ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 17ης Σεπτεμβρίου 2015 [1]

Υπόθεση C-179/14

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ουγγαρίας

«Παράβαση κράτους μέλους — Άρθρο 49 ΣΛΕΕ — Ελευθερία εγκαταστάσεως — Άρθρο 56 ΣΛΕΕ — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Οδηγία 2006/123/ΕΚ — Άρθρα 14 έως 16 — Έκδοση δελτίων σιτίσεως με ευνοϊκούς φορολογικούς όρους — Περιορισμοί — Δικαιολόγηση — Μονοπώλιο»

1. Με την υπό κρίση προσφυγή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, με τη θέσπιση νέας εθνικής νομοθεσίας, που τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2012, σχετικά με την έκδοση δελτίων γευμάτων καθώς και δελτίων δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου και διακοπών, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 14, σημείο 3, 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχεία β′ και δ′, και 3, καθώς και 16 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ [2] και από τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

2. Με το πρώτο σκέλος της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει κατ' ουσίαν ότι η νομοθεσία αυτή υποβάλλει πλέον την έκδοση της ηλεκτρονικής κάρτας Széchenyi (στο εξής: κάρτα SZÉP) σε προϋποθέσεις τέτοιας φύσεως ώστε μόνον τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που έχουν την έδρα τους στην Ουγγαρία μπορούν να εκδώσουν την κάρτα αυτή [3], πράγμα που αντιβαίνει στις διατάξεις της οδηγίας 2006/123 περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

3. Στο δεύτερο σκέλος της προσφυγής της, η Επιτροπή εκτιμά, κατ' ουσίαν, ότι η εν λόγω νομοθεσία προσκρούει και στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, στο μέτρο που παρέχει σε κοινωφελές ίδρυμα, δηλαδή στο Magyar Nemzeti Üdülesi Alapítvány (εθνικό ίδρυμα κοινωνικού τουρισμού, στο εξής: FNHV), το μονοπώλιο της εκδόσεως δελτίων που παρέχουν στους μισθωτούς επιχειρήσεως τη δυνατότητα λήψεως παροχών σε είδος, υπό τη μορφή έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων (στο εξής: δελτία Erzsébet).

4. Με τις παρούσες προτάσεις θα προτείνω, κατ' αρχάς, στο Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή, εξαιρέσει του ασαφούς λόγου που ανάγεται στην απαίτηση πενταετούς τουλάχιστον συμβατικής σχέσεως με ταμείο αλληλασφαλίσεως για την έκδοση της κάρτας SZÉP.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ L 376, σ. 36).

3 — Σημειώνω ευθύς εξ αρχής ότι η εν λόγω κάρτα μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τους μισθωτούς επιχειρήσεως για τη λήψη παροχών σε είδος υπό τη μορφή υπηρεσιών σιτίσεως, στεγάσεως ή ψυχαγωγίας.

5. Θα εκθέσω, στη συνέχεια, τους λόγους για τους οποίους εκτιμώ, πρώτον, ότι η ουγγρική νομοθεσία σχετικά με την κάρτα αυτή αντιβαίνει στα άρθρα 14, σημείο 3, 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, καθώς και 16 της οδηγίας 2006/123 και, δεύτερον, ότι η αιτίαση σχετικά με την παράβαση του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας αυτής πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

6. Τέλος, θα αναφέρω τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή όσον αφορά την αιτίαση σχετικά με τα δελτία Erzsébet.

I – **Το νομικό πλαίσιο**

Α — *Το δίκαιο της Ένωσης*

1. Η Συνθήκη ΛΕΕ

7. Το άρθρο 49, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προβλέπει τα εξής:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.»

8. Το άρθρο 56, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει τα εξής:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής.»

2. Η οδηγία 2006/123

9. Το τμήμα 2, με τον τίτλο «Απαιτήσεις που απαγορεύονται ή υπόκεινται σε αξιολόγηση», του κεφαλαίου ΙΙΙ της οδηγίας 2006/123, σχετικά με την «[ε]λευθερία εγκατάστασης των παρόχων υπηρεσιών», αποτελείται από τα άρθρα 14 και 15.

10. Το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, σχετικά με τις «[α]παιτήσεις που απαγορεύονται», προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

[...]

3) περιορισμούς στην ελευθερία επιλογής του παρόχου όσον αφορά την κύρια ή τη δευτερεύουσα εγκατάσταση και ιδίως την απαίτηση ότι ο πάροχος των υπηρεσιών πρέπει να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφος της χώρας, ή τον περιορισμό της ελευθερίας του παρόχου να επιλέγει τη μορφή της εγκατάστασης, π.χ. πρακτορείο, υποκατάστημα ή θυγατρική εταιρεία·

[...]».

11. Το άρθρο 15 της εν λόγω οδηγίας, σχετικά με τις «[α]παιτήσεις που υπόκεινται σε αξιολόγηση», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα προβλέπουν απαιτήσεις όπως εκείνες που αναφέρονται στην παράγραφο 2 και εξασφαλίζουν ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 3. Τα κράτη μέλη προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις.

2. Τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των ακόλουθων απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις:

[...]

β) απαίτηση που υποχρεώνει τον πάροχο υπηρεσιών να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή·

[...]

δ) απαιτήσεις, εκτός εκείνων που αφορούν τα ζητήματα που διέπει η οδηγία 2005/36/ΕΚ [4] ή όσων προβλέπονται από άλλες κοινοτικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας·

[...]

3. Τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, ανάλογα με την έδρα τους·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου, το ίδιο δε αποτέλεσμα να μην μπορεί να επιτευχθεί με άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα.

[...]»

12. Στο κεφάλαιο IV της οδηγίας 2006/123, με τον τίτλο «Ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών», το άρθρο 16 αυτής αφορά την «[ε]λεύθερη παροχή υπηρεσιών». Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα των παρόχων υπηρεσιών να παρέχουν υπηρεσίες σε κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό στο οποίο εδρεύουν.

Το κράτος μέλος στο οποίο παρέχεται η υπηρεσία εξασφαλίζει την ελεύθερη πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και την ελεύθερη άσκησή της στο έδαφός του.

4 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255, σ. 22).

Τα κράτη μέλη δεν εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της στο έδαφός τους από απαιτήσεις που δεν τηρούν τις ακόλουθες αρχές:

α) μη εισαγωγή διακρίσεων: οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν, άμεσα ή έμμεσα, διακρίσεις ανάλογα με την ιθαγένεια ή, όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο εδρεύουν·

β) αναγκαιότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος·

γ) αναλογικότητα: οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου στόχου και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του στόχου.

2. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε πάροχο ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντας οποιαδήποτε από τις ακόλουθες απαιτήσεις:

α) την υποχρέωση για τον πάροχο να είναι εγκατεστημένος στο έδαφός τους·

[...]

3. Το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών και δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και σύμφωνα με την παράγραφο 1 [...].

[...]»

Β — *Το ουγγρικό δίκαιο*

1. Το καθεστώς των παροχών σε είδος

13. Το άρθρο 71 του νόμου CXVII του 1995, περί φόρου εισοδήματος, παρέχει στους εργοδότες τη δυνατότητα να χορηγούν στους μισθωτούς τους παροχές σε είδος υπό ευνοϊκούς φορολογικούς όρους.

14. Το καθεστώς των εν λόγω παροχών σε είδος τροποποιήθηκε αισθητώς με τον νόμο CLVI του 2011, για την τροποποίηση ορισμένων φορολογικών νόμων και άλλων νόμων σχετικών με τους φορολογικούς αυτούς νόμους[5]. Κατά το άρθρο 477, ο νόμος αυτός τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2012. Το άρθρο 71 του νόμου περί φόρου εισοδήματος, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο CLVI του 2011, ορίζει τα εξής:

«1. Χαρακτηρίζονται ως παροχές σε είδος χορηγούμενες από τον εργοδότη στον μισθωτό:

a) το τμήμα του εισοδήματος το οποίο δεν υπερβαίνει το ποσό του ελάχιστου μισθού ανά άτομο και φορολογικό έτος και καταβάλλεται στον μισθωτό σε προσωπική βάση και για τα μέλη της οικογενείας του μέσω παραθεριστικών παροχών, που χορηγούνται στην κατοικία διακοπών που διατηρεί ο μισθωτός ή παρέχει ο εργοδότης·

b) κατ' επιλογή του εργοδότη,

5 — Στο εξής: νόμος CLVI του 2011.

ba) το τμήμα του εισοδήματος το οποίο δεν υπερβαίνει το ποσό των 12 500 ουγγρικών φιορινιών (HUF) και χορηγείται για την κατανάλωση γευμάτων η οποία πραγματοποιείται στο πλαίσιο παροχών που χαρακτηρίζονται ως παροχές εστιάσεως στον τόπο της εργασίας (στο κυλικείο), στο σημείο εστιάσεως που λειτουργεί στον χώρο του εργοδότη [περιλαμβανομένων και των επιταγών και/ή ηλεκτρονικών δελτίων που εκδίδει ο εργοδότης ή το πρόσωπο το οποίο εκμεταλλεύεται το σημείο εστιάσεως, για αποκλειστική χρήση στο σημείο εστιάσεως (στο κυλικείο) που λειτουργεί στον χώρο του εργοδότη, που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον προαναφερθέντα σκοπό και με την προαναφερθείσα αξία], και/ή

bb) επί του εισοδήματος που χορηγείται υπό τη μορφή δελτίων Erzsébet, το τμήμα του εισοδήματος που δεν υπερβαίνει τα 5 000 HUF μηνιαίως, χορηγούμενο για κάθε μήνα ή για το μέρος του μηνός της έννομης σχέσεως που αποτελεί το έρεισμα της εν λόγω παροχής (έστω αναδρομικά κατά το ίδιο φορολογικό έτος)·

c) όσον αφορά την κάρτα [SZÉP],

ca) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 225 000 HUF στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “στέγαση” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες στεγάσεως τις οποίες ρυθμίζει το [κυβερνητικό διάταγμα 55/2011, της 12ης Απριλίου 2011, που διέπει την έκδοση και τη χρήση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi [6]]·

cb) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 150 000 HUF στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “εστίαση” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες εστιάσεως τις οποίες ρυθμίζει το διάταγμα [περί της κάρτας SZÉP] και οι οποίες παρέχονται σε σημεία όπου σερβίρονται ζεστά γεύματα (περιλαμβανομένης και της εστιάσεως στον τόπο της εργασίας)·

cc) η ενίσχυση μέχρι του ανωτάτου ορίου των 75 000 HUF στο ίδιο φορολογικό έτος εάν προέρχεται από πλείονες εκδότες, καταβαλλόμενη με έμβασμα στον υπολογαριασμό “δραστηριότητες ελεύθερου χρόνου” της κάρτας, δυνάμενη να χρησιμοποιηθεί για τις υπηρεσίες που ρυθμίζονται από το διάταγμα [περί της κάρτας SZÉP] και θεωρούνται ότι εξυπηρετούν σκοπούς αναψυχής, ψυχαγωγίας και διαφυλάξεως της υγείας·

[...]».

2. Η κάρτα SZÉP

15. Το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP ορίζει τα εξής:

«Εξουσία εκδόσεως της κάρτας έχει κάθε πάροχος υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου XCVI του 1993 για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως (στο εξής: νόμος για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως) —εξαιρουμένων των φυσικών προσώπων και των παρόχων υπηρεσιών που συνδέονται με σύμβαση με τον εν λόγω πάροχο υπηρεσιών— που συνεστήθη για αόριστο ή ορισμένο χρόνο τουλάχιστον πέντε ετών από την έναρξη της εκδόσεως της κάρτας και ο οποίος, από κοινού με την ίδια εμπορική εταιρία που αναγνωρίζεται ως όμιλος εταιριών ή λειτουργεί πράγματι ως όμιλος κατά την έννοια του νόμου IV του 2006 [περί εμπορικών εταιριών], ή από κοινού

6 — Στο εξής: διάταγμα περί της κάρτας SZÉP.

με το ταμείο αλληλασφαλίσεως που ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο a, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως, με το οποίο ο πάροχος υπηρεσιών διατηρεί πενταετή τουλάχιστον συμβατική σχέση —εξαιρουμένων των δραστηριοτήτων διαχειρίσεως παρακαταθηκών και επενδύσεων—, πληροί εκάστη των κατωτέρω προϋποθέσεων:

a) διαθέτει γραφείο για την εξυπηρέτηση πελατείας σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας του οποίου ο πληθυσμός υπερβαίνει τις 35 000 κατοίκους·

b) κατά την τελευταία περατωμένη χρήση του, εξέδωσε ο ίδιος, στο πλαίσιο των υπηρεσιών πληρωμής που παρέχει, τουλάχιστον 100 000 μέσα πληρωμής πλην μετρητών·

c) διαθέτει διετή τουλάχιστον εμπειρία στον τομέα της εκδόσεως ηλεκτρονικών καρτών που παρέχουν δικαίωμα σε παροχές σε είδος κατά την έννοια του άρθρου 71 του νόμου περί φόρου εισοδήματος και εξέδωσε άνω των 25 000 δελτίων βάσει των αριθμητικών στοιχείων για την τελευταία περατωμένη χρήση του.

[...]»

16. Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως, ο πάροχος υπηρεσιών ορίζεται ως εξής:

«“πάροχος υπηρεσιών”: κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο και εμπορική εταιρία χωρίς νομική προσωπικότητα, που, επί τη βάσει της συναφθείσας με το ταμείο αλληλασφαλίσεως συμβάσεως, διενεργεί για λογαριασμό του ταμείου αυτού πράξεις που εμπίπτουν στις δραστηριότητες του ταμείου, τις καθιστούν δυνατές ή τις διευκολύνουν, ή που παρέχει ο ίδιος υπηρεσίες οι οποίες προσιδιάζουν στο ταμείο αλληλασφαλίσεως, αποκλειομένων των παρόχων υπηρεσιών ταμείων ασφαλίσεως ασθενείας [...].»

17. Το άρθρο 1 του νόμου περί εμπορικών εταιριών ορίζει τα εξής:

«1. Ο παρών νόμος ρυθμίζει τη σύσταση, την οργάνωση και τη λειτουργία των εμπορικών εταιριών που έχουν έδρα στην επικράτεια της Ουγγαρίας [...].

2. [...] επιπλέον, ο παρών νόμος ρυθμίζει τη σύσταση και τη λειτουργία των αναγνωρισμένων ομίλων εταιριών [...].»

18. Το άρθρο 2 του νόμου αυτού προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Εμπορική εταιρία είναι δυνατόν να συσταθεί μόνον υπό τη μορφή που προβλέπει ο παρών νόμος.

2. Οι ομόρρυθμες εταιρίες (ΟΕ) και οι ετερόρρυθμες εταιρίες (ΕΕ) δεν έχουν νομική προσωπικότητα. Νομική προσωπικότητα έχουν οι Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ) και οι Ανώνυμες Εταιρίες (ΑΕ).»

19. Βάσει του άρθρου 55 του νόμου αυτού:

«1. Σύμφωνα με τον νόμο περί λογιστικών στοιχείων, η εμπορική εταιρία που οφείλει να διαθέτει ενοποιημένους ετήσιους λογαριασμούς (δεσπόζουσα εταιρία) και η ανώνυμη εταιρία ή η εταιρία περιορισμένης ευθύνης στην οποία η δεσπόζουσα εταιρία ασκεί καθοριστική επιρροή κατά την έννοια του νόμου περί λογιστικών στοιχείων (ελεγχόμενη εταιρία) μπορούν να αποφασίσουν να λειτουργήσουν ως αναγνωρισμένος όμιλος εταιριών συνάπτοντας μεταξύ τους σύμβαση ελέγχου προς υλοποίηση των κοινών εμπορικών στόχων τους.

[...]

3. Η εγγραφή στο μητρώο εμπόρων και εταιριών της λειτουργίας του αναγνωρισμένου ομίλου εταιριών δεν δημιουργεί υποκείμενο δικαίου χωριστό από τις εμπορικές εταιρίες που αποτελούν τμήμα του ομίλου.»

20. Το άρθρο 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών προβλέπει τα εξής:

«Οι όροι του άρθρου 60 έχουν εφαρμογή ακόμη και στην περίπτωση ελλείψεως συμβάσεως ελέγχου και εγγραφής στο μητρώο ως αναγνωρισμένου ομίλου εταιριών, υπό την προϋπόθεση ότι, κατόπιν μακράς, αδιάλειπτης και τουλάχιστον τριετούς συνεργασίας μεταξύ της δεσπόζουσας εταιρίας και της (των) ελεγχομένης(ων) εταιρίας (εταιριών), οι εμπορικές εταιρίες που ανήκουν στον ίδιο όμιλο ασκούν τις δραστηριότητές τους στο πλαίσιο της ίδιας εμπορικής στρατηγικής και η πραγματική συμπεριφορά τους εγγυάται προβλέψιμη και ισόρροπη κατανομή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που απορρέουν από τη λειτουργία τους ως ομίλου.»

21. Το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου CXXXII του 1997, περί των υποκαταστημάτων και των εμπορικών πρακτορείων των επιχειρήσεων που έχουν την έδρα τους στην αλλοδαπή (στο εξής: νόμος περί υποκαταστημάτων), ορίζει τον όρο «υποκατάστημα» ως εξής:

«“υποκατάστημα”: κάθε μονάδα εκμεταλλεύσεως χωρίς νομική προσωπικότητα της αλλοδαπής επιχειρήσεως, διαθέτουσα εμπορική αυτονομία, η οποία ενεγράφη ως υποκατάστημα της αλλοδαπής επιχειρήσεως στο εθνικό μητρώο εμπόρων και εταιριών, ως αυτόνομη εταιρική μορφή».

3. Τα δελτία Erzsébet

22. Σύμφωνα με το άρθρο 3, σημείο 87, του νόμου περί φόρου εισοδήματος, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 5, του νόμου CLVI του 2011, τα δελτία Erzsébet ορίζονται ως εξής:

«“δελτία Erzsébet”: δελτία που εκδίδονται από το [FNHV] υπό ηλεκτρονική ή έντυπη μορφή, δυνάμενα να χρησιμοποιηθούν για την αγορά έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων [...].»

23. Τα δελτία Erzsébet εμπίπτουν στο πρόγραμμα Erzsébet, το οποίο διέπεται από τον νόμο CIII του 2012 για το πρόγραμμα Erzsébet.

24. Κατά το άρθρο 1 του νόμου αυτού:

«Το πρόγραμμα Erzsébet αποσκοπεί στον σημαντικό περιορισμό, εντός του υφισταμένου πλαισίου, του αριθμού των κοινωνικώς απροστάτευτων προσώπων, και ειδικότερα των παιδιών, που δεν έχουν τη δυνατότητα εστιάσεως περισσότερες φορές την ημέρα, υγιεινής διατροφής προσαρμοσμένης στην ηλικία τους, διατηρήσεως της υγείας τους στην κατάσταση που απαιτείται για την απόκτηση γνώσεων και της αναγκαίας αναπαύσεως για την ανάκτηση δυνάμεων.»

25. Το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, νοείται ως:

a) “πρόγραμμα Erzsébet”: κάθε πρόγραμμα και παροχή υπηρεσιών για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών που οργανώνονται και πραγματοποιούνται από το Δημόσιο ενόψει της υλοποιήσεως των στόχων που προβλέπει το άρθρο 1 και που δεν έχουν ως σκοπό τον προσπορισμό κέρδους στην αγορά·

b) “δελτία Erzsébet”: δελτία που εκδίδονται από το [FNHV], δυνάμενα να χρησιμοποιηθούν:

ba) για την αγορά έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων [...]·

2. Την εφαρμογή του προγράμματος Erzsébet διασφαλίζει το FNHV.

[...]»

26. Το FNHV είναι κοινωφελές ίδρυμα εγγεγραμμένο σε μητρώο στην Ουγγαρία. Μπορεί να χρησιμοποιεί τα περιουσιακά στοιχεία του για σκοπούς κοινωνικού τουρισμού, για την παροχή συναφών υπηρεσιών καθώς και για την εφαρμογή άλλων προγραμμάτων κοινωνικού χαρακτήρα.

27. Το άρθρο 6 του νόμου για το πρόγραμμα Erzsébet προβλέπει τα εξής:

«1. Το [FNHV] μπορεί, για την εκπλήρωση των καθηκόντων του σε σχέση με το πρόγραμμα Erzsébet, να συνάπτει συμφωνίες με οργανισμούς αστικού δικαίου, εμπορικές εταιρίες και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

2 Προς εκπλήρωση των δράσεων που ορίζονται [στον νόμο], το Δημόσιο ευνοεί την ίδρυση, την ανάπτυξη και την εκμετάλλευση ξενοδοχείων και κατασκηνώσεων που λειτουργούν ως βάση για τις δράσεις κοινωνικού τουρισμού και για ψυχαγωγικά και παιδικά προγράμματα.»

28. Το άρθρο 7 του εν λόγω νόμου αφορά την έναρξη ισχύος του.

II – **Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία**

29. Εκτιμώντας ότι, με τη θέσπιση της νέας εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τα δελτία γευμάτων, δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου και διακοπών, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 9, 10, 14, σημείο 3, 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχεία β′ και δ′, και 3, καθώς και 16 της οδηγίας 2006/123 και από τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή απηύθυνε στις 21 Ιουνίου 2012 έγγραφο οχλήσεως στο εν λόγω κράτος μέλος.

30. Με έγγραφη απάντηση της 20ής Ιουλίου 2012, η Ουγγαρία υποστήριξε ότι η θέσπιση των περιορισμών που επισημαίνει η Επιτροπή δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ταυτόχρονα, παρουσίασε προτάσεις τροποποιήσεως των διατάξεων σχετικά με την κάρτα SZÉP, προκειμένου να τις εναρμονίσει με το δίκαιο της Ένωσης. Όσον αφορά τα δελτία Erzsébet, η Ουγγαρία κοινοποίησε, στο συνημμένο στην απάντησή της υπόμνημα, τις νέες διατάξεις σχετικά με το πρόγραμμα Erzsébet και τους σκοπούς του, οι οποίες θεσπίσθηκαν τον Ιούλιο του 2012.

31. Με έγγραφο της 22ας Νοεμβρίου 2012, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Ουγγαρία, με την οποία υποστήριξε ότι η ουγγρική νομοθεσία σχετικά με την κάρτα SZÉP και τα δελτία Erzsébet δεν ήταν σύμφωνη προς τις διατάξεις που περιελάμβανε το έγγραφο οχλήσεως.

32. Με έγγραφο της 27ης Δεκεμβρίου 2012, η Ουγγαρία απήντησε στην ως άνω αιτιολογημένη γνώμη επαναλαμβάνοντας, κατ' ουσίαν, τις παρατηρήσεις που είχε διατυπώσει στο από 20 Ιουλίου 2012 έγγραφό της και εξακολουθώντας να αμφισβητεί την ύπαρξη οποιασδήποτε παραβάσεως.

33. Κρίνοντας μη ικανοποιητικές τις απαντήσεις αυτές, η Επιτροπή άσκησε, με δικόγραφο της 10ης Απριλίου 2014, την υπό κρίση προσφυγή.

III – **Τα αιτήματα των διαδίκων**

34. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει ότι η Ουγγαρία, με την εισαγωγή και τη διατήρηση σε ισχύ του συστήματος της κάρτας SZÉP που διέπεται από το διάταγμα περί της κάρτας SZÉP (και τροποποιήθηκε με τον νόμο CLVI του 2011), παρέβη την οδηγία 2006/123, καθόσον:

  — το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως, το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου περί υποκαταστημάτων καθώς και τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών, αποκλείει την έκδοση της κάρτας SZÉP από υποκαταστήματα, κατά παράβαση του άρθρου 14, σημείο 3, και του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123·

  — το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως καθώς και το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου περί υποκαταστημάτων, δεν αναγνωρίζει, προς τον σκοπό τηρήσεως των προϋποθέσεων του άρθρου 13, στοιχεία a έως c, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, τη δραστηριότητα των ομίλων των οποίων η μητρική εταιρία δεν έχει συσταθεί κατά το ουγγρικό δίκαιο και του οποίου τα μέλη δεν λειτουργούν υπό τις εταιρικές μορφές του ουγγρικού δικαίου, κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β', και 3, της οδηγίας 2006/123·

  — το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, και 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως καθώς και το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου περί υποκαταστημάτων, παρέχει τη δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας SZÉP μόνο στις τράπεζες και στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι μόνον οι οργανισμοί αυτοί είναι δυνατόν να πληρούν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο εν λόγω άρθρο 13, κατά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ', και 3, της οδηγίας 2006/123·

  — το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP αντιβαίνει στο άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123, στο μέτρο που επιβάλλει, για την έκδοση της κάρτας SZÉP, την ύπαρξη εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία·

— επικουρικώς, εφόσον κριθεί ότι οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123, των οποίων έγινε μνεία στην πρώτη περίπτωση, δεν καλύπτουν τις εθνικές διατάξεις των οποίων έγινε μνεία στην ίδια περίπτωση, να κρίνει ότι το σύστημα της κάρτας SZÉP που διέπεται από το διάταγμα περί της κάρτας SZÉP αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ·

— να κρίνει ότι το σύστημα των δελτίων Erzsébet που διέπεται από τον νόμο CLVI του 2011 και από τον νόμο CIII του 2012, για τη δημιουργία μονοπωλίου υπέρ δημοσίων οργανισμών στον τομέα της εκδόσεως των δελτίων κρύων γευμάτων, οι οποίοι τέθηκαν σε ισχύ χωρίς την πρόβλεψη κατάλληλων μεταβατικών περιόδων και μέτρων, αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, στο μέτρο που τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 477 του νόμου CLVI του 2011 καθώς και τα άρθρα 2, παράγραφοι 1 και 2, 6 και 7 του νόμου CIII του 2012 προβλέπουν δυσανάλογους περιορισμούς·

— να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.

35. Η Ουγγαρία ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής ως αβάσιμη όσον αφορά το σύστημα της κάρτας SZÉP και ως απαράδεκτη όσον αφορά το σύστημα των δελτίων Erzsébet.

— επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη όσον αφορά τα δύο αυτά συστήματα.

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

IV – **Η προσφυγή**

Α — *Επί του παραδεκτού*

1. Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

36. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Ουγγαρία προβάλλει το απαράδεκτο της αιτιάσεως όσον αφορά τα δελτία Erzsébet, με το αιτιολογικό ότι το σχετικό σημείο των αιτημάτων της Επιτροπής είναι αμφίσημο.

37. Κατά την Ουγγαρία, πρώτον, το εν λόγω σημείο των αιτημάτων αναφέρεται εσφαλμένως στα «άρθρα 1 και 5» του νόμου CLVI του 2011 αντί για το άρθρο 1, παράγραφος 5, αυτού. Η Ουγγαρία υποστηρίζει, δεύτερον, ότι δεν αντιλαμβάνεται για ποιους λόγους το άρθρο 477 του νόμου αυτού καθώς και οι διατάξεις σχετικά με τον νόμο για το πρόγραμμα Erzsébet, δηλαδή τα άρθρα 2, παράγραφοι 1 και 2, 6, παράγραφοι 1 και 2, και 7, των οποίων γίνεται μνεία στα αιτήματα του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής, συνιστούν παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Η Ουγγαρία επισημαίνει, τρίτον, ότι, υπό το πρίσμα των εθνικών διατάξεων που παραθέτει η Επιτροπή, φαίνεται ότι βάλλεται το σύνολο της νομοθεσίας σχετικά με το πρόγραμμα Erzsébet, πράγμα που αντιφάσκει με τη θέση της Επιτροπής ότι το δικόγραφο της προσφυγής δεν αφορά τις δράσεις κοινωνικής πολιτικής που τέθηκαν σε εφαρμογή στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού.

38. Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

2. Εκτίμηση

39. Αφού εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ, όπως η Επιτροπή, ότι οι λόγοι απαραδέκτου σχετικά με τη νομοθεσία που αφορά τα δελτία Erzsébet πρέπει να απορριφθούν, θα εξετάσω το παραδεκτό των αιτιάσεων όσον αφορά τη νομοθεσία σχετικά με την κάρτα SZÉP.

α) Επί του παραδεκτού της αιτιάσεως σχετικά με τα δελτία Erzsébet

40. Πρώτον, διαπιστώνω ότι η Επιτροπή, με το υπόμνημα απαντήσεως, αναγνώρισε το σφάλμα στο οποίο υπέπεσε ως προς την παραπομπή στον νόμο CLVI του 2011, αναφέροντας ότι η ορθή παραπομπή είναι όχι στα άρθρα 1 και 5 του νόμου αυτού, αλλά στο άρθρο 1, παράγραφος 5, αυτού. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή υπέβαλε χωριστό διορθωτικό έγγραφο (corrigendum) όσον αφορά το σημείο αυτό. Εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι το σφάλμα αυτό δεν δημιουργεί πρόβλημα για την ορθή ερμηνεία του δικογράφου.

41. Δεύτερον, εκτιμώ ότι από το σημείο 74 του δικογράφου της προσφυγής προκύπτει αναμφιβόλως ότι η προσφυγή της Επιτροπής αφορά μία μόνο πτυχή της ουγγρικής νομοθεσίας σχετικά με τα δελτία Erzsébet και όχι το σύνολο των δράσεων κοινωνικής πολιτικής που τίθενται σε εφαρμογή στο πλαίσιο του προγράμματος Erzsébet. Πράγματι, στο εν λόγω σημείο 74, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η προσφυγή «αφορά το σύστημα των δελτίων Erzsébet μόνο στο μέτρο που αυτό προβλέπει ότι η συμμετοχή του εργοδότη στην αγορά έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παροχή σε είδος παρά μόνον εάν η αγορά αυτή πραγματοποιείται μέσω των δελτίων Erzsébet».

42. Συναφώς, μου φαίνεται κρίσιμη η παραπομπή που περιλαμβάνεται στα αιτήματα του δικογράφου της προσφυγής στους δύο εθνικούς νόμους που εγκαθιδρύουν το νέο αυτό σύστημα των δελτίων Erzsébet, και ακριβέστερα σε ορισμένες εθνικές διατάξεις σχετικές, ιδίως, με τον ορισμό των δελτίων αυτών και την έναρξη ισχύος του συστήματος.

43. Επιπλέον, εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι, δυνάμει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, η Ουγγαρία θα έπρεπε ήδη από το στάδιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας να επισημάνει ενδεχόμενες ασυνέπειες όσον αφορά τις εθνικές διατάξεις κατά των οποίων βάλλει η Επιτροπή.

44. Εν πάση περιπτώσει, θεωρώ ότι η αιτίαση σχετικά με τα δελτία Erzsébet, όπως εκτίθεται στα αιτήματα του δικογράφου της προσφυγής, δεν εμπόδισε την Ουγγαρία να προβάλει τα επιχειρήματά της και, επομένως, δεν περιόρισε τα δικαιώματά της άμυνας. Συναφώς, σημειώνω ότι η Ουγγαρία θεώρησε, μεταξύ άλλων, στο υπόμνημα ανταπαντήσεως, ότι «[ήταν] δυνατόν να προβληθούν ουσιαστικά επιχειρήματα κατά των αιτιάσεων της Επιτροπής» [7].

45. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων στοιχείων, φρονώ ότι η προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή όσον αφορά την αιτίαση σχετικά με το σύστημα των δελτίων Erzsébet.

β) Επί του παραδεκτού των αιτιάσεων σχετικά με την κάρτα SZÉP

46. Από την ανάγνωση του δικογράφου της προσφυγής προκύπτουν ασάφειες όσον αφορά ορισμένες αιτιάσεις σχετικά με τη νομοθεσία περί της κάρτας SZÉP, ιδίως λόγω ασυνέπειας μεταξύ του ιδίου του κειμένου της προσφυγής και των αιτημάτων που περιλαμβάνει.

47. Συναφώς επισημαίνω ότι, στο δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η απαίτηση ότι μια επιχείρηση μπορεί να πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP συνάπτοντας σύμβαση με ταμείο αλληλασφαλίσεως, υπό τον όρο ότι η συμβατική αυτή σχέση διαρκεί επί πέντε τουλάχιστον έτη, «[αντιβαίνει] στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, διότι [περιορίζει] χωρίς σοβαρό λόγο τον κύκλο των επιχειρήσεων που μπορούν να εκδώσουν την κάρτα SZÉP» [8]. Όμως, στα αιτήματα του δικογράφου της προσφυγής δεν γίνεται πλέον μνεία του λόγου αυτού.

48. Ερωτηθείσα επί του σημείου αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, κατά την άποψή της, η προϋπόθεση αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 και, κατά συνέπεια, θα πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Επιπλέον, εκτίμησε ότι η εν λόγω προϋπόθεση, θεωρούμενη από κοινού με τις άλλες προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, καλύπτεται από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123, το οποίο απαγορεύει τις απαιτήσεις που περιορίζουν την πρόσβαση στην οικεία δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους λόγω της ειδικής φύσεως της δραστηριότητας. Κατά την Επιτροπή, η τρίτη αιτίαση των αιτημάτων της προσφυγής αφορά έμμεσα τον λόγο αυτόν.

7 — Σημείο 6.

8 — Σημείο 64.

49. Εκτός του ότι η αιτιολογία της Επιτροπής είναι πολύ συνοπτική όσον αφορά την εν λόγω προβαλλόμενη παράβαση, διαπιστώνω ότι δεν πληροί ούτε τις προϋποθέσεις όσον αφορά τη συνοχή και την ακρίβεια, όπως αυτές προκύπτουν από πάγια νομολογία επί του νυν άρθρου 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου[9].

50. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο πρέπει να προσδιορίζει το αντικείμενο της διαφοράς και να περιέχει συνοπτική έκθεση των ισχυρισμών, τούτο δε κατά τρόπο «αρκούντως σαφή και ακριβή», προκειμένου να είναι σε θέση ο αντίδικος να προετοιμάσει την άμυνά του και το Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Επομένως, τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται μια προσφυγή πρέπει να προκύπτουν κατά τρόπο εύλογο και κατανοητό από το ίδιο το κείμενο του δικογράφου της προσφυγής, τα δε αιτήματα που περιλαμβάνει το δικόγραφο αυτό πρέπει να είναι διατυπωμένα κατά τρόπο μη διφορούμενο, ούτως ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος είτε να αποφανθεί το Δικαστήριο ultra petita είτε να παραλείψει να αποφανθεί επί κάποιας αιτιάσεως[10].

51. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι απαιτήσεις αυτές, που απορρέουν από το άρθρο 120, στοιχείο γ′, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αυτεπάγγελτης εξετάσεως[11].

52. Προσθέτω ότι το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι, «στο πλαίσιο προσφυγής ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, *οι αιτιάσεις πρέπει να εκτίθενται στην προσφυγή κατά τρόπο συνεπή και ακριβή*, έτσι ώστε να παρέχουν στο κράτος μέλος και στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να αντιληφθούν επακριβώς τη σημασία της προσαπτόμενης παραβάσεως του δικαίου της Ένωσης, στοιχείο που συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου το μεν εν λόγω κράτος να μπορέσει να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς ισχυρισμούς του, το δε Δικαστήριο να διαπιστώσει την ύπαρξη της προβαλλομένης παραβάσεως»[12].

53. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων σκέψεων, φρονώ ότι η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να κριθεί απαράδεκτη όσον αφορά τον λόγο σχετικά με την απαίτηση πενταετούς τουλάχιστον συμβατικής σχέσεως με ταμείο αλληλασφαλίσεως, όπως αυτή ρυθμίζεται στο άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP.

Β — *Επί της ουσίας*

54. Πριν εξετάσω την αιτίαση σχετικά με τα δελτία Erzsébet, θα εξετάσω τις αιτιάσεις σχετικά με την κάρτα SZÉP.

9 — Δυνάμει της διατάξεως αυτής, το δικόγραφο της προσφυγής που αναφέρεται στο άρθρο 21 του Οργανισμού περιέχει το αντικείμενο της διαφοράς, τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που προβάλλονται καθώς και συνοπτική έκθεση των εν λόγω ισχυρισμών.

10 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-211/08, EU:C:2010:340, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)·Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-458/08, EU:C:2010:692, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-678/13, EU:C:2015:358, σκέψη 16 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Εσθονίας (C-39/10, EU:C:2012:282, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Επιτροπή κατά Πολωνίας (C-281/11, EU:C:2013:855, σκέψεις 121 έως 123). Βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Τσεχίας (C-343/08, EU:C:2010:14, σκέψη 25).

12 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-375/10, EU:C:2011:184, σκέψη 11 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η υπογράμμιση δική μου.

1. Οι αιτιάσεις σχετικά με την κάρτα SZÉP

α) Η δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2006/123

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

55. Στο δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή θεωρεί ότι η συμβατότητα της ουγγρικής νομοθεσίας σχετικά με την κάρτα SZÉP προς το δίκαιο της Ένωσης θα πρέπει να εκτιμηθεί, πρωτίστως, υπό το πρίσμα της οδηγίας 2006/123. Μόνον εάν η οδηγία δεν ετύγχανε εφαρμογής θα έπρεπε, κατά την Επιτροπή, να εξετασθεί η συμβατότητα της νομοθεσίας αυτής προς το δίκαιο της Ένωσης υπό το πρίσμα των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

56. Κατά την Επιτροπή, η οδηγία 2006/123 τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής, στο μέτρο που η έκδοση και η χρησιμοποίηση της κάρτας SZÉP δεν συνιστά υπηρεσία που αποκλείστηκε ρητώς από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής. Πράγματι, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το διάταγμα περί της κάρτας SZÉP δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ούτε ως ρύθμιση του «τομέα της φορολογίας», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123[13], ούτε ως ρύθμιση «χρηματοοικονομικ[ής] υπηρεσί[ας]», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της εν λόγω οδηγίας[14].

57. Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η Ουγγαρία είχε θέσει εν αμφιβόλω, στο πλαίσιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας, την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123, θεωρώντας ότι η δραστηριότητα της εκδόσεως και της χρησιμοποιήσεως της κάρτας SZÉP, όπως προκύπτει από την επίμαχη εθνική νομοθεσία, συνιστά χρηματοοικονομική υπηρεσία και εκφεύγει, κατά συνέπεια, του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

ii) Εκτίμηση

58. Εκτιμώ, όπως ακριβώς η Επιτροπή, ότι δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123, τούτο δε για τους εξής λόγους.

59. Πρώτον, επισημαίνω ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 ορίσθηκε αρνητικά[15], δηλαδή η οδηγία εφαρμόζεται στις υπηρεσίες που παρέχουν οι πάροχοι που είναι εγκατεστημένοι εντός κράτους μέλους[16], εξαιρουμένων εκείνων που αποκλείσθηκαν ρητώς από την εν λόγω οδηγία.

60. Φρονώ, όπως η Επιτροπή, ότι η δραστηριότητα εκδόσεως της κάρτας SZÉP δεν εμπίπτει στον φορολογικό τομέα, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, και δεν συνιστά χρηματοοικονομική υπηρεσία αφορώσα τις πληρωμές, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας αυτής, οπότε αυτή τυγχάνει εφαρμογής στην υπό κρίση προσφυγή.

13 — Δυνάμει της διατάξεως αυτής, η εν λόγω οδηγία «δεν εφαρμόζεται στον τομέα της φορολογίας».

14 — Η διάταξη αυτή προβλέπει ότι η οδηγία 2006/123 δεν εφαρμόζεται «στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, όπως αυτές που αφορούν τράπεζες, πιστώσεις, ασφαλίσεις και αντασφαλίσεις, επαγγελματικές ή προσωπικές συντάξεις, χρεόγραφα, επενδύσεις, ταμεία, πληρωμές, συμβουλές επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων των υπηρεσιών που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι της οδηγίας 2006/48/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 2006, σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριότητας πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ L 177, σ. 1)]».

15 — Βλ. Chabaud, L., «La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2», *La directive «services»*, Βρυξέλλες, Bruylant, 2011, σ. 35, ιδίως σ. 39.

16 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

61. Όσον αφορά τον φορολογικό τομέα, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις δεν αφορούν τις παροχές σε είδος ή τις κατά κυριολεξία φορολογικές πτυχές του συστήματος της κάρτας SZÉP, αλλά μόνο τη δραστηριότητα εκδόσεως της κάρτας αυτής, η οποία δίδει, άλλωστε, δικαίωμα σε παροχές σε είδος. Επομένως, το αντικείμενο των εθνικών αυτών διατάξεων δεν εμπίπτει στον φορολογικό τομέα.

62. Όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της ως «χρηματοοικονομικής υπηρεσίας», σημειώνω, όπως η Επιτροπή, ότι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο a, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, η κάρτα SZÉP «αποσκοπεί αποκλειστικά στην ταυτοποίηση του μισθωτού που τυγχάνει της ενισχύσεως, των μελών της οικογένειάς του, του εργοδότη του καθώς και του παρόχου των υπηρεσιών, και δεν προσφέρεται για την αποθήκευση ηλεκτρονικού χρήματος ούτε για τη διενέργεια απευθείας πράξεων πληρωμών». Στο πλαίσιο αυτό, η δραστηριότητα της εκδόσεως της κάρτας αυτής δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «χρηματοοικονομική υπηρεσία» που αφορά τις πληρωμές.

63. Δεύτερον, θεωρώ, όπως η Επιτροπή, ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται μέσω εργαλείων όπως η κάρτα SZÉP δεν διέπονται από άλλη ρύθμιση της Ένωσης που αφορά ειδικά τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει εύστοχα ότι ούτε η οδηγία 2007/64/ΕΚ[17] ούτε η οδηγία 2009/110/ΕΚ[18] καλύπτουν τη δραστηριότητα εκδόσεως καρτών όμοιων με την κάρτα SZÉP.

64. Πάντως, ο αποκλεισμός των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 εξηγείται λόγω της υπάρξεως ειδικών διατάξεων του δικαίου της Ένωσης στον τομέα αυτόν[19].

65. Εξάλλου, ενώ η Ουγγαρία υποστήριξε, κατά την προ της προσφυγής διαδικασία, ότι η κάρτα SZÉP μπορούσε να θεωρηθεί ως χρηματοοικονομική υπηρεσία, δεν διακρίνω πλέον κανένα ίχνος του επιχειρήματος αυτού στα υπομνήματα που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου.

66. Επομένως, εφόσον δεν καλύπτεται από ειδική νομοθετική ρύθμιση στον τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών και δεν εμπίπτει στον φορολογικό τομέα, η εν προκειμένω επίμαχη δραστηριότητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

67. Υπό το πρίσμα του συνόλου των ανωτέρω στοιχείων, φρονώ ότι η οδηγία αυτή τυγχάνει εφαρμογής.

68. Οι διάδικοι δεν ήγειραν το ζήτημα κατά πόσον με την οδηγία 2006/123 πραγματοποιήθηκε εξαντλητική εναρμόνιση. Συνιστά όμως αναγκαίο προαπαιτούμενο, όπως και το ζήτημα της εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

17 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2007, για τις υπηρεσίες πληρωμών στην εσωτερική αγορά, την τροποποίηση των οδηγιών 97/7/ΕΚ, 2002/65/ΕΚ, 2005/60/ΕΚ και 2006/48/ΕΚ, και την κατάργηση της οδηγίας 97/5/ΕΚ (ΕΕ L 319, σ. 1). Βλ. άρθρο 3, στοιχείο ια', της οδηγίας 2007/64.

18 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Σεπτεμβρίου 2009, για την ανάληψη, άσκηση και προληπτική εποπτεία της δραστηριότητας ιδρύματος ηλεκτρονικού χρήματος, την τροποποίηση των οδηγιών 2005/60/ΕΚ και 2006/48/ΕΚ και την κατάργηση της οδηγίας 2000/46/ΕΚ (ΕΕ L 267, σ. 7). Το άρθρο 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/110 παραπέμπει στο άρθρο 3, στοιχείο ια', της οδηγίας 2007/64.

19 — Πολλοί συγγραφείς υποστηρίζουν ότι, όσον αφορά τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, έχει εφαρμογή το αξίωμα Specialia generalibus derogant. Επομένως, η οδηγία 2006/123 συνιστά τον γενικό νόμο που εφαρμόζεται όταν δεν υφίσταται καμία άλλη ειδική νομοθεσία. Βλ., μεταξύ άλλων, Chabaud, L., όπ.π., σ. 39 και 40. Κατ' εμέ, την ανάλυση αυτή επιρρωννύει η αιτιολογική σκέψη 18 της οδηγίας 2006/123. Πράγματι, κατά την πρώτη περίοδο της αιτιολογικής αυτής σκέψεως, «[ο]ι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες θα πρέπει να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας [αυτής], δεδομένου ότι οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν αντικείμενο ειδικής κοινοτικής νομοθεσίας που έχει ως στόχο, όπως και η [εν λόγω] οδηγία, τη δημιουργία πραγματικής εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών».

69. Πράγματι, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, όταν ένας τομέας αποτέλεσε αντικείμενο εξαντλητικής εναρμονίσεως στο επίπεδο της Ένωσης, κάθε σχετικό με αυτόν εθνικό μέτρο πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα όχι τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, αλλά αυτές του εν λόγω μέτρου εναρμονίσεως[20]. Η διαπίστωση εξαντλητικής εναρμονίσεως σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι δεν είναι δυνατή η προσφυγή στους δικαιολογητικούς λόγους που δεν καλύπτει η οδηγία 2006/123, δηλαδή στους δικαιολογητικούς λόγους που προβλέπονται ρητώς στα άρθρα 52 ΣΛΕΕ και 62 ΣΛΕΕ ή ακόμη σε ορισμένους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που ανέπτυξε η νομολογία[21].

70. Το ζήτημα αυτό αποτέλεσε αντικείμενο θεωρητικών συζητήσεων[22].

71. Προσφάτως[23] το Δικαστήριο αποφάνθηκε για πρώτη φορά επί του ζητήματος αυτού, κρίνοντας ότι «ερμηνεία του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, κατά την οποία επιτρέπεται στα κράτη μέλη να δικαιολογούν, βάσει του πρωτογενούς δικαίου, απαίτηση που απαγορεύεται από το άρθρο της 14, θα καθιστούσε τη διάταξη αυτή άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας αναιρώντας, εν τέλει, την *στοχοθετημένη εναρμόνιση* που προβλέπει η εν λόγω οδηγία»[24].

72. Ως προς το σημείο αυτό, το Δικαστήριο ακολούθησε τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón επί της υποθέσεως που οδήγησε στην έκδοση της ως άνω αποφάσεως[25]. Κατά τον γενικό εισαγγελέα, «[μ]ολονότι η οδηγία [2006/123], λόγω της φύσεώς της ως οριζοντίου μέσου που καταλαμβάνει ευρύ φάσμα υπηρεσιών (όσες δεν εξαιρούνται ρητώς από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της), δεν επιδιώκει την εναρμόνιση, γενικώς, της καθ' ύλην ρυθμίσεως των διαφορετικών υπηρεσιών σε εθνικό επίπεδο, υπάρχουν εντούτοις συγκεκριμένες πτυχές ως προς τις οποίες πραγματοποιεί όντως πλήρη *σημειακή* εναρμόνιση»[26]. Προσέθεσε ότι μια τέτοια πλήρης, σημειακή εναρμόνιση πραγματοποιήθηκε με τα άρθρα 14 και 16 της εν λόγω οδηγίας[27].

73. Επομένως, κατά το Δικαστήριο, με την οδηγία 2006/123 πραγματοποιήθηκε εξαντλητική εναρμόνιση όσον αφορά το άρθρο 14 σχετικά με την ελεύθερη εγκατάσταση για τις υπηρεσίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Φρονώ ότι η ίδια λύση πρέπει να γίνει δεκτή για τα άρθρα 15 και 16 της οδηγίας αυτής. Πράγματι, όπως για το άρθρο 14 της εν λόγω οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης καθιέρωσε κατάλογο με τις περιοριστικές απαιτήσεις που πρέπει να απαλειφθούν από την εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών[28].

74. Επομένως, η εξέταση της συμβατότητας της επίμαχης ουγγρικής νομοθεσίας προς το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να πραγματοποιηθεί υπό το πρίσμα της οδηγίας 2006/123.

20 — Βλ. απόφαση UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

21 — Βλ., ιδίως, Lemaire, C., «La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?», *Revue Europe*, Ιούνιος 2007, αριθ. 6, dossier 10, σ. 15, σημείο 42, και Huglo, J.-G., «Droit d'établissement et libre prestation de services», *Jurisclasseur Europe*, Fascicule 710, σημεία 7, 73 και 101.

22 — Βλ., ιδίως, Huglo, J.-G., όπ.π., σημεία 7, 55, 73, 99 και 101· Lemaire, C., όπ.π., σημείο 42, και Hatzopoulos, V., «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *Cahiers de droit européen*, αριθ. 3-4, 2007, σ. 299, ιδίως σ. 323 και 324.

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

24 — Σκέψη 37. Η υπογράμμιση δική μου.

25 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Σημείο 22 των προτάσεων αυτών. Βλ., ήδη υπό την έννοια αυτή, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Duomo Gpa κ.λπ. (C-357/10 έως C-359/10, EU:C:2011:736, σημείο 61). Συναφώς, σημειώνω ότι, στην πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά [COM(2004) 2 τελικό], η Επιτροπή διαπίστωσε ότι η πρόταση αυτή στηρίζεται σε «εναρμόνιση επικεντρωμένη σε συγκεκριμένα σημεία» και ότι η εναρμόνιση αυτή αφορά, μεταξύ άλλων, την κατάργηση ορισμένων ειδών απαιτήσεων (σ. 9 και 10).

27 — Σημείο 24 των προτάσεων αυτών.

28 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Duomo Gpa κ.λπ. (C-357/10 έως C-359/10, EU:C:2011:736, σημείο 61) και Hatzopoulos, V., όπ.π., σ. 351, σημείο 3.1.2.1.3.

β) Ο προσδιορισμός της οικείας θεμελιώδους ελευθερίας

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

75. Ενώ η Επιτροπή εκτιμά ότι η σχετική με την κάρτα SZÉP ουγγρική νομοθεσία θα πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η Ουγγαρία εκτιμά, αντιθέτως, ότι κρίσιμη είναι μόνον η εκτίμηση με γνώμονα την ελευθερία εγκαταστάσεως.

76. Πράγματι, η Ουγγαρία διατείνεται ότι η έκδοση της κάρτας αυτής μπορεί να γίνει μόνον από εταιρία που διαθέτει εγκατάσταση στο έδαφος του κράτους μέλους του τόπου παροχής των υπηρεσιών.

77. Συναφώς, η Ουγγαρία θεωρεί ότι οι εκδότες καρτών SZÉP θα πρέπει να συνδέονται οργανικά με την οικονομική και κοινωνική ζωή της Ουγγαρίας, πράγμα που δεν νοείται στην περίπτωση υπηρεσίας που παρέχεται προσωρινά. Επιπλέον, αναφέρει ότι το επιχείρημα της Επιτροπής σχετικά με τη διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών, ότι δηλαδή η κάρτα SZÉP μπορεί να επαναφορτισθεί εξ αποστάσεως ή ότι η αναγκαία υποδομή για τη λειτουργία του συστήματος μπορεί να δημιουργηθεί χωρίς φυσική παρουσία στην Ουγγαρία, ισχύει σε εντελώς θεωρητικό επίπεδο. Η Ουγγαρία προσθέτει ότι η περίπτωση παροχής υπηρεσιών από όμορα κράτη και παροχής υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο είναι ανέφικτη και παραγνωρίζει την ίδια τη λογική της κάρτας SZÉP, η οποία απαιτεί να υπάρχουν πάροχοι που τη δέχονται στο σύνολο της ουγγρικής επικράτειας.

ii) Εκτίμηση

78. Αντίθετα προς την Ουγγαρία, εκτιμώ ότι το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP θα πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα τόσο των άρθρων της οδηγίας 2006/123 σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως όσο και αυτών σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

79. Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, «[ό]σον αφορά την οριοθέτηση των αντίστοιχων πεδίων εφαρμογής των αρχών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, επισημαίνεται ότι το καθοριστικό στοιχείο είναι το αν ο επιχειρηματίας είναι εγκατεστημένος στο κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχει την επίμαχη υπηρεσία [...]. Όταν ο επιχειρηματίας είναι εγκατεστημένος στο κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχει τις υπηρεσίες, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης εγκαταστάσεως, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο [49 ΣΛΕΕ]. Όταν απεναντίας ο επιχειρηματίας δεν είναι εγκατεστημένος εντός του κράτους μέλους προορισμού, παρέχει τις υπηρεσίες του σε διασυνοριακό επίπεδο και εμπίπτει στην αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που προβλέπεται στο άρθρο [56 ΣΛΕΕ]» [29].

80. Επισημαίνω ότι η οδηγία 2006/123 προχώρησε σε κωδικοποίηση της νομολογίας αυτής [30], οπότε οι αρχές αυτές εφαρμόζονται και στο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

81. Επομένως, για να καθοριστεί αν η δραστηριότητα επιχειρηματία πρέπει να εμπίπτει στην ελευθερία εγκαταστάσεως, που προβλέπεται στα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας 2006/123, ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, που προβλέπεται στο άρθρο 16 αυτής, πρέπει κατ' αρχάς να εξετασθεί αν ο επιχειρηματίας είναι εγκατεστημένος ή όχι ή αν έχει την πρόθεση να εγκατασταθεί εντός κράτους μέλους άλλου από το κράτος μέλος προελεύσεως.

29 — Βλ. απόφαση Duomo Gpa κ.λπ. (C-357/10 έως C-359/10, EU:C:2012:283, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-514/03, EU:C:2006:63, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 77 της οδηγίας αυτής.

82. Εν προκειμένω, όπως διαπιστώνει η Επιτροπή, η οποία μάλιστα δεν αντικρούστηκε επ' αυτού από την Ουγγαρία, οι προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP εφαρμόζονται αδιακρίτως τόσο στις εγκατεστημένες στην Ουγγαρία επιχειρήσεις όσο και στις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη εκτός της Ουγγαρίας.

83. Συναφώς, επισημαίνω ότι οι προϋποθέσεις αυτές έχουν, κατ' ουσίαν, ως συνέπεια να απαιτούν «μόνιμη εγκατάσταση» στην Ουγγαρία για κάθε επιχείρηση που επιθυμεί να εκδίδει την κάρτα SZÉP.

84. Κατ' εμέ, η απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως θα μπορούσε να εμπίπτει στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών «και» στην ελευθερία εγκαταστάσεως [31]. Πράγματι, η ως άνω απαίτηση εμπίπτει στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στην περίπτωση που ο οικείος επιχειρηματίας δεν είναι εγκατεστημένος στην Ουγγαρία και επιθυμεί να παράσχει την επίμαχη υπηρεσία διασυνοριακώς. Αντιθέτως, στην περίπτωση που ο οικείος επιχειρηματίας διαθέτει δευτερεύουσα εγκατάσταση στην Ουγγαρία ή έχει την πρόθεση να εγκατασταθεί στο εν λόγω κράτος μέλος, η ίδια αυτή απαίτηση εμπίπτει στην ελευθερία εγκαταστάσεως [32].

85. Επιπλέον, δεν με πείθει η επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας που υποστηρίζει ότι, λόγω της περιπλοκότητας της δραστηριότητας εκδόσεως της κάρτας SZÉP, ο εκδότης θα πρέπει να συνδέεται οργανικά με την οικονομική και κοινωνική ζωή της Ουγγαρίας, οπότε είναι ανέφικτη η διασυνοριακή παροχή.

86. Πράγματι, εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι, αφενός, μια επιχείρηση εγκατεστημένη εντός κράτους μέλους εκτός της Ουγγαρίας, η οποία θα αποφάσιζε να εκδώσει την κάρτα SZÉP εντός αυτού του κράτους μέλους, έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει εκεί την αναγκαία υποδομή για την εκπλήρωση της παροχής της και δεν μπορεί να υποχρεωθεί να εγκατασταθεί στο εν λόγω κράτος προς τον σκοπό αυτόν [33] και, αφετέρου, δεν μπορεί να αποκλεισθεί εν προκειμένω το ενδεχόμενο οι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη εκτός της Ουγγαρίας επιχειρήσεις να ενδιαφέρονται να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή στην Ουγγαρία.

87. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων στοιχείων, θεωρώ ότι, ανάλογα με την υπό εξέταση περίπτωση, μπορεί να θίγεται είτε η μία είτε η άλλη ελευθερία. Θα εξηγήσω ότι η απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία συνιστά, κατά τη γνώμη μου, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, παράβαση των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας 2006/123.

88. Πριν εξετάσω την πρώτη αιτίαση, παρατηρώ ότι, τόσο στο έγγραφο οχλήσεως όσο και στην αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή είχε υποστηρίξει ότι το ουγγρικό σύστημα της κάρτας SZÉP προσκρούει στα άρθρα 9 και 10 της οδηγίας αυτής. Δεδομένου ότι η παράβαση αυτή δεν προβάλλεται πλέον στο δικόγραφο της προσφυγής, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι εγκαταλείφθηκε από την Επιτροπή, η οποία περιορίζει έτσι το αντικείμενο της προσφυγής, πράγμα που προφανώς δεν συνιστά λόγο απαραδέκτου [34].

31 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-514/03, EU:C:2006:63, σκέψη 22).

32 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, σκέψη 46).

33 — Βλ. υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-145/99, EU:C:2002:142, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Βουλγαρίας (C-198/12, EU:C:2014:1316, σκέψη 16 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

γ) Επί της πρώτης αιτιάσεως, που αντλείται από παράβαση των άρθρων 14, σημείο 3, και 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123

89. Διαπιστώνω εκ προοιμίου ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, όσον αφορά την πρώτη αιτίαση σχετικά με την εξαίρεση υποκαταστημάτων αλλοδαπής εταιρίας, συντρέχει παράβαση μόνο του άρθρου 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123. Πράγματι, η Επιτροπή δεν επανέλαβε την αναφορά στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής. Η εκτίμησή μας θα περιοριστεί, επομένως, στην προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 14, σημείο 3, της εν λόγω οδηγίας.

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

90. Στο δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP συνεπάγεται δυσμενή διάκριση και συνιστά παράβαση του άρθρου 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123, στο μέτρο που το εν λόγω άρθρο 13 απαγορεύει στα ουγγρικά υποκαταστήματα αλλοδαπών εμπορικών εταιριών να εκδώσουν την κάρτα SZÉP.

91. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123 απαγορεύει σαφώς, χωρίς δυνατότητα δικαιολογήσεως, να υπόκειται η πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή η άσκησή της στο ουγγρικό έδαφος σε απαίτηση που περιορίζει την ελευθερία του παρόχου να επιλέξει μεταξύ κύριας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως.

92. Κατά την Ουγγαρία, η εξαίρεση των υποκαταστημάτων των αλλοδαπών εταιριών δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που γίνονται δεκτοί στη νομολογία του Δικαστηρίου και στην οδηγία 2006/123, δηλαδή την προστασία των καταναλωτών ή των προσώπων που κάνουν χρήση υπηρεσιών[35] και την προστασία των πιστωτών. Πράγματι, μόνον οι επιχειρήσεις που έχουν ενσωματωθεί προσηκόντως στην οικονομική ζωή της Ουγγαρίας θα μπορούσαν να ασκήσουν τη δραστηριότητα της εκδόσεως καρτών SZÉP, πράγμα που σημαίνει ότι πρέπει να πρόκειται για εγκατεστημένες στην Ουγγαρία επιχειρήσεις.

ii) Εκτίμηση

93. Από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι η πρώτη αιτίαση στηρίζεται στην εκ μέρους της Επιτροπής ερμηνεία του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τον νόμο για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως και με τον νόμο περί υποκαταστημάτων, κατά την οποία ένα υποκατάστημα αλλοδαπής επιχειρήσεως δεν μπορεί να καλύπτεται από τον ορισμό του «παρόχου υπηρεσιών» και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να εκδώσει την κάρτα SZÉP. Δεδομένου ότι η ερμηνεία αυτή δεν αμφισβητήθηκε από την Ουγγαρία, θεωρώ ότι είναι ορθή.

94. Εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι το γεγονός ότι ένα υποκατάστημα αλλοδαπής επιχειρήσεως δεν μπορεί να εκδώσει την κάρτα SZÉP συνιστά περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως υπό την έννοια του άρθρου 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123.

95. Πράγματι, η εν λόγω αλλοδαπή επιχείρηση θα μπορούσε να εκδώσει την κάρτα αυτή μόνον εάν δημιουργούσε κύρια εγκατάσταση στην Ουγγαρία. Μια τέτοια προϋπόθεση απαγορεύεται όμως ρητώς από τη διάταξη αυτή.

35 — Αναφέρει ότι «οι καταναλωτές ή τα πρόσωπα που κάνουν χρήση των υπηρεσιών είναι οι μισθωτοί που διαθέτουν κάρτα SZÉP».

96. Υπενθυμίζω ότι, δυνάμει της διατάξεως αυτής, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εξαρτήσουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από απαίτηση που περιορίζει την ελευθερία του παρόχου να επιλέξει μεταξύ κύριας ή δευτερεύουσας εγκαταστάσεως, ιδίως από την υποχρέωση του παρόχου να έχει την κύρια εγκατάστασή του στο έδαφός τους.

97. Επιπλέον, κανένας δικαιολογητικός λόγος που προβάλλει η Ουγγαρία δεν μπορεί να γίνει δεκτός, δεδομένου ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 δεν μπορούν να δικαιολογηθούν [36].

98. Όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο, η αδυναμία δικαιολογήσεως απορρέει τόσο από το γράμμα του άρθρου 14 όσο και από την όλη οικονομία της οδηγίας 2006/123 [37].

99. Αφενός, ο τίτλος του άρθρου 14 δηλώνει ότι οι απαιτήσεις που απαριθμούνται στα σημεία του 1 έως 8 «απαγορεύονται» [38].

100. Αφετέρου, η όλη οικονομία της οδηγίας 2006/123 στηρίζεται, όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, σε σαφή διάκριση μεταξύ των απαιτήσεων που απαγορεύονται και των απαιτήσεων που υπόκεινται σε αξιολόγηση. Οι πρώτες διέπονται από το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, ενώ οι δεύτερες αποτελούν αντικείμενο των κανόνων του άρθρου 15 [39].

101. Η αξιολόγηση που προβλέπεται στο άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123 συνίσταται, για τα κράτη μέλη, στο να εξετάσουν, κατ' αρχάς, αν το νομικό τους σύστημα προβλέπει οποιαδήποτε από τις απαιτήσεις που απαριθμούνται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού και, στη συνέχεια, να διασφαλίσουν ότι οι απαιτήσεις αυτές πληρούν τις προϋποθέσεις της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας που απαριθμούνται στην παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου [40].

102. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 ορίζει την έννοια της αναγκαιότητας. Έτσι, μια απαίτηση της παραγράφου 2 του άρθρου αυτού πρέπει να θεωρείται αναγκαία εάν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

103. Η δυνατότητα αυτή, όμως, δεν προβλέπεται για τις «απαγορευόμενες» απαιτήσεις οι οποίες απαριθμούνται στο άρθρο 14 της οδηγίας 2006/123 [41].

104. Κατά συνέπεια, η απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, η οποία παρακωλύει το ουγγρικό υποκατάστημα αλλοδαπής εταιρίας να εκδώσει την κάρτα SZÉP, προσκρούει στο άρθρο 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123.

105. Επομένως, η πρώτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

36 — Βλ. απόφαση Rina Services και Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, σκέψη 28).

37 — Όπ.π. (σκέψη 29).

38 — Όπ.π. (σκέψη 30).

39 — Όπ.π. (σκέψη 31).

40 — Όπ.π. (σκέψη 32).

41 — Όπ.π. (σκέψη 35).

δ) Επί της δεύτερης αιτιάσεως, η οποία αντλείται από παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β′, και 3, της οδηγίας 2006/123

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

106. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, δυνάμει του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, μια επιχείρηση πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο αυτό όχι μόνον ατομικά, αλλά και από κοινού με όμιλο εταιριών που αναγνωρίζεται από τον νόμο περί εμπορικών εταιριών.

107. Το άρθρο όμως αυτό, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, παράγραφος 1, 2, παράγραφος 1, 55, παράγραφοι 1 και 3, καθώς και 64 του νόμου περί εμπορικών εταιριών, καθιστά δυνατό για μια επιχείρηση να πληροί από κοινού με τέτοιο όμιλο εταιριών τις προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας SZÉP μόνον εάν οι εμπορικές εταιρίες του ομίλου έχουν συσταθεί σύμφωνα με το ουγγρικό δίκαιο, έχουν την έδρα τους στην ουγγρική επικράτεια και λειτουργούν υπό τη μορφή ανωνύμων εταιριών ή εταιριών περιορισμένης ευθύνης.

108. Επομένως, κατά την Επιτροπή, μια επιχείρηση δεν μπορεί να πληροί τις προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας SZÉP, που αναγράφονται στο άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, συνεργαζόμενη με εμπορική εταιρία εγκατεστημένη σε κράτος μέλος εκτός της Ουγγαρίας. Η ίδια διαπίστωση επιβάλλεται και στην περίπτωση κατά την οποία οι επιχειρήσεις μέλη του ομίλου έχουν την εταιρική έδρα τους στην Ουγγαρία και έχουν συσταθεί κατά το ουγγρικό δίκαιο, αλλά δεν λειτουργούν υπό τη νομική μορφή ανωνύμων εταιριών ή εταιριών περιορισμένης ευθύνης.

109. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι απαιτήσεις αυτές είναι αντίθετες προς το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2006/123, το οποίο προβλέπει ότι μια επιχείρηση δεν μπορεί να υποχρεωθεί να έχει συγκεκριμένη νομική μορφή. Επιπλέον, εκτιμά ότι τέτοιες απαιτήσεις συνεπάγονται δυσμενή διάκριση και ότι η Ουγγαρία ούτε τις δικαιολόγησε ούτε απέδειξε την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά τους, οπότε θα πρέπει να θεωρηθούν αντίθετες προς το άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.

110. Κατά την Ουγγαρία, οι περιορισμοί σχετικά με τους ομίλους επιχειρήσεων δικαιολογούνται από τους ήδη εκτεθέντες επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

ii) Εκτίμηση

111. Στην περίπτωση κατά την οποία ο πάροχος πληροί τις προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας SZÉP από κοινού με άλλη επιχείρηση και, επομένως, ως όμιλος εταιριών[42], αντιβαίνει στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β′, της οδηγίας 2006/123 το γεγονός ότι απαιτείται από τις εμπορικές εταιρίες, μέλη του ομίλου αυτού, περιλαμβανομένης και της μητρικής εταιρίας, να έχουν συσταθεί κατά το ουγγρικό δίκαιο, πράγμα που σημαίνει ότι διαθέτουν εταιρική έδρα στην Ουγγαρία και ότι έχουν τη νομική μορφή ανωνύμων εταιριών ή εταιριών περιορισμένης ευθύνης;

112. Σημειώνω ότι από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι οι δύο αυτές απαιτήσεις, σχετικά, πρώτον, με την εταιρική έδρα και, δεύτερον, με τη συγκεκριμένη νομική μορφή, εμπίπτουν στο άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, καθώς και 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών.

42 — Επισημαίνω ότι η Ουγγαρία τόνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η κατάσταση αυτή θα παρουσιαζόταν μόνον εάν ο πάροχος δεν μπορούσε να ανταποκριθεί ατομικά στις απαιτήσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP.

113. Μολονότι εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι οι εν λόγω απαιτήσεις δεν συνάδουν προς την οδηγία 2006/123, δεν μπορώ να συμφωνήσω, αντιθέτως, με την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής που υιοθετεί η Επιτροπή, στο μέτρο που εντάσσει και τις δύο απαιτήσεις στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως αυτής.

114. Κατ' εμέ, οι δύο αυτές απαιτήσεις πρέπει να αναλυθούν χωριστά. Αντίθετα προς την Επιτροπή, εκτιμώ ότι η απαίτηση που συνδέεται με την εταιρική έδρα δεν εμπίπτει στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της ως άνω οδηγίας, αλλά στο άρθρο 14, σημείο 1, ή στο άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', αυτής, ανάλογα με το αν η εμπορική εταιρία του οικείου ομίλου εταιριών επιθυμεί να εγκατασταθεί στην Ουγγαρία ή να παράσχει την επίμαχη υπηρεσία διασυνοριακώς.

115. Η εκτίμησή μου θα περιορισθεί, επομένως, στην εξέταση της απαιτήσεως που αφορά τη νομική μορφή όπως την αναπτύσσει η Επιτροπή στο δικόγραφο της προσφυγής της.

116. Διαπιστώνω, όπως η Επιτροπή, ότι η απαίτηση κατά την οποία οι επιχειρήσεις που λειτουργούν ως όμιλος εταιριών πρέπει να έχουν συσταθεί με τη νομική μορφή ανωνύμων εταιριών ή εταιριών περιορισμένης ευθύνης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 [43].

117. Όπως εύστοχα επισημαίνει η Επιτροπή, η απαίτηση αυτή καθιστά αδύνατο για τις επιχειρήσεις να τηρήσουν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της κάρτας SZÉP στηριζόμενες στην εμπειρία που απέκτησε μια εμπορική εταιρία που έχει νομική μορφή διαφορετική από την προβλεπόμενη στο ουγγρικό δίκαιο και αποκλείει ακόμη και τις επιχειρήσεις που έχουν την εταιρική έδρα τους στην Ουγγαρία, αλλά δεν λειτουργούν με την απαιτούμενη μορφή.

118. Είμαι της γνώμης ότι μια τέτοια απαίτηση συνιστά σοβαρό εμπόδιο στην εγκατάσταση παρόχων από κράτη μέλη εκτός της Ουγγαρίας, δεδομένου ότι θα μπορούσε να τους υποχρεώσει να αλλάξουν τη νομική μορφή ή τη δομή τους [44].

119. Από το υπόμνημα αντικρούσεως συνάγεται ότι η Ουγγαρία δεν αμφισβητεί τον περιοριστικό χαρακτήρα της απαιτήσεως αυτής. Εκτιμά, αντιθέτως, ότι δικαιολογείται από την προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών, χωρίς να παρέχει περαιτέρω διευκρινίσεις όσον αφορά την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά της. Πράγματι, η Ουγγαρία υποστηρίζει απλώς ότι μόνον οι επιχειρήσεις που έχουν συσταθεί με τη νομική μορφή ανωνύμων εταιριών η εταιριών περιορισμένης ευθύνης διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρία και υποδομή για την άσκηση της δραστηριότητας εκδόσεως της κάρτας SZÉP και για την τήρηση των εγγυήσεων που συνδέονται με τη φύση της δραστηριότητας αυτής.

120. Μολονότι οι λόγοι αυτοί ενδέχεται να συνιστούν επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 3, στοιχείο β', της οδηγίας 2006/123 [45], που δικαιολογούν την απαίτηση συγκεκριμένης νομικής μορφής, θεωρώ ότι μια τέτοια απαίτηση δεν είναι κατάλληλη για την επίτευξη των επιδιωκομένων σκοπών. Πράγματι, οι εγγενείς στη δραστηριότητα

43 — Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει σε πολλές αποφάσεις του την περιοριστική φύση της προϋποθέσεως αυτής [βλ. ιδίως, υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 32)·Gambelli κ.λπ. (C-243/01, EU:C:2003:597, σκέψη 48)·Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-171/02, EU:C:2004:270, σκέψεις 41 έως 44), καθώς και Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-514/03, EU:C:2006:63, σκέψη 31)].

44 — Βλ. εγχειρίδιο εφαρμογής της οδηγίας για τις «υπηρεσίες», γαλλική απόδοση στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf. Σημειώνω ότι δεν πρόκειται για νομικά δεσμευτικό κείμενο, αλλά για κείμενο που μπορεί να αποτελέσει βοήθημα για την ερμηνεία της οδηγίας 2006/123.

45 — Η έννοια των «επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος», που περιλαμβάνεται στη διάταξη αυτή, ορίζεται στην αιτιολογική σκέψη 40 της εν λόγω οδηγίας, η οποία αφορά, μεταξύ άλλων, την προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών.

των επιχειρήσεων που εκδίδουν κάρτες κίνδυνοι που περιγράφονται από την Ουγγαρία, όπως η αφερεγγυότητά τους, δεν συνδέονται άμεσα με τη νομική μορφή των επιχειρήσεων αυτών[46]. Επομένως, δεν αντιλαμβάνομαι γιατί η απαίτηση αυτή είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών.

121. Υπό τις συνθήκες αυτές, η δεύτερη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή, στο μέτρο που αφορά την απαίτηση σχετικά με τη συγκεκριμένη νομική μορφή.

ε) Επί της τρίτης αιτιάσεως, που αντλείται από παράβαση του άρθρου 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο δ′, και 3, της οδηγίας 2006/123

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

122. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τα άρθρα 1, 2, παράγραφοι 1 και 2, 55, παράγραφοι 1 και 3, καθώς και 64, παράγραφος 1, του νόμου περί εμπορικών εταιριών, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο d, του νόμου για τα ταμεία αλληλασφαλίσεως και το άρθρο 2, στοιχείο b, του νόμου περί υποκαταστημάτων, παρέχει τη δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας SZÉP μόνο στις τράπεζες και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που έχουν εγκατάσταση στην ουγγρική αγορά, δηλαδή σε τρεις τράπεζες που έχουν την εταιρική έδρα τους στην Ουγγαρία, οι οποίες είναι οι μόνες που μπορούν να τηρήσουν τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP.

123. Κατά την Επιτροπή, το ως άνω άρθρο περιορίζει την πρόσβαση στην οικεία δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών μόνο σε συγκεκριμένους παρόχους λόγω της ειδικής φύσεως της δραστηριότητας και αντιβαίνει, κατά συνέπεια, στο άρθρο 15, παράγραφοι 2, στοιχείο δ′, και 3, της οδηγίας 2006/123, στο μέτρο που οι εν λόγω προϋποθέσεις εκδόσεως εισάγουν έμμεσα διακρίσεις και δεν είναι ούτε αναγκαίες ούτε σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας.

124. Όσον αφορά τον χαρακτήρα του μέτρου ως εισάγοντος εμμέσως διακρίσεις, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι προϋποθέσεις εκδόσεως που προβλέπει το άρθρο 13, στοιχεία b και c, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, σχετικά, αντιστοίχως, με την έκδοση από τον πάροχο τουλάχιστον 100 000 μέσων πληρωμής εκτός των μετρητών κατά την τελευταία περατωμένη χρήση και με διετή τουλάχιστον εμπειρία στον τομέα της εκδόσεως ηλεκτρονικών τίτλων στην ουγγρική αγορά, αποκλείουν την είσοδο νέων επιχειρήσεων στην οικεία αγορά και δεν είναι δυνατόν να τηρηθούν παρά μόνον από επιχειρήσεις που ήδη δραστηριοποιούνται στην ουγγρική αγορά.

125. Όσον αφορά τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος που επικαλείται η Ουγγαρία για να δικαιολογήσει τους περιορισμούς αυτούς, δηλαδή την προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, θεωρούμενοι μεμονωμένως, συνάδουν προς τη νομολογία του Δικαστηρίου και προς το άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123.

126. Όμως, κατά την Επιτροπή, οι λόγοι αυτοί δεν συνάδουν προς τις επιταγές περί αναγκαιότητας και αναλογικότητας. Συναφώς, θεωρεί, μεταξύ άλλων, πρώτον, ότι η Ουγγαρία δεν κατέδειξε κατά πόσον η νέα της νομοθεσία συνιστά απάντηση στα συγκεκριμένα προβλήματα τα οποία ανέκυψαν υπό το καθεστώς της προηγούμενης νομοθεσίας, δεύτερον, ότι, στην πλειονότητα των κρατών μελών, η έκδοση τίτλων όμοιων προς την κάρτα SZÉP δεν είχε εξαρτηθεί από παρεμφερείς απαιτήσεις, τρίτον, ότι η προστασία των καταναλωτών και των πιστωτών κατά των κινδύνων αφερεγγυότητας και αναποτελεσματικότητας των εκδοτών της κάρτας αυτής θα μπορούσε να διασφαλιστεί με λιγότερο δεσμευτικά μέτρα, όπως, για παράδειγμα, με συστήματα εποπτείας των εκδοτών, διαχειρίσεως της καταθέσεως των ποσών που τίθενται σε κυκλοφορία, συστήματα τραπεζικών εγγυήσεων, με την

46 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-514/03, EU:C:2006:63, σκέψη 32).

εφαρμογή υπηρεσίας τηλεφωνικών κλήσεων και την πρόσληψη εμπορικών αντιπροσώπων, τέταρτον, ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι απαίτηση παρεμφερής προς αυτή σχετικά με τη λειτουργία γραφείου εντός όλων των δήμων που έχουν πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων ήταν αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης[47] και, πέμπτον, ότι ακόμη και τα πιστωτικά ιδρύματα δεν υπόκεινται σε τόσο αυστηρές προϋποθέσεις.

127. Η Ουγγαρία υπενθυμίζει, πρώτον, ότι οι αυστηρές προϋποθέσεις εκδόσεως που εφαρμόζονται στην κάρτα SZÉP δικαιολογούνται από τους ήδη μνημονευθέντες επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.

128. Η Ουγγαρία διευκρινίζει, στη συνέχεια, ότι οι κίνδυνοι όσον αφορά τη λειτουργία του συστήματος της κάρτας αυτής, ιδίως ο κίνδυνος της αφερεγγυότητας, επικεντρώνονται στον εκδότη της εν λόγω κάρτας[48]. Πράγματι, για την καλύτερη προστασία του εργοδότη, του μισθωτού και του αποδέκτη της κάρτας SZÉP, ήταν αναγκαία η θέσπιση ρυθμίσεως με αυστηρές προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας αυτής. Εξάλλου, κατά την Ουγγαρία, η αναγκαιότητα αυτή δεν μπορεί να τεθεί εν αμφιβόλω από το γεγονός ότι άλλα κράτη μέλη δεν επιβάλλουν τόσο αυστηρές προϋποθέσεις.

129. Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η Ουγγαρία επισημαίνει ότι οι προϋποθέσεις εκδόσεως θεσπίστηκαν λαμβανομένου υπόψη, ιδίως, της αναμενόμενης απηχήσεως του συστήματος των καρτών SZÉP. Κατά την Ουγγαρία, λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών αριθμητικών στοιχείων, οι εν λόγω προϋποθέσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ούτε μη αναγκαίες ούτε δυσανάλογες[49].

130. Τέλος, η Ουγγαρία απαριθμεί τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι οι προϋποθέσεις εκδόσεως που προβλέπει το άρθρο 13, στοιχεία a έως c, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP είναι δικαιολογημένες και τηρούν τις επιταγές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

131. Όσον αφορά την απαίτηση για τον εκδότη της κάρτας SZÉP ή τον όμιλο επιχειρήσεων στον οποίον ανήκει να διαθέτει γραφείο για την εξυπηρέτηση της πελατείας σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας που έχει πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων[50], η οποία προβλέπεται στο άρθρο 13, στοιχείο a, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, η Ουγγαρία διευκρινίζει ότι αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι κάθε δικαιούχος της κάρτας αυτής έχει τη δυνατότητα να θέτει ερωτήσεις σε σχέση με την εν λόγω κάρτα μέσω προσωπικής επαφής, κοντά στην κατοικία του.

132. Όσον αφορά την απαίτηση του άρθρου 13, στοιχείο b, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, κατά την οποία ο εκδότης της κάρτας SZÉP ή ο όμιλος εταιριών στον οποίο ανήκει πρέπει να έχει εκδώσει, κατά τη διάρκεια της τελευταίας περατωμένης χρήσεώς του, τουλάχιστον 100 000 μέσα πληρωμής εκτός από μετρητά στο πλαίσιο των υπηρεσιών πληρωμής που παρέχει, η Ουγγαρία

47 — Η Επιτροπή αναφέρεται στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-465/05, EU:C:2007:781, σκέψεις 87 και 88 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48 — Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Ουγγαρία διευκρινίζει ότι, στη λειτουργία της κάρτας SZÉP, τον καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει η επιχείρηση που εκδίδει την κάρτα αυτή. Πράγματι, εάν ένας εργοδότης αποφασίσει να χορηγήσει στους μισθωτούς του την κάρτα SZÉP με τις παροχές που αυτή συνεπάγεται, συνάπτει σύμβαση με μία ή πλείονες επιχειρήσεις που εκδίδουν την κάρτα αυτή και τους αναφέρει την αξία των παροχών που χορηγούνται στους μισθωτούς. Οι εκδότες της εν λόγω κάρτας ανοίγουν ονομαστικό μητρώο ηλεκτρονικών τίτλων και εγγράφουν σε αυτό τα ποσά που αντιστοιχούν στις οδηγίες του εργοδότη. Όταν παρέχεται στους μισθωτούς, στη συνέχεια, υπηρεσία με την κάρτα SZÉP, η αντιπαροχή για την υπηρεσία καταβάλλεται από τον εκδότη της κάρτας μερικές ημέρες αργότερα στα πρόσωπα που αποδέχονται την κάρτα αυτή. Η Ουγγαρία υπογραμμίζει ότι, στο σύστημα αυτό, η κυκλοφορία του χρήματος δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με τη συνεργασία του εκδότη. Προσθέτει ότι, εάν ο εκδότης ήθελε καταστεί αφερέγγυος, εξαφανίζονται και τα χρήματα των μισθωτών, εφόσον αυτοί δεν διαθέτουν παρά τίτλους, οι οποίοι δεν έχουν αφεαυτών καμία χρηματοοικονομική αξία και όσοι αποδέχονται την κάρτα SZÉP δεν λαμβάνουν την αντιπαροχή των ήδη παρασχεθεισών υπηρεσιών.

49 — Από το υπόμνημα αντικρούσεως της Ουγγαρίας προκύπτει ότι, στο τέλος του Απριλίου του 2014, 970 000 άτομα διέθεταν κάρτα SZÉP και 22 000 κάρτες είχαν διανεμηθεί από τις επιχειρήσεις που τις εκδίδουν σε συγγενείς των μισθωτών. Το 2013, οι εργοδότες κατέβαλαν 68 δισεκατομμύρια ουγγρικά φιορίνια (HUF) (227 εκατομμύρια ευρώ) στις κάρτες SZÉP. Οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν με τις κάρτες αυτές το 2013 ανήλθαν σε 68 δισεκατομμύρια HUF (227 εκατομμύρια ευρώ), ποσό που αντιστοιχεί σε τουλάχιστον 20 εκατομμύρια συναλλαγές. Οι εκδότριες επιχειρήσεις έχουν συνάψει, μέχρι τώρα, 55 000 συμβάσεις με υπηρεσίες που δέχονται τις κάρτες SZÉP.

50 — Στο υπόμνημα απαντήσεως, η Ουγγαρία διευκρινίζει ότι στην επικράτειά της υπάρχουν 25 πόλεις με πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων.

θεωρεί, μεταξύ άλλων, ότι, λαμβανομένων υπόψη των σημαντικών ποσών που διακινούνται μέσω της κάρτας αυτής, μόνον οι επιχειρήσεις που διαθέτουν σταθερή χρηματοοικονομική βάση και συγκεκριμένη εμπειρία στη διαχείριση σημαντικών ποσών και στην έκδοση μέσων πληρωμής εκτός των μετρητών θα μπορούσαν να εκδώσουν την κάρτα αυτή.

133. Όσον αφορά την απαίτηση του άρθρου 13, στοιχείο c, του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, που προβλέπει ότι ο εκδότης πρέπει να έχει εκδώσει άνω των 25 000 δελτίων κατά το προηγούμενο έτος και πρέπει να διαθέτει διετή τουλάχιστον εμπειρία στην εν λόγω δραστηριότητα, η Ουγγαρία τονίζει ότι κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται ότι ο εκδότης έχει εμπειρία στη λειτουργία ηλεκτρονικών δελτίων πανομοιότυπων προς τις κάρτες SZÉP.

ii) Εκτίμηση

134. Κατ' αρχάς, σημειώνω ότι η Επιτροπή αναφέρεται ρητώς στις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τις άλλες εθνικές διατάξεις των οποίων γίνεται μνεία στο δικόγραφο της προσφυγής της. Πράγματι, με την τρίτη αιτίασή της, δεν αναφέρεται μόνο στις προϋποθέσεις εκδόσεως που προβλέπονται ειδικά στα σημεία a έως c του εν λόγω άρθρου 13, αλλά και στις προϋποθέσεις που ήδη εξετάσθηκαν σχετικά με την ανάγκη να διαθέτει ο πάροχος κύρια εγκατάσταση στην Ουγγαρία για να μπορεί να εκδίδει, ατομικά ή ως μέλος ομίλου εταιριών, την κάρτα SZÉP. Επομένως, η αιτίαση αυτή αφορά τις απαιτήσεις στο σύνολό τους.

135. Εκτιμώ, στη συνέχεια, όπως η Επιτροπή, ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, θεωρούμενες από κοινού, συνιστούν όχι άμεση αλλά έμμεση δυσμενή διάκριση, βασιζόμενη στον τόπο της εταιρικής έδρας.

136. Συναφώς, σημειώνω ότι καμία από τις προμνημονευθείσες προϋποθέσεις δεν περιορίζει ρητώς τη δραστηριότητα εκδόσεως των καρτών SZÉP μόνο στις εταιρίες που έχουν την έδρα τους στην Ουγγαρία και, επομένως, δεν πρόκειται για άμεση διάκριση.

137. Εντούτοις, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει, χωρίς αυτό να αμφισβητείται από την Ουγγαρία, ότι μόνον οι χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις με έδρα στην Ουγγαρία είναι σε θέση, de facto, να τηρήσουν τις προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP.

138. Στο μέτρο που πρόκειται για προϋποθέσεις που εισάγουν εμμέσως δυσμενείς διακρίσεις στηριζόμενες στον τόπο της εταιρικής έδρας, οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν να συνιστούν απαιτήσεις που περιορίζουν την πρόσβαση στη σχετική δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους λόγω της ειδικής φύσεως της δραστηριότητας, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123. Πράγματι, η διάταξη αυτή αφορά μόνο τις «απαιτήσεις που δεν εισάγουν διακρίσεις» [51].

139. Επομένως, φρονώ ότι οι εν λόγω προϋποθέσεις, θεωρούμενες από κοινού, δεν εμπίπτουν στην εν λόγω διάταξη, αλλά στο άρθρο 14, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123, το οποίο απαγορεύει, μεταξύ άλλων, τις απαιτήσεις που εισάγουν διακρίσεις και βασίζονται έμμεσα στον τόπο της έδρας της εταιρίας [52].

51 — Σημειώνω ότι το άρθρο 15 της οδηγίας αυτής αναφέρει δύο φορές ότι εφαρμόζεται μόνο στις απαιτήσεις που δεν εισάγουν διακρίσεις. Πράγματι, κατά την παράγραφο 2, στοιχείο δ', τα κράτη μέλη εξετάζουν κατά πόσον τα νομικά τους συστήματα εξαρτούν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή την άσκησή της από την τήρηση των «απαιτήσεων που δεν εισάγουν διακρίσεις», οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας. Ομοίως, στην παράγραφο 3, στοιχείο α', του άρθρου 15 διευκρινίζεται ότι τα κράτη μέλη ελέγχουν εάν οι απαιτήσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 πληρούν την προϋπόθεση της «μη εισαγωγής διακρίσεων», κατά την οποία οι απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις ανάλογα με την έδρα των εταιριών.

52 — Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι, όταν οι απαιτήσεις του άρθρου 15 της οδηγίας αυτής εισάγουν διακρίσεις, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 14 αυτής και πρέπει να θεωρηθούν αυτοδικαίως ως μη σύννομες. Βλ., υπό την έννοια αυτή, D'Acunto, S., «Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points», *Revue du droit de l'Union européenne*, αριθ. 2-2007, σ. 261, ιδίως σ. 291.

140. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων σκέψεων, εκτιμώ ότι η Επιτροπή προέβη σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123, το οποίο δεν μπορεί εν προκειμένω να τύχει εφαρμογής.

141. Ακόμη πάντως και αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η διάταξη αυτή τυγχάνει εφαρμογής, εκτιμώ ότι η δραστηριότητα εκδόσεως δελτίων γευμάτων καθώς και δελτίων δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου και διακοπών δεν έχει χαρακτήρα «ειδικής φύσεως» ο οποίος θα καθιστούσε αναγκαίο τον περιορισμό της προσβάσεως στη δραστηριότητα αυτή σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών. Πράγματι, η έκδοση των δελτίων αυτών συνιστά, σε κράτη μέλη εκτός της Ουγγαρίας, δραστηριότητα που ασκείται συνήθως από οικονομικούς φορείς του ιδιωτικού τομέα που δεν είναι χρηματοπιστωτικά ιδρύματα [53].

142. Υπό τις συνθήκες αυτές, η τρίτη αιτίαση πρέπει επίσης να απορριφθεί ως αβάσιμη.

στ) Επί της τέταρτης αιτιάσεως, η οποία αντλείται από παράβαση του άρθρου 16 της οδηγίας 2006/123

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

143. Αντίθετα προς την Ουγγαρία, η Επιτροπή θεωρεί ότι το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123 τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής. Συναφώς, διαπιστώνει ότι η κάρτα SZÉP θα μπορούσε να εκδοθεί από επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος μέλος εκτός της Ουγγαρίας με την άσκηση, ιδίως, του δικαιώματός της να χρησιμοποιήσει εντός της ουγγρικής επικράτειας την αναγκαία υποδομή για την εκπλήρωση της παροχής της. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, μια τέτοια επιχείρηση θα μπορούσε επίσης να παρέχει τις υπηρεσίες της διασυνοριακώς χωρίς να διαθέτει σημαντική υποδομή στην Ουγγαρία.

144. Κατά την Επιτροπή, προβλέποντας ότι ο εκδότης της κάρτας SZÉP πρέπει να διαθέτει μόνιμη εγκατάσταση στην Ουγγαρία, το άρθρο 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP αντιβαίνει στο άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123, στο μέτρο που η εν λόγω απαίτηση δεν συνάδει προς τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας, όπως απαριθμούνται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής.

ii) Εκτίμηση

145. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP έχουν ως συνέπεια, όπως ήδη διαπίστωσα, να επιβάλλουν στον πάροχο ο οποίος επιθυμεί να εκδώσει την κάρτα SZÉP την υποχρέωση να διαθέτει μόνιμη εγκατάσταση στην Ουγγαρία. Πράγματι, υπενθυμίζω ότι μόνον οι επιχειρήσεις που έχουν την «εταιρική έδρα» τους στην Ουγγαρία και διαθέτουν, μεταξύ άλλων, «γραφείο» για την εξυπηρέτηση της πελατείας σε κάθε δήμο της Ουγγαρίας που έχει πληθυσμό άνω των 35 000 κατοίκων μπορούν να εκδώσουν την κάρτα αυτή.

146. Συνιστά η ως άνω απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία περιορισμό απαγορευόμενο από το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123;

147. Κατ' εμέ, στο ερώτημα αυτό επιβάλλεται καταφατική απάντηση.

148. Πρώτον, διαπιστώνω ότι το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 απαγορεύει ρητώς την απαίτηση αυτή.

53 — Παρατηρώ ότι, μεταξύ άλλων, στο Βέλγιο και στη Γαλλία οι οικονομικοί φορείς του ιδιωτικού τομέα προτείνουν πανομοιότυπες υπηρεσίες.

149. Πράγματι, δυνάμει της διατάξεως αυτής, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να περιορίσουν την ελευθερία παροχής υπηρεσιών παρόχου ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, επιβάλλοντάς του την υποχρέωση να είναι «εγκατεστημένος» στο έδαφός τους.

150. Σημειώνω, συναφώς, ότι η έννοια της εγκαταστάσεως, όπως προβλέπεται στην οδηγία 2006/123, συνιστά ευρεία έννοια, δυνάμενη να καλύψει τόσο τις επιχειρήσεις που έχουν την εταιρική έδρα τους στο κράτος μέλος προορισμού και, επομένως, τις κύριες εγκαταστάσεις, όσο και τις δευτερεύουσες εγκαταστάσεις οι οποίες έχουν, για παράδειγμα, τη νομική μορφή γραφείου.

151. Πράγματι, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 37 και το άρθρο 4, σημείο 5, της οδηγίας, η έννοια αυτή υποδηλώνει, κατ' αρχάς, την πραγματική άσκηση οικονομικής δραστηριότητας με τη δημιουργία σταθερής εγκαταστάσεως και για αόριστο χρονικό διάστημα. Η αιτιολογική αυτή σκέψη διευκρινίζει, στη συνέχεια, μεταξύ άλλων, ότι αυτή η προϋπόθεση μπορεί να πληρούται επίσης όταν μια εταιρία ιδρύεται για ορισμένη περίοδο. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη διαλαμβάνει, τέλος, ότι μια εγκατάσταση δεν είναι ανάγκη να έχει τη μορφή θυγατρικής, υποκαταστήματος ή πρακτορείου. Μπορεί να αποτελείται από γραφείο που το διαχειρίζεται το προσωπικό του παρόχου ή ένα πρόσωπο ανεξάρτητο μεν, αλλά εξουσιοδοτημένο να ενεργεί σε μόνιμη βάση για την επιχείρηση, όπως θα συνέβαινε στην περίπτωση πρακτορείου.

152. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων στοιχείων, θεωρώ ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 13 του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, οι οποίες εξαρτούν την έκδοση της κάρτας SZÉP από την απαίτηση διατηρήσεως εταιρικής έδρας και πλειόνων γραφείων στην Ουγγαρία, εμπίπτουν στο άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 και πρέπει να θεωρηθούν ότι απαγορεύονται επί τη βάσει της διατάξεως αυτής.

153. Δεύτερον, σημειώνω ότι, κατά τη νομολογία, μια τέτοια απαίτηση ισοδυναμεί με άρνηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [54].

154. Πράγματι, η προϋπόθεση να είναι η επιχείρηση εγκατεστημένη εντός του κράτους μέλους προορισμού αντιβαίνει ευθέως στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στον βαθμό που καθιστά αδύνατη την παροχή, στο εν λόγω κράτος μέλος, υπηρεσιών από επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη [55]. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις που επιθυμούν να εκδώσουν την κάρτα SZÉP στην Ουγγαρία είναι υποχρεωμένες είτε να παραιτηθούν από την παροχή αυτή είτε να δημιουργήσουν στην ουγγρική επικράτεια μόνιμη εγκατάσταση, πράγμα που καταλήγει να τους επιβάλλει την υποχρέωση σταθερής και διαρκούς ασκήσεως της εν λόγω επαγγελματικής δραστηριότητας στην Ουγγαρία [56].

155. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων σκέψεων, διαπιστώνω ότι η απαίτηση την οποία αφορά το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2006/123 συνιστά ένα από τα παραδείγματα απαιτήσεων που ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να επιβάλει στην περίπτωση υπηρεσιών παρεχόμενων στο έδαφός του από επιχείρηση εδρεύουσα σε άλλο κράτος μέλος, το οποίο άλλωστε έχει ήδη κριθεί από το Δικαστήριο ασύμβατο προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

54 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-101/94, EU:C:1996:221, σκέψη 31)·Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-439/99, EU:C:2002:14, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-518/09, EU:C:2011:501, σκέψη 71).

55 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-257/05, EU:C:2006:785, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-465/05, EU:C:2007:781, σκέψη 84 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-546/07, EU:C:2010:25, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-518/09, EU:C:2011:501, σκέψη 71 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

56 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-518/09, EU:C:2011:501, σκέψη 70).

156. Κατ' εμέ, το άρθρο 16, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123 συνιστά, όπως το άρθρο 14 της οδηγίας αυτής, «κατάλογο απαγορευμένων ρητρών» και περιέχει, κατά συνέπεια, ορισμένες απαιτήσεις οι οποίες απαγορεύονται αφεαυτών [57].

157. Πράγματι, εφόσον η νομολογία ήδη έκρινε τις απαιτήσεις αυτές αντίθετες προς το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, υπάρχει ισχυρό τεκμήριο ότι δεν μπορούν να δικαιολογηθούν βάσει του ενός εκ των τεσσάρων σκοπών δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 16, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας [58], δεδομένου ότι δεν τηρούν την αρχή της αναλογικότητας [59].

158. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 16, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 δεν εφαρμόζεται στις απαιτήσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, αυτής, οπότε η απαίτηση εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία δεν μπορεί να δικαιολογηθεί.

159. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι, υποχρεώνοντας τις επιχειρήσεις να διαθέτουν μόνιμη εγκατάσταση στο έδαφός της, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 16 της οδηγίας 2006/123.

160. Επομένως, η τέταρτη αιτίαση πρέπει να γίνει δεκτή.

ζ) Επί της παραβάσεως των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ

i) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

161. Στο δικόγραφο της προσφυγής της η Επιτροπή επισημαίνει επικουρικώς ότι, εάν κριθεί ότι η οδηγία 2006/123 δεν έχει εφαρμογή, οι εθνικές διατάξεις σχετικά με τις προϋποθέσεις εκδόσεως της κάρτας SZÉP θα πρέπει να εκτιμηθούν υπό το πρίσμα τόσο του άρθρου 49 ΣΛΕΕ όσο και του άρθρου 56 ΣΛΕΕ, στο μέτρο που ο πάροχος θα μπορούσε να παράσχει την επίμαχη υπηρεσία εγκαθιστάμενος ή όχι στην Ουγγαρία. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν μπορεί να θεωρηθεί απολύτως δευτερεύουσα σε σχέση με την ελευθερία εγκαταστάσεως ούτε να εξαρτηθεί από αυτήν.

162. Κατά την Επιτροπή, συντρέχει παράβαση του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, διότι, πρώτον, οι ουγγρικές διατάξεις οι οποίες εξετάζονται στο πλαίσιο της πρώτης έως και της τρίτης αιτιάσεως συνιστούν περιορισμό στην ελευθερία εγκαταστάσεως και δεν τηρούν τις επιταγές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας και, δεύτερον, η πρόβλεψη των νέων προϋποθέσεων εκδόσεως έγινε χωρίς κατάλληλη μεταβατική περίοδο, πράγμα που συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας [60].

163. Όσον αφορά το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, για τους ίδιους λόγους που προβλήθηκαν στο πλαίσιο της τέταρτης αιτιάσεως, η απαίτηση μόνιμης εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία συνιστά εισάγοντα δυσμενή διάκριση περιορισμό ο οποίος αντιβαίνει στην ως άνω διάταξη, καθόσον η Ουγγαρία δεν απέδειξε την αναγκαιότητα και την αναλογικότητά του.

57 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, Sibony, A.-L., και Defossey, A., «Liberté d'établissement et libre prestation de services», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, σ. 511· Peglow, K., «La libre prestation de services dans la directive nº 2006/123/CE — réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant», *Revue trimestrielle de droit européen*, αριθ. 1, 2008, σ. 67, ιδίως σημεία 56, 61 και 62, καθώς και D'Acunto, S., όπ.π., ο οποίος διαπιστώνει, μεταξύ άλλων, ότι «ο κατάλογος περιορισμών που αναγράφονται στο άρθρο 16, παράγραφος 2, είναι ένας κατάλογος απαγορευμένων περιορισμών όπως αυτοί που περιλαμβάνονται στο άρθρο 14, με τη μόνη (και σημαντική) διαφορά ότι, κατά την οδηγία, ο δεύτερος κατάλογος είναι εξαντλητικός ενώ αυτός του άρθρου 16 είναι καθαρώς ενδεικτικός» (σ. 296).

58 — Κατά τη διάταξη αυτή, το κράτος μέλος στο οποίο μετακομίζει ο πάροχος υπηρεσιών δεν μπορεί να εμποδιστεί να επιβάλλει απαιτήσεις που αφορούν τη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών, εφόσον αυτές δικαιολογούνται για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας, δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος και υπό την προϋπόθεση ότι δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, είναι αναγκαίες και τηρούν την αρχή της αναλογικότητας.

59 — Βλ. σημείο 7.1.3.4 του εγχειριδίου της Επιτροπής, μνεία του οποίου έγινε στην υποσημείωση 44.

60 — Κατά την Επιτροπή, ελλείψει μεταβατικής περιόδου, οι επιχειρήσεις που είχαν συνάψει μακροπρόθεσμες συμβάσεις-πλαίσια με τους αντισυμβαλλομένους τους θα είχαν δυσκολίες προσαρμογής σε τόσο σύντομο χρόνο στο νέο νομικό πλαίσιο, πράγμα που θα προκαλούσε σημαντική πτώση του κύκλου εργασιών τους και απώλεια θέσεων εργασίας.

164. Όσον αφορά την προβαλλόμενη έλλειψη επαρκούς μεταβατικής περιόδου, η Ουγγαρία θεωρεί, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία προς στήριξη των ισχυρισμών της. Επιπλέον, στον τομέα της φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής, οι επιχειρήσεις δεν μπορούσαν ευλόγως να προσδοκούν ότι η νομοθεσία δεν θα τροποποιηθεί.

ii) Εκτίμηση

165. Δεδομένου ότι, κατά τη γνώμη μου, η οδηγία 2006/123 τυγχάνει εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση, παρέλκει η εξέταση της επίμαχης εθνικής ρυθμίσεως υπό το πρίσμα των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

166. Υπό τις συνθήκες αυτές, η αιτίαση που διατύπωσε επικουρικώς η Επιτροπή πρέπει να απορριφθεί.

2. Η αιτίαση σχετικά με τα δελτία Erzsébet

167. Εκ προοιμίου, σημειώνω ότι από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι η Επιτροπή και η Ουγγαρία εκκινούν από την παραδοχή ότι το FNHV συνιστά «εταιρία», κατά την έννοια της Συνθήκης ΛΕΕ, στην οποία έχουν εφαρμογή τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, θεωρώ ως δεδομένο το εν λόγω πραγματικό γεγονός.

α) Τα κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων

168. Στο δικόγραφο της προσφυγής, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ουγγρική νομοθεσία σχετικά με την έκδοση και τη χρήση των δελτίων Erzsébet αντιβαίνει στα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

169. Η Επιτροπή διευκρινίζει, προκαταρκτικώς, ότι η προσφυγή της αφορά το σύστημα των ως άνω δελτίων μόνο στο μέτρο που αυτό προβλέπει ότι η εισφορά του εργοδότη στην αγορά έτοιμων για κατανάλωση γευμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί παροχή σε είδος παρά μόνον εάν η αγορά αυτή πραγματοποιείται μέσω των εν λόγω δελτίων. Επομένως, η προσφυγή της δεν αφορά τις άλλες δράσεις κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται στο πλαίσιο του προγράμματος Erzsébet, όπως, για παράδειγμα, τις άμεσες και στοχευμένες ενισχύσεις στα κοινωνικώς μειονεκτούντα άτομα.

170. Κατά την Επιτροπή, η έκδοση των δελτίων Erzsébet συνιστά οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης ΛΕΕ. Προς ενίσχυση της θέσεώς της επισημαίνει, μεταξύ άλλων, πρώτον, ότι στο παρελθόν τη δραστηριότητα αυτή ασκούσαν στην Ουγγαρία εμπορικές εταιρίες και αυτό συμβαίνει ακόμη σε πολλά κράτη μέλη, δεύτερον, ότι η έκδοση των δελτίων Erzsébet δεν συνιστά μέτρο κοινωνικού χαρακτήρα, δεδομένου ότι τα δελτία αυτά χορηγούνται δωρεάν από τον εργοδότη μέχρις ενός ποσού που ορίζει ο ίδιος και τούτο ανεξαρτήτως της κοινωνικής καταστάσεως των μισθωτών του, οπότε δεν τίθεται θέμα ούτε εφαρμογής της αρχής της αλληλεγγύης ούτε ελέγχου του κράτους και καθορισμού από αυτό του ποσού των παροχών και, τρίτον, ότι η έκδοση των δελτίων Erzsébet δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «δραστηριότητα που συνδέεται με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας», κατά την έννοια των άρθρων 51 ΣΛΕΕ[61] και 62 ΣΛΕΕ[62], εφόσον δεν αποτελεί άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση αυτή.

61 — Κατά το άρθρο 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, «[ε]ξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, όσον αφορά το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, οι δραστηριότητες που συνδέονται στο κράτος αυτό, έστω και περιστασιακά, με την άσκηση της δημόσιας εξουσίας».

62 — Το άρθρο 62 ΣΛΕΕ, παραπέμποντας στο άρθρο 51 ΣΛΕΕ, καθιστά εφαρμοστέα στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών την εξαίρεση σχετικά με τη δραστηριότητα που συμμετέχει στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

171. Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι η ουγγρική νομοθεσία περιορίζει την έκδοση των δελτίων Erzsébet, καθόσον υποβάλλει την οργάνωση και την προώθηση της οικονομικής δραστηριότητας σε καθεστώς αποκλειστικότητας υπέρ ενός και μόνον φορέα, οπότε κανένας άλλος οικονομικός φορέας, εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος εκτός από την Ουγγαρία ή στην Ουγγαρία, δεν θα μπορούσε να εκδώσει τα δελτία αυτά.

172. Η Επιτροπή αναφέρει ότι ένας τέτοιος περιορισμός της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με την επίκληση σκοπών κοινωνικής πολιτικής. Η Επιτροπή προσθέτει ότι ούτε η ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος μπορεί να συνιστά βάσιμη δικαιολογία στο μέτρο, μεταξύ άλλων, που οι κανόνες σχετικά, αφενός, με την έκδοση των δελτίων Erzsébet και, αφετέρου, με τη φορολογία τους είναι ανεξάρτητοι μεταξύ τους.

173. Κατά την Επιτροπή, η ουγγρική νομοθεσία παραβιάζει επιπλέον την αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που, πρώτον, υφίστανται λιγότερο περιοριστικά μέτρα για τη χρηματοδότηση των κοινωνικών σκοπών μέσω παροχών σε είδος, όπως η επιβολή ενιαίας εισφοράς επί των παροχών αυτών, η ισόποση μείωση της διαγραφής του φόρου ή ακόμη η αγορά από το κράτος μέλος των δελτίων Erzsébet πριν τη διανομή στους απόρους και, δεύτερον, η εφαρμογή του μονοπωλιακού καθεστώτος πραγματοποιήθηκε χωρίς να τηρηθεί κατάλληλη μεταβατική περίοδος έναντι των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνταν μέχρι τότε στην αγορά της εκδόσεως των δελτίων Erzsébet.

174. Κατά την Ουγγαρία, η δραστηριότητα που συνίσταται στην έκδοση των δελτίων Erzsébet δεν συνιστά οικονομική δραστηριότητα, δεδομένου ότι δεν ασκείται ούτε υπό συνθήκες αγοράς ούτε για τον προσπορισμό κέρδους ούτε για την επίτευξη κεφαλαιοποιητικού στόχου. Τα έσοδα που προέρχονται από την έκδοση των δελτίων μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο για κοινωνικούς σκοπούς και σε πνεύμα αλληλεγγύης.

175. Η Ουγγαρία προσθέτει ότι η δραστηριότητα της εκδόσεως των δελτίων Erzsébet εμπίπτει στον έλεγχο του κράτους, διότι ιδρύεται, ρυθμίζεται και εποπτεύεται από αυτό. Πράγματι, κατά την Ουγγαρία, το κράτος μέλος είναι ελεύθερο να ορίσει εάν και σε ποιο βαθμό μπορούσαν να χορηγηθούν οι παροχές αυτές. Ομοίως, θα μπορούσε να αποφασίσει να εκδίδει το ίδιο τα δελτία αυτά αντί να ανοίξει τη σχετική δραστηριότητα στην αγορά. Στην Ουγγαρία, το κράτος αποφάσισε να ασκήσει το ίδιο τη δραστηριότητα αυτή, μέσω του FNHV, το οποίο ιδρύθηκε από την κυβέρνηση και πολλές επαγγελματικές οργανώσεις.

176. Επιπλέον, η Ουγγαρία διευκρινίζει ότι η έκδοση των δελτίων που παρέχουν φορολογικά πλεονεκτήματα εντάσσεται στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, τους πόρους του οποίου τροφοδοτεί η ως άνω δραστηριότητα, πράγμα που συνάδει προς την αρχή ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν το σύστημά τους κοινωνικής ασφαλίσεως, διασφαλίζοντας τη χρηματοοικονομική ισορροπία του.

177. Κατά την Ουγγαρία, η έκδοση των δελτίων Erzsébet συνιστά, εξάλλου, δραστηριότητα σε σχέση με την οποία η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εξ ορισμού αποκλείεται, διότι τα δελτία γευμάτων έχουν νόημα μόνο στο πλαίσιο της φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής της Ουγγαρίας. Σ' αυτήν επομένως εναπόκειται να αποφασίσει αν επιθυμεί να εισαγάγει ή όχι τέτοια δελτία στο πλαίσιο του φορολογικού ή κοινωνικοασφαλιστικού της συστήματος και τα δελτία αυτά μπορούν να διανέμονται μόνο βάσει των κανόνων και φορολογικών πλεονεκτημάτων που ισχύουν στην Ουγγαρία.

178. Η Ουγγαρία υπογραμμίζει ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, με τον τίτλο «Στοχεύοντας στις κοινωνικές επενδύσεις για την ανάπτυξη και τη συνοχή — συμπεριλαμβανομένης της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (2014-2020)» [63], ενθαρρύνει την αξιοποίηση καινοτόμων δυνατοτήτων χρηματοδοτήσεως στον κοινωνικό τομέα, μια περίπτωση των οποίων συνιστούν, κατά την Ουγγαρία, τα δελτία Erzsébet.

179. Αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η οικεία δραστηριότητα συνιστά οικονομική δραστηριότητα, η Ουγγαρία υποστηρίζει επικουρικώς ότι η οργάνωση της δραστηριότητας αυτής υπό τη μορφή δημοσίου μονοπωλίου συνάδει προς το δίκαιο της Ένωσης.

180. Η Ουγγαρία προσθέτει ότι, βάσει της αρχής της αναλογικότητας, το γεγονός ότι η επίμαχη δραστηριότητα ανατίθεται σε οργανισμό δημοσίου δικαίου υποχρεωμένο να αφιερώνει το σύνολο των εσόδων σε συγκεκριμένο σκοπό συνιστά αποτελεσματικότερο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού από την οργάνωση της δραστηριότητας κατά τους κανόνες της αγοράς ή ακόμη από τη φορολόγηση της δραστηριότητας αυτής [64]. Προς στήριξη της επιχειρηματολογίας της, η Ουγγαρία αναφέρεται εν προκειμένω στη σχετική με τα τυχηρά παίγνια νομολογία [65].

181. Όσον αφορά την προβαλλόμενη απουσία επαρκούς μεταβατικής περιόδου, η Ουγγαρία τονίζει ότι, στον τομέα της φορολογικής και κοινωνικής πολιτικής, οι οικονομικοί φορείς δεν μπορούν να προσδοκούν ότι δεν θα τροποποιηθεί η νομοθεσία. Συναφώς, η Ουγγαρία υπογραμμίζει, πρώτον, ότι οι νομοθετικές μεταβολές ήσαν προβλέψιμες ήδη από τον Απρίλιο του 2011, κατά τον χρόνο εκδόσεως του διατάγματος περί της κάρτας SZÉP, οπότε οι πάροχοι είχαν στη διάθεσή τους μεγαλύτερη χρονική περίοδο από αυτή που διατείνεται η Επιτροπή, δεύτερον, ότι τα δελτία Erzsébet συνιστούν απλώς μια μορφή παροχών σε είδος που υπόκεινται σε ευμενή φορολογική μεταχείριση και αντιπροσωπεύουν το 8 % περίπου των παροχών που χορηγούνται στους μισθωτούς από τους οικονομικούς φορείς και, τρίτον, ότι οι εν λόγω οικονομικοί φορείς, οι οποίοι εκδίδουν ευρύ φάσμα άλλων δελτίων, εξακολουθούν να εκδίδουν δελτία, περιλαμβανομένων των δελτίων γευμάτων, όπως προηγουμένως. Επομένως, κατά την Ουγγαρία, η τροποποίηση των κανόνων δεν επηρέασε το τμήμα της αγοράς των δελτίων γευμάτων και οι πάροχοι δεν εκτοπίσθηκαν από την αγορά.

β) Εκτίμηση

182. Πριν ξεκινήσω την εξέτασή μου, διαπιστώνω ότι, εν προκειμένω, οι διάδικοι δεν έχουν εγείρει τα ζητήματα, αφενός, αν η ουγγρική νομοθεσία σχετικά με τα δελτία Erzsébet εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123 και, αφετέρου, αν η οδηγία αυτή αποτελεί αντικείμενο εξαντλητικής εναρμονίσεως. Πράγματι, η Επιτροπή φαίνεται ότι λαμβάνει ως αφετηρία τη διαπίστωση ότι η εν λόγω οδηγία δεν τυγχάνει εφαρμογής, στο μέτρο που εξετάζει τη συμβατότητα της νομοθεσίας αυτής προς τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

183. Τα ζητήματα όμως αυτά είναι σημαντικά. Πράγματι, όπως ήδη διευκρίνισα, εάν διαπιστωθεί ότι η οδηγία 2006/123 τυγχάνει εφαρμογής στη δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet και ότι με αυτή πραγματοποιήθηκε εξαντλητική εναρμόνιση στον εν λόγω τομέα, η ως άνω νομοθεσία δεν μπορεί να εξετασθεί υπό το πρίσμα της Συνθήκης ΛΕΕ, αλλά αποκλειστικά δυνάμει της οδηγίας αυτής.

63 — COM(2013) 83 τελικό/2.

64 — Σημείο 70 του υπομνήματος αντικρούσεως.

65 — Απόφαση Läärä κ.λπ. (C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψη 41). Συναφώς, σημειώνω ότι, αντιθέτως, στο σημείο 26 του υπομνήματος ανταπαντήσεως, η Ουγγαρία εκτιμά ότι η νομολογία σχετικά με την παροχή υπηρεσιών τυχηρών παιγνίων δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην έκδοση των δελτίων Erzsébet, ακριβώς διότι η εν λόγω δραστηριότητα δεν έχει και δεν μπορεί να έχει διασυνοριακό χαρακτήρα ούτε υπάρχουν κίνδυνοι όμοιοι προς τους κινδύνους που ενδέχεται να παρουσιάζουν τα τυχηρά παίγνια. Επομένως, ως προς το ζήτημα αν εφαρμόζεται η νομολογία περί τυχηρών παιγνίων, η συλλογιστική της Ουγγαρίας στερείται συνοχής.

184. Εμπίπτει η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet, που ασκείται αποκλειστικά από το FNHV, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123;

185. Κατ' εμέ, στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

186. Πράγματι, το άρθρο 1 της οδηγίας 2006/123, σχετικά με το αντικείμενο της οδηγίας, προβλέπει, στην παράγραφο 3, πρώτο εδάφιο, ότι η οδηγία αυτή δεν αφορά, μεταξύ άλλων, την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών.

187. Η αιτιολογική σκέψη 8 της εν λόγω οδηγίας παρέχει διευκρινίσεις ως προς το σημείο αυτό, διαλαμβάνοντας ότι «[ο]ι διατάξεις της παρούσας οδηγίας σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών *θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνο κατά τον βαθμό που οι σχετικές δραστηριότητες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό και, επομένως, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη [...] να καταργήσουν υφιστάμενα μονοπώλια*» [66].

188. Επομένως, κατ' εμέ, όταν μια δραστηριότητα δεν είναι ανοικτή στον ανταγωνισμό, ιδίως διότι ασκείται από υφιστάμενο δημόσιο μονοπώλιο, εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2006/123.

189. Εκτιμώ, υπό το πρίσμα των προπαρασκευαστικών εργασιών που οδήγησαν στην έκδοση της οδηγίας αυτής [67], ότι ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής της δικαιολογείται, ιδίως, από το γεγονός ότι η εν λόγω οδηγία δεν θα πρέπει να επηρεάσει τη διατήρηση υφισταμένων μονοπωλίων που ήδη παρέχουν υπηρεσίες [68].

190. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων στοιχείων, θεωρώ ότι η δραστηριότητα που έγκειται στην έκδοση, από μονοπωλιακό φορέα, δελτίων γευμάτων, όπως τα δελτία Erzsébet, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής ratione materiae της οδηγίας 2006/123. Επομένως, δεν είναι πλέον αναγκαία η εξέταση του ζητήματος της εναρμονίσεως της οδηγίας αυτής στον εν λόγω τομέα.

191. Πάντως, σημειώνω ότι το γεγονός ότι η δραστηριότητα αυτή αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας ουδόλως την εκτοπίζει από το πεδίο εφαρμογής του πρωτογενούς δικαίου και ιδίως των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ [69].

192. Πρέπει ακόμη η επίμαχη δραστηριότητα εκδόσεως να συνιστά οικονομική δραστηριότητα, διότι μόνο μια τέτοια δραστηριότητα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων αυτών. Το στοιχείο αυτό θα καθορίσει το αποτέλεσμα της εκτιμήσεώς μου. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι παράδοξο ότι οι διάδικοι ανέπτυξαν πολλά επιχειρήματα προς στήριξη των αντίστοιχων θέσεών τους ως προς το σημείο αυτό.

193. Στο πλαίσιο αυτό, παρατηρώ ότι, κατά πάγια νομολογία, η έννοια της «εγκαταστάσεως», όπως χρησιμοποιείται στις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως, συνδέεται με την πραγματική άσκηση μιας «οικονομικής δραστηριότητας» με τη δημιουργία μιας μόνιμης υποδομής στο κράτος μέλος υποδοχής για αόριστο χρονικό διάστημα [70]. Επομένως, η οικονομική δραστηριότητα πρέπει να θεωρείται ως ο ίδιος ο λόγος υπάρξεως της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

66 — Η υπογράμμιση δική μου.

67 — Βλ. την έκθεση σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (έγγραφο του Κοινοβουλίου A6-0409/2005).

68 — Σελίδα 33.

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

70 — Βλ. απόφαση VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

194. Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, από το γράμμα του άρθρου 57 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η έννοια της «υπηρεσίας», στο πλαίσιο των Συνθηκών, περιλαμβάνει υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται συνήθως έναντι αμοιβής. Ο ορισμός της έννοιας αυτής στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η εν λόγω έννοια καλύπτει κάθε μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα, η οποία παρέχεται συνήθως έναντι αμοιβής[71]. Επιπλέον, κατά το Δικαστήριο, το ουσιώδες χαρακτηριστικό της αμοιβής έγκειται στο γεγονός ότι αυτή συνιστά την οικονομική αντιπαροχή της επίμαχης παροχής[72].

195. Προσθέτω ότι, κατά πάγια νομολογία, οι έννοιες της οικονομικής δραστηριότητας και της παροχής υπηρεσιών πρέπει να ερμηνεύονται διασταλτικώς, στο μέτρο που καθορίζουν το πεδίο εφαρμογής μιας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που εξασφαλίζει η Συνθήκη ΛΕΕ[73].

196. Υπό το πρίσμα των προηγουμένων νομολογιακών λύσεων, πρέπει να εξετασθεί αν η δραστηριότητα εκδόσεως δελτίων Erzsébet συνιστά μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα[74], διότι παρέχεται έναντι αμοιβής.

197. Από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι το FNHV εκδίδει δελτία Erzsébet για τον εργοδότη εφόσον αυτός επέλεξε να τα αγοράσει. Όπως αναγνωρίζει και η Ουγγαρία στο υπόμνημα αντικρούσεως, η αγορά των δελτίων αυτών είναι ευνοϊκή για τον εργοδότη από οικονομικής απόψεως, διότι συνδυάζεται με «μειωμένες φορολογικές υποχρεώσεις»[75]. Αντιλαμβάνομαι ότι ο εργοδότης τυγχάνει «φορολογικής ελαφρύνσεως» για τα δελτία τα οποία αγοράζει και χορηγεί στους μισθωτούς του υπό τη μορφή παροχών σε είδος.

198. Υπό το πρίσμα των στοιχείων αυτών, εκτιμώ ότι η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet πρέπει να θεωρηθεί οικονομική δραστηριότητα, τούτο δε για τέσσερις λόγους.

199. Πρώτον, θεωρώ ότι η φορολογική ελάφρυνση για τον εργοδότη συνιστά την «οικονομική αντιπαροχή» της εκδόσεως των δελτίων Erzsébet και έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα όσον αφορά το FNHV, στο μέτρο που, χωρίς αυτά τα έσοδα, δεν θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει το πρόγραμμα Erzsébet.

200. Πράγματι, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι το πρόγραμμα αυτό δεν χρηματοδοτείται από δημοσιονομικούς πόρους του κράτους, αλλά μόνον από έσοδα που προέρχονται από τα δελτία αυτά. Επομένως, η δραστηριότητα εκδόσεως των εν λόγω δελτίων συνιστά το μοναδικό μέσο χρηματοδοτήσεως του εν λόγω προγράμματος. Επιπλέον, όπως διευκρινίζει η Ουγγαρία στο υπόμνημα αντικρούσεως, με την παροχή φορολογικής ελαφρύνσεως στους εργοδότες σε περίπτωση παροχών σε είδος, το κράτος παραιτείται από σημαντικά φορολογικά έσοδα μέσω της ελαφρύνσεως αυτής και τα έσοδα αυτά θα χρησιμοποιηθούν, κατά συνέπεια, για το πρόγραμμα Erzsébet, το οποίο τίθεται σε εφαρμογή από το FNHV.

201. Δεύτερον, δεν με πείθει το επιχείρημα της Ουγγαρίας προς απόδειξη του ότι η επίμαχη δραστηριότητα δεν είναι οικονομική δραστηριότητα λόγω του κοινωνικού σκοπού της.

202. Συναφώς, θεωρώ, όπως η Επιτροπή, ότι η φύση της δραστηριότητας πρέπει να διακρίνεται από τη χρήση των εσόδων που αντλούνται από αυτή. Επομένως, η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet συνιστά οικονομική δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι τα έσοδα που αντλούνται από αυτή εξυπηρετούν κοινωνικό σκοπό.

71 — Βλ. ιδίως, υπό την έννοια αυτή, απόφαση Smits και Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, σκέψη 58).

72 — Βλ. απόφαση Humbel και Edel (263/86, EU:C:1988:451, σκέψη 17).

73 — Βλ. απόφαση Deliège (C-51/96 και C-191/97, EU:C:2000:199, σκέψη 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

74 — Σημειώνω, συναφώς, ότι δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η δραστηριότητα αυτή συνιστά μη μισθωτή δραστηριότητα. Πράγματι, καμία σχέση εξαρτήσεως δεν μπορεί να διαπιστωθεί εν προκειμένω.

75 — Σημείο 50.

203. Η λύση αυτή απορρέει, κατ' εμέ, από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Πράγματι, στην απόφασή του Schindler[76], σχετικά με τη δραστηριότητα λαχειοφόρου αγοράς, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι, «[κ]αίτοι […] ο νόμος προβλέπει ότι τα κέρδη που πραγματοποιούνται από λαχειοφόρο αγορά μπορούν να χρησιμοποιούνται μόνο για ορισμένους σκοπούς, ιδίως γενικού συμφέροντος, ή ότι πρέπει να διατίθενται στον κρατικό προϋπολογισμό, *οι κανόνες αυτοί περί διαθέσεως των κερδών δεν μεταβάλλουν τη φύση της οικείας δραστηριότητας και δεν της αφαιρούν τον οικονομικό της χαρακτήρα*»[77].

204. Συναφώς, παρατηρώ ότι παρεμφερή λύση υιοθέτησε το Δικαστήριο και κατά την εκτίμηση της έννοιας της οικονομικής δραστηριότητας που συνδιαμορφώνει την έννοια της επιχειρήσεως στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού[78].

205. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι «το γεγονός ότι [το επίμαχο σύστημα] επιδιώκει κοινωνικό σκοπό δεν αρκεί αφεαυτού για να αποκλεισθεί η πιθανότητα να χαρακτηρισθεί η οικεία δραστηριότητα ως οικονομική»[79]. Κατά το Δικαστήριο, προκειμένου να μη συνιστά η εν λόγω δραστηριότητα οικονομική δραστηριότητα θα πρέπει να συντρέχουν δύο άλλες προϋποθέσεις, δηλαδή, πρώτον, η εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης και, δεύτερον, η άσκηση κρατικής εποπτείας[80].

206. Μολονότι η νομολογία αυτή διαμορφώθηκε στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού και αφορά τη δραστηριότητα των οργανισμών ασφαλίσεως κατά των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, εκτιμώ ότι ασκεί επιρροή, κατ' αναλογία, στην εκτίμησή μου, στο μέτρο που ο ορισμός της έννοιας της επίμαχης οικονομικής δραστηριότητας αποτελεί προϋπόθεση, όπως για την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, για την εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης ΛΕΕ στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού.

207. Όπως η Επιτροπή, διαπιστώνω ότι εν προκειμένω, στο πλαίσιο της εκδόσεως των δελτίων Erzsébet, δεν πληρούται καμία από τις δύο προϋποθέσεις των οποίων γίνεται μνεία στην προπαρατεθείσα νομολογία. Πράγματι, δεν εφαρμόζεται η αρχή της αλληλεγγύης, εφόσον τα δελτία αυτά μπορούν να χορηγηθούν μόνο με τη βούληση του εργοδότη και στο μέτρο που ορίζει ο ίδιος. Όπως εύστοχα υποστηρίζει η Επιτροπή, ένα τέτοιο περιθώριο χειρισμού δεν διασφαλίζει ότι οι μισθωτοί με χαμηλότερα εισοδήματα μπορούν να έχουν πρόσβαση στα εν λόγω δελτία υπό προνομιακούς όρους σε σχέση με τους μισθωτούς που διαθέτουν υψηλότερα εισοδήματα. Όσον αφορά τη δεύτερη προϋπόθεση σχετικά με την κρατική εποπτεία, σημειώνω ότι η Ουγγαρία δεν μπορεί ούτε να επιβάλει στον εργοδότη την αγορά δελτίων Erzsébet ούτε να καθορίσει ποιοι θα είναι οι πραγματικοί αποδέκτες των δελτίων αυτών ούτε να ορίσει το ποσό έναντι του οποίου ο εργοδότης θα πρέπει να χορηγεί τα δελτία αυτά.

208. Επιπλέον, εκτιμώ ότι, εάν η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet χαρακτηριζόταν ως μέσον κοινωνικής επενδύσεως πανομοιότυπο προς τα ομόλογα κοινωνικών επενδύσεων στα οποία αναφέρεται η παρατεθείσα στο σημείο 178 των παρουσών προτάσεων ανακοίνωση της Επιτροπής[81], τούτο θα ενίσχυε την άποψή μου ότι η εν λόγω δραστηριότητα συνιστά «οικονομική δραστηριότητα».

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Σκέψη 35. Η υπογράμμιση δική μου.

78 — Σημειώνω, συναφώς, ότι, στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, η έννοια της οικονομικής δραστηριότητας είναι καθοριστική για την έννοια της επιχειρήσεως. Πράγματι, η τελευταία αυτή έννοια καταλαμβάνει κάθε οντότητα που ασκεί «οικονομική δραστηριότητα», ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος της ή του τρόπου χρηματοδοτήσεώς της. Ως προς την έννοια της οικονομικής δραστηριότητας, αυτή ορίζεται ως η δραστηριότητα που συνίσταται στην προσφορά αγαθών ή υπηρεσιών σε δεδομένη αγορά.

79 — Βλ. απόφαση Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

80 — Όπ.π. (σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

81 — Κατά την Ουγγαρία, τα δελτία Erzsébet είναι πανομοιότυπα προς τα ομόλογα αυτού του τύπου όσον αφορά τη λειτουργία και τον σκοπό τους. Στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή διευκρινίζει τη λειτουργία των ως άνω ομολόγων κοινωνικών επενδύσεων, αναφέροντας ότι, «[μ]ε ομόλογο κοινωνικού αντικτύπου, τυπικά ένας ιδιώτης επενδυτής χρηματοδοτεί έναν πάροχο κοινωνικής υπηρεσίας για να εφαρμόσει ένα κοινωνικό πρόγραμμα. Ως αντάλλαγμα ο δημόσιος τομέας υπόσχεται ("ομόλογο") να επιστρέψει την αρχική επένδυση και να καταβάλει ένα επιτόκιο αν το πρόγραμμα επιτύχει τα προκαθορισμένα κοινωνικά αποτελέσματα» (υποσημείωση 17).

Πράγματι, όπως διευκρινίζει η Ουγγαρία, η αγορά των δελτίων Erzsébet θα συνιστούσε στην περίπτωση αυτή κοινωνική επένδυση, ως αντάλλαγμα για την οποία η επιχείρηση τυγχάνει φορολογικής ελαφρύνσεως, η οποία θα πρέπει, επομένως, να χαρακτηρισθεί ως οικονομική αντιπαροχή.

209. Τρίτον, εκτιμώ ότι η επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας σχετικά με το ζήτημα αν η δραστηριότητα συνιστά ή όχι οικονομική δραστηριότητα στερείται συνοχής. Πράγματι, ενώ κατ' αρχάς υποστηρίζει ότι δεν μπορεί να τεθεί θέμα οικονομικής δραστηριότητας, οπότε τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ δεν τυγχάνουν εφαρμογής [82], η Ουγγαρία διαπιστώνει στη συνέχεια ότι δεν στοιχειοθετείται εν προκειμένω παράβαση των δύο αυτών άρθρων [83], πράγμα όμως που, κατ' εμέ, προϋποθέτει την εφαρμογή τους.

210. Τέταρτον, θεωρώ, όπως η Επιτροπή, ότι η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως δραστηριότητα που συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, κατά την έννοια των άρθρων 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 62 ΣΛΕΕ.

211. Συναφώς, διαπιστώνω κατ' αρχάς ότι, ως παρεκκλίσεις από τους θεμελιώδεις κανόνες της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τα άρθρα 51, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 62 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, ώστε να περιορίζονται στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για την προστασία των συμφερόντων την οποία επιτρέπουν στα κράτη μέλη [84]. Από πάγια νομολογία προκύπτει επίσης ότι η εξαίρεση που προβλέπεται στις διατάξεις αυτές πρέπει να περιορίζεται σ' εκείνες μόνο τις δραστηριότητες οι οποίες συνιστούν, αυτές καθαυτές, άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση δημοσίας εξουσίας [85].

212. Από τα στοιχεία της δικογραφίας, και ιδίως από την απάντηση της Ουγγαρίας στην αιτιολογημένη γνώμη της 27ης Δεκεμβρίου 2012, προκύπτει ότι το εν λόγω κράτος μέλος περιορίζεται να διαπιστώσει ότι η έκδοση των δελτίων χαρακτηρίζεται ως δημόσια και κοινωνική αποστολή, χωρίς όμως να αποδεικνύει άμεση και ειδική συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορεί να γίνει δεκτή η εφαρμογή των άρθρων 51 ΣΛΕΕ και 62 ΣΛΕΕ στην επίμαχη δραστηριότητα.

213. Υπό το πρίσμα του συνόλου των προηγουμένων στοιχείων, φρονώ ότι η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet συνιστά οικονομική δραστηριότητα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ.

214. Απομένει να εξετασθεί αν η επίμαχη ουγγρική νομοθεσία εγκαθιδρύει περιορισμούς στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και, ενδεχομένως, αν οι περιορισμοί μπορούν να δικαιολογηθούν.

215. Πρώτον, διαπιστώνω ότι οι διάδικοι δεν ανέφεραν το άρθρο 106 ΣΛΕΕ κατά τη γραπτή διαδικασία. Απαντώντας σε ερώτηση που υποβλήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ [86] δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω, στο μέτρο που η έκδοση των δελτίων Erzsébet δεν συνιστά υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος.

82 — Σημεία 45 έως 47 του υπομνήματος αντικρούσεως.

83 — Σημείο 48 του υπομνήματος αντικρούσεως.

84 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψη 76 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

85 — Όπ.π. (σκέψη 78 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

86 — Δυνάμει της διατάξεως αυτής, «[ο]ι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος ή που έχουν χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών [...] κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί».

216. Τα στοιχεία της δικογραφίας δεν επαρκούν προκειμένου να εκτιμηθεί αν η δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων αυτών συνιστά υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Πάντως, σημειώνω ότι κατά το άρθρο 106, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο παραπέμπει σε άλλα άρθρα του ουσιαστικού δικαίου της Συνθήκης ΛΕΕ, τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν και δεν διατηρούν σε ισχύ μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες παρέχουν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα [87].

217. Δεύτερον, διαπιστώνω ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ επιβάλλουν την κατάργηση των περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών. Πρέπει να θεωρούνται ότι συνιστούν τέτοιους περιορισμούς όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρεμποδίζουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των ελευθεριών αυτών [88].

218. Το Δικαστήριο ήδη εντόπισε περιορισμό των εν λόγω ελευθεριών σε μια υπόθεση η οποία αφορούσε εθνική ρύθμιση ανάλογη προς την επίμαχη στην υπό κρίση προσφυγή, στο μέτρο που η ρύθμιση εκείνη απένειμε μόνο στα κέντρα φορολογικής αρωγής αποκλειστική αρμοδιότητα παροχής στους φορολογουμένους ορισμένων υπηρεσιών φορολογικών συμβουλών και φορολογικής αρωγής [89].

219. Πράγματι, στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όσον αφορά την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, η εν λόγω νομοθεσία, με το να επιφυλάσσει αυτές τις αρμοδιότητες στα ως άνω κέντρα, «εμποδίζει πλήρως την πρόσβαση στη σχετική αγορά υπηρεσιών στους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη επιχειρηματίες» [90].

220. Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι μια τέτοια νομοθεσία, καθώς περιορίζει τη δυνατότητα συστάσεως κέντρων φορολογικής αρωγής μόνο σε ορισμένα υποκείμενα δικαίου που έχουν την έδρα τους στην Ιταλία, «μπορεί να καθιστά δυσχερέστερη, αν όχι να εμποδίζει πλήρως, την άσκηση εκ μέρους των προερχομένων από άλλα κράτη μέλη επιχειρηματιών του δικαιώματός τους εγκαταστάσεως στην Ιταλία με σκοπό την παροχή τέτοιων υπηρεσιών» [91].

221. Προσθέτω ότι το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έκρινε επίσης ότι «η φλαμανδική νομοθεσία η οποία χορηγεί το αποκλειστικό δικαίωμα σε [ιδιωτική εταιρία ολλανδόφωνης τηλεόρασης με έδρα στη Φλάνδρα] καθιστά αδύνατη την εγκατάσταση στο Βέλγιο μιας ανταγωνιστικής εταιρίας άλλου κράτους μέλους που επιθυμεί να μεταδίδει τηλεοπτικά από το Βέλγιο διαφημίσεις απευθυνόμενες στο σύνολο της φλαμανδικής Κοινότητας. Αυτή και μόνη η διαπίστωση είναι επαρκής για να χαρακτηρίσει το εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως» [92].

222. Εν προκειμένω, η ουγγρική ρύθμιση χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα στο FNHV για την έκδοση των δελτίων Erzsébet.

223. Υπό το πρίσμα των προαναφερθεισών νομολογιακών λύσεων, το γεγονός ότι εξασφαλίζεται η αποκλειστικότητα όσον αφορά την άσκηση της δραστηριότητας εκδόσεως των δελτίων αυτών στο FNHV συνιστά, κατ' εμέ, περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στο μέτρο που η πρόσβαση στην αγορά εκδόσεως των εν λόγω δελτίων αποκλείεται εντελώς.

87 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Vlaamse Televisie Maatschappij κατά Επιτροπής (T-266/97, EU:T:1999:144, σκέψη 106 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)·United Pan-Europe Communications Belgium κ.λπ. (C-250/06, EU:C:2007:783, σκέψεις 14 και 15), καθώς και ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, σκέψη 61).

88 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-465/05, EU:C:2007:781, σκέψη 17 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

89 — Βλ. απόφαση Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, σκέψη 32).

90 — Όπ.π. (σκέψη 33). Βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, προκειμένου για τη διαπίστωση περιορισμού στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων, απόφαση Dickinger και Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

91 — Όπ.π. (σκέψη 34).

92 — Βλ. απόφαση Vlaamse Televisie Maatschappij κατά Επιτροπής (T-266/97, EU:T:1999:144, σκέψη 114).

224. Επιπλέον, φρονώ ότι πάροχος που δεν διαθέτει εγκατάσταση στην Ουγγαρία θα μπορούσε να εκδίδει δελτία γευμάτων όπως τα δελτία Erzsébet. Πράγματι, όπως ορθώς παρατήρησε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, μια τέτοια δραστηριότητα μπορεί να ασκηθεί εξ αποστάσεως ιδίως μέσω Διαδικτύου ή τηλεφωνικώς, και οι εν λόγω τρόποι λειτουργίας ήδη εφαρμόζονται για την έκδοση δελτίων υπηρεσιών στο Βέλγιο.

225. Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, θεωρώ ότι η επίμαχη ουγγρική νομοθεσία εμποδίζει άλλες επιχειρήσεις οι οποίες επιθυμούν να εκδώσουν δελτία Erzsébet να εγκατασταθούν στην Ουγγαρία, οπότε συνιστά περιορισμό της ελευθερίας αυτής.

226. Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι μια εθνική περιοριστική νομοθεσία, που εφαρμόζεται επί κάθε επιχειρήσεως που ασκεί ή επιθυμεί να ασκήσει δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής, όπως η επίμαχη στην υπό κρίση προσφυγή, μπορεί να δικαιολογηθεί όταν ανταποκρίνεται σε υπέρτερους λόγους γενικού συμφέροντος, εφόσον βεβαίως είναι κατάλληλη για τη διασφάλιση της πραγματώσεως του στόχου που επιδιώκει και δεν υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του[93].

227. Όσον αφορά τη δικαιολόγηση της εν λόγω περιοριστικής εθνικής νομοθεσίας, διαπιστώνω ότι η επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας δεν είναι απολύτως σαφής. Στα υπομνήματά της, η Ουγγαρία επικαλείται πρωτίστως τρεις δικαιολογητικούς λόγους, δηλαδή την ανάγκη διατηρήσεως της συνοχής του φορολογικού συστήματος, τη βελτίωση της σιτίσεως του πληθυσμού και τη χρηματοδότηση του συστήματος των κοινωνικών παροχών.

228. Όσον αφορά τη διατήρηση της συνοχής του φορολογικού συστήματος, σημειώνω ότι η Ουγγαρία δεν προβάλλει επιχειρήματα προς στήριξη της θέσεώς της. Επομένως, δεν αντιλαμβάνομαι, όπως και η Επιτροπή, με ποιο τρόπο η ανατιθέμενη σε μονοπώλιο δραστηριότητα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet διατηρεί τη συνοχή του συστήματος αυτού.

229. Όσον αφορά τη βελτίωση της σιτίσεως του πληθυσμού, η Ουγγαρία δεν αναπτύσσει καμία επιχειρηματολογία προς απόδειξη του ότι το σύστημα εκδόσεως των δελτίων Erzsébet, όπως τέθηκε σε εφαρμογή, είναι αναγκαίο και συνιστά το καταλληλότερο μέτρο για την επιδίωξη του στόχου αυτού.

230. Όσον αφορά τον σκοπό χρηματοδοτήσεως του συστήματος των κοινωνικών παροχών, η Ουγγαρία περιορίζεται να αναφέρει, πρώτον, ότι, ως ισχύει σήμερα, η έκδοση των δελτίων αυτών που παρέχουν φορολογικά πλεονεκτήματα εντάσσεται στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και λειτουργεί ως στοιχείο του συστήματος τροφοδοτήσεως των κοινωνικών πόρων, δεύτερον, ότι, κατά πάγια νομολογία, το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφαλίσεως, περιλαμβανομένων και των εθνικών διατάξεων που αποσκοπούν στη διασφάλιση της χρηματοοικονομικής ισορροπίας, και, τρίτον, ότι τα δελτία Erzsébet είναι ο μοναδικός πόρος για τις δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται μέσω του προγράμματος Erzsébet και ότι, χωρίς τα έσοδα που προέρχονται από τα δελτία αυτά, δεν θα ήταν δυνατόν να χρηματοδοτηθεί από τον κρατικό προϋπολογισμό ένα πρόγραμμα τέτοιας εκτάσεως.

231. Κατά την Ουγγαρία, ακόμη και αν ο επιδιωκόμενος σκοπός χρηματοδοτήσεως των κοινωνικών παροχών μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα μέσα, η ανάθεση της επίμαχης δραστηριότητας σε οργανισμό δημοσίου δικαίου υποχρεωμένο να αφιερώσει το σύνολο των εσόδων σε συγκεκριμένο σκοπό θα συνιστούσε αποτελεσματικότερο μέσον για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

93 — Βλ. αποφάσεις Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

232. Συναφώς, παρατηρώ ότι, πράγματι, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη έχουν αρμοδιότητα διαρρυθμίσεως των συστημάτων τους κοινωνικής ασφαλίσεως [94]. Πάντως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι τα εν λόγω κράτη μέλη πρέπει, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, να μεριμνούν ώστε να μην παραβιάζουν τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, και ιδίως τις σχετικές με τις αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [95]. Επιπλέον, βάσει της νομολογίας αυτής, γίνεται δεκτό ότι ο κίνδυνος σοβαρής διαταράξεως της οικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως μπορεί να συνιστά αυτός καθαυτόν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος δυνάμενο να δικαιολογήσει περιορισμό στις αρχές αυτές [96].

233. Εν προκειμένω όμως, όπως ευστόχως διαπιστώνει η Επιτροπή, η Ουγγαρία δεν προσκομίζει στοιχεία που καταδεικνύουν ότι υφίσταται τέτοιος κίνδυνος σοβαρής διαταράξεως της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως.

234. Επιπλέον, εκτιμώ, όπως η Επιτροπή, ότι, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι υφίσταται αυτός ο επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος, η Ουγγαρία θα έπρεπε να αποδείξει γιατί η αποκλειστική ανάθεση της δραστηριότητας εκδόσεως των δελτίων Erzsébet στο FNHV συνιστούσε αναγκαίο και σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας μέτρο για την επίτευξη του σκοπού χρηματοδοτήσεως των κοινωνικών παροχών.

235. Πράγματι, στις αρμόδιες εθνικές αρχές απόκειται να αποδείξουν, αφενός, ότι η νομοθεσία τους είναι αναγκαία για να πραγματοποιήσουν τον επιδιωκόμενο σκοπό και, αφετέρου, ότι η εν λόγω νομοθεσία είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας [97].

236. Υπό το πρίσμα των στοιχείων που διαθέτω, φρονώ ότι δεν τεκμηριώθηκε δεόντως ότι η Ουγγαρία μελέτησε επαρκώς το κατά πόσον ο επιδιωκόμενος σκοπός μπορούσε να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέσα [98]. Πράγματι, διατείνεται απλώς ότι το σύστημα, όπως τέθηκε σε εφαρμογή, συνιστά το πλέον αποτελεσματικό μέτρο, χωρίς να προσκομίζει αποδεικτικά στοιχεία ως προς το σημείο αυτό.

237. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να εξετάσει αν οι προϋποθέσεις της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας πληρούνται εν προκειμένω.

238. Άλλωστε, όπως διαπιστώνει η Επιτροπή, η Ουγγαρία θα μπορούσε να λάβει ηπιότερα μέτρα για την επίτευξη του σκοπού χρηματοδοτήσεως των κοινωνικών παροχών.

94 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

95 — Όπ.π. (σκέψη 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

96 — Όπ.π. (σκέψη 85 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

97 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-438/08, EU:C:2009:651, σκέψη 47 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, σκέψη 45), καθώς και Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-260/04, EU:C:2007:508, σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

98 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-320/03, EU:C:2005:684, σκέψη 89).

239. Επιπλέον, θεωρώ, όπως η Επιτροπή, ότι μια μεταβατική περίοδος λίγο μεγαλύτερη του ενός μηνός[99] δεν επαρκεί λογικά για την προσαρμογή των οικονομικών φορέων που θίγονται από το μέτρο αυτό στις νέες συνθήκες[100]. Κατ' εμέ, το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο διότι, εν προκειμένω, οι νέες αυτές συνθήκες προκάλεσαν κατάσταση μονοπωλίου στην αγορά εκδόσεως των δελτίων γευμάτων με φορολογική ελάφρυνση, πράγμα που συνεπάγεται τον αποκλεισμό των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνταν προηγουμένως στην αγορά αυτή και, επομένως, πτώση του κύκλου εργασιών τους[101].

240. Τέλος, αντίθετα προς την Ουγγαρία, εκτιμώ ότι δεν ασκεί επιρροή η παραπομπή στη νομολογία για τα τυχηρά παίγνια προκειμένου να υποστηριχθεί ότι η εγκαθίδρυση δημοσίου μονοπωλίου για την έκδοση των δελτίων Erzsébet είναι δικαιολογημένη και συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας.

241. Συναφώς, επισημαίνω ότι, κατά πάγια νομολογία, ένα κράτος μέλος μπορεί, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει, νομίμως να παράσχει το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως των τυχηρών παιγνίων σε έναν και μοναδικό οικονομικό φορέα[102].

242. Εντούτοις, και από τη νομολογία αυτή προκύπτει, αφενός, ότι η εν λόγω επιλογή της χορηγήσεως αποκλειστικού δικαιώματος σε έναν και μοναδικό οικονομικό φορέα επιδιώκει τον ειδικό σκοπό προστασίας των καταναλωτών από τον κίνδυνο υπερβολικά υψηλών δαπανών που συνδέονται με το παίγνιο και προλήψεως του κινδύνου απάτης που δημιουργούν τα σημαντικά ποσά τα οποία μπορούν να συγκεντρωθούν στο πλαίσιο των τυχηρών παιγνίων και, αφετέρου, ότι οι περιορισμοί που απορρέουν από την επιλογή αυτή θα πρέπει να τηρούν τις επιταγές της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αναλογικότητας[103].

243. Εν προκειμένω, όπως ευστόχως διαπιστώνει η Επιτροπή, τέτοια αρνητικά αποτελέσματα που συνδέονται με τα τυχηρά παίγνια, δηλαδή η εξάρτηση και η απάτη, δεν υφίστανται στο πλαίσιο της δραστηριότητας εκδόσεως των δελτίων Erzsébet. Επομένως, κατ' εμέ, οι εν λόγω νομολογιακές λύσεις δεν μπορούν να ισχύσουν στην υπό εξέταση περίπτωση.

244. Λαμβανομένων υπόψη όλων των προηγουμένων στοιχείων, εκτιμώ ότι η αιτίαση σχετικά με τα δελτία Erzsébet πρέπει να γίνει δεκτή.

V – **Πρόταση**

245. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να κρίνει την προσφυγή λόγω παραβάσεως απαράδεκτη, καθόσον αφορά τον λόγο σχετικά με την απαίτηση πενταετούς τουλάχιστον συμβατικής σχέσεως με ταμείο αλληλασφαλίσεως, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13 του κυβερνητικού διατάγματος 55/2011, της 12ης Απριλίου 2011, το οποίο διέπει την έκδοση και τη χρησιμοποίηση της κάρτας δραστηριοτήτων ελεύθερου χρόνου Széchenyi·

— να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή και βάσιμη, καθόσον προσάπτει στην Ουγγαρία ότι,

99 — Μεταξύ της θεσπίσεως του νόμου CLVI του 2011 στις 12 Νοεμβρίου 2011 και της ενάρξεως της ισχύος του την 1η Ιανουαρίου 2012.

100 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-320/03, EU:C:2005:684, σκέψη 90).

101 — Σημειώνω, συναφώς, όπως η Επιτροπή, ότι, ακόμη και αν οι θιγόμενοι οικονομικοί φορείς μπορούν πάντοτε να εκδώσουν δελτία που εξακολουθούν να υπόκεινται σε ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση, όπως οι δωροεπιταγές ή οι επιταγές που χορηγούνται με αφορμή την έναρξη του σχολικού έτους, τα μερίδια αγοράς των δελτίων αυτών είναι ισχνά σε σχέση με τα δελτία Erzsébet. Πράγματι, κατά την Επιτροπή, για το έτος 2012, δηλαδή το αμέσως επόμενο έτος της νομοθετικής μεταρρυθμίσεως, τα δελτία Erzsébet αντιπροσώπευαν τμήμα αγοράς ανερχόμενο στο 11,5 %, ενώ το τμήμα της αγοράς των δωροεπιταγών ανερχόταν στο 0,4 % και αυτό των επιταγών κατά την έναρξη του σχολικού έτους στο 0,9 %.

102 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις Läärä κ.λπ. (C-124/97, EU:C:1999:435, σκέψεις 35, 37 και 39)· Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, σκέψεις 37), καθώς και Dickinger και Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, σκέψεις 48 και 49).

103 — Όπ.π. (αντιστοίχως, σκέψεις 37 και 39· σκέψεις 31 και 36, καθώς και σκέψεις 48 και 50).

— με τον αποκλεισμό των υποκαταστημάτων αλλοδαπών εταιριών από τη δυνατότητα εκδόσεως της ηλεκτρονικής κάρτας Széchenyi, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 14, σημείο 3, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά·

— περιορίζοντας τη δυνατότητα εκδόσεως της κάρτας αυτής μόνο στους ομίλους εταιριών των οποίων τα μέλη έχουν ιδρυθεί υπό τη νομική μορφή εταιριών που προβλέπει το ουγγρικό δίκαιο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 15, παράγραφοι 1, 2, στοιχείο β′, και 3, της οδηγίας 2006/123·

— επιβάλλοντας την υποχρέωση μόνιμης εγκαταστάσεως στην Ουγγαρία για την παροχή της δυνατότητας εκδόσεως της εν λόγω κάρτας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 16, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2006/123·

— με τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων εκδόσεως των δελτίων που παρέχουν στους μισθωτούς τη δυνατότητα να λάβουν παροχές σε είδος υπό τη μορφή έτοιμων προς κατανάλωση γευμάτων σε οργανισμό δημοσίου δικαίου χωρίς κατάλληλη μεταβατική περίοδο ούτε κατάλληλα μεταβατικά μέτρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ·

— να απορρίψει την προσφυγή κατά τα λοιπά·

— να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδά τους.