da aktivnost izdavanja kartice SZÉP nije obuhvaćena područjem oporezivanja u smislu članka 2. stavka 3. Direktive 2006/123 i ne predstavlja financijsku uslugu plaćanja u smislu članka 2. stavka 2. točke (b) te direktive tako da se ta direktiva primjenjuje u ovom tužbenom postupku.

61. Što se tiče područja oporezivanja, iz sadržaja spisa proizlazi da se predmetne nacionalne odredbe ne odnose na povlastice u naravi ili na porezne aspekte, u užem smislu, sustava kartica SZÉP, nego da se odnose samo na aktivnost izdavanja te kartice, koja, osim toga, daje pravo na povlastice u naravi. Stoga predmet tih nacionalnih odredbi nije obuhvaćen područjem oporezivanja.

62. U pogledu kvalifikacije „financijske usluge“, napominjem, kao i Komisija, da, u skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Uredbe SZÉP, kartica SZÉP „služi jedino za identifikaciju zaposlenika koji je korisnik pomoći, članova njegove obitelji, njegova poslodavca i pružatelja usluga i ne može se upotrijebiti za pohranjivanje elektroničkog novca ni za provedbu izravnih transakcija plaćanja“. U tom se okviru aktivnost izdavanja te kartice ne može smatrati „financijskom uslugom“ plaćanja.

63. Kao drugo, smatram, kao i Komisija, da usluge koje se nude s pomoću instrumenata kao što je kartica SZÉP nisu uređene nekim drugim propisima Unije koji bi se odnosili posebno na financijske usluge. U tom pogledu Komisija pravilno ističe da ni Direktiva 2007/64/EZ¹⁷ ni Direktiva 2009/110/EZ¹⁸ ne obuhvaćaju aktivnost izdavanja bonova istovjetnih kartici SZÉP.

64. Međutim, financijske usluge isključene su iz područja primjene Direktive 2006/123 zato što u tom području postoje posebne odredbe prava Unije¹⁹.

65. Osim toga, dok je Mađarska u presudskoj fazi postupka tvrdila da se kartica SZÉP može smatrati financijskom uslugom, takvom argumentu više nema ni traga u podnescima podnesenima Sudu.

66. Stoga je djelatnost na koju se odnosi ova tužba obuhvaćena područjem primjene Direktive 2006/123 s obzirom na to da nije obuhvaćena posebnim propisom u području financijskih usluga i da nije obuhvaćena područjem oporezivanja.

67. S obzirom na sve prethodno navedeno, smatram da je ta direktiva primjenjiva.

68. Stranke nisu postavile pitanje o tome je li Direktivom 2006/123 provedeno iscrpno usklađivanje. Međutim, prethodno je nužno ispitivanje tog pitanja, kao i pitanje primjenjivosti te direktive.

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

16 — Vidjeti članak 2. stavak 1. te direktive.

17 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (SL L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 2., str. 172.). Vidjeti članak 3. točku (k) Direktive 2007/64.

18 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. o osnivanju, obavljanju djelatnosti i bonitetnom nadzoru poslovanja institucija za elektronički novac te o izmjeni direktiva 2005/60/EZ i 2006/48/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2000/46/EZ (SL L 267, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 11., str. 94.). Člankom 1. stavkom 4. Direktive 2009/110 upućuje se na članak 3. točku (k) Direktive 2007/64.

19 — Prema mišljenju brojnih autora, u pogledu financijskih usluga primjenjuje se maksima *Specialia generalibus derogant*. Stoga je Direktiva 2006/123 opći zakon koji se primjenjuje kada ne postoji nikakvo drugo posebno zakonodavstvo. Vidjeti osobito Chabaud, L., *op. cit.*, str. 39. i 40. Smatram da tu analizu potvrđuje uvodna izjava 18. Direktive 2006/123. Naime, na temelju prve rečenice te uvodne izjave „[f]inancijske se usluge trebaju isključiti iz područja primjene [te] Direktive budući da su te djelatnosti predmet posebnog zakonodavstva Zajednice usmjerenog, kao i [navedena] Direktiva, na postizanje pravog unutarnjeg tržišta usluga“.

69. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kada je u nekom području provedeno iscrpno usklađivanje na razini Unije, svaku nacionalnu mjeru u tom području treba ocijeniti ne u odnosu na odredbe primarnog prava, nego na odredbe mjere usklađivanja²⁰. Utvrđenje iscrpnog usklađivanja značilo bi, osobito, da nije moguće upotrijebiti opravdanja koja nisu navedena u Direktivi 2006/123, odnosno opravdanja izričito predviđena u člancima 52. i 62. UFEU-a ili određene važne razloge u općem interesu navedene u sudskoj praksi²¹.

70. O tom su se pitanju vodile rasprave u pravnoj teoriji²².

71. U ranijoj presudi²³, Sud je prvi puta odlučivao o navedenom pitanju smatrajući da „bi tumačenje članka 3. stavka 3. Direktive 2006/123 prema kojem bi državama članicama bilo dopušteno na temelju primarnog prava opravdati zahtjev zabranjen člankom 14. te direktive lišilo potonju odredbu svakog korisnog učinka nijećući u konačnici *ciljano usklađivanje* koje ona vrši“²⁴.

72. U tom je pogledu Sud postupio u skladu s mišljenjem nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu u kojem je donesena ta presuda²⁵. Prema njegovu mišljenju, „[z]bog svoje naravi horizontalnog instrumenta koji obuhvaća širok raspon usluga (sve one koje nisu izričito isključene iz njezina materijalnog područja primjene), Direktiva [2006/123] ne teži za općim usklađivanjem različitih usluga na nacionalnoj razini, ali postoje određeni aspekti koje ipak cjelovito *određeno* usklađuje, kao što će se to vidjeti u nastavku“²⁶. Dodao je da bi se takvo potpuno određeno iscrpno usklađivanje provelo člancima 14. i 16. navedene direktive²⁷.

73. Stoga je, prema mišljenju Suda, Direktivom 2006/123 provedeno iscrpno usklađivanje u pogledu njezinog članka 14. koji se odnosi na slobodu poslovnog nastana za usluge obuhvaćene njezinim područjem primjene. Smatram da isto rješenje treba primijeniti i na članke 15. i 16. te direktive. Naime, kao i za članak 14. navedene direktive, zakonodavac Unije utvrdio je popis ograničavajućih zahtjeva koje je potrebno ukloniti iz nacionalnog pravnog poretka država članica²⁸.

74. Iz toga slijedi da usklađenost predmetnih mađarskih propisa treba ispitati s obzirom na Direktivu 2006/123.

b) Utvrđivanje predmetne temeljne slobode

i) Glavni argumenti stranaka

75. Dok Komisija smatra da mađarske propise koji se odnose na karticu SZÉP treba ispitati s obzirom na slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga, Mađarska smatra, naprotiv, da bi relevantna bila samo ocjena na temelju slobode poslovnog nastana.

20 — Vidjeti presudu UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

21 — Vidjeti osobito Lemaire, C., „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?“, *Revue Europe*, lipanj 2007., br. 6, svezak 10., str. 15., točka 42., i Huglo, J.-G., „Droit d'établissement et libre prestation de services“, *Jurisclasseur Europe*, Svezak 710., točke 7., 73. i 101.

22 — Vidjeti osobito Huglo, J.-G., *op. cit.*, točke 7., 55., 73., 99. i 101.; Lemaire, C., *op. cit.*, točka 42., i Hatzopoulos, V., „Que reste-t-il de la directive sur les services?“, *Cahiers de droit européen*, br. 3-4, 2007., str. 299., osobito str. 323. i 324.

23 — Presuda Rina Services i Rina (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Točka 37. Moje isticanje.

25 — Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Rina Services i Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Točka 22. tog mišljenja. – Vidjeti već u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u spojenim predmetima *Duomo Gpa* i *dr.* (C-357/10 do C-359/10, EU:C:2011:736, t. 61.). U tom pogledu napominjem da je Komisija u svojem Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama na unutarnjem tržištu (COM(2004) 2 *final*) utvrdila da se taj prijedlog temelji na „ciljanom usklađivanju“ i da se to usklađivanje odnosi, među ostalim, na ukidanje određenih vrsta zahtjeva (str. 9. i 10.).

27 — Točka 24. navedenog mišljenja.

28 — Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u spojenim predmetima *Duomo Gpa* i *dr.* (C-357/10 do C-359/10, EU:C:2011:736, t. 61.) i Hatzopoulos, V., *op. cit.*, str. 351., točka 3.1.2.1.3.

76. Naime, Mađarska utvrđuje da tu karticu može izdavati samo društvo s poslovnim nastanom na području države članice u kojoj se nalazi mjesto pružanja usluga.

77. U tom pogledu, Mađarska smatra da izdavatelji kartica SZÉP moraju biti organski uključeni u gospodarski i društveni život Mađarske, što je nezamislivo za usluge koje se pružaju privremeno. Štoviše, navodi da je argument Komisije u pogledu prekograničnog pružanja usluga, prema kojem se kartica SZÉP može napuniti na daljinu ili se bez prisutnosti u Mađarskoj može uspostaviti infrastruktura potrebna za funkcioniranje sustava, u najboljem slučaju održiv na teorijskoj razini. Mađarska dodaje da je hipoteza da se usluge pružaju iz susjednih zemalja na regionalnoj razini nerealistična i da se njome povrjeđuje sama logika kartice SZÉP kojom se teži tome da pružatelji usluga koji je prihvaćaju postoje na cijelom mađarskom državnom području.

ii) Moja ocjena

78. Za razliku od Mađarske, smatram da članak 13. Uredbe SZÉP treba ocijeniti s obzirom na članke Direktive 2006/123 koji se odnose na slobodu poslovnog nastana, kao i s obzirom na članke koji se odnose na slobodno pružanje usluga.

79. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da „[š]to se tiče određivanja područjâ primjene načela slobodnog pružanja usluga odnosno slobode poslovnog nastana, važno je utvrditi ima li gospodarski subjekt poslovni nastan u državi članici u kojem nudi predmetnu uslugu [...]. Ako ima poslovni nastan u državi članici u kojoj nudi tu uslugu, ulazi u područje primjene slobode poslovnog nastana, kako je utvrđena u članku [49. UFEU-a]. Naprotiv, ako gospodarski subjekt nema poslovni nastan u državi članici odredišta, tada je on prekogranični pružatelj usluga koji je obuhvaćen načelom slobodnog pružanja usluga iz članka [56. UFEU-a]“²⁹.

80. Napominjem da se Direktivom 2006/123 kodificirala ta sudska praksa³⁰, tako da se ta načela primjenjuju i u okviru primjene navedene direktive.

81. Stoga, kako bi se utvrdilo treba li djelatnost subjekta biti obuhvaćena slobodom poslovnog nastana, predviđenom člancima 14. i 15. Direktive 2006/123, ili slobodnim pružanjem usluga, predviđenim člankom 16., valja najprije provjeriti ima li subjekt poslovni nastan ili namjerava li imati poslovni nastan u državi članici koja nije njegova država članica podrijetla.

82. U ovom slučaju, kao što utvrđuje Komisija, a Mađarska joj u tom pogledu nije proturječila, pretpostavke navedene u članku 13. Uredbe SZÉP primjenjuju se bez razlike na poduzeća s poslovnim nastanom u Mađarskoj, kao i na poduzeća s poslovnim nastanom u državama članicama koje nisu Mađarska.

83. U tom pogledu napominjem da se tim pretpostavkama u biti zahtijeva „trajni poslovni nastan“ u Mađarskoj za svako poduzeće koje želi izdavati karticu SZÉP.

29 — Vidjeti presudu *Duomo Gpa i dr.* (C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, t. 30. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također presudu *Komisija/Španjolska* (C-514/03, EU:C:2006:63, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

30 — Vidjeti uvodnu izjavu 77. te direktive.

84. Smatram da zahtjev trajnog poslovnog nastana može biti obuhvaćen slobodnim pružanjem usluga „i“ slobodom poslovnog nastana³¹. Naime, takav zahtjev bio bi obuhvaćen slobodnim pružanjem usluga u slučajevima u kojima predmetni subjekt ne bi imao poslovni nastan u Mađarskoj i želio bi prekogranično pružati predmetnu uslugu. Naprotiv, u slučajevima u kojima bi predmetni subjekt imao sekundarni poslovni nastan u Mađarskoj ili bi želio imati poslovni nastan u toj državi članici, taj bi isti zahtjev tada bio obuhvaćen slobodom poslovnog nastana³².

85. Nadalje, ne smatram uvjerljivom argumentaciju Mađarske kojom tvrdi da zbog složenosti aktivnosti izdavanja kartice SZÉP izdavatelj mora biti organski uključen u gospodarski i društveni život Mađarske te da je stoga hipoteza o prekograničnom pružanju usluga neizvediva.

86. Naime, kao i Komisija, smatram da, s jedne strane, poduzeće s poslovnim nastanom u državi članici koja nije Mađarska, koje bi odlučilo izdavati karticu SZÉP u toj državi članici, ima pravo ondje upotrebljavati infrastrukturu potrebnu za obavljanje svoje usluge i ne može biti obvezano ondje uspostaviti poslovni nastan u tu svrhu³³ i, s druge strane, da se u ovom slučaju ne može isključiti mogućnost da su poduzeća s poslovnim nastanom u državama članicama koje nisu Mađarska zainteresirana za obavljanje takve aktivnosti u Mađarskoj.

87. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da bi se, ovisno o predmetnoj situaciji, moglo utjecati na jednu ili drugu od tih sloboda. Kao što ću navesti u nastavku, zahtjev trajnog poslovnog nastana u Mađarskoj, prema mojem mišljenju, predstavlja povredu relevantnih odredbi Direktive 2006/123.

88. Prije nego što ispitam prvi prigovor, napominjem da je Komisija u svojem pismu opomene, kao i u svojem obrazloženom mišljenju tvrdila da se mađarskim sustavom koji se odnosi na karticu SZÉP povrjeđuju članci 9. i 10. te direktive. Budući da se takva povreda više nije navodila u tužbi, valja smatrati da je Komisija odustala od nje, čime ograničava predmet tužbe, što očito nije razlog za nedopuštenost³⁴.

c) Prvi prigovor, koji se temelji na povredi članka 14. stavka 3. i članka 15. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123

89. Najprije utvrđujem da je Komisija na raspravi navela da je, što se tiče prvog prigovora koji se odnosi na isključenje podružnica stranog poduzeća, povrijeđen samo članak 14. stavak 3. Direktive 2006/123. Stoga je odustala od upućivanja na članak 15. stavak 2. točku (b) te direktive. Naša će se ocjena stoga ograničiti na navodnu povredu članka 14. stavka 3. navedene direktive.

i) Glavni argumenti stranaka

90. U svojoj tužbi Komisija ističe da je članak 13. Uredbe SZÉP diskriminirajući i da se njime povrjeđuje članak 14. stavak 3. Direktive 2006/123, s obzirom na to da se tim člankom 13. sprječava da mađarske podružnice stranih trgovačkih društava izdaju karticu SZÉP.

91. Međutim, prema mišljenju Komisije, člankom 14. stavkom 3. Direktive 2006/123 jasno se zabranjuje, bez ikakve mogućnosti opravdanja, da se pristup djelatnosti pružanja usluga ili njezino obavljanje na mađarskom području podvrgne zahtjevu koji ograničava slobodu pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana.

31 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska (C-514/03, EU:C:2006:63, t. 22.).

32 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, t. 21. i navedenu sudsku praksu) te Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 46.).

33 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Italija (C-145/99, EU:C:2002:142, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

34 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Bugarska (C-198/12, EU:C:2014:1316, t. 16. i navedenu sudsku praksu).

92. Prema mišljenju Mađarske, isključenje podružnica stranih poduzeća opravdano je važnim razlozima u općem interesu priznatima u sudskoj praksi Suda i u Direktivi 2006/123, odnosno zaštitom potrošača ili osoba koje primaju usluge³⁵ i zaštitom vjerovnika. Naime, samo poduzeća koja su odgovarajuće uključena u mađarski gospodarski život mogu obavljati aktivnost izdavanja kartica SZÉP, što bi značilo da se mora raditi o poduzećima s poslovnim nastanom u Mađarskoj.

ii) Moja ocjena

93. Iz sadržaja spisa proizlazi da se prvi prigovor temelji na Komisijinom tumačenju članka 13. Uredbe SZÉP, u vezi sa Zakonom o uzajamnim fondovima i sa Zakonom o podružnicama, prema kojem podružnica stranog poduzeća nije obuhvaćena definicijom „pružatelja usluga“ i stoga ne može izdavati karticu SZÉP. Budući da Mađarska nije osporila to tumačenje, smatram da je ono utvrđeno.

94. Kao i Komisija, smatram da činjenica da podružnica stranog poduzeća ne može izdavati karticu SZÉP predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 14. stavka 3. Direktive 2006/123.

95. Naime, to bi strano poduzeće moglo izdavati tu karticu samo ako bi uspostavilo glavni poslovni nastan u Mađarskoj. Međutim, takav je zahtjev izričito zabranjen tom odredbom.

96. Podsjetimo da na temelju navedene odredbe pristup uslužnoj djelatnosti i njezino izvođenje države članice ne smiju podrediti zahtjevu kojim bi se ograničavala sloboda pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana, a posebno sloboda pružatelja da ima svoj glavni poslovni nastan na njihovom državnom području.

97. Nadalje, ne može se prihvatiti nijedan razlog za opravdanje koji navodi Mađarska s obzirom na to da se zahtjevi navedeni u članku 14. Direktive 2006/123 ne mogu opravdati³⁶.

98. Kao što je utvrdio Sud, nepostojanje mogućnosti opravdanja proizlazi iz teksta tog članka 14. kao i iz opće strukture Direktive 2006/123³⁷.

99. S jedne strane, u naslovu navedenog članka 14. navodi se da su zahtjevi navedeni u točkama 1. do 8. istog „zabranjeni“³⁸.

100. S druge strane, opća struktura Direktive 2006/123 počiva, što se tiče slobode poslovnog nastana, na jasnom razlikovanju zabranjenih zahtjeva, koji su, kao to je prethodno utvrđeno, uređeni člankom 14. te direktive, i onih koji su podvrgnuti ocjeni, navedeni u članku 15. navedene direktive³⁹.

101. U okviru ocjene predviđene u članku 15. Direktive 2006/123 države članice najprije moraju ispitati predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. tog članka te, zatim, osigurati da su ti zahtjevi usklađeni s uvjetima nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti, kakvi su predviđeni u stavku 3. navedenog članka⁴⁰.

102. Člankom 15. stavkom 3. točkom (b) Direktive 2006/123 definirana je nužnost. Stoga zahtjev iz stavka 2. tog članka treba smatrati nužnim ako je opravdan važnim razlogom u općem interesu.

35 — Kao što navodi Mađarska, „potrošači ili osobe koje primaju usluge jesu zaposlenici koji raspolažu karticom SZÉP“.

36 — Vidjeti presudu Rina Services i Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, t. 28.).

37 — *Ibidem* (t. 29.).

38 — *Ibidem* (t. 30.).

39 — *Ibidem* (t. 31.).

40 — *Ibidem* (t. 32.).

103. Međutim, takva mogućnost opravdanja nije predviđena za „zabranjene“ zahtjeve navedene u članku 14. Direktive 2006/123⁴¹.

104. Iz toga slijedi da se zahtjevom trajnog poslovnog nastana predviđenim člankom 13. Uredbe SZÉP, kojim se sprječava da podružnica stranog poduzeća izdaje karticu SZÉP, povrjeđuje članak 14. stavak 3. Direktive 2006/123.

105. Stoga prvi prigovor treba prihvatiti.

d) Drugi prigovor, koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točke (b) i članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123

i) Glavni argumenti stranaka

106. Komisija utvrđuje da, na temelju članka 13. Uredbe SZÉP, poduzeće može ispuniti zahtjeve predviđene u tom članku ne samo zasebno, nego i zajedno s grupom društava koja je priznata Zakonom o trgovačkim društvima.

107. Ipak, navedeni članak, u vezi s člankom 1. stavkom 1., člankom 2. stavkom 1., člankom 55. stavcima 1. i 3. te člankom 64. Zakona o trgovačkim društvima, omogućuje poduzeću da zajedno s takvom grupom društava ispuni pretpostavke za izdavanje kartice SZÉP samo ako su trgovačka društva te grupe osnovana prema mađarskom pravu, imaju registrirano sjedište na mađarskom državnom području i djeluju u obliku dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću.

108. Stoga prema mišljenju Komisije poduzeće ne može ispuniti pretpostavke za izdavanje kartice SZÉP navedene u članku 13. Uredbe SZÉP ako se udruži s trgovačkim društvom s poslovnim nastanom u državi članici koja nije Mađarska. Isto se utvrđenje nameće i u slučaju u kojem poduzeća koja su članovi grupe imaju registrirano sjedište u Mađarskoj i osnovana su prema mađarskom pravu, ali ne djeluju u pravnom obliku dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću.

109. Komisija smatra da su ti zahtjevi protivni članku 15. stavku 2. točki (b) Direktive 2006/123, kojim se predviđa da se poduzeće ne može obvezati da ima posebni pravni oblik. Nadalje, smatra da su takvi zahtjevi diskriminirajući i da Mađarska nije navela opravdanje niti utvrdila njihovu nužnost i proporcionalnost, tako da ih treba smatrati protivnima članku 15. stavku 3. te direktive.

110. Prema mišljenju Mađarske, ograničenja koja se odnose na grupe poduzeća opravdana su već navedenim važnim razlozima u općem interesu.

ii) Moja ocjena

111. U slučaju da pružatelj usluga ispunjava pretpostavke za izdavanje kartice SZÉP zajedno s još jednim poduzećem i stoga kao grupa društava⁴², povrjeđuje li se članak 15. stavak 2. točka (b) Direktive 2006/123 činjenicom da se zahtijeva da trgovačka društva koja su članovi te grupe, uključujući društvo majku, budu osnovana prema mađarskom pravu, čime bi se podrazumijevalo da imaju registrirano sjedište u Mađarskoj, i da imaju pravni oblik dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću?

41 — *Ibidem* (t. 35.).

42 — Napominjem da je Mađarska naglasila na raspravi da do te situacije dolazi jedino ako pružatelj usluga ne može sam ispuniti zahtjeve iz članka 13. Uredbe SZÉP.

112. Napominjem da iz sadržaja spisa proizlazi da ta dva zahtjeva, koji se odnose, kao prvo, na registrirano sjedište i, kao drugo, na poseban pravni oblik, proizlaze iz članka 13. Uredbe SZÉP, u vezi s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3., te člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima.

113. Iako smatram, kao i Komisija, da navedeni zahtjevi nisu u skladu s Direktivom 2006/123, ne mogu se, suprotno tome, složiti s načinom na koji Komisija tumači članak 15. stavak 2. točku (b) te direktive s obzirom na to da su u skladu s tim tumačenjem ta dva zahtjeva obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

114. Smatram da je ta dva zahtjeva potrebno tumačiti na različit način. Za razliku od Komisije, smatram da zahtjev povezan s registriranim sjedištem nije obuhvaćen člankom 15. stavkom 2. točkom (b) navedene direktive, nego člankom 14. stavkom 1. ili člankom 16. stavkom 2. točkom (a) te direktive, ovisno o tome želi li trgovačko društvo predmetne grupe društava imati poslovni nastan u Mađarskoj ili prekogranično pružati predmetnu uslugu.

115. U svojoj ocjeni ograničit ću se stoga na ispitivanje zahtjeva povezanog s pravnim oblikom koji je istaknula Komisija u svojoj tužbi.

116. Kao i Komisija, utvrđujem da je zahtjev prema kojem poduzeća koja funkcioniraju kao grupa društava moraju imati pravni oblik dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću obuhvaćen područjem primjene članka 15. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123⁴³.

117. Kao što pravilno smatra Komisija, taj zahtjev onemogućuje da poduzeća ispune pretpostavke za izdavanje kartice SZÉP oslanjajući se na iskustvo trgovačkog društva koje ima pravni oblik koji nije predviđen mađarskim pravom te isključuje čak i poduzeća s registriranim sjedištem u Mađarskoj koja ne djeluju u traženom obliku.

118. Smatram da takav zahtjev predstavlja ozbiljnu zapreku poslovnom nastanu pružatelja usluga koji potječu iz država članica koje nisu Mađarska s obzirom na to da bi ih se njime moglo prisiliti da promijene svoj pravni oblik ili strukturu⁴⁴.

119. Iz odgovora na tužbu proizlazi da Mađarska ne osporava ograničavajuću narav tog zahtjeva. Suprotno tome, smatra da je taj zahtjev opravdan zaštitom potrošača i vjerovnika, a da ne iznosi daljnja pojašnjenja u pogledu njegove nužnosti i proporcionalnosti. Naime, Mađarska samo ističe da jedino poduzeća koja imaju pravni oblik dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću raspoložu iskustvom i infrastrukturom potrebnima za obavljanje aktivnosti izdavanja kartice SZÉP i za ispunjavanje zahtjeva u pogledu jamstava koja proizlaze iz naravi te aktivnosti.

120. Iako ti razlozi mogu biti prevladavajući razlozi od društvenog interesa u smislu članka 15. stavka 3. točke (b) Direktive 2006/123⁴⁵, kojima se opravdava zahtjev posebnog pravnog oblika, smatram da takav zahtjev nije prikladan za ispunjenje postavljenih ciljeva. Naime, rizici povezani s aktivnošću poduzeća izdavatelja koje je opisala Mađarska, na primjer insolventnost, nisu izravno povezani s pravnim oblikom tih poduzeća⁴⁶. Stoga ne razumijem kako bi se tim zahtjevom jamčila zaštita potrošača i vjerovnika.

43 — Sud je u više presuda priznao da je takva pretpostavka ograničavajuća (vidjeti osobito u tom smislu presude Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, t. 32.); Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 48.); Komisija/Portugal (C-171/02, EU:C:2004:270, t. 41. do 44.), kao i Komisija/Španjolska (C-514/03, EU:C:2006:63, t. 31.)).

44 — Vidjeti priručnik koji se odnosi na provedbu Direktive „o uslugama“, čija je francuska jezična verzija dostupna na internetskoj adresi http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf. Napominjem da se ne radi o pravno obvezujućem instrumentu, ali da može pomoći u tumačenju Direktive 2006/123.

45 — Pojam „prevladavajući razlozi od društvenog interesa“ naveden u toj odredbi, definiran je u uvodnoj izjavi 40. navedene direktive, u kojoj se, među ostalim, navode zaštita potrošača i zaštita vjerovnika.

46 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Španjolska (C-514/03, EU:C:2006:63, t. 32.).

121. U tim okolnostima drugi prigovor treba prihvatiti s obzirom na to da se odnosi na zahtjev posebnog pravnog oblika.

e) Treći prigovor, koji se temelji na povredi članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točke (d) i članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123

i) Glavni argumenti stranaka

122. Prema mišljenju Komisije, članak 13. Uredbe SZÉP, u vezi s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. te člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima, s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona o uzajamnim fondovima i člankom 2. točkom (b) Zakona o podružnicama, pridržava mogućnost izdavanja kartica SZÉP bankama i financijskim institucijama osnovanima na mađarskom tržištu, odnosno trima bankama s registriranim sjedištem u Mađarskoj, koje jedine mogu ispuniti pretpostavke predviđene u članku 13. Uredbe SZÉP.

123. Stoga se, prema mišljenju Komisije, potonjim člankom pristup predmetnoj uslužnoj djelatnosti osigurava određenim pružateljima zbog specifične prirode aktivnosti i povrjeđuje, posljedično, članak 15. stavak 2. točka (d) i članak 15. stavak 3. Direktive 2006/123, s obzirom na to da su te pretpostavke za izdavanje neizravno diskriminirajuće te nisu ni nužne ni proporcionalne.

124. Što se tiče neizravno diskriminirajuće naravi, Komisija smatra da se pretpostavkama za izdavanje iz članka 13. točaka (b) i (c) Uredbe SZÉP, koje se odnose na to da je pružatelj izdao najmanje 100 000 instrumenata za plaćanje koji nisu gotovina u svojoj posljednjoj zaključenoj poslovnoj godini odnosno da ima najmanje dvije godine iskustva u području izdavanja elektroničkih bonova na mađarskom tržištu, isključuje ulazak novih poduzeća na predmetno tržište i da ih mogu poštovati samo poduzeća koja su već prisutna na mađarskom tržištu.

125. U pogledu važnih razloga u općem interesu koje navodi Mađarska kako bi opravdala ta ograničenja, odnosno zaštite potrošača i zaštite vjerovnika, Komisija ističe da su ti razlozi pojedinačno u skladu sa sudskom praksom Suda i s člankom 4. stavkom 8. Direktive 2006/123.

126. Međutim, prema mišljenju Komisije, ti razlozi ne ispunjuju zahtjeve u pogledu nužnosti i proporcionalnosti. U tom pogledu, smatra, među ostalim, kao prvo, da Mađarska nije dokazala u kojoj je mjeri njezini novi propisi odgovaraju na konkretne probleme koji su se pojavili tijekom važenja prethodnih propisa, kao drugo, da u većini država članica izdavanje instrumenata identičnih kartici SZÉP nije uvjetovano usporedivim zahtjevima, kao treće, da bi se zaštita potrošača i zaštita vjerovnika od rizika insolventnosti i neučinkovitosti izdavatelja te kartice mogle osigurati manje ograničavajućim mjerama kao što su, na primjer, sustavi nadzora izdavatelja, upravljanja depozitima iznosa koji se stavljaju u promet, bankarskih garancija, uspostava usluge telefonskih poziva ili regrutiranje trgovačkih zastupnika, kao četvrto, da je Sud već smatrao da je zahtjev istovjetan zahtjevu koji se odnosi na otvaranje ureda u svim općinama s više od 35 000 stanovnika protivan pravu Unije⁴⁷ i, kao peto, da čak ni kreditne institucije nisu podvrgnute tako strogim pretpostavkama.

127. Mađarska podsjeća, najprije, da su stroge pretpostavke za izdavanje primjenjive na karticu SZÉP opravdane već navedenim važnim razlozima u općem interesu.

47 — Komisija upućuje na presudu Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, t. 87. i 88. te navedenu sudsku praksu).

128. Mađarska navodi, nadalje, da su rizici u funkcioniranju sustava te kartice, osobito rizik insolventnosti, usredotočeni na izdavatelja te kartice⁴⁸. Stoga, kako bi se bolje zaštitilo poslodavca, zaposlenika i osobu koja prihvaća karticu SZÉP, bilo je nužno donošenje propisa sa strogim pretpostavkama za izdavanje te kartice. Osim toga, prema mišljenju Mađarske, ta nužnost ne dovodi se u pitanje ni činjenicom da ostale države članice ne propisuju tako stroge pretpostavke.

129. Što se tiče načela proporcionalnosti, Mađarska smatra da su pretpostavke za izdavanje donesene uzimajući u obzir, osobito, očekivan opseg sustava kartica SZÉP. Prema njezinu mišljenju, za te se pretpostavke, u odnosu na stvarne brojke, ne može smatrati ni da nisu nužne ni da su neproporcionalne⁴⁹.

130. Mađarska konačno navodi razloge zbog kojih smatra da su pretpostavke za izdavanje iz članka 13. točaka (a) do (c) Uredbe SZÉP opravdane, nužne i proporcionalne.

131. Što se tiče zahtjeva da izdavatelj kartice SZÉP ili grupa društava kojoj pripada raspolaže uredom otvorenim za klijente u svakoj općini Mađarske koja ima više od 35 000 stanovnika⁵⁰, iz članka 13. točke (a) Uredbe SZÉP, Mađarska utvrđuje da je namjeravala jamčiti da svaki nositelj te kartice ima mogućnost postaviti pitanja o toj kartici osobnim kontaktom, koji mu je dostupan u blizini mjesta prebivališta.

132. Što se tiče zahtjeva iz članka 13. točke (b) Uredbe SZÉP kojim se izdavatelju kartice SZÉP ili grupi društava kojoj pripada propisuje da je u svojoj posljednjoj zaključenoj poslovnoj godini izdao najmanje 100 000 instrumenata plaćanja koji nisu gotovina u okviru usluga plaćanja, Mađarska smatra, među ostalim, da, s obzirom na velike iznose koji se prenose preko te kartice, samo poduzeća sa stabilnom financijskom podlogom i s određenim iskustvom u upravljanju velikim iznosima te u izdavanju sredstava plaćanja koji nisu gotovina mogu izdavati tu karticu.

133. Što se tiče zahtjeva iz članka 13. točke (c) Uredbe SZÉP, kojim se predviđa da je izdavatelj u prethodnoj godini morao izdati više od 25 000 kartica za bonove i da mora imati najmanje dvije godine iskustva u toj aktivnosti, njime bi se, prema mišljenju Mađarske, moglo jamčiti da taj izdavatelj ima iskustvo u funkcioniranju kartica za elektroničke bonove istovjetnih karticama SZÉP.

ii) Moja ocjena

134. Najprije napominjem da se Komisija izričito poziva na pretpostavke predviđene u članku 13. Uredbe SZÉP, u vezi s ostalim nacionalnim odredbama navedenima u njezinoj tužbi. Stoga svojim trećim prigovorom upućuje ne samo na pretpostavke za izdavanje posebno predviđene u točkama (a) do (c) tog članka 13., nego i na već ispitane pretpostavke koje se odnose na nužnost raspolaganja glavnim poslovnim nastanom u Mađarskoj kako bi se mogle izdavati, pojedinačno ili u okviru grupe društava, kratice SZÉP. Stoga se taj prigovor odnosi na sve zahtjeve.

48 — U svojem odgovoru na tužbu Mađarska navodi da u funkcioniranju kartice SZÉP ključnu ulogu ima poduzeće koje izdaje tu karticu. Naime, ako poslodavac odluči dodijeliti svojim zaposlenicima pravo na karticu SZÉP, tada sklapa ugovor s jednim ili više poduzeća koja izdaju tu karticu i navodi im vrijednost povlastica koje dodjeljuje zaposlenicima. Izdavatelji navedene kartice stoga otvaraju registar imena za elektroničke bonove i ondje upisuju iznose u skladu s uputama poslodavca. Kada zaposlenici zatim karticom SZÉP plaćaju uslugu, nekoliko dana kasnije izdavatelj kartice uplaćuje protuvrijednost usluge osobama koje prihvaćaju tu karticu. Mađarska naglašava da se u tom sustavu novčani promet može ostvariti samo uz suradnju izdavatelja. Dodaje da, ako bi izdavatelj postao insolventan, nestao bi i novac zaposlenikâ, s obzirom na to da oni raspolažu samo bonovima koji sami po sebi nemaju nikakvu financijsku vrijednost, a osobe koje prihvaćaju karticu SZÉP ne bi dobile protuvrijednost već pruženih usluga.

49 — Iz odgovora na tužbu Mađarske proizlazi da je krajem travnja 2014. 970 000 osoba raspolagalo karticom SZÉP i da su 22 000 kartica poduzeća izdavatelji podijelili članovima obitelji zaposlenika. Poslodavci su 2013. isplatili 68 milijardi forinta (227 milijuna eura) na kartice SZÉP. Izdaci ostvareni tim karticama iznosili su 2013. 68 milijardi forinta (227 milijuna eura), što predstavlja više od 20 milijuna transakcija. Poduzeća izdavatelji dosad su sklopili 55 000 ugovora sa subjektima koji primaju kartice SZÉP.

50 — U odgovoru na tužbu Mađarska navodi da postoji 25 gradova koji imaju više od 35 000 stanovnika.

135. Nadalje, smatram, kao i Komisija, da pretpostavke predviđene člankom 13. Uredbe SZÉP zajedno ne predstavljaju izravnu nego neizravnu diskriminaciju, koja se temelji na mjestu registriranog sjedišta.

136. U tom pogledu napominjem da nijedna od navedenih pretpostavki ne osigurava izričito aktivnost izdavanja kartica SZÉP samo društvima koja imaju registrirano sjedište u Mađarskoj i da se stoga ne radi o izravnoj diskriminaciji.

137. Ipak, iz sadržaja spisa proizlazi, a Mađarska to nije osporavala, da samo financijska poduzeća s registriranim sjedištem u Mađarskoj *de facto* mogu ispuniti pretpostavke predviđene člankom 13. Uredbe SZÉP.

138. Međutim, s obzirom na to da se radi o neizravno diskriminirajućim pretpostavkama koje se temelje na mjestu registriranog sjedišta, te pretpostavke ne mogu predstavljati zahtjeve koji osiguravaju pristup predmetnoj uslužnoj djelatnosti određenim pružateljima zbog specifične prirode aktivnosti u smislu članka 15. stavka 2. točke(d) Direktive 2006/123. Naime, ta odredba odnosi se jedino na „nediskriminirajuće zahtjeve“⁵¹.

139. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da navedeni uvjeti zajedno nisu obuhvaćeni navedenom odredbom nego člankom 14. stavkom 1. Direktive 2006/123, kojim se, među ostalim, zabranjuju diskriminirajući zahtjevi koji se neizravno temelje na mjestu registriranog sjedišta⁵².

140. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da je Komisija pogrešno tumačila članak 15. stavak 2. točku (d) Direktive 2006/123, koji se ne može primijeniti u ovom slučaju.

141. Dodajem da, čak i kad bi Sud trebao smatrati da je ta odredba primjenjiva, smatram da se aktivnost izdavanja bonova za obroke te bonova za slobodno vrijeme i za odmor ne odlikuje „specifičnom prirodom“ zbog koje bi bilo nužno osigurati pristup toj aktivnosti određenim pružateljima. Naime, izdavanje takvih bonova u državama članicama koje nisu Mađarska predstavlja aktivnost koju često obavljaju privatni subjekti koji nisu financijske institucije⁵³.

142. U tim okolnostima treći prigovor treba odbiti kao neosnovan.

f) Četvrti prigovor, koji se temelji na povredi članka 16. Direktive 2006/123

i) Glavni argumenti stranaka

143. Za razliku od Mađarske, Komisija smatra da je članak 16. Direktive 2006/123 primjenjiv u ovom slučaju. U tom pogledu utvrđuje da karticu SZÉP može izdavati poduzeće s poslovnim nastanom u državi članici koja nije Mađarska, među ostalim, ostvarujući svoje pravo da na mađarskom tržištu upotrebljava infrastrukturu potrebnu za obavljanje svoje usluge. Štoviše, prema mišljenju Komisije, takvo poduzeće može i prekogranično pružati usluge, a da ne raspolaže opsežnom infrastrukturom u Mađarskoj.

51 — Napominjem da se u članku 15. te direktive dvaput navodi da se primjenjuje samo na nediskriminirajuće zahtjeve. Naime, u skladu s njegovim stavkom 2. točkom (d) države članice ispituju je li u njihovom pravnom sustavu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovano ispunjavanjem „nediskriminirajućih zahtjeva“ koji određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode. Nadalje, u njegovom stavku 3. točki (a) navodi se da države članice provjeravaju da zahtjevi iz navedenog stavka 2. ispunjavaju uvjet „nediskriminacije“ prema kojem zahtjevi ne smiju biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na mjesto registriranog sjedišta za poduzeća.

52 — Stoga valja smatrati da, ako su zahtjevi iz članka 15. te direktive diskriminirajući, tada su obuhvaćeni područjem primjene članka 14. navedene direktive i treba ih smatrati neprihvatljivima po službenoj dužnosti. Vidjeti u tom smislu D'Acunto, S., „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points“, *Revue du droit de l'Union européenne*, br. 2-2007, str. 261., osobito str. 291.

53 — Napominjem da u Belgiji i u Francuskoj, među ostalim, privatni subjekti nude slične usluge.

144. Prema mišljenju Komisije, ako se predviđa da izdavatelj kartice SZÉP treba imati trajni poslovni nastan u Mađarskoj, člankom 13. Uredbe SZÉP povrjeđuje se članak 16. stavak 2. točka (a) Direktive 2006/123, s obzirom na to da se tim zahtjevom ne poštuju načela nediskriminacije, nužnosti i proporcionalnosti, kako su navedena u članku 16. stavku 1. te Direktive.

ii) Moja ocjena

145. Pretpostavkama iz članka 13. Uredbe SZÉP, kao što sam već utvrdio, zahtijeva se od pružatelja koji želi izdavati karticu SZÉP da ima trajni poslovni nastan u Mađarskoj. Naime, podsjećam da samo poduzeća s „registriranim sjedištem“ u Mađarskoj, koja raspolažu, među ostalim, „uredom“ otvorenim za klijente u svakoj općini Mađarske koja ima više od 35 000 stanovnika mogu izdavati tu karticu.

146. Je li takav zahtjev trajnog poslovnog nastana u Mađarskoj zabranjeno ograničenje na temelju članka 16. Direktive 2006/123?

147. Smatram da na to pitanje treba odgovoriti pozitivno.

148. Kao prvo, utvrđujem da se člankom 16. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2006/123 jasno zabranjuje taj zahtjev.

149. Naime, na temelju te odredbe, države članice ne smiju ograničiti slobodno pružanje usluga pružatelja koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući obvezu da pružatelj ima „poslovni nastan“ na njihovu državnom području.

150. U tom pogledu napominjem da je pojam poslovnog nastana, predviđen Direktivom 2006/123, vrlo širok te da može obuhvaćati i poduzeća s registriranim sjedištem u državi članici odredišta i stoga glavne poslovne nastane, kao i sekundarne poslovne nastane, na primjer u obliku ureda.

151. Naime, u skladu s uvodnom izjavom 37. i člankom 4. stavkom 5. te Direktive, taj pojam podrazumijeva najprije stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti na temelju stalnog poslovnog nastana na neodređeno vrijeme. U toj uvodnoj izjavi navodi se, nadalje, među ostalim, da se taj zahtjev može ispuniti i u slučaju poduzeća koje se osniva na određeno vrijeme. Konačno, u navedenoj uvodnoj izjavi određuje se da poslovni nastan ne mora biti u obliku društva kćeri, podružnice ili agencije. Mora uključivati ured kojim upravlja osoblje pružatelja ili neovisna osoba, trajno ovlaštena da djeluje u ime poduzeća, kao u slučaju agencije.

152. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da su pretpostavke predviđene u članku 13. Uredbe SZÉP, kojima se izdavanje kartice SZÉP podvrgava zahtjevu raspolaganja registriranim sjedištem ili više ureda u Mađarskoj, obuhvaćene člankom 16. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2006/123 i treba ih smatrati zabranjenima na temelju te odredbe.

153. Kao drugo, napominjem da se u sudskoj praksi takav zahtjev smatra negacijom slobode pružanja usluga⁵⁴.

54 — Vidjeti presude Komisija/Italija (C-101/94, EU:C:1996:221, t. 31.); Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, t. 30. i navedenu sudsku praksu), te Komisija/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, t. 71.).

154. Naime, zahtjev prema kojem poduzeće treba imati poslovni nastan u državi članici odredišta izravno se protivi slobodnom pružanju usluga, s obzirom na to da onemogućuje da na području te države članice poduzeća s poslovnim nastanom u drugim državama članicama pružaju usluge⁵⁵. Stoga bi poduzeća koja žele izdavati karticu SZÉP u Mađarskoj bila obvezna odustati od tog pružanja usluga ili na mađarskom državnom području uspostaviti trajni poslovni nastan, čime im se u konačnici propisuje trajno i kontinuirano obavljanje te profesionalne djelatnosti u Mađarskoj⁵⁶.

155. S obzirom na prethodna razmatranja, utvrđujem da je zahtjev iz članka 16. stavka 2. točke (a) Direktive 2006/123 jedan od primjera zahtjeva koje država članica u načelu ne može propisivati u slučaju usluga koje na njezinom državnom području pruža poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici i koji je Sud već smatrao neusklađenim s člankom 56. UFEU-a.

156. Smatram da članak 16. stavak 2. Direktive 2006/123, kao i članak 14. te direktive, predstavlja „crnu listu“ i stoga sadrži određene zahtjeve koji su zabranjeni *per se*⁵⁷.

157. Naime, budući da je u sudskoj praksi već odlučeno da su ti zahtjevi neusklađeni s člankom 56. UFEU-a, postoji snažna pretpostavka da ih se ne može opravdati nijednim od četiriju ciljeva u općem interesu iz članka 16. stavka 3. navedene direktive⁵⁸, s obzirom na to da obično nisu proporcionalni⁵⁹.

158. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da se članak 16. stavak 3. Direktive 2006/123 ne primjenjuje na zahtjeve navedene u članku 16. stavku 2. te direktive tako da se zahtjev poslovnog nastana u Mađarskoj ne može opravdati.

159. Prema tome, smatram da je Mađarska, obvezujući poduzeća da raspolažu trajnim poslovnim nastanom na njezinom državnom području, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 16. Direktive 2006/123.

160. Stoga četvrti prigovor treba prihvatiti.

g) Povreda članaka 49. i 56. UFEU-a

i) Glavni argumenti stranaka

161. Komisija u svojoj tužbi podredno ističe da, ako Direktiva 2006/123 nije primjenjiva, nacionalne odredbe koje se odnose na pretpostavke za izdavanje kartice SZÉP treba ocijeniti s obzirom na članak 49., kao i članak 56. UFEU-a, s obzirom na to da bi pružatelj mogao pružati predmetnu uslugu na način da uspostavi poslovni nastan u Mađarskoj ili da ga ne uspostavi. Stoga se slobodno pružanje usluga ne može smatrati u potpunosti sekundarnim u odnosu na slobodu poslovnog nastana i ne može se na nju nadovezati.

55 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Austrija (C-257/05, EU:C:2006:785, t. 21. i navedenu sudsku praksu); Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, t. 84. i navedenu sudsku praksu); Komisija/Njemačka (C-546/07, EU:C:2010:25, t. 39. i navedenu sudsku praksu), te Komisija/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

56 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501, t. 70.).

57 — Vidjeti u tom smislu Sibony, A.-L., i Defossey, A., „Liberté d'établissement et libre prestation de services“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009., str. 511.; Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant“, *Revue trimestrielle de droit européen*, br. 1, 2008., str. 67., osobito točke 56., 61. i 62., te D'Acunto, S., *op. cit.*, koji utvrđuje među ostalim, da je „popis prepreka navedenih u članku 16. stavku 2. crna lista prepreka koje su zabranjene kao i popis u članku 14., s jedinom (i važnom) razlikom da je, u skladu s Direktivom, drugi popis iscrpan, dok je popis u članku 16. samo okviran“ (str. 296.).

58 — Prema toj odredbi, država članica u koju se pružatelj preseli i dalje ima pravo propisati zahtjeve u pogledu pružanja uslužne djelatnosti, ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te pod uvjetom da su nediskriminirajući, nužni i proporcionalni.

59 — Vidjeti točku 7.1.3.4. Priručnika Komisije navedenog u bilješci 44.

162. Prema mišljenju Komisije, treba utvrditi povredu članka 49. UFEU-a jer, kao prvo, mađarske odredbe na koje se odnose prva tri prigovora predstavljaju ograničenja slobode poslovnog nastana i ne ispunjuju zahtjeve nužnosti i proporcionalnosti te, kao drugo, nove pretpostavke za izdavanje uvedene su bez prikladnog prijelaznog razdoblja, čime se ugrožava načelo proporcionalnosti⁶⁰.

163. Što se tiče članka 56. UFEU-a, Komisija utvrđuje da je, zbog istih razloga koji su istaknuti u okviru četvrtog prigovora, zahtjev koji se odnosi na trajni poslovni nastan u Mađarskoj predstavlja diskriminirajuće ograničenje, čiju nužnost ni proporcionalnost Mađarska nije dokazala, tako da se njime povrjeđuje taj članak 56.

164. Što se tiče navodnog nepostojanja dovoljnog prijelaznog razdoblja, Mađarska smatra, među ostalim, da Komisija svoje tvrdnje nije potkrijepila dokazima. Nadalje, u području porezne i socijalne politike, poduzeća ne mogu računati na to da se propisi neće mijenjati.

ii) Moja ocjena

165. Budući da smatram da se Direktiva 2006/123 primjenjuje u ovom tužbenom postupku, ispitivanje predmetnih nacionalnih propisa s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a nije potrebno.

166. U tim okolnostima prigovor koji je podredno istaknula Komisija treba odbiti.

2. Prigovor koji se odnosi na bonove Erzsébet

167. Najprije napominjem da iz sadržaja spisa proizlazi da Komisija i Mađarska polaze od pretpostavke da je MNZR „društvo“ u smislu UFEU-a na koje se primjenjuju članci 49. i 56. UFEU-a. Stoga smatram da je taj činjenični element utvrđen.

a) Glavni argumenti stranaka

168. U svojoj tužbi Komisija smatra da se mađarskim propisima o izdavanju i upotrebi bonova Erzsébet povrjeđuju članci 49. i 56. UFEU-a.

169. Komisija prethodno navodi da se njezina tužba odnosi na sustav tih bonova samo u dijelu u kojem se njime predviđa da se doprinos poslodavca za kupnju obroka spremnih za konzumaciju može smatrati povlasticom u naravi samo ako se ta kupnja ostvari s pomoću navedenih bonova. Stoga se njezina tužba ne odnosi na druge mjere socijalne politike koje se provode u okviru programa Erzsébet, kao što su, na primjer, izravne pomoći osobama u društveno nepovoljnom položaju.

170. Komisija smatra da je izdavanje bonova Erzsébet gospodarska djelatnost obuhvaćena područjem primjene UFEU-a. U prilog svojem stajalištu ističe, među ostalim, kao prvo, da su u prošlosti tu aktivnost u Mađarskoj obavljala trgovačka društva i da je to još uvijek slučaj u brojnim državama članicama, kao drugo, da izdavanje bonova Erzsébet nije socijalna mjera s obzirom na to da te bonove poslodavac slobodno dodjeljuje u vrijednosti iznosa koji on određuje, i to neovisno o socijalnom

60 — Prema mišljenju Komisije, bez takvog prijelaznog razdoblja, poduzeća koja su sklopila dugoročne okvirne ugovore sa svojim ugovornim partnerima imala su poteškoće u prilagođavanju novom zakonskom okviru u tako kratkom vremenu, što je dovelo do znatnog pada njihovog prihoda i gubitka radnih mjesta.

položaju svojih zaposlenika tako da nije provedeno ni načelo solidarnosti ni kontrola države, niti država određuje iznos usluga, te, kao treće, da se izdavanje bonova Erzsébet ne može smatrati „djelatnošću koja je povezana s izvršavanjem javnih ovlasti“ u smislu članka 51.⁶¹ i 62. UFEU-a⁶² jer ne predstavlja izravnu i specifičnu povezanost s izvršavanjem javnih ovlasti.

171. Komisija ističe i da se mađarskim propisima ograničava izdavanje bonova Erzsébet jer se organizacija i promicanje gospodarske djelatnosti podvrgava sustavu isključivosti u korist jednog subjekta, tako da nijedan drugi subjekt, s poslovnim nastanom u državi članici koja nije Mađarska ili s poslovnim nastanom u Mađarskoj, ne može izdavati te bonove.

172. Komisija navodi da se takvo ograničenje slobodnog pružanja usluga i slobode poslovnog nastana ne može opravdati ciljevima socijalne politike. Komisija dodaje da ni nužnost očuvanja usklađenosti sustava oporezivanja ne može predstavljati valjano opravdanje s obzirom na to da su, među ostalim, pravila o izdavanju bonova Erzsébet i o njihovom oporezivanju neovisna jedna o drugima.

173. Prema mišljenju Komisije, mađarski su propisi, štoviše, neproporcionalni s obzirom na to da, kao prvo, manje ograničavajuće mjere postoje u slučaju financiranja socijalnih ciljeva posredstvom povlastica u naravi, kao što je ubiranje jedinstvenog doprinosa za te povlastice, smanjenje poreznog opterećenja istovjetnog iznosa ili pak stjecanje od strane države članice bonova Erzsébet prije njihove raspodjele osobama u najnepovoljnijem položaju te, kao drugo, da se provedba monopola obavlja bez poštovanja prikladnog prijelaznog razdoblja u odnosu na poduzeća koja su dotad bila prisutna na tržištu izdavanja bonova Erzsébet.

174. Prema mišljenju Mađarske, aktivnost izdavanja bonova Erzsébet ne predstavlja gospodarsku djelatnost jer se ne obavlja ni u tržišnim uvjetima ni s ciljem stjecanja dobiti, niti teži cilju kapitalizacije. Naime, prihodi od izdavanja mogu se upotrebljavati samo u svrhu socijalnih pomoći i u duhu solidarnosti.

175. Mađarska dodaje da je aktivnost izdavanja bonova Erzsébet obuhvaćena kontrolom države jer ju je država uspostavila, uredila i odredila njezin okvir. Naime, smatra da država članica ima pravo slobodno utvrditi mogu li se i u kojoj mjeri dodijeliti povlastice. Osim toga, može odlučiti i sama izdavati te bonove umjesto da tu aktivnost otvori prema tržištu. U Mađarskoj je država odlučila sama obavljati tu aktivnost posredstvom MNZR-a, koji je osnovala vlada i nekoliko stručnih udruženja.

176. Osim toga, Mađarska navodi da je izdavanje bonova kojima se stječu porezne povlastice integrirano u sustav socijalne zaštite za koji ta aktivnost osigurava sredstva, što je u skladu s načelom prema kojem pravo Unije ne utječe nepovoljno na nadležnost država članica za uređivanje svojih sustava socijalne sigurnosti, uz osiguranje financijske ravnoteže.

177. Mađarska smatra da izdavanje bonova Erzsébet predstavlja, osim toga, aktivnost u odnosu na koju je slobodno pružanje usluga po definiciji isključeno jer bonovi za obroke imaju smisla samo u okviru porezne i socijalne politike svojstvene Mađarskoj. Naime, Mađarska može odlučiti želi li uvesti takve bonove u okviru svojeg poreznog ili socijalnog sustava i ti bonovi mogu se raspodijeliti samo na temelju pravila i poreznih povlastica važećih u Mađarskoj.

61 — U skladu s člankom 51. prvim stavkom UFEU-a, „[o]dredbe ovog poglavlja ne primjenjuju se u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti“.

62 — Na temelju članka 62. UFEU-a, u kojem se upućuje na članak 51. UFEU-a, izuzeće koje se odnosi na djelatnost povezanu s izvršavanjem javnih ovlasti primjenjuje se u području slobodnog pružanja usluga.

178. Mađarska naglašava da se Komunikacijom Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, naslovljenom „Socijalna ulaganja za rast i koheziju, osobito posredstvom Europskog socijalnog fonda tijekom razdoblja 2014.-2020.“⁶³, potiče upotreba inovativnih pristupa financiranju u području socijalnih pitanja, a bonovi Erzsébet, prema mišljenju Mađarske, toga su primjer.

179. Ako bi Sud smatrao da je predmetna aktivnost gospodarska djelatnost, Mađarska, podredno, smatra da je organizacija te aktivnosti u obliku javnog monopola usklađena s pravom Unije.

180. Mađarska dodaje da je, na temelju načela proporcionalnosti, povjeravanje aktivnosti o kojoj je riječ tijelu javnog prava koje je obvezno posvetiti cjelokupnost prihoda definiranom cilju učinkovitije sredstvo postizanja postavljenog cilja nego organizacija aktivnosti na temelju tržišnih pravila i oporezivanja te aktivnosti⁶⁴. U prilog svojoj argumentaciji Mađarska ovdje upućuje na relevantnu sudsku praksu u području igara na sreću⁶⁵.

181. Što se tiče navodnog nepostojanja dovoljnog prijelaznog razdoblja, Mađarska utvrđuje da, u području porezne i socijalne politike, subjekti ne mogu računati na to da se propisi neće mijenjati. U tom pogledu Mađarska naglašava, kao prvo, da su se zakonodavne izmjene mogle predvidjeti od travnja 2011. kada je donesena Uredba SZÉP, tako da su pružatelji imali dulji rok nego što tvrdi Komisija, kao drugo, da su bonovi Erzsébet predstavljali samo oblik porezno povoljnih povlastica u naravi koje čine oko 8% svih povlastica koje subjekti dodjeljuju zaposlenicima i, kao treće, da ti subjekti, koji izdaju široku paletu ostalih bonova, nastavljaju kao i prije izdavati bonove, uključujući bonove za obroke. Stoga, prema mišljenju Mađarske, izmjena pravila nije utjecala na tržišni udio bonova za obroke i pružatelji nisu istisnuti s tržišta.

b) Moja ocjena

182. Prije nego što započnem svoje ispitivanje, utvrđujem da u ovom slučaju stranke nisu istaknule pitanja koja se, s jedne strane, odnose na to jesu li mađarski propisi o bonovima Erzsébet obuhvaćeni područjem primjene Direktive 2006/123 i, s druge strane, je li u pogledu te direktive provedeno iscrpno usklađivanje. Naime, čini se da Komisija polazi od utvrđenja da navedena direktiva nije primjenjiva s obzirom na to da ispituje usklađenost tih propisa s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a.

183. Međutim, ta su pitanja važna. Naime, kao što sam već naveo, ako bi trebalo utvrditi da se Direktiva 2006/123 primjenjuje na aktivnost izdavanja bonova Erzsébet i da je u tom području njome provedeno iscrpno usklađivanje, ispitivanje navedenih propisa ne može se ocijeniti na temelju UFEU-a, nego jedino na temelju te direktive.

184. Je li aktivnost izdavanja bonova Erzsébet, koju obavlja isključivo MNZR, obuhvaćena područjem primjene Direktive 2006/123?

185. Smatram da odgovor na to pitanje treba biti negativan.

186. Naime, članak 1. Direktive 2006/123, koji se odnosi na njezin predmet, predviđa u stavku 3. prvom podstavku da se ta direktiva ne bavi, među ostalim, ukidanjem monopola u području pružanja usluga.

63 — COM(2013) 83 *final*/2.

64 — Točka 70. njezinog odgovora na tužbu.

65 — Presuda Läära i dr. (C-124/97, EU:C:1999:435, t. 41.). U tom pogledu napominjem da Mađarska, naprotiv, u točki 26. svojeg odgovora na tužbu smatra da se za izdavanje bonova Erzsébet ne može primijeniti sudska praksa koja se odnosi na pružanje usluga igara na sreću upravo zbog nepostojanja prekogranične naravi i nemogućnosti takve naravi te nepostojanja rizika istovjetnih opasnostima koje mogu izazivati igre na sreću. Stoga je nedosljedno rasuđivanje Mađarske u pogledu pitanja primjenjuje li se sudska praksa u području igara na sreću.

187. U uvodnoj izjavi 8. navedene direktive razjašnjuje se to pitanje jer se navodi da je „[p]rikladno [...] da se odredbe [te direktive] o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga *primjenjuju isključivo u onoj mjeri u kojoj su dotične djelatnosti otvorene za tržišno natjecanje, tako da države članice nisu obvezne [...] ukinuti postojeće monopole*“⁶⁶.

188. Stoga, prema mojem mišljenju, ako djelatnost nije otvorena za tržišno natjecanje, osobito zato što se obavlja u okviru postojećeg javnog monopola, ta djelatnost nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2006/123.

189. Smatram, s obzirom na pripreme akte za tu direktivu⁶⁷, da je to isključenje opravdano, među ostalim, činjenicom da navedena direktiva ne bi trebala utjecati na nastavak postojanja monopola u području pružanja usluga⁶⁸.

190. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da aktivnost u okviru koje se sustavom monopola izdaju bonovi za obroke, kao što su bonovi Erzsébet, nije obuhvaćen područjem primjene *ratione materiae* Direktive 2006/123. Iz toga slijedi da ispitivanje pitanja koje se odnosi na usklađivanje te direktive u tom području više nije potrebno.

191. Međutim, napominjem da okolnost da je ta aktivnost isključena iz područja primjene te direktive nikako ne isključuje tu aktivnost iz područja primjene primarnog prava, a osobito članaka 49. i 56. UFEU-a⁶⁹.

192. Predmetna aktivnost izdavanja usto mora predstavljati gospodarsku djelatnost jer je samo takva aktivnost obuhvaćena područjem primjene tih članaka. O tom će elementu ovisiti nastavak naše ocjene. U tim okolnostima ne iznenađuje činjenica da su stranke iznijele brojne argumente u prilog svojim stajalištima o tom pitanju.

193. U tom pogledu napominjem da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se pod pojmom „poslovni nastan“ u smislu odredbi Ugovora koje se odnose na slobodu poslovnog nastana podrazumijeva stvarno izvođenje „gospodarske djelatnosti“ na temelju stalnog poslovnog nastana u državi članici domaćinu na neodređeno vrijeme⁷⁰. Stoga gospodarsku djelatnost treba smatrati samim opravdanjem postojanja slobode poslovnog nastana.

194. Što se tiče slobodnog pružanja usluga, iz teksta članka 57. UFEU-a proizlazi da pojam „usluge“, u smislu Ugovorâ, obuhvaća one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu. Definicija tog pojma temelji se na sudskoj praksi Suda prema kojoj navedeni pojam obuhvaća svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koja se obično pruža za naknadu⁷¹. Štoviše, prema mišljenju Suda, bitna je značajka naknade to da je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ⁷².

195. Dodajem da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pojmove gospodarske djelatnosti i pružanja usluga treba široko tumačiti s obzirom na to da definiraju područje primjene jedne od temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om⁷³.

66 — Moje isticanje.

67 — Vidjeti Izvješće o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama na unutarnjem tržištu (dokument Parlamenta A6-0409/2005).

68 — Stranica 33.

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

70 — Vidjeti presudu VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

71 — Vidjeti osobito u tom smislu presudu Smits i Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, t. 58.).

72 — Vidjeti presudu Humbel i Edel (263/86, EU:C:1988:451, t. 17.).

73 — Vidjeti presudu Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

196. S obzirom na prethodna rješenja iz sudske prakse, valja provjeriti predstavlja li aktivnost izdavanja bonova Erzsébet samostalnu gospodarsku djelatnost⁷⁴ jer se pruža za naknadu.

197. Iz sadržaja spisa proizlazi da MNZR izdaje bonove Erzsébet za poslodavca kad se on odluči za njihovu kupnju. Kao što utvrđuje sama Mađarska u svojem odgovoru na tužbu, kupnja tih bonova ekonomski je korisna za poslodavca jer je popraćena „smanjenim poreznim obvezama“⁷⁵. Razumijem da poslodavac ima koristi od „porezne olakšice“ za bonove kupljene i dodijeljene zaposlenicima u obliku povlastica u naravi.

198. S obzirom na te elemente, smatram da aktivnost izdavanja bonova Erzsébet treba smatrati gospodarskom djelatnošću i za to postoje četiri razloga.

199. Kao prvo, smatram da porezna olakšica koju ostvaruje poslodavac predstavlja „ekonomsku protučinidbu“ za izdavanje bonova Erzsébet i ima narav naknade za MNZR s obzirom na to da bez tih prihoda ta zaklada ne bi mogla financirati program Erzsébet.

200. Naime, iz sadržaja spisa proizlazi da se za taj program ne primaju državna proračunska sredstva nego samo prihodi od tih bonova. Stoga je aktivnost izdavanja tih bonova jedini način financiranja navedenog programa. Štoviše, kao što navodi Mađarska u svojem odgovoru na tužbu, dodjeljivanjem porezne olakšice poslodavcima u slučaju povlastica u naravi, država se tom olakšicom odriče znatnih poreznih prihoda i ti se prihodi tada upotrebljavaju za program Erzsébet koji provodi MNZR.

201. Kao drugo, argument Mađarske kojim se namjerava dokazati da predmetna aktivnost nije gospodarska djelatnost zbog njezina socijalnog cilja ne smatram uvjerljivim.

202. U tom pogledu smatram, kao i Komisija, da narav aktivnosti treba razlikovati od upotrebe prihoda od te aktivnosti. Stoga aktivnost izdavanja bonova Erzsébet predstavlja gospodarsku djelatnost neovisno o činjenici da se prihodi koji proizlaze iz nje upotrebljavaju za socijalni cilj.

203. Smatram da takvo rješenje proizlazi iz sudske prakse Suda. Naime, Sud je u svojoj presudi Schindler⁷⁶, u pogledu aktivnosti lutrije, utvrdio da, „[i]ako se zakonom predviđa da se koristi ostvarene lutrijom mogu upotrebljavati samo u određene ciljeve, osobito u općem interesu, ili čak da se trebaju dodijeliti državnom proračunu, *tim pravilima o upotrebi dobiti ne mijenja se narav predmetne djelatnosti i ne oduzima joj se njezina gospodarska narav*“⁷⁷.

204. U tom pogledu napominjem i da je Sud utvrdio slično rješenje tijekom ocjene pojma gospodarske djelatnosti kojim je utvrđen pojam poduzetnika u okviru prava tržišnog natjecanja⁷⁸.

205. Naime, Sud je nekoliko puta smatrao da „socijalni cilj [predmetnog sustava] nije sam po sebi dovoljan da se njime isključuje da se predmetna aktivnost smatra gospodarskom djelatnošću⁷⁹. Prema mišljenju Suda, kako ta aktivnost ne bi predstavljala gospodarsku djelatnost, trebala bi se ispuniti još dva uvjeta, odnosno, kao prvo, provedba načela solidarnosti i, kao drugo, kontrola države⁸⁰.

74 — U tom pogledu napominjem da nema dvojbe da ta aktivnost predstavlja samostalnu djelatnost. Naime, u ovom se slučaju ne može utvrditi nikakav odnos podređenosti.

75 — Točka 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Točka 35. Moje isticanje.

78 — U tom pogledu napominjem da, u okviru prava tržišnog natjecanja, pojam gospodarske djelatnosti obilježava pojam poduzetnika. Naime, potonji pojam obuhvaća svaki subjekt koji obavlja „gospodarsku djelatnost“, neovisno o njegovom pravnom statusu i načinu njegova financiranja. Što se tiče pojma gospodarske djelatnosti, ona se definira kao svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu.

79 — Vidjeti presudu Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

80 — *Ibidem* (t. 43. i navedena sudska praksa).

206. Iako je ta sudska praksa donesena u okviru prava tržišnog natjecanja i odnosi se na djelatnost tijela za osiguranje od nezgoda na radu i profesionalnih bolesti, smatram da je relevantna, po analogiji, za moju ocjenu jer se definicijom predmetnog pojma gospodarske djelatnosti uvjetuje, kao i u slučaju slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, primjenjivost UFEU-a u području prava tržišnog natjecanja.

207. Kao i Komisija, utvrđujem da u ovom slučaju u okviru izdavanja bonova Erzsébet nije ispunjen nijedan od dvaju uvjeta iz navedene sudske prakse. Naime, načelo solidarnosti ne provodi se s obzirom da se ti bonovi mogu dodijeliti samo voljom poslodavca i u mjeri koju on utvrđuje. Kao što pravilno ističe Komisija, takvim manevarskim prostorom ne jamči se da će zaposlenici sa skromnijim dohotkom imati pristup tim bonovima po povlaštenim uvjetima u odnosu na zaposlenike s višim dohotkom. Što se tiče drugog uvjeta, koji se odnosi na kontrolu države, napominjem da Mađarska ne može ni propisati kupnju bonova Erzsébet od strane poslodavca, ni odrediti tko će biti stvarni primatelji tih bonova, ni propisati iznos u kojem bi poslodavac trebao dodijeliti navedene bonove.

208. Nadalje, smatram da, ako bi se aktivnost izdavanja bonova Erzsébet trebala smatrati instrumentom socijalnog ulaganja istovjetnim obvezama socijalnih ulaganja iz Komunikacije Komisije navedene u točki 178. ovog mišljenja⁸¹, time bi se potkrijepilo moje rješenje da se ta aktivnost smatra „gospodarskom djelatnošću“. Naime, kao što navodi Mađarska, kupnja bonova Erzsébet u tom bi slučaju predstavljala socijalno ulaganje, u zamjenu za koje poduzeće dobiva poreznu olakšicu, koju bi tada trebalo smatrati ekonomskom protučinidbom.

209. Kao treće, smatram da je argumentacija Mađarske u pogledu pitanja predstavlja li aktivnost gospodarsku djelatnost nedosljedna. Naime, iako najprije tvrdi da se ne može raditi o gospodarskoj djelatnosti, tako da članci 49. i 56. UFEU-a nisu primjenjivi⁸², Mađarska zatim smatra da ta dva članka nisu povrijeđena u ovom slučaju⁸³, čime se, međutim, prema mojem mišljenju, pretpostavlja njihova prethodna primjenjivost.

210. Kao četvrto, smatram, kao i Komisija, da se aktivnost izdavanja bonova Erzsébet ne može smatrati djelatnošću povezanom s izvršavanjem javnih ovlasti, u smislu članka 51. prvog stavka UFEU-a i članka 62. UFEU-a.

211. U tom pogledu najprije utvrđujem da, kao odstupanja od temeljnih pravila slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, članak 51. prvi stavak UFEU-a i članak 62. UFEU-a mora se tumačiti na način koji njegov opseg ograničava na ono što je nužno potrebno za zaštitu interesa koju te odredbe omogućuju državama članicama⁸⁴. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi i da odstupanje predviđeno u navedenim odredbama mora biti ograničeno samo na djelatnosti koje, uzete same po sebi, predstavljaju izravnu i specifičnu povezanost s izvršavanjem javnih ovlasti⁸⁵.

212. Iz sadržaja spisa, a osobito iz odgovora Mađarske na obrazloženo mišljenje od 27. prosinca 2012. proizlazi da Mađarska samo utvrđuje da se izdavanje bonova smatra javnom i socijalnom zadaćom, a da ne izlaže dokaz izravne i specifične povezanosti s izvršavanjem javnih ovlasti. U tim se okolnostima ne može utvrditi primjenjivost članaka 51. i 62. UFEU-a na predmetnu aktivnost.

81 — Prema mišljenju Mađarske, bonovi Erzsébet istovjetni su takvim obvezama po funkciji i po cilju. U toj komunikaciji Komisija pojašnjuje funkcioniranje tih obveza socijalnih ulaganja i navodi da, „[z]ahvaljujući obvezama sa socijalnim učinkom, privatni ulagatelj općenito financira pružatelja socijalnih usluga za primjenu socijalnog programa. U zamjenu za to, javni sektor obećava („obveza“) da će mu nadoknaditi početno ulaganje i da će mu isplatiti stopu naknade ako se programom na socijalnom planu postignu željeni rezultati“ (bilješka 17.).

82 — Točke 45. do 47. njezinog odgovora na tužbu.

83 — Točka 48. njezinog odgovora na tužbu.

84 — Vidjeti presudu Komisija/Njemačka (C-160/08, EU:C:2010:230, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

85 — *Ibidem* (t. 78. i navedena sudska praksa).

213. S obzirom na sve prethodno navedeno, smatram da aktivnost izdavanja bonova Erzsébet predstavlja gospodarsku aktivnost obuhvaćenu područjem primjene članka 49. i 56. UFEU-a.

214. Još valja ispitati uspostavljaju li se predmetnim mađarskim propisima ograničenja slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, te, ako je primjenjivo, mogu li se ta ograničenja opravdati.

215. Kao prvo, utvrđujem da stranke nisu navele članak 106. UFEU-a tijekom pisanog postupka. U odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi, Komisija je pojasnila da se članak 106. stavak 2. UFEU-a⁸⁶ ne primjenjuje u ovom slučaju jer izdavanje bonova Erzsébet ne predstavlja uslugu od općeg gospodarskog interesa.

216. S obzirom na sadržaj spisa, ne raspoložem dovoljnim elementima da bih mogao ocijeniti predstavlja li aktivnost izdavanja tih bonova uslugu od općeg gospodarskog interesa. Međutim, napominjem da se članak 106. stavak 1. UFEU-a, kojim se upućuje na druge članke materijalnog prava UFEU-a, protivi tome da države članice, u slučaju, među ostalim, poduzeća kojima dodjeljuju posebna ili isključiva prava, donose i ostavljaju na snazi nacionalne propise koji su u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a⁸⁷.

217. Kao drugo, utvrđujem da iz sudske prakse proizlazi da članci 49. i 56. UFEU-a nalažu ukidanje ograničenja slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga i da se sve mjere koje zabranjuju ostvarivanje tih sloboda ili ga ometaju ili čine manje privlačnim moraju shvatiti kao takva ograničenja⁸⁸.

218. Sud je već utvrdio ograničenje navedenih sloboda u predmetu koji se odnosio na nacionalne propise slične propisima na koje se odnosi ovaj postupak, s obzirom na to da je tim propisima jedino centrima za poreznu pomoć dodijeljena isključiva nadležnost da poreznim obveznicima nudi određene usluge savjetovanja i pomoći u području oporezivanja⁸⁹.

219. Naime, Sud je u tom predmetu smatrao da, što se tiče slobodnog pružanja usluga, navedeni propisi, pridržavanjem tih djelatnosti za te centre, „u potpunosti sprječavaju pristup tržištu predmetnih usluga gospodarskim operaterima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama“⁹⁰.

220. Što se tiče slobode poslovnog nastana, Sud je utvrdio da bi se takvim propisima, ograničavanjem mogućnosti osnivanja centara za poreznu pomoć na određene pravne subjekte s registriranim sjedištem u Italiji, „gospodarskim subjektima iz drugih država članica moglo otežati ili čak u potpunosti spriječiti ostvarivanje njihova prava na poslovni nastan u Italiji radi pružanja predmetnih usluga“⁹¹.

86 — Na temelju te odredbe „[p]oduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općega gospodarskog interesa ili koja su po svojoj naravi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima [...] i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, de iure ili de facto, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene“.

87 — Vidjeti u tom smislu presude Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija (T-266/97, EU:T:1999:144, t. 106. i navedenu sudsku praksu); United Pan-Europe Communications Belgium i dr. (C-250/06, EU:C:2007:783, t. 14. i 15.), kao i ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, t. 61.).

88 — Vidjeti presudu Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

89 — Vidjeti presudu Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, t. 32.).

90 — *Ibidem* (t. 33.). Vidjeti također u tom smislu, što se tiče utvrđivanja ograničenja slobodnom pružanju usluga u području igara na sreću, presudu Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

91 — *Ibidem* (t. 34.).

221. Dodajem da je Opći sud Europske unije također smatrao da „flamanski propisi kojima se dodjeljuje isključivo pravo [privatnom televizijskom društvu koje emitira sadržaje na nizozemskom jeziku s poslovnim nastanom u Flandriji] onemogućuju poslovni nastan u Belgiji konkurentskom društvu iz druge države članice koje želi iz Belgije emitirati televizijsko oglašavanje namijenjeno cijeloj Flamanskoj zajednici. Samo to utvrđenje dovoljno [je] kako bi se utvrdila prepreka slobodi poslovnog nastana⁹².

222. U ovom se slučaju mađarskim propisima MNZR-u dodjeljuju isključiva prava za izdavanje bonova Erzsébet.

223. S obzirom na gore navedena rješenja iz sudske prakse, osiguravanje isključivosti u aktivnosti izdavanja tih bonova MNZR-u predstavlja, prema mojem mišljenju, ograničenje slobodnom pružanju usluga, s obzirom na to da je pristup tržištu izdavanja navedenih bonova u potpunosti isključen.

224. Nadalje, smatram da je moguće da pružatelj bez poslovnog nastana u Mađarskoj izdaje bonove za obroke kao što su bonovi Erzsébet. Naime, kao što je pravilno smatrala Komisija na raspravi, takva se aktivnost može obavljati na daljinu, osobito internetom ili telefonom i takav je način funkcioniranja već primijenjen za izdavanje bonova za usluge u Belgiji.

225. Što se tiče slobode poslovnog nastana, smatram da predmetni mađarski propisi sprječavaju ostala poduzeća koja žele izdavati bonove Erzsébet da imaju poslovni nastan u Mađarskoj, tako da predstavljaju ograničenje te slobode.

226. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se ograničavajući nacionalni propisi, koji se primjenjuju na svako poduzeće koje obavlja ili želi obavljati djelatnost na području države članice domaćina, kao što su propisi na koje se odnosi ovaj postupak, mogu opravdati kada služe važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i da ne nadilazi ono što je nužno za njegovo ostvarenje⁹³.

227. Što se tiče opravdanja tih ograničavajućih nacionalnih propisa, utvrđujem da argumentacija Mađarske nije u potpunosti jasna. S obzirom na svoja pismena, Mađarska se ponajprije poziva na tri opravdanja, odnosno na nužnost očuvanja usklađenosti sustava oporezivanja, poboljšanje prehrane stanovništva i financiranje sustava socijalnih usluga.

228. Što se tiče očuvanja usklađenosti sustava oporezivanja, napominjem da Mađarska ne iznosi argumente u prilog svojem stajalištu. Stoga, kao i Komisija, ne razumijem kako bi se dodjelom aktivnosti izdavanja bonova Erzsébet monopolu očuvala usklađenost tog sustava.

229. Što se tiče poboljšanja prehrane stanovništva, Mađarska ne razvija nikakvu argumentaciju kojom se dokazuje da je sustav izdavanja bonova Erzsébet kakav je proveden nužan i da predstavlja najprikladniju mjeru za postizanje tog cilja.

230. U pogledu cilja financiranja sustava socijalnih usluga, Mađarska samo navodi, kao prvo, da je u sadašnjem sustavu izdavanje tih bonova kojima se stječu porezne povlastice integrirano u sustav socijalne zaštite i da funkcionira kao element sustava za financiranje sredstava za socijalni sustav, kao drugo, da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pravo Unije ne utječe nepovoljno na nadležnost država članica za uređivanje svojih sustava socijalne sigurnosti, uključujući nacionalne odredbe namijenjene osiguravanju financijske ravnoteže i, kao treće, da su bonovi Erzsébet jedino financijsko sredstvo za djelatnosti koje se financiraju programom Erzsébet te da bez prihoda od tih bonova ne bi bilo moguće financirati projekt takvog opsega iz državnog proračuna.

92 — Vidjeti presudu Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija (T-266/97, EU:T:1999:144, t. 114.).

93 — Vidjeti presude Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, t. 37. i navedenu sudsku praksu) te DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

231. Prema mišljenju Mađarske, iako se cilj financiranja socijalnih usluga može postići drugim sredstvima, povjeravanje aktivnosti o kojoj je riječ tijelu javnog prava koje je obvezno posvetiti cjelokupnost prihoda definiranom cilju predstavlja učinkovitije sredstvo postizanja tog cilja.

232. U tom pogledu napominjem da iz ustaljene sudske prakse stvarno proizlazi da države članice imaju nadležnost za uređivanje svojih sustava socijalne sigurnosti⁹⁴. Međutim, Sud je naveo da te države članice prilikom izvršavanja te nadležnosti moraju osigurati da neće povrijediti odredbe UFEU-a, a osobito odredbe koje se odnose na načela slobode poslovnog nastana ili slobodnog pružanja usluga⁹⁵. Štoviše, na temelju te sudske prakse, priznaje se da rizik ozbiljnog utjecaja na financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti može sam po sebi predstavljati važan razlog u općem interesu kojim se može opravdati prepreka tim načelima⁹⁶.

233. Međutim, u ovom slučaju, kao što pravilno utvrđuje Komisija, Mađarska ne iznosi elemente kojima se dokazuje da postoji takav rizik od ozbiljnog utjecaja na financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti.

234. Nadalje, smatram, kao i Komisija, da čak i ako bi valjalo priznati postojanje tog važnog razloga u općem interesu, Mađarska je morala dokazati na koji bi način isključivo dodjeljivanje aktivnosti izdavanja bonova Erzsébet MNZR-u predstavljalo nužnu i proporcionalnu mjeru za postizanje cilja financiranja socijalnih usluga.

235. Naime, nacionalna nadležna tijela dužna su dokazati, s jedne strane, da su njihovi propisi nužni za ostvarivanje postavljenog cilja i, s druge strane, da su navedeni propisi u skladu s načelom proporcionalnosti⁹⁷.

236. S obzirom na elemente kojima raspolazem, napominjem da nije uvjerljivo utvrđeno da je Mađarska proučila može li se postavljeni cilj postići drugim, manje ograničavajućim sredstvima⁹⁸. Naime, Mađarska samo tvrdi da sustav kakav je proveden predstavlja najučinkovitiju mjeru, a da tu tvrdnju ne potkrepljuje dokazima.

237. U tim okolnostima smatram da Sud ne može provjeriti jesu li u ovom slučaju ispunjeni uvjeti nužnosti i proporcionalnosti.

238. Osim toga, kao što utvrđuje Komisija, Mađarska je mogla provesti manje ograničavajuće mjere za postizanje cilja financiranja socijalnih usluga.

239. Nadalje, smatram, kao i Komisija, da se prijelazno razdoblje ograničeno na malo više od jednog mjeseca⁹⁹ čini nedovoljnim kako bi se razumno omogućilo dotičnim subjektima da se prilagode novim okolnostima¹⁰⁰. Prema mojem mišljenju, takvo rješenje nameće se tim više što je u ovom slučaju na temelju novih okolnosti došlo do monopolističke situacije na tržištu izdavanja bonova za obroke sa smanjenim poreznim opterećenjem, čime su se istisnuli subjekti koji su prethodno bili aktivni na tom tržištu te je stoga došlo do pada njihovog prihoda¹⁰¹.

94 — Vidjeti u tom smislu presudu Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

95 — *Ibidem* (t. 74. i navedena sudska praksa).

96 — *Ibidem* (t. 85. i navedena sudska praksa).

97 — Vidjeti presudu Komisija/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, t. 47. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također u tom smislu Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, t. 45.), kao i Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

98 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Austrija (C-320/03, EU:C:2005:684, t. 89.).

99 — Između donošenja Zakona br. CLVI iz 2011. 12. studenoga 2011. i njegovog stupanja na snagu 1. siječnja 2012.

100 — Vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Austrija (C-320/03, EU:C:2005:684, t. 90.).

101 — U tom pogledu, kao i Komisija, napominjem da, iako dotični subjekti još uvijek mogu izdavati bonove na koje se i dalje primjenjuje povoljno oporezivanje, kao što su darovni bonovi ili bonovi za početak školske godine, tržišni udjeli tih bonova mali su u odnosu na bonove Erzsébet. Naime, prema mišljenju Komisije, za 2012. godinu, odnosno za godinu koja je slijedila odmah nakon zakonodavne promjene, bonovi Erzsébet činili su tržišni udio od 11,5%, dok je tržišni udio darovnih bonova iznosio 0,4%, a tržišni udio bonova za početak školske godine 0,9%.

240. Naposljetku, za razliku od Mađarske, smatram da nije relevantno upućivanje na sudsku praksu u području igara na sreću kako bi se poduprla tvrdnja da je uspostava javnog monopola za izdavanje bonova Erzsébet opravdana i proporcionalna.

241. U tom pogledu napominjem da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da država članica na temelju svoje diskrecijske ovlasti legitimno može dodijeliti pravo na iskorištavanje igara na sreću samo jednom subjektu¹⁰².

242. Međutim, iz te sudske prakse proizlazi i da se, s jedne strane, odlukom da se upotrijebi sustav isključivog prava dodijeljenog samo jednom subjektu ostvaruje poseban cilj zaštite potrošača od prekomjernog troška na igre na sreću i sprečavanja rizika od prijevara koji nastaje zbog velikih iznosa koji se mogu dobiti u tim igrama na sreću, te da, s druge strane, ograničenja koja proizlaze iz te odluke također moraju odgovarati zahtjevima nediskriminacije i proporcionalnosti¹⁰³.

243. U ovom slučaju, kao što pravilno utvrđuje Komisija, takvi negativni učinci povezani s igrama na sreću, odnosno ovisnost i prijevara, ne postoje u okviru aktivnosti izdavanja bonova Erzsébet. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se ta rješenja iz sudske prakse ne mogu prenijeti na ovaj slučaj.

244. S obzirom na sve prethodno navedeno, smatram da prigovor koji se odnosi na bonove Erzsébet treba prihvatiti.

V – Zaključak

245. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

- tužbu zbog povrede obveze proglasi nedopuštenom u pogledu razloga koji se odnosi na zahtjev ugovornog odnosa s uzajamnim fondom od najmanje pet godina, predviđen člankom 13. Vladine uredbe br. 55/2011 od 12. ožujka 2011. o uređenju izdavanja i upotrebe kartice za slobodno vrijeme Széchenyi;
- tužbu zbog povrede obveze proglasi dopuštenom i osnovanom u pogledu prigovora Mađarskoj da je:
 - isključenjem podružnica stranih poduzeća iz mogućnosti izdavanja elektroničke kartice Széchenyi povrijedila obveze koje ima na temelju članka 14. stavka 3. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu;
 - osiguravanjem mogućnosti izdavanja te kartice grupama društava čiji članovi imaju pravni oblik društava predviđen mađarskim pravom povrijedila obveze koje ima na temelju članka 15. stavka 1., članka 15. stavka 2. točke (b) i članka 15. stavka 3. Direktive 2006/123;
 - propisivanjem postojanja trajnog poslovnog nastana u Mađarskoj kako bi se mogla izdavati navedena kartica povrijedila obveze koje ima na temelju članka 16. stavka 2. točke (a) Direktive 2006/123;
 - dodjeljivanjem isključivih prava na izdavanje bonova kojima se zaposlenicima poduzeća omogućuje stjecanje povlastica u naravi u obliku obroka spremnih za konzumaciju javnom tijelu bez prikladnog prijelaznog razdoblja i prikladnih prijelaznih mjera povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 49. i 56. UFEU-a;

102 — Vidjeti u tom smislu presude Läärä i dr. (C-124/97, EU:C:1999:435, t. 35., 37. i 39.); Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, t. 37.), te Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 48. i 49.).

103 — *Ibidem* (redom, t. 37. i 39.; t. 31. i 36., kao i t. 48. i 50.).

- odbije tužbu u preostalom dijelu;
- naloži Europskoj komisiji i Mađarskoj snošenje vlastitih troškova.