



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 23. februarja 2016*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2006/123/ES — Členi od 14 do 16 — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Pogoji za izdajanje davčno ugodnih bonov, ki jih delodajalci dodelijo svojim zaposlenim za nastanitev, prostočasne dejavnosti in/ali prehrano — Omejitve — Monopol“

V zadevi C-179/14,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 10. aprila 2014,

Evropska komisija, ki jo zastopata A. Tokár in E. Montaguti, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Madžarski, ki jo zastopata M. Z. Fehér in G. Koós, agenta,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen in C. Lükurgos, predsedniki senatov, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, sodniki, M. Berger, A. Prechal (poročevalka) in K. Jürimäe, sodnice,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. maja 2015,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. septembra 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da je Madžarska z uvedbo in ohranjanjem sistema kartice za prosti čas Széchenyi (v nadaljevanju: kartica SZÉP), določenega z vladno uredbo št. 55/2011 z dne 12. aprila 2011 o izdajanju in uporabi kartice za prosti čas Széchenyi in spremenjenega z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011 o spremembi nekaterih davčnih zakonov in drugih zakonov, povezanih s temi davčnimi zakoni (v nadaljevanju: vladna uredba št. 55/2011), kršila Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36), ker:
 - člen 13 navedene vladne uredbe v povezavi s členom 2(2)(d) zakona št. XCVI o prostovoljnih vzajemnih zavarovalnih skladih iz leta 1993 (v nadaljevanju: zakon o vzajemnih zavarovalnih skladih), členom 2(b) zakona št. CXXXII o podružnicah in predstavništvih podjetij s sedežem v tujini iz leta 1997 (v nadaljevanju: zakon o podružnicah) ter s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona št. IV o gospodarskih družbah iz leta 2006 (v nadaljevanju: zakon o gospodarskih družbah) izključuje možnost, da bi podružnice izdajale kartico SZÉP, ter posledično pomeni kršitev členov 14, točka 3, in 15(2)(b) te direktive;
 - navedeni člen 13 v povezavi z istimi nacionalnimi določbami ne priznava – z vidika izpolnjevanja pogojev iz tega člena 13, od (a) do (c) – 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 člena 15(1), (2)(b) in (3) navedene direktive;
 - člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi s temi nacionalnimi določbami omejuje možnost izdajanja kartice SZÉP na banke in finančne ustanove glede na to, da lahko samo te organizacije izpolnijo pogoje iz člena 13, ter posledično pomeni kršitev člena 15(1), (2)(d) in (3) te direktive;
 - je navedeni člen 13 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, ki so že omenjene v tej točki, ne uporabljajo za navedene nacionalne določbe, ugotovi, da je sistem kartice SZÉP, ki je urejen z vladno uredbo št. 55/2011, v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU;
- ugotovi, da je sistem bonov Erzsébet, ki je urejen z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011 in z zakonom št. CIII z dne 6. julija 2012 o programu Erzsébet (v nadaljevanju: zakon Erzsébet), 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 z dne 21. novembra 2011 ter členi 2(1) in (2), 6 in 7 zakona Erzsébet določajo nesorazmerne omejitve.

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V uvodnih izjavah 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 in 73 Direktive 2006/123 je navedeno:

„(2) Konkurenčni trg storitev je bistvenega pomena za spodbujanje gospodarske rasti in zaposlovanja v Evropski uniji. Sedaj številne ovire notranjega trga onemogočajo mnogim ponudnikom, zlasti malim in srednjim podjetjem (MSP), da bi svojo dejavnost širili prek državnih meja in v celoti izkoristili prednosti notranjega trga. To slabi konkurenčnost ponudnikov iz Evropske unije na svetovnem trgu. Prosti trg, ki sili države članice k odpravi omejitev v zvezi s čezmejnimi opravljanjem storitev ob sočasnem povečanju preglednosti in obveščenosti potrošnikov, bi slednjim omogočil večjo izbiro in boljše storitve za nižjo ceno.

[...]

(5) Zato je treba odpraviti ovire, ki ponudnikom storitev v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovire za prosti pretok storitev med državami članicami ter zagotoviti ponudnikom in prejemnikom pravno varnost, potrebno za dejansko uresničevanje teh dveh temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba. Ker ovire na notranjem trgu storitev zadevajo izvajalce, ki želijo imeti sedež v drugi državi članici, kot tudi tiste, ki opravljajo storitve v drugi državi članici, v kateri nimajo sedeža, je treba ponudnikom omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev. Ponudnikom bi bilo treba omogočiti, da lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.

[...]

(18) Finančne storitve bi bilo treba izvzeti iz področja uporabe te direktive, saj za te dejavnosti velja posebna zakonodaja Skupnosti, ki ima enak cilj kot direktiva, in sicer uresničevanje dejanskega notranjega trga storitev. Zato bi morala izključitev zajemati vse finančne storitve, kot so bančništvo, kreditiranje, zavarovanje, vključno s pozavarovanjem, 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)].

[...]

(36) Pojem ‚ponudnika‘ bi moral zajemati vsako fizično osebo, ki je državljan države članice, ali vsako pravno osebo, ki na ozemlju države članice opravlja storitveno dejavnost, in sicer z uveljavljanjem svobode ustanavljanja ali prostega pretoka storitev. Pojem ponudnika tako ne bi smel biti omejen le na čezmejno opravljanje storitev v okviru prostega pretoka storitev, ampak bi moral zajemati tudi primere, ko gospodarski subjekt ustanovi sedež v državi članici, da bi tam razvijal storitvene dejavnosti. [...]

(37) Kraj, kjer ima ponudnik storitve sedež, mora biti določen skladno s sodno prakso Sodišča, po kateri se pojem sedeža navezuje na dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti prek stalnega sedeža za nedoločen čas. [...] Ustanovitev sedeža ne pomeni, da je treba ustanoviti podružnico, izpostavo ali agencijo [hčerinsko družbo, podružnico ali agencijo], temveč 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. [...]

[...]

(40) Pojem ‚pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes‘, na katerega se sklicujejo nekatere določbe te direktive, je razvilo Sodišče v svoji sodni praksi v zvezi s členoma [49 PDEU in 56 PDEU] in se lahko razvija še naprej. Pojem, kot ga v sodni praksi priznava Sodišče, zajema vsaj naslednje razloge: [...] varstvo prejemnikov storitev; varstvo potrošnikov; [...] varstvo upnikov [...]

[...]

(64) Za vzpostavitev dejanskega notranjega trga storitev je treba odpraviti vse omejitve svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev, ki jih še vedno vsebujejo predpisi nekaterih držav članic in niso v skladu s členoma [49 PDEU in 56 PDEU]. Omejitve, ki jih je treba prepovedati in ki zlasti vplivajo na notranji trg storitev, se morajo sistematično odpraviti v najkrajšem možnem času.

(65) Svoboda ustanavljanja temelji zlasti na načelu enake obravnave, ki ne prepoveduje le diskriminacije na podlagi državljanstva, ampak tudi posredno diskriminacijo na drugih podlagah, ki imajo lahko enake posledice. Tako za začetek opravljanja ali za opravljanje storitvenih dejavnosti, bodisi kot glavnih bodisi kot sekundarnih dejavnosti, v državi članici ne bi smela veljati merila, kot so sedež, prebivališče, stalno bivališče ali glavno opravljanje storitvene dejavnosti. [...]

[...]

(73) Zahteve, ki jih je treba preučiti, vključujejo nacionalne predpise, ki zaradi razlogov, ki se nanašajo na poklicne kvalifikacije, posameznim ponudnikom preprečujejo začetek opravljanja nekaterih dejavnosti. Te zahteve vključujejo tudi obveznosti ponudnika, da prevzame določeno pravno obliko, zlasti da postane pravna oseba, podjetje v zasebni lasti, nepridobitna organizacija ali podjetje v izključni lasti fizičnih oseb [...]"

3 Člen 1 Direktive 2006/123, naslovljen „Področje urejanja“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva uvaja splošne določbe, ki ponudnikom storitev olajšujejo uveljavljanje svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev ter hkrati ohranjajo visoko raven kakovosti storitev.“

4 Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta direktiva se uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici.

2. Ta direktiva se ne uporablja za naslednje dejavnosti:

[...]

(b) 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;

[...]"

5 Člen 4 te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚storitev‘ pomeni vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v členu [57 PDEU];

2. ‚ponudnik‘ pomeni vsako fizično osebo, ki je državljan države članice, ali vsako pravno osebo, kakor je navedeno v členu [54 PDEU], s sedežem v državi članici, ki ponuja ali opravlja storitev;

[...]

4. ‚država članica ustanovitve‘ pomeni državo članico, v kateri ima ponudnik zadevne storitve sedež;

5. ‚ustanovitev‘ pomeni dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti, kakor je navedeno v členu [49 PDEU], s strani ponudnika za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo, kjer se dejavnost opravljanja storitev dejansko izvaja;

[...]

8. ‚pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes‘ pomenijo razloge, ki jih kot takšne priznava sodna praksa Sodišča, vključno z naslednjimi razlogi: [...] varstvo potrošnikov, prejemnikov storitev [...]

[...]

10. ‚država članica opravljanja storitve‘ pomeni državo članico, v kateri opravlja storitev ponudnik s sedežem v drugi državi članici;

[...]“

6 Poglavje III Direktive 2006/123 nosi naslov „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“. Vsebuje oddelek 2, naslovljen „Prepovedane zahteve ali zahteve, ki so predmet ocene“, v katerem sta člena 14 in 15 te direktive.

7 Člen 14 navedene direktive, naslovljen „Prepovedane 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];

[...]“

8 Člen 15 te direktive, naslovljen „Zahteve, ki so predmet ocenjevanja“, med drugim 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 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 presežati 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.

[...]

6. Od 28. decembra 2006 države članice ne uveljavljajo nobenih novih zahtev, podobnih tistim iz odstavka 2, razen če take zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3.

[...]“

- 9 Poglavlje IV Direktive 2006/123 nosi naslov „Prost pretok storitev“. Vsebuje oddelek 1, naslovljen „Svoboda opravljanja storitev in s tem povezana odstopanja“, v katerem člen 16 te direktive, naslovljen „Svoboda opravljanja storitev“, 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 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 presežati 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. [...]

[...]“

Madžarsko pravo

Zakon o dohodnini

- 10 Člen 71 zakona št. CXVII o dohodnini iz leta 1995 (v nadaljevanju: zakon o dohodnini) delodajalcem omogoča, da zaposlenim dodelijo ugodnosti v naravi pod davčno ugodnimi pogoji.
- 11 Člen 71(1) zakona o dohodnini v različici po spremembi z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011, ki je v skladu s členom 477 tega zakona začel veljati s 1. januarjem 2012, določa:

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

(b) [...]

(bb) dohodek, dodeljen v obliki bonov Erzsébet – del dohodka, ki ne presega 5000 [madžarskih forintov (HUF) (približno 16 EUR) [ta znesek od 1. januarja 2013 dalje znaša 8000 HUF (približno 26 EUR)] 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 [(približno 720 EUR)] v posameznem davčnem letu, tudi če jo dodeli več izdajatelj, ki se nakaže na podračun ‚nastanitev‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za nastanitvene storitve, določene v [vladni] uredbi [št. 55/2011];

(cb) pomoč do največ 150.000 HUF [(približno 480 EUR)] v posameznem davčnem letu, če jo dodeli več izdajatelj, ki se nakaže na podračun ‚prehrana‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za gostinske storitve, določene v [vladni] uredbi [št. 55/2011], in sicer v gostinskih obratih s toplo prehrano (vključno z gostinskimi obrati na delovnem mestu);

(cc) pomoč do največ 75.000 HUF [(približno 240 EUR)] v posameznem davčnem letu, če jo dodeli več izdajatelj, ki se nakaže na podračun ‚prosti čas‘ kartice in jo je mogoče uporabiti za storitve, določene v [vladni] uredbi [št. 55/2011], ki so namenjene omogočanju pristočasnih dejavnosti, rekreacije in ohranjanja zdravja;

[...]“

- 12 Člen 3, točka 87, zakona o dohodnini, kakor je bil spremenjen s členom 1(5) zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011, določa:

„V tem zakonu se uporabljajo te opredelitve pojmov:

[...]

87. ‚boni Erzsébet‘ pomeni bone, ki jih izdaja [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (madžarski nacionalni sklad za pristočasne dejavnosti, v nadaljevanju: MNSPD)] v elektronski ali papirni obliki in ki jih je mogoče uporabiti za nakup gotovih obrokov [...].“

Vladna uredba št. 55/2011

13 Na podlagi člena 2(2)(a) vladne uredbe št. 55/2011 se 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“.

14 Člen 13 navedene uredbe določa:

„Kartico [SZÉP] lahko izda vsak ponudnik storitev v smislu člena 2(2)(d) [zakona 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 [o gospodarskih družbah], 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 – izpolnjuje vse te 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.

[...]“

Zakon o vzajemnih zavarovalnih skladih

15 Člen 2(2)(a) in (d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih vsebuje ti opredelitvi:

„(a) ‚prostovoljni vzajemni zavarovalni sklad‘ (v nadaljevanju: vzajemni zavarovalni sklad): združenje, ki ga ustanovijo fizične osebe (v nadaljevanju: člani vzajemnega zavarovalnega sklada) na podlagi načel avtonomije, vzajemnosti, solidarnosti in prostovoljne udeležbe za namene organizacije in financiranja storitev, ki dopolnjujejo, nadomeščajo ali zamenjujejo storitve, ki jih zagotavlja sistem socialne varnosti, in storitve za spodbujanje ohranjanja zdravja (v nadaljevanju: storitve). Vzajemni zavarovalni sklad organizira, financira in zagotavlja storitve iz rednih prispevkov svojih članov na podlagi upravljanja individualnih računov. Pravila glede upravljanja in odgovornosti ter pristojnosti, ki so povezane z dejavnostmi vzajemnega zavarovalnega sklada, določa ta zakon;

[...]

(d) ‚ponudnik storitev‘: vsaka fizična ali pravna oseba ali gospodarska družba 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. Zlasti se za ponudnika storitev šteje vsaka oseba, ki opravlja nalogo skrbnika za račun vzajemnega zavarovalnega sklada, ki je opredeljen zgoraj, ali ki jo vzajemni zavarovalni sklad pooblasti za izvajanje svojih investicijskih dejavnosti in/ali zagotavljanje upravljanja svojih računov in registrov, ali oseba, ki je zadolžena za pridobivanje članov vzajemnega zavarovalnega sklada ali opravlja dejavnost organizacije storitev za račun

skladov zdravstvenega zavarovanja. Za ponudnika storitev se šteje tudi oseba, ki opravlja storitve, ki so povezane z vzajemnim zavarovalnim skladom, kot so opredeljene zgoraj, na podlagi pogodbe, sklenjene s ponudnikom storitev iz te točke.“

Zakon o gospodarskih družbah

16 Člen 1(1) zakona o gospodarskih družbah določa:

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

17 Člen 2 navedenega 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.“

18 V zvezi s priznanimi skupinami družb člen 55 tega 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.“

19 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.“

Zakon o podružnicah

20 Člen 2(b) zakona o podružnicah določa:

„V tem zakonu se uporabljajo te opredelitve pojmov:

[...]

(b) ‚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“.

Zakon Erzsébet

21 Člen 1 zakona Erzsébet določa:

„Namen programa Erzsébet je v obstoječem okviru bistveno zmanjšati število socialno šibkejših oseb, zlasti 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.“

22 Člen 2 navedenega zakona določa:

„1. V tem zakonu se uporabljajo te 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 [MNSPD] in jih je mogoče uporabiti:
 - (ba) za nakup gotovih obrokov in toplih obrokov v gostinskih obratih,
 - (bb) za nakup nekaterih proizvodov in storitev, ki se zagotavljajo s plačevanjem davkov ali dajatev, ki jim je zavezan plačnik, ali ob oprostitvi davka;
 - (bc) za nakup proizvodov in storitev, potrebnih za izobraževanje otrok in njihovo nego;
 - (bd) za nakup proizvodov in storitev, določenih z zakonom, v socialne namene.

2. Za izvajanje programa Erzsébet skrbi [MNSPD].

[...]“

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

24 Člen 6(1) zakona Erzsébet določa, da lahko „[MNSPD] [...] za izvajanje nalog, povezanih s programom Erzsébet, sklepa pogodbe z nevladnimi organizacijami, gospodarskimi družbami in vsemi drugimi fizičnimi ali pravnimi osebami“.

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

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

26 Ker je Komisija menila, da Madžarska s tem, da je v letu 2011 sprejela nove nacionalne predpise o bonih za prehrano, prosti čas in počitnice, ni izpolnila 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. Ta je nanj odgovorila z dopisom z dne 20. julija 2012, v katerem je tako zatrjevane kršitve izpodbijala.

- 27 Komisija je 22. novembra 2012 poslala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala, da navedena nacionalna ureditev pomeni kršitev celote zgoraj navedenih določb prava Unije, z izjemo člena 10 navedene direktive, kršitve katerega ni več zatrjevala. Ta institucija je zato Madžarsko pozvala, naj sprejme vse potrebne ukrepe, da se uskladi z omenjenim obrazloženim mnenjem v roku dveh mesecev od njegovega prejema.
- 28 Ker Komisija ni bila zadovoljna s pojasnili v odgovoru, ki ji ga je ta država članica poslala 27. decembra 2012, se je odločila za vložitev te tožbe.

Tožba

- 29 Komisija v tožbi navaja različne očitke v zvezi s pogoji, ki v madžarski ureditvi veljajo za dejavnost izdajanja nekaterih davčno ugodnih instrumentov, ob predložitvi katerih imajo lahko zaposlene osebe pri ponudnikih dostop do nekaterih nastanitvenih, pristočasnih in/ali gostinskih storitev kot ugodnosti v naravi, ki jih tem delavcem dodeli njihov delodajalec.
- 30 V obravnavani zadevi se ti očitki natančneje nanašajo na pravno ureditev, ki se uporabi za dva od teh instrumentov, in sicer po eni strani za kartico SZÉP, po drugi strani pa za bone Erzsébet, ki bosta zaporedno preučena v nadaljevanju.

Očitki v zvezi s pogoji za izdajo kartice SZÉP

- 31 Komisija zlasti navaja, da je na podlagi člena 71(1) zakona o dohodnini gostinske storitve, ki jih ponujajo gostinski obrati in javni obrati za prehrano, z izjemo menz na delovnem mestu, mogoče obravnavati kot ugodnosti v naravi v smislu navedenega zakona samo v primerih, da je uporabljena kartica SZÉP.
- 32 Pogoji za izdajanje navedene kartice, kot so določeni v členu 13 vladne uredbe št. 55/2011, pa naj bi bili tako omejujoči, da je to izdajanje omogočeno zgolj zelo omejenemu krogu podjetij.
- 33 Komisija v tožbi primarno trdi, da navedeni pogoji zaradi te omejujoče narave iz različnih naslovov pomenijo kršitev členov od 14 do 16 Direktive 2006/123. Podredno trdi, da ti pogoji pomenijo kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU.

Očitki, ki se nanašajo na kršitev Direktive 2006/123

- 34 Najprej je treba navesti, da je kartica SZÉP, kot izhaja iz pojasnil strank, davčno ugoden instrument, ob predložitvi katerega imajo lahko zaposlene osebe pri ponudnikih, ki so pogodbeno povezani z izdajateljem navedenega instrumenta, dostop do kroga posebnih storitev, in sicer nastanitvenih storitev, nekaterih pristočasnih storitev in gostinskih storitev, kot ugodnosti v naravi, ki jih tem delavcem dodeli njihov delodajalec, pri čemer za plačilo navedenim ponudnikom naknadno poskrbi ta izdajatelj v skladu s pogodbenimi zavezami, ki ga vežejo do delodajalca.
- 35 V členu 2(2)(a) vladne uredbe št. 55/2011 je pojasnjeno, da se kartica SZÉP uporablja samo za identifikacijo zaposlenega in ponudnika storitev ter ni primerna za shranjevanje elektronskega denarja niti za izvrševanje neposrednih plačilnih transakcij.
- 36 Kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 62 do 65 sklepnih predlogov, dejavnost izdajanja te kartice torej ne pomeni „finančne storitve“, ki je na podlagi člena 2(2)(b) Direktive 2006/123 izključena s področja uporabe te direktive, glede česar madžarska vlada poleg tega pred Sodiščem ni izrazila nobenega dvoma.

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

Trditve strank

- 37 Komisija je s prvim očitkom, kot je bil formuliran v tožbenih predlogih, Sodišču predlagala, naj ugotovi, da člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 – v povezavi s členom 2(2)(d) zakona o vzajemnih zavarovalnih skladih, členom 2(b) zakona o podružnicah in členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona o gospodarskih družbah – s tem, da izključuje možnost, da lahko podružnice izdajajo kartico SZÉP, pomeni kršitev členov 14, točka 3, in 15(2)(b) Direktive 2006/123.
- 38 Vendar je Komisija na vprašanje Sodišča na obravnavi odgovorila, da umika drugi del tega očitka, ki se nanaša na kršitev člena 15(2)(b) navedene direktive.
- 39 Komisija v zvezi z delom očitka, ki se nanaša na kršitev člena 14, točka 3, te direktive, trdi, da iz povezave med nacionalnimi določbami, ki so omenjene v točki 37 te sodbe, izhaja, da podružnice tujih družb ne morejo imeti statusa „ponudnika storitve“ v smislu člena 13 vladne uredbe št. 55/2011 in da jim zato ni dovoljeno izdajati kartice SZÉP.
- 40 Ta izključitev pa naj bi pomenila kršitev člena 14, točka 3, Direktive 2006/123, ki državam članicam absolutno in izključujoč vsakršno možnost za utemeljitev prepoveduje, da za začetek opravljanja storitev na svojem ozemlju uveljavljajo zahtevo, ki omejuje ponudnikovo pravico do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem, vključno z omejevanjem glede svobodne izbire sedeža kot agencije, podružnice ali hčerinske družbe.
- 41 Madžarska vlada se v bistvu brani s trditvijo, da ker je z izključitvijo podružnic tujih družb mogoče zagotoviti, da je izdajatelj kartic SZÉP ustrezno vključen v madžarsko gospodarsko življenje in ima tako potrebne izkušnje in infrastrukturo, je ta ukrep utemeljen glede na v obravnavani zadevi zastavljeni cilj varstva potrošnikov, tj. delavcev, ki so uporabniki kartic SZÉP, in upnikov, tj. ponudnikov, ki sprejemajo uporabo teh kartic, pred nevarnostmi, povezanimi z insolventnostjo tega izdajatelja.

Presoja Sodišča

- 42 V uvodu je treba navesti, da med strankama ni sporno, da na podlagi člena 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi z drugimi določbami nacionalnega prava, ki so našteje v točki 37 te sodbe, madžarske podružnice družb, ustanovljenih v drugih državah članicah, na Madžarskem ne morejo biti izdajateljice kartic SZÉP.
- 43 Glede tega je treba opozoriti, da člen 14 Direktive 2006/123 državam članicam prepoveduje, da za začetek opravljanja storitvene dejavnosti ali njeno opravljanje na svojem ozemlju uveljavljajo zahteve, našteje v točkah od 1 do 8 tega člena, tako da jim nalaga prednostno in sistematično ukinitve teh zahtev (sodba Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 26).
- 44 Med zahtevami, ki so tako prepovedane, so med drugim, kot izhaja iz člena 14, točka 3, navedene direktive, tiste, ki omejujejo ponudnikovo pravico do izbire med glavnim ali sekundarnim sedežem in izbire sedeža kot agencije, podružnice ali hčerinske družbe. Ravno za to pa gre, kot je bilo navedeno v točki 42 te sodbe, pri sporni nacionalni ureditvi.
- 45 Kar zadeva utemeljitve, ki jih navaja madžarska vlada, je Sodišče že razsodilo, da iz besedila člena 14 Direktive 2006/123 in iz splošne sistematike te direktive izhaja, da zahteve, ki so našteje v tem členu, ni mogoče utemeljiti (sodba Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točke od 28 do 35).

- 46 Sodišče je glede tega zlasti poudarilo, da je namen take prepovedi, ki je ni mogoče utemeljiti, zagotoviti sistematično in hitro odpravo nekaterih omejitev svobode ustanavljanja, za katere zakonodajalec Unije in sodna praksa Sodišča štejeta, da resno posegajo v pravilno delovanje notranjega trga in da se zato z njo uresničuje namen, ki je v skladu s Pogodbo DEU (sodba Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 39).
- 47 Zato, čeprav člen 52(1) PDEU državam članicam omogoča, da z enim od razlogov, ki so v njem navedeni, utemeljijo nacionalne ukrepe, ki pomenijo omejitev svobode ustanavljanja, to ne pomeni, da zakonodajalec Unije pri sprejemanju akta sekundarne zakonodaje, kot je Direktiva 2006/123, ki konkretizira temeljno svoboščino, določeno v Pogodbi, ne more omejiti nekaterih odstopanj, sploh če zadevna določba sekundarnega prava, kot v obravnavani zadevi, zgolj povzema ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero zahteva, kakršna je ta v obravnavani zadevi, ni združljiva s temeljnimi svoboščinami, na katere se lahko sklicujejo gospodarski subjekti (glej v tem smislu sodbo Rina Services in drugi, C-593/13, EU:C:2015:399, točka 40).
- 48 V teh okoliščinah je treba prvi očitok v delu, v katerem se nanaša na kršitev člena 14, točka 3, navedene direktive, sprejeti.

– Drugi očitok: kršitev člena 15(1), (2)(b) in (3) Direktive 2006/123

Trditve strank

- 49 Komisija z drugim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi z drugimi nacionalnimi določbami, ki so našteje v točki 37 te sodbe, s tem, da z vidika izpolnjevanja pogojev iz točk od (a) do (c) člena 13 ne priznava dejavnosti skupin družb, katerih matična družba ni družba, ustanovljena po madžarskem pravu, in katerih članice ne poslujejo v oblikah družb, predvidenih s tem pravom, pomeni kršitev člena 15(1), (2)(b) in (3) Direktive 2006/123.
- 50 Glede tega Komisija opozarja, da člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 določa, da mora ponudnik storitve za to, da lahko izdaja kartico SZÉP, izpolnjevati pogoje iz točk od (a) do (c) tega člena 13 glede na okoliščine primera prek skupine družb, ki je priznana z zakonom o gospodarskih družbah ali ki dejansko deluje kot taka in ki ji pripada.
- 51 Po mnenju te institucije pa je v skladu s členoma 55(1) in (3) ter 64 tega zakona za obvladujočo družbo te skupine družb mogoče šteti zgolj gospodarsko družbo, medtem ko mora imeti v skladu s členoma 1(1) in 2(1) navedenega zakona ta gospodarska družba sedež na madžarskem ozemlju in je lahko ustanovljena zgolj v eni od oblik, ki so določene s tem zakonom. Poleg tega naj bi člen 55(1) določal, da je na področju skupin družb odvisna družba lahko le delniška družba ali družba z omejeno odgovornostjo, ki je ustanovljena po madžarskem pravu in ima sedež na Madžarskem.
- 52 Tako naj bi bil s temi zahtevami kršen člen 15(2)(b) in (3) Direktive 2006/123, ki določa, da podjetjem ni mogoče naložiti obveznosti, naj prevzamejo neko pravno obliko, razen če ta obveznost ni diskriminatorna ter je potrebna in sorazmerna. Navedene zahteve naj bi bile namreč diskriminatorne, ker očitno postavljajo v slabši položaj gospodarske družbe, ki nimajo sedeža na Madžarskem, madžarska vlada pa naj poleg tega ne bi konkretno dokazala, da so potrebne in sorazmerne.
- 53 Madžarska vlada se v bistvu brani s trditvijo, da je z omejitvami, ki so tako povezane s pripadnostjo skupini podjetij, mogoče zagotoviti, da je izdajatelj ustrezno vključen v madžarsko gospodarsko življenje in ima tako na voljo potrebno infrastrukturo ter izkušnje, zlasti na področju izdajanja in upravljanja elektronskih bonov, podobnih kartici SZÉP, tako da so navedene omejitve utemeljene glede na cilj varstva potrošnikov in upnikov, ki je bil naveden že v točki 41 te sodbe.

Presoja Sodišča

- 54 Opozoriti je treba, da člen 15(1) Direktive 2006/123 določa, da morajo države članice preveriti, ali njihov pravni sistem določa zahteve, kakršne so te iz odstavka 2 tega člena, in zagotoviti, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3 tega člena.
- 55 Člen 15(2)(b) navedene direktive se nanaša na zahteve, ki pogojujejo začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti s tem, da ponudnik prevzame določeno pravno obliko.
- 56 Kumulativni pogoji, ki so naštetih v točki 15(3) te direktive, se nanašajo na, prvič, nediskriminatornost zadevnih zahtev, ki ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža, drugič, na njihovo potrebnost, torej da morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in tretjič, na njihovo sorazmernost, saj morajo biti navedene zahteve take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja in 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 dosežejo enaki rezultati.
- 57 Člen 15(6) Direktive 2006/123 poleg tega določa, da od 28. decembra 2006 države članice ne uveljavljajo nobenih novih zahtev, podobnih tistim iz odstavka 2 tega člena 15, razen če take zahteve izpolnjujejo pogoje iz odstavka 3 navedenega člena.
- 58 V obravnavani zadevi se želi z očitki Komisije doseči ugotovitev, da se z nacionalnimi določbami, ki jih opredeljuje navedena institucija v tožbi, uvajajo zahteve, podobne tistim iz člena 15(2)(b) navedene direktive, in da te nacionalne določbe, ker navedene zahteve ne izpolnjujejo pogojev iz odstavka 3 tega člena 15, pomenijo kršitev odstavkov od 1 do 3 navedenega člena.
- 59 Zato je treba preveriti, ali so zahteve, ki izhajajo iz navedenih nacionalnih določb, zajete s členom 15(2)(b) te direktive, kot to trdi Komisija.
- 60 Pri določitvi obsega zadnje določbe se je treba opreti ne samo na njeno besedilo, ampak tudi na njen namen in sistematiko v okviru sistema, ki je določen z Direktivo 2006/123 (glej po analogiji sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 34).
- 61 Člen 15(2)(b) te direktive se v skladu z njegovim besedilom nanaša na primere, v katerih se od „ponudnika“ zahteva, naj „prevzame“ „določeno pravno obliko“.
- 62 Glede tega iz uvodne izjave 73 navedene direktive izhaja, da gre za to na primer v primeru obveznosti postati pravna oseba, ustanoviti družbo z enim družbenikom, postati nepridobitna organizacija ali podjetje v izključni lasti fizičnih oseb. Kot nakazujeta neizčrpnost navedenega naštevanja in njegova vsebina, je treba pojem „določena pravna oblika“, uporabljen v členu 15(2)(b) te direktive, razumeti široko.
- 63 Takšna široka razlaga je poleg tega v skladu s ciljem Direktive 2006/123, ki je, kot izhaja iz njenih uvodnih izjav 2 in 5, namenjena odpravi ovir, ki ponudnikom v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med državami članicami, da bi se prispevalo k uresnitvi prostega in konkurenčnega notranjega trga (glej zlasti sodbo Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, točka 26). Ureditev v državi članici, na podlagi katere se od ponudnika zahteva, da ima določeno pravno obliko ali pravni status, namreč pomeni pomembno omejitev svobode ustanavljanja ponudnikov in prostega pretoka storitev (glej v tem smislu zlasti sodbi Komisija/Italija, C-439/99, EU:C:2002:14, točka 32, in Komisija/Portugalska, C-171/02, EU:C:2004:270, točki 41 in 42).

- 64 V obravnavani zadevi iz člena 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi z drugimi določbami, ki so omenjene v točki 37 te sodbe, zlasti s tistimi iz zakona o gospodarskih družbah, izhaja, da je status izdajatelja kartic SZÉP v primeru, da skuša ponudnik pogoje iz navedenega člena 13 izpolniti skupaj z drugo družbo v okviru skupine družb, zlasti lahko pogojen s tem, da je navedeni izdajatelj vključen v skupino družb, v kateri, prvič, ima obliko gospodarske družbe, natančneje obliko delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo madžarskega prava, in drugič, je hčerinska družba gospodarske družbe madžarskega prava, ki tudi sama izpolnjuje pogoje iz člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011.
- 65 V takih primerih se tako od ponudnika storitev hkrati zahteva, da je pravna oseba, da ima glede tega obliko gospodarske družbe, ki je poleg tega še prav posebne vrste, in da je hčerinska družba družbe, ki ima tudi sama gospodarsko obliko. Ti pogoji tako navedenemu izdajatelju postavljajo več omejitev v zvezi z njegovo pravno obliko v smislu člena 15(2)(b) Direktive 2006/123.
- 66 V skladu s členom 15(3)(a) Direktive 2006/123 zahteve iz odstavka 2 tega člena niso nezdržljive z določbami te direktive pod pogojem, da, med drugim, kar zadeva podjetja, niso niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede kraja registriranega sedeža.
- 67 V obravnavani zadevi so omejitve, ki so omenjene v točki 65 te sodbe, povezane z zahtevo, da morata biti ponudnik storitev in obvladujoča družba skupine, ki ji ta glede na okoliščine primera pripada, ustanovljena na podlagi madžarskega prava, kar na podlagi členov 1(1), 2 in 55(1) zakona o gospodarskih družbah pomeni, da je njun registrirani sedež na Madžarskem.
- 68 Iz tega izhaja, da pogoji iz člena 15(3)(a) Direktive 2006/123 niso izpolnjeni.
- 69 Čeprav že ta ugotovitev zadošča za sklep, da pogoji iz navedenega člena 15(3) niso izpolnjeni, ker gre za kumulativne pogoje, je treba poleg tega navesti, da madžarska vlada s tem, da je z namenom utemeljitve zahtev, ki se nanašajo na pravno obliko izdajatelja kartic SZÉP in njegove matične družbe, trdila zgolj, da je bistveno, da sta ta izdajatelj in njegova matična družba vključena v madžarsko gospodarsko življenje ter da ima navedeni izdajatelj potrebne izkušnje in infrastrukturo, ni navedla nobenega konkretnega dokaza ali trditve, ki bi pojasnila, zakaj so te zahteve potrebne in sorazmerne za zagotovitev tega, da izdajatelji kartice SZÉP zagotavljajo jamstva za svojo plačilno sposobnost, strokovnost in dostopnost, ki naj bi bila potrebna za uresničitev cilja varstva uporabnikov teh kartic in upnikov, na kateri se sklicuje.
- 70 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da zahteve v zvezi s pravno obliko izdajatelja kartic SZÉP, ki izhajajo iz člena 13 vladne uredbe št. 55/2011 in ki so opredeljene v točki 65 te sodbe, pomenijo kršitev člena 15(1), 2(b) in (3) Direktive 2006/123, tako da je treba drugi očitke sprejeti.

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

Trditve strank

- 71 Komisija s tretjim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi z drugimi nacionalnimi določbami, ki so našteje v točki 37 te sodbe, 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.
- 72 Po mnenju Komisije se s pogoji, ki so določeni v členu 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011 – in v skladu s katerimi je glede izdajatelja kartice SZÉP potrebno, da, prvič, ima pisarno, ki je na voljo strankam, v vsaki madžarski občini z več kot 35.000 prebivalci, drugič, je v zadnjem zaključenem poslovnem letu v okviru svojih plačilnih storitev sam izdal najmanj 100.000 plačilnih instrumentov, ki

niso gotovina, in tretjič, ima vsaj dve leti izkušenj z izdajanjem kartic za elektronske bone, s katerimi je mogoče koristiti ugodnosti v naravi v smislu zakona o dohodnini, in je za zadnje zaključeno poslovno leto izdal več kot 25.000 kartic za bone – dejansko za vsakega izdajatelja kartice SZÉP zahteva, da opravlja glavno dejavnost, ki ustreza dejavnosti bančnih in finančnih ustanov.

- 73 Glede tega naj bi bilo tudi iz registra, ki ga vodi madžarski urad, pristojen za izdajanje dovoljenj za opravljanje gospodarske dejavnosti, razvidno, da so navedene pogoje lahko izpolnile zgolj tri banke s sedežem na Madžarskem.
- 74 Komisija pa meni, da zahteva po opravljanju glavne dejavnosti, ki je po naravi bančna in finančna, ne izpolnjuje pogojev, naštetih v členu 15(2)(d) in (3) Direktive 2006/123, ki določa, da kadar je na podlagi nacionalnih pravil začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zagotovljen določenim ponudnikom zaradi posebne narave dejavnosti, mora biti ta omejitev nediskriminatorna, potrebna in sorazmerna.
- 75 Po eni strani naj bi pogoji, ki so naštetih v členu 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, povzročali posredno diskriminacijo, ker jih lahko izpolnijo samo podjetja, ki so že uveljavljena na madžarskem trgu, s čimer je novim podjetjem preprečen vstop na ta trg, kot naj bi potrjevala ugotovitev, omenjena v točki 73 te sodbe.
- 76 Po drugi strani naj ti pogoji ne bi bili niti potrebni niti sorazmerni.
- 77 Prvič, madžarska vlada naj ne bi navedla konkretnih problemov, ki so obstajali v času veljavnosti prejšnje ureditve, na podlagi katere je bilo izdajanje bonov, uporabljenih za pridobitev ugodnosti v naravi, dovoljeno veliko širšemu krogu podjetij. Drugič, preučitev razmer v drugih državah članicah naj bi pokazala, da v njih niso določene zahteve, ki bi bile primerljive s temi, ki so bile uvedene na Madžarskem. Tretjič, cilj varstva potrošnikov in upnikov, na kateri se sklicuje madžarska vlada, bi bilo mogoče uresničiti z manj omejujočimi ukrepi, kot je na primer vzpostavitev sistema za nadzor izdajateljev ali mehanizma bančnih garancij ter vzpostavitev klicne službe ali zaposlitev prodajnih zastopnikov. Četrto, celo za kreditne ustanove, kot katere se tako obravnavajo izdajatelji kartice SZÉP, naj na Madžarskem ne bi veljali zakonski pogoji, ki bi bili analogni tistim, ki jih določa člen 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011.
- 78 Madžarska vlada se brani s sklicevanjem na dva nujna razloga v splošnem interesu, s katerima je po njenem mnenju mogoče utemeljiti zahteve, ki so našete v navedenem členu 13, od (a) do (c), in sicer na varstvo potrošnikov, uporabnikov kartice SZÉP, in varstvo upnikov, ki sprejemajo te kartice, pred tveganji, povezanimi z insolventnostjo izdajatelja kartice in z njegovo nezmožnostjo učinkovito izvajati storitve, ki so mu naložene.
- 79 Navedena vlada glede tega trdi, da je bilo v času vložitve odgovora na tožbo izdanih že blizu milijon kartic SZÉP in sklenjenih že kakšnih 55.000 pogodb med družbami izdajateljicami in ponudniki storitev, medtem ko razpoložljivi številčni podatki za leto 2013 kažejo, da je bilo v tem letu na podlagi več kot 20 milijonov transakcij, ki so bile opravljene s temi karticami, v obtoku kakšnih 227 milijonov EUR.
- 80 Glede na obsežnost logističnega in finančnega upravljanja, ki se tako pričakuje od izdajateljev kartic SZÉP, naj bi bile zahteve, ki jih določa člen 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, hkrati potrebne in sorazmerne z vidika cilja glede varstva, ki je omenjen v točki 76 te sodbe, ker zagotavljajo, da imajo ti izdajatelji široko mrežo storitvenih točk v bližini strank, ki slednjim ponujajo možnost osebnega stika, s kapitalsko osnovo, ki je stabilna in sorazmerna s predvidenim prometom, z izkušnjami na področju upravljanja velikih zneskov in izdajanja elektronskih kartic, analognih kartici SZÉP, ter da je njihov način poslovanja pregleden in je predmet finančnega nadzora.

Presoja Sodišča

- 81 Opozoriti je treba, da se člen 15(2)(d) Direktive 2006/123 nanaša na zahteve, s katerimi je začetek opravljanja storitvene dejavnosti zagotovljen določenim ponudnikom zaradi posebne narave dejavnosti.
- 82 V obravnavani zadevi je treba najprej navesti, da Komisija, čeprav priznava, da iz določb člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011 glede na njihovo besedilo ne izhaja izrecno, da je izdajanje kartic SZÉP zagotovljeno zgolj bančnim in finančnim ustanovam, trdi, da ker lahko pogoje iz teh določb v praksi izpolnijo samo ti subjekti, so te nacionalne določbe zajete z možnostjo iz člena 15(2)(d) te direktive.
- 83 Madžarska vlada, ki ne izpodbija tega, da je konkretni učinek zadevnih nacionalnih določb res tak, nasprotno skuša pojasniti, zakaj je po njenem mnenju glede na tveganja, ki obkrožajo izdajanje in upravljanje kartic SZÉP, ter zapletenost in posebno občutljivost te dejavnosti povsem utemeljeno, da je ta dejavnost zagotovljena bančnim in finančnim institucijam, ker te ponujajo finančna jamstva in jamstva glede skrbnosti, izkušenj in dostopnosti, ki se zahtevajo na tem področju.
- 84 V teh okoliščinah je treba preveriti, ali zahteve iz člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, glede katerih se tako stranki strinjata, da je, če se obravnavajo skupaj, njihov učinek, če že ne cilj, da je začetek izdajanja kartic SZÉP zagotovljen določenim ponudnikom zaradi posebne narave navedene dejavnosti, izpolnjujejo, kot trdi madžarska vlada, Komisija pa temu nasprotuje, pogoje iz člena 15(3) Direktive 2006/123.
- 85 Glede tega je treba najprej ob upoštevanju člena 15(3)(a) Direktive 2006/123 preveriti, ali te zahteve niso niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža.
- 86 Upoštevač naravo zahtev iz člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, glede katerih se *a priori* zdi, da jih lahko izpolnijo zgolj pravne osebe, je treba v uvodu ugotoviti, da ta določba, ki ne vsebuje nobenega izrecnega pogoja v zvezi s krajem registriranega sedeža izdajatelja kartic SZÉP, kot taka, brez poseganja v ugotovitev v točkah 67 in 68 te sodbe, ne pomeni neposredne diskriminacije na podlagi tega merila.
- 87 Nasprotno pa je treba navesti, da zlasti zato, ker mora v skladu s to določbo, kot izhaja iz člena 13(a) vladne uredbe št. 55/2001, izdajatelj kartice SZÉP imeti pisarno, ki je na voljo strankam, v vsaki madžarski občini z več kot 35.000 prebivalci, lahko kumulativne zahteve iz člena 13, od (a) do (c), te vladne uredbe, kot potrjuje ugotovitev Komisije iz točke 73 te sodbe, ki je madžarska vlada ne izpodbija, izpolnijo zgolj bančne in finančne ustanove z registriranim sedežem v navedeni državi članici.
- 88 Čeprav so navedene zahteve utemeljene na drugih merilih, kot je obstoj registriranega sedeža v zadevni državi članici, lahko tako dejansko pripeljejo do enakega rezultata kot postavitve pogoja v zvezi z obstojem takega sedeža, tako da je treba šteti, da, kot izhaja zlasti iz uvodne izjave 65 Direktive 2006/123, lahko povzročijo posredno diskriminacijo v smislu člena 15(3)(a) te direktive.
- 89 Kot je bilo navedeno v točki 42 te sodbe, poleg tega med strankama ni sporno, da lahko na podlagi člena 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi z drugimi določbami nacionalnega prava, ki so našteje v točki 37 te sodbe, na Madžarskem kot izdajatelji kartic SZÉP delujejo zgolj družbe, ki imajo registriran sedež na Madžarskem, ne pa tudi madžarske podružnice družb, ustanovljenih v drugih državah članicah.
- 90 Ker so pogoji iz člena 15(3) Direktive 2006/123, kot je bilo opozorjeno v točki 69 te sodbe, kumulativni, ta ugotovitev zadošča kot dokaz za nespoštovanje te določbe.

- 91 Poleg tega je treba ob predpostavki, da se z zahtevami, kakršne so uvedene z določbami člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, v skladu z navedbami madžarske vlade uresničuje cilj varstva potrošnikov in upnikov tako, da se z njimi zagotavlja, da izdajatelji kartic SZÉP zagotavljajo zadostna jamstva za svojo plačilno sposobnost, strokovnost in dostopnost, navesti, da ta vlada zlasti ni dokazala, da te zahteve izpolnjujejo pogoje iz člena 15(3)(c) navedene direktive, predvsem pogoj v zvezi z neobstojem manj omejevalnih ukrepov, s katerimi se lahko doseže želeni rezultat.
- 92 Glede tega je treba ugotoviti, da je skupni učinek navedenih zahtev ta, da je izdajanje kartic SZÉP zagotovljeno zgolj institucijam, ki lahko hkrati izkažejo, da imajo izkušnje na področju izdajanja plačilnih instrumentov, ki niso gotovina, in elektronskih instrumentov, s katerimi je mogoče koristiti ugodnosti v naravi v skladu z zadevno nacionalno ureditvijo, in da imajo številne pisarne na madžarskem ozemlju.
- 93 Treba pa je navesti, da tudi če navedene zahteve ne bi bile diskriminatorne, bi bilo cilj, na kateri se sklicuje madžarska vlada, in sicer prepričati se, da izdajatelji kartice SZÉP jamčijo za svojo plačilno sposobnost, strokovnost in dostopnost, ki naj bi bila potrebna za varstvo uporabnikov teh kartic in upnikov, mogoče doseči z manj omejujočimi ukrepi, ki bi pomenili manjšo oviro svobode ustanavljanja v primerjavi z ukrepi na podlagi člena 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011.
- 94 Kot je trdila Komisija, bi bili to lahko ukrepi, s katerimi bi bil, če bi bilo ugotovljeno, da izpolnjujejo zahteve prava Unije, na primer za izdajatelje kartic SZÉP vpeljan sistem nadzora ali mehanizem bančne garancije ali zavarovanja (glej po analogiji sodbo Komisija/Portugalska, C-171/02, EU:C:2004:270, točka 43) in s katerimi bi bilo predvideno, da izdajatelj vzpostavi klicno storitev ali zaposli prodajne zastopnike.
- 95 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da pogoji, naštetih v členu 13, od (a) do (c), vladne uredbe št. 55/2011, pomenijo kršitev določb člena 15(1), (2)(d) in (3) Direktive 2006/123, tako da je treba tretji očitke sprejeti.

– Četrty očitek: kršitev člena 16 Direktive 2006/123

Trditve strank

- 96 Komisija s četrtim očitkom Sodišču predlaga, naj ugotovi, da v delu, v katerem člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 za izdajanje kartic SZÉP zahteva obstoj sedeža na Madžarskem, navedena določba pomeni kršitev člena 16 Direktive 2006/123.
- 97 Člen 16(2)(a) te direktive naj bi namreč državam članicam izrecno prepovedoval, da ponudniku storitev s sedežem v drugi državi članici naložijo obveznost, da mora imeti sedež na njihovem ozemlju, razen če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 1 člena 16, in sicer da je ukrep nediskriminatoren, utemeljen z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja ter je potreben in sorazmeren.
- 98 Splošna razloga varstva potrošnikov in upnikov, ki ju navaja madžarska vlada, pa naj ne bi spadala med kategorije ciljev, ki so tako omenjeni v členu 16(1) navedene direktive, poleg tega pa naj navedena vlada nikakor ne bi dokazala potrebnosti in sorazmernosti izpodbijanega ukrepa glede na cilja, na katera se sklicuje.
- 99 Komisija poleg tega izpodbija to, da se člen 16 te direktive v obravnavani zadevi ne uporabi. Po mnenju te institucije bi bilo v praksi v nasprotju s tem, kar glede tega trdi madžarska vlada, povsem mogoče, da bi podjetje s sedežem v drugi državi članici izdajalo kartice SZÉP čezmejno, zlasti z in za območja v relativni bližini meje, ne da bi imelo sedež na Madžarskem. Poleg tega bi imelo to podjetje na madžarskem ozemlju pravico uporabljati infrastrukturo, ki je potrebna za opravljanje njegove storitve, ne da bi mu bila naložena obveznost, da ima tam sedež.

- 100 Madžarska vlada se najprej brani s trditvijo, da je treba ureditev v zvezi s kartico SZÉP preizkusiti zgolj z vidika svobode ustanavljanja, ker je svoboda opravljanja storitev v obravnavani zadevi povsem drugotnega pomena glede na svobodo ustanavljanja in se lahko nanjo navezuje. Po mnenju navedene vlade bi moral biti namreč za izdajanje navedenih kartic, upoštevajoč zlasti podatke, ki so bili navedeni že v točki 79 te sodbe, izvajalec vključen v gospodarsko in socialno življenje države članice kraja opravljanja storitev in v njej svoje storitve ponujati s sedeža v tej državi članici stalno in trajno na celotnem ozemlju navedene države, ne pa samo na nekaterih obmejnih območjih.
- 101 Madžarska vlada poleg tega trdi, da tudi če bi ponudnik storitev to dejavnost želel opravljati v okviru čezmejne dejavnosti, objektivne lastnosti zadevne dejavnosti in že navedena cilja v splošnem interesu, in sicer varstvo potrošnikov in upnikov, upravičujejo, da so v zadevni nacionalni ureditvi za izvajanje te dejavnosti postavljeni strogi pogoji, ki jih lahko izpolnijo zgolj ponudniki s sedežem na Madžarskem.

Presoja Sodišča

- 102 V skladu s členom 16(2)(a) Direktive 2006/123 države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici, z uveljavljanjem obveznosti, da mora imeti ponudnik sedež na njihovem ozemlju.
- 103 Kot izhaja iz člena 4, točka 5, te direktive, „ustanovitev“ pomeni dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti, kakor je navedeno v členu 49 PDEU, s strani ponudnika za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo, kjer se dejavnost opravljanja storitev dejansko izvaja.
- 104 Glede tega je treba najprej opozoriti, da člen 13(a) vladne uredbe št. 55/2011 za izvajanje dejavnosti izdajanja kartic SZÉP, glede katere ni sporno, da pomeni gospodarsko dejavnost iz člena 49 PDEU, med drugim postavlja pogoj, da ima izdajatelj pisarne, ki so odprte za javnost, v vseh madžarskih občinah z več kot 35.000 prebivalci.
- 105 Očitno pa je, da navedena določba s tem vsem ponudnikom, ki želijo opravljati to dejavnost, nalaga, da morajo imeti na Madžarskem stabilno infrastrukturo, kjer se dejavnost opravljanja storitev dejansko izvaja.
- 106 To poleg tega velja za različne primere, ki so predvideni v členu 13 vladne uredbe št. 55/2011, in sicer glede na to, ali ponudnik s temi pisarnami razpolaga osebno ali prek skupine družb, ki ji pripada, ali skupaj z vzajemnim zavarovalnim skladom, s katerim je ta ponudnik že vsaj pet let v pogodbenem razmerju. Glede tega je namreč treba navesti, da, kot izhaja iz uvodne izjave 37 Direktive 2006/123, ima lahko sedež tudi oblika pisarne, ki jo upravlja od ponudnika neodvisna oseba, ki pa je trajno pooblaščen, da deluje za podjetje, kot bi to veljalo v primeru agencije.
- 107 Iz zgoraj navedenega izhaja, da člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 za izdajatelja kartic SZÉP uvaja obveznost v smislu člena 16(2)(a) navedene direktive, in sicer, da mora imeti sedež na madžarskem ozemlju.
- 108 Glede tega je treba zavrnilo ugovor madžarske vlade, da se člen 16 Direktive 2006/123 ne uporabi, če so lahko z nacionalnim ukrepom hkrati kršeni ta člen in določbe te direktive, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, ter da je jasno, da je čezmejno opravljanje storitev povsem teoretično ali vsekakor v praksi veliko manj pogosto kot izvrševanje svobode vzpostaviti sedež v zadevni državi članici z namenom v njej opravljati storitve.

- 109 Na eni strani je treba ugotoviti, da madžarska vlada ni dokazala, da tako v praksi ponudnik storitev s sedežem v državi članici ne bi mogel ali ne bi bil zainteresiran opravljati storitev, kot je izdajanje in upravljanje kartice SZÉP, v drugi državi članici, ne da bi v njej imel stabilno infrastrukturo, kjer bi dejansko izvajal to storitev.
- 110 Na drugi strani je treba navesti, da trditve madžarske vlade nimajo opore niti v členu 16 Direktive 2006/123 niti v kateri drugi njeni določbi in da so poleg tega v nasprotju z bistvenimi cilji, ki jim v tem primeru sledi zakonodajalec Unije.
- 111 V zvezi s tem je treba namreč najprej poudariti, da navedena direktiva, kot je razvidno iz njenega člena 1 v povezavi z uvodnima izjavama 2 in 5, določa splošna pravila za odpravo ovir, ki ponudnikom v državah članicah onemogočajo svobodo ustanavljanja, in ovir za prosti pretok storitev med temi državami, da bi se prispevalo k uresnitvi prostega in konkurenčnega notranjega trga (glej sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 112 V skladu z navedeno uvodno izjavo 5 je cilj te direktive tako med drugim ponudnikom storitev omogočiti razvoj njihove storitvene dejavnosti na notranjem trgu z ustanovitvijo sedeža v državi članici ali z izkoriščanjem prostega pretoka storitev, pri čemer lahko izbirajo med tema dvema svoboščinama glede na strategijo rasti v posamezni državi članici.
- 113 Dalje, iz členov 2(1) in 4 Direktive 2006/123 izhaja, da se ta direktiva uporablja za vsako pridobitno dejavnost samozaposlene osebe, ki jo praviloma za plačilo opravlja ponudnik s sedežem v državi članici, ne glede na to, ali ima stalni sedež v namembni državi članici, razen za dejavnosti, ki so izrecno izključene (glej v tem smislu sodbo Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, točka 32).
- 114 Nazadnje, v skladu s členom 16(1), prvi pododstavek, navedene direktive morajo države članice spoštovati pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža. V odstavku 2(a) tega člena 16 pa je določeno, da države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici, z uveljavljanjem obveznosti, da mora ponudnik imeti sedež na njihovem ozemlju.
- 115 Zavrnuti je treba tudi trditve madžarske vlade, s katerimi se želi sporna ureditev podredno utemeljiti s preudarki, ki se nanašajo na varstvo potrošnikov in upnikov, in sicer, da se zagotovi, da izdajatelji kartic SZÉP zagotavljajo zadostna jamstva za plačilno sposobnost, strokovnost in dostopnost.
- 116 Glede tega namreč v obravnavani zadevi zadošča navesti, da ne glede na, prvič, to, ali je zahtevo, na kakršno se nanaša člen 16(2)(a) Direktive 2006/123, v skladu s tem členom 16 mogoče utemeljiti, in drugič, okoliščino, da cilja, na kateri se sklicuje madžarska vlada, ni med nujnimi razlogi v splošnem interesu, na katere se nanašajo odstavki od 1 do 3 navedenega člena 16, tudi z vidika navedenega cilja zahteva, kakršno postavlja člen 13(a) vladne uredbe št. 55/2011, nikakor ne izpolnjuje pogoja sorazmernosti iz člena 16(1)(c) te direktive, ker bi bilo ta cilj v primerjavi z ukrepi, ki izhajajo iz navedene zahteve, mogoče doseči z manj omejujočimi ukrepi, ki bi pomenili manjšo oviro svobode ustanavljanja, kot so na primer tisti, omenjeni v točki 94 te sodbe, če bi bili v skladu s pravom Unije.
- 117 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba četrti očitek sprejeti.

Očitki, ki se nanašajo na kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU

- 118 Ker so bili v obravnavani zadevi očitki, ki jih je Komisija navedla primarno in ki se nanašajo na kršitev členov od 14 do 16 Direktive 2006/123, sprejeti, očitkov, ki se nanašajo na kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU ter ki jih je ta institucija navedla podredno, ni treba preizkusiti.

Očitki v zvezi s pogoji za izdajanje bonov Erzsébet

Trditve strank

- 119 Komisija v tožbenih predlogih Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je sistem bonov Erzsébet, urejen z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011 in zakonom Erzsébet, s katerim se na področju izdajanja bonov za hladne obroke ustvarja monopol v korist javnih organizacij in ki je začel veljati brez ustreznega prehodnega obdobja in ustreznih prehodnih ukrepov, v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker členi 1, 5 in 477 zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011 ter členi 2(1) in (2), 6 in 7 zakona Erzsébet določajo nesorazmerne omejitve.
- 120 Komisija navaja, da je na podlagi člena 71(1) zakona o dohodnini, kakor je bil spremenjen z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011, nakup gotovih obrokov obravnavan kot ugodnost v naravi, samo če je opravljen z boni Erzsébet. Poleg tega poudarja, da je na podlagi nacionalnih določb, omenjenih v prejšnji točki te sodbe, za izdajanje teh bonov pristojen zgolj MNSPD.
- 121 Monopolni položaj, ki je tako nastal na trgu izdajanja bonov, ki dajejo pravico do te ugodnosti v naravi, pa naj bi izvajalcem s sedežem v drugih državah članicah preprečeval vsakršno izvrševanje njihove svobode opravljanja storitev in ustanavljanja v zvezi z navedeno dejavnostjo in naj bi tako pomenil kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU. Komisija glede tega pojasnjuje, da se njena tožba nanaša zgolj na ta sklop sistema bonov Erzsébet, in nikakor ne na ukrepe socialne politike, ki jih izvaja MNSPD v okviru programa pod istim imenom, kot je na primer neposredna in namenska pomoč za socialno šibkejše osebe.
- 122 Komisija meni, da ker se dejavnost izdajanja bonov, na katero se nanaša ta tožba, opravlja za plačilo, ta dejavnost, ki so jo poleg tega v preteklosti na Madžarskem opravljale gospodarske družbe in je v številnih državah članicah še vedno tako, pomeni gospodarsko dejavnost, ki spada na področje uporabe Pogodbe. Komisija s sklicevanjem na sodbo *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) trdi, da te dejavnosti zlasti ni mogoče šteti za socialni ukrep, ker o tem, ali bodo zaposlenim dodeljeni boni Erzsébet kot ugodnosti v naravi pod davčno ugodnimi pogoji, prosto odloči delodajalec, ne da bi šlo pri tem za uresničevanje socialnega cilja z izvajanjem načela solidarnosti pod nadzorom države.
- 123 Poleg tega Komisija meni, da grajani monopol v obravnavani zadevi ni utemeljen z nobenim nujnim razlogom v splošnem interesu in da ne izpolnjuje zahtev, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.
- 124 Po eni strani se naj namreč iz naslova teh nujnih razlogov ne bi bilo mogoče sklicevati niti na okoliščino, da mora MNSPD dobiček od zadevne dejavnosti nameniti izključno za uresničevanje socialnih ciljev, niti na domnevno nezadostnost razpoložljivih proračunskih sredstev, ki lahko pomeni nevarnost za resno ogrožitev finančnega ravnotežja sistema socialne varnosti. V obravnavani zadevi naj izpodbijani monopol ne bi ustrezal niti nujnosti ohranitve doslednosti madžarskega davčnega sistema.
- 125 Po drugi strani naj bi bilo cilj financiranja socialnih dajatev, ki se uresničuje v obravnavani zadevi, mogoče doseči z manj omejujočimi ukrepi od uvedbe takšnega monopola, kot so na primer uporaba javnega proračuna, plačilo solidarnostnega prispevka za zadevne ugodnosti v naravi, znižanje davčne olajšave v enakem znesku ali tudi nakup bonov Erzsébet s strani javnih oblasti pred njihovo razdelitvijo najrevnejšim, mogoče pa bi bilo celo naložiti obveznost izdajateljem, da dajo te bone na voljo organom, ki so zadolženi za socialne zadeve.
- 126 Poleg tega naj bi bil sporni monopol uveden brez ustreznega prehodnega obdobja, s čimer je povzročil velike izgube podjetjem, ki so bila do tedaj prisotna na zadevnem trgu.
- 127 Madžarska vlada se brani z zatrjevanjem, da so očitki Komisije nedopustni, ker so tožbeni predlogi premalo jasni in dvoumni.

- 128 V zvezi s tem naj bi navedeni predlogi najprej vsebovali administrativno napako, ker se nanašajo na člena 1 in 5 zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011 namesto na člen 1(5) tega zakona. Dalje, člen 477 navedenega zakona in člen 7 zakona Erzsébet naj bi se nanašala zgolj na začetek veljavnosti teh zakonov in torej ne moreta pomeniti kršitve prava Unije. Nazadnje, prav tako naj ne bi bilo jasno, zakaj Komisija zatrjuje kršitev tega prava zaradi členov 2(1) in (2) ter 6 zakona Erzsébet.
- 129 Poleg tega naj bi bilo to, da Komisija meri na celoto določb, ki opredeljujejo ureditev v zvezi s programom Erzsébet, v protislovju s trditvijo navedene institucije, da se ta tožba ne nanaša na ukrepe socialne politike, ki se izvajajo v okviru tega programa.
- 130 Kar zadeva vsebino, madžarska vlada primarno trdi, da za neko dejavnost velja prosta konkurenca in se zanj uporabijo pravila Pogodbe samo, če se država članica odloči, da bo ta dejavnost običajna gospodarska dejavnost.
- 131 To pa naj ne bi veljalo za izdajanje bonov Erzsébet, ki ne pomeni ponujanja blaga ali storitev na danem trgu, torej v skladu s tržnimi pogoji in s pridobitnim namenom, saj mora MNSPD na podlagi zakona Erzsébet prihodke od te dejavnosti uporabiti za izpolnjevanje nalog v splošnem interesu, ki so mu zaupane.
- 132 Madžarska vlada v zvezi s sodno prakso, katere začetek pomeni sodba *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), trdi, da program Erzsébet dejansko temelji na načelu solidarnosti, ker se boni Erzsébet dodeljujejo tudi kot neposredna socialna pomoč v odvisnosti od sredstev upravičencev in ker so delodajalci, kadar te bone ponudijo svojim zaposlenim kot del plače, hkrati zavestno udeleženi pri financiranju navedenih socialnih programov. Poleg tega naj bi država izvajala nadzor, saj MNSPD opravlja naloge javne službe, ki mu jih določi država, in je pooblaščenec ministra, v čigar pristojnost spada program Erzsébet, zadolžen za oblikovanje predlogov za razvoj tega programa in pripravo potrebnih predpisov za njegovo izvajanje.
- 133 Z začetkom veljavnosti nove ureditve naj bi bilo tako izdajanje bonov Erzsébet vključeno v sistem socialne zaščite, katerega sredstva polni z davčnim spodbujanjem delodajalcev, da prispevajo v navedeni sistem, kar naj bi bilo v skladu z načelom, da pravo Unije ne posega v pristojnost držav članic, da urejajo svoje sisteme socialne varnosti ter prosto zagotavljajo njihovo financiranje in finančno ravnotežje.
- 134 Poleg tega madžarska vlada trdi, da ker boni, kakršni so boni Erzsébet, dajejo pravico do davčne ugodnosti in so zato pomembni zgolj v okviru davčne politike posamezne države članice, trg navedenih bonov ni čezmejni trg, ampak strogo nacionalni trg, ki obstaja samo, če ga zadevna država članica uvede, tako da naj bi se ta lahko med drugim prosto odločila, ali bo sama izdajala navedene instrumente davčne politike ali bo to dejavnost odprla za konkurenco.
- 135 Poleg tega naj ne bi bila mogoča primerjava s položajem na področju dejavnosti iger na srečo, ker v obravnavani zadevi ne obstaja možnost, da bi izdajatelj prodrl na trg ene države članice z boni, ki se izdajajo in dajejo v obtok v okviru davčne ureditve druge države članice, in zato tudi ne „podobna“ dejavnost, ki se izvaja v prvi državi članici.
- 136 Madžarska vlada podredno trdi, da je uvedba državnega monopola vsekakor utemeljena z nujnimi razlogi, ki se nanašajo na preudarke socialne, plačne in davčne politike.
- 137 Prvič, glede tega naj bi imela vsaka država članica v okviru socialne politike možnost svobodno izbrati način financiranja socialnih dajatev na svojem ozemlju. V nasprotju z dejavnostmi iger na srečo in stav, ki ustvarjajo nevarnost odvisnosti in prevar ter jih je zato treba obvladovati in omejiti, naj v zvezi z izdajanjem bonov Erzsébet ne bi bilo nobenega tehtnega razloga za zahtevo, da financiranje dejavnosti v javnem interesu ostane zgolj ugodna stranska posledica.

- 138 Drugič, ker lahko vsaka država članica prosto določi obseg, v katerem je mogoče takšne bone, ki dajejo pravico do davčne ugodnosti, razdeljevati zaposlenim, in višino te ugodnosti, naj bi imela možnost tudi pridržati pravico do njihovega izdajanja na podlagi svoje plačne in davčne politike.
- 139 Madžarska vlada v zvezi z ukrepi, ki bi bili manj škodljivi za konkurenco in na katere se sklicuje Komisija, trdi, da čeprav bi bilo neki cilj v splošnem interesu, ki mu sledi država članica, mogoče doseči z drugimi ukrepi, na primer z organizacijo dejavnosti na podlagi javnega naročila in z obdavčenjem te dejavnosti, je Sodišče v sodbi Läärä in drugi (C-124/97, EU:C:1999:435) že priznalo, da je to, da je zadevna dejavnost zaupana javnopravni organizaciji, ki je dolžna vse prihodke nameniti opredeljenemu cilju, učinkovitejši način za doseganje zastavljenega cilja.
- 140 Poleg tega madžarska vlada v zvezi z zatrevanjem neobstoječim zadostnega prehodnega obdobja trdi, da Komisija ni podprla svojih trditvev v zvezi s konkretnimi posledicami začetka veljavnosti nacionalnih določb o uvedbi izpodbijanega monopola za zadevne izvajalce. Poleg tega naj, kar zadeva dodelitev davčnih ugodnosti, podjetja ne bi mogla pričakovati, da se veljavna ureditev ne bo spremenila.

Presoja Sodišča

– Dopustnost

- 141 V skladu s členom 120(c) Poslovnika Sodišča in z njim povezano sodno prakso morajo biti v vsaki tožbi navedeni predmet spora, tožbeni razlogi in trditve ter povzetek teh tožbenih razlogov. Ta navedba mora biti dovolj jasna in natančna, da toženi stranki omogoča pripravo obrambe, Sodišču pa izvedbo nadzora. Iz tega izhaja, da morajo biti temeljni dejanski in pravni elementi, na katerih tožba temelji, skladno in razumljivo razvidni iz besedila tožbe in da morajo biti predlogi v njej izraženi nedvoumno, da se prepereči, da bi Sodišče odločilo *ultra petita* ali da o očitku ne bi odločilo (glej zlasti sodbo Parlament/Svet, C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točka 17 in navedena sodna praksa).
- 142 V obravnavani zadevi iz tožbenih predlogov in trditvev, ki so podane v njej, izhaja, da Komisija s tožbenim razlogom predlaga, naj se ugotovi kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU, ker je z nacionalno ureditvijo, ki je opredeljena v tej tožbi, izdajanje bonov, s katerimi je mogoče pod davčno ugodnimi pogoji dodeliti ugodnost v naravi v obliki gotovih obrokov, monopolno pridržano nacionalni javni organizaciji in ker je bil ta monopol uveden brez ustreznih prehodnih ukrepov.
- 143 Najprej, v zvezi s tipkarsko napako, zaradi katere se je Komisija v tožbenih predlogih sklicevala na člena 1 in 5 zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011 in glede katere je medtem ta institucija poslala popravek, je treba ugotoviti, da zaradi nje madžarska vlada ni mogla napačno opredeliti obsega te tožbe, poleg tega pa je ta vlada že takoj v odgovoru na tožbo navedla, da je treba to točko očitno razumeti tako, da se nanaša na člen 1(5) tega zakona, ki je določba, s katero se spreminja člen 3, točka 87, zakona o dohodnini.
- 144 Dalje, kar zadeva člen 477 zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011 in člen 7 zakona Erzsébet, je to, da se je Komisija v navedenih predlogih sklicevala na ta člena, mogoče z lahkoto pojasniti, saj se navedena člena nanašata na datum začetka veljavnosti spornih nacionalnih določb, ki jih Komisija, kot je bilo opozorjeno, graja ravno zato, ker ne vsebujejo ustreznih prehodnih ukrepov.
- 145 Nazadnje, kot izhaja tako iz besedila tožbenih predlogov kot iz njene obrazložitve, sta člena 2(1) in (2) in 6 zakona Erzsébet, enako kot člen 1(5) zakona št. CLVI z dne 21. novembra 2011, navedena zgolj zato, ker iz teh nacionalnih določb izhaja, da je MNSPD podeljen monopol glede izdajanja bonov, ki delodajalcu omogočajo, da svojim zaposlenim pod davčno ugodnimi pogoji dodeli ugodnost v naravi v obliki bonov, ki omogočajo nakup gotovih obrokov.

146 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da tožba izpolnjuje zahteve, na katere je opozorjeno v točki 141 te sodbe, tako da je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je podala madžarska vlada, zavriniti.

– Utemeljenost

147 Na prvem mestu je treba ugotoviti, ali izdajanje bonov, na katero se nanaša ta tožba, spada na področje uporabe členov 49 PDEU in 56 PDEU ali se mu izmakne iz razloga, da, kot trdi madžarska vlada, to ni gospodarska dejavnost.

148 V zvezi s svobodo ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 49 PDEU, je treba opozoriti, da je njen cilj omogočiti državljanu države članice, da v drugi državi članici ustanovi sekundarno poslovno enoto z namenom opravljanja dejavnosti v njej, in tako spodbuditi ekonomsko in socialno prepletenost znotraj Unije na področju dejavnosti samozaposlenih oseb. S svobodo ustanavljanja ima v ta namen državljan Unije možnost, da stalno in trajno sodeluje v gospodarskem življenju druge države članice, kot je njegova država izvora, in da dosega dobiček s tem, da v državi članici gostiteljici dejansko opravlja gospodarsko dejavnost prek stalne poslovne enote za nedoločen čas (glej v tem smislu zlasti sodbo Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, točki 53 in 54 in navedena sodna praksa).

149 Kot izhaja iz sodne prakse, lahko ta gospodarska dejavnost pomeni ponujanje blaga in storitev (glej v tem smislu zlasti sodbo Pavlov in drugi, od C-180/98 do C-184/98, EU:C:2000:428, točka 75 in navedena sodna praksa).

150 Svoboda opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 PDEU, zajema vse storitve, ki se ne ponujajo stalno in nepretrgoma iz kraja poslovanja v namembni državi članici (glej zlasti sodbi Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, točka 22, in Komisija/Portugalska, C-171/02, EU:C:2004:270, točka 25).

151 V skladu s členom 57 PDEU se za storitve v smislu Pogodb štejejo storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo, med katerimi so zlasti dejavnosti trgovinskega značaja.

152 Kot je Sodišče večkrat opozorilo, tega pojma storitev ni mogoče razlagati ozko (glej v tem smislu zlasti sodbo Deliège, C-51/96 in C-191/97, EU:C:2000:199, točka 52 in navedena sodna praksa).

153 Na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča navedeni pojem vključuje „storitve, ki se praviloma opravljajo za plačilo“, pri čemer je bistvena značilnost plačila v tem, da to pomeni ekonomsko protivrednost zadevne storitve (glej zlasti sodbo Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, točki 28 in 29 in navedena sodna praksa).

154 Odločilni dejavnik za to, da dejavnost spada na področje uporabe določb Pogodbe DEU o svobodi opravljanja storitev in zato tudi določb o svobodi ustanavljanja, je njen gospodarski značaj, namreč da se dejavnost ne sme opravljati brez protidajatve. Nasprotno pa, drugače kot trdi madžarska vlada, glede tega ni treba, da ponudnik sledi cilju ustvarjanja dobička (glej v tem smislu sodbo Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, točki 32 in 33 in navedena sodna praksa).

155 Poleg tega ni pomembno, kdo ponudniku plača za navedeno storitev. Člen 57 PDEU namreč ne zahteva, naj opravljeno storitev plačajo tisti, ki imajo od nje korist (glej zlasti sodbo OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, točka 62 in navedena sodna praksa).

156 V zvezi z dejavnostjo izdajanja in upravljanja bonov Erzsébet, ki je predmet obravnavane zadeve, pa ni sporno, da MNSPD za storitev, ki jo zagotavlja v skupno dobro delodajalcev, njihovih delavcev in izvajalcev, ki sprejemajo te bone, prejme ekonomsko protivrednost, ki ima zanj naravo plačila (glej po analogiji sodbo Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, točka 27).

- 157 V zvezi z okoliščino, da je v nacionalni ureditvi določeno, da mora biti dobiček, ki ga ustvari MNSPD z navedeno dejavnostjo, uporabljen izključno za uresničevanje nekaterih ciljev v splošnem interesu, je treba opozoriti, da ta okoliščina ne more spremeniti narave zadevne dejavnosti in ji tako odvzeti gospodarskega značaja (glej v tem smislu zlasti sodbo Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, točka 35).
- 158 Poleg tega glede sodne prakse, katere odraz je sodba *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) in ki je bila razvita na področju konkurenčnega prava, zadošča navesti, da ob predpostavki, da se uporabi na področjih svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, madžarska vlada nikakor ni dokazala, da se pri dejavnosti izdajanja bonov Erzsébet, na katero se nanaša ta tožba, izvaja načelo solidarnosti, kot se med drugim zahteva s to sodno prakso, da bi bilo mogoče ugotoviti obstoj socialne, ne pa gospodarske dejavnosti.
- 159 Po eni strani je namreč treba ugotoviti, da, kot je trdila Komisija in je navedel generalni pravobranilec v točki 207 sklepnih predlogov, sta odločitve, ali se zaposlenim dodelijo boni Erzsébet, s katerimi lahko ti pridobijo ugodnosti v naravi v obliki gotovih obrokov, in določitev zneska teh bonov prepuščena izbiri delodajalca in nikakor nista odvisna od osebnega položaja ter zlasti sredstev zadevnih delavcev.
- 160 Po drugi strani je treba v zvezi z okoliščino, na katero se sklicuje madžarska vlada, in sicer da se boni, ki so prav tako poimenovani Erzsébet, lahko dodelijo neposredno MNSPD kot socialna pomoč nekaterim prikrajšanim osebam, zlasti za financiranje počitnic, navesti, da tudi če bi bila dokazana, ne bi vplivala na to, da je treba dejavnost izdajanja bonov Erzsébet, na katero se posebej nanaša tožba Komisije in ki je, kot je bilo opozorjeno, dejavnost, s katero je zajeto izdajanje bonov, ki omogočajo pridobitev gotovih obrokov in ki jih lahko delodajalci pod davčno ugodnimi pogoji dodelijo svojim zaposlenim kot ugodnosti v naravi, šteti za gospodarsko.
- 161 V zvezi z davčnim vidikom je treba dodati, da okoliščina, da so prejemniki zadevne storitve deležni davčne ugodnosti, nikakor ne vpliva na dejstvo, da navedeno storitev opravlja izdajatelj za plačilo, tako da je navedena dejavnost, ki tako ustreza opredelitvi storitve iz določb Pogodbe o svobodi opravljanja storitev, zajeta s temi določbami (glej v tem smislu sodbi *Skandia* in *Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, točke od 22 do 28, in *Komisija/Nemčija*, C-318/05, EU:C:2007:495, točke od 65 do 82).
- 162 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba dejavnost, kakršna je izdajanje bonov Erzsébet, na katero se nanaša tožba, opredeliti kot „storitev“ v smislu člena 57 PDEU in splošneje kot gospodarsko dejavnost, ki spada na področje uporabe določb Pogodbe v zvezi s svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja.
- 163 Na drugem mestu v zvezi s trditvami madžarske vlade, v skladu s katerimi izdajanje bonov, ki omogočajo pridobitev ugodnosti v naravi, na podlagi zgolj davčne ureditve države gostiteljice ni primerljivo z dejavnostjo, ki jo izdajatelji s sedežem v drugih državah članicah opravljajo v teh zadnjih državah članicah, tako da se izdajatelji ne morejo sklicevati na svobodo opravljanja storitev, zadošča opozoriti, da pravica iz člena 56 PDEU, da gospodarski subjekt s sedežem v državi članici opravlja storitve v drugi državi članici, ni vezana na pogoj, da navedeni subjekt take storitve opravlja tudi v državi članici, v kateri ima sedež. Ta člen namreč glede tega zahteva zgolj, da ima ponudnik sedež v državi članici, ki ni država članica, v kateri je oseba, ki so ji storitve namenjene (glej zlasti sodbo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 164 Na tretjem mestu ni sporno, da nacionalna ureditev, kakršna je ta v obravnavani zadevi, na podlagi katere za opravljanje neke gospodarske dejavnosti velja sistem izključnosti v korist le enega javnega ali zasebnega subjekta, pomeni omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu zlasti sodbe *Läärä* in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točka 29; *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, točki 33 in 34, in *Stoß* in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504, točki 68 in 107).

- 165 Na četrtem mestu je treba vseeno preveriti, ali, kot trdi madžarska vlada, je ta ovira svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev v obravnavani zadevi v skladu s sodno prakso Sodišča lahko utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu (glej v tem smislu zlasti sodbo Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504, točka 69 in navedena sodna praksa).
- 166 Na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča so lahko namreč te omejitve utemeljene samo, če ustrezajo nujnim razlogom v splošnem interesu, so primerne za uresničitev cilja v splošnem interesu, ki mu sledijo, in ne prekoračijo tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev (glej zlasti sodbi Läärä in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točka 31, in OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, točka 70).
- 167 Po eni strani je treba v zvezi z utemeljitvami, ki izhajajo iz preudarkov socialne politike, na katere se sklicuje madžarska vlada, opozoriti, da, prvič, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, ki je bila razvita v zvezi s sektorjem iger na srečo in stav, zgolj okoliščina, da se dobiček iz gospodarske dejavnosti, ki se izvaja v okviru posebnih ali izključnih pravic, uporabi za financiranje socialnih dejavnosti ali organizacij, ni razlog, ki bi ga bilo mogoče obravnavati kot objektivno utemeljitev omejitev svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu zlasti sodbe Läärä in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točka 13 in navedena sodna praksa; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, točka 36, in Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504, točka 104).
- 168 Čeprav je Sodišče v okviru dejavnosti iger na srečo in stav res priznalo, da je omejitev, kot je podelitev monopola javni organizaciji, katere naloga je med drugim financiranje socialnih dejavnosti ali organizacij, lahko utemeljena, iz sodne prakse tega sodišča izhaja, da je to veljalo zgolj z vidika nekaterih nujnih razlogov v splošnem interesu, kot so med drugim cilji varstva potrošnikov, preprečevanja goljufij in spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanja vznemirjanja družbenega reda na splošno in ob upoštevanju nekaterih moralnih, verskih ali kulturnih posebnosti, ki so povezane z navedeno dejavnostjo (glej v tem smislu zlasti sodbe Läärä in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točki 41 in 42; Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točke 66, 67 in 72, ter Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504, točke 79 in od 81 do 83).
- 169 Ugotoviti pa je treba, da v zvezi z dejavnostjo, kakršna je ta, na katero se nanaša ta tožba, ni primerljivih ciljev in posebnosti.
- 170 Drugič, v zvezi s trditvijo, ki jo prav tako podaja madžarska vlada in v skladu s katero je podelitev spornega monopola, če ni razpoložljivih proračunskih sredstev, edina možnost za uspešno izvajanje socialnega ukrepa, ki je zaupan MNSPD, je treba navesti, da to, da so prihodki, ki jih ustvari imetnik monopola, vir financiranja socialnih programov, ne upravičuje omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.
- 171 Po drugi strani je treba v zvezi s trditvijo madžarske vlade, da lahko država članica prosto uvede monopol, kakršen je zadevni, na podlagi svoje plačne in davčne politike, najprej opozoriti, da morajo države članice pristojnost na področju neposrednih davkov izvrševati ob spoštovanju prava Unije in zlasti temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo (glej v tem smislu zlasti sodbi Skandia in Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, točka 25 in navedena sodna praksa, in Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 34 in navedena sodna praksa). Enako velja za politiko, ki jo države članice izvajajo na področju zaposlovanja, zlasti na področju plač (glej v tem smislu sodbe Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, točka 24; Komisija/Nemčija, C-341/02, EU:C:2005:220, točka 24, in ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, točke od 39 do 41).
- 172 V obravnavani zadevi pa madžarska vlada, ki se sklicuje na svojo pristojnost na področju davkov in plač, ne pojasni, zakaj naj bi uvedba javnega monopola za izdajanje bonov, ki dajejo pravico do davčne ugodnosti in jih je mogoče dodeliti zaposlenim kot ugodnosti v naravi, v obravnavani zadevi ustrezala

legitimnim ciljem, s katerimi bi bilo morebiti mogoče utemeljiti omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, zagotovljeni s pravom Unije, ki jih povzroča ta ukrep, niti zakaj naj bi te omejitve izpolnjevale zahteve načela sorazmernosti.

- 173 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba očitek, ki se nanaša na kršitev členov 49 PDEU in 56 PDEU kot posledico monopolne ureditve dejavnosti izdajanja bonov, ki omogočajo pridobitev gotovih obrokov in ki jih je mogoče pod davčno ugodnimi pogoji dodeliti zaposlenim kot ugodnosti v naravi, sprejeti.
- 174 Ker je treba tako šteti, da je že uvedba monopola v nasprotju z navedenimi določbami Pogodbe, se ni treba izreči glede drugega očitka Komisije, ki se v bistvu nanaša na to, da tudi če bi bil navedeni monopol načeloma dopusten, je začel veljati brez ustreznih prehodnih ukrepov, kar naj bi pomenilo kršitev istih določb in načela sorazmernosti.

Stroški

- 175 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspehi stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Madžarska je z uvedbo in ohranjanjem sistema kartice za prosti čas Széchenyi, določenega z vladno uredbo št. 55/2011 z dne 12. aprila 2011 o izdajanju in uporabi kartice za prosti čas Széchenyi in spremenjenega z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011 o spremembi nekaterih davčnih zakonov in drugih zakonov, povezanih s temi davčnimi zakoni, kršila Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, ker:**
 - člen 13 navedene vladne uredbe v povezavi s členom 2(2)(d) zakona št. XCVI o prostovoljnih vzajemnih zavarovalnih skladih iz leta 1993, členom 2(b) zakona št. CXXXII o podružnicah in predstavniških podjetjih s sedežem v tujini iz leta 1997 ter s členi 1, 2(1) in (2), 55(1) in (3) ter 64(1) zakona št. IV o gospodarskih družbah iz leta 2006 izključuje možnost, da bi podružnice izdajale kartico za prosti čas Széchenyi, ter posledično pomeni kršitev člena 14, točka 3, te direktive;
 - navedeni člen 13 v povezavi z istimi nacionalnimi določbami ne priznava – z vidika izpolnjevanja pogojev iz tega člena 13, od (a) do (c) – 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 člena 15(1), (2)(b) in (3) navedene direktive;
 - člen 13 vladne uredbe št. 55/2011 v povezavi s temi nacionalnimi določbami omejuje možnost izdajanja kartice za prosti čas Széchenyi na banke in finančne ustanove, glede na to da lahko samo te organizacije izpolnijo pogoje iz člena 13, ter posledično pomeni kršitev člena 15(1), (2)(d) in (3) te direktive;
 - je navedeni člen 13 v nasprotju s členom 16 Direktive 2006/123, ker za izdajanje kartice za prosti čas Széchenyi predpisuje obstoj sedeža na Madžarskem.
- 2. Sistem bonov Erzsébet, ki je urejen z zakonom št. CLVI z dne 21. novembra 2011 in z zakonom št. CIII z dne 6. julija 2012 o programu Erzsébet, je v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker se s to nacionalno ureditvijo ustvarja monopol v korist javnih**

organizacij na področju izdajanja bonov, ki omogočajo pridobitev hladnih obrokov in ki jih delodajalci pod davčno ugodnimi pogoji lahko dodelijo svojim zaposlenim kot ugodnosti v naravi.

3. Madžarski se naloži plačilo stroškov.

Podpisi