



## Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (didžioji kolegija) SPRENDIMAS

2016 m. vasario 23 d.\*

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — Direktyva 2006/123/EB — 14–16 straipsniai — SESV 49 straipsnis — Įsisteigimo laisvė — SESV 56 straipsnis — Laisvė teikti paslaugas — Apgyvandinimo, laisvalaikio ir (arba) maisto kuponų, kuriuos palankiomis mokestinėmis sąlygomis darbdaviai išduoda savo darbuotojams, išdavimo sąlygos — Apribojimai — Monopolis“

Byloje C-179/14

dėl 2014 m. balandžio 10 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

**Europos Komisija**, atstovaujama A. Tokár ir E. Montaguti, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

**Vengriją**, atstovaujamą M. Z. Fehér ir G. Koós,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (didžioji kolegija),

kurį sudaro pirmininkas K. Lenaerts, kolegijų pirmininkai R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen ir C. Lycourgos, teisėjai A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (pranešėjas) ir K. Jürimäe,

generalinis advokatas Y. Bot,

posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2015 m. gegužės 12 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2015 m. rugsėjo 17 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

\* Proceso kalba: vengrų.

## Sprendimą

### 1 Ieškiniu Europos Komisija Teisingumo Teismo prašo:

- pripažinti, kad nustatydamą ir toliau taikydama laisvalaikio kortelės *Széchenyi* (toliau – SZÉP kortelė) sistemą, numatytą 2011 m. balandžio 12 d. Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011, reglamentuojančiame laisvalaikio kortelės *Széchenyi* išdavimą ir naudojimą, iš dalies pakeistame 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu Nr. CLVI dėl tam tikrų mokestinių įstatymų ir kitų įstatymų, susijusių su šiais mokestiniais įstatymais, pakeitimo (toliau – Vyriausybės dekretas Nr. 55/2011), Vengrija pažeidė 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, p. 36), nes:
  - pagal minėto vyriausybės dekreto 13 straipsnį, aiškinamą kartu su 1993 m. Savidraudos fondų įstatymo Nr. XCVI (toliau – Savidraudos įstatymas) 2 straipsnio 2 dalies d punktu, 1997 m. Įstatymo Nr. CXXXII dėl užsienyje buveinę turinčių įmonių filialų ir komercinių atstovybių (toliau – Filialų įstatymas) 2 straipsnio b punktu ir 2006 m. Įstatymo Nr. IV dėl komercinių bendrovių (toliau – Komercinių bendrovių įstatymas) 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, filialams neleidžiama išduoti SZÉP kortelės, todėl pažeidžiamas šios direktyvos 14 straipsnio 3 punktas bei 15 straipsnio 2 dalies b punktas,
  - minėtu 13 straipsniu, aiškinamu kartu su tomis pačiomis nacionalinės teisės nuostatomis, kuriomis, atsižvelgiant į to paties 13 straipsnio a–c punktuose nustatytų sąlygų laikymąsi, nepripažįstama grupių, kurių patronuojančioji bendrovė nėra pagal Vengrijos teisę įsteigta bendrovė ir kurių nariai pagal Vengrijos teisę nėra bendrovės, veikla, pažeidžiama minėtos direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies b punktas ir 3 dalis,
  - pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnį, aiškinamą kartu su tomis pačiomis nacionalinės teisės nuostatomis, galimybė išduoti SZÉP kortelę suteikiama tik bankams ir finansų įstaigoms, nes tik šie subjektai gali įvykdyti minėtame 13 straipsnyje nustatytas sąlygas, ir taip pažeidžiama tos pačios direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies d punktas ir 3 dalis,
  - minėtas 13 straipsnis prieštarauja Direktyvos 2006/123 16 straipsniui tiek, kiek jame SZÉP kortelės išdavimo tikslais nustatyta buveinės buvimo Vengrijoje sąlyga;
- subsidiariai, jeigu šiame punkte nurodytos Direktyvos 2006/123 nuostatos neapimtų minėtų nacionalinės teisės nuostatų, pripažinti, kad Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011 reglamentuojama SZÉP kortelės sistema prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams;
- pripažinti, kad 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu Nr. CLVI ir 2012 m. liepos 6 d. Įstatymu Nr. CIII dėl *Erzsébet* programos (toliau – *Erzsébet* įstatymas) reglamentuojama *Erzsébet* kuponų sistema, kuria viešųjų organizacijų naudai šalto maisto kuponų išdavimo srityje sukuriamas monopolis ir kuriai įsigaliooti nebuvo nustatytas nei pereinamasis laikotarpis, nei tinkamos pereinamojo laikotarpio priemonės, prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, nes 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalyje ir 477 straipsnyje bei *Erzsébet* įstatymo 2 straipsnio 1 ir 2 dalyse, 6 bei 7 straipsniuose numatyti neproporcingi apribojimai.

## Teisinis pagrindas

### *Sjungos teisė*

2 Direktyvos 2006/123 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 ir 73 konstatuojamosiose dalyse skelbiama:

„(2) Konkurencinga paslaugų rinka yra būtina siekiant skatinti Europos Sąjungos ekonomikos augimą ir darbo vietų kūrimą. Šiuo metu daug kliūčių vidaus rinkoje neleidžia teikėjams, ypač mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVI), išplėsti savo veiklą už nacionalinių sienų ir naudotis visomis vidaus rinkos teikiamomis galimybėmis. Visa tai silpnina pasaulinį Europos Sąjungos teikėjų konkurencingumą. Laisva rinka, reikalaujanti iš valstybių narių panaikinti peržengiančio sieną paslaugų teikimo apribojimus, kartu didinant skaidrumą ir gerinant vartotojų informavimą, suteiktų vartotojams didesnę pasirinkimą ir pasiūlytų geresnių paslaugų žemesnėmis kainomis.

<...>

(5) Todėl būtina pašalinti kliūtis valstybėse narėse veikiančių teikėjų įsisteigimo laisvei ir laisvam paslaugų judėjimui tarp valstybių narių bei užtikrinti gavėjams ir teikėjams būtiną teisinį tikrumą, kad jie galėtų praktiškai naudotis šiomis dviem Sutartyje įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis. Kadangi kliūtys paslaugų vidaus rinkoje turi įtakos subjektams, kurie pageidauja įsisteigti kitose valstybėse narėse, ir subjektams, kurie teikia paslaugą kitoje valstybėje narėje, bet ten neišsisteigia, būtina suteikti teikėjams galimybę plėtoti jų veiklą vidaus rinkoje ir įsisteigiant valstybėje narėje, ir pasinaudojant laisvu paslaugų judėjimu. Teikėjai privalo turėti galimybę rinktis tarp šių dviejų laisvių, atsižvelgiant į savo augimo strategiją kiekvienoje valstybėje narėje.

<...>

(18) Finansinės paslaugos neturėtų patekti į šios direktyvos taikymo sritį, kadangi šią veiklą apima specialūs Bendrijos teisės aktai, kurių kaip ir šios direktyvos tikslas yra sukurti tikrą paslaugų vidaus rinką. Todėl ši išimtis turėtų apimti visas finansines paslaugas: bankininkystę, kreditavimą, draudimą, įskaitant ir perdraudimą, profesines ar asmenines pensijas, vertybinius popierius, investicijas, fondus, mokėjimus ir investicines konsultacijas, įskaitant paslaugas, išvardytas 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo I priede [(OL L 177, p. 1)].

<...>

(36) Teikėjo sąvoka turėtų apimti bet kurį fizinį asmenį, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet kuris juridinis asmuo, kuris joje vykdo paslaugų teikimo veiklą valstybėje narėje naudodamasis įsisteigimo laisve arba laisvu paslaugų judėjimu. Teikėjo sąvoka turėtų apimti ne tik peržengiantį sieną paslaugų teikimą, remiantis laisve teikti paslaugas, bet taip pat turėtų apimti ir tuos atvejus, kai subjektas įsisteigia valstybėje narėje, siekdamas ten plėtoti savo paslaugų veiklą. <...>

(37) Vieta, kurioje įsisteigęs paslaugų teikėjas, turėtų būti nustatyta vadovaujantis Teisingumo Teismo teismine praktika, pagal kurią įsisteigimo sąvoka apima faktinį ekonominės veiklos vykdymą neribotam laikui įsteigiant nuolatinį subjektą. <...> Šis subjektas neprivalo būti pavaldžioji įmonė, filialas ar atstovybė, bet gali būti biuras, kuriam vadovauja teikėjo personalas arba nepriklausomas asmuo, turintis ilgalaikius įgaliojimus atstovauti įmonei, kaip yra atstovybės atveju. <...>

<...>

(40) Svarbių visuomenės interesų, kurie minimi tam tikrose šios direktyvos nuostatose, sąvoka išsivystė su [SESV 49 ir 56 straipsniais] susijusioje Teisingumo Teismo praktikoje ir gali būti vystoma toliau. Teisingumo Teismo praktikos pripažįstama samprata apima bent tokias sritis: <...> paslaugų gavėjų apsauga; vartotojų apsauga; <...> kreditorių apsauga <...>

<...>

(64) Siekiant sukurti tikrą vidaus paslaugų rinką, būtina panaikinti visus įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo apribojimus, kurie vis dar yra įtvirtinti kai kurių valstybių narių įstatymuose ir yra nesuderinami su [SESV 49 ir 56 straipsniais]. Draustini apribojimai pirmiausia daro poveikį vidaus paslaugų rinkai ir jie turėtų būti kuo greičiau sistemingai šalinami.

(65) Įsisteigimo laisvė grindžiama visų pirma vienodo požiūrio principu, kuris draudžia ne tik diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir netiesioginę diskriminaciją dėl kitų priežasčių, galinčių turėti tokių pat pasekmių. Taigi teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo vykdymui valstybėje narėje – nesvarbu, ar tai pagrindinė, ar šalutinė veikla – negalėtų būti taikomi įsisteigimo vietos, gyvenamosios vietos, nuolatinės gyvenamosios vietos arba vertimosi paslaugų teikimu kaip pagrindine veikla kriterijai. <...>

<...>

(73) Tarp nagrinėtinų reikalavimų yra nacionalinės taisyklės, kurios dėl kitų nei profesinė kvalifikacija priežasčių tik tam tikriems teikėjams suteikia teisę verstis tam tikra veikla. Šie reikalavimai taip pat apima teikėjo prievolės rinktis tam tikrą teisinę formą, pirmiausia būti juridiniu asmeniu, individualiąja įmone, pelno nesiekiančia organizacija arba įmone, kurią valdo tik fiziniai asmenys <...>“

3 Direktyvos 2006/123 1 straipsnio „Dalykas“ 1 dalyje numatyta:

„Šioje direktyvoje pateikiamos bendrosios nuostatos, skirtos padėti paslaugų teikėjams naudotis įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti, kartu užtikrinant aukštą paslaugų kokybę.“

4 Minėtos direktyvos 2 straipsnyje „Taikymo sritis“ skelbiama:

„1. Ši direktyva taikoma valstybėje narėje įsisteigusiu teikėjų teikiamoms paslaugoms.

2. Ši direktyva netaikoma šioms veiklos rūšims:

<...>

b) finansinėms paslaugoms, tokioms kaip, bankų, kreditavimo, draudimo ir perdraudimo, profesinių ar asmeninių pensijų, vertybinių popierių, investicijų, fondų, mokėjimo ir investavimo konsultacijų paslaugoms, įskaitant Direktyvos 2006/48/EB I priede išvardytas paslaugas;

<...>“

5 Tos pačios direktyvos 4 straipsnyje skelbiama:

„Šioje direktyvoje vartojami tokie apibrėžimai:

1) paslauga – tai bet kokia savarankiška, paprastai už užmokestį atliekama ekonominė veikla, kaip nurodyta [SESV 57] straipsnyje;

2) teikėjas – tai bet koks fizinis asmuo, kuris yra valstybės narės pilietis, arba bet koks valstybėje narėje įsisteigęs juridinis asmuo, kaip nurodyta [SESV 54] straipsnyje, ir siūlantis arba teikiantis paslaugą;

<...>

4) įsisteigimo valstybė narė – tai valstybė narė, kurios teritorijoje yra įsisteigęs atitinkamos paslaugos teikėjas;

5) įsisteigimas – tai faktinis teikėjo vertimasis ekonomine veikla, kaip nurodyta [SESV 49] straipsnyje, neribotą laiką ir naudojantis stabilia infrastruktūra, kurioje faktiškai teikiamos paslaugos;

<...>

8) svarbūs visuomenės interesai – tai priežastys, pripažintos tokiais Teisingumo Teismo praktikoje, įskaitant: <...> vartotojų, paslaugų gavėjų <...> apsaugą <...>

<...>

10) valstybė narė, kurioje teikiama paslauga – tai valstybė narė, kurioje paslaugą teikia teikėjas, įsisteigęs kitoje valstybėje narėje;

<...>“

6 Direktyvos 2006/123 III skyrius pavadintas „Teikėjų įsisteigimo laisvė“. Jame yra 2 skirsnis „Draudžiami arba vertintini reikalavimai“, kuriame yra šios direktyvos 14 ir 15 straipsniai.

7 Minėtos direktyvos 14 straipsnyje „Draudžiami reikalavimai“ numatyta:

„Valstybės narės nekelia teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui savo teritorijoje nė vieno iš šių reikalavimų:

<...>

3) teikėjo laisvės rinktis pagrindinės ar antrinės buveinės steigimą apribojimai, ypač teikėjo įsipareigojimas turėti savo pagrindinę buveinę atitinkamos valstybės narės teritorijoje, arba laisvės pasirinkti atstovybės, filialo arba pavaldžiosios įmonės steigimo formą apribojimai;

<...>“

8 Tos pačios direktyvos 15 straipsnyje „Vertintini reikalavimai“, be kita ko, numatyta:

„1. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą taikomi kurie nors 2 dalyje išvardyti reikalavimai, ir užtikrina, kad visi tokie reikalavimai atitiktų 3 dalyje nustatytas sąlygas. Valstybės narės pakeičia savo įstatymus ir kitus teisės aktus taip, kad jie atitiktų minėtas sąlygas.

2. Valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymui taikomas kuris nors iš šių nediskriminacinių reikalavimų:

<...>

b) teikėjo įsipareigojimas turėti tam tikrą teisinę formą;

<...>

- d) reikalavimai, išskyrus susijusius su klausimais, kuriems taikoma Direktyva 2005/36/EB, arba numatytais kituose Bendrijos aktuose, suteikiantys teisę dėl ypatingo paslaugų pobūdžio teikti šias paslaugas tik tam tikriems teikėjams;

<...>

3. Valstybės narės patikrina, kad 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitiktų šias sąlygas:

- a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;
- b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;
- c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti; ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.

<...>

6. Nuo 2006 m. gruodžio 28 d. valstybės narės nenustato jokių naujų 2 dalyje minėto pobūdžio reikalavimų, jeigu tokie reikalavimai neatitinka 3 dalyje nustatytų sąlygų.

<...>“

- 9 Direktyvos 2006/123 IV skyrius pavadintas „Laisvas paslaugų judėjimas“. Jame yra 1 skirsnis „Laisvė teikti paslaugas ir su tuo susijusios nukrypti leidžiančios nuostatos“, kuriame yra šios direktyvos 16 straipsnis „Laisvė teikti paslaugas“; jame numatyta:

„1. Valstybės narės gerbia teikėjų teisę teikti paslaugas ne toje valstybėje narėje, kurioje jie yra įsisteigę.

Valstybė narė, kurioje teikiama paslauga, savo teritorijoje užtikrina nevaržomą teisę teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą.

Valstybės narės savo teritorijoje neapriboja teisės teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklos vykdymo jokiais reikalavimais, kuriais būtų pažeidžiami šie principai:

- a) nediskriminavimas: reikalavimas neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis pagal pilietybę arba pagal valstybę narę, kurioje juridinis asmuo įsisteigęs;
- b) būtinybė: reikalavimas turi būti pagrįstas viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais;
- c) proporcingumas: reikalavimas turi būti tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir juo neturi būti reikalaujama daugiau, nei reikia tokiam tikslui.

2. Valstybės narės negali apriboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio teikėjo laisvės teikti paslaugas, nustatydamos tokius reikalavimus:

- a) reikalavimą teikėjui būti įsisteigusiam tos valstybės narės teritorijoje;

<...>

3. Valstybei narei, į kurią atvyksta teikėjas, nekliudoma taikyti paslaugų teikimo reikalavimų, jei jie pagrįsti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais, ir jeigu laikomasi 1 dalies nuostatų. <...>

<...>“

### Vengrijos teisė

#### Fizinių asmenų pajamų mokesčio įstatymas

- 10 1995 m. Fizinių asmenų pajamų mokesčio įstatymo Nr. CXVII (toliau – Pajamų mokesčio įstatymas) 71 straipsnyje darbdaviams leidžiama savo samdomiesiems darbuotojams teikti lengvatas natūra palankiomis mokestinėmis sąlygomis.
- 11 Pajamų mokesčio įstatymo redakcijos, iš dalies pakeistos 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu Nr. CLVI, įsigaliojusios, remiantis pastarojo įstatymo 477 straipsniu, 2012 m. sausio 1 d., 71 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Darbdavio samdomam darbuotojui teikiamomis lengvatomis natūra laikoma:

<...>

b) <...>;

bb) iš pajamų, skiriamų *Erzsébet* kuponų forma, pajamų dalis, neviršijanti 5 000 [Vengrijos forintų (HUF) (apytiksliai 16 eurų)] [suma siekė 8 000 HUF (apytiksliai 26 eurus) nuo 2013 m. sausio 1 d.], per mėnesį, skiriama už kiekvieną mėnesį nuo teisinių santykių, kurie yra šios lengvatos pagrindas, pradžios (net ir atgaline data tais pačiais mokestiniais metais);

c) lengvatos, susijusios su [SZÉP kortele];

ca) parama, neviršijanti 225 000 HUF [(apytiksliai 720 eurų)] tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją teikia keli teikėjai, pervedama į kortelės „apgyvendinimo“ subsąskaitą, naudotiną [Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011] numatytų apgyvendinimo paslaugų tikslais;

cb) parama, neviršijanti 150 000 HUF [(apytiksliai 480 eurų)] tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją skiria keli teikėjai, pervedama į kortelės „maitinimo“ subsąskaitą, naudotiną [Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011] numatytoms maitinimo paslaugoms, teikiamoms karšto maisto įstaigose (įeina maitinimas darbo vietoje);

cc) parama, neviršijanti 75 000 HUF [(apytiksliai 240 eurų)] tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją teikia keli teikėjai, pervedama į kortelės „laisvalaikio“ subsąskaitą, naudotiną [Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011] numatytoms paslaugoms, skirtoms laisvalaikiui, rekreacijai ir sveikatos apsaugai;

<...>“

- 12 Pagal Pajamų mokesčio, iš dalies pakeisto 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalimi, 3 straipsnio 87 punktą:

„Šiame įstatyme:

<...>

87) *Erzsébet* kuponai: [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Vengrijos nacionalinis laisvalaikio fondas, toliau – FNHV)] elektronine arba popierine forma išduoti kuponai, naudotini įsigyjant vartoti paruoštą maistą <...>.“

Vyriausybės dekretas Nr. 55/2011

13 Pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 2 straipsnio 2 dalies a punktą SZÉP kortelė „yra naudojama tik siekiant identifikuoti paramą gaunantį samdomą darbuotoją, jo šeimos narius, darbdavį ir paslaugų teikėją, ir nėra skirta nei elektroniniams pinigams laikyti, nei tiesioginėms mokėjimo operacijoms vykdyti“.

14 Minėto dekreto 13 straipsnyje numatyta:

„Išduoti [SZÉP] kortelę gali kiekvienas paslaugų teikėjas, kaip tai suprantama pagal [Savidraudos įstatymo] 2 straipsnio 2 dalies d punktą, išskyrus fizinius asmenis ir paslaugų teikėjus, susijusius sutartimi su minėtu paslaugų teikėju, kuris buvo įsteigtas neapibrėžtam laikotarpiui arba apibrėžtam bent penkerių metų laikotarpiui, skaičiuojamam nuo kortelės išdavimo dienos, ir kuris kartu su ta pačia komercine bendrove, pripažinta bendrovių grupe arba faktiškai veikiančia kaip bendrovių grupė, kaip tai suprantama pagal [Komerčių bendrovių įstatymą], arba kartu su Savidraudos įstatymo 2 straipsnio 2 dalies a punkte apibrėžtu savidraudos fondu, su kuriuo paslaugų teikėjas bent penkerius metus palaiko sutartinius santykius, išskyrus indėlių ir investicinio turto valdymo veiklą, ir atitinka kiekvieną iš toliau nurodytų sąlygų:

- a) turi klientų priėmimo biurą kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų;
- b) pastaraisiais pasibaigusiais finansiniais metais teikdamas mokėjimo paslaugas pats išdavė bent 100 000 kitų mokėjimo priemonių nei gryniesi pinigai;
- c) turi bent dvejų metų patirtį elektroninių kortelių, suteikiančių teisę į lengvatas natūra, kaip tai suprantama pagal [Pajamų mokesčio įstatymo] 71 straipsnį, išdavimo srityje ir pagal pastarųjų pasibaigusią finansinių metų duomenis išdavė daugiau kaip 25 000 kuponų kortelių.

<...>“

Savidraudos įstatymas

15 Savidraudos įstatymo 2 straipsnio 2 dalies a ir d punktuose yra tokie apibrėžimai:

„a) savanoriški savidraudos fondai (toliau – savidraudos fondai) – tai fizinių asmenų įsteigta asociacija (toliau – savidraudos fondo nariai) remiantis autonomiškumu, abipusiškumu, solidarumu ir savanorišku dalyvavimu, organizuojanti ir finansuojanti paslaugas, papildančias, kompensuojančias ar pakeičiančias socialinės apsaugos teikiamas paslaugas, taip pat paslaugas, skatinančias saugoti sveikatą (toliau – paslaugos). Savidraudos fondas organizuoja, finansuoja ir teikia šias paslaugas rinkdamas savo narių reguliarias įmokas, remiantis individualių sąskaitų valdymu. Valdymo ir atsakomybės taisyklės, taip pat įgaliojimai, susiję su savidraudos fondo veikla, numatyti šiame įstatyme;

<...>

d) paslaugų teikėjai – tai visi fiziniai, juridiniai asmenys ir komercinės bendrovės, neturinčios teisinio subjektiškumo, kurie pagal sutartį su savidraudos fondu jo vardu atlieka operacijas, priskiriamas prie savidraudos fondo veiklos, dėl kurių ši veikla yra įmanoma arba kurias atliekant padedama



šià veiklą vykdyti, arba jie patys teikia savidraudos fondui būdingas paslaugas, išskyrus ligonių kasų paslaugų teikėjus. Konkrečiai kalbant, paslaugų teikėju laikomas kiekvienas asmuo, savidraudos fondo sąskaita vykdomas pirmą apibrėžtas depozitoriaus funkcijas ar įgaliotas savidraudos fondo vykdyti šias įmokų mokėjimo operacijas ir (arba) užtikrinti jos apskaitos ir registrų valdymą, taip pat visi asmenys, kurių pareigos yra įdarbinti savidraudos fondo narius arba kurie vykdo paslaugų organizavimo veiklą ligonių kasų sąskaita. Paslaugų teikėju laikomi ir asmenys, kurie vykdo operacijas savidraudos fondu atžvilgiu, kaip apibrėžta pirmą, remiantis sutartimi, sudaryta su šiame punkte nurodytu paslaugų teikėju.“

#### Komercinių bendrovių įstatymas

- 16 Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Šiuo įstatymu reglamentuojamas komercinių bendrovių, turinčių buveinę Vengrijos teritorijoje, įsteigimas, veiklos organizavimas ir funkcionavimas <...>“

- 17 Minėto įstatymo 2 straipsnyje numatyta:

„1. Komercinė bendrovė gali būti įsteigta tik šiame įstatyme numatyta forma.

2. Tikrosios ūkinės bendrijos (TŪB) ir paprastosios komanditinės ūkinės bendrijos (PKŪB) neturi teisinio subjektiškumo. Teisinį subjektiškumą turi uždarnosios akcinės bendrovės (UAB) ir akcinės bendrovės (AB).“

- 18 Dėl pripažintų bendrovių grupių to paties įstatymo 55 straipsnyje numatyta:

„1. Pagal Apskaitos įstatymo nuostatas komercinė bendrovė, privalanti pateikti metines konsoliduotas ataskaitas (dominuojančioji bendrovė), ir akcinė bendrovė arba uždaroji akcinė bendrovė, kuriai dominuojančioji bendrovė daro lemiamą įtaką, kaip tai suprantama pagal Apskaitos įstatymą (kontroliuojamoji bendrovė), gali nuspręsti veikti kaip pripažinta bendrovių grupė, tarpusavyje sudarydamos dominavimo sutartį, kad siektų joms bendrų komercinių tikslų.

<...>

3. Pripažintos bendrovių grupės veiklos įregistravimas komerciniame ir bendrovių registre nesukuria atskiro nuo grupę sudarančių komercinių bendrovių teisės subjekto.“

- 19 Komercinių bendrovių įstatymo 64 straipsnio 1 dalyje skelbiama:

„60 straipsnio nuostatos taikytinos net ir nesant dominavimo sutarties ir pripažintos bendrovių grupės įregistravimo su sąlyga, kad po ilgalaikio ir nepertraukiamo dominuojančiosios bendrovės ir kontroliuojamosios bendrovės (-ių) bendradarbiavimo bent trejus metus komercinės bendrovės, priklausančios tai pačiai bendrovių grupei, vykdo savo veiklą pagal tą pačią komercinę strategiją, o jų faktinis elgesys užtikrina numatomą ir subalansuotą grupės veiklos nulemtų pranašumų ir trūkumų paskirstymą.“

#### Filialų įstatymas

- 20 Filialų įstatymo 2 straipsnio b punkte skelbiama:

„Šiame įstatyme:

<...>

- b) filialas – užsienio įmonės veiklos padalinys, neturintis teisinio subjektiškumo, tačiau turintis komercinę autonomiją, įregistruotas nacionaliniame komercijos ir bendrovių registre kaip užsienio įmonės filialas, kaip savarankiška bendrovės forma.“

#### *Erzsébet* įstatymas

- 21 *Erzsébet* įstatymo 1 straipsnyje numatyta:

„*Erzsébet* programa siekiama pagal esamą sistemą reikšmingai sumažinti socialiai remtinų asmenų, visų pirma vaikų, kurie neturi galimybės maitintis kelis kartus per dieną, suteikiant galimybę jiems gauti sveiką maistą, pritaikytą jų amžiui, būti tokios sveikatos būklės, kuri yra būtina siekiant įgyti žinių, ir regeneracijai būtiną poilsį, skaičių.“

- 22 Minėto įstatymo 2 straipsnyje skelbiama:

„1. Šiame įstatyme:

- a) *Erzsébet* programa – programa ir bet kuri socialinio pobūdžio paslauga, kurią valstybė organizuoja ir įgyvendina siekdama 1 straipsnyje nurodytų tikslų ir kuria nesiekama pelno rinkoje;
- b) *Erzsébet* kuponai – [FNHV] išduodami kuponai, naudotini:
- ba) vartoti paruoštam maistui ir karšto maisto paslaugoms restoranuose pirkti;
  - bb) nustatytoms prekėms ir paslaugoms pirkti sumokant pirkėjui tenkanti mokesť arba atleidžiant nuo jo;
  - bc) prekėms ar paslaugoms, būtinoms auklėti vaikus ir jų priežiūrai, pirkti;
  - bd) įstatyme nustatytoms prekėms ir paslaugoms pirkti socialiniais tikslais.

2. *Erzsébet* programos įgyvendinimą užtikrina [FNHL].

<...>“

- 23 FNHL yra viešuosius poreikius tenkinantis fondas, įregistruotas Vengrijoje. Jis valdo jam suteiktą turtą, skirtą socialinėms atostogoms, susijusioms paslaugoms ir išmokoms teikti ir kitoms socialinio pobūdžio programoms įgyvendinti.
- 24 *Erzsébet* įstatymo 6 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „siekdamas įvykdyti užduotis, susijusias su *Erzsébet* programa, [FNHL] gali sudaryti sutartis su civiliniais subjektais, komercinėmis bendrovėmis ir visais kitais fiziniais ar juridiniais asmenimis“.
- 25 Minėto įstatymo 7 straipsnyje nurodyta jo įsigaliojimo data.

#### **Ikiteisminė procedūra ir procesas Teisingumo Teisme**

- 26 Manydama, kad 2011 m. priėmusi naujus nacionalinės teisės aktus, susijusius su maisto, laisvalaikio ir atostogų kuponais, Vengrija neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2006/123 9, 10 straipsnius, 14 straipsnio 3 punktą, 15 straipsnio 1 dalį, 2 dalies b ir d punktus bei 3 dalį ir 16 straipsnį, taip pat SESV 49 bei 56 straipsnius, Komisija 2012 m. birželio 21 d. nusiuntė šiai valstybei narei oficialų pranešimą. Ši į jį atsakė 2012 m. liepos 20 d. raštu, jame ginčijo konstatuotus pažeidimus.

- 27 2012 m. lapkričio 22 d. Komisija priėmė pagrįstą nuomonę, joje tvirtino, kad minėtais nacionalinės teisės aktais pažeistos Komisijos oficialiame pranešime nurodytos Sąjungos teisės nuostatos, išskyrus minėtos direktyvos 10 straipsnį, kurio pažeidimas jau nebuvo nurodytas. Todėl minėta institucija nurodė Vengrijai per vieną mėnesį nuo šios pagrįstos nuomonės gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsizvelgta.
- 28 Kadangi Komisijos netenkino šios valstybės narės jai adresuotame 2012 m. gruodžio 27 d. atsakyme pateikti paaiškinimai, ji nusprendė pareikšti šį ieškinį.

### **Dėl ieškinio**

- 29 Ieškinyje Komisija formuluoja įvairius kaltinimus, susijusius su sąlygomis, kurios Vengrijos teisės aktuose taikomos išduodant tam tikras priemones palankiomis mokestinėmis sąlygomis; pateikę šias priemones darbuotojai gali iš paslaugų teikėjų gauti tam tikrų apgyvendinimo, laisvalaikio ir (arba) maitinimo paslaugų kaip darbdavio savo darbuotojams taikomų lengvatų natūra.
- 30 Šiuo atveju minėti kaltinimai konkrečiai susiję su teisės tvarka, taikoma dviem iš šių priemonių, t. y. pirma, SZÉP kortelei ir, antra, *Erzsébet* kuponams; jos bus nagrinėjamos viena po kitos.

### *Dėl kaltinimų, susijusių su SZÉP kortelės išdavimo sąlygomis*

- 31 Komisija konkrečiai pažymi, kad pagal Pajamų mokesčio įstatymo 71 straipsnio 1 dalį restoranų ir viešųjų maitinimo įstaigų, išskyrus darbo valgyklas, paslaugos gali būti kvalifikuojamos kaip lengvatoms natūra, kaip tai suprantama pagal minėtą įstatymą, tik jei naudojama SZÉP kortelė.
- 32 Minėtos kortelės išdavimo sąlygos, skelbiamos Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnyje, šiuo klausimu yra ribojančios, nes tik labai ribotas skaičius įmonių gali išduoti tokias korteles.
- 33 Ieškinyje Komisija visų pirma nurodo tai, kad dėl šio ribojamojo pobūdžio minėtos sąlygos įvairiais aspektais pažeidžia Direktyvos 2006/123 14–16 straipsnius. Papildomai ji tvirtina, kad tomis pačiomis sąlygomis pažeidžiami SESV 49 ir 56 straipsniai.

### *Dėl kaltinimų, susijusių su Direktyvos 2006/123 pažeidimu*

- 34 Visų pirma reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš šalių pateiktų paaiškinimų, SZÉP kortelė yra palankiomis mokestinėmis sąlygomis taikoma priemonė, ją pateikę darbuotojai gali pasinaudoti specialiomis paslaugomis, kurias teikia sutartiniais ryšiais su kortelę išdavusiu subjektu susiję paslaugų teikėjai, t. y. apgyvendinimo paslaugomis, tam tikromis laisvalaikio ir maitinimo paslaugomis, kaip lengvatomis natūra, kurias suteikia šiems darbuotojams juos samdantis darbdavys, o minėtiems paslaugų teikėjams vėliau atlygina šis kortelės išdavęs subjektas pagal sutartinius įsipareigojimus, saistančius pastarąjį su darbdaviu.
- 35 Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 2 straipsnio 2 dalies a punkte savo ruožtu patikslinama, kad SZÉP kortelė yra naudojama tik identifikuoti samdomąjį darbuotoją ir paslaugų teikėją ir nėra skirta nei elektroniniams pinigams laikyti, nei tiesioginėms mokėjimo operacijoms vykdyti.
- 36 Todėl, kaip savo išvados 62–65 punktuose nurodė generalinis advokatas, šios kortelės išdavimo veiklos negalima laikyti „finansine paslauga“, pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 2 dalies b punktą nepriskiriama jos taikymo sričiai, o to Vengrijos vyriausybė neginčijo Teisingumo Teisme.

– Dėl pirmojo kaltinimo, susijusio su Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punkto ir 15 straipsnio 2 dalies b punkto pažeidimu

#### Šalių argumentai

- 37 Savo pirmuoju kaltinimu, suformuluotu ieškinio reikalavimuose, Komisija prašo Teisingumo Teismo konstatuoti, kad, nenumačius galimybės filialams išduoti SZÉP kortelės, Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsniu, aiškinamu kartu su Savidraudos įstatymo 2 straipsnio 2 dalies d punktu, Filialų įstatymo 2 straipsnio b punktu ir Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas ir 15 straipsnio 2 dalies b punktas.
- 38 Teisingumo Teismui pateikus klausimą, Komisija vis dėlto per posėdį nurodė, kad atsisako šio kaltinimo antrosios dalies, susijusios su minėtos direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkto pažeidimu.
- 39 Dėl kaltinimo dalies, susijusios su tos pačios direktyvos 14 straipsnio 3 punkto pažeidimu, Komisija tvirtina, kad iš šio sprendimo 37 punkte minėtų nacionalinės teisės nuostatų matyti, kad užsienio bendrovių filialai negali būti „paslaugų teikėjai“, kaip tai suprantama pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnį, todėl jiems neleidžiama išduoti SZÉP korteles.
- 40 Tokia išimtis pažeidžia Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktą, pagal kurį draudžiama valstybėms narėms absoliučiai ir atmetant bet kokią pateisinimo galimybę paslaugų teikimo veiklą savo teritorijoje sieti su reikalavimu, kuris riboja teikėjo laisvę rinktis pagrindinės ar antrinės buveinės steigimą, įskaitant apribojimus, nustatytus laisvei pasirinkti įsisteigimą atstovybės, filialo ar dukterinės bendrovės forma.
- 41 Į tai atsakydama, Vengrijos vyriausybė iš esmės tvirtina: kadangi draudimo taikymas užsienio bendrovių filialams leidžia užtikrinti tai, kad SZÉP kortelės išduodantis asmuo būtų tinkamai integruotas į Vengrijos ekonominį gyvenimą, todėl turėtų reikiamos patirties ir infrastruktūros, tokia priemonė pateisinama atsižvelgiant į šiuo atveju siekiamus vartotojų, t. y. darbuotojų, SZÉP kortelės naudotojų, ir kreditorių, t. y. paslaugų teikėjų, kurie sutinka naudoti tokias korteles, apsaugos nuo rizikos, susijusios su šio kortelės išduodančio asmens nemokumu, tikslus.

#### Teisingumo Teismo vertinimas

- 42 Visų pirma reikia pažymėti, kad šalys neginčija, jog pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnį, aiškinamą kartu su kitomis nacionalinės teisės nuostatomis, nurodytomis šio sprendimo 37 punkte, kitose valstybėse narėse įsteigtų bendrovių Vengrijos filialams neleidžiama vykdyti veiklos Vengrijoje išduodant SZÉP korteles.
- 43 Šiuo klausimu reikia priminti, jog pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnį draudžiama, kad teisei teikti paslaugas ar paslaugų teikimo veiklai vykdyti savo teritorijoje valstybės narės keltų vieną iš jo 1–8 punktuose išvardytų reikalavimų, ir jos pirmiausia įpareigojamos sistemingai naikinti šiuos reikalavimus (Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 26 punktas).
- 44 Tarp tokių draudžiamų reikalavimų yra, be kita ko, kaip matyti iš minėtos direktyvos 14 straipsnio 3 punkto, reikalavimai, kurie riboja teikėjo laisvę pasirinkti pagrindinį ar antraeilį įsisteigimą ir įsisteigimo atstovybę filialo ar dukterinės bendrovės forma. Būtent taip yra, kaip nurodyta šio sprendimo 42 punkte, ginčijamų nacionalinės teisės aktų atveju.

- 45 Dėl Vengrijos vyriausybės nurodytų pateisinių Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tiek iš Direktyvos 2006/123 14 straipsnio formuluotės, tiek iš šios direktyvos bendros struktūros matyti, kad šiame straipsnyje nurodyti reikalavimai negali būti pateisinami (Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 28–35 punktai).
- 46 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas, be kita ko, pažymėjo, kad tokiu draudimu, nenumatant galimybės jo pateisinti, siekiama užtikrinti, kad tam tikri įsisteigimo laisvės apribojimai, kurie, Sąjungos teisės aktų leidėjo nuomone, ir pagal Teisingumo Teismo praktiką laikytini kaip darantys didelį neigiamą poveikį tinkamam vidaus rinkos veikimui, būtų šalinami sistemingai ir greitai, todėl jais siekiama SESV atitinkančio tikslo (Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 39 punktas).
- 47 Taigi, net jeigu pagal SESV 52 straipsnio 1 dalį dėl vienos iš joje išvardytų priežasčių valstybėms narėms leidžiama pateisinti nacionalines priemones, kurios sudaro įsisteigimo laisvės apribojimą, vis dėlto tai nereiškia, kad priimdamas antrinės teisės aktą, pavyzdžiui, Direktyvą 2006/123, kuriuo sukonkretinama Sutartyje įtvirtinta pagrindinė laisvė, Sąjungos teisės aktų leidėjas negali apriboti tam tikrų leidžiančių nukrypti nuostatų taikymo, juolab kad, kaip yra nagrinėjama atveju, atitinkama antrinės teisės nuostata tik perteikiama nusistovėjusi teismo praktika, pagal kurią toks reikalavimas, kaip nagrinėjamasis, yra nesuderinamas su pagrindinėmis laisvėmis, kuriomis gali remtis ūkio subjektai (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Rina Services ir kt.*, C-593/13, EU:C:2015:399, 40 punktą).
- 48 Šiomis sąlygomis reikia priimti pirmojo kaltinimo dalį, susijusią su minėtos direktyvos 14 straipsnio 3 punkto pažeidimu.

– Dėl antrojo kaltinimo, susijusio su Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalies, 2 dalies b punkto ir 3 dalies pažeidimu

#### Šalių argumentai

- 49 Antruoju kaltinimu Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsniu, aiškinamu kartu su kitomis nacionalinės teisės nuostatomis, nurodytomis šio sprendimo 37 punkte, atsižvelgiant į to paties 13 straipsnio a–c punktuose nustatytų sąlygų laikymąsi, nepripažįstama grupių, kurios patronuojančioji bendrovė nėra pagal Vengrijos teisę įsteigta bendrovė ir kurios nariai neveikia kaip pagal Vengrijos teisę numatytos bendrovės, veikla, ir taip pažeidžiama minėtos direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies b punktas ir 3 dalis.
- 50 Šiuo aspektu Komisija primena, kad Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnyje numatyta, jog tam, kad galėtų išduoti SZÉP kortelę, paslaugų teikėjas turi tenkinti sąlygas, nurodytas šio 13 straipsnio a–c punktuose, prireikus tarpininkaujant bendrovių grupei, pripažįstamai Komercinių bendrovių įstatyme, arba veiksmingai veikiančiai kaip tokiai, kuriai jis priklauso.
- 51 Anot minėtos institucijos, remiantis šio įstatymo 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsniu, tik komercinė bendrovė gali būti kvalifikuojama kaip tokios bendrovių grupės dominuojanti bendrovė, o pagal minėto įstatymo 1 straipsnio 1 dalį ir 2 straipsnio 1 dalį tokia komercinė bendrovė privalo turėti buveinę Vengrijos teritorijoje ir gali būti įsteigta tik tame pačiame įstatyme nustatytos formos. Be to, minėto 55 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad bendrovių grupių srityje kontroliuojamoji bendrovė gali būti tik akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, įsteigta pagal Vengrijos teisę ir turinti savo buveinę Vengrijoje.
- 52 Taigi šiais reikalavimais pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies b punktas ir 3 dalis, numatantys, kad įmonės negali būti įpareigos įsteigti konkrečia teisine forma, nebent tokia pareiga nėra diskriminacinė ir ji yra būtina ir proporcinga. Iš tiesų minėti reikalavimai yra diskriminacinio pobūdžio, nes jais akivaizdžiai nepalankiai vertinamos komercinės bendrovės, neturinčios savo buveinės Vengrijoje, be to, Vengrijos vyriausybė konkrečiai nenustatė jų būtinybės ir proporcingumo.

53 Atsikirdama Vengrijos vyriausybė iš esmės tvirtina, kad apribojimai, susiję su priklausymu įmonių grupei, leidžia užtikrinti, kad kortelių išdavėjas yra tinkamai integravęsis į Vengrijos ekonominį gyvenimą ir turi infrastruktūrą bei patirties, ypač išduodant ir valdant elektronines korteles, panašias į SZÉP kortelę, todėl minėti apribojimai pateisinami atsižvelgiant į šio sprendimo 41 punkte jau nurodytus vartotojų ir kreditorių apsaugos tikslus.

#### Teisingumo Teismo vertinimas

54 Reikia priminti, kad pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalį valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą taikomi kurie nors šio straipsnio 2 dalyje išvardyti reikalavimai, ir užtikrina, kad visi tokie reikalavimai atitiktų jo 3 dalyje nustatytas sąlygas.

55 Minėtos direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkte numatyti reikalavimai, pagal kuriuos norint gauti leidimą teikti paslaugas ar vykdyti tokią veiklą būtina, kad paslaugų teikėjas būtų įsisteigęs konkrečia teisine forma.

56 Kumuliacinės sąlygos, nurodytos tos pačios direktyvos 15 straipsnio 3 dalyje, susijusios, pirma, su nagrinėjamų reikalavimų nediskriminuojamuoju pobūdžiu – jie neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys dėl pilietybės arba, kiek tai susiję su bendrovėmis, dėl įmonės registruotos buveinės vietos, antra, su jų būtinumu, t. y. jie turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais, ir, trečia, su jų proporcingumu, nes minėti reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti; jais neturi būti reikalaujama daugiau, negu reikia tam tikslui pasiekti, ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pats rezultatas.

57 Be to, Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 6 dalyje numatyta, kad nuo 2006 m. gruodžio 28 d. valstybės narės nenustato jokių naujų šio 15 straipsnio 2 dalyje minėto pobūdžio reikalavimų, jeigu tokie reikalavimai neatitinka minėto straipsnio 3 dalyje nustatytų sąlygų.

58 Šiuo atveju Komisijos suformuluotais kaltinimais siekiama, kad būtų konstatuota, jog minėtos institucijos ieškinyje identifikuotos nacionalinės teisės nuostatos įtvirtina tipinius reikalavimus, kaip numatytus minėtos direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkte, ir jei šiais reikalavimais netenkinamos šio 15 straipsnio 3 dalyje skelbiamos sąlygos, šios nacionalinės teisės nuostatos pažeidžia minėto straipsnio 1–3 dalis.

59 Todėl reikia patikrinti ar iš minėtų nacionalinės teisės nuostatų kylantys reikalavimai, kaip tvirtina Komisija, priskirtini prie tos pačios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkto.

60 Siekiant nustatyti pastarosios nuostatos apimtį, reikia remtis ne tik jos formuluote, bet ir jos tikslu bei struktūra Direktyva 2006/123 nustatytoje sistemoje (pagal analogiją žr. Sprendimo *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, 34 punktą).

61 Šios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkte numatytos prielaidos, kurioms esant reikalaujama iš „paslaugų teikėjo“, kad jis būtų „įsisteigęs tam tikra teisine forma“.

62 Šiuo aspektu iš minėtos direktyvos 73 konstatuojamosios dalies matyti, kad taip yra, pavyzdžiui, tuo atveju, kai numatyta prievolė rinktis tam tikrą teisinę formą, pirmiausia būti juridiniu asmeniu, individualiaja įmone, pelno nesiekiančia organizacija arba įmone, kurią valdo tik fiziniai asmenys. Kaip suponuoja tiek neišsamus minėto išvardijimo pobūdis, tiek jo turinys, sąvoka „tam tikra teisinė forma“, vartojama tos pačios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkte, turi būti suprantama plačiai.

63 Toks platus aiškinimas, be to, atitinka Direktyvos 2006/123 tikslą, kaip matyti iš antros ir penktos konstatuojamųjų dalių, pašalinti teikėjų įsisteigimo valstybėse narėse laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo tarp valstybių narių kliūtis ir taip prisidėti prie laisvos ir konkurencingos vidaus rinkos kūrimo (žr., be

kita ko, Sprendimo *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, 26 punktą). Iš tiesų valstybės narės teisės aktai, kuriuose reikalaujama, kad paslaugų teikėjas būtų tam tikros formos ar teisinio statuso, yra didelis įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo apribojimas (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Komisija / Italija*, C-439/99, EU:C:2002:14, 32 punktą ir Sprendimo *Komisija / Portugalija*, C-171/02, EU:C:2004:270, 41 ir 42 punktus).

- 64 Šiuo atveju iš Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio, aiškinamo kartu su kitomis šio sprendimo 37 punkte minėtomis nuostatomis, ypač su įtvirtintomis Komerčių bendrovių įstatyme, matyti, kad SZÉP kortelės išduodančio asmens statusas gali tuo atveju, kai paslaugų teikėjas siekia tenkinti minėtame 13 straipsnyje numatytas sąlygas kartu su kita bendrove bendrovių grupės atveju, be kita ko, būti priklausomas nuo sąlygos, kad minėtas išduodantis asmuo būtų inkorporuotas į bendrovių grupę, kurioje, viena vertus, jis yra komercinės bendrovės formos, konkrečiai kalbant, pagal Vengrijos teisę įsteigta akcinė bendrovė ar uždaroji akcinė bendrovė, ir, kita vertus, pagal Vengrijos teisę įsteigtos komercinės bendrovės dukterinė bendrovė, kuri pati tenkina Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose nustatytas sąlygas.
- 65 Tokiais atvejais iš paslaugų teikėjo reikalaujama, kad jis būtų juridinis asmuo, šiuo aspektu – komercinė bendrovė, kuri, be to, yra specifinio pobūdžio, ir kad jis būtų bendrovės, kuri pati yra komercinės formos, dukterinė bendrovė. Tokios sąlygos lemia, kad minėtam kortelės išduodančiam asmeniui numatomi keli įpareigojimai, susiję su jo teisine forma, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies b punktą.
- 66 Pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies a punktą reikalavimai, numatyti šio straipsnio 2 dalyje, nėra nesuderinami su šios direktyvos nuostatomis su sąlyga, be kita ko, kad jie nėra tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys, kiek tai susiję su bendrovėmis, dėl jų buveinės vietos.
- 67 Šiuo atveju įpareigojimai, minėti šio sprendimo 65 punkte, susiję su reikalavimu, kad paslaugų teikėjas ir dominuojanti bendrovė bendrovių grupėje, kuriai ji priklauso, būtų įsteigti pagal Vengrijos teisę, o tai, remiantis Komerčių bendrovių įstatymo 1 straipsnio 1 dalimi, 2 straipsniu ir 55 straipsnio 1 dalimi, reiškia, kad jų buveinė turi būti Vengrijoje.
- 68 Remiantis tuo galima daryti išvadą, kad Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies a punkte numatytos sąlygos netenkinamos.
- 69 Nors tokios išvados pakanka, kad būtų galima padaryti išvadą dėl sąlygų, nustatytų minėto 15 straipsnio 3 dalyje, nesilaikymo, nes minėtos sąlygos yra kumuliacinės, be kita ko, reikia pažymėti, kad tik tvirtindama, jog siekiant pateisinti reikalavimus, susijusius su SZÉP kortelės išduodančio asmens ir jo patronuojančios bendrovės teisine forma, yra būtina, kad šis išduodantis asmuo ir patronuojančioji bendrovė būtų integruoti į Vengrijos ekonominį gyvenimą ir kad minėtas išduodantis asmuo turėtų reikiamos patirties bei infrastruktūrą, Vengrijos vyriausybė nenurodė jokios aplinkybės ar konkretaus argumento, kurie paaiškintų, kodėl tokie reikalavimai yra būtini ir proporcingi siekiant užtikrinti, kad SZÉP kortelės išduodantys asmenys suteiktų finansinio mokumo garantijas, profesionalumą ir prieinamumą, kurių, pasirodo, reikalaujama siekiant tokių kortelių naudotojų ir kreditorių apsaugos tikslų.
- 70 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia manyti, kad reikalavimais, susijusiais su SZÉP kortelės išduodančio asmens teisine forma ir išplaukiančiais iš Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio bei nurodytais šio sprendimo 65 punkte, pažeidžiama Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies b punktas ir 3 dalis, todėl reikia pritarti antrajam kaltinimui.

– Dėl trečiojo kaltinimo, susijusio su Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalies, 2 dalies d punkto ir 3 dalies pažeidimu

### Šalių argumentai

- 71 Trečiuoju kaltinimu Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsniu, aiškinamu kartu su kitomis nacionalinės teisės nuostatomis, nurodytomis šio sprendimo 37 punkte, galimybė išduoti SZÉP kortelę suteikiama tik bankams ir finansų įstaigoms, nes tik šios organizacijos gali įvykdyti šiame 13 straipsnyje nustatytas sąlygas, ir taip pažeidžiama Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies d punktas ir 3 dalis.
- 72 Komisijos teigimu, Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose įtvirtintomis sąlygomis, pagal kurias SZÉP kortelės išdavėjas, pirma, turi turėti klientų priėmimo biurą kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų, antra, pastaraisiais pasibaigusiais finansiniais metais teikdamas mokėjimo paslaugas pats turi būti išleidęs bent 100 000 kitų mokėjimo priemonių nei gryniesi pinigai ir, trečia, turi turėti bent dvejų metų patirtį elektroninių kortelių, suteikiančių teisę į lengvatas natūra, kaip tai suprantama pagal Pajamų mokesčio įstatymą, išleidimo srityje ir pagal pastarųjų pasibaigusių finansinių metų duomenis išdavęs ne mažiau kaip 25 000 kuponų kortelių, iš esmės reikalaujama, kad visi SZÉP kortelės išdavėjai vykdytų pagrindinę veiklą, kuri atitinka bankų ir finansų įstaigų veiklą.
- 73 Šiuo aspektu iš Vengrijos prekybos leidimų tarnybos registro, be kita ko, matyti, kad tik trys bankų įstaigos, turinčios savo buveinę Vengrijoje, galėjo atitikti minėtas sąlygas.
- 74 Komisija laikosi nuomonės, kad reikalavimas dėl bankinio ar finansinio pobūdžio pagrindinės veiklos vykdymo neatitinka Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punkte ir 3 dalyje numatytų sąlygų, pagal kurias toks apribojimas turi būti nediskriminacinis, būtinas ir proporcingas, jei nacionalinės teisės nuostatomis prieiga prie paslaugų veiklos paliekama tik konkrečioms paslaugų teikėjams dėl specifinio šios veiklos pobūdžio.
- 75 Viena vertus, Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose numatytos sąlygos lemia netiesioginę diskriminaciją, nes jų gali laikytis tik įmonės, jau įsisteigusios Vengrijos rinkoje, todėl trukdo naujoms įmonėms patekti į ją, kaip tai patvirtina šio sprendimo 73 punkte minėta išvada.
- 76 Kita vertus, šios sąlygos nėra nei būtinos, nei proporcingos.
- 77 Pirma, Vengrijos vyriausybė nenurodė konkrečių problemų, susijusių su anksčiau galiojusiais teisės aktais, pagal kuriuos buvo leidžiama gerokai platesniam įmonių ratui išduoti kuponus, naudojamus siekiant gauti lengvatų natūra. Antra, kitose valstybėse narėse išnagrinėta situacija parodė, kad jose nenumatyta reikalavimų, panašių į numatytuosius Vengrijoje. Trečia, vartotojų ir kreditorių apsaugos tikslai, kuriuos nurodo Vengrijos vyriausybė, gali būti pasiekti mažiau įpareigojančiomis priemonėmis, nei, pavyzdžiui, kortelės išduodančių asmenų kontrolės įgyvendinimas ar bankų garantijos mechanizmas, taip pat naudojimas telefoninių pokalbių paslauga ar prekybos atstovais. Ketvirta, net kredito įstaigoms, kurioms šitaip prilyginami SZÉP kortelių išdavėjai, Vengrijoje netaikomos teisinės sąlygos, analogiškos tom, kurios numatytos Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose.
- 78 Atsikirdama Vengrijos vyriausybė nurodo du svarbius visuomenės interesus, jos nuomone, tinkamus pateisinti reikalavimams, nurodytiems minėto 13 straipsnio a–c punktuose, t. y. vartotojų, SZÉP kortelių naudotojų ir kreditorių, sutinkančių naudoti šias korteles, apsauga nuo rizikos, susijusios su kortelės išdavėjo nemokumu ir negalėjimu veiksmingai teikti jam tenkančias paslaugas.



- 79 Minėta vyriausybė šiuo aspektu tvirtina, kad jos atsiliepimo į ieškinį pateikimo dieną beveik milijonas SZÉP kortelių jau buvo išduotos ir kad apytiksliai 55 000 sutarčių buvo sudaryta tarp korteles išduodančių įmonių ir paslaugų teikėjų, o 2013 m. duomenys parodė, kad per juos apytiksliai 227 milijonai eurų cirkuliavo dėl daugiau nei 20 milijonų transakcijų, sudarytų dėl tokių kortelių.
- 80 Atsižvelgiant į logistikos ir finansų valdymo apimtį ir SZÉP kortelių išdavėjų siekius, Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose numatyti reikalavimai visiškai būtini ir proporcingi siekiant apsaugos tikslų, nurodytų šio sprendimo 76 punkte, norint užtikrinti, kad šie išdavėjai turėtų platų paslaugų punktų, esančių šalia klientų, tinklą, suteikiantį jiems galimybę palaikyti asmeninius kontaktus, finansinį stabilumą ir numatytos apyvartos proporcingumą didelių sumų valdymo srityje ir analogiškų SZÉP kortelei elektroninių kortelių išdavimą, taip pat skaidrų veikimo būdą ir finansų kontrolę.

#### Teisingumo Teismo vertinimas

- 81 Reikia priminti, kad Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punkte numatyti reikalavimai, pagal kuriuos prieiga prie paslaugų veiklos paliekama tik konkreitiems paslaugų teikėjams dėl specifinio šios veiklos pobūdžio.
- 82 Šiuo atveju reikia visų pirma pažymėti, kad sutikdama, jog Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose pagal jų formuluotę nėra aiškios nuorodos, kad SZÉP korteles išduoti gali tik bankai ar finansų įstaigos, Komisija tvirtina: kadangi šiose nuostatose numatytos sąlygos praktiškai gali būti įvykdytos tik tokių ūkio subjektų, tokios nacionalinės teisės nuostatos priskirtinos prie prielaidos, numatytos tos pačios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies d punkte.
- 83 Savo ruožtu Vengrijos vyriausybė, kuri neginčija, kad būtent toks yra konkretus nagrinėjamų nacionalinės teisės nuostatų poveikis, priešingai, imasi paaiškinti, kodėl mano, kad jis visiškai pateisinamas atsižvelgiant į riziką, susijusią su SZÉP kortelių išdavimu ir valdymu, taip pat konkrečiu tokios veiklos sudėtingumu, nes ji turi būti rezervuota tik bankų ar finansų įstaigoms, kadangi jos siūlo šio srityje reikalaujamas finansines, prudencines, ekspertizės ir prieigos garantijas.
- 84 Šiomis sąlygomis reikia patikrinti, ar Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose numatyti reikalavimai (šalys neginčija, kad visų jų tikslas yra rezervuoti SZÉP kortelių išdavimą konkreitiems paslaugų teikėjams dėl specifinio minėtos veiklos pobūdžio arba jie turi tokį poveikį) atitinka, kaip tvirtina Vengrijos vyriausybė, Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalyje nustatytas sąlygas; Komisija tai ginčija.
- 85 Šiuo aspektu, atsižvelgiant į Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies a punktą, reikia visų pirma patikrinti, ar minėti reikalavimai nėra nei tiesiogiai, nei netiesiogiai diskriminuojantys dėl pilietybės arba, kiek tai susiję su bendrovėmis, dėl jų buveinės vietos.
- 86 Atsižvelgiant į Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose suformuluotų reikalavimų pobūdį, kurie, panašu, *a priori* gali būti įvykdyti tik juridinių asmenų, visų pirma reikia konstatuoti, kad ši nuostata, kurioje neskelbiama jokia aiški sąlyga dėl SZÉP kortelių išdavėjo buveinės vietos, nepažeidžiant konstatavimo, atlikto šio sprendimo 67 ir 68 punktuose, nėra tiesiogiai diskriminuojanti dėl tokio kriterijaus.
- 87 Tačiau reikia pažymėti, jog ypač dėl to, kad minėtoje nuostatoje numatyta, kaip matyti iš Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a punkto, SZÉP korteles išduodančiam asmeniui kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų, turėti klientų aptarnavimo biurą, šio vyriausybės dekreto 13 straipsnio a–c punktuose nustatytus kumuliacinius reikalavimus šiuo atveju gali, kaip patvirtina šio sprendimo 73 punkte nurodytas Komisijos teiginys, kurio neginčijo Vengrijos vyriausybė, įvykdyti tik bankai ar finansų įstaigos, turinčios buveinę minėtoje valstybėje narėje.

- 88 Nors minėti reikalavimai grindžiami kitais kriterijais, o ne buveinės turėjimu atitinkamoje valstybėje narėje, jais iš tiesų gali būti pasiektas toks pats rezultatas kaip ir numaćius sąlygą, susijusią su tokios buveinės turėjimu, todėl jie turi būti laikomi, kaip išplaukia, be kita ko, iš Direktyvos 2006/123 65 konstatuojamosios dalies, netiesiogiai diskriminuojanćiais, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 15 straipsnio 3 dalies a punktą.
- 89 Be to, kaip buvo nurodyta šio sprendimo 42 punkte, šalys neginćija, kad pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnį, aiškinamą kartu su kitomis nacionalinės teisės nuostatomis, nurodytomis šio sprendimo 37 punkte, tik bendrovės, turinćios buveinę Vengrijoje, išskyrus bendrovių, įsteigtų kitoje valstybėje narėje, Vengrijoje esanćius filialus, gali vykdyti SZÉP kortelių išdavimo veiklą.
- 90 Kadangi Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalyje nustatytos sąlygos yra kumuliacinės, kaip buvo priminta šio sprendimo 69 punkte, tokio konstatavimo pakanka šios nuostatos nesilaikymui nustatyti.
- 91 Be to, darant prielaidą, kad reikalavimais, įtvirtintais Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose, siekiama, kaip tvirtina Vengrijos vyriausybė, vartotojų ir kreditorių apsaugos tikslo, norint užtikrinti, kad SZÉP korteles išduodantys asmenys pasiūlytų pakankamai garantijų finansinio mokumo, profesionalumo ir prienamumo atžvilgiu, reikia pažymėti, kad minėta vyriausybė, be kita ko, neįrodė, kad tokiais reikalavimais tenkinamos minėtos direktyvos 15 straipsnio 3 dalies c punkte nustatytos sąlygos, ypać sąlyga, susijusi su mažesnių ribojanćių priemonių nebuvimu siekiant nustatyto tikslo.
- 92 Atsižvelgiant į tai reikia konstatuoti, kad dėl kombinuoto minėtų reikalavimų poveikio SZÉP kortelių išdavimas numatytas tik įstaigoms, galinćioms įrodyti patirtį tiek išduodant mokėjimo priemones, ne grynuosius pinigus, tiek elektronines priemones, suteikianćias teisę į lengvatas natūra pagal atitinkamas nacionalinės teisės nuostatas ir tai, kad jos turi daug biurų Vengrijos teritorijoje.
- 93 Darant prielaidą, kad atsiribojama nuo minėtų reikalavimų diskriminuojamojo pobūdžio, reikia pažymėti, kad mažiau varžanćios ir įsisteigimo laisvę ne taip ribojanćios priemonės nei tos, kurios išplaukia iš Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktų, leidžia pasiekti Vengrijos vyriausybės nurodytus tikslus, t. y. užtikrinti, kad SZÉP kortelių išdavėjai pasiūlytų finansinio mokumo, profesionalumo ir prienamumo garantijų, kurių reikia siekiant tokių kortelių naudotojų ir kreditorių apsaugos.
- 94 Kaip tvirtina Komisija, panašu, kad taip yra dėl priemonių, kuriomis, jei užtikrinama, kad jos tenkintų Sąjungos teisės reikalavimus, siekiama, pavyzdžiui, SZÉP kortelių išdavėjams taikyti priežiūros sistema arba banko garantijos ar draudimo mechanizmą (pagal analogiją žr. Sprendimo *Komisija / Portugalija*, C-171/02, EU:C:2004:270, 43 punktą) ir kurias taikydamas korteles išduodantis asmuo naudojami telefonijos ar prekybos agentų paslaugomis.
- 95 Iš nurodytų aplinkybių išplaukia, kad Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a–c punktuose nustatytos sąlygos pažeidžia Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalies, 2 dalies d punkto ir 3 dalies nuostatas, todėl reikia pritarti trećiajam kaltinimui.

– Dėl ketvirtojo kaltinimo, susijusio su Direktyvos 2006/123 16 straipsnio pažeidimu

#### Šalių argumentai

- 96 Ketvirtuoju kaltinimu Komisija prašo Teisingumo Teismo konstatuoti: kadangi Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnyje dėl SZÉP kortelės išdavimo numatytas įsisteigimo Vengrijoje reikalavimas, minėta nuostata pažeidžia Direktyvos 2006/123 16 straipsnį.

- 97 Iš tiesų šios direktyvos 16 straipsnio 2 dalies a punkte aiškiai draudžiama valstybėms narėms įpareigoti kitoje valstybėje narėje įsisteigusį paslaugų teikėją būti įsisteigusiu jų teritorijoje, nebent įvykdytos šio 16 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos, t. y. nagrinėjama priemonė yra nediskriminacinė, pateisinama viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, sveikatos ar aplinkos apsaugos pagrindais ir yra būtina bei proporcinga.
- 98 Vengrijos vyriausybės nurodyti bendrieji vartotojų ir kreditorių apsaugos motyvai nepriskiriami prie tikslų, nurodytų minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje, ir minėta vyriausybė, be to, atsižvelgiant į jos nurodytus tikslus, niekaip neįrodė ginčijamos priemonės būtinumo ir proporcingumo.
- 99 Be to, Komisija ginčija, kad tos pačios direktyvos 16 straipsnis šiuo atveju neturėtų būti taikomas. Minėtos institucijos teigimu, praktiškai ir, priešingai, nei šiuo klausimu tvirtina Vengrijos vyriausybė, visiškai galima numatyti, kad kitoje valstybėje narėje įsisteigusi įmonė išduos SZÉP korteles tarptautiniu pagrindu, be kita ko, iš zonų, esančių santykinai arti valstybės sienos, ir jose, pati nebūdama įsisteigus Vengrijoje. Be to, tokia įmonė taip pat turi teisę Vengrijos teritorijoje naudoti infrastruktūrą, būtiną siekiant teikti paslaugas, neįpareigojant jos ten įsisteigti.
- 100 Atsikirdama Vengrijos vyriausybė visų pirma tvirtina, kad teisės aktai, susiję su SZÉP kortele, neturėtų būti nagrinėjami atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę, nes paslaugų teikimo laisvė šiuo atveju visiškai antraeilė, palyginti su įsisteigimo laisve, ir galėtų būti jai priskirta. Minėtos vyriausybės teigimu, tokių kortelių išdavimas iš esmės reikalauja, be kita ko, atsižvelgiant į duomenis, jau pateiktus šio sprendimo 79 punkte, kad ūkio subjektas būtų susietas su valstybės narės, kurioje teikiamos paslaugos, ekonominiu ir socialiniu gyvenimu ir kad siūlytų savo paslaugas per šioje valstybėje narėje įsteigtą padalinį nuolat visoje minėtos valstybės narės teritorijoje, ne tik tam tikrose pasienio zonose.
- 101 Be to, Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad net darant prielaidą, jog paslaugų teikėjas siekia vykdyti tokią tarptautinę veiklą, minėtos veiklos objektyvūs požymiai ir jau nurodyti vartotojų ir kreditorių apsaugos bendrojo intereso tikslai pateisina, kad nagrinėjamais nacionalinės teisės aktais taikomos griežtos tokios veiklos vykdymo sąlygos, kurias gali tenkinti tik Vengrijoje įsteigti paslaugų teikėjai.

#### Teisingumo Teismo vertinimas

- 102 Pagal Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punktą valstybės narės negali apriboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio teikėjo laisvės teikti paslaugas, nustatant reikalavimą paslaugų teikėjui būti įsisteigusiam jų teritorijoje.
- 103 Kaip matyti iš šios direktyvos 4 straipsnio 5 punkto, „įsisteigimas“ – tai faktinis teikėjo vertimasis ekonomine veikla, kaip nurodyta SESV 49 straipsnyje, neribotą laiką ir naudojantis stabilia infrastruktūra, kuria faktiškai užtikrinamas paslaugų teikimas.
- 104 Šiuo klausimu visų pirma reikia priminti, kad pagal Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a punktą SZÉP kortelių išdavimo veiklai, kuri, neginčijama, yra SESV 49 straipsnyje numatyta ekonominė veikla, taikoma sąlyga, be kita ko, kad išdavėjas visose Vengrijos savivaldybėse, kuriose yra daugiau kaip 35 000 gyventojų, turėtų visuomenės aptarnavimo biurus.
- 105 Akivaizdu tai, kad taip minėta nuostata įpareigoja visus paslaugų teikėjus, siekiančius vykdyti minėtą veiklą, turėti Vengrijoje stabilią infrastruktūrą, kuria faktiškai užtikrinamas paslaugų teikimas.
- 106 Be to, taip yra, esant įvairioms prielaidoms, numatytiems Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnyje, t. y. atsižvelgiant į tai, ar paslaugų teikėjas turi tokių biurų asmeniškai, ar tarpininkaujant bendrovių grupei, kuriai priklauso, arba kartu su savidraudos fondu, su kuriuo paslaugų teikėjas susaistytas sutartinių santykių ne mažiau kaip penkerius metus. Atsižvelgiant į tai iš

esmės reikia pažymėti, kad, kaip matyti iš Direktyvos 2006/123 37 konstatuojamosios dalies, padalinys gali būti biuras, kuriam vadovauja nepriklausomas nuo tiekėjo asmuo, bet turintis ilgalaikius įgaliojimus jam atstovauti, kaip yra atstovybės atveju.

- 107 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnyje numatyta pareiga, kaip tai suprantama pagal minėtos direktyvos 16 straipsnio 2 dalies a punktą, SZĖP kortelių išdavėjui būti įsisteigusiam Vengrijos teritorijoje.
- 108 Šiuo aspektu reikia atmesti Vengrijos vyriausybės prieštaravimą, kad Direktyvos 2006/123 16 straipsnis tariamai netaikomas, jei nacionalinė priemonė gali pažeisti tuo pačiu metu šį straipsnį ir šios direktyvos nuostatas, susijusias su įsisteigimo laisve, ir jei paaiškėja, kad rėmimasis tarptautinių paslaugų teikimu yra visiškai teorinis arba bet kuriuo atveju praktikoje kur kas retesnis nei rėmimasis įsisteigimo atitinkamoje valstybėje narėje laisve siekiant joje teikti paslaugas.
- 109 Viena vertus, reikia konstatuoti, kad Vengrijos vyriausybė neįrodė, kad praktikoje neįmanoma ir nėra valstybėje narėje įsisteigusio paslaugų teikėjo intereso teikti paslaugas, kaip antai išduoti ir valdyti SZĖP kortelę kitoje valstybėje narėje, neturint stabilios infrastruktūros, kuri faktiškai užtikrina paslaugų teikimą.
- 110 Kita vertus, reikia pažymėti, kad Vengrijos vyriausybės argumentai neturi pagrindo nei Direktyvos 2006/123 16 straipsnyje, nei jokiaje kitoje jos nuostatoje, be to, ja pažeidžiami pagrindiniai – šiuo atveju Sąjungos teisės aktų leidėjo – siekiami tikslai.
- 111 Šiuo klausimu visų pirma primintina, kad direktyvoje, kaip matyti iš jos 1 straipsnio, aiškinamo kartu su jos 2 ir 5 konstatuojamosiomis dalimis, nustatytos bendrosios nuostatos, kuriomis siekiama pašalinti teikėjų įsisteigimo laisvės valstybėse narėse ir laisvo paslaugų judėjimo tarp valstybių narių kliūtis ir taip prisidėti prie laisvos ir konkurencingos vidaus rinkos kūrimo (žr. Sprendimo *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, 31 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 112 Pagal minėtą 5 konstatuojamąją dalį ta pačia direktyva siekiama, be kita ko, leisti paslaugų teikėjui plėtoti savo paslaugų teikimo veiklą vidaus rinkoje įsisteigiant valstybėje narėje arba pasinaudojant paslaugų teikimo laisve, o rinkdamasis iš šių dviejų laisvių jis gali atsižvelgti į savo raidos strategiją kiekvienoje valstybėje narėje.
- 113 Be to, iš Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 1 dalies ir 4 straipsnio matyti, kad ji taikoma bet kokiai ne pagal darbo sutartį vykdomai ekonominei veiklai, kurią paprastai už atlygį teikia valstybėje narėje įsisteigęs paslaugų teikėjas, nesvarbu, ar paskirties valstybėje narėje jis įsisteigęs vykdyti nuolatinę veiklą, išskyrus aiškiai tam nepriskiriamą veiklą (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Femarbel*, C-57/12, EU:C:2013:517, 32 punktą).
- 114 Galiausiai pagal minėtos direktyvos 16 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą valstybės narės turi gerbti paslaugų teikėjų teisę teikti paslaugas valstybėje narėje, ne toje, kurioje įsisteigę šie paslaugų teikėjai. Šio 16 straipsnio 2 dalies a punkte savo ruožtu numatyta, kad valstybės narės negali apriboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio teikėjo laisvės teikti paslaugas, nustatydamos pareigą paslaugų teikėjui būti įsisteigusiam jų teritorijoje.
- 115 Taip pat turi būti atmestas Vengrijos vyriausybės argumentas, kuriuo subsidiariai siekiama pateisinti ginčijamą ribojimą argumentais, susijusiais su vartotojų ir kreditorių apsauga ir kuriuo siekiama užtikrinti, kad SZĖP kortelių išdavėjai pasiūlys pakankamai finansinio mokumo, profesionalumo ir prieinamumo garantijų.
- 116 Šiuo aspektu, neatsižvelgiant, viena vertus, į tai, ar reikalavimas, kaip antai numatytas Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punkte, gali, remiantis šio 16 straipsnio nuostatomis, būti pateisinamas ir, antra vertus, į tai, kad tikslų, kuriuos nurodo Vengrijos vyriausybė, nėra tarp svarbių

visuomenės interesų, į kuriuos daroma nuoroda minėto 16 straipsnio 1 ir 3 dalyse, šiuo atveju pakanka pažymėti, kad net ir atsižvelgiant į minėtus tikslus, reikalavimas, kaip antai įtvirtintas Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsnio a punkte, bet kuriuo atveju neatitinka šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalies c punkte skelbiamos proporcingumo sąlygos, nes mažiau suvaržančios ir paslaugų teikimo laisvę mažiau ribojančios priemonės, palyginti su išplaukiančiomis iš šio reikalavimo, kaip antai, pavyzdžiui, priemonės, nurodytos šio sprendimo 94 punkte, leistų, darant prielaidą, kad jos atitinka Sąjungos teisę, pasiekti šiuos tikslus.

117 Remiantis tuo, kas išdėstyta, darytina išvada, kad ketvirtajam kaltinimui reikia pritarti.

Dėl kaltinimų, susijusių su SESV 49 ir 56 straipsnių pažeidimu

118 Kadangi Komisijos nurodytiems pagrindiniams kaltinimams, susijusiems su Direktyvos 2006/123 14–16 straipsnių pažeidimu, buvo pritarta, nereikia nagrinėti kaltinimų, susijusių su SESV 49 ir 56 straipsnių pažeidimu, kuriuos minėta institucija nurodė subsidiariai.

*Dėl kaltinimų, susijusių su „Erzsébet“ kuponų išdavimo sąlygomis*

Šalių argumentai

119 Savo ieškinio reikalavimuose Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu Nr. CLVI ir *Erzsébet* įstatymu reglamentuojama *Erzsébet* kuponų sistema, kuria viešųjų organizacijų naudai šalto maisto kuponų išdavimo srityje sukuriamas monopolis ir kuriai įsigalioti nebuvo nustatytas nei pereinamasis laikotarpis, nei tinkamos pereinamojo laikotarpio priemonės, prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, nes Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalyje ir 477 straipsnyje bei *Erzsébet* įstatymo 2 straipsnio 1 ir 2 dalyse, 6 bei 7 straipsniuose numatyti neproporcingi apribojimai.

120 Komisija pažymi, kad pagal Pajamų mokesčio įstatymo 71 straipsnio 1 dalį, iš dalies pakeistą 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu Nr. CLVI, maisto, paruošto vartoti, pirkimas toliau kvalifikuojamas kaip lengvata natūra, tik jei tai padaryta naudojant *Erzsébet* kuponus. Be to, ji pažymi, kad pagal nacionalinės teisės nuostatas, nurodytas šio sprendimo ankstesniame punkte, tik FNHL gali išduoti tokius kuponus.

121 Monopolinė situacija, taip sukurta rinkoje išduodant kuponus, suteikiant teisę į tokią lengvatą natūra, trukdo kitose valstybėse narėse įsteigtiems ūkio subjektams naudotis paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisve, kiek tai susiję su minėta veikla, todėl pažeidžiami SESV 49 ir 56 straipsniai. Šiuo aspektu Komisija patikslina, kad jos ieškinyje susijęs tik su šia *Erzsébet* kuponų sistemos sritimi ir niekaip nesusijęs su socialinės politikos veiksmais, kurių ėmėsi FNHL pagal to paties pavadinimo programą, kaip antai tiesiogine pagalba, skirta socialiai blogesnėje padėtyje esantiems asmenims.

122 Komisijos teigimu, kadangi kuponų, nagrinėjamų šioje byloje, išdavimo veikla vykdoma už atlyginimą, tokia veikla, kuri, be to, anksčiau vykdyta Vengrijoje ir toliau vykdoma keliose valstybėse narėse komercinių bendrovių, yra ekonominė veikla, patenkanti į Sutarties taikymo sritį. Darydama nuorodą į Sprendimą *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) Komisija tvirtina, kad tokia veikla neturėtų būti laikoma socialine priemone, nes sprendimą leisti darbuotojams naudotis ar ne *Erzsébet* kuponais kaip lengvata natūra palankiomis mokestinėmis sąlygomis priima darbdavys ir nesiekama socialinio tikslo, kuriuo įgyvendinamas solidarumo principas taikant valstybės kontrolę.

123 Be to, Komisija mano, kad kritikuojamas monopolis šiuo atveju neturėtų būti pateisinamas jokių svarbiu visuomenės interesu ir netenkina proporcingumo principo reikalavimų.

- 124 Viena vertus, atsižvelgiant į tokius svarbius interesus neturėtų būti remiamasi nei aplinkybe, kad nagrinėjamos veiklos nauda turi būti išimtinai suteikta FNHL įgyvendinant socialinius tikslus, nei tariamu turimų biudžetinių išteklių nepakankamumu, kuris sukeltų rimtą pavojų socialinės apsaugos finansinei pusiausvyrai. Šiuo atveju ginčijamas monopolis neatitinka būtinybės išsaugoti Vengrijos mokesčių sistemos darnumą.
- 125 Kita vertus, egzistuoja kitos priemonės, mažiau varžančios nei tokio monopolio sukūrimas, kaip antai rėmimasis valstybės biudžetu, solidarumo įmokų už nagrinėjamas lengvatas natūra rinkimas, su tuo susijusio mokesčio sumažinimas, arba *Erzsébet* kuponų įsigijimas, vykdomas viešosios valdžios institucijų, siekiant juos paskirstyti blogesnėje padėtyje esantiems asmenims; arba pareigos kortelės išduodantiems asmenims numatymas perduoti tokius kuponus institucijoms, atsakingoms iš socialinius reikalus, šiuo atveju siekiant socialinių paslaugų finansavimo tikslo.
- 126 Be to, ginčijamas monopolis buvo įtvirtintas netaikant tinkamo pereinamojo laikotarpio, todėl tai lemia didelius nuostolius įmonėms, kurie iki šiol kyla nagrinėjamoje rinkoje.
- 127 Atsikirdama Vengrijos vyriausybė nurodo Komisijos kaltinimų nepriimtinumą, motyvuodama tuo, kad ieškinio reikalavimams trūksta tikslumo ir jie dviprasmiški.
- 128 Šiuo aspektu minėtuose reikalavimuose visų pirma yra materialinė klaida tiek, kiek juose vietoj šio įstatymo 1 straipsnio 5 dalies nurodyti 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 1 ir 5 straipsniai. Be to, minėto įstatymo 477 straipsnyje ir *Erzsébet* įstatymo 7 straipsnyje reglamentuojamas tik šių įstatymų įsigaliojimas, todėl jais negali būti pažeidžiama Sąjungos teisė. Galiausiai taip pat neaišku, kodėl Komisija nurodo šios teisės pažeidimą dėl *Erzsébet* įstatymo 2 straipsnio 1 ir 2 dalių ir 6 straipsnio.
- 129 Be to, tai, kad Komisija nurodo visas reikšmingas teisės aktų, susijusių su *Erzsébet* programa, nuostatas, prieštarauja minėtos institucijos teiginiui, kad šis ieškinyš nesusijęs su socialinės politikos veiksmais, įgyvendinamais pagal šią programą.
- 130 Dėl esmės Vengrijos vyriausybė visų pirma tvirtina, kad tik jei valstybė narė pasirinko pripažinti veiklą įprasta ekonomine veikla, ji atvira laisvai konkurencijai ir jai taikomos Sutarties nuostatos.
- 131 Tačiau taip nėra *Erzsébet* kuponų išdavimo atveju, kurių esmė nėra siūlyti prekes ar paslaugas tam tikroje rinkoje, t. y. rinkos sąlygomis ir atlygintinai, nes iš tokios veiklos gaunamos pajamos turi būti, remiantis *Erzsébet* įstatymu, FNHL skirtos jai patikėtiems bendrojo intereso uždaviniams vykdyti.
- 132 Dėl teismų praktikos, pradėtos Sprendimu *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad *Erzsébet* programa grindžiama solidarumo principu, nes *Erzsébet* kuponai taip pat išduodami kaip tiesioginė socialinė pagalba atsižvelgiant į jų gavėjų išteklius, ir kad net jei tokius kuponus siūlo darbdaviai savo samdomiems darbuotojams kaip atlygio dalį, minėti darbdaviai veikia kartu kaip subjektai, kurie žino apie minėtų socialinių programų finansavimą. Be to, kontrolę vykdo valstybė, nes FNHL užtikrina jos patikėtų viešųjų paslaugų vykdymą, o deleguotas ministras, atsakingas už *Erzsébet* programą, turi suformuluoti pasiūlymus, kad ši programa būtų plėtojama, ir parengti jai įgyvendinti reikalingus teisės aktus.
- 133 Dėl naujų galiojančių teisės aktų *Erzsébet* kuponų išdavimas buvo įtrauktas į socialinės apsaugos sistemą, prie kurios išteklių jie prisideda mokesčiais skatinant darbdavius finansuoti minėtą sistemą, o tai atitinka principą, kad Sąjungos teisė nekelia pavojaus valstybių narių kompetencijai plėtoti savo socialinės apsaugos sistemas ir užtikrinti jų finansavimą bei finansinę pusiausvyrą.

- 134 Be to, Vengrijos vyriausybė tvirtina: kadangi *Erzsébet* kuponai suteikia mokesčių lengvatą ir yra skirti tik įgyvendinti tam tikros valstybės narės mokesčių politikai, minėtų kuponų rinka yra ne tarptautinė, bet griežtai nacionalinė rinka, egzistuojanti tik jei atitinkama valstybė narė ją įtvirtina, todėl būtent ji yra, be kita ko, laisva nuspręsti, ar pačiai išduoti minėtas mokesčių politikos priemonės arba atverti šią veiklą konkurencijai.
- 135 Be to, analogijos su azartinių lošimų veikla nėra, nes šiuo atveju nėra galimybės, kad korteles išduodantis asmuo pateks į tam tikros valstybės narės rinką su kuponais, išduotais ir veikiančiais pagal kitos valstybės narės mokesčių teisės aktus, todėl tai nėra „analogiška“ veikla, vykdoma pirmoje valstybėje narėje.
- 136 Papildomai Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad valstybės monopolio įtvirtinimas bet kuriuo atveju pateisinamas svarbiais pagrindais, susijusiais su socialine, atlyginimų ir mokesčių politika.
- 137 Pirma, šiuo aspektu pagal kiekvienos valstybės narės socialinę politiką laisvai pasirenkamas socialinių paslaugų finansavimo būdas jos teritorijoje. Priešingai azartinių lošimų ir lažybų statymų veiklai, dėl kurios kyla pavojus, susijęs su priklausomybe ir sukčiavimais, todėl jis turi būti valdomas ir mažinamas, kalbant apie *Erzsébet* kuponų išdavimą, pažymėtina, kad nėra jokios pagrįstos priežasties reikalauti, kad viešojo intereso veiklos finansavimas turėtų tik papildomų naudų pasekmių.
- 138 Antra, kadangi visos valstybės narės yra laisvos nustatyti, kiek tokie kuponai, suteikiantys teisę į mokesčių lengvatą, gali būti paskirstyti darbuotojams ir kokia šios lengvatos apimtis, jos pasilieka laisvę rezervuoti jų išdavimą, kai vykdo savo atlyginimų ir mokesčių politiką.
- 139 Dėl priemonių, kurios tariamai ne taip kenkia konkurencijai ir kurias nurodė Komisija, Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad nors valstybės narės siekiamas bendrojo intereso tikslas gali būti įgyvendintas kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, veiklos organizavimu remiantis rinka ir šios veiklos apmokestinimu, Teisingumo Teismas savo Sprendime *Läärrä ir kt.* (C-124/97, EU:C:1999:435) jau yra pripažinęs, kad patikėti nagrinėjamą veiklą viešosios teisės subjektui, privalančiam panaudoti visas pajamas nustatytam tikslui, yra veiksmingesnė priemonė siekiamam tikslui įgyvendinti.
- 140 Be to, dėl tariamo pakankamo pereinamojo laikotarpio nebuvimo Vengrijos vyriausybė tvirtina, kad Komisija nepagrindė savo teiginių dėl konkrečių pasekmių susijusiems ūkio subjektams dėl nacionalinių nuostatų, įtvirtinančių ginčijamą monopolį, įsigaliojimo. Be to, dėl suteiktų mokesčių lengvatų įmonės neturi pagrindo tikėtis, kad nebus galiojančių teisės aktų pakeitimų.

#### Teisingumo Teismo vertinimas

##### – Dėl priimtimumo

- 141 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 120 straipsnio c punktą ir su juo susijusią teismų praktiką kiekviename ieškinyje turi būti nurodytas ginčo dalykas, ieškinio pagrindai ir argumentai, kuriais remiamasi, taip pat šių pagrindų santrauka. Tai reikia išdėstyti pakankamai aiškiai ir tiksliai, kad atsakovas galėtų pasirengti gynybai, o Teisingumo Teismas – vykdyti savo kontrolę. Tuo remiantis, pagrindinės faktinės ir teisinės aplinkybės, kuriomis pagrįstas ieškinytis, turi būti nuosekliai išdėstytos ir suprantamos iš paties ieškinio teksto, o jame pateikiami reikalavimai – suformuluoti nedviprasmiškai, siekiant išvengti, kad Teisingumo Teismas priimtų sprendimą *ultra petita* arba apskritai nespęstų dėl pagrindo (žr., be kita ko, Sprendimo *Parlamentas / Taryba*, C-317/13 ir C-679/13, EU:C:2015:223, 17 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).

- 142 Šiuo atveju iš ieškinio reikalavimų ir jame pateiktų argumentų matyti, kad Komisija ieškinio pagrindu prašo pripažinti, jog SESV 49 ir 56 straipsniai pažeisti dėl to, kad minėtame ieškinyje nurodytais nacionalinės teisės aktais teisė išduoti kuponus, suteikiančius teisę lengvatinėmis mokesčių sąlygomis parduoti maistą, paruoštą vartoti, taikant monopolį, suteikiama nacionaliniam viešajam subjektui ir tiek, kiek įtvirtinant tokį monopolį nebuvo taikytos tinkamos pereinamojo laikotarpio priemonės.
- 143 Kalbant apie rašybos klaidą, dėl kurios Komisija savo ieškinio reikalavimuose nurodė 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 1 ir 5 straipsnius ir vėliau turėjo išsiųsti klaidų ištaisymą, reikia konstatuoti, kad ji nesuklaidino Vengrijos vyriausybės dėl šio ieškinio apimties, nes minėta vyriausybė visų pirma pati savo atsiliepime į ieškinį nurodė, kad reikia akivaizdžiai skaityti šį punktą kaip nurodantį šio įstatymo 1 straipsnio 5 dalį – nuostatą, kurios tikslas yra pakeisti Pajamų mokesčio įstatymo 3 straipsnio 87 punktą.
- 144 Toliau, kalbant apie 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 477 straipsnį ir *Erzsébet* įstatymo 7 straipsnį, pažymėtina, jog tai, kad Komisija nurodė šiuos straipsnius minėtuose reikalavimuose, yra lengvai paaiškinama, nes minėti straipsniai susiję su data, kai įsigaliojo ginčijamos nacionalinės teisės nuostatos, kurias Komisija, be kita ko, kritikuoja, kaip buvo priimta, dėl to, kad jose nėra numatytų tinkamų pereinamojo laikotarpio priemonių.
- 145 Galiausiai, kaip matyti tiek iš ieškinio reikalavimų formuluotės, tiek iš pastarojo motyvų, *Erzsébet* įstatymo 2 straipsnio 1 ir 2 dalys bei 6 straipsnis, kaip ir 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalis, nurodyti vien dėl to, kad iš šių nacionalinės teisės nuostatų matyti, kad FNHL suteiktas monopolis, kiek tai susiję su išdavimu kuponų, leidžiančių darbdaviui suteikti savo samdomiems darbuotojams galimybę lengvatinėmis mokestinėmis sąlygomis įsigyti vartoti paruošto maisto.
- 146 Šiomis sąlygomis reikia konstatuoti, kad ieškinys tenkina reikalavimus, primintus šio sprendimo 141 punkte, todėl reikia atmesti Vengrijos vyriausybės nurodytą nepriimtinumą grindžiamą pagrindą.
- Dėl esmės
- 147 Visų pirma reikia nustatyti, ar kuponų išdavimas, su kuriuo susijęs šis ieškinys, priskirtinas prie SESV 49 ir 56 straipsnių taikymo srities, ar ne motyvuojant tuo, kad tai nėra ekonominė veikla, kaip tvirtina Vengrijos vyriausybė.
- 148 Kalbant apie SESV 49 straipsnyje garantuojamą įsisteigimo laisvę, reikia priminti, kad jo tikslas yra leisti valstybės narės piliečiui įsteigti papildomą verslo vietą kitoje valstybėje narėje siekiant vykdyti ten savo veiklą ir taip skatinti ekonominę bei socialinę tarpusavio sąveiką Sąjungoje savarankiško darbo srityje. Šiuo tikslu įsisteigimo laisve siekiama Sąjungos piliečiui sudaryti galimybę stabiliai ir nuolat dalyvauti kitos valstybės narės nei jo kilmės valstybė narė ekonominiame gyvenime ir gauti iš to naudos, priimančiojoje valstybėje narėje vykdant ekonominę veiklą ir neribotą laiką turint nuolatinę buveinę (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Cadbury Schweppes ir Cadbury Schweppes Overseas*, C-196/04, EU:C:2006:544, 53 ir 54 punktus bei juose nurodytą teismų praktiką).
- 149 Kaip matyti iš teismų praktikos, tokia ekonominė veikla gali būti ir prekių, ir paslaugų siūlymas (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Pavlov ir kt.*, C-180/98–C-184/98, EU:C:2000:428, 75 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 150 Dėl SESV 56 straipsnyje reglamentuojamos paslaugų teikimo laisvės reikia nurodyti, kad ji apima visas paslaugas, kurios nėra siūlomos nuolat ir nepertraukiamai iš verslo vietos paskirties valstybėje narėje (žr., be kita ko, Sprendimo *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, 22 punktą ir Sprendimo *Komisija / Portugalija*, C-171/02, EU:C:2004:270, 25 punktą).



- 151 Pagal SESV 57 straipsnį paslaugomis, kaip jos suprantamos pagal Sutartis, laikomos paslaugos, kurios paprastai teikiamos už atlyginimą ir apima, be kita ko, komercinio pobūdžio veiklą.
- 152 Kaip ne kartą yra priminęs Teisingumo Teismas, ši paslaugų sąvoka negali būti aiškinama siaurai (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Delière*, C-51/96 ir C-191/97, EU:C:2000:199, 52 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 153 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką minėta sąvoka reiškia, kad „siūlomos paslaugos paprastai teikiamos už atlygį“, nes labiausiai atlyginimą apibūdina faktas, kad jis yra ekonominis atlygis už aptariamą paslaugą (žr., be kita ko, Sprendimo *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, 28 ir 29 punktus ir juose nurodytą teismų praktiką).
- 154 Lemiamas kriterijus, dėl kurio veiklai gali būti taikomos Sutarties dėl ESV nuostatos, susijusios su laisve teikti paslaugas, todėl ir su įsisteigimo laisve, yra jos ekonominis pobūdis, t. y. veikla neturi būti vykdoma be atlygio. Kita vertus, priešingai, nei tvirtina Vengrijos vyriausybė, šiuo atveju nebūtina, kad paslaugos teikėjas siektų pelno (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, 32 ir 33 punktus ir juose nurodytą teismų praktiką).
- 155 Be to, neturi reikšmės tai, kas atlygina paslaugų teikėjui už minėtą paslaugą. Iš tiesų SESV 57 straipsnyje nereikalaujama, kad už suteiktą paslaugą apmokėtų jų gavėjas (žr., be kita ko, Sprendimo *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, 62 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 156 Kalbant apie pagrindinėje byloje nagrinėjamą *Erzsébet* kuponų išdavimo ir valdymo veiklą, neginčijama, kad FNHL teikiamos paslaugos darbdaviams, jų samdomiems darbuotojams ir tiekėjams, kurie priima šiuos kuponus, lemia apmokėjimą, kaip ekonominį atlygį, FNHL, kuris yra atlyginamojo pobūdžio (pagal analogiją žr. Sprendimo *Danner*, C-136/00, EU:C:2002:558, 27 punktą).
- 157 Dėl aplinkybės, kad nacionalinės teisės aktai numato, kad FNHL gaunamas pelnas dėl minėtos veiklos turi būti išimtinai naudojamas tam tikriems bendrojo intereso tikslams, reikia priminti, kad nepakanka pakeisti nagrinėjamą veiklos pobūdžio ir iš jos atimti ekonominį pobūdį (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, 35 punktą).
- 158 Be to, kalbant apie teismų praktiką, atspindėtą Sprendime *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) ir išplėtotą konkurencijos teisės srityje, pakanka pažymėti, kad darant prielaidą, kad ji taikoma laisvo paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisvės srityje, Vengrijos vyriausybė visiškai neįrodė, kad *Erzsébet* kuponų išdavimo veikla, su kuria susijęs šis ieškinys, įgyvendina solidarumo principą, kaip reikalaujama šioje teismų praktikoje tam, kad būtų galima padaryti išvadą apie labiau socialinės nei ekonominės veiklos buvimą.
- 159 Viena vertus, reikia konstatuoti, kad, kaip tvirtina Komisija ir savo išvados 207 punkte nurodė generalinis advokatas, sprendimas išduoti ar ne samdomiems darbuotojams *Erzsébet* kuponus, leidžiančius jiems gauti lengvatų natūra – įsigyti vartoti paruošto maisto, ir šių kuponų sumos nustatymas priklauso darbdavio diskrecijai ir jie niekaip nesusiję su asmenine padėtimi, visų pirma ištekliais, kuriuos turi atitinkami darbuotojai.
- 160 Kita vertus, kalbant apie Vengrijos vyriausybės nurodytą aplinkybę, kad šie kuponai, taip pat vadinami „*Erzsébet*“, gali būti tiesiogiai išduoti FNHL kaip socialinė pagalba tam tikriems blogesnėje padėtyje esantiems asmenims, ypač siekiant finansuoti atostogas, reikia pažymėti, kad darant prielaidą, jog taip yra, tai neturi reikšmės *Erzsébet* kuponų išdavimo veiklos ekonominiam kvalifikavimui, kuriuo konkrečiai grindžiamas Komisijos ieškinys, t. y. kaip buvo priminta, kvalifikavimui kaip veiklos, pasireiškiančios išdavimu kuponų, už kuriuos galima įsigyti vartoti paruošto maisto, galinčių būti darbdavių palankiomis mokestinėmis sąlygomis išduotais savo darbuotojams kaip lengvata natūra.

- 161 Dėl mokesčio aspekto reikia pridurti, kad aplinkybė, jog nagrinėjamos paslaugos gavėjai naudojami mokesčių lengvata, nedaro jokios įtakos tam, kad minėtą paslaugą teikia korteles išduodantis asmuo už atlyginimą, todėl tokia veikla, kuri atitinka paslaugos apibrėžimą, nurodytą Sutarties nuostatuose, reglamentuojančiose laisvą paslaugų teikimą, priskirtina prie jų taikymo srities (šiuo klausimu žr. Sprendimo *Skandia ir Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, 22–28 punktus ir Sprendimo *Komisija / Vokietija*, C-318/05, EU:C:2007:495, 65–82 punktus).
- 162 Iš prieš tai nurodytų aplinkybių išplaukia, kad veikla, kaip antai ieškinyje nurodyta *Erzsébet* kuponų išdavimo veikla, turi būti laikoma „paslauga“, kaip tai suprantama pagal SESV 57 straipsnį, ir bendresne prasme – kaip ekonominė veikla, patenkanti į Sutarties nuostatų, susijusių su laisvu paslaugų teikimu ir įsisteigimo laisve, taikymo sritį.
- 163 Antra, kalbant apie Vengrijos vyriausybės argumentus, kad kuponų išdavimas, kai suteikiama lengvata natūra pagal tik vienos priimančiosios valstybės narės mokesčių teisės aktus, nėra analogiškas veiklai, kurią kitose valstybėse narėse vykdo įsisteigę išdavėjai, todėl šie išdavėjai negali remtis laisvu paslaugų teikimu, pakanka priminti, kad valstybėje narėje įsteigto ūkio subjekto teisė teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje, kaip nustatyta SESV 56 straipsnyje, nėra susieta su sąlyga, kad minėtas ūkio subjektas tokias paslaugas taip pat turi teikti įsisteigimo valstybėje narėje. Iš tiesų SESV 56 straipsnyje tik reikalaujama, kad paslaugų teikėjas būtų įsisteigęs kitoje nei paslaugų gavėjo valstybėje (žr., be kita ko, Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 43 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 164 Trečia, neginčijama, kad nacionalinės teisės aktais, kaip antai nagrinėjamais pagrindinėje byloje, pagal kuriuos ekonominei veiklai taikoma išimtinė tvarka vieno viešojo ar privataus ūkio subjekto naudai, įtvirtinamas tiek įsisteigimo laisvės, tiek laisvės teikti paslaugas apribojimas (šiuo klausimu žr., be kita ko, sprendimų *Läärä ir kt.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 29 punktą; *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, 33 ir 34 punktus ir *Stoß ir kt.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, EU:C:2010:504, 68 ir 107 punktus).
- 165 Ketvirta, vis dėlto reikia patikrinti, ar, kaip tvirtina Vengrijos vyriausybė, toks įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimas, remiantis Teisingumo Teismo praktika, gali būti pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais (šiuo klausimu žr., be kita ko, Sprendimo *Stoß ir kt.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, EU:C:2010:504, 69 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką).
- 166 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką tokie apribojimai negali būti pateisinami, nebent jie atitinka privalomuosius bendrojo intereso pagrindus, yra tinkami garantuoti, kad bus įgyvendintas jais siekiamas bendrojo intereso tikslas, ir neviršija to, kas būtina tam tikslui pasiekti (žr., be kita ko, sprendimų *Läärä ir kt.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 31 punktą ir *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, 70 punktą).
- 167 Viena vertus, kalbant apie pateisinimus, susijusius su socialine politika, įgyvendinama Vengrijos vyriausybės, reikia priminti, pirma, kad, kaip matyti iš nusistovėjusios Teisingumo Teismo praktikos, išplėtos dėl azartinių lošimų ir lažybų statymų rinkimo sektoriaus, pelnas iš ekonominės veiklos, vykdomos įgyvendinant specialias ar išimtinės teises, skirtas finansuoti socialinei veiklai ar darbams, nėra motyvas, galintis objektyviai pateisinti laisvo paslaugų teikimo apribojimus (šiuo klausimu žr., be kita ko, sprendimų *Läärä ir kt.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 13 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką; *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, 36 punktą ir *Stoß ir kt.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, EU:C:2010:504, 104 punktą).
- 168 Nors, žinoma, kalbėdamas apie azartinius lošimus ir lažybų statymų rinkimą Teisingumo Teismas pripažino, kad apribojimas, kaip antai monopolio nustatymas viešajai įstaigai, be kita ko, skirtas finansuoti socialinei veiklai ar darbams, gali būti pateisinamas, iš šio teismo praktikos matyti, kad taip yra tik atsižvelgiant į tam tikrus bendrojo intereso pagrindus, kaip antai vartotojų apsaugos tikslus,

sukčiavimo prevenciją ir piliečių skatinimą neeikvoti pernelyg daug pinigų azartiniais žaidimams, taip pat prevenciją, susijusią su socialinės tvarkos problemomis apskritai ir atsižvelgiant į tam tikras moralinės, religinės ar kultūrinės tvarkos, susijusios su šia veikla, ypatybes (šiuo klausimu žr., be kita ko, sprendimų *Läärä ir kt.*, C-124/97, EU:C:1999:435, 41 ir 42 punktus; *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 66, 67 ir 72 punktus; taip pat *Stoß ir kt.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, EU:C:2010:504, 79 ir 81–83 punktus).

- 169 Taigi, reikia konstatuoti, kad dėl veiklos, kuri nagrinėjama šiame ieškinyje, nėra panašių tikslų ir požymių.
- 170 Antra, dėl argumento, taip pat nurodyto Vengrijos vyriausybės, kad ginčijamo monopolio nustatymas yra vienintelė galimybė, nesant biudžeto lėšų, vykdyti FNHL patikėtą socialinę veiklą, reikia pažymėti, kad tai, jog monopolio valdytojo sukauptos pajamos yra socialinių programų finansavimo šaltinis, nepateisina įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo apribojimo.
- 171 Kita vertus, dėl Vengrijos vyriausybės tvirtinimo, kad valstybė narė laisva sukurti monopolį, kaip antai nagrinėjamą, pagal savo atlyginimų ir mokesčių politiką, reikia visų pirma priminti, kad valstybės narės turi vykdyti savo kompetenciją tiesioginių mokesčių srityje laikydamosi Sąjungos teisės, ir, be kita ko, Sutartyje užtikrinamų pagrindinių laisvių (šiuo klausimu žr., be kita ko, sprendimų *Skandia ir Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, 25 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką ir *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 34 punktą ir jame nurodytą teismų praktiką). Tai taikytina ir politikai, kurią valstybės narės vykdo įdarbinimo, visų pirma atlyginimų, srityje (šiuo klausimu žr. sprendimų *Portugaia Construções*, C-164/99, EU:C:2002:40, 24 punktą; *Komisija / Vokietija*, C-341/02, EU:C:2005:220, 24 punktą ir *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, 39–41 punktus).
- 172 Šiuo atveju Vengrijos vyriausybė, remdamasi savo kompetencija mokesčių ir atlyginimų srityje, nenurodo, nei kaip viešoji monopolio įstaiga, išleidžianti kuponus, suteikiančius teisę į mokesčių lengvatą ir išduodamus darbuotojams kaip lengvata natūra, šiuo atveju atitinka teisėtus tikslus, galimai tinkamus pateisinti Sąjungos teisėje garantuojamų įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimus, nei kaip tokie apribojimai tenkina proporcingumo principo reikalavimus.
- 173 Iš nurodytų aplinkybių matyti, kad reikia pritarti kaltinimui dėl SESV 49 ir 56 straipsnių pažeidimo, kurį lėmė prie monopolio priskirtina veikla išduodant kuponus, leidžiančius įsigyti vartoti paruošto maisto ir išduodamus lengvatiniėmis mokestinėmis sąlygomis darbuotojams kaip lengvata natūra.
- 174 Kadangi paties monopolio sukūrimas prieštarauja minėtoms Sutarties nuostatoms, nereikia priimti sprendimo dėl Komisijos nurodyto antrojo kaltinimo, kad iš esmės, darant prielaidą, kad minėtas monopolis iš principo galimas, jis, pažeidžiant tas pačias nuostatas ir proporcingumo principą, įsigaliojo netaikant tinkamų pereinamojo laikotarpio priemonių.

### Dėl bylinėjimosi išlaidų

- 175 Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija prašė priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Vengrija pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (didžioji kolegija) nusprendžia:

1. Nustatydama ir toliau taikydama laisvalaikio kortelės *Széchenyi* sistemą, numatytą 2011 m. balandžio 12 d. Vyriausybės dekretu Nr. 55/2011, reglamentuojančiame laisvalaikio kortelės *Széchenyi* išdavimą ir naudojimą, iš dalies pakeistame 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatymu

Nr. CLVI dėl tam tikrų mokestinių įstatymų ir kitų įstatymų, susijusių su šiais mokestiniais įstatymais, pakeitimo, Vengrija pažeidė 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje, nes:

- pagal minėto vyriausybės dekreto 13 straipsnį, aiškinamą kartu su 1993 m. Savidraudos fondų įstatymo Nr. XCVI 2 straipsnio 2 dalies d punktu, 1997 m. įstatymo Nr. CXXXII dėl užsienyje buveinę turinčių įmonių filialų ir komercinių atstovybių 2 straipsnio b punktu ir 2006 m. įstatymo Nr. IV dėl komercinių bendrovių 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, filialams neleidžiama išduoti laisvalaikio kortelės *Széchenyi*, todėl pažeidžiamas šios direktyvos 14 straipsnio 3 punktas,
  - minėtu 13 straipsniu, aiškinamu kartu su tomis pačiomis nacionalinės teisės nuostatomis, kuriomis, atsižvelgiant į to paties 13 straipsnio a–c punktuose nustatytų sąlygų laikymąsi, nepripažįstama grupių, kurių patronuojančioji bendrovė nėra pagal Vengrijos teisę įsteigta bendrovė ir kurių nariai pagal Vengrijos teisę nėra bendrovės, veikla, pažeidžiama minėtos direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies b punktas ir 3 dalis,
  - Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011 13 straipsniu, aiškinamu kartu su tomis pačiomis nacionalinės teisės nuostatomis, galimybė išduoti laisvalaikio kortelę *Széchenyi* suteikiama tik bankams ir finansų įstaigoms, nes tik šie subjektai gali įvykdyti minėtame 13 straipsnyje nustatytas sąlygas, ir taip pažeidžiama tos pačios direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies d punktas ir 3 dalis,
  - minėtas 13 straipsnis prieštarauja Direktyvos 2006/123 16 straipsniui, tiek, kiek jame laisvalaikio kortelės *Széchenyi* išdavimo tikslais nustatyta buveinės turėjimo Vengrijoje sąlyga.
2. 2011 m. lapkričio 21 d. Įstatyme Nr. CLVI ir 2012 m. liepos 6 d. Įstatyme Nr. CIII dėl *Erzsébet* programos reglamentuojama *Erzsébet* kuponų sistema prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, nes šiais nacionalinės teisės aktais sukurtas viešųjų organizacijų monopolis kuponų, leidžiančių įsigyti šalto maisto ir išduodamų palankiomis mokestinėmis sąlygomis darbdavių savo samdomiems darbuotojams kaip lengvata natūra, išdavimo srityje.
3. Priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.

Parašai.