



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 17. septembra 2015¹

Zadeva C-179/14

**Evropska komisija
proti**

Madžarski

„Neizpolnitev obveznosti države — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Direktiva 2006/123/ES — Členi od 14 do 16 — Izdajanje davčno ugodnih bonov za prehrano — Omejitve — Utemeljitev — Monopol“

1. Evropska komisija s to tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska, s tem ko je sprejela nove nacionalne predpise, ki so začeli veljati 1. januarja 2012 in se nanašajo na izdajanje bonov za prehrano, prosti čas in počitnice, ni izpolnila svojih obveznosti iz členov 14, točka 3, 15(1), (2)(b) in (d) ter (3), in 16 Direktive 2006/123/ES² ter členov 49 PDEU in 56 PDEU.
2. Komisija v prvem delu tožbe v bistvu meni, da na podlagi teh predpisov zdaj za izdajanje elektronske kartice Széchenyi (v nadaljevanju: kartica SZÉP) veljajo omejevalni pogoji, kot je pogoj, da lahko to kartico izdajajo samo finančne ustanove s sedežem na Madžarskem,³ kar je v nasprotju z določbami Direktive 2006/123 o svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev.
3. Komisija v drugem delu tožbe v bistvu meni, da navedeni predpisi pomenijo tudi kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU, ker se z njimi skladu, ki deluje v javnem interesu, in sicer Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (madžarski nacionalni počitniški sklad, v nadaljevanju: MNPS), podeljuje monopol za izdajanje bonov, ki zaposlenim v podjetjih omogočajo pridobitev ugodnosti v naravi v obliki gotovih obrokov (v nadaljevanju: boni Erzsébet).
4. V teh sklepnih predlogih bom Sodišču najprej predlagal, naj ugotovi, da je tožba dopustna, razen kar zadeva nenatančni tožbeni razlog v zvezi z zahtevo po najmanj petletnem pogodbenem razmerju z vzajemnim zavarovalnim skladom za izdajanje kartice SZÉP.
5. Nato bom predstavil razloge, iz katerih menim, prvič, da madžarska ureditev v zvezi s to kartico pomeni kršitev členov 14, točka 3, 15(1), (2)(b) in (3), ter 16 Direktive 2006/123, in drugič, da je treba očitek glede kršitve člena 15(2)(d) te direktive zavrnil kot neutemeljen.
6. Nazadnje bom navedel razloge, iz katerih je treba po mojem mnenju tožbi ugoditi, kar zadeva očitek glede bonov Erzsébet.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36).

3 — Naj opozorim, da lahko trenutno to kartico uporabljajo zaposleni v podjetjih, da pridobijo ugodnost v naravi v obliki gostinskih, nastanitvenih ali prostočasnih storitev.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Pogodba DEU

7. Člen 49, prvi odstavek, PDEU določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo. Ta prepoved se uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb državljanov katere koli države članice s sedežem na ozemlju katere koli države članice.“

8. Člen 56, prvi odstavek, PDEU določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji prepovejo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav članic, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.“

2. Direktiva 2006/123

9. Poglavje III Direktive 2006/123, ki se nanaša na „[s]vobod[o] ustanavljanja ponudnikov“, vsebuje oddelek 2, ki ima naslov „Prepovedane zahteve ali zahteve, ki so predmet ocene“ ter je obsega člena 14 in 15.

10. Člen 14 te direktive, ki se nanaša na „[p]repovedane zahteve“, določa:

„Države članice ne uveljavljajo naslednjih zahtev za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju:

[...]

- (3) omejevanje ponudnikove pravice do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem, zlasti obveznosti ponudnika, da ima glavni sedež na njihovem ozemlju, ali omejevanje glede svobodne izbire sedeža kot agencije, izpostave ali podružnice [agencije, podružnice ali hčerinske družbe];

[...]“

11. Člen 15 navedene direktive, ki se nanaša na „[z]ahteve, ki so predmet ocenjevanja“, določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

[...]

- (b) obveznosti ponudnika, da prevzame določeno pravno obliko;

[...]

- (d) zahtev, ki ne zadevajo področij iz Direktive 2005/36/ES^[4] ali zahteve iz drugih instrumentov Skupnosti, ki določenim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti;

[...]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

- (a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;
- (b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

[...]“

12. Poglavje IV Direktive 2006/123, naslovljeno „Prost pretok storitev“, vsebuje člen 16, ki se nanaša na „[s]vobod[o] opravljanja storitev“. Ta člen določa:

„1. Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja.

Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednji [naslednjih] načel:

- (a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;
- (b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;
- (c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

2. Države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici, z uveljavljanjem katere koli od naslednjih zahtev:

- (a) obveznosti, da mora ponudnik imeti sedež na njihovem ozemlju;

[...]

3. Državi članici, v katero se odpravi ponudnik, ni preprečeno, da uveljavi zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, kadar so te v skladu z odstavkom 1 in utemeljene iz razlogov javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja. [...]

4 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, str. 22).

[...]“

B – Madžarsko pravo

1. Sistem ugodnosti v naravi

13. Člen 71 zakona št. CXVII o dohodnini iz leta 1995 delodajalcem omogoča, da svojim zaposlenim dodelijo ugodnosti v naravi pod ugodnimi davčnimi pogoji.

14. Sistem teh ugodnosti v naravi je bil znatno spremenjen z zakonom št. CLVI o spremembi nekaterih davčnih zakonov in drugih zakonov, povezanih s temi davčnimi zakoni, iz leta 2011.⁵ V skladu z njegovim členom 477 je ta zakon začel veljati 1. januarja 2012. Člen 71 zakona o dohodnini, kakor je bil spremenjen z zakonom št. CLVI iz leta 2011, določa:

„1. Za ugodnosti v naravi, ki jih delodajalec dodeli zaposlenemu, se štejejo:

- (a) del dohodka, ki ne presega zneska minimalne plače na osebo in na davčno leto ter se dodeli zaposlenemu zanj osebno ali za njegove družinske člane v obliki počitniških storitev, zagotovljenih v počitniškem objektu, ki je v lasti delodajalca ali ga ta upravlja;
- (b) po delodajalčevi izbiri:
 - (ba) del dohodka, ki ne presega 12.500 HUF in se dodeli za obroke, zaužite v okviru pooblaščenih gostinskih storitev na delovnem mestu (v menzi), v gostinskem obratu, ki obratuje na delodajalčevi lokaciji (vključno s papirnimi in/ali elektronskimi boni, ki jih izda delodajalec ali upravljavec gostinskega obrata, ki jih je mogoče uporabiti izključno v gostinskem obratu (menzi), obratujočem na delodajalčevi lokaciji, ter ki se uporabljajo za zgoraj navedene namene in v zgoraj navedeni vrednosti), in/ali
 - (bb) dohodek, dodeljen v obliki bonov Erzsébet – del dohodka, ki ne presega 5000 HUF mesečno in se dodeli za vsak začetni mesec pravnega razmerja, ki je podlaga za navedeno ugodnost (tudi z retroaktivnim učinkom v istem davčnem letu);
 - (c) v povezavi s kartico [SZÉP]:
 - (ca) pomoč do največ 225.000 HUF v posameznem davčnem letu, tudi če jo dodeli več izdajateljev, ki se nakaže na podračun ‚nastanitev‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za nastanitvene storitve, določene v [vladni uredbi št. 55/2011 z dne 12. aprila 2011 o izdajanju in uporabi kartice za prosti čas Széchenyi⁶];
 - (cb) pomoč do največ 150.000 HUF v posameznem davčnem letu, tudi če jo dodeli več izdajateljev, ki se nakaže na podračun ‚prehrana‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za gostinske storitve, določene v [uredbi SZÉP], in sicer v gostinskih obratih s toplo prehrano (vključno z gostinskimi obrati na delovnem mestu);
 - (cc) pomoč do največ 75.000 HUF v posameznem davčnem letu, tudi če jo dodeli več izdajateljev, ki se nakaže na podračun ‚prosti čas‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za storitve, določene v [uredbi SZÉP], ki so namenjene omogočanju prstočasnih dejavnosti, rekreacije in ohranjanja zdravja;

5 – V nadaljevanju: zakon št. CLVI iz leta 2011.

6 – V nadaljevanju: uredba SZÉP.

[...]“

2. Kartica SZÉP

15. Člen 13 uredbe SZÉP določa:

„Kartico lahko izdaja vsak ponudnik storitev v smislu člena 2(2)(d) zakona št. XCVI o vzajemnih zavarovalnih skladih iz leta 1993 (v nadaljevanju: zakon o vzajemnih zavarovalnih skladih) – razen fizičnih oseb in ponudnikov storitev, ki so pogodbeno vezani na navedenega ponudnika storitev – ki je bil ustanovljen za nedoločen čas ali za določen čas najmanj petih let od začetka izdajanja kartice ter ki skupaj z isto gospodarsko družbo, ki je priznana kot skupina družb ali dejansko deluje kot taka v smislu zakona št. IV [o gospodarskih družbah] iz leta 2006, ali skupaj z vzajemnim zavarovalnim skladom, opredeljenim v členu 2(2)(a) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih, s katero oziroma katerim je ta ponudnik storitev že vsaj pet let v pogodbenem razmerju – razen za depozitarne in investicijske dejavnosti – ki izpolnjuje vse naslednje pogoje:

- (a) ima pisarno, ki je na voljo strankam, v vsaki madžarski občini z več kot 35.000 prebivalci;
- (b) je v zadnjem zaključenem poslovnem letu v okviru svojih plačilnih storitev sam izdal najmanj 100.000 plačilnih instrumentov, ki niso gotovina;
- (c) ima vsaj dve leti izkušenj z izdajanjem kartic za elektronske bone, s katerimi je mogoče koristiti ugodnosti v naravi v smislu člena 71 zakona o dohodnini, in je po podatkih za zadnje zaključeno poslovno leto izdal več kot 25.000 kartic za bone.

[...]“

16. V členu 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih je ponudnik storitev opredeljen tako:

„ponudnik storitev‘ pomeni vsako fizično ali pravno osebo ali gospodarsko družbo brez pravne osebnosti, ki na podlagi pogodbe, sklenjene z vzajemnim zavarovalnim skladom, za račun slednjega izvaja dejavnosti, ki spadajo pod dejavnosti vzajemnega zavarovalnega sklada, jih omogočajo ali spodbujajo, ali ki sama opravlja storitve vzajemnega zavarovalnega sklada, razen ponudnikov storitev zdravstvenega zavarovanja [...]“.

17. Člen 1 zakona o gospodarskih družbah določa:

„1. Ta zakon ureja ustanovitev, organizacijo in poslovanje gospodarskih družb s sedežem na ozemlju Madžarske [...].

2. [...] poleg tega ta zakon ureja ustanovitev in poslovanje priznanih skupin družb [...].“

18. Člen 2 tega zakona določa:

„1. Gospodarska družba se lahko ustanovi samo v obliki, predvideni s tem zakonom.

2. Družbe z neomejeno odgovornostjo (d. n. o.) in komanditne družbe (k. d.) nimajo pravne osebnosti. Družbe z omejeno odgovornostjo (d. o. o.) in delniške družbe (d. d.) imajo pravno osebnost.“

19. Člen 55 navedenega zakona določa:

„1. Gospodarska družba, ki je v skladu z zakonom o računovodstvu dolžna predložiti konsolidirane letne računovodske izkaze (obvladujoča družba), in delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo, nad katero ima obvladujoča družba prevladujoč vpliv v smislu zakona o računovodstvu (odvisna družba), se lahko odločita, da bosta zaradi uresničevanja skupnih poslovnih interesov poslovali kot priznana skupina družb tako, da skleneta pogodbo o obvladovanju.

[...]

3. Z vpisom priznane skupine družb v sodni register ne nastane pravni subjekt, ločen od gospodarskih družb, ki sestavljajo skupino.“

20. Člen 64(1) zakona o gospodarskih družbah določa:

„Določbe člena 60 se uporabljajo tudi v primeru neobstoja pogodbe o obvladovanju in nevpisa priznane skupine družb v register, če gospodarske družbe, ki pripadajo isti skupini družb, po trajnem, nepretrganem, vsaj triletnem sodelovanju med obvladujočo družbo in odvisno(-imi) družbo(-ami) opravljajo svoje dejavnosti v skladu z isto poslovno strategijo ter njihovo dejansko ravnanje zagotavlja predvidljivo in uravnoteženo porazdelitev prednosti in slabosti, ki izhajajo iz poslovanja v okviru skupine.“

21. V členu 2(b) zakona št. CXXXII o podružnicah in predstavniških podjetjih s sedežem v tujini iz leta 1997 (v nadaljevanju: zakon o podružnicah) je izraz „podružnica“ opredeljen tako:

„podružnica‘ pomeni vsako organizacijsko enoto tujega podjetja, ki nima pravne osebnosti, je poslovno samostojna in je bila kot neodvisna oblika družbe vpisana v nacionalni sodni register kot podružnica tujega podjetja“.

3. Boni Erzsébet

22. V členu 3, točka 87, zakona o dohodnini, kakor je bil spremenjen s členom 1(5) zakona št. CLVI iz leta 2011, so boni Erzsébet opredeljeni tako:

„boni Erzsébet‘ pomeni bone, ki jih izdaja [MNPS] v elektronski ali papirni obliki in ki jih je mogoče uporabiti za nakup gotovih obrokov [...]“.

23. Boni Erzsébet so del programa Erzsébet, ki je urejen z zakonom št. CIII o programu Erzsébet iz leta 2012.

24. Člen 1 tega zakona določa:

„Namen programa Erzsébet je v obstoječem okviru bistveno zmanjšati število socialno šibkejših oseb in še posebej otrok, ki nimajo možnosti, da bi dobili več obrokov na dan, se prehranjevali zdravo in svoji starosti primerno, ohranjali svoje zdravje na ravni, potrebni za pridobivanje znanj, in bili deležni sprostitev, potrebne za regeneracijo.“

25. Člen 2 navedenega zakona določa:

„1. V tem zakonu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

(a) ‚program Erzsébet‘ pomeni vsak program in vsako storitev s socialno usmeritvijo, ki ju organizira in izvaja država zaradi uresničevanja ciljev iz člena 1 ter ki nimata pridobitnega namena na trgu;

(b) ‚boni Erzsébet‘ pomeni bone, ki jih izdaja [MNPS] in jih je mogoče uporabiti:

(ba) za nakup gotovih obrokov [...];

2. Za izvajanje programa Erzsébet skrbi [MNPS].

[...]“

26. MNPS je na Madžarskem registrirani sklad, ki deluje v javnem interesu. Sredstva, ki so mu dodeljena, lahko uporablja za socialne počitnice, zagotavljanje storitev in povezanih dajatev ter izvajanje drugih socialnih programov.

27. Člen 6 zakona o programu Erzsébet določa:

„1. [MNPS] lahko za izvajanje nalog, povezanih s programom Erzsébet, sklepa pogodbe z nevladnimi organizacijami, gospodarskimi družbami in vsemi drugimi fizičnimi ali pravnimi osebami.

2. Za izpolnjevanje javnih nalog, opredeljenih [z zakonom], država spodbuja ustanavljanje, razvoj in obratovanje hotelov in taborov, ki so podlaga za socialne počitnice ter za programe za igro in otroke.“

28. Člen 7 tega zakona se nanaša na začetek njegove veljavnosti.

II – Predhodni postopek

29. Ker je Komisija menila, da Madžarska s sprejetjem novih nacionalnih predpisov o bonih za prehrano, prosti čas in počitnice ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi členov 9, 10, 14, točka 3, 15(1), (2)(b) in (d) ter (3), in 16 Direktive 2006/123 ter členov 49 PDEU in 56 PDEU, je 21. junija 2012 tej državi članici poslala uradni opomin.

30. Madžarska je odgovorila z dopisom z dne 20. julija 2012, v katerem je navedla, da je uvedba omejitev, na katere je opozorila Komisija, utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu. Hkrati je predstavila predloge za spremembo določb o kartici SZÉP, da bi te uskladila s pravom Unije. V zvezi z boni Erzsébet je Madžarska v prilogi k odgovoru posredovala nove določbe o programu Erzsébet in njegovih ciljih, ki so bile sprejete julija 2012.

31. Komisija je z dopisom z dne 22. novembra 2012 Madžarski poslala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala, da madžarski predpisi o kartici SZÉP in bonih Erzsébet pomenijo kršitev določb, navedenih v uradnem opominu.

32. Madžarska je na to obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 27. decembra 2012, v katerem je v bistvu ponovila pripombe, ki jih je navedla v dopisu z dne 20. julija 2012, in še naprej ugovarjala temu, da kakor koli ne bi izpolnila svojih obveznosti.

33. Ker Komisije ti odgovori niso zadovoljili, je 10. aprila 2014 vložila to tožbo.

III – Predlogi strank

34. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da je Madžarska z uvedbo in ohranjanjem sistema kartice SZÉP, ki je urejen z uredbo SZÉP (in kakor je bil spremenjen z zakonom št. CLVI iz leta 2011), kršila Direktivo 2006/123, ker:
 - člen 13 uredbe SZÉP v povezavi s členom 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih, členom 2(b) zakona o podružnicah ter s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah izključuje možnost, da bi podružnice izdajale kartico SZÉP, ter posledično pomeni kršitev členov 14, točka 3, in 15(2)(b) Direktive 2006/123;
 - člen 13 uredbe SZÉP v povezavi s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah, členom 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih in členom 2(b) zakona o podružnicah ne priznava – z vidika izpolnjevanja pogojev iz člena 13, od (a) do (c), uredbe SZÉP – dejavnosti skupin družb, katerih matična družba ni družba, ustanovljena po madžarskem pravu, in katerih članice ne poslujejo v oblikah družb, predvidenih z madžarskim pravom, ter posledično pomeni kršitev členov 15(1), (2)(b) in (3) Direktive 2006/123;
 - člen 13 uredbe SZÉP v povezavi s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah, členom 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih in členom 2(b) zakona o podružnicah omejuje možnost izdajanja kartice SZÉP na banke in finančne ustanove glede na to, da lahko samo te organizacije izpolnijo pogoje iz navedenega člena 13, ter posledično pomeni kršitev člena 15(1), (2)(d) in (3) Direktive 2006/123;
 - je člen 13 uredbe SZÉP v nasprotju s členom 16 Direktive 2006/123, saj za izdajanje kartice SZÉP predpisuje obstoj sedeža na Madžarskem;
- podredno, če se določbe Direktive 2006/123, navedene v prvi alineji, ne uporabljajo za nacionalne določbe, navedene v isti alineji, ugotovi, da je sistem kartice SZÉP, ki je urejen z uredbo SZÉP, v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU;
- ugotovi, da je sistem bonov Erzsébet, ki je urejen z zakonoma št. CLVI iz leta 2011 in št. CIII iz leta 2012, s katerim se na področju izdajanja bonov za hladne obroke ustvarja monopol v korist javnih organizacij ter ki je začel veljati brez ustreznega prehodnega obdobja in ustreznih prehodnih ukrepov, v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker člena 1(5) in 477 zakona št. CLVI iz leta 2011 ter členi 2(1) in (2), 6 in 7 zakona št. CIII iz leta 2012 določajo nesorazmerne omejitve;
- Madžarski naloži plačilo stroškov.

35. Madžarska Sodišču predlaga, naj:

- tožbo Komisije zavrne kot neutemeljeno v delu, ki se nanaša na sistem kartice SZÉP, in zavrže kot nedopustno v delu, ki se nanaša na sistem bonov Erzsébet;
- podredno, tožbo zavrne kot neutemeljeno, kar zadeva ta sistema;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

IV – Tožba

A – Dopustnost

1. Glavne trditve strank

36. Madžarska v odgovoru na tožbo meni, da je očitek glede bonov Erzsébet nedopusten, ker je tožbeni predlog Komisije, povezan s tem očitkom, nejasen.

37. Prvič, Madžarska navaja, da se ta predlog napačno nanaša na „člena 1 in 5“ zakona št. CLVI iz leta 2011 namesto na člen 1(5) tega zakona. Drugič, Madžarska trdi, da ne razume, zakaj naj bi člen 477 navedenega zakona in določbe zakona o programu Erzsébet, in sicer členi 2(1) in (2), 6(1) in (2) ter 7, na katere se nanaša tožbeni predlog Komisije, pomenili kršitev prava Unije. Tretjič, Tretjič, Madžarska poudarja, da se glede na nacionalne določbe, ki jih navaja Komisija, zdi, da se očitek navezuje na celotno ureditev v zvezi s programom Erzsébet, kar je v nasprotju s trditvijo Komisije, da se tožba ne nanaša na ukrepe socialne politike, ki se izvajajo v okviru tega programa.

38. Komisija meni, da trditev Madžarske ni mogoče sprejeti.

2. Presoja

39. Potem ko bom pojasnil razloge, iz katerih enako kot Komisija menim, da je treba razloge za nedopustnost, ki se nanašajo na ureditev v zvezi z boni Erzsébet, zavrniti, se mi zdi potrebno opraviti preizkus dopustnosti očitkov glede ureditve v zvezi s kartico SZÉP.

a) Dopustnost očitka glede bonov Erzsébet

40. Prvič, ugotavljam, da je Komisija v repliki priznala napako, storjeno pri sklicevanju na zakon št. CLVI iz leta 2011, ko je navedla, da bi bilo pravilno, če se ne bi sklicevala na člena 1 in 5 tega zakona, ampak na njegov člen 1(5). Komisija je torej z ločeno vlogo predložila popravek v zvezi s tem. Strinjam se s Komisijo, da ta napaka ne ogroža razumljivosti tožbe.

41. Drugič, menim, da je iz točke 74 tožbe Komisije nedvoumno razvidno, da se ta tožba nanaša le na en del madžarske ureditve v zvezi z boni Erzsébet, in ne na vse ukrepe socialne politike, ki se izvajajo v okviru programa Erzsébet. V tej točki 74 Komisija namreč ugotavlja, da se tožba „nanaša na sistem bonov Erzsébet le v delu, v katerem ta sistem določa, da se lahko prispevek delodajalca k nakupu gotovih obrokov šteje za ugodnost v naravi samo, če se ta nakup izvede z boni Erzsébet“.

42. Zato se mi sklicevanje v tožbenih predlogih na nacionalna zakona, s katerima se uvaja ta novi sistem bonov Erzsébet, in, natančneje, na nekatere nacionalne določbe zlasti v zvezi z opredelitvijo teh bonov in začetkom veljavnosti tega sistema zdi ustrezno.

43. Poleg tega enako kot Komisija menim, da bi morala Madžarska na podlagi načela lojalnega sodelovanja že v predhodnem postopku opozoriti na morebitne nedoslednosti Komisije kar zadeva nacionalne določbe, ki jih je ta institucija izpostavila kot problematične.

44. Vsekakor po mojem mnenju očitek glede bonov Erzsébet, kot je naveden v tožbenih predlogih, Madžarski ni preprečeval, da navede svoje argumente, in torej ni pomenil omejitve njene pravice do obrambe. V tem okviru opozarjam, da je Madžarka v dupliki med drugim menila, da „je mogoče zoper očitke Komisije navesti vsebinske argumente“.⁷

45. Glede na navedeno menim, da je treba ugotoviti dopustnost tožbe, kar zadeva očitek glede sistema bonov Erzsébet.

b) Dopustnost očitkov glede kartice SZÉP

46. Ob branju tožbe se mi zdi, da ta ni popolnoma jasna, kar zadeva nekatere očitke glede ureditve v zvezi s kartico SZÉP, predvsem zaradi neskladnosti med besedilom tožbe in tožbenimi predlogi.

47. V zvezi s tem poudarjam, da Komisija v tožbi ugotavlja, da zahteva, v skladu s katero lahko podjetje izpolni pogoje iz člena 13 uredbe SZÉP tako da ima sklenjeno pogodbo z vzajemnim zavarovalnim skladom, če to pogodbeno razmerje traja najmanj pet let, „pomeni kršitev člena 49 PDEU, ker brez tehtnega razloga omejuje krog podjetij, ki lahko izdajajo kartico SZÉP“.⁸ V tožbenih predlogih pa tega razloga ni več mogoče najti.

48. Ko je bilo Komisiji na obravnavi postavljeno vprašanje o tem, je pojasnila, da po njenem mnenju ta pogoj ne spada na področje uporabe Direktive 2006/123 in bi ga bilo zato treba presoditi z vidika člena 49 PDEU. Poleg tega je menila, da se za navedeni pogoj, če se obravnava skupaj z drugimi pogoji iz člena 13 uredbe SZÉP, uporablja člen 15(2)(d) Direktive 2006/123, na podlagi katerega so prepovedane zahteve, ki nekaterim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti. Kot navaja Komisija, se tako na ta tožbeni razlog posredno zajet v tretjem očitku v okviru tožbenih predlogov.

49. Razen tega, da je obrazložitev Komisije v zvezi s to zatrjevano kršitvijo zelo kratka, ugotavljam, da tudi ne izpolnjuje zahtev glede skladnosti in natančnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso, ki temelji na sedanjem členu 120, prvi odstavek, točka (c), Poslovnika Sodišča.⁹

50. V skladu s to sodno prakso je treba namreč v vsaki tožbi navesti predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov, te navedbe pa morajo biti „dovolj jasne in natančne“, da toženi stranki omogočajo pripravo obrambe in Sodišču nadzor. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila vloge in da morajo biti tožbeni predlogi izraženi nedvoumno, da se prepreči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o očitku ne bi odločilo.¹⁰

51. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da se lahko zahteve, ki izhajajo iz člena 120, prvi odstavek, točka (c), Poslovnika Sodišča, preverijo po uradni dolžnosti.¹¹

7 — Točka 6.

8 — Točka 64.

9 — Na podlagi te določbe tožba iz člena 21 Statuta vsebuje predmet spora, navajane razloge in trditve ter povzetek navedenih razlogov.

10 — Glej sodbe Komisija/Španija (C-211/08, EU:C:2010:340, točka 32 in navedena sodna praksa); Komisija/Portugalska (C-458/08, EU:C:2010:692, točka 49 in navedena sodna praksa) in Komisija/Poljska (C-678/13, EU:C:2015:358, točka 16 in navedena sodna praksa).

11 — Glej sodbe Komisija/Estonija (C-39/10, EU:C:2012:282, točka 25 in navedena sodna praksa) in Komisija/Poljska (C-281/11, EU:C:2013:855, točke od 121 do 123). Glej v tem smislu tudi sodbo Komisija/Česka republika (C-343/08, EU:C:2010:14, točka 25).

52. Naj dodam, da je Sodišče presodilo tudi, da morajo biti „v okviru tožbe na podlagi člena 258 PDEU [...] v tožbi *skladno in natančno predstavljene očitki*, da bi država članica in Sodišče lahko natančno razumela obseg očitane kršitve prava Unije, kar je nujen pogoj, da lahko omenjena država uspešno uveljavlja razloge v svojo obrambo in da lahko Sodišče preveri obstoj zatrjevane neizpolnitve obveznosti“.¹²

53. Glede na navedeno menim, da je treba to tožbo razglasiti za nedopustno, kar zadeva tožbeni razlog, ki se nanaša na zahtevo po najmanj petletnem pogodbenem razmerju z vzajemnim zavarovalnim skladom, kot je določena v členu 13 uredbe SZÉP.

B – *Utemeljenost*

54. Preden se lotim očitka glede bonov Erzsébet, bom preučil očitke glede kartice SZÉP.

1. Očitki glede kartice SZÉP

a) Uporaba Direktive 2006/123

i) Glavne trditve strank

55. Komisija v tožbi meni, da je treba skladnost madžarske ureditve, ki se nanaša na kartico SZÉP, s pravom Unije primarno presoditi z vidika Direktive 2006/123. Šele če te direktive ne bi bilo mogoče uporabiti, bi bilo po navedbah Komisije treba združljivost te ureditve s pravom Unije preveriti z vidika členov 49 PDEU in 56 PDEU.

56. Kot navaja Komisija, se v obravnavanem primeru Direktiva 2006/123 uporablja, ker izdajanje in uporaba kartice SZÉP ne pomenita ene izmed storitev, ki so bile izrecno izključene s področja uporabe te direktive. Komisija namreč poudarja, da uredbe SZÉP ni mogoče opredeliti niti kot „davčni mehanizem“ v smislu člena 2(3) Direktive 2006/123¹³ niti kot „finančno storitev“ v smislu člena 2(2)(b) navedene direktive¹⁴.

57. Iz listin iz spisa je razvidno, da je Madžarska v predhodnem postopku izpodbijala uporabo Direktive 2006/123 s tem, ko je menila, da dejavnost izdajanja in uporabe kartice SZÉP, kot ta dejavnost izhaja iz zadevne nacionalne ureditve, pomeni finančno storitev in je tako izključena s področja uporabe te direktive.

ii) Presoja

58. Enako kot Komisija menim, da o uporabi Direktive 2006/123 ni dvoma, in sicer iz v nadaljevanju navedenih razlogov.

12 — Glej sodbo Komisija/Španija (C-375/10, EU:C:2011:184, točka 11 in navedena sodna praksa). Moj poudarek.

13 — Na podlagi te določbe se ta direktiva „ne uporablja za področje obdavčevanja“.

14 — V skladu s to določbo se Direktiva 2006/123 ne uporablja za „finančne storitve, kot so bančništvo, kreditiranje, zavarovalništvo in pozavarovalništvo, poklicne ali osebne pokojnine, vrednostni papirji, naložbeni skladi, plačila, naložbeno svetovanje, vključno s storitvami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2006/48/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 177, str. 1)]“.

59. Prvič, opozarjam, da je bilo področje uporabe Direktive 2006/123 določeno negativno,¹⁵ to je tako, da se ta direktiva uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici,¹⁶ razen za tiste, ki so bile izrecno izključene z navedeno direktivo.

60. Strinjam se s Komisijo, da dejavnost izdajanja kartice SZÉP ne spada na področje obdavčevanja v smislu člena 2(3) Direktive 2006/123 in ne pomeni finančne storitve, povezane s plačili, v smislu člena 2(2)(b) te direktive, tako da se ta direktiva uporablja za obravnavano tožbo.

61. Kar zadeva področje obdavčevanja, je iz listin iz spisa razvidno, da se zadevne nacionalne določbe ne nanašajo na ugodnosti v naravi ali na davčne vidike – v ožjem pomenu – sistema kartice SZÉP, temveč zgolj na dejavnost izdajanja te kartice, s katero se sicer podeli pravica do ugodnosti v naravi. Tako predmet teh nacionalnih določb ne spada na področje obdavčevanja.

62. Glede opredelitve uredbe SZÉP kot „finančne storitve“ enako kot Komisija ugotavljam, da se v skladu s členom 2(2)(a) navedene uredbe kartica SZÉP „uporablja samo za identifikacijo zaposlenega, ki je upravičen do pomoči, njegovih družinskih članov, njegovega delodajalca, pa tudi za identifikacijo ponudnika storitev, in ni primerna za shranjevanje elektronskega denarja niti za izvrševanje neposrednih plačilnih transakcij“. V tem okviru dejavnosti izdajanja te kartice ni mogoče opredeliti za „finančno storitev“, povezano s plačili.

63. Drugič, tako kot Komisija menim, da storitve, ki se ponujajo z instrumenti, kot je kartica SZÉP, niso urejene z drugimi predpisi Unije, ki bi se nanašali posebej na finančne storitve. V zvezi s tem Komisija pravilno poudarja, da dejavnost izdajanja bonov, enakovrednih kartici SZÉP, ni zajeta niti z Direktivo 2007/64/ES¹⁷ niti z Direktivo 2009/110/ES¹⁸.

64. Razlog za izključitev finančnih storitev s področja uporabe Direktive 2006/123 pa je obstoj posebnih določb prava Unije na tem področju¹⁹.

65. Poleg tega, medtem ko naj bi Madžarska v predhodnem postopku trdila, da je mogoče kartico SZÉP šteti za finančno storitev, ni mogoče v vlogah, predloženih Sodišču, najti več nobenega sledu o taki trditvi.

66. Zato dejavnost, obravnavana v tej tožbi, ker ni zajeta s posebnimi predpisi glede finančnih storitev in je ni mogoče uvrstiti na področje obdavčevanja, spada na področje uporabe Direktive 2006/123.

67. Glede na vse navedeno menim, da se ta direktiva uporablja.

68. Stranki nista izpostavili vprašanja, ali je bila z Direktivo 2006/123 izvedena izčrpna uskladitev. Kljub temu mora biti tudi to vprašanje – tako kot vprašanje uporabe te direktive – deležno vnaprejšnje preučitve.

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

16 — Glej člen 2(1) te direktive.

17 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL L 319, str. 1). Glej člen 3(k) Direktive 2007/64.

18 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti ter nadzoru skrbnega in varnega poslovanja institucij za izdajo elektronskega denarja ter o spremembah direktiv 2005/60/ES in 2006/48/ES in razveljavitvi Direktive 2000/46/ES (UL L 267, str. 7). Člen 1(4) Direktive 2009/110 napotuje na člen 3(k) Direktive 2007/64.

19 — Po mnenju mnogih avtorjev se za finančne storitve uporablja načelo *specialia generalibus derogant*. Tako naj bi bila Direktiva 2006/123 splošni zakon, ki naj bi se uporabljal, če ni nobene druge posebne zakonodaje. Glej med drugim Chabaud, L., *op. cit.*, str. 39–40. Tako analizo po mojem mnenju potrjuje uvodna izjava 18 Direktive 2006/123. V prvem stavku te uvodne izjave je namreč navedeno, da bi bilo treba „[f]inančne storitve [...] izvzeti s področja uporabe te direktive, saj za te dejavnosti velja posebna zakonodaja Skupnosti, ki ima enak cilj kot [navedena] direktiva, in sicer uresničevanje dejanskega notranjega trga storitev“.

69. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da če je bilo neko področje predmet izčrpne uskladitve na ravni Unije, je treba vsak nacionalni ukrep s tega področja presojati glede na določbe usklajevalnega ukrepa, ne pa glede na primarno pravo.²⁰ Ugotovitev izčrpne uskladitve bi zlasti pomenila, da se ne bi bilo mogoče sklicevati na razloge, ki v Direktivi 2006/123 niso omenjeni, in sicer na razloge, ki so izrecno predvideni v členih 52 PDEU in 62 PDEU, ali tudi na nekatere nujne razloge v splošnem interesu, določene s sodno prakso.²¹

70. To vprašanje je bilo predmet razprav v doktrini.²²

71. Sodišče se je v novejši sodbi²³ prvič opredelilo do navedenega vprašanja, pri čemer je menilo, „da bi razlaga člena 3(3) Direktive 2006/123, v skladu s katero bi bilo državam članicam dovoljeno, da na podlagi primarnega prava upravičijo zahtevo, ki je prepovedana s členom 14 te direktive, zadnjenavedeni določbi vzela polni učinek in v končni fazi onemogočila *selektivno harmonizacijo*, ki se izvaja s to direktivo“.²⁴

72. Sodišče je v zvezi s tem sledilo sklepnim predlogom generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba.²⁵ Ta je menil, da „[k]er je Direktiva [2006/123] horizontalni akt, ki zajema širok spekter storitev (vse, ki niso izrecno izključene s stvarnega področja njene uporabe), ne skuša na splošno uskladiti vsebinske ureditve različnih storitev na nacionalni ravni, vendar obstajajo konkretni vidiki, ki so popolnoma in *specifično* usklajeni“.²⁶ Dodal je, da je bila taka popolna in specifična izčrpna uskladitev izvedena s členoma 14 in 16 navedene direktive.²⁷

73. Tako je bila po mnenju Sodišča z Direktivo 2006/123 izvedena izčrpna uskladitev, kar zadeva njen člen 14, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja, za storitve, ki spadajo na področje uporabe te direktive. Menim, da je treba enako rešitev uporabiti za člena 15 in 16 navedene direktive. Enako kot v členu 14 zadevne direktive je namreč zakonodajalec Unije v teh dveh členih določil seznam omejevalnih zahtev, ki jih je treba odpraviti iz nacionalnega pravnega reda držav članic.²⁸

74. Iz tega sledi, da je treba združljivost zadevne madžarske ureditve s pravom Unije preveriti z vidika Direktive 2006/123.

b) Določitev zadevne temeljne svoboščine

i) Glavne trditve strank

75. Medtem ko je po mnenju Komisije treba madžarsko ureditev v zvezi s kartico SZÉP preučiti z vidika svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, Madžarska nasprotno meni, da je upoštevna samo presoja na podlagi svobode ustanavljanja.

20 — Glej sodbo UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, točka 63 in navedena sodna praksa).

21 — Glej zlasti Lemaire, C., La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?, *Revue Europe*, junij 2007, št. 6, komentar 10, str. 15, točka 42, in Huglo, J.-G., Droit d'établissement et libre prestation de services, *Jurisclasseur Europe*, zvezek 710, točke 7, 73 in 101.

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

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

24 — Točka 37. Moj poudarek.

25 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Rina Services in Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Točka 22 navedenih sklepnih predlogov. Glej v tem smislu že sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v združenih zadevah Duomo Gpa in drugi (od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2011:736, točka 61). Naj v zvezi s tem navedem, da je Komisija v predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu (COM(2004) 2 final) ugotovila, da ta predlog temelji na „selektivnem usklajevanju“ in da to usklajevanje zadeva med drugim odpravo nekaterih vrst zahtev (str. 9–10).

27 — Točka 24 navedenih sklepnih predlogov.

28 — Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v združenih zadevah Duomo Gpa in drugi (od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2011:736, točka 61) ter Hatzopoulos, V., *op. cit.*, str. 351, točka 3.1.2.1.3.

76. Madžarska namreč ugotavlja, da lahko to kartico izdaja samo družba, ki ima sedež na ozemlju države članice kraja opravljanja storitev.

77. V zvezi s tem Madžarska meni, da morajo biti izdajatelji kartice SZÉP organsko vpeti v gospodarsko in družbeno življenje na Madžarskem, česar si ni mogoče zamišljati pri storitvah, ki bi se opravljale začasno. Poleg tega navaja, da je trditev Komisije glede čezmejnega opravljanja storitev, v skladu s katero se lahko kartica SZÉP polni na daljavo, potrebno infrastrukturo za delovanje sistema pa je mogoče vzpostaviti brez prisotnosti na Madžarskem, v najboljšem primeru teoretična. Madžarska dodaja, da je možnost opravljanja storitev iz soseščine in na regionalni ravni nestvarna in ne upošteva same logike kartice SZÉP, ki je, da bi ponudniki, ki sprejemajo to kartico, obstajali na celotnem madžarskem ozemlju.

ii) Presoja

78. V nasprotju z Madžarsko menim, da bi bilo treba člen 13 uredbe SZÉP presoјati z vidika tistih členov Direktive 2006/123, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, in tistih členov te direktive, ki se nanašajo na svobodo opravljanja storitev.

79. Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da je treba „[v] zvezi z razmejitvijo področij uporabe načel svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja [...] ugotoviti, ali ima gospodarski subjekt sedež v državi članici, v kateri ponuja zadevno storitev, ali ne [...]. Če ima sedež v državi članici, v kateri ponuja storitve, spada na področje uporabe svobode ustanavljanja, kakor je opredeljena v členu [49 PDEU]. Če pa, nasprotno, gospodarski subjekt nima sedeža v namembni državi članici, pa je čezmejni ponudnik za katerega velja načelo svobode opravljanja storitev iz člena [56 PDEU]“.²⁹

80. Opozarjam, da je bila z Direktivo 2006/123 ta sodna praksa kodificirana,³⁰ tako da se ta načela uporabljajo tudi v okviru uporabe navedene direktive.

81. Tako je treba za ugotovitev, ali mora dejavnost nekega subjekta spadati na področje uporabe svobode ustanavljanja iz členov 14 in 15 Direktive 2006/123 ali na področje uporabe svobode opravljanja storitev iz člena 16 te direktive, najprej preveriti, ali ta subjekt ima oziroma namerava imeti sedež v državi članici, ki ni njegova matična država članica, ali ne.

82. Kot je ugotovila Komisija, Madžarska pa ji glede tega ni ugovarjala, se v obravnavanem primeru pogoji iz člena 13 uredbe SZÉP uporabljajo brez razlikovanja za podjetja s sedežem na Madžarskem in podjetja, s sedežem v drugih državah članicah.

83. V tem okviru je treba opozoriti, da ti pogoji v bistvu privedejo do zahteve po „stalnem sedežu“ na Madžarskem za vsako podjetje, ki želi izdajati kartico SZÉP.

84. Po mojem mnenju bi lahko zahteva po stalnem sedežu spadala na področje uporabe svobode opravljanja storitev „in“ svobode ustanavljanja.³¹ Taka zahteva bi namreč spadala na področje uporabe svobode opravljanja storitev, če zadevni subjekt ne bi imel sedeža na Madžarskem in bi želel zadevno storitev opravljati čezmejno. Če pa bi imel zadevni subjekt na Madžarskem sekundarni sedež ali bi želel vzpostaviti sedež v tej državi članici, bi ista zahteva spadala na področje uporabe svobode ustanavljanja.³²

29 — Glej sodbo *Duomo Gpa in drugi* (od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, točka 30 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo Komisija/Španija (C-514/03, EU:C:2006:63, točka 22 in navedena sodna praksa).

30 — Glej uvodno izjavo 77 te direktive.

31 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija (C-514/03, EU:C:2006:63, točka 22).

32 — Glej v tem smislu sodbi Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, točka 21 in navedena sodna praksa) ter *Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519, točka 46).

85. Poleg tega me ne prepriča utemeljitev Madžarske, s katero ta trdi, da mora biti zaradi zapletenosti dejavnosti izdajanja kartice SZĚP izdajatelj organsko vpet v gospodarsko in družbeno življenje na Madžarskem, tako da je možnost čezmejnega opravljanja storitev praktično neizvedljiva.

86. Enako kot Komisija namreč menim, da ima po eni strani podjetje, ki nima sedeža na Madžarskem, ampak v drugi državi članici in bi se odločilo izdajati kartico SZĚP na Madžarskem, pravico v tej državi članici uporabljati infrastrukturo, potrebno za opravljanje njegovih storitev, in da mu ni mogoče naložiti obveznosti, naj v ta namen v njej vzpostavi sedež,³³ ter da po drugi strani v obravnavanem primeru ni mogoče izključiti možnosti, da bi imela podjetja, ki nima sedeža na Madžarskem, ampak v drugih državah članicah, interes za izvajanje take dejavnosti na Madžarskem.

87. Ob upoštevanju navedenega menim, da bi bila lahko glede na zadevni položaj okrnjena ena ali druga svoboščina. Kot bom navedel v nadaljevanju, zahteva po stalnem sedežu na Madžarskem po mojem mnenju v obeh primerih pomeni kršitev upoštevni določb Direktive 2006/123.

88. Pred preučitvijo prvega očitka opozarjam, da je Komisija v uradnem opominu in obrazloženem mnenju zatrjevala, da madžarska ureditev v zvezi s kartico SZĚP pomeni kršitev členov 9 in 10 te direktive. Ker v tožbi taka kršitev ni več omenjena, bi bilo treba šteti, da je Komisija ne uveljavlja več, s čimer ta institucija zožuje predmet tožbe, kar pa seveda ni razlog za nedopustnost.³⁴

c) Prvi očitek: kršitev členov 14, točka 3, in 15(2)(b) Direktive 2006/123

89. Takoj je treba ugotoviti, da je Komisija na obravnavi pojasnila, da je bil, kar zadeva prvi očitek glede izključitve podružnic tujih družb, kršen samo člen 14, točka 3, Direktive 2006/123. Tako je ta institucija opustila sklicevanje na člen 15(2)(b) te direktive. Zato bom svojo presojo omejil na zatrjevano kršitev člena 14, točka 3, navedene direktive.

i) Glavne trditve strank

90. Komisija v tožbi zatrjuje, da je člen 13 uredbe SZĚP diskriminatoren in pomeni kršitev člena 14, točka 3, Direktive 2006/123, ker se s tem členom 13 madžarskim podružnicam tujih gospodarskih družb preprečuje izdajanje kartice SZĚP.

91. Po mnenju Komisije pa je v členu 14, točka 3, Direktive 2006/123 jasno prepovedano to, da se za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na madžarskem ozemlju uveljavlja zahteva, s katero bi se omejevala ponudnikova pravica do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem, pri čemer take zahteve nikakor ni mogoče upravičiti.

92. Madžarska navaja, da je izključitev podružnic tujih družb utemeljena z nujnima razlogoma v splošnem interesu, ki sta dopuščena v sodni praksi Sodišča in v Direktivi 2006/123, in sicer z varstvom potrošnikov ali oseb, ki uporabljajo storitve,³⁵ in z varstvom upnikov. Dejavnost izdajanja kartice SZĚP naj bi namreč imela možnost opravljati samo podjetja, ki so ustrezno vpeta v madžarsko gospodarsko življenje, kar naj bi pomenilo, da morajo biti to podjetja s sedežem na Madžarskem.

33 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija (C-145/99, EU:C:2002:142, točka 22 in navedena sodna praksa).

34 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Bolgarija (C-198/12, EU:C:2014:1316, točka 16 in navedena sodna praksa).

35 — Kot navaja Madžarska, „potrošniki ali osebe, ki uporabljajo storitve, pomenijo zaposlene, ki imajo kartico SZĚP“.

ii) Presoja

93. Iz listin iz spisa je razvidno, da prvi očitek temelji na razlagi člena 13 uredbe SZÉP v povezavi z zakonom o vzajemnih zavarovalnih skladih in zakonom o podružnicah, kot jo podaja Komisija ter v skladu s katero podružnica tujega podjetja ni zajeta v opredelitvi „ponudnika storitev“ in torej ne more izdajati kartice SZÉP. Ker Madžarska te razlage ni izpodbijala, jo štejem za pravilno.

94. Enako kot Komisija menim, da to, da podružnica tujega podjetja ne more izdajati kartice SZÉP, pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 14, točka 3, Direktive 2006/123.

95. To tuje podjetje bi namreč potem lahko to kartico izdajalo le, če bi na Madžarskem vzpostavilo glavni sedež. Taka zahteva pa je s to določbo izrecno prepovedana.

96. Naj spomnim, da na podlagi navedene določbe države članice za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje ne smejo uveljavljati zahteve, s katero bi se omejevala ponudnikova pravica do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem, zlasti zahteve, da ima ponudnik glavni sedež na njihovem ozemlju.

97. Poleg tega ni mogoče sprejeti nobenega razloga, ki ga Madžarska navaja v utemeljitev, saj zahtev, naštetih v členu 14 Direktive 2006/123, ni mogoče upravičiti.³⁶

98. Kot je ugotovilo Sodišče, neobstoj možnosti utemeljitve izhaja tako iz besedila člena 14 kot iz splošne sistematike Direktive 2006/123.³⁷

99. Po eni strani je iz naslova navedenega člena 14 razvidno, da so zahteve, ki so našete v njegovih točkah od 1 do 8, „prepovedane“.³⁸

100. Po drugi strani splošna sistematika Direktive 2006/123, kar zadeva svobodo ustanavljanja, temelji na jasnem razlikovanju med prepovedanimi zahtevami, ki jih ureja, kot je bilo že ugotovljeno, člen 14 te direktive, ter zahtevami, ki so predmet ocenjevanja in so navedene v členu 15 navedene direktive.³⁹

101. V okviru ocenjevanja iz člena 15 Direktive 2006/123 morajo države članice najprej preveriti, ali njihov pravni sistem predvideva katero od zahtev, naštetih v odstavku 2 tega člena, nato pa zagotoviti, da te zahteve izpolnjujejo pogoje nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti, kakor so določeni v odstavku 3 tega člena.⁴⁰

102. V členu 15(3)(b) Direktive 2006/123 je navedena opredelitev potrebnosti. Tako je treba zahtevo iz odstavka 2 tega člena šteti za potrebno, če je utemeljena z nujnim razlogom v splošnem interesu.

103. Taka možnost utemeljitve pa ni določena za „prepovedane“ zahteve, našete v členu 14 Direktive 2006/123.⁴¹

104. Iz tega sledi, da zahteva po stalnem sedežu, ki je določena v členu 13 uredbe SZÉP in s katero se madžarski podružnici tujega podjetja preprečuje izdajanje kartice SZÉP, pomeni kršitev člena 14, točka 3, Direktive 2006/123.

105. Zato je treba prvi očitek sprejeti.

36 — Glej sodbo Rina Services in Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, točka 28).

37 — *Ibidem* (točka 29).

38 — *Ibidem* (točka 30).

39 — *Ibidem* (točka 31).

40 — *Ibidem* (točka 32).

41 — *Ibidem* (točka 35).

d) Drugi očitek: kršitev člena 15(1) in (2)(b) ter (3) Direktive 2006/123

i) Glavne trditve strank

106. Komisija ugotavlja, da lahko na podlagi člena 13 uredbe SZÉP podjetje izpolni zahteve, določene v tem členu, ne le samostojno, ampak tudi skupaj s skupino družb, priznано po zakonu o gospodarskih družbah.

107. Kljub temu naj bi navedeni člen v povezavi s členi 1(1), 2(1), 55(1) in (3) ter 64 zakona o gospodarskih družbah podjetju omogočal, da izpolni pogoje za izdajanje kartice SZÉP skupaj s tako skupino družb, samo če so gospodarske družbe v skupini ustanovljene po madžarskem pravu, imajo sedež na madžarskem ozemlju in poslujejo v obliki delniških družb ali družb z omejeno odgovornostjo.

108. Tako po mnenju Komisije podjetje ne more izpolniti pogojev za izdajanje kartice SZÉP, navedenih v členu 13 uredbe SZÉP, če združi moči z gospodarsko družbo, ki nima sedeža na Madžarskem, ampak v državi članici. Enaka ugotovitev naj bi veljala tudi v primeru, da imajo podjetja v skupini sedež na Madžarskem in so ustanovljena po madžarskem pravu, vendar ne poslujejo v pravni obliki delniških družb ali družb z omejeno odgovornostjo.

109. Komisija meni, da so te zahteve v nasprotju s členom 15(2)(b) Direktive 2006/123, ki določa, da podjetju ni mogoče naložiti obveznosti, naj prevzame določeno pravno obliko. Poleg tega meni, da so take zahteve diskriminatorne ter da ni Madžarska niti navedla utemeljitve niti dokazala, da so potrebne in sorazmerne, tako da je treba šteti da so v nasprotju s členom 15(3) te direktive.

110. Po mnenju Madžarske so omejitve v zvezi s skupinami podjetij utemeljene z že navedenima nujnima razlogoma v splošnem interesu.

ii) Presoja

111. Če bi ponudnik izpolnjeval pogoje za izdajanje kartice SZÉP skupaj z drugim podjetjem in torej kot skupina družb,⁴² ali dejstvo, da se zahteva, naj bodo gospodarske družbe v tej skupini, vključno z matično družbo, ustanovljene po madžarskem pravu, kar bi pomenilo, da morajo imeti sedež na Madžarskem in pravno obliko delniških družb ali družb z omejeno odgovornostjo, pomeni kršitev člena 15(2)(b) Direktive 2006/123?

112. Opozarjam, da je iz listin iz spisa razvidno, da naj bi ti zahtevi, ki se nanašata na, prvič, sedež, in drugič, določeno pravno obliko, izhajali iz člena 13 uredbe SZÉP v povezavi s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah.

113. Čeprav enako kot Komisija menim, da navedeni zahtevi nista skladni z Direktivo 2006/123, pa se ne morem strinjati z njeno razlago člena 15(2)(b) te direktive, saj v skladu s to razlago obe zahtevi spadata na področje uporabe te določbe.

114. Po mojem mnenju je treba ti zahtevi analizirati ločeno. V nasprotju s Komisijo menim, da zahteva v zvezi s sedežem ne spada na področje uporabe člena 15(2)(b) navedene direktive, temveč na področje uporabe člena 14, točka 1, ali člena 16(2)(a) te direktive, odvisno od tega, ali želi gospodarska družba iz zadevne skupine podjetij vzpostaviti sedež na Madžarskem ali opravljati zadevno storitev čezmejno.

42 — Naj navedem, da je Madžarska na obravnavi poudarila, da bi se ta položaj pojavil le, če ponudnik ne bi mogel sam izpolniti zahtev iz člena 13 uredbe SZÉP.

115. Zato bo moja presoja omejena na preučitev zahteve v zvezi s pravno obliko, kot jo Komisija izpostavlja v tožbi.

116. Tako kot Komisija tudi sam ugotavljam, da zahteva, da morajo imeti podjetja, ki delujejo kot skupina družb, pravno obliko delniških družb ali družb z omejeno odgovornostjo, spada na področje uporabe člena 15(2)(b) Direktive 2006/123.⁴³

117. Kot je pravilno menila Komisija, ta zahteva podjetjem ne omogoča, da bi izpolnila pogoje za izdajanje kartice SZĚP z opiranjem na izkušnje, ki jih je pridobila gospodarska družba, ki ima drugačno pravno obliko od tiste, predvidene z madžarskim pravom, z navedeno zahtevo pa so izključena tudi podjetja, ki imajo sedež na Madžarskem, vendar ne poslujejo v zahtevani obliki.

118. Po mojem mnenju je taka zahteva resna ovira za ustanavljanje za ponudnike, ki niso iz Madžarske, ampak iz drugih držav članic, saj bi bili lahko ti zaradi nje prisiljeni spremeniti svojo pravno obliko ali strukturo.⁴⁴

119. Iz odgovora Madžarske na tožbo izhaja, da ta država članica ne izpodbija omejevalne narave te zahteve. Vendar meni, da je ta zahteva utemeljena z varstvom potrošnikov in varstvom upnikov, ne da bi zagotovila več pojasnil glede njene potrebnosti in sorazmernosti. Madžarska namreč zgolj zatrjuje, da samo podjetja, ki imajo pravno obliko delniških družb ali družb z omejeno odgovornostjo, razpolagajo z izkušnjami in infrastrukturo, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti izdajanja kartice SZĚP in za zadovoljitev potreb po jamstvih, ki so posledica narave te dejavnosti.

120. Čeprav sta ta razloga lahko nujna razloga v splošnem interesu v smislu člena 15(3)(b) Direktive 2006/123,⁴⁵ s katerima je mogoče utemeljiti zahtevo po neki pravni obliki, po mojem mnenju taka zahteva ni primerna, da bi se zagotovilo doseganje zastavljenih ciljev. Tveganja, ki jih vključuje dejavnost izdajateljskih podjetij in kot jih opisuje Madžarska, na primer njihova insolventnost, namreč niso neposredno povezana s pravno obliko teh podjetij.⁴⁶ Tako ne razumem, kako naj bi bila ta zahteva primerna za zagotovitev varstva potrošnikov in varstva upnikov.

121. V teh okoliščinah je treba drugi očitek sprejeti v delu, ki se nanaša na zahtevo v zvezi z določeno pravno obliko.

e) Tretji očitek: kršitev člena 15(1), (2)(d) in (3) Direktive 2006/123

i) Glavne trditve strank

122. Komisija meni, da člen 13 uredbe SZĚP v povezavi s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah, členom 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih in členom 2(b) zakona o podružnicah omejuje možnost izdajanja kartice SZĚP na banke in finančne ustanove s sedežem na madžarskem ozemlju, in sicer na tri banke, ki imajo sedež na Madžarskem in so edine zmožne izpolniti pogoje iz člena 13 uredbe SZĚP.

43 — Sodišče je v več sodbah ugotovilo, da je tak pogoj omejevalen (glej v tem smislu zlasti sodbe Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, točka 32); Gambelli in drugi (C-243/01, EU:C:2003:597, točka 48); Komisija/Portugalska (C-171/02, EU:C:2004:270, točke od 41 do 44) in Komisija/Španija (C-514/03, EU:C:2006:63, točka 31)).

44 — Glej Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah, katerega različica v slovenščini je na voljo na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_sl.pdf. Opozarjam, da ta priročnik ni pravno zavezujoč akt, lahko pa je v pomoč pri razlagi Direktive 2006/123.

45 — Pojem nujni razlogi v splošnem interesu oziroma „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“, uporabljen v tej določbi, je opredeljen v uvodni izjavi 40 navedene direktive, ki se med drugim sklicuje na varstvo potrošnikov in varstvo upnikov.

46 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija (C-514/03, EU:C:2006:63, točka 32).

123. Tako po mnenju Komisije zadnjenavedeni člen določenim ponudnikom zagotavlja začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti ter posledično pomeni kršitev člena 15(2)(d) in (3) Direktive 2006/123, ker so ti pogoji za izdajanje posredno diskriminatorni in niso niti potrebni niti sorazmerni.

124. Glede posredne diskriminatornosti Komisija navaja, da pogoja za izdajanje, ki sta določena v členu 13(b) in (c) uredbe SZÉP ter se nanašata na izdajo najmanj 100.000 plačilnih instrumentov, ki niso gotovina, s strani ponudnika v njegovem zadnjem zaključenem poslovnem letu oziroma na vsaj dve leti izkušenj z izdajanjem elektronskih bonov na madžarskem trgu, izključujeta vstop novih podjetij na zadevni trg in ju lahko izpolnita samo podjetja, ki so že prisotna na madžarskem trgu.

125. Kar zadeva nujna razloga v splošnem interesu, na katera se Madžarska sklicuje v utemeljitev teh omejitev, in sicer varstvo potrošnikov in varstvo upnikov, Komisija navaja, da ta razloga, posamično gledano, ustrezata sodni praksi Sodišča in členu 4, točka 8, Direktive 2006/123.

126. Kljub temu po mnenju Komisije ta razloga ne izpolnjujeta zahtev glede potrebe in sorazmernosti. V zvezi s tem Komisija zlasti meni, prvič, da Madžarska ni pokazala, kako naj bi nova ureditev pomenila odgovor na konkretne težave, ki naj bi se pojavile v okviru prejšnje ureditve, drugič, da v večini držav članic za izdajanje instrumentov, enakih kartici SZÉP, niso bile določene primerljive zahteve, tretjič, da bi bilo mogoče varstvo potrošnikov in varstvo upnikov pred tveganji insolventnosti in neučinkovitosti izdajateljev te kartice zagotoviti z manj omejujočimi ukrepi, na primer s sistemom nadzora nad izdajatelji, sistemom za upravljanje pologov zneskov, ki se dajo v obtok, sistemom bančnih garancij, vzpostavitev klicne službe ali zaposlitvijo prodajnih zastopnikov, četrtič, da je Sodišče že presodilo, da je zahteva, enaka tisti v zvezi z razpoložljivostjo pisarne v vsaki občini z več kot 35.000 prebivalci, v nasprotju s pravom Unije,⁴⁷ in petič, da niti za kreditne ustanove ne veljajo tako strogi pogoji.

127. Madžarska opozarja, najprej, da so strogi pogoji za izdajanje, ki se uporabljajo za kartico SZÉP, utemeljeni z že navedenima nujnima razlogoma v splošnem interesu.

128. Dalje, Madžarska pojasnjuje, da so tveganja pri delovanju sistema te kartice, zlasti tveganje insolventnosti, osredotočena na izdajatelja navedene kartice.⁴⁸ Tako je bilo za čim večjo zaščito delodajalca, zaposlenega in osebe, ki sprejema kartico SZÉP, potrebno sprejetje ureditve s strogimi pogoji za izdajanje te kartice. Poleg tega po mnenju Madžarske te potrebe ni mogoče ovreči z okoliščino, da druge države članice niso določile tako strogih pogojev.

129. V zvezi s spoštovanjem načela sorazmernosti Madžarska meni, da so bili pogoji za izdajanje sprejeti ob upoštevanju med drugim pričakovanega obsega sistema kartice SZÉP. Kot navaja, če se navedeni pogoji navežejo na dejanske številke, jih ni mogoče šteti niti za nepotrebne niti za nesorazmerne.⁴⁹

130. Nazadnje, Madžarska našteva razloge, zakaj meni, da so pogoji za izdajanje, ki so navedeni v členu 13, od (a) do (c), uredbe SZÉP, utemeljeni, potrebni in sorazmerni.

47 — Komisija se sklicuje na sodbo Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, točki 87 in 88 ter navedena sodna praksa).

48 — Madžarska v odgovoru na tožbo pojasnjuje, da ima pri delovanju sistema kartice SZÉP ključno vlogo podjetje, ki izdaja to kartico. Če se namreč delodajalec odloči zaposlenim zagotoviti pravico do kartice SZÉP, sklene pogodbo z enim ali več podjetji, ki izdajajo to kartico, in jim sporoči vrednost ugodnosti, ki bodo dodeljene zaposlenim. Izdajatelji navedene kartice potem odprejo poimenski register elektronskih bonov in vanj vnesejo zneske v skladu z navodili delodajalca. Ko nato zaposleni plačajo storitev s kartico SZÉP, njen izdajatelj nekaj dni pozneje nakaže protivrednost storitve osebam, ki sprejemajo to kartico. Madžarska poudarja, da je v tem sistemu kroženje denarja mogoče le s sodelovanjem izdajatelja. Dodaja, da če bi moral izdajatelj postati insolventen, bi izginil tudi denar zaposlenih, ker imajo ti samo bone, ki sami po sebi nimajo nobene finančne vrednosti, osebe, ki sprejemajo kartico SZÉP, pa ne bi prejele protivrednosti že opravljenih storitev.

49 — Iz odgovora Madžarske na tožbo izhaja, da je imelo konec aprila 2014 kartico SZÉP 970.000 oseb, 22.000 kartic pa so izdajateljska podjetja razdelila svojcem zaposlenih. Leta 2013 so delodajalci na kartice SZÉP nakazali 68 milijard forintov (227 milijonov EUR). Poraba, dosežena s temi karticami, je leta 2013 znašala 68 milijard forintov (227 milijonov EUR), kar zajema več kot 20 milijonov transakcij. Izdajateljska podjetja so do danes sklenila 55.000 pogodb s točkami, ki sprejemajo kartico SZÉP.

131. Glede zahteve iz člena 13(a) uredbe SZÉP, in sicer da mora imeti izdajatelj kartice SZÉP ali skupina družb, ki ji pripada, pisarno, ki je na voljo strankam, v vsaki madžarski občini z več kot 35.000 prebivalci,⁵⁰ Madžarska ugotavlja, da je namen te zahteve zagotoviti, da ima vsak imetnik te kartice možnost postaviti vprašanja o njej prek osebnega stika, ki mu je na voljo v bližini njegovega prebivališča.

132. V povezavi z zahtevo iz člena 13(b) uredbe SZÉP, v skladu s katero je moral izdajatelj kartice SZÉP ali skupina družb, ki ji pripada, v zadnjem zaključenem poslovnem letu v okviru svojih plačilnih storitev izdati najmanj 100.000 plačilnih instrumentov, ki niso gotovina, Madžarska zlasti meni, da lahko glede na visoke zneske, ki se prelivajo prek navedene kartice, to izdajajo samo podjetja, ki imajo trdno kapitalsko osnovo ter določene izkušnje z upravljanjem velikih vsot in izdajanjem plačilnih instrumentov, ki niso gotovina.

133. Kar zadeva zahtevo iz člena 13(c) uredbe SZÉP, ki določa, da je moral izdajatelj v predhodnem letu izdati več kot 25.000 kartic za bone in da mora imeti vsaj dve leti izkušenj v tej dejavnosti, je s to zahtevo po mnenju Madžarske mogoče zagotoviti, da ima ta izdajatelj izkušnje z delovanjem kartic za elektronske bone, ki so enake karticam SZÉP.

ii) Presoja

134. Najprej opozarjam, da se Komisija izrecno sklicuje na pogoje iz člena 13 uredbe SZÉP v povezavi z drugimi nacionalnimi določbami, navedenimi v njeni tožbi. Tako se s svojim tretjim očitkom ne sklicuje le na pogoje za izdajanje, ki so posebej določeni v točkah od (a) do (c) člena 13, ampak tudi na že preučene pogoje v zvezi s tem, da je treba imeti za možnost izdajanja kartice SZÉP – samostojno ali v okviru skupine družb – glavni sedež na Madžarskem. Ta očitek se torej nanaša na vse zahteve.

135. Dalje, strinjam se s Komisijo, da gre pri pogojih iz člena 13 uredbe SZÉP, če se obravnavajo skupaj, ne za neposredno, temveč za posredno diskriminacijo, ki temelji na kraju sedeža.

136. V zvezi s tem ugotavljam, da na podlagi nobenega od zadevnih pogojev dejavnost izdajanja kartice SZÉP ni izrecno omejena zgolj na družbe, ki imajo sedež na Madžarskem, in da torej ne gre za neposredno diskriminacijo.

137. Vseeno je iz listin iz spisa razvidno – Madžarska pa tega ni izpodbijala – da so samo finančna podjetja, ki imajo sedež na Madžarskem, *de facto* zmožna izpolniti pogoje, določene v členu 13 uredbe SZÉP.

138. Ker pa gre za pogoje, ki so posredno diskriminatorni na podlagi kraja sedeža, ti pogoji ne morejo biti zahteve, ki nekaterim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti v smislu člena 15(2)(d) Direktive 2006/123. Ta določba se namreč nanaša samo na „nediskriminatorne zahteve“.⁵¹

50 — Madžarska v odgovoru na tožbo pojasnjuje, da je na Madžarskem 25 mest, ki imajo več kot 35.000 prebivalcev.

51 — Naj navedem, da je v členu 15 te direktive dvakrat omenjeno, da se ta člen uporablja le za nediskriminatorne zahteve. Njegov odstavek 2(d) namreč določa, da države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem „nediskriminatornih zahtev“, ki nekaterim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti. Poleg tega je v odstavku 3(a) natančno navedeno, da države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo pogoj „nediskriminacije“, v skladu s katerim zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede kraja registriranega sedeža družb.

139. Iz tega po mojem mnenju sledi, da navedeni pogoji, obravnavani skupaj, ne spadajo na področje uporabe navedene določbe, temveč se zanje uporablja člen 14, točka 1, Direktive 2006/123, s katerim so prepovedane med drugim diskriminatorne zahteve, ki posredno temeljijo na kraju sedeža.⁵²

140. Glede na navedeno menim, da je Komisija napačno razlagala člen 15(2)(d) Direktive 2006/123, ki ga v tem primeru ni mogoče uporabiti.

141. Naj dodam, da tudi če bi moralo Sodišče presoditi, da se ta določba uporablja, po mojem mnenju dejavnost izdajanja bonov za prehrano, prosti čas in počitnice ni „posebne narave“, zaradi katere bi bilo treba začetek opravljanja te dejavnosti omejiti na določene ponudnike. V drugih državah članicah, torej z izjemo Madžarske, je namreč izdajanje teh bonov dejavnost, ki jo navadno opravljajo zasebni subjekti, in ne finančne ustanove.⁵³

142. V teh okoliščinah je treba tretji očitek zavrniti kot neutemeljen.

f) Četrty očitek: kršitev člena 16 Direktive 2006/123

i) Glavne trditve strank

143. Komisija v nasprotju z Madžarsko meni, da se člen 16 Direktive 2006/123 uporablja v obravnavanem primeru. V zvezi s tem ugotavlja, da lahko podjetje, ki nima sedeža na Madžarskem, ampak v drugi državi članici, izdaja kartico SZÉP zlasti z izvrševanjem svoje pravice do tega, da na madžarskem ozemlju uporablja infrastrukturo, potrebno za opravljanje svojih storitev. Poleg tega lahko po mnenju Komisije tako podjetje svoje storitve opravlja tudi čezmejno, ne da bi imelo na Madžarskem obsežnejšo infrastrukturo.

144. Komisija navaja, da člen 13 uredbe SZÉP, s tem ko določa, da mora imeti izdajatelj kartice SZÉP stalni sedež na Madžarskem, pomeni kršitev člena 16(2)(a) Direktive 2006/123, ker ta zahteva ni bila v skladu z načeli nediskriminacije, potrebe in sorazmernosti, kot so naštetja v členu 16(1) te direktive.

ii) Presoja

145. S pogoji iz člena 13 uredbe SZÉP se, kot sem že lahko ugotovil, ponudniku, ki bi želel izdajati kartico SZÉP, nalaga, da ima stalno poslovno enoto na Madžarskem. Naj spomnim, da lahko to kartico izdajajo samo podjetja, katerih „sedež“ je na Madžarskem in ki imajo med drugim „pisarno“ za stranke, v vsaki madžarski občini z več kot 35.000 prebivalci.

146. Ali taka zahteva po stalnem sedežu na Madžarskem pomeni omejitev, ki je prepovedana na podlagi člena 16 Direktive 2006/123?

147. Po mojem mnenju je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

148. Prvič, ugotavljam, da je v členu 16(2)(a) Direktive 2006/123 ta zahteva jasno prepovedana.

149. Na podlagi te določbe namreč države članice ne morejo omejiti svobode opravljanja storitev ponudnika s sedežem v drugi državi članici, tako da mu naložijo obveznost, naj ima „sedež“ na njihovem ozemlju.

52 — Tako je treba ugotoviti, da če so zahteve iz člena 15 te direktive diskriminatorne, spadajo na področje uporabe člena 14 zadevne direktive in jih je treba samodejno šteti za nesprejemljive. Glej v tem smislu D'Acunto, S., Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points, *Revue du droit de l'Union européenne*, št. 2, 2007, str. 261, zlasti str. 291.

53 — Ugotavljam, da zasebni subjekti ponujajo podobne storitve med drugim v Belgiji in Franciji.

150. V zvezi s tem opozarjam, da je pojem sedež, kot se uporablja v Direktivi 2006/123, širok pojem, ki lahko zajema tako podjetje s sedežem v namembni državi članici in torej glavni sedež kot tudi sekundarni sedež podjetja, na primer v obliki pisarne.

151. V skladu z uvodno izjavo 37 in členom 4, točka 5, te direktive se namreč ta pojem navezuje, najprej, na dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti prek stalnega sedeža za nedoločen čas. Nato je v tej uvodni izjavi pojasnjeno, med drugim, da je ta zahteva izpolnjena tudi v primeru, če se družba ustanovi za določeno obdobje. Nazadnje, v tej uvodni izjavi je navedeno, da ustanovitev sedeža ne pomeni, da je treba ustanoviti hčerinsko družbo, podružnico ali agencijo. Zadostuje pisarna, ki jo upravlja osebje ponudnika ali neodvisna oseba, ki pa je trajno pooblaščen, da deluje za podjetje, kot bi to veljalo v primeru agencije.

152. Glede na navedeno menim, da pogoji iz člena 13 uredbe SZÉP, s katerimi se za izdajanje kartice SZÉP zahteva, da ima ponudnik storitve sedež in več pisarn na Madžarskem, spadajo na področje uporabe člena 16(2)(a) Direktive 2006/123 in jih je treba na podlagi te določbe šteti za prepovedane.

153. Drugič, opozarjam, da se v sodni praksi taka zahteva obravnava kot zanikanje svobode opravljanja storitev.⁵⁴

154. Zahteva, da mora imeti podjetje sedež v namembni državi članici, je namreč v neposrednem nasprotju s svobodo opravljanja storitev, ker na ozemlju te države onemogoča opravljanje storitev podjetjem s sedežem v drugih državah članicah.⁵⁵ Tako bi bila podjetja, ki želijo izdajati kartico SZÉP na Madžarskem, prisiljena bodisi odpovedati se opravljanju te storitve bodisi na madžarskem ozemlju vzpostaviti stalni sedež, kar je enako zahtevi po stalnem in nepretrganem opravljanju te gospodarske dejavnosti na Madžarskem.⁵⁶

155. Glede na zgornje preudarke ugotavljam, da je zahteva iz člena 16(2)(a) Direktive 2006/123 eden od primerov zahtev, ki jih država članica načeloma ne sme uveljaviti, če storitve na njenem ozemlju opravlja podjetje s sedežem v drugi državi članici, in ki jih je Sodišče že opredelilo kot nezdružljive s členom 56 PDEU.

156. Po mojem mnenju člen 16(2) Direktive 2006/123 – tako kot člen 14 te direktive – pomeni „črni seznam“ in torej vsebuje nekatere zahteve, ki so prepovedane same po sebi.⁵⁷

157. Ker je bilo v sodni praksi že presojeno, da so te zahteve nezdružljive s členom 56 PDEU, obstaja namreč močna domneva, da jih ni mogoče utemeljiti z enim od štirih ciljev v splošnem interesu iz člena 16(3) te direktive,⁵⁸ saj bodo praviloma nesorazmerne.⁵⁹

158. Glede na navedeno menim, da se člen 16(3) Direktive 2006/123 ne uporablja za zahteve, našteje v členu 16(2) te direktive, tako da zahteve po sedežu na Madžarskem ni mogoče utemeljiti.

54 — Glej sodbe Komisija/Italija (C-101/94, EU:C:1996:221, točka 31); Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, točka 30 in navedena sodna praksa) in Komisija/Portugalska (C-518/09, EU:C:2011:501, točka 71).

55 — Glej v tem smislu sodbe Komisija/Avstrija (C-257/05, EU:C:2006:785, točka 21 in navedena sodna praksa); Komisija/Italija (C-465/05, EU:C:2007:781, točka 84 in navedena sodna praksa); Komisija/Nemčija (C-546/07, EU:C:2010:25, točka 39 in navedena sodna praksa) in Komisija/Portugalska (C-518/09, EU:C:2011:501, točka 71 in navedena sodna praksa).

56 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Portugalska (C-518/09, EU:C:2011:501, točka 70).

57 — Glej v tem smislu Sibony, A.-L., in Defossey, A., Liberté d'établissement et libre prestation de services, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, str. 511; Peglow, K., La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant, *Revue trimestrielle de droit européen*, št. 1, 2008, str. 67, zlasti točke 56, 61 in 62, ter D'Acunto, S., *op. cit.*, ki med drugim ugotavlja, da je „seznam ovir, navedenih v členu 16(2), [...] črni seznam prepovedanih ovir, tako kot tudi seznam iz člena 14, z edino (in pomembno) razliko, da je v skladu z Direktivo drugi seznam izčrpen, medtem ko je seznam iz člena 16 zgolj okviren“ (str. 296).

58 — V skladu s to določbo ima država članica, v katero se odpravi ponudnik, še naprej pravico uveljaviti zahteve glede opravljanja storitvenih dejavnosti, če so te zahteve utemeljene iz razlogov javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja ter pod pogojem, da so nediskriminatorne, potrebne in sorazmerne.

59 — Glej točko 7.1.3.4 priročnika Komisije, omenjenega v opombi 44.

159. Iz tega po mojem mnenju sledi, da Madžarska, s tem ko od podjetij zahteva, da imajo stalni sedež na njenem ozemlju, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 16 Direktive 2006/123.

160. Zato je treba četrti očitke sprejeti.

g) Kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU

i) Glavne trditve strank

161. Komisija v tožbi podredno navaja, da če se Direktiva 2006/123 ne bi uporabljala, bi bilo treba nacionalne določbe o pogojih za izdajanje kartice SZÉP presoati z vidika tako člena 49 PDEU kot tudi člena 56 PDEU, ker bi lahko ponudnik zadevno storitev opravljal z vzpostavitvijo sedeža na Madžarskem ali brez vzpostavitve sedeža v tej državi članici. Tako naj ne bi bilo mogoče šteti, da je svoboda opravljanja storitev popolnoma postranska glede na svobodo ustanavljanja, in naj je ne bi bilo mogoče navezati na zadnjenavedeno svoboščino.

162. Po mnenju Komisije je treba kršitev člena 49 PDEU ugotoviti, prvič, ker madžarske določbe, navedene v okviru prvega, drugega in tretjega očitka, pomenijo omejitve svobode ustanavljanja in ne izpolnjujejo zahtev glede potrebe in sorazmernosti, ter drugič, ker so bili novi pogoji za izdajanje uvedeni brez ustreznega prehodnega obdobja, s čimer je bilo kršeno načelo sorazmernosti.⁶⁰

163. Kar zadeva člen 56 PDEU, Komisija ugotavlja, da zahteva glede stalnega sedeža na Madžarskem iz istih razlogov, kot so bili navedeni v okviru četrtega očitka, pomeni diskriminatorno omejitev, v zvezi s katero Madžarska ni dokazala niti potrebe niti sorazmernosti, tako da se s to zahtevo krši ta člen 56.

164. Madžarska v zvezi z zatrjevanim neobstojem zadostnega prehodnega obdobja zlasti meni, da Komisija ni predložila dokazov v utemeljitev svojih trditvev. Poleg tega naj podjetja na področju davčne in socialne politike ne bi mogla računati na to, da se predpisi ne bodo spreminjali.

ii) Presoja

165. Ker menim, da se za obravnavano tožbo uporablja Direktiva 2006/123, preizkus zadevne nacionalne ureditve z vidika členov 49 PDEU in 56 PDEU ni potreben.

166. V teh okoliščinah je treba zavrniti očitke, ki ga podredno navaja Komisija.

2. Očitek glede bonov Erzsébet

167. Na začetku opozarjam, da je iz listin iz spisa razvidno, da Komisija in Madžarska izhajata iz premise, da je MNPS „družba“ v smislu Pogodbe DEU, za katero se uporabljata člena 49 PDEU in 56 PDEU. Zato štejem ta dejanski element za ugotovljen.

a) Glavne trditve strank

168. Komisija v tožbi meni, da madžarska ureditev v zvezi z izdajanjem in uporabo bonov Erzsébet pomeni kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU.

60 — Kot navaja Komisija, ker ni bilo takega prehodnega obdobja, so imela podjetja, ki so s svojimi pogodbenimi partnerji sklenila dolgoročne okvirne pogodbe, težave s prilagajanjem novemu pravnemu okviru v tako kratkem času, kar je povzročilo velik upad njihovega prometa in izgubo delovnih mest.

169. Komisija pred tem pojasnjuje, da se tožba nanaša na sistem teh bonov le v delu, v katerem ta sistem določa, da se lahko prispevek delodajalca k nakupu gotovih obrokov šteje za ugodnost v naravi samo, če se ta nakup izvede z navedenimi boni. Tako naj se njena tožba ne bi nanašala na druge ukrepe socialne politike, ki se izvajajo v okviru programa Erzsébet, kot je na primer neposredna in namenska pomoč za socialno šibkejše osebe.

170. Po mnenju Komisije je izdajanje bonov Erzsébet gospodarska dejavnost, ki spada na področje uporabe Pogodbe DEU. V podporo svojemu stališču zlasti navaja, prvič, da so v preteklosti to dejavnost na Madžarskem opravljale gospodarske družbe in da je v številnih državah članicah še vedno tako, drugič, da izdajanje bonov Erzsébet ni socialni ukrep, saj lahko delodajalec svobodno dodeli te bone do vrednosti, ki jo določi sam, in to neodvisno od socialnega položaja njegovih zaposlenih, tako da se pri tem niti ne izvaja načelo solidarnosti, niti ni nadzora države, niti ta ne določi zneska za storitve, ter tretjič, da izdajanja bonov Erzsébet ni mogoče opredeliti za „dejavnost, ki je povezana z izvajanjem javne oblasti“, v smislu členov 51 PDEU⁶¹ in 62 PDEU⁶², ker to izdajanje nima neposredne in specifične zveze z izvajanjem javne oblasti.

171. Komisija tudi poudarja, da se z madžarsko ureditvijo omejuje izdajanje bonov Erzsébet, ker na podlagi te ureditve za organizacijo in spodbujanje gospodarske dejavnosti velja sistem izključnosti v korist enega samega subjekta, tako da teh bonov ne more izdajati noben drug subjekt, naj ima sedež na Madžarskem ali v drugi državi članici.

172. Kot navaja Komisija, take omejitve svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja ni mogoče utemeljiti s cilji socialne politike. Komisija dodaja, da nujnost ohranitve doslednosti davčnega sistema prav tako ne more biti tehtna utemeljitev, zlasti ker so pravila o izdajanju bonov Erzsébet in pravila o njihovem obdavčenju druga od drugih neodvisna.

173. Poleg tega je po mnenju Komisije madžarska ureditev nesorazmerna, prvič, ker so v primeru financiranja socialnih ciljev z ugodnostmi v naravi na voljo manj omejujoči ukrepi, kot je plačilo enotnega prispevka za te ugodnosti, znižanje davčne olajšave v enakem znesku ali tudi nakup bonov Erzsébet s strani države članice pred njihovo razdelitvijo najrevnejšim, ter drugič, ker je bila monopolna ureditev uvedena brez upoštevanja ustreznega prehodnega obdobja za podjetja, ki so bila dotlej prisotna na trgu izdajanja bonov Erzsébet.

174. Madžarska meni, da dejavnost izdajanja bonov Erzsébet ni gospodarska dejavnost, ker se ne izvaja v skladu s tržnimi pogoji in nima pridobitnega namena ter ker se z njo tudi ne uresničuje cilj kapitalizacije. Prihodke od izdajanja naj bi bilo namreč mogoče uporabiti le za namene socialne pomoči in v duhu solidarnosti.

175. Madžarska dodaja, da dejavnost izdajanja bonov Erzsébet spada pod nadzor države, saj jo je ta ustvarila ter jo ureja in določa njen okvir. Navaja namreč, da lahko država članica svobodno odloča, ali in v kolikšnem obsegu se lahko dodelijo te ugodnosti. Prav tako naj bi imela možnost odločiti, da bo te bone izdajala sama, namesto da bi to dejavnost odprla trgu. Na Madžarskem se je država odločila sama opravljati to dejavnost prek MNPS, ki so ga ustanovili vlada in več poklicnih združenj.

176. Poleg tega Madžarska pojasnjuje, da je izdajanje bonov, ki pripeljejo do davčnih ugodnosti, vključeno v sistem socialne zaščite, katerega vire zagotavlja ta dejavnost, kar je v skladu z načelom, da pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da urejajo svoje sisteme socialne varnosti ob zagotavljanju finančnega ravnotežja.

61 — V skladu s členom 51, prvi odstavek, PDEU se „[d]oločbe tega poglavja [...] v posamezni državi članici ne uporabljajo za tiste dejavnosti, ki so v tej državi povezane, četudi občasno, z izvajanjem javne oblasti“.

62 — Na podlagi člena 62 PDEU, ki napotuje na člen 51 PDEU, se izjema v zvezi z dejavnostjo, ki je povezana z izvajanjem javne oblasti, uporablja na področju svobode opravljanja storitev.

177. Poleg tega je po mnenju Madžarske izdajanje bonov Erzsébet dejavnost, v povezavi s katero je svoboda opravljanja storitev po definiciji izključena, saj so boni za prehrano smiselni le v okviru davčne in socialne politike, ki je lastna Madžarski. Samo Madžarska naj bi se namreč imela možnost odločiti, ali želi v okviru svojega davčnega ali socialnega sistema uvesti take bone ali ne, ti boni pa naj bi se lahko razdeljevali samo na podlagi davčnih pravil in ugodnosti, ki veljajo na Madžarskem.

178. Madžarska poudarja, da se v sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, naslovljenem „Socialne naložbe za rast in kohezijo – vključno z izvajanjem Evropskega socialnega sklada 2014–2020“,⁶³ spodbuja uporaba inovativnih pristopov k financiranju na socialnem področju, primer takega pristopa pa so po mnenju Madžarske boni Erzsébet.

179. Če bi Sodišče moralo presoditi, da je zadevna dejavnost gospodarska dejavnost, Madžarska podredno ocenjuje, da je organizacija te dejavnosti v obliki javnega monopola združljiva s pravom Unije.

180. Madžarska dodaja, da je na podlagi načela sorazmernosti to, da je zadevna dejavnost zaupana javnopravni organizaciji, ki je dolžna vse prihodke nameniti opredeljenemu cilju, učinkovitejši način za doseganje zastavljenega cilja kot organizacija dejavnosti na podlagi javnega naročila ali celo kot obdavčenje te dejavnosti.⁶⁴ Pri tem se Madžarska v utemeljitev svojih trditev sklicuje na upoštevno sodno prakso s področja iger na srečo.⁶⁵

181. Glede zatrjevanega neobstoja zadostnega prehodnega obdobja Madžarska ugotavlja, da subjekti na področju davčne in socialne politike ne morejo računati na to, da se predpisi ne bodo spreminjali. Madžarska v zvezi s tem poudarja, prvič, da je bilo zakonodajne spremembe mogoče predvideti že aprila 2011, ko je bila sprejeta uredba SZÉP, tako da je bilo ponudnikom na voljo daljše obdobje, kot trdi Komisija, drugič, da so boni Erzsébet le oblika davčno ugodnih koristi v naravi, ki obsega približno 8 % vseh tovrstnih koristi, ki jih ponudniki dodelijo zaposlenim, in tretjič, da ti ponudniki, ki izdajajo številne druge bone, še naprej izdajajo bone, vključno z boni za prehrano, tako kot prej. Tako po mnenju Madžarske sprememba pravil ni vplivala na tržni delež bonov za prehrano in ponudniki niso bili izrinjeni s trga.

b) Presoja

182. Preden se lotim preučitve, ugotavljam, da v obravnavanem primeru stranki nista izpostavili vprašanj, prvič, ali madžarska ureditev v zvezi z boni Erzsébet spada na področje uporabe Direktive 2006/123, in drugič, ali je ta direktiva to področje izčrpno uskladila. Zdi se namreč, da Komisija izhaja iz ugotovitve, da se navedena direktiva ne uporablja, ker združljivost te ureditve ocenjuje z vidika členov 49 PDEU in 56 PDEU.

183. Vendar sta ti vprašanji pomembni. Namreč, kot sem že pojasnil, če bi bilo treba ugotoviti, da se za dejavnost izdajanja bonov Erzsébet uporablja Direktiva 2006/123 in da je bila z njo izvedena izčrpna uskladitev na tem področju, preizkusa navedene ureditve ne bi bilo mogoče opraviti z vidika Pogodbe DEU, ampak samo na podlagi te direktive.

184. Ali dejavnost izdajanja bonov Erzsébet, ki jo izvaja izključno MNPS, spada na področje uporabe Direktive 2006/123?

63 — COM(2013) 83 final.

64 — Točka 70 njenega odgovora na tožbo.

65 — Sodba Läärä in drugi (C-124/97, EU:C:1999:435, točka 41). V zvezi s tem ugotavljam, da Madžarska v točki 26 duplike, nasprotno, meni, da za izdajanje bonov Erzsébet ni mogoče uporabiti sodne prakse o opravljanju storitev iger na srečo prav zaradi neobstoja čezmejne narave in nemožnosti take narave ter neobstoja tveganj, enakih nevarnostim, ki jih lahko vključujejo igre na srečo. Tako je glede vprašanja, ali se uporablja sodna praksa s področja iger na srečo, razlogovanje Madžarske nedosledno.

185. Po mojem mnenju mora biti odgovor na to vprašanje nikalen.

186. Člen 1 Direktive 2006/123, ki se nanaša na področje njenega urejanja, namreč v odstavku 3, prvi pododstavek, določa, da ta direktiva ne obravnava, med drugim, odprave monopolov, ki opravljajo storitve.

187. Uvodna izjava 8 navedene direktive vsebuje pojasnila v zvezi s tem, saj je v njej navedeno, da je „[p]rimerno [...], da bi določbe te direktive o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev *veljale le do te mere, kolikor so zadevne dejavnosti odprte za konkurenco, tako da ne obvezujejo držav članic, da [...] odpravijo obstoječe monopole*“.⁶⁶

188. Tako menim, da če dejavnost ni odprta za konkurenco, med drugim ker jo izvaja obstoječ javni monopol, ta dejavnost ne spada na področje uporabe Direktive 2006/123.

189. Po mojem mnenju je ta izključitev glede na pripravljalne dokumente za to direktivo⁶⁷ utemeljena zlasti s tem, da navedena direktiva ne bi smela vplivati na nadaljnji obstoj monopolov, ki že opravljajo storitve.⁶⁸

190. Glede na zgoraj navedene elemente menim, da dejavnost, v okviru katere monopol izdaja bone za prehrano, kot so boni Erzsébet, ne spada na stvarno področje uporabe Direktive 2006/123. Iz tega sledi, da preučitev vprašanja glede uskladitve, izvedene s to direktivo na tem področju, ni več potrebna.

191. Vendar opozarjam, da okoliščina, da je ta dejavnost izključena s področja uporabe te direktive, nikakor ne pomeni, da je izvzeta s področja uporabe primarnega prava ter zlasti členov 49 PDEU in 56 PDEU.⁶⁹

192. Zadevna dejavnost izdajanja mora poleg tega pomeniti gospodarsko dejavnost, saj samo taka dejavnost spada na področje uporabe teh členov. Od tega elementa je odvisno nadaljevanje moje presoje. V teh okoliščinah ni presenetljivo, da sta stranki v podporo svojima stališčema glede tega navedli številne trditve.

193. V zvezi s tem ugotavljam, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pojem „ustanavljanje“ v smislu določb Pogodbe o svobodi ustanavljanja pomeni dejansko opravljanje „gospodarske dejavnosti“ za nedoločen čas prek stalne poslovne enote v državi članici gostiteljici.⁷⁰ Tako je treba gospodarsko dejavnost obravnavati kot bistvo svobode ustanavljanja.

194. Kar zadeva svobodo opravljanja storitev, iz besedila člena 57 PDEU izhaja, da pojem „storitve“ v smislu Pogodb pomeni storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo. Opredelitev tega pojma temelji na sodni praksi Sodišča, v skladu s katero navedeni pojem zajema vsako gospodarsko dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo.⁷¹ Poleg tega je po presoji Sodišča bistvena značilnost plačila v tem, da to pomeni ekonomsko protivrednost zadevne storitve.⁷²

66 — Moj poudarek.

67 — Glej Poročilo o predlogu Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu (dokument Parlamenta A6-0409/2005).

68 — Stran 33.

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

70 — Glej sodbo VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, točka 34 in navedena sodna praksa).

71 — Glej v tem smislu zlasti sodbo Smits in Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, točka 58).

72 — Glej sodbo Humbel in Edel (263/86, EU:C:1988:451, točka 17).

195. Naj dodam, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba pojma gospodarska dejavnost in opravljanje storitev razlagati široko, ker je z njima opredeljeno področje uporabe ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo DEU.⁷³

196. Glede na zgoraj navedene rešitve iz sodne prakse je treba preveriti, ali dejavnost izdajanja bonov Erzsébet pomeni gospodarsko dejavnost za lasten račun,⁷⁴ ker se opravlja za plačilo.

197. Iz listin iz spisa je razvidno, da MNPS izda bone Erzsébet za delodajalca, če se ta odloči za njihov nakup. Madžarska v odgovoru na tožbo sama ugotavlja, da je nakup teh bonov za delodajalca ekonomsko ugoden, ker ga spremljajo „znižane davčne obveznosti“.⁷⁵ Kot razumem, je delodajalec deležen „davčne olajšave“ za nakup in dodelitev teh bonov svojim zaposlenim v obliki ugodnosti v naravi.

198. Glede na te elemente menim, da je treba dejavnost izdajanja bonov Erzsébet šteti za gospodarsko dejavnost, in to iz štirih razlogov.

199. Prvič, po mojem mnenju je davčna olajšava, ki je deležen delodajalec, „ekonomska protivrednost“ izdajanja bonov Erzsébet in ima naravo plačila za MNPS, ker ta brez teh prihodkov ne bi mogel financirati programa Erzsébet.

200. Iz listin iz spisa je namreč razvidno, da se za ta program ne prejemajo proračunska sredstva države, ampak le prihodki od teh bonov. Tako je dejavnost izdajanja navedenih bonov edini način financiranja navedenega programa. Poleg tega se, kot pojasnjuje Madžarska v odgovoru na tožbo, država z odobritvijo davčne olajšave delodajalcem, če dodelijo ugodnosti v naravi, odpove precejšnjim davčnim prihodkom, ti pa bodo torej namenjeni programu Erzsébet, ki ga izvaja MNPS.

201. Drugič, trditev Madžarske, s katero želi ta dokazati, da zadevna dejavnost ni gospodarska dejavnost zaradi njenega socialnega cilja, se mi ne zdi prepričljiva.

202. V zvezi s tem enako kot Komisija menim, da je treba naravo dejavnosti razlikovati od uporabe prihodkov, ustvarjenih z njo. Tako dejavnost izdajanja bonov Erzsébet pomeni gospodarsko dejavnost neodvisno od okoliščine, da se prihodki, ustvarjeni z njo, uporabijo za socialni cilj.

203. Taka rešitev po mojem mnenju izhaja iz sodne prakse Sodišča. To je namreč v sodbi Schindler,⁷⁶ ki je zadevala dejavnost loterije, ugotovilo, da „[č]eprav [...] zakon določa, da se lahko dobiček, ustvarjen z loterijo, uporabi samo za nekatere cilje, zlasti cilje v splošnem interesu, ali da ga je treba celo nameniti za državni proračun, ta pravila o namenitvi dobička ne spremenijo narave zadevne dejavnosti in ji ne odvzamejo njenega gospodarskega značaja“.⁷⁷

204. V zvezi s tem opozarjam tudi, da je Sodišče podobno rešitev sprejelo pri presoji pojma gospodarska dejavnost, s katerim je opredeljen pojem podjetje v okviru konkurenčnega prava.⁷⁸

73 — Glej sodbo Deliège (C-51/96 in C-191/97, EU:C:2000:199, točka 52 in navedena sodna praksa).

74 — V zvezi s tem opozarjam, da ni dvoma, da gre pri tej dejavnosti za dejavnost samozaposlene osebe. V obravnavanem primeru namreč ni mogoče zaznati nobenega razmerja podrejenosti.

75 — Točka 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Točka 35. Moj poudarek.

78 — Naj v zvezi s tem navedem, da je v okviru konkurenčnega prava pojem podjetje opredeljen s pojmom gospodarska dejavnost. Pojem podjetje namreč zajema vse subjekte, ki opravljajo „gospodarsko dejavnost“, ne glede na njihovo pravno obliko in način financiranja. Kar zadeva pojem gospodarska dejavnost, je ta opredeljen kot vsaka dejavnost, s katero se na nekem trgu ponujajo izdelki ali storitve.

205. Sodišče je namreč večkrat presodilo, da „sam socialni namen [zadevne ureditve] ne zadošča, da se obravnavana dejavnost ne bi opredelila za gospodarsko dejavnost“. ⁷⁹ Menilo je, da morata biti za to, da ta dejavnost ne bi pomenila gospodarske dejavnosti, izpolnjena še dva pogoja, in sicer, prvič, izvajanje načela solidarnosti, in drugič, nadzor, ki ga izvaja država. ⁸⁰

206. Čeprav ta sodna praksa nastopa v okviru konkurenčnega prava ter se nanaša na dejavnost nosilcev zavarovanja za primer nesreče pri delu in poklicne bolezni, je po mojem mnenju po analogiji upoštevna za mojo presojo, ker je uporaba pravil Pogodbe DEU na področju konkurenčnega prava odvisna – tako kot pri svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev – od opredelitve zadevnega pojma gospodarska dejavnost.

207. Enako kot Komisija ugotavljam, da v obravnavanem primeru v okviru izdajanja bonov Erzsébet ni izpolnjen noben od dveh pogojev, omenjenih v zgoraj navedeni sodni praksi. Načelo solidarnosti se namreč ne izvaja, ker se lahko ti boni dodelijo samo po želji delodajalca in v obsegu, ki ga ta določi. Kot pravilno trdi Komisija, tak manevrski prostor ne zagotavlja, da lahko zaposleni s skromnejšimi dohodki dobijo navedene bone pod ugodnejšimi pogoji kot zaposleni z višjimi dohodki. Glede drugega merila, ki se nanaša na nadzor države, ugotavljam, da Madžarska ne more niti naložiti delodajalcu, naj kupi bone Erzsébet, niti določiti, kdo bodo dejanski prejemniki teh bonov, niti predpisati zneska, v katerem bi moral delodajalec dodeliti navedene bone.

208. Poleg tega menim, da če bi bilo treba dejavnost izdajanja bonov Erzsébet opredeliti kot instrument socialnih naložb, ki je enak socialnim obveznicam iz sporočila Komisije, navedenega v točki 178 teh sklepnih predlogov, ⁸¹ bi to podkrepilo mojo rešitev, v skladu s katero je treba to dejavnost opredeliti za „gospodarsko dejavnost“. Kot pojasnjuje Madžarska, bi namreč v tem primeru nakup bonov Erzsébet pomenil socialno naložbo, v zameno za katero podjetje pridobi davčno olajšavo, ki bi jo bilo treba potem šteti za ekonomsko protivrednost.

209. Tretjič, po mojem mnenju trditve Madžarske v zvezi z vprašanjem, ali zadevna dejavnost pomeni gospodarsko dejavnost ali ne, niso dosledne. Namreč, čeprav Madžarska najprej trdi, da nikakor ne gre za gospodarsko dejavnost, tako da se člena 49 PDEU in 56 PDEU ne uporabljata, ⁸² zatem ugotavlja, da ta člena v obravnavanem primeru nista kršena, ⁸³ kar po mojem mnenju vendarle predpostavlja njuno predhodno uporabo.

210. Četrtrič, tako kot Komisija tudi sam menim, da dejavnosti izdajanja bonov Erzsébet ni mogoče opredeliti za dejavnost, ki je povezana z izvajanjem javne oblasti, v smislu členov 51, prvi odstavek, PDEU in 62 PDEU.

211. V zvezi s tem najprej ugotavljam, da je treba člena 51, prvi odstavek, PDEU in 62 PDEU kot odstopanji od temeljnih pravil svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev razlagati tako, da se njen obseg omeji na to, kar je nujno za ohranitev interesov, ki jih ti določbi državam članicam omogočata varovati. ⁸⁴ Iz ustaljene sodne prakse tudi izhaja, da mora biti odstopanje, določeno s tema členoma, omejeno na dejavnosti, ki so same po sebi neposredno in specifično povezane z izvajanjem javne oblasti. ⁸⁵

79 — Glej sodbo Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, točka 42 in navedena sodna praksa).

80 — *Ibidem* (točka 43 in navedena sodna praksa).

81 — Po mnenju Madžarske so boni Erzsébet enaki takim obveznicam po funkciji in namenu. Komisija v tem sporočilu pojasnjuje delovanje teh socialnih obveznic z navedbo, da „[z] obveznico s socialnim učinkom zasebni vlagatelj običajno zagotovi sredstva izvajalcu socialnih storitev za izvajanje socialnega programa v zameno za obljubo („obveznico“) javnega sektorja, da bo povrnil začetno naložbo in izplačal stopnjo donosa, če bo program dosegel vnaprej določene socialne rezultate“ (opomba 17).

82 — Točke od 45 do 47 njenega odgovora na tožbo.

83 — Točka 48 njenega odgovora na tožbo.

84 — Glej sodbo Komisija/Nemčija (C-160/08, EU:C:2010:230, točka 76 in navedena sodna praksa).

85 — *Ibidem* (točka 78 in navedena sodna praksa).

212. Iz listin iz spisa in zlasti iz odgovora Madžarske na obrazloženo mnenje z dne 27. decembra 2012 je razvidno, da ta država zgolj ugotavlja, da je izdajanje bonov opredeljeno kot javna in socialna naloga, ne da bi zagotovila dokaz o neposredni in specifični zvezi z izvajanjem javne oblasti. V teh okoliščinah ni mogoče sprejeti uporabe členov 51 PDEU in 62 PDEU za zadevno dejavnost.

213. Glede na vse zgoraj navedene elemente menim, da dejavnost izdajanja bonov Erzsébet pomeni gospodarsko dejavnost, ki spada na področje uporabe členov 49 PDEU in 56 PDEU.

214. Preučiti je treba še, ali se z zadevno madžarsko ureditvijo uvajajo omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ter če da, ali je mogoče te omejitve utemeljiti.

215. Prvič, ugotavljam, da stranki v pisnem postopku nista omenili člena 106 PDEU. Komisija je v odgovor na vprašanje, postavljeno na obravnavi, pojasnila, da se v obravnavanem primeru člen 106(2) PDEU⁸⁶ ne uporablja, ker izdajanje bonov Erzsébet ni storitev splošnega gospodarskega pomena.

216. Glede na listine iz spisa nimam dovolj elementov, da bi lahko presojal vprašanje, ali je dejavnost izdajanja teh bonov storitev splošnega gospodarskega pomena. Vseeno opozarjam, da člen 106(1) PDEU, ki napotuje na druge določbe materialnega prava iz Pogodbe DEU, nasprotuje temu, da države članice med drugim glede podjetij, ki so jim odobrile posebne ali izključne pravice, sprejmejo in ohranijo v veljavi nacionalno ureditev, ki je v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU.⁸⁷

217. Drugič, ugotavljam, da iz sodne prakse izhaja, da člena 49 PDEU in 56 PDEU nalagata prepoved omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter da se morajo za take omejitve šteti vsi ukrepi, ki prepovedujejo, motijo ali zmanjšujejo privlačnost izvrševanja teh svoboščin.⁸⁸

218. Sodišče je omejitev navedenih svoboščin že ugotovilo v zadevi, ki se je nanašala na nacionalno zakonodajo, podobno zakonodaji, ki je predmet te tožbe, ker je bila s to zakonodajo samo centrom za davčno pomoč podeljena izključna pristojnost, da ponujajo davčnim zavezancem nekatere storitve davčnega svetovanja in pomoči.⁸⁹

219. V navedeni zadevi je namreč Sodišče menilo, da glede svobode opravljanja storitev navedena zakonodaja, ki pravico do opravljanja te dejavnosti podeljuje izključno tem centrom, „popolnoma onemogoča dostop na trg zadevnih storitev gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah“.⁹⁰

220. Glede svobode ustanavljanja je Sodišče ugotovilo, da lahko taka zakonodaja, s tem da omejuje možnost ustanavljanja centrov za davčno pomoč na določene pravne subjekte, ki imajo sedež v Italiji, „gospodarskim subjektom iz drugih držav članic oteži ali popolnoma onemogoči izvrševanje njihove pravice, da ustanovijo družbo v Italiji zaradi ponujanja zadevnih storitev“.⁹¹

86 — Na podlagi te določbe „[p]odjetja, pooblaščenca za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, oziroma podjetja, ki imajo značaj dohodkovnega monopola, ravnajo po pravilih iz Pogodb, [...] kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene“.

87 — Glej v tem smislu sodbe *Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija* (T-266/97, EU:T:1999:144, točka 106 in navedena sodna praksa); *United Pan-Europe Communications Belgium in drugi* (C-250/06, EU:C:2007:783, točki 14 in 15) ter *ASM Brescia* (C-347/06, EU:C:2008:416, točka 61).

88 — Glej sodbo *Komisija/Italija* (C-465/05, EU:C:2007:781, točka 17 in navedena sodna praksa).

89 — Glej sodbo *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, točka 32).

90 — *Ibidem* (točka 33). Glej v tem smislu, kar zadeva ugotovitev omejitve svobode opravljanja storitev na področju iger na srečo, tudi sodbo *Dickinger in Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, točka 41 in navedena sodna praksa).

91 — *Ibidem* (točka 34).

221. Naj dodam, da je tudi Splošno sodišče Evropske unije presodilo, da „flamska ureditev, s katero se deljuje izključna pravica [zasebni televizijski družbi, ki razširja vsebine v nizozemščini in ima sedež v Flandriji], onemogoča ustanovitev v Belgiji konkurenčni družbi iz druge države članice, ki želi iz Belgije razširjati televizijske oglase, namenjene celotni flamski skupnosti. [...] [T]a ugotovitev sama po sebi zadošča za opredelitev ovire za svobodo ustanavljanja“.⁹²

222. V obravnavanem primeru se z madžarsko ureditvijo skladu MNPS deljujejo izključne pravice za izdajanje bonov Erzsébet.

223. Glede na zgoraj navedene rešitve iz sodne prakse menim, da dejstvo, da je dejavnost izdajanja teh bonov omejena izključno na MNPS, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ker je dostop do trga izdajanja navedenih bonov popolnoma onemogočen.

224. Poleg tega bi bilo po mojem mnenju mogoče, da bi bone za prehrano, kot so boni Erzsébet, izdajal ponudnik brez sedeža na Madžarskem. Kot je namreč Komisija pravilno menila na obravnavi, je mogoče tako dejavnost opravljati na daljavo, zlasti prek interneta ali po telefonu, in tak način delovanja se že uporablja v Belgiji za izdajanje bonov za storitve.

225. Glede svobode ustanavljanja menim, da se z zadevno madžarsko ureditvijo drugim podjetjem, ki bi želela izdajati bone Erzsébet, preprečuje ustanovitev na Madžarskem, tako da ta ureditev pomeni omejitev te svoboščine.

226. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je omejevalno nacionalno ureditev, ki velja za vsako podjetje, ki opravlja ali želi opravljati dejavnost na ozemlju države članice gostiteljice – kot je ureditev, ki je predmet te tožbe – mogoče upravičiti, če ustreza nujnim razlogom v splošnem interesu, pod pogojem, da je primerna za uresničitev zastavljenega cilja in ne prekorači okvirov, ki so potrebni za njegovo doseganje.⁹³

227. Kar zadeva utemeljitev te omejevalne nacionalne ureditve, ugotavljam, da trditve Madžarske niso popolnoma jasne. Glede na pisanja Madžarske ta navaja predvsem tri utemeljitve, in sicer nujnost ohranitve doslednosti davčnega sistema, izboljšanje prehrane prebivalstva in financiranje sistema socialnih dajatev.

228. V zvezi z ohranitvijo doslednosti davčnega sistema opozarjam, da Madžarska ni navedla trditve v podporo svojemu stališču. Zato enako kot Komisija ne razumem, kako naj bi dejavnost izdajanja bonov Erzsébet, ki je bila dodeljena monopolu, ohranjala doslednost tega sistema.

229. Glede izboljšanja prehrane prebivalstva Madžarska ne navaja trditve, ki bi dokazovale, da je sistem izdajanja bonov Erzsébet, kot je bil uveden, potreben in pomeni najprimernejši ukrep za doseganje tega cilja.

230. V povezavi s ciljem financiranja sistema socialnih dajatev Madžarska navaja samo, prvič, da je v sedANJI ureditvi izdajanje teh bonov, ki pripeljejo do davčnih ugodnosti, vključeno v sistem socialne zaščite in deluje kot element sistema za pridobitev virov za socialni sistem, drugič, da v skladu z ustaljeno sodno prakso pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da urejajo svoje sisteme socialne varnosti, vključno z nacionalnimi določbami za zagotavljanje finančnega ravnotežja, ter tretjič, da so boni Erzsébet edini vir za dejavnosti, financirane prek programa Erzsébet, in da ob neobstoju prihodkov od teh bonov z državnim proračunom ne bi bilo mogoče financirati tako obsežnega projekta.

92 — Glej sodbo Vlaamse Televisie Maatschappij/Komisija (T-266/97, EU:T:1999:144, točka 114).

93 — Glej sodbi Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, točka 37 in navedena sodna praksa) in DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, točka 38 in navedena sodna praksa).

231. Kot navaja Madžarska, čeprav je mogoče zastavljeni cilj financiranja socialnih dajatev doseči z drugimi ukrepi, je zaupanje zadevne dejavnosti javnopravni organizaciji, ki je dolžna vse prihodke nameniti opredeljenemu cilju, učinkovitejši ukrep za doseganje tega cilja.

232. V zvezi s tem opozarjam, da imajo države članice v skladu z ustaljeno sodno prakso res pristojnost, da uredijo svoje sisteme socialne varnosti.⁹⁴ Vendar je Sodišče pojasnilo, da morajo te države članice pri izvajanju te pristojnosti paziti, da ne kršijo določb Pogodbe DEU in zlasti določb v zvezi z načeloma svobode ustanavljanja ter svobode opravljanja storitev.⁹⁵ Poleg tega je v tej sodni praksi priznано, da lahko nevarnost za resno ogrožitev finančnega ravnotežja sistema socialne varnosti sama po sebi pomeni nujni razlog v splošnem interesu, ki upravičuje oviro za ta načela.⁹⁶

233. V obravnavanem primeru pa Madžarska, kot pravilno ugotavlja Komisija, ni zagotovila dokazov o obstoju take nevarnosti resne ogrožitve finančnega ravnotežja sistema socialne varnosti.

234. Poleg tega enako kot Komisija menim, da tudi če bi bilo treba priznati obstoj tega nujnega razloga v splošnem interesu, bi morala Madžarska pokazati, zakaj izključna pravica MNPS za opravljanje dejavnosti izdajanja bonov Erzsébet pomeni potreben in sorazmeren ukrep za doseganje cilja financiranja socialnih dajatev.

235. Pristojni nacionalni organi morajo namreč dokazati, da je na eni strani njihova ureditev nujna za doseg zastavljenega cilja in da je na drugi strani navedena ureditev združljiva z načelom sorazmernosti.⁹⁷

236. Glede na elemente, ki so mi na voljo, ugotavljam, da ni bilo prepričljivo dokazano, da je Madžarska zadosti preučila, ali je mogoče zastavljeni cilj doseči z drugimi, manj omejujočimi ukrepi.⁹⁸ Ta država članica namreč zgolj zatrjuje, da je sistem, kot je bil uveden, najučinkovitejši ukrep, ne da bi o tem zagotovila dokaze.

237. V teh okoliščinah menim, da Sodišče ne more preveriti, ali sta pogoja glede potrebe in sorazmernosti v obravnavanem primeru izpolnjena.

238. Prav tako bi lahko Madžarska, kot ugotavlja Komisija, uvedla manj omejujoče ukrepe za doseganje cilja financiranja socialnih dajatev.

239. Poleg tega se strinjam s Komisijo, da se prehodno obdobje, ki je trajalo le nekoliko dlje od enega meseca,⁹⁹ ne zdi zadostno, da bi zadevnim subjektom dalo razumen čas, da bi se prilagodili novim okoliščinam.¹⁰⁰ Po mojem mnenju je tako prehodno obdobje še toliko nujnejše, ker je bil v obravnavanem primeru s temi novimi okoliščinami vzpostavljen monopolističen položaj na trgu izdajanja bonov za prehrano, ki so deležni davčne olajšave, kar pomeni, da so bili subjekti, ki so bili prej dejavni na tem trgu, izrinjeni z njega in da je s tem upadel njihov promet.¹⁰¹

94 — Glej v tem smislu sodbo Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, točka 37 in navedena sodna praksa).

95 — *Ibidem* (točka 74 in navedena sodna praksa).

96 — *Ibidem* (točka 85 in navedena sodna praksa).

97 — Glej sodbo Komisija/Portugalska (C-438/08, EU:C:2009:651, točka 47 in navedena sodna praksa). Glej v tem smislu tudi sodbi Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, točka 45) in Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508, točka 33 in navedena sodna praksa).

98 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Avstrija (C-320/03, EU:C:2005:684, točka 89).

99 — Od 12. novembra 2011, ko je bil sprejet zakon št. CLVI iz leta 2011, do 1. januarja 2012, ko je začel ta zakon veljati.

100 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Avstrija (C-320/03, EU:C:2005:684, točka 90).

101 — V zvezi s tem enako kot Komisija ugotavljam, da čeprav lahko zadevni subjekti še vedno izdajajo bone, ki so še naprej deležni ugodnega obdavčenja, kot so darilni boni ali boni za začetek šolskega leta, so tržni deleži teh bonov majhni v primerjavi z boni Erzsébet. Kot navaja Komisija, je bil namreč v letu 2012, to je letu, neposredno po zakonodajni spremembi, tržni delež bonov Erzsébet 11,5-odstoten, medtem ko sta tržna deleža darilnih bonov in bonov za začetek šolskega leta znašala 0,4 % oziroma 0,9 %.

240. Nazadnje, v nasprotju z Madžarsko menim, da sklicevanje na sodno prakso s področja iger na srečo v podporo trditvi, da je uvedba javnega monopola za izdajanje bonov Erzsébet utemeljena in sorazmerna, ni upoštevno.

241. V zvezi s tem opozarjam, da lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica na podlagi svoje diskrecijske pravice zakonito podeli pravico do prirejanja iger na srečo le enemu subjektu.¹⁰²

242. Vseeno iz te sodne prakse izhaja tudi, da ima po eni strani ta izbira uporabe sistema izključne pravice, podeljene le enemu subjektu, poseben cilj zaščititi potrošnike pred čezmerno porabo pri igranju in preprečiti tveganje goljufij, ki ga ustvarjajo visoki zneski, ki jih je mogoče dobiti pri igrah na srečo, ter da morajo po drugi strani omejitve, ki so posledica navedene izbire, ustrezati tudi zahtevama glede nediskriminacije in sorazmernosti.¹⁰³

243. Kot pravilno ugotavlja Komisija, v obravnavanem primeru, to je v okviru dejavnosti izdajanja bonov Erzsébet, ni takih negativnih učinkov, kot so povezani z igrami na srečo, na primer zasvojenost in goljufije. Iz tega po mojem mnenju sledi, da teh rešitev iz sodne prakse ni mogoče prenesti na obravnavani primer.

244. Ob upoštevanju vsega navedenega menim, da je treba očitek glede bonov Erzsébet sprejeti.

V – Predlog

245. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

- tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti razglasi za nedopustno, kar zadeva tožbeni razlog v zvezi z zahtevo po najmanj petletnem pogodbenem razmerju z vzajemnim zavarovalnim skladom, kot jo določa člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 z dne 12. aprila 2011 o izdajanju in uporabi kartice za prosti čas Széchenyi;
- ugotovi, da je tožba zaradi neizpolnitve obveznosti dopustna in utemeljena, kar zadeva očitek, da Madžarska,
 - ker podružnicam tujih družb onemogoča izdajanje elektronske kartice Széchenyi, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 14, točka 3, Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu;
 - ker možnost izdajanja te kartice omejuje na skupine družb, katerih članice imajo pravno obliko družb, ki so predvidene z madžarskim pravom, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 15(1) in (2)(b) ter (3) Direktive 2006/123;
 - ker za možnost izdajanja navedene kartice zahteva obstoj stalne poslovne enote na Madžarskem, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 16(2)(a) Direktive 2006/123;
 - ker je izključne pravice za izdajanje bonov, ki omogočajo zaposlenim pridobitev ugodnosti v naravi v obliki pripravljenih obrokov, podelila javni organizaciji brez ustreznega prehodnega obdobja in ustreznih prehodnih ukrepov, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi členov 49 PDEU in 56 PDEU;
- tožbo v preostalem zavrne;

102 — Glej v tem smislu sodbe Läärä in drugi (C-124/97, EU:C:1999:435, točke 35, 37 in 39); Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, točka 37) ter Dickinger in Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, točki 48 in 49).

103 — *Ibidem* (točki 37 in 39; točki 31 in 36 oziroma točki 48 in 50).

— odloči, da Evropska komisija in Madžarska nosita svoje stroške.