



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

23. veljače 2016.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2006/123/EZ – Članci 14. do 16. – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Članak 56. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Pretpostavke izdavanja porezno povoljnih bonova koje poslodavci dodjeljuju svojim zaposlenicima i koji se mogu upotrijebiti za smještaj, slobodno vrijeme i/ili prehranu – Ograničenja – Monopol“

U predmetu C-179/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 10. travnja 2014.,

Europska komisija, koju zastupaju A. Tokár i E. Montaguti, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Mađarske, koju zastupaju M. Z. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen i C. Lycourgos, predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal (izvjestiteljica) i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. svibnja 2015.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. rujna 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: mađarski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

- utvrdi da je uvođenjem i zadržavanjem na snazi sustava kartica za slobodno vrijeme Széchenyi (u daljnjem tekstu: kartica SZÉP), predviđenog Vladinom uredbom br. 55/2011 od 12. travnja 2011. o uređenju izdavanja i upotrebe kartice za slobodno vrijeme Széchenyi, koja je izmijenjena Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011. o izmjenama određenih poreznih zakona i drugih sličnih akata (u daljnjem tekstu: Vladina uredba br. 55/2011), Mađarska povrijedila Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), u dijelu u kojem:
 - članak 13. navedene vladine uredbe – u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona br. XCVI iz 1993. o dobrovoljnim uzajamnim osiguravajućim fondovima (u daljnjem tekstu: Zakon o uzajamnim fondovima), s člankom 2. točkom (b) Zakona br. CXXXII iz 1997. o podružnicama i poslovnim jedinicama poduzeća koja imaju sjedište u inozemstvu (u daljnjem tekstu: Zakon o podružnicama) kao i s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona br. IV iz 2006. o trgovačkim društvima (u daljnjem tekstu: Zakon o trgovačkim društvima) – isključuje mogućnost da podružnice mogu izdavati karticu SZÉP i zbog toga povređuje članak 14. točku 3. i članak 15. stavak 2. točku (b) te direktive;
 - navedeni članak 13., u vezi s tim istim nacionalnim odredbama – koji ne priznaje, s obzirom na pretpostavke predviđene u tom članku 13. točkama (a) do (c), aktivnost grupa kojih društvo majka nije društvo osnovano prema mađarskom pravu i kojih članovi ne djeluju u oblicima društva predviđenima mađarskim pravom – povređuje članak 15. stavke 1., 2. točku (b) i 3. te direktive;
 - članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s tim istim nacionalnim odredbama – koji mogućnost izdavanja kartice SZÉP pridržava bankama i financijskim institucijama, s obzirom na to da jedino ti subjekti mogu ispuniti pretpostavke u tom članku 13. – povređuje članak 15. stavke 1., 2. točku (d) i 3. te direktive;
 - je navedeni članak 13. u suprotnosti s člankom 16. Direktive 2006/123 jer za izdavanje kartice SZÉP propisuje postojanje poslovnog nastana u Mađarskoj;
- podredno, u dijelu u kojem odredbe Direktive 2006/123 navedene prethodno u ovoj točki ne obuhvaćaju navedene nacionalne odredbe, utvrdi da je sustav kartica SZÉP uređen Vladinom uredbom br. 55/2011 u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a;
- utvrdi da je sustav bonova Erzsébet, uređen Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011. i Zakonom br. CIII od 6. srpnja 2012. o programu Erzsébet (u daljnjem tekstu: Zakon Erzsébet), koji uspostavlja monopol u korist javnih tijela u području izdavanja bonova za hladne obroke i koji je stupio na snagu bez prikladnog prijelaznog razdoblja i prijelaznih mjera, u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a jer članak 1. stavak 5. i članak 477. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011. kao i članak 2. stavci 1. i 2. i članci 6. i 7. Zakona Erzsébet predviđaju neproporcionalna ograničenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 Uvodne izjave 2., 5., 18., 36., 37., 40., 64., 65. i 73. Direktive 2006/123 navode:

„(2) Konkurentno tržište usluga ima ključnu važnost za promicanje gospodarskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta u Europskoj uniji. Brojne trenutačne zapreke na unutarnjem tržištu sprječavaju pružatelje usluga, a posebno mala i srednja poduzeća, da prošire svoje djelovanje izvan nacionalnih granica i da u potpunosti iskoriste prednosti unutarnjeg tržišta. Time se smanjuje globalna konkurentnost pružatelja usluga iz Europske unije. Slobodno tržište koje prisiljava države članice da uklone ograničenja prekograničnom pružanju usluga, uz istodobno povećanje transparentnosti i bolju informiranost potrošača, osiguralo bi širi izbor za potrošače i bolje usluge uz niže cijene.

[...]

(5) Potrebno je, dakle, ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda iz Ugovora. Budući da zapreke na unutarnjem tržištu usluga pogađaju gospodarske subjekte koji žele imati poslovni nastan u drugoj državi članici, kao i one koji pružaju usluge u drugoj državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan, tim je pružateljima potrebno omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom poslovnog nastana u državi članici ili koristeći slobodno kretanje usluga. Pružateljima se mora omogućiti odabir između ovih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.

[...]

(18) Financijske se usluge trebaju isključiti iz područja primjene ove Direktive budući da su te djelatnosti predmet posebnog zakonodavstva Zajednice usmjerenog, kao i ova Direktiva, na postizanje pravog unutarnjeg tržišta usluga. Sukladno tomu, trebaju se izuzeti sve financijske usluge kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje, uključujući reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosne papire, investicijske fondove, plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija [(SL L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)].

[...]

(36) Pojam ‚pružatelj‘ obuhvaća fizičku osobu koja je državljanin države članice ili pravnu osobu koja obavlja uslužnu djelatnost u državi članici na temelju slobode poslovnog nastana ili slobodnog kretanja usluga. Pojam pružatelj se stoga ne smije ograničiti isključivo na prekogranično pružanje usluge u okviru slobodnog kretanja usluga, nego uključuje i slučajeve u kojima se gospodarski subjekt poslovno nastanjuje u državi članici da bi tamo razvio svoje uslužne djelatnosti. [...]

(37) Mjesto poslovnog nastana pružatelja treba se odrediti u skladu sa sudskom praksom Suda, prema kojoj pojam poslovnog nastana uključuje stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti na temelju stalnog poslovnog nastana na neodređeno vrijeme. [...] Poslovni nastan ne mora biti u obliku društva kćeri, podružnice ili agencije, ali mora uključivati ured kojim upravlja osoblje pružatelja ili neovisna osoba, trajno ovlaštena da djeluje u ime poduzeća, kao u slučaju agencije. [...]

[...]

- (40) Pojam ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa‘, koji se spominju u određenim odredbama ove Direktive, razradio je Sud u svojoj sudskoj praksi vezano uz članke [49. i 56. UFEU-a], a moguća je i njegova daljnja razrada. Pojam, kako ga u sudskoj praksi priznaje Sud, obuhvaća najmanje sljedeće razloge: [...] zaštitu primatelja usluga; zaštitu potrošača [...] zaštitu vjerovnika [...]

[...]

- (64) Radi uspostave pravog unutarnjeg tržišta usluga potrebno je ukinuti sva ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode kretanja usluga, koja su još uvijek zajamčena zakonima određenih država članica i koja nisu u skladu s člancima [49. i 56. UFEU-a]. Ograničenja koja se trebaju zabraniti posebno utječu na unutarnje tržište usluga i trebaju se u najkraćem mogućem roku postupno ukinuti.

- (65) Sloboda poslovnog nastana temelji se posebno na načelu jednakog tretmana koje povlači za sobom zabranu ne samo svake diskriminacije na temelju državljanstva, nego i svake posredne diskriminacije na temelju drugih razloga, a koja može imati iste posljedice. Stoga pristup uslužnoj djelatnosti i njezino izvođenje u državi članici, kao glavna ili sekundarna djelatnost, ne smije biti podložno kriterijima kao što je mjesto poslovnog nastana, boravište, domicil ili glavno pružanje uslužne djelatnosti. [...]

[...]

- (73) Zahtjevi koji se trebaju ispitati uključuju nacionalne propise koji zbog toga što su nevezani uz stručnu kvalifikaciju posebnim pružateljima osiguravaju pristup određenim djelatnostima. Ti zahtjevi također uključuju obvezu da pružatelj preuzme posebni pravni oblik, a posebno da bude pravna osoba, društvo osoba, neprofitna organizacija ili društvo koje je u isključivom vlasništvu fizičkih osoba [...]

- 3 Članak 1. Direktive 2006/123, naslovljen „Predmet“, u stavku 1. propisuje:

„Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.“

- 4 Članak 2., naslovljen „Područje primjene“, propisuje:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

[...]

- (b) financijske usluge, kao što je bankarstvo, kreditiranje, osiguranje i reosiguranje, profesionalne ili osobne mirovine, vrijednosni papiri, investicijski fondovi, plaćanja i investicijska savjetovanja, uključujući usluge navedene u Prilogu I. Direktivi 2006/48/EZ;

[...]“

5 Članak 4. iste direktive propisuje:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚usluga‘ je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a];
2. ‚pružatelj‘ je svaka fizička osoba koja je državljanin države članice ili svaka pravna osoba, sukladno članku [54. UFEU-a], s poslovnim nastanom u državi članici, koja nudi ili pruža uslugu;

[...]

4. ‚država članica poslovnog nastana‘ je država članica na čijem državnom području pružatelj dotične usluge ima poslovni nastan;
5. ‚poslovni nastan‘ je stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti, kako je navedeno u članku [49. UFEU-a], od strane pružatelja usluga u neodređenom vremenskom razdoblju i sa stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga;

[...]

8. ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa‘ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: [...] zaštitu potrošača, primatelja usluga [...]

[...]

10. ‚država članica u kojoj se pruža usluga‘ je država članica u kojoj pružatelj s poslovnim nastanom u drugoj državi članici pruža uslugu;

[...]“

- 6 Poglavlje III. Direktive 2006/123 naslovljeno je „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga“. Sadržava odjeljak 2., naslovljen „Zahtjevi koji su predmet zabrane ili ocjenjivanja“, u kojem se nalaze članci 14. i 15. te direktive.

- 7 Članak 14. te direktive, naslovljen „Zabranjeni zahtjevi“, propisuje:

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

[...]

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

[...]“

- 8 Članak 15. te direktive, naslovljen „Zahtjevi koji se trebaju ocijeniti“, propisuje, među ostalim:

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

[...]

6. Od 28. prosinca 2006. države članice ne smiju uvesti ni jedan novi zahtjev sličan onima iz stavka 2., osim ako spomenuti zahtjev ispunjava uvjete iz stavka 3.

[...]"

9 Poglavlje IV. Direktive 2006/123 naslovljeno je „Slobodno kretanje usluga“. Sadržava odjeljak 1., naslovljen „Sloboda pružanja usluga i povezana odstupanja“, u kojem se nalazi članak 16. te direktive, koji pod naslovom „Sloboda pružanja usluga“ propisuje:

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]“

Mađarsko pravo

Zakon PDFO

10 Članak 71. Zakona br. CXVII iz 1995. o porezu na dohodak fizičkih osoba (u daljnjem tekstu: Zakon PDFO) omogućuje poslodavcima da svojim zaposlenicima pod porezno povoljnim uvjetima dodijele povlastice u naravi.

11 U verziji kako je izmijenjena Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011., koji je, u skladu sa svojim člankom 477., stupio na snagu 1. siječnja 2012., članak 71. stavak 1. Zakona PDFO propisuje:

„Smatraju se povlasticama u naravi koje poslodavci dodjeljuju zaposleniku:

[...]

(b) [...]

(bb) prihod dodijeljen u obliku bonova Erzsébet, pri čemu taj dio prihoda ne prelazi 5000 [mađarskih forinti (HUF) (oko 16 eura)] [pri čemu je taj iznos povećan na 8000 HUF (oko 26 eura) od 1. siječnja 2013.] mjesečno, dodijeljen za svaki započeti mjesec pravnog odnosa koji je osnova te povlastice (čak i s retroaktivnim učinkom u istoj poreznoj godini);

(c) u pogledu [kartice SZÉP],

(ca) pomoć do najviše 225 000 HUF [(oko 720 eura)] u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznajuje na kartični podračun ‚smještaj‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga smještaja iz [Vladine uredbe br. 55/2011];

(cb) pomoć do najviše 150 000 HUF [(oko 480 eura)] u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznajuje na kartični podračun ‚prehrana‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga prehrane iz [Vladine uredbe br. 55/2011] koje se pružaju u ugostiteljskim objektima s toplim obrocima (uključujući ugostiteljske objekte na radnom mjestu);

(cc) pomoć do najviše 75 000 HUF [(oko 240 eura)] u istoj poreznoj godini ako potječe od više izdavatelja, koja se doznajuje na kartični podračun ‚slobodno vrijeme‘, a koja se može iskoristiti za potrebe usluga iz [Vladine uredbe br. 55/2011] koje su namijenjene slobodnom vremenu, rekreaciji i očuvanju zdravlja;

[...]“

- 12 U skladu s člankom 3. točkom 87. Zakona PDFO, kako je izmijenjen člankom 1. stavkom 5. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011.:

„U smislu ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(87.) ‚Bonovi Erzsébet‘: bonovi koje izdaje [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Mađarska nacionalna zaklada za slobodno vrijeme, u daljnjem tekstu: MNZSV)] u elektroničkom ili papirnatom obliku, a koji se mogu upotrijebiti za kupnju obroka spremnih za konzumaciju [...].“

Vladina uredba br. 55/2011

- 13 U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Vladine uredbe br. 55/2011, kartica SZÉP „služi jedino za identifikaciju zaposlenika koji je korisnik pomoći, članova njegove obitelji, njegova poslodavca i pružatelja usluga i ne može se upotrijebiti za pohranjivanje elektroničkog novca ni za provedbu izravnih transakcija plaćanja“.

- 14 Članak 13. te uredbe propisuje:

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

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

[...]“

Zakon o uzajamnim fondovima

- 15 Članak 2. stavak 2. točke (a) i (d) Zakona o uzajamnim fondovima sadržava sljedeće definicije:

„(a) ‚dobrovoljni uzajamni osiguravajući fond (u daljnjem tekstu: uzajamni fond)‘: udruženje koje su osnovale fizičke osobe (u daljnjem tekstu: članovi uzajamnog fonda) na temelju načela autonomije, uzajamnosti, solidarnosti i dobrovoljnog sudjelovanja koje organizira i financira usluge koje nadopunjuju, nadomještaju ili zamjenjuju usluge koje pruža sustav socijalne sigurnosti kao i usluge koje promoviraju očuvanje zdravlja (u daljnjem tekstu: usluge). Uzajamni fond organizira, financira i pruža svoje usluge zahvaljujući redovnim doprinosima svojih članova, na temelju vođenja pojedinačnih računa. Pravila upravljanja i odgovornosti kao i ovlasti u vezi s aktivnostima uzajamnog fonda propisani su ovim zakonom.

[...]

- (d) „pružatelj usluga”: svaka fizička i pravna osoba i trgovačko društvo bez pravne osobnosti koji, na temelju ugovora sklopljenog s uzajamnim fondom, za račun uzajamnog fonda obavljaju djelatnosti koje ulaze u aktivnosti uzajamnog fonda, omogućuju ih ili ih promiču ili koji sami pružaju usluge svojstvene uzajamnom fondu, osim pružatelja usluga zdravstvenog osiguranja. Osobito se smatra pružateljem usluga svaka osoba koja obavlja funkcije depozitara za račun uzajamnog fonda definiranog gore ili koju je uzajamni fond ovlastio za provedbu njegovih aktivnosti ulaganja i/ili radi osiguranja vođenja njegova računovodstva i njegovih registara kao i svaka osoba zadužena za regrutiranje članova uzajamnog fonda ili koja vodi aktivnosti organizacije usluga za račun fondova za zdravstveno osiguranje. Također se smatra pružateljem usluga svaka osoba koja provodi aktivnosti u vezi s uzajamnim fondom kako je definiran gore, na temelju ugovora sklopljenog s pružateljem usluga iz ove točke“.

Zakon o trgovačkim društvima

- 16 Članak 1. stavak 1. Zakona o trgovačkim društvima propisuje:

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

- 17 Članak 2. navedenog zakona propisuje:

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

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

- 18 Što se tiče grupa priznatih društava, taj zakon u članku 55. propisuje:

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

[...]

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

- 19 Članak 64. stavak 1. Zakona o trgovačkim društvima propisuje:

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

Zakon o podružnicama

20 Članak 2. točka (b) Zakona o podružnicama propisuje:

„U smislu ovog zakona primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

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

Zakon Erzsébet

21 Članak 1. Zakona Erzsébet propisuje:

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

22 Članak 2. tog zakona propisuje:

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

(a) ‚Program Erzsébet‘: svaki program i svaka usluga sa socijalnim ciljem koje organizira i provodi država radi provedbe ciljeva iz članka 1., a koji nemaju za cilj stjecanje dobiti na tržištu,

(b) ‚bonovi Erzsébet‘: bonovi koje izdaje [MNZSV], a koji se mogu upotrijebiti

(ba) za kupnju obroka spremnih za konzumaciju i toplih obroka u ugostiteljskim objektima,

(bb) za kupnju određenih proizvoda i usluga koje se pružaju plaćanjem poreza i pristojbi koje su na teret platitelja ili uz porezno izuzeće,

(bc) za kupnju proizvoda i usluga potrebnih za obrazovanje djece i za njihovu skrb,

(bd) za kupnju proizvoda i usluga utvrđenih zakonom u socijalne svrhe.

2. Provedbu programa Erzsébet osigurava [MNZSV].

[...]“

23 MNZSV je zaklada u javnom interesu upisana u Mađarskoj. On upotrebljava imovinu koja mu je dodijeljena u svrhu socijalnih odmora, za pružanje povezanih usluga i činidaba te za provedbu drugih socijalnih programa.

24 Članak 6. stavak 1. Zakona Erzsébet predviđa da „[MNZSV] može za provedbu zadaća u vezi s programom Erzsébet sklapati sporazume s građanskim organizacijama, trgovačkim društvima i svakom drugom fizičkom ili pravnom osobom“.

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

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 26 Ocjenjujući da je donošenjem tijekom 2011. novih nacionalnih propisa o bonovima za obroke, bonovima za slobodno vrijeme i bonovima za odmor Mađarska povrijedila svoje obveze na temelju članaka 9., 10., 14. točke 3., 15. stavaka 1., 2. točaka (b) i (d) i 3. i 16. Direktive 2006/123 kao i članaka 49. i 56. UFEU-a, Komisija je 21. lipnja 2012. toj državi članici poslala pismo opomene. Mađarska je na njega odgovorila dopisom od 20. srpnja 2012. u kojem je osporila navodne povrede.
- 27 Komisija je 22. studenoga 2012. izdala obrazloženo mišljenje u kojem ostaje pri stajalištu da navedeni nacionalni propisi ne poštuju sve gore navedene odredbe prava Unije, osim članka 10. navedene direktive, povreda kojega se više nije isticala. Posljedično, Komisija je pozvala Mađarsku da poduzme potrebne mjere kako bi se uskladila s navedenim obrazloženim mišljenjem u roku od mjesec dana od njegova primitka.
- 28 Budući da nije bila zadovoljna objašnjenjima sadržanima u odgovoru koji joj je 27. prosinca 2012. poslala ta država članica, Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu.

O tužbi

- 29 U svojoj tužbi Komisija ističe nekoliko prigovora u vezi s pretpostavkama kojima mađarsko uređenje podvrgava aktivnost izdavanja određenih porezno pogodnih instrumenata, na predočenje kojih zaposlenici mogu kod pružatelja imati pristup određenim uslugama smještaja, slobodnog vremena i/ili prehrane, na ime povlastica u naravi koje tim zaposlenicima dodjeljuje njihov poslodavac.
- 30 U ovom slučaju ti prigovori konkretno se odnose na pravno uređenje primjenjivo na dva takva instrumenta, s jedne strane, karticu SZÉP i, s druge strane, bonove Erzsébet, o kojima će biti riječi u nastavku.

Prigovori u odnosu na pretpostavke izdavanja kartice SZÉP

- 31 Komisija konkretno navodi da se na temelju članka 71. stavka 1. Zakona PDFO usluge obroka koje nude restorani i ugostiteljski objekti za javnu prehranu, osim kantina na radnome mjestu, mogu smatrati povlasticama u naravi u smislu navedenog zakona samo u slučaju upotrebe kartice SZÉP.
- 32 Međutim, pretpostavke izdavanja navedene kartice, kako su propisane u članku 13. Vladine uredbe br. 55/2011, toliko su stroge da bi samo iznimno ograničen krug poduzeća mogao provesti takvo izdavanje.
- 33 U svojoj tužbi Komisija prije svega tvrdi da navedene pretpostavke zbog svoje strogosti povređuju u više aspekata članke 14. do 16. Direktive 2006/123. Podredno tvrdi da te pretpostavke ne poštuju članke 49. i 56. UFEU-a.

Prigovori koji se odnose na povredu Direktive 2006/123

- 34 Uvodno valja primijetiti da je, kako to proizlazi iz objašnjenja stranaka, kartica SZÉP porezno povoljan instrument na predočenje kojega zaposlenici mogu imati pristup lepezi posebnih usluga kod pružatelja ugovorno povezanih s izdavateljem tog instrumenta, tj. uslugama smještaja, određenim uslugama slobodnog vremena i uslugama prehrane, na ime povlastica u naravi koje tim zaposlenicima dodjeljuje njihov poslodavac, pri čemu tim pružateljima taj izdavatelj naknadno plaća naknadu u skladu s ugovornim obvezama izdavatelja prema poslodavcu.

- 35 Članak 2. stavak 2. točka (a) Vladine uredbe br. 55/2011 precizira da kartica SZÉP služi jedino za identifikaciju zaposlenika i pružatelja usluga i da se ne može upotrijebiti za pohranjivanje elektroničkog novca ni za provedbu izravnih transakcija plaćanja.
- 36 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 62. do 65. svojeg mišljenja, aktivnost izdavanja te kartice stoga ne predstavlja „financijsku uslugu“ koja je na temelju članka 2. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123 isključena iz njezina područja primjene, što ustoj mađarska vlada nije osporila pred Sudom.

– Prvi prigovor, koji se odnosi na povredu članka 14. točke 3. i članka 15. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123

Argumentacija stranaka

- 37 Svojim prvim prigovorom, kako je formuliran u tužbenom zahtjevu, Komisija je zahtijevala od Suda da utvrdi da, isključujući mogućnost da podružnice izdaju karticu SZÉP, članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011 – u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona o uzajamnim fondovima, člankom 2. točkom (b) Zakona o podružnicama i člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima – povređuje članak 14. točku 3. i članak 15. stavak 2. točku (b) Direktive 2006/123.
- 38 Na pitanje Suda Komisija je, međutim, na raspravi navela da odustaje od drugog dijela tog prigovora, koji se odnosi na povredu članka 15. stavka 2. točke (b) te direktive.
- 39 Što se tiče dijela prigovora koji se odnosi na povredu članka 14. točke 3. te direktive, Komisija ističe da iz zajedničke primjene nacionalnih odredaba spomenutih u točki 37. ove presude proizlazi da podružnice stranih poduzeća ne mogu imati svojstvo „pružatelja usluga“ u smislu članka 13. Vladine uredbe br. 55/2011 i da prema tome nisu ovlaštene izdavati kartice SZÉP.
- 40 Međutim, takvo isključenje povređuje članak 14. točku 3. Direktive 2006/123, koji državama članicama zabranjuje, apsolutno i uklanjajući svaku mogućnost opravdanja, da pristup uslužnoj djelatnosti na svojem državnom području podvrgnu zahtjevu koji ograničava slobodu pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana, uključujući ograničenja slobodnog odabira između poslovnog nastana u obliku agencije, podružnice ili društva kćeri.
- 41 U obranu mađarska vlada u biti ističe da je, s obzirom na to da isključenje podružnica stranog poduzeća omogućuje osiguranje da je izdavatelj kartica SZÉP odgovarajuće uključen u mađarski gospodarski život i da stoga raspolaze potrebnim iskustvom i infrastrukturom, takva mjera opravdana s obzirom na ciljeve kojima se u ovom slučaju teži, zaštite potrošača, tj. zaposlenika korisnika kartica SZÉP, i zaštite vjerovnika, tj. pružatelja usluga koji prihvaćaju upotrebu takvih kartica, od rizika povezanih s insolventnošću tog izdavatelja.

Ocjena Suda

- 42 Najprije valja navesti da među strankama nije sporno da na temelju članka 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s drugim odredbama nacionalnog prava navedenima u točki 37. ove presude, mađarske podružnice društava osnovanih u drugim državama članicama nisu ovlaštene djelovati u Mađarskoj kao izdavatelji kartica SZÉP.
- 43 U tom smislu valja podsjetiti na to da članak 14. Direktive 2006/123 zabranjuje državama članicama da pristup djelatnosti pružanja usluga ili njezino obavljanje na svojem području uvjetuju poštovanjem nekog od zahtjeva navedenih u točkama 1. do 8. istog, namećući im tako da prioritetno i sustavno uklone te zahtjeve (presuda Rina Services i dr., C-593/13, EU:C:2015:399, t. 26.).

- 44 Među tako zabranjenim zahtjevima su, među ostalim, kao što to proizlazi iz članka 14. točke 3. te direktive, zahtjevi koji ograničavaju slobodu pružatelja usluga da odabere između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana i između poslovnog nastana u obliku agencije, podružnice ili društva kćeri. Međutim, upravo je to slučaj sa spornim nacionalnim propisom, kao što je to upravo navedeno u točki 42. ove presude.
- 45 Što se tiče opravdanja koje je iznijela mađarska vlada, Sud je već presudio da iz teksta članka 14. Direktive 2006/123 i opće strukture te direktive proizlazi da se zahtjevi navedeni u tom članku ne mogu opravdati (presuda *Rina Services i dr.*, C-593/13, EU:C:2015:399, t. 28. do 35.).
- 46 Sud je u tom smislu, među ostalim, istaknuo da je cilj takve zabrane bez mogućnosti opravdavanja jamčiti sustavno i brzo uklanjanje određenih ograničenja slobode poslovnog nastana za koja zakonodavac Unije i sudska praksa Suda smatraju da ozbiljno narušavaju dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta i da je takav cilj u skladu s UFEU-om (presuda *Rina Services i dr.*, C-593/13, EU:C:2015:399, t. 39.).
- 47 Stoga, iako je na temelju članka 52. stavka 1. UFEU-a dopušteno državama članicama da iz nekog od ondje navedenih razloga opravdaju nacionalne mjere koje ograničavaju slobodu poslovnog nastana, to ipak ne znači da zakonodavac Unije prilikom donošenja akta sekundarnog prava kao što je Direktiva 2006/123, kojom se konkretizira temeljna sloboda kojom se bavi Ugovor, ne može ograničiti određene iznimke, to više kada, kao u ovom slučaju, predmetna odredba sekundarnog prava u biti samo ponovno preuzima ustaljenu sudsku praksu prema kojoj zahtjev kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku nije spojiv s temeljnim slobodama na koje se mogu osloniti gospodarski subjekti (vidjeti u tom smislu presudu *Rina Services i dr.*, C-593/13, EU:C:2015:399, t. 40.).
- 48 U tim okolnostima valja prihvatiti prvi prigovor u dijelu koji se odnosi na povredu članka 14. točke 3. navedene direktive.

– Drugi prigovor, koji se odnosi na povredu članka 15. stavaka 1., 2. točke (b) i 3. Direktive 2006/123

Argumentacija stranaka

- 49 Svojim drugim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s drugim nacionalnim odredbama navedenima u točki 37. ove presude – ne priznajući, s obzirom na pretpostavke predviđene u tom članku 13. točkama (a) do (c), aktivnost grupa kojih društvo majka nije društvo osnovano prema mađarskom pravu i kojih članovi ne djeluju u oblicima društva predviđenima mađarskim pravom – povređuje članak 15. stavke 1., 2. točku (b) i 3. Direktive 2006/123.
- 50 U tom smislu Komisija podsjeća na to da članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011 predviđa da u svrhu izdavanja kartice SZÉP pružatelj usluga mora ispuniti pretpostavke iz tog članka 13. točaka (a) do (c), prema potrebi, preko grupe društava kojoj pripada, a koju priznaje Zakon o trgovačkim društvima ili koja stvarno djeluje kao takva.
- 51 Međutim, prema Komisijinu mišljenju, u skladu s člankom 55. stavicama 1. i 3. i člankom 64. tog zakona, samo se trgovačko društvo može kvalificirati kao vladajuće društvo te grupe društava, dok, u skladu s člankom 1. stavkom 1. i člankom 2. stavkom 1. tog zakona, takvo trgovačko društvo mora imati sjedište na mađarskom državnom području i mora biti osnovano u obliku predviđenom tim zakonom. Nadalje, taj članak 55. stavak 1. u pogledu grupe društava predviđa da ovisno društvo može biti jedino d.d. ili d.o.o., osnovano prema mađarskom pravu i sa sjedištem u Mađarskoj.

- 52 Ti zahtjevi stoga ne poštuju članak 15. stavak 2. točku (b) i stavak 3. Direktive 2006/123, koji predviđaju da poduzeća ne mogu imati obvezu osnovati se u posebnom pravnom obliku, osim ako je takva obveza nediskriminirajuća i ako je nužna i proporcionalna. Naime, navedeni su zahtjevi diskriminatorni jer očito stavljaju u nepovoljniji položaj trgovačka društva koja nemaju sjedište u Mađarskoj i mađarska vlada usto nije konkretno dokazala njihovu nužnost i proporcionalnost.
- 53 U obranu mađarska vlada u biti ističe da takva ograničenja povezana s pripadnošću grupi poduzeća omogućuju osiguranje da je izdavatelj odgovarajuće uključen u mađarski gospodarski život i da raspolaže potrebnom infrastrukturom i iskustvom, osobito u području izdavanja i upravljanja elektroničkim bonovima sličnima kartici SZÉP, tako da su ta ograničenja opravdana s obzirom na ciljeve zaštite potrošača i vjerovnika koji su već navedeni u točki 41. ove presude.

Ocjena Suda

- 54 Valja podsjetiti na to da, prema članku 15. stavku 1. Direktive 2006/123, države članice ispituju predviđa li njihov pravni sustav neki od zahtjeva iz stavka 2. tog članka i osiguravaju da su svi takvi zahtjevi usklađeni s pretpostavkama iz njegova stavka 3.
- 55 Članak 15. stavak 2. točka (b) te direktive odnosi se na zahtjeve koji pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti podvrgavaju obvezi da pružatelj usluge ima poseban pravni oblik.
- 56 Kumulativne pretpostavke navedene u članku 15. stavku 3. te direktive odnose se, kao prvo, na nediskriminatoran karakter zahtjeva o kojima je riječ, koji ne mogu biti izravno ili neizravno diskriminirajući ovisno o državljanstvu ili, u pogledu društava, ovisno o mjestu registriranog sjedišta; kao drugo, na njihovu nužnost, tj. da moraju biti opravdani važnim razlogom u općem interesu; i, kao treće, na njihovu proporcionalnost, s obzirom na to da ti zahtjevi moraju biti prikladni za jamčenje ostvarenja postavljenog cilja i ne prekoračivati ono što je nužno za ostvarenje tog cilja te da se drugim manje ograničavajućim mjerama ne može postići isti rezultat.
- 57 Članak 15. stavak 6. Direktive 2006/123 usto propisuje da od 28. prosinca 2006. države članice ne smiju uvesti nijedan novi zahtjev sličan onima iz stavka 2. tog članka 15., osim ako spomenuti zahtjev ispunjava pretpostavke iz stavka 3. tog članka.
- 58 U ovom slučaju prigovorima koje ističe Komisija želi se utvrditi da nacionalne odredbe koje ta institucija navodi u svojoj tužbi uspostavljaju zahtjeve takve vrste kao što su oni iz članka 15. stavka 2. točke (b) te direktive te da, u slučaju da ti zahtjevi ne ispunjavaju pretpostavke iz stavka 3. tog članka 15., te nacionalne odredbe ne poštuju stavke 1. do 3. tog članka.
- 59 Stoga valja provjeriti jesu li zahtjevi koji proizlaze iz tih nacionalnih odredaba obuhvaćeni, kao što to tvrdi Komisija, člankom 15. stavkom 2. točkom (b) te direktive.
- 60 Kako bi se utvrdio opseg te potonje odredbe, valja se osloniti ne samo na njezin tekst nego i na njezinu svrhu i strukturu, u kontekstu sustava koji uspostavlja Direktiva 2006/123 (vidjeti prema analogiji presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 34.).
- 61 Članak 15. stavak 2. točka (b) te direktive odnosi se, prema njezinu tekstu, na slučajeve u kojima se od „pružatelja usluge“ zahtijeva da „ima posebni pravni oblik“.
- 62 U tom smislu iz uvodne izjave 73. te direktive proizlazi da je to, primjerice, slučaj kada postoji obveza biti pravna osoba, društvo osoba, neprofitna organizacija ili društvo koje je u isključivom vlasništvu fizičkih osoba. Kao što to sugerira kako neiscrpan karakter tog nabranjanja tako i njegov sadržaj, pojam „posebnog pravnog oblika“ upotrijebljen u članku 15. stavku 2. točki (b) te direktive treba shvatiti široko.

- 63 Takvo široko tumačenje usto je u skladu s ciljem Direktive 2006/123, koja, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 2. i 5., ima za cilj ukloniti zapreke slobodi poslovnog nastana pružatelja usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, kako bi se pridonijelo ostvarenju slobodnog i konkurentnog unutarnjeg tržišta (vidjeti osobito presudu *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, t. 26.). Naime, propis države članice koji od pružatelja usluga zahtijeva da ima poseban pravni oblik ili status predstavlja znatno ograničenje slobode poslovnog nastana pružatelja usluga i slobode kretanja usluga (vidjeti u tom smislu osobito presude *Komisija/Italija*, C-439/99, EU:C:2002:14, t. 32. kao i *Komisija/Portugal*, C-171/02, EU:C:2004:270, t. 41. i 42.).
- 64 U ovom slučaju iz članka 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s drugim odredbama spomenutima u točki 37. ove presude, a osobito onima sadržanima u Zakonu o trgovačkim društvima, proizlazi da svojstvo izdavatelja kartica SZÉP može, u slučaju u kojem pružatelj usluga želi ispuniti pretpostavke predviđene tim člankom 13. zajedno s drugim društvom u okviru grupe društava, među ostalim, biti podvrgnuto pretpostavci da je taj izdavatelj uključen u grupu društava u kojoj, s jedne strane, ima oblik trgovačkog društva, i to oblik d.d.-a ili d.o.o.-a prema mađarskom pravu, i, s druge strane, čini društvo kćer trgovačkog društva prema mađarskom pravu koje samo za sebe ispunjava pretpostavke iz članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011.
- 65 U tim se slučajevima stoga od pružatelja usluga zahtijeva da istodobno ima pravnu osobnost, da u tom smislu ima oblik trgovačkog društva, koje je usto posebne vrste, i da čini društvo kćer društva koje je samo za sebe trgovačko društvo. Te pretpostavke stoga imaju učinak nametanja tom izdavatelju nekoliko ograničenja u vezi s pravnim oblikom u smislu članka 15. stavka 2. točke (b) Direktive 2006/123.
- 66 U skladu s člankom 15. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2006/123, zahtjevi iz stavka 2. tog članka nisu nespojivi s odredbama te direktive pod uvjetom, među ostalim, da nisu izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na mjesto registriranog sjedišta za poduzeća.
- 67 U ovom slučaju, uz ograničenja spomenuta u točki 65. ove presude, postoji i zahtjev da su pružatelj usluga kao i vladajuće društvo u grupi društava kojem on, ovisno o slučaju, pripada osnovani prema mađarskom pravu, što, u skladu s člankom 1. stavkom 1., člankom 2. i člankom 55. stavkom 1. Zakona o trgovačkim društvima, podrazumijeva da je njihovo registrirano sjedište u Mađarskoj.
- 68 Iz toga slijedi da pretpostavke predviđene člankom 15. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2006/123 nisu ispunjene.
- 69 Iako je već takvo utvrđenje dovoljno za zaključak o nepoštovanju pretpostavaka iz tog članka 15. stavka 3. jer su te pretpostavke kumulativne, usto valja navesti da – zadovoljavajući se za potrebe opravdanja zahtjeva u vezi s pravnim oblikom izdavatelja kartica SZÉP i njegova društva majke tvrdnjom da je bitno da su taj izdavatelj i njegovo društvo majka uključeni u mađarski gospodarski život i da taj izdavatelj raspolaže potrebnim iskustvom i infrastrukturom – mađarska vlada nije navela nijedan konkretan element ili argument koji bi mogao objasniti zbog čega bi ti zahtjevi bili nužni i proporcionalni kako bi se osiguralo da izdavatelji kartica SZÉP nude jamstva financijske solventnosti, profesionalizma i pristupačnosti, koji su potrebni radi postizanja ciljeva zaštite korisnika takvih kartica i vjerovnika koje spominje.
- 70 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja smatrati da zahtjevi u vezi s pravnim oblikom izdavatelja kartica SZÉP koji proizlaze iz članka 13. Vladine uredbe br. 55/2011 i navedeni u točki 65. ove presude ne poštuju članak 15. stavke 1., 2. točku (b) i 3. Direktive 2006/123, pa drugi prigovor treba prihvatiti.

– Treći prigovor, koji se odnosi na povredu članka 15. stavaka 1., 2. točke (d) i 3. Direktive 2006/123

Argumentacija stranaka

- 71 Svojim trećim prigovorom Komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da je članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s drugim nacionalnim odredbama navedenima u točki 37. ove presude – koji pridržava mogućnost izdavanja kartica SZÉP bankama i financijskim institucijama kao jednim tijelima koja mogu ispuniti pretpostavke predviđene u tom članku 13. – u suprotnosti s odredbama članka 15. stavaka 1., 2. točke (d) i 3. Direktive 2006/123.
- 72 Prema Komisijinu mišljenju, pretpostavke propisane člankom 13. točkama (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 – prema kojima izdavatelj kartice SZÉP mora, kao prvo, u svakoj općini u Mađarskoj koja ima više od 35 000 stanovnika raspolagati uredom otvorenim za klijente, kao drugo, sam u svojoj posljednjoj zaključenoj poslovnoj godini u okviru usluga plaćanja izdati najmanje 100 000 instrumenata za plaćanje koji nisu gotovina i, kao treće, imati najmanje dvije godine iskustva u području izdavanja kartica za elektroničke bonove koje otvaraju pravo na povlastice u naravi u smislu Zakona PDFO i izdati najmanje 25 000 kartica za bonove u svojoj posljednjoj zaključenoj poslovnoj godini – u biti podrazumijevaju da se od svakog izdavatelja kartice SZÉP zahtijeva da obavlja glavnu aktivnost koja odgovara onoj koju obavljaju bankarske i financijske institucije.
- 73 U tom smislu, uostalom, iz registra koji vodi Mađarski ured za trgovačke licencije proizlazi da su samo tri bankarske institucije koje imaju registrirano sjedište u Mađarskoj mogle ispuniti te pretpostavke.
- 74 Međutim, Komisija smatra da zahtjev obavljanja glavne aktivnosti koja je bankarske i financijske naravi ne ispunjava pretpostavke navedene u članku 15. stavcima 2. točki (d) i 3. Direktive 2006/123, koji predviđa da, kad nacionalne odredbe određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode, takvo ograničenje mora biti nediskriminirajuće, nužno i proporcionalno.
- 75 S jedne strane, pretpostavke navedene u članku 13. točkama (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 znače neizravnu diskriminaciju jer ih mogu poštovati samo poduzeća koja su prethodno već osnovana na mađarskom tržištu i zbog toga novim poduzećima sprečavaju proboj na to tržište, kao što to potvrđuje zaključak naveden u točki 73. ove presude.
- 76 S druge strane, te pretpostavke nisu ni nužne ni proporcionalne.
- 77 Kao prvo, mađarska vlada nije navela konkretne probleme koji su se pojavili tijekom važenja propisa koji su prethodno bili na snazi, a koji su znatno većem krugu poduzeća dopuštali izdavanje bonova koji se mogu iskoristiti za povlastice u naravi. Kao drugo, analiza situacije koja prevladava u drugim državama članicama otkriva da one ne predviđaju zahtjeve usporedive s onima koje je uspostavila Mađarska. Kao treće, ciljevi zaštite potrošača i vjerovnika na koje se poziva mađarska vlada mogli bi se postići manje ograničavajućim mjerama, poput uspostave sustava nadzora izdavatelja ili mehanizma bankarske garancije kao i korištenja uslugom telefonskih poziva ili trgovačkih zastupnika. Kao četvrto, čak ni kreditne institucije s kojima su tako izjednačeni izdavatelji kartica SZÉP u Mađarskoj nisu podvrgnute zakonskim pretpostavkama analognim onima koje predviđa članak 13. točke (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011.
- 78 U obranu mađarska vlada ističe dva važna razloga u općem interesu koji prema njezinu mišljenju mogu opravdati zahtjeve navedene u tom članku 13. točkama (a) do (c), tj. zaštitu potrošača, korisnika kartica SZÉP, i zaštitu vjerovnika koji prihvaćaju uporabu tih kartica od rizika povezanih s insolventnošću izdavatelja kartice i njegovom nesposobnošću da učinkovito izvrši svoje usluge.

- 79 Mađarska vlada u tom smislu ističe da je na dan podnošenja njezina odgovora na tužbu već izdano oko milijun kartica SZÉP i da su poduzeća izdavatelji s pružateljima usluga već sklopila oko 55 000 ugovora, dok dostupni podaci za 2013. pokazuju da je u toj godini oko 227 milijuna eura bilo u opticaju kao posljedica više od 20 milijuna transakcija izvršenih putem tih kartica.
- 80 S obzirom na opseg tako dostignutog logističkog i financijskog upravljanja izdavatelja kartica SZÉP, zahtjevi propisani člankom 13. točkama (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 istodobno su i nužni i proporcionalni s obzirom na ciljeve zaštite spomenute u točki 76. ove presude, jamčeći da ti izdavatelji raspolažu širokom mrežom uslužnih točaka smještenih blizu klijenata koja im nudi mogućnosti osobnih kontakata, stabilnom financijskom podlogom koja je proporcionalna planiranom prometu, iskustvom u području upravljanja velikim iznosima i izdavanja elektroničkih kartica analognima kartici SZÉP kao i transparentnim i kontroliranim načinom djelovanja na financijskom planu.

Ocjena Suda

- 81 Valja podsjetiti na to da se članak 15. stavak 2. točka (d) Direktive 2006/123 odnosi na zahtjeve koji određenim pružateljima osiguravaju pristup dotičnoj uslužnoj djelatnosti zbog njezine specifične prirode.
- 82 U ovom slučaju najprije valja navesti da Komisija – priznajući da odredbe članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 u svojem tekstu ne sadržavaju izričit navod prema kojem je izdavanje kartica SZÉP pridržano samo bankarskim i financijskim institucijama – ističe da su, s obzirom na to da pretpostavke koje predviđaju te odredbe u praksi mogu ispuniti samo takvi subjekti, takve nacionalne odredbe obuhvaćene slučajem predviđenim člankom 15. stavkom 2. točkom (d) te direktive.
- 83 Mađarska vlada, koja ne osporava da je to konkretan učinak spornih nacionalnih odredaba, želi, naprotiv, pokazati zbog čega je prema njezinu mišljenju potpuno opravdano, s obzirom na rizike povezane s izdavanjem i upravljanjem karticama SZÉP i složenost i osobitu osjetljivost takve aktivnosti, da takva aktivnost bude pridržana bankarskim i financijskim institucijama jer one pružaju financijska, razumna i stručna jamstva te jamstvo pristupačnosti, koja se zahtijevaju u tom području.
- 84 U tim okolnostima valja provjeriti ispunjavaju li, kao što to tvrdi mađarska vlada i osporava Komisija, zahtjevi iz članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 – za koje, dakle, među strankama nije sporno da svojom zajedničkom primjenom imaju za učinak, ili barem za cilj, osigurati pristup izdavanju kartica SZÉP određenim pružateljima usluga zbog specifične prirode navedene aktivnosti – pretpostavke propisane člankom 15. stavkom 3. Direktive 2006/123.
- 85 U tom smislu najprije valja provjeriti, uzimajući u obzir članak 15. stavak 3. točku (a) Direktive 2006/123, jesu li ti zahtjevi izravno ili neizravno diskriminirajući ovisno o državljanstvu ili, u odnosu na društva, mjestu njihova registriranog sjedišta.
- 86 S obzirom na narav zahtjeva iz članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011, za koje se *a priori* ne čini da ih mogu ispuniti pravne osobe, najprije valja utvrditi da ta odredba, koja ne propisuje nikakvu izričitu pretpostavku u pogledu mjesta registriranog sjedišta izdavatelja kartica SZÉP, kao takva i ne dovodeći u pitanje zaključak iz točaka 67. i 68. ove presude ne stvara izravnu diskriminaciju na temelju tog kriterija.
- 87 Nasuprot tomu, valja istaknuti da – osobito zbog činjenice da ta odredba predviđa, kao što to proizlazi iz članka 13. točke (a) Vladine uredbe br. 55/2011, da izdavatelj kartica SZÉP u svakoj općini u Mađarskoj s više od 35 000 stanovnika mora raspolagati uredom otvorenim za klijente – kumulativne zahtjeve iz članka 13. točaka (a) do (c) te vladine uredbe u ovom slučaju, kao što to potvrđuje

Komisijino utvrđenje koje mađarska vlada ne osporava, a koje se navodi u točki 73. ove presude, mogu ispuniti samo bankarske i financijske institucije koje imaju registrirano sjedište u toj državi članici.

- 88 Iako se temelje na drugim kriterijima koji nisu kriterij postojanja registriranog sjedišta u državi članici o kojoj je riječ, ti zahtjevi stoga zapravo mogu dovesti do istog rezultata kao i propisivanje pretpostavke u vezi s postojanjem takvog sjedišta pa ih treba smatrati, kao što to proizlazi, među ostalim, iz uvodne izjave 65. Direktive 2006/123, takvima da mogu uzrokovati neizravnu diskriminaciju u smislu članka 15. stavka 3. točke (a) te direktive.
- 89 Kao što je to navedeno u točki 42. ove presude, među strankama, uostalom, nije sporno da na temelju članka 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s drugim odredbama nacionalnog prava navedenima u točki 37. ove presude, jedino društva s registriranim sjedištem u Mađarskoj, uz isključenje mađarskih podružnica društava osnovanih u drugoj državi članici, mogu djelovati u Mađarskoj kao izdavatelji kartice SZÉP.
- 90 Budući da su pretpostavke propisane u članku 15. stavku 3. Direktive 2006/123 kumulativne, kao što je to navedeno u točki 69. ove presude, takvo utvrđenje dovoljno je za dokazivanje nepoštovanja te odredbe.
- 91 Usto, i pod pretpostavkom da zahtjevi poput onih koje uspostavljaju odredbe članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 teže, kao što to tvrdi mađarska vlada, cilju zaštite potrošača i vjerovnika tako što se želi osigurati da izdavatelji kartica SZÉP pružaju dovoljna jamstva u smislu financijske solventnosti, profesionalizma i pristupačnosti, treba istaknuti da mađarska vlada nije, među ostalim, dokazala da ti zahtjevi ispunjavaju pretpostavke propisane člankom 15. stavkom 3. točkom (c) te direktive, a osobito onu o nepostojanju manje ograničavajućih mjera za postizanje postavljenog rezultata.
- 92 U tom smislu valja utvrditi da svojim zajedničkim učinkom ti zahtjevi dovode do toga da se izdavanje kartica SZÉP pridržava jedino institucijama koje mogu istodobno opravdati iskustvo u području izdavanja kako instrumenata plaćanja koji nisu gotovina tako i elektroničkih instrumenata koji stvaraju pravo na povlastice u naravi prema nacionalnom propisu o kojem je riječ i koje raspoložu mnogobrojnim uredima na mađarskom državnom području.
- 93 Međutim, pod pretpostavkom da se zanemari diskriminatorna narav tih zahtjeva, valja istaknuti da bi manje ograničavajuće mjere za slobodu poslovnog nastana od onih koje proizlaze iz članka 13. točaka (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 omogućile postizanje ciljeva na koje se poziva mađarska vlada, tj. osigurati da izdavatelji kartica SZÉP pružaju jamstva financijske solventnosti, profesionalizma i pristupačnosti, koja su nužna za zaštitu korisnika tih kartica i vjerovnika.
- 94 Kao što to ističe Komisija, čini se da isto vrijedi za mjere koje, pod uvjetom da ispunjavaju zahtjeve prava Unije, imaju za cilj, primjerice, podvrgnuti izdavatelje kartica SZÉP sustavu nadzora ili mehanizmu bankarske garancije ili osiguranja (vidjeti prema analogiji presudu Komisija/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, t. 43.) i koje predviđaju pristup izdavatelja telefonskim uslugama i trgovačkim zastupnicima.
- 95 Iz prethodno istaknutog proizlazi da pretpostavke navedene u članku 13. točkama (a) do (c) Vladine uredbe br. 55/2011 ne poštuju odredbe članka 15. stavaka 1., 2. točke (d) i 3. Direktive 2006/123, pa treći prigovor treba prihvatiti.

– Četvrti prigovor, koji se odnosi na povredu članka 16. Direktive 2006/123

Argumentacija stranaka

- 96 Svojim četvrtim prigovorom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da, u dijelu u kojem članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011 za izdavanje kartice SZÉP propisuje postojanje poslovnog nastana u Mađarskoj, ta odredba povređuje članak 16. Direktive 2006/123.
- 97 Naime, članak 16. stavak 2. točka (a) te direktive izričito zabranjuje državama članicama nametanje pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici obveze da ima poslovni nastan na njihovu državnom području, osim ako su pretpostavke iz stavka 1. tog članka 16. ispunjene, tj. da mjera o kojoj je riječ nije diskriminirajuća, da je opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša i da je nužna i proporcionalna.
- 98 Međutim, opći razlozi zaštite potrošača i vjerovnika koje navodi mađarska vlada nisu obuhvaćeni kategorijama ciljeva navedenima u članku 16. stavku 1. te direktive i mađarska vlada usto nije, s obzirom na ciljeve koje navodi, ni na koji način dokazala nužnost i proporcionalnost sporne mjere.
- 99 Komisija usto pobija da se članak 16. te direktive ne primjenjuje u ovom slučaju. Prema njezinu mišljenju, u praksi je, i suprotno onomu što u tom smislu tvrdi mađarska vlada, potpuno zamislivo da poduzeće s poslovnim nastanom u drugoj državi članici izdaje kartice SZÉP prekogranično, osobito iz zone i u zoni relativno bliskoj granici, a da nema poslovni nastan u Mađarskoj. Nadalje, takvo poduzeće također ima pravo upotrebljavati na mađarskom državnom području infrastrukturu potrebnu za obavljanje svoje usluge bez obveze uspostavljanja poslovnog nastana u Mađarskoj.
- 100 U obranu mađarska vlada najprije ističe da propis o kartici SZÉP treba ispitivati samo s obzirom na slobodu poslovnog nastana jer je u ovom slučaju sloboda pružanja usluga u potpunosti sekundarna u odnosu na slobodu poslovnog nastana i može se na nju nadovezati. Naime, prema mišljenju mađarske vlade, izdavanje tih kartica znači, osobito uzimajući u obzir podatke koji su već navedeni u točki 79. ove presude, da je subjekt uključen u gospodarski i društveni život države članice mjesta pružanja usluge i da u njoj stalno i neprekinuto nudi usluge preko poslovnog nastana smještenog u toj državi članici, i to s odredištem na cijelom državnom području te države članice, a ne samo u određenim graničnim zonama.
- 101 Mađarska vlada usto tvrdi da, čak i pod pretpostavkom da pružatelj usluga želi obavljati takvu aktivnost u okviru prekogranične aktivnosti, objektivne značajke aktivnosti o kojoj je riječ i već navedeni ciljevi u općem interesu zaštite potrošača i vjerovnika opravdavaju da nacionalni propis o kojem je riječ veže obavljanje te aktivnosti za ozbiljne pretpostavke koje mogu ispuniti samo pružatelji usluga s poslovnim nastanom u Mađarskoj.

Ocjena Suda

- 102 U skladu s člankom 16. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2006/123, države članice ne smiju ograničiti slobodno pružanje usluga pružatelja koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući obvezu da pružatelj ima poslovni nastan na njihovu državnom području.
- 103 Kao što to proizlazi iz članka 4. točke 5. te direktive, „poslovni nastan“ je stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti, kako je navedeno u članku 49. UFEU-a, pružatelja usluga u neodređenom razdoblju i sa stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga.

- 104 U tom smislu najprije valja podsjetiti na to da članak 13. točka (a) Vladine uredbe br. 55/2011 aktivnost izdavanja kartica SZÉP, za koju nije sporno da čini gospodarsku aktivnost iz članka 49. UFEU-a, podvrgava pretpostavci, među ostalim, da izdavatelj raspolaže uredima otvorenima za javnost u svim općinama u Mađarskoj s više od 35 000 stanovnika.
- 105 Međutim, očito je da ta odredba time svakom pružatelju koji želi obavljati tu aktivnost nameće obvezu da u Mađarskoj raspolaže stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga.
- 106 To usto vrijedi u različitim slučajevima predviđenima člankom 13. Vladine uredbe br. 55/2011, tj. ovisno o tome raspolaže li pružatelj tim uredima osobno ili preko grupe društava kojoj pripada ili zajedno s uzajamnim fondom s kojim pružatelj ima ugovorni odnos najmanje pet godina. Naime, u tom smislu valja navesti da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 37. Direktive 2006/123, poslovni nastan može biti u obliku ureda kojim upravlja osoba neovisna o pružatelju, ali trajno ovlaštena da djeluje u njegovo ime, kao u slučaju agencije.
- 107 Iz prethodno navedenoga proizlazi da članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011 uspostavlja, u smislu članka 16. stavka 2. točke (a) te direktive, obvezu za izdavatelja kartica SZÉP da ima poslovni nastan na mađarskom državnom području.
- 108 U tom smislu treba odbiti prigovor mađarske vlade koji se odnosi na to da članak 16. Direktive 2006/123 navodno prestaje biti primjenjiv kad nacionalna mjera može istodobno povređivati taj članak i odredbe te direktive u vezi sa slobodom poslovnog nastana te da je razvidno da pribjegavanje prekograničnom pružanju usluga ima samo teoretski karakter ili da je, u svakom slučaju, u praksi znatno rjeđe od pribjegavanja slobodi poslovnog nastana u državi članici o kojoj je riječ radi pružanja usluga.
- 109 S jedne strane, valja utvrditi da mađarska vlada nije dokazala da bi, dakle, u praksi pružatelju usluge s poslovnim nastanom u jednoj državi članici bilo nemoguće ili nezanimljivo pružati uslugu poput izdavanja i upravljanja karticom SZÉP u drugoj državi članici a da u toj potonjoj ne raspolaže stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga.
- 110 S druge strane, valja navesti da argumentacija mađarske vlade nema uporišta ni u članku 16. Direktive 2006/123 ni u ijednoj drugoj njezinoj odredbi i da usto ne poštuje bitne ciljeve kojima u ovom slučaju teži zakonodavac Unije.
- 111 Naime, u tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da navedena direktiva, kao što to proizlazi iz njezina članka 1., u vezi s uvodnim izjavama 2. i 5., određuje opće odredbe koje imaju za cilj ukloniti ograničavanje slobode poslovnog nastana pružatelja usluga u državama članicama i slobodnog kretanja usluga među njima, kako bi se pridonijelo stvaranju slobodnog i konkurentnog unutarnjeg tržišta (vidjeti presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 112 U skladu s navedenom uvodnom izjavom 5., ta direktiva tako ima za cilj, među ostalim, pružateljima usluga omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom poslovnog nastana u državi članici ili koristeći se slobodnim kretanjem usluga, omogućujući im odabir između tih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.
- 113 Nadalje, iz teksta članka 2. stavka 1. i članka 4. Direktive 2006/123 proizlazi da se ona primjenjuje na svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koju obično uz naknadu obavljaju pružatelji usluga s poslovnim nastanom u državi članici, bez obzira na to je li poslovni nastan stalan ili nije i nastavlja li se obavljanje djelatnosti u državi odredišta, osim djelatnosti koje su izričito isključene (vidjeti u tom smislu presudu Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, t. 32.).

- 114 Naposljetku, u skladu s člankom 16. stavkom 1. prvim podstavkom te direktive, države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan. Stavak 2. točka (a) tog članka 16. predviđa da države članice ne smiju ograničiti slobodno pružanje usluga pružatelja koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici namećući mu obvezu da ima poslovni nastan na njihovu državnom području.
- 115 Također treba odbiti argumentaciju mađarske vlade kojom se sporno ograničenje podredno želi opravdati razlozima koji se odnose na zaštitu potrošača i vjerovnika, tj. osiguranjem da izdavatelji kartica SZÉP pružaju dovoljna jamstva financijske solventnosti, profesionalizma i pristupačnosti.
- 116 Naime, u tom smislu i neovisno, s jedne strane, o tome može li zahtjev poput onoga iz članka 16. stavka 2. točke (a) Direktive 2006/123 biti, u skladu s člankom 16., opravdan i, s druge strane, o okolnosti da ciljevi koje tako navodi mađarska vlada nisu jedan od važnih razloga u općem interesu na koje upućuju stavci 1. i 3. tog članka 16., u ovom slučaju dovoljno je navesti da, čak i s obzirom na te ciljeve, zahtjev poput onoga koji postavlja članak 13. točka (a) Vladine uredbe br. 55/2011 u svakom slučaju ne ispunjava pretpostavku proporcionalnosti propisanu člankom 16. stavkom 1. točkom (c) te direktive jer bi manje ograničavajuće mjere za slobodu pružanja usluga od onih koje proizlaze iz tog zahtjeva, poput onih spomenutih u točki 94. ove presude, pod pretpostavkom da su u skladu s pravom Unije, omogućile postizanje tih ciljeva.
- 117 Iz prethodno navedenoga proizlazi da četvrti prigovor treba prihvatiti.

Prigovori koji se odnose na povredu članka 49. i 56. UFEU-a

- 118 Budući da su Komisijini glavni prigovori, koji se odnose na povredu članka 14. do 16. Direktive 2006/123, u ovom slučaju prihvaćeni, nije potrebno ispitivati prigovore koji se odnose na povredu članka 49. i 56. UFEU-a, a koje je Komisija iznijela podredno.

Prigovori u odnosu na pretpostavke izdavanja bonova Erzsébet

Argumentacija stranaka

- 119 Svojim tužbenim zahtjevom Komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je sustav bonova Erzsébet, uređen Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011. i Zakonom Erzsébet – kojim se uspostavlja monopol u korist javnih tijela u području izdavanja bonova za hladne obroke i koji je stupio na snagu bez prikladnog prijelaznog razdoblja i prijelaznih mjera – u suprotnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a jer članci 1., 5. i 477. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011. kao i članak 2. stavci 1. i 2. i članci 6. i 7. Zakona Erzsébet predviđaju neproporcionalna ograničenja.
- 120 Komisija navodi da se, u skladu s člankom 71. stavkom 1. Zakona PDFO, kako je izmijenjen Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011., kupnja obroka spremnih za konzumaciju smatra korišću u naravi samo ako je obavljena upotrebom bonova Erzsébet. Usto ističe da je, u skladu s nacionalnim odredbama spomenutima u prethodnoj točki ove presude, jedino MNZSV ovlašten izdavati te bonove.
- 121 Međutim, monopolistička situacija koja je tako stvorena na tržištu izdavanja bonova koji daju pravo na takvu povlasticu u naravi sprečava subjekte s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u svakom ostvarenju svojih sloboda pružanja usluga i poslovnog nastana u vezi s tom aktivnošću i stoga povređuje članke 49. i 56. UFEU-a. U tom smislu Komisija pojašnjava da se njezina tužba odnosi jedino na taj aspekt uređenja bonova Erzsébet, a nikako na mjere socijalne politike koje provodi MNZSV u okviru istoimenog programa, poput izravnih pomoći osobama u društveno nepovoljnom položaju.

- 122 Prema Komisijinu mišljenju, budući da se aktivnost izdavanja bonova na koju se odnosi ova tužba obavlja za naknadu, takva aktivnost – koju su, uostalom, prije obavljala trgovačka društva u Mađarskoj, a i dalje ih obavljaju trgovačka društva u mnogim državama članicama – gospodarska je aktivnost koja ulazi u područje primjene Ugovora. Komisija ističe, upućujući na presudu *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), da se takva aktivnost posebice ne može smatrati socijalnom mjerom jer je odluka o tome hoće li zaposlenici imati povlasticu bonova *Erzsébet* kao povlastice u naravi, u porezno povoljnijim uvjetima, u diskrecijskoj ovlasti poslodavca a da se ne teži socijalnom cilju koji provodi načelo solidarnosti pod kontrolom države.
- 123 Usto Komisija smatra da kritizirani monopol u ovom slučaju nije opravdan nijednim važnim razlogom u općem interesu niti ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz načela proporcionalnosti.
- 124 Naime, s jedne strane, kao takvi važni razlozi ne mogu se navoditi ni okolnost da koristi od aktivnosti o kojoj je riječ MNZSV mora isključivo posvetiti ostvarenju socijalnih ciljeva ni navodna nedovoljnost raspoloživih proračunskih sredstava takve naravi da predstavlja rizik ozbiljnog utjecaja na financijsku ravnotežu sustava socijalne sigurnosti. U ovom slučaju sporni monopol ne odgovara ni na nužnost očuvanja usklađenosti mađarskog poreznog sustava.
- 125 S druge strane, za ostvarenje cilja financiranja socijalnih usluga kojem se teži u ovom slučaju postoje druga, manja ograničavajuća sredstva od uspostave takvog monopola, poput upotrebe javnog proračuna, ubiranja doprinosa solidarnosti za povlastice u naravi o kojima je riječ, smanjenja poreznog opterećenja s njima u vezi ili stjecanja bonova *Erzsébet* od javnih tijela radi njihove raspodjele osobama u najnepovoljnijem položaju, odnosno propisivanja obveze na teret izdavateljima da te bonove stave na raspolaganje tijelima zaduženima za socijalne stvari.
- 126 Nadalje, sporni monopol uspostavljen je bez prikladnog prijelaznog razdoblja, uzrokujući na taj način velike gubitke za poduzeća koja su do tada bila prisutna na tržištu o kojem je riječ.
- 127 U obranu, mađarska se vlada poziva na nedopuštenost Komisijinih prigovora jer tužbenom zahtjevu nedostaje preciznosti i dvosmislen je.
- 128 U tom smislu, prije svega, navedeni zahtjev sadržava materijalnu pogrešku jer se odnosi na članke 1. i 5. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011., umjesto na njegov članak 1. stavak 5. Nadalje, članak 477. tog zakona i članak 7. Zakona *Erzsébet* odnose se jedino na stupanje na snagu tih zakona i stoga ne mogu sadržavati povredu prava Unije. Naposljetku, također nije jasno zašto Komisija ističe da je do povrede prava Unije došlo zbog članka 2. stavaka 1. i 2. i članka 6. Zakona *Erzsébet*.
- 129 Usto, okolnost da Komisija upućuje na sve relevantne odredbe propisa o programu *Erzsébet* u suprotnosti je s njezinom tvrdnjom prema kojoj se ova tužba ne odnosi na mjere socijalne politike koje se provode u okviru tog programa.
- 130 Mađarska vlada o meritumu ističe, kao glavnu tvrdnju, da je jedino ako je država članica odabrala od aktivnosti napraviti redovnu gospodarsku aktivnost ta aktivnost otvorena za slobodno tržišno natjecanje i podvrgnuta pravilima Ugovora.
- 131 Međutim, to nije slučaj s izdavanjem bonova *Erzsébet*, koje se ne sastoji u ponudi robe i usluga na određenom tržištu, tj. pod tržišnim uvjetima i s ciljem stjecanja dobiti, jer prihode od te aktivnosti MNZSV na temelju Zakona *Erzsébet* mora upotrijebiti za ostvarenje zadaća u općem interesu koje su mu povjerene.
- 132 Što se tiče sudske prakse započete presudom *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), mađarska vlada tvrdi da program *Erzsébet* počiva na načelu solidarnosti jer se bonovi *Erzsébet* također dodjeljuju kao izravna socijalna pomoć ovisno o sredstvima korisnika i jer, čak i kad te bonove nude poslodavci svojim zaposlenicima kao protučinidbu umjesto plaće, ti poslodavci istodobno djeluju kao subjekti svjesni

financiranja tih socijalnih programa. Usto država obavlja kontrolu jer MNZSV osigurava obavljanje zadaća javnih usluga koje je propisala država i jer je osoba koju ovlasti ministar zadužen za program Erzsébet zadužena za oblikovanje prijedloga za razvoj tog programa i za pripremu propisa potrebnih za njegovu provedbu.

- 133 Zbog novog propisa na snazi, izdavanje bonova Erzsébet stoga je integrirano u sustav socijalne zaštite za koji ti propisi osiguravaju sredstva poreznim poticanjem poslodavaca da pridonose tom sustavu, što je u skladu s načelom prema kojem pravo Unije ne utječe nepovoljno na nadležnost država članica za uređivanje svojih sustava socijalne sigurnosti i slobodno osiguranje njihova financiranja i financijske ravnoteže.
- 134 Nadalje, mađarska vlada ističe da, s obzirom na to da bonovi poput bonova Erzsébet daju pravo na poreznu povlasticu i stoga imaju smisla samo u okviru porezne politike dotične države članice, tržište tih bonova nije prekogranično, nego isključivo nacionalno tržište koje postoji samo ako ga država članica uspostavi, tako da je ona slobodna odlučiti sama izdavati te instrumente porezne politike ili otvoriti tu aktivnost tržišnom natjecanju.
- 135 Usto, ne postoji analogija sa situacijom u području aktivnosti igara na sreću jer u ovom slučaju ne postoji mogućnost da se izdavatelj probije na tržište dotiče države članice bonovima izdanima i stavljenima u promet u okviru poreznih propisa druge države članice ni, prema tome, mogućnost „analogne“ aktivnosti u prvoj državi članici.
- 136 Podredno, mađarska vlada ističe da je uspostava državnog monopola u svakom slučaju opravdana važnim razlozima koji se odnose na socijalnu politiku, politiku plaća i poreznu politiku.
- 137 Kao prvo, u tom smislu ulazi u socijalnu politiku svake države članice da slobodno odabere način financiranja socijalnih usluga na svojem državnom području. Za razliku od aktivnosti igara na sreću i kladjenja, koje uzrokuju rizike ovisnosti i prijevara i koje zbog toga moraju biti kontrolirane i smanjene, za izdavanje bonova Erzsébet nema nikakva valjanog razloga zahtijevati da financiranje aktivnosti u javnom interesu ostane samo sporedna korisna posljedica.
- 138 Kao drugo, budući da je svaka država članica slobodna odrediti u kojoj mjeri ti bonovi, koji daju pravo na poreznu povlasticu, mogu biti distribuirani zaposlenicima i veličinu te povlastice, također je slobodna pridržati si njihovo izdavanje u sklopu svoje politike plaća i porezne politike.
- 139 Što se tiče mjera koje su navodno manje štetne za tržišno natjecanje, a koje navodi Komisija, mađarska vlada ističe da, čak i ako bi se cilj u općem interesu kojem teži država članica mogao postići drugim sredstvima, poput organizacije aktivnosti na temelju tržišnih pravila i oporezivanja te aktivnosti, Sud je u svojoj presudi Läärä i dr. (C-124/97, EU:C:1999:435) već priznao da je povjeravanje aktivnosti o kojoj je riječ tijelu javnog prava koje je obvezno posvetiti cjelokupnost prihoda definiranom cilju učinkovitije sredstvo postizanja postavljenog cilja.
- 140 Usto, što se tiče navodnog nepostojanja dovoljnog prijelaznog razdoblja, mađarska vlada ističe da Komisija nije potkrijepila svoje tvrdnje u vezi s konkretnim posljedicama za subjekte o kojima je riječ zbog stupanja na snagu nacionalnih odredaba koje uspostavljaju sporni monopol. Nadalje, što se tiče dodjele poreznih povlastica, poduzeća nemaju razloga očekivati da neće doći do izmjena propisa na snazi.

Ocjena Suda

– Dopuštenost

- 141 U skladu s člankom 120. točkom (c) Poslovnika Suda i s njime povezanom sudskom praksom, svaka tužba treba sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažet prikaz tih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i činjenični elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv način vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen način kako bi se izbjeglo da Sud odluči *ultra petita* ili propusti odlučiti o nekom od prigovora (vidjeti osobito presudu Parlament/Vijeće, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 17. i navedenu sudsku praksu).
- 142 U ovom slučaju iz tužbenog zahtjeva i argumenata tužbe proizlazi da Komisija svojim tužbenim razlogom zahtijeva da se utvrdi da su povrijeđeni članci 49. i 56. UFEU-a jer nacionalni propisi navedeni u toj tužbi monopolno pridržavaju izdavanje bonova koji omogućuju dodjelu, u porezno povoljnim uvjetima, povlastica u naravi u obliku obroka spremnih za konzumaciju nacionalnom javnom tijelu i jer je uspostava takvog monopola provedena bez prikladnih prijelaznih mjera.
- 143 Što se tiče, najprije, pogreške u pisanju koja je Komisiju navela da u tužbenom zahtjevu uputi na članke 1. i 5. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011. i zbog koje je Komisija u međuvremenu poslala ispravak, treba utvrditi da ona nije navela mađarsku vladu na pogrešno shvaćanje opsega ove tužbe jer je ona sama odmah u svojem odgovoru na tužbu naglasila da tu točku treba čitati tako da se odnosi na članak 1. stavak 5. tog zakona, što je odredba koja ima za predmet izmjenu članka 3. točke 87. Zakona PDFO.
- 144 Nadalje, što se tiče članka 477. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011. i članka 7. Zakona Erzsébet, činjenica da je Komisija navela te članke u tužbenom zahtjevu lako se objašnjava jer se ti članci odnose na datum stupanja na snagu spornih nacionalnih odredaba, pri čemu te odredbe Komisija kritizira, među ostalim, kao što je upravo navedeno, zato što nemaju prikladne prijelazne mjere.
- 145 Naposljetku, kao što to proizlazi iz teksta tužbenog zahtjeva i tužbenih razloga, članak 2. stavci 1. i 2. i članak 6. Zakona Erzsébet navedeni su, poput članka 1. stavka 5. Zakona br. CLVI od 21. studenoga 2011., samo u dijelu u kojem iz tih nacionalnih odredaba proizlazi da je MNZSV-u dodijeljen monopol izdavanja bonova koji poslodavcima omogućuje da svojim zaposlenicima dodjeljuju, u porezno povoljnim uvjetima, povlasticu u naravi u obliku bonova koji omogućuju stjecanje obroka spremnih za konzumaciju.
- 146 U tim okolnostima, valja utvrditi da tužba ispunjava zahtjeve navedene u točki 141. ove presude pa argument mađarske vlade o postojanju zapreke vođenju postupka treba odbiti.

– Meritum

- 147 Kao prvo, valja utvrditi ulazi li izdavanje bonova na koje se odnosi ova tužba u područje primjene članka 49. i 56. UFEU-a ili ne ulazi jer nije gospodarska djelatnost, kao što to tvrdi mađarska vlada.
- 148 Što se tiče slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a, valja podsjetiti na to da je njezin cilj omogućiti državljaninu države članice da uspostavi sekundarni poslovni nastan u drugoj državi članici kako bi u njoj obavljao svoje aktivnosti i na taj način poticati gospodarsku i društvenu isprepletenost unutar Unije na području samostalnih aktivnosti. Slobodom poslovnog nastana želi se u tu svrhu omogućiti državljaninu Unije da stalno i neprekinuto sudjeluje u gospodarskom životu države članice koja nije njegova država članica podrijetla i da iz toga stekne dobit stvarno obavljajući

gospodarsku djelatnost u državi članici odredišta preko stalne poslovne jedinice i na neodređeno razdoblje (vidjeti u tom smislu osobito presudu Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, t. 53. i 54. kao i navedenu sudsku praksu).

- 149 Kao što to proizlazi iz sudske prakse, takva gospodarska djelatnost može se sastojati od ponude kako robe tako i usluga (vidjeti u tom smislu osobito presudu Pavlov i dr., C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, t. 75. i navedenu sudsku praksu).
- 150 Što se tiče slobode pružanja usluga propisane člankom 56. UFEU-a, ona obuhvaća sve usluge koje se ne nude stalno i neprekinuto iz sjedišta u državi članici odredišta (vidjeti osobito presude Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, t. 22. kao i Komisija/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, t. 25.).
- 151 U skladu s člankom 57. UFEU-a, uslugama u smislu Ugovorâ smatraju se one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, pri čemu one uključuju, među ostalim, djelatnosti komercijalne naravi.
- 152 Kao što je to Sud više puta ponovio, taj se pojam usluga ne može tumačiti usko (vidjeti u tom smislu osobito presudu Deliège, C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 153 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, taj pojam znači „usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu“, pri čemu je bitna značajka naknade to da je ona ekonomska protučinidba za uslugu o kojoj je riječ (vidjeti osobito presudu Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, t. 28. i 29. kao i navedenu sudsku praksu).
- 154 Odlučujući čimbenik za to ulazi li djelatnost u područje primjene odredaba UFEU-a o slobodi pružanja usluga i, prema tome, odredaba o slobodi poslovnog nastana jest njezina ekonomska narav, tj. da se ne smije obavljati bez protučinidbe. Nasuprot tomu, za razliku od onoga što tvrdi mađarska vlada, u tom smislu nije potrebno da pružatelj teži cilju ostvarivanja koristi (vidjeti u tom smislu presudu Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, t. 32. i 33. kao i navedenu sudsku praksu).
- 155 Usto nije bitno tko pružatelju plaća naknadu za navedenu uslugu. Naime, članak 57. UFEU-a ne zahtijeva da isporučene usluge plaćaju oni koji se njima koriste (vidjeti osobito presudu OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, t. 62. i navedenu sudsku praksu).
- 156 Međutim, što se tiče aktivnosti izdavanja i upravljanja bonovima Erzsébet, o kojima je riječ u ovom predmetu, nije sporno da usluga koju pruža MNZSV na zajedničku korist poslodavaca, njihovih zaposlenika i pružatelja usluga koji prihvaćaju te bonove dovodi do izvršenja ekonomske protučinidbe MNZSV-u koja ima narav naknade za potonjega (vidjeti prema analogiji presudu Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, t. 27.).
- 157 Što se tiče okolnosti da nacionalni propis predviđa da koristi koje MNZSV ostvari tom aktivnošću moraju biti isključivo upotrijebljene za određene ciljeve u općem interesu, valja podsjetiti na to da ona ne može biti dovoljna da se izmijeni narav aktivnosti o kojoj je riječ i da je se liši njezine gospodarske naravi (vidjeti u tom smislu osobito presudu Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, t. 35.).
- 158 Što se, nadalje, tiče sudske prakse iz presude *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) i razvijene u području prava tržišnog natjecanja, dovoljno je navesti da, pod pretpostavkom da je ona primjenjiva u području slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, mađarska vlada nije ni na koji način dokazala da aktivnost izdavanja bonova Erzsébet na koju se odnosi ova tužba provodi načelo solidarnosti kao što to zahtijeva, među ostalim, ta sudska praksa kako bi se moglo zaključiti da postoji socijalna, a ne gospodarska aktivnost.

- 159 Naime, s jedne strane, valja utvrditi da su, kao što to ističe Komisija i kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 207. svojeg mišljenja, odluka o dodjeli zaposlenicima bonova Erzsébet koji im omogućuju stjecanje povlastica u naravi u obliku obroka spremnih za konzumaciju i određivanje iznosa tih bonova ostavljeni na diskreciju poslodavcu i ni na koji način ne ovise o osobnoj situaciji i sredstvima zaposlenika o kojem je riječ.
- 160 S druge strane, što se tiče okolnosti, koju navodi mađarska vlada, da bonove, koji također imaju naziv „Erzsébet“, može izravno dodijeliti MNZSV kao socijalnu pomoć određenim osobama u nepovoljnijem položaju, osobito radi financiranja odmora, valja navesti da, pod pretpostavkom da je i točna, nije bitna za ekonomsku kvalifikaciju aktivnosti izdavanja bonova Erzsébet na koju se konkretno odnosi Komisijina tužba, tj., kao što je upravo navedeno, aktivnosti izdavanja bonova koji omogućuju stjecanje obroka spremnih za konzumaciju i koje poslodavci pod porezno povoljnim uvjetima mogu dodijeliti svojim zaposlenicima kao povlastice u naravi.
- 161 Što se tiče poreznog aspekta, valja dodati da okolnost da primatelji usluge o kojoj je riječ imaju poreznu povlasticu ni po čemu ne utječe na činjenicu da tu uslugu pruža izdavatelj za naknadu, tako da je ta aktivnost, koja stoga odgovara definiciji usluge koju sadržavaju odredbe Ugovora o slobodi pružanja usluga, obuhvaćena tim odredbama (vidjeti u tom smislu presude Skandia i Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, t. 22. do 28. i Komisija/Njemačka, C-318/05, EU:C:2007:495, t. 65. do 82.).
- 162 Iz prethodno navedenoga proizlazi da aktivnost poput izdavanja bonova Erzsébet, na koju se odnosi tužba, treba smatrati „uslugom“ u smislu članka 57. UFEU-a i općenitije gospodarskom djelatnošću koja ulazi u područje primjene odredaba Ugovora o slobodi pružanja usluga i slobodi poslovnog nastana.
- 163 Kao drugo, što se tiče argumentacije mađarske vlade prema kojoj izdavanje bonova kojima se stječu povlastice u naravi na temelju poreznih propisa jedino države članice odredišta nije analogno aktivnosti koju izdavatelji s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u njima obavljaju, tako da se ti izdavatelji ne mogu utemeljeno pozivati na slobodu pružanja usluga, dovoljno je podsjetiti na to da pravo gospodarskog subjekta s poslovnim nastanom u jednoj državi članici da pruža usluge u drugoj državi članici, što je propisano člankom 56. UFEU-a, nije podvrgnuto uvjetu da taj subjekt također pruža te usluge u državi članici u kojoj ima poslovni nastan. U tom smislu članak 56. UFEU-a jedino zahtijeva da pružatelj ima poslovni nastan u državi članici različitoj od države članice primatelja (vidjeti osobito presudu Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 164 Kao treće, nije sporno da je nacionalni propis poput onoga o kojem je ovdje riječ, a koji obavljanje gospodarske djelatnosti podvrgava sustavu isključivosti u korist jednog javnog ili privatnog subjekta, ograničenje kako slobode poslovnog nastana tako i slobode pružanja usluga (vidjeti u tom smislu osobito presude Läärä i dr., C-124/97, EU:C:1999:435, t. 29.; Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, t. 33. i 34. kao i Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 68. i 107.).
- 165 Kao četvrto, ostaje, međutim, potrebno provjeriti može li, kao što to ističe mađarska vlada, ta prepreka slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga u ovom slučaju biti opravdana, u skladu sa sudskom praksom Suda, važnim razlozima u općem interesu (vidjeti u tom smislu osobito presudu Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 69. i navedenu sudsku praksu).
- 166 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ta ograničenja mogu biti opravdana samo ako odgovaraju na važne razloge u općem interesu, ako mogu zajamčiti ostvarenje cilja u općem interesu kojem teže i ako ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo ostvarenje (vidjeti osobito presude Läärä i dr., C-124/97, EU:C:1999:435, t. 31. kao i OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, t. 70.).

- 167 S jedne strane, što se tiče opravdanja koja se odnose na razloge socijalne politike koje iznosi mađarska vlada, valja podsjetiti, kao prvo, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda razvijene u pogledu područja igara na sreću i klađenja, na to da sama okolnost da se koristi koje proizlaze iz gospodarske djelatnosti koja se obavlja u okviru posebnih ili isključivih prava upotrebljavaju za financiranje socijalnih aktivnosti ili projekata nije razlog koji se može smatrati objektivnim opravdanjem ograničenja slobode pružanja usluga (vidjeti u tom smislu osobito presude Läärä i dr., C-124/97, EU:C:1999:435, t. 13. i navedenu sudsku praksu; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, t. 36. kao i Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 104.).
- 168 Stoga, iako je Sud – doduše, u kontekstu aktivnosti igara na sreću i klađenja – priznao da se ograničenje poput dodjele monopola javnom tijelu koje, među ostalim, treba financirati socijalne aktivnosti ili projekte moglo pokazati opravdanim, iz sudske prakse Suda proizlazi da je to bio slučaj samo s obzirom na određen broj važnih razloga u općem interesu poput, među ostalim, ciljeva zaštite potrošača, sprečavanja prijevara i poticanja građana na prekomjeren trošak na igre na sreću kao i sprečavanja socijalnih problema općenito i uzimajući u obzir određene moralne, religijske ili kulturne posebnosti koje karakteriziraju tu aktivnost (vidjeti u tom smislu osobito presude Läärä i dr., C-124/97, EU:C:1999:435, t. 41. i 42.; Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 66. 67. i 72. kao i Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 79. i 81. do 83.).
- 169 Međutim, valja utvrditi da, što se tiče aktivnosti poput one na koju se odnosi ova tužba, ne postoje usporedivi ciljevi i posebnosti.
- 170 Kao drugo, što se tiče argumenta, koji također navodi mađarska vlada, prema kojem je dodjela spornog monopola, u nedostatku raspoloživih proračunskih sredstava, jedina mogućnost za uspješnu provedbu socijalne mjere koja je povjerena MNZSV-u, valja istaknuti da činjenica da prihodi koje ostvari nositelj monopola čine izvor financiranja socijalnih programa ne opravdava ograničenje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.
- 171 S druge strane, što se tiče tvrdnje mađarske vlade prema kojoj je država članica slobodna uspostaviti monopol poput onoga o kojem je ovdje riječ na ime svoje politike plaća i porezne politike, najprije valja podsjetiti na to da države članice moraju izvršavati svoju nadležnost u području izravnog oporezivanja u skladu s pravom Unije i osobito u skladu s temeljnim slobodama koje jamči Ugovor (vidjeti u tom smislu osobito presude Skandia i Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, t. 25. i navedenu sudsku praksu kao i Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 34. i navedenu sudsku praksu). Isto vrijedi za politiku država članica u području zapošljavanja, osobito u području plaća (vidjeti u tom smislu presude Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, t. 24., Komisija/Njemačka, C-341/02, EU:C:2005:220, t. 24. kao i ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, t. 39. do 41.).
- 172 Međutim, u ovom slučaju mađarska vlada, koja se poziva na svoju nadležnost u području poreza i plaća, ne objašnjava zbog čega uspostava javnog monopola izdavanja bonova koji daju pravo na poreznu povlasticu i koji se mogu dodijeliti zaposlenicima na ime povlastica u naravi u ovom slučaju odgovara na legitimne ciljeve koji eventualno mogu opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga zajamčenih pravom Unije nastala takvom mjerom ni zbog čega takva ograničenja ispunjavaju zahtjeve načela proporcionalnosti.
- 173 Iz prethodno navedenog proizlazi da treba prihvatiti prigovor koji se odnosi na povredu članaka 49. i 56. UFEU-a, a koja proizlazi iz podvrgavanja monopolu aktivnosti izdavanja bonova koji omogućuju stjecanje obroka spremnih za konzumaciju i koji se pod porezno povoljnim uvjetima mogu dodijeliti zaposlenicima kao povlastice u naravi.

¹⁷⁴ Budući da stoga samu uspostavu tog monopola treba smatrati u suprotnosti s navedenim odredbama Ugovora, nije potrebno odlučiti o drugom Komisijinu prigovoru, koji se u biti odnosi na to da je, pod pretpostavkom da je taj monopol načelno dopušten, on stupio na snagu bez prikladnih prijelaznih mjera, u suprotnosti s istim odredbama i s načelom proporcionalnosti.

Troškovi

¹⁷⁵ Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Mađarska snosi troškove i da ista nije uspjela u svojem zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Uvođenjem i zadržavanjem na snazi sustava kartica za slobodno vrijeme Széchenyi, predviđenog Vladinom uredbom br. 55/2011 od 12. travnja 2011. o uređenju izdavanja i upotrebe kartice za slobodno vrijeme Széchenyi, koja je izmijenjena Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011. o izmjenama određenih poreznih zakona i drugih sličnih akata, Mađarska je povrijedila Direktivu 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, u dijelu u kojem:
 - članak 13. navedene vladine uredbe – u vezi s člankom 2. stavkom 2. točkom (d) Zakona br. XCVI iz 1993. o dobrovoljnim uzajamnim osiguravajućim fondovima, s člankom 2. točkom (b) Zakona br. CXXXII iz 1997. o podružnicama i poslovnim jedinicama poduzeća koja imaju sjedište u inozemstvu kao i s člankom 1., člankom 2. stavcima 1. i 2., člankom 55. stavcima 1. i 3. i člankom 64. stavkom 1. Zakona br. IV iz 2006. o trgovačkim društvima – isključuje mogućnost da podružnice mogu izdavati karticu za slobodno vrijeme Széchenyi i zbog toga povređuje članak 14. točku 3. te direktive;
 - navedeni članak 13., u vezi s tim istim nacionalnim odredbama – koji ne priznaje, s obzirom na pretpostavke predviđene u tom članku 13. točkama (a) do (c), aktivnost grupa kojih društvo majka nije društvo osnovano prema mađarskom pravu i kojih članovi ne djeluju u oblicima društva predviđenima mađarskim pravom – povređuje članak 15. stavke 1., 2. točku (b) i 3. te direktive;
 - članak 13. Vladine uredbe br. 55/2011, u vezi s tim istim nacionalnim odredbama – koji mogućnost izdavanja kartice za slobodno vrijeme Széchenyi pridržava bankama i financijskim institucijama, s obzirom na to da jedino ti subjekti mogu ispuniti pretpostavke u tom članku 13. – povređuje članak 15. stavke 1., 2. točku (d) i 3. te direktive;
 - je navedeni članak 13. u suprotnosti s člankom 16. Direktive 2006/123 jer za izdavanje kartice za slobodno vrijeme Széchenyi propisuje postojanje poslovnog nastana u Mađarskoj;
2. Sustav bonova Erzsébet, uređen Zakonom br. CLVI od 21. studenoga 2011. i Zakonom br. CIII od 6. srpnja 2012. o programu Erzsébet, u suprotnosti je s člancima 49. i 56. UFEU-a u dijelu u kojem ti nacionalni propisi stvaraju monopol u korist javnih tijela u području izdavanja bonova koji omogućuju stjecanje hladnih obroka i koje poslodavci pod porezno povoljnim uvjetima mogu dodijeliti svojim zaposlenicima kao povlastice u naravi.
3. Mađarskoj se nalaže snošenje troškova.

Potpisi