GENERALINIO ADVOKATO
YVES BOT IŠVADA,
pateikta 2015 m. rugsėjo 17 d.[1]

Byla C-179/14

Europos Komisija
prieš

Vengriją

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas — SESV 49 straipsnis — Įsisteigimo laisvė — SESV 56 straipsnis — Laisvė teikti paslaugas — Direktyva 2006/123/EB — 14 16 straipsniai — Maisto kuponų išleidimas palankiomis mokestinėmis sąlygomis — Apribojimai — Pateisinimas — Monopolija“

1. Šiuo ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad, priimdama naujus nacionalinės teisės aktus, įsigaliojusius nuo 2012 m. sausio 1 d., susijusius su maisto, laisvalaikio ir kelionių kuponų išleidimu, Vengrija neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių jai pagal Direktyvos 2006/123/EB[2] 14 straipsnio 3 punktą, 15 straipsnio 1 dalį, 2 dalies b ir d punktus ir 3 dalį ir 16 straipsnį, taip pat SESV 49 ir 56 straipsnius.

2. Pirmoje savo ieškinio dalyje Komisija iš esmės laikosi nuomonės, kad šiais teisės aktais nustatomos ribojančios elektroninės kortelės *Széchenyi* (toliau – SZÉP kortelė) išleidimo sąlygos, nes tik buveinę Vengrijoje turinčios finansų įstaigos gali leisti šią kortelę[3], o tai prieštarauja Direktyvos 2006/123 nuostatoms, susijusioms su įsisteigimo laisve ir laisvu paslaugų teikimu.

3. Antroje savo ieškinio dalyje Komisija iš esmės mano, kad minėtais teisės aktais taip pat pažeidžiami SESV 49 ir 56 straipsniai, nes jais viešuosius poreikius tenkinančiam fondui, t. y. *Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány* (Vengrijos nacionalinis atostogų fondas, toliau – FNHV), suteikiamas monopolis leisti kuponus, leidžiančius įmonės samdomiesiems darbuotojams gauti lengvatas natūra, pavyzdžiui, vartoti paruoštą maistą (toliau – *Erzsébet* kuponai).

4. Šioje išvadoje pirmiausia raginu Teisingumo Teismą pripažinti ieškinį priimtinu, išskyrus netikslų pagrindą, susijusį su bent penkerių metų trukmės sutartinio santykio su savidraudos fondu reikalavimu siekiant išleisti SZÉP kortelę.

5. Tuomet nurodysiu motyvus, dėl kurių manau, pirma, kad Vengrijos teisės aktais, susijusiais su šia kortele, pažeidžiami Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas, 15 straipsnio 1 dalis ir 2 dalies b punktas, 3 dalis ir 16 straipsnis ir, antra, kad kaltinimą, susijusį su šios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies d punkto pažeidimu, reikia atmesti kaip nepagrįstą.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, p. 36).

3 — Pažymėtina, kad nuo dabar samdomieji darbuotojai gali naudoti šią įmonės kortelę siekdami gauti lengvatą natūra, pavyzdžiui, viešojo maitinimo, apgyvendinimo ar laisvalaikio paslaugas.

6. Galiausiai nurodysiu priežastis, dėl kurių manau, kad ieškinį reikia pripažinti pagrįstu, kiek jis susijęs su kaltinimu dėl *Erzsébet* kuponų.

I – **Teisinis pagrindas**

A – *Sąjungos teisė*

1. Sutartis dėl ESV

7. Pagal SESV 49 straipsnio pirmą pastraipą:

„Vadovaujantis toliau išdėstytomis nuostatomis vienos valstybės narės nacionalinių subjektų įsisteigimo laisvės kitos valstybės narės teritorijoje apribojimai uždraudžiami. Draudžiami ir apribojimai vienos valstybės narės nacionaliniams subjektams, įsisteigusiems kitos valstybės narės teritorijoje, steigti atstovybes, padalinius ar dukterines bendroves.“

8. SESV 56 straipsnio pirmoje pastraipoje numatyta:

„Pagal toliau išdėstytas nuostatas Sąjungoje uždraudžiami laisvės teikti paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje valstybėje narėje negu valstybė, kurios subjektu yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos.“

2. Direktyva 2006/123

9. Direktyvos 2006/123 III skyriaus „Tiekėjų įsisteigimo laisvė“ 2 skirsnyje „Draudžiami arba vertintini reikalavimai“ yra 14 ir 15 straipsniai.

10. Šios direktyvos 14 straipsnyje „Draudžiami reikalavimai“ numatyta:

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

<...>

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

<...>.“

11. Minėtos direktyvos 15 straipsnyje, susijusiame su „vertintinais reikalavimais“, nustatyta:

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

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

<...>

b) teikėjo įsipareigojimas turėti tam tikrą teisinę formą;

<...>

d) reikalavimai, išskyrus susijusius su klausimais, kuriems taikoma Direktyva 2005/36/EB[4], arba numatytais kituose Bendrijos teisės aktuose, suteikiantys teisę dėl ypatingo paslaugų pobūdžio teikti šias paslaugas tik tam tikriems teikėjams;

<...>

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

a) nediskriminavimas: reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal pilietybę arba pagal įmonės registruotos buveinės vietą;

b) būtinybė: reikalavimai turi būti pateisinami svarbiais visuomenės interesais;

c) proporcingumas: reikalavimai turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti, jais neturi būti reikalaujama daugiau negu reikia tam tikslui pasiekti, ir turi būti neįmanoma pakeisti tokių reikalavimų kitomis, mažiau ribojančiomis priemonėmis, kuriomis pasiekiamas toks pat rezultatas.

<...>."

12. Direktyvos 2006/123 IV antraštinėje dalyje „Laisvas paslaugų judėjimas" esantis 16 straipsnis yra susijęs su „laisve teikti paslaugas". Jame nurodyta:

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

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

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

a) nediskriminavimas: reikalavimas neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantis pagal pilietybę arba pagal valstybę narę, kurioje juridinis asmuo įsisteigęs;

b) būtinybė: reikalavimas turi būti pagrįstas viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais;

c) proporcingumas: reikalavimas turi būti tinkamas siekiamam tikslui įgyvendinti ir juo neturi būti reikalaujama daugiau, nei reikia tokiam tikslui.

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

a) reikalavimą teikėjui būti įsisteigusiam tos valstybės narės teritorijoje;

<...>

4 — 2005 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo (OL L 255, p. 22).

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

<...>.“

B – *Vengrijos teisė*

1. Lengvatų natūra sistema

13. 1995 m. Pajamų mokesčio įstatymo Nr. CXVII 71 straipsnyje darbuotojams leidžiama savo samdomiesiems darbuotojams teikti lengvatas natūra palankiomis mokestinėmis sąlygomis.

14. Šių lengvatų natūra sistema buvo iš esmės pakeista 2011 m. Įstatymu Nr. CLVI dėl tam tikrų mokestinių įstatymų ir kitų įstatymų, susijusių su šiais mokestiniais įstatymais, pakeitimo [5]. Kaip numatyta šio įstatymo 477 straipsnyje, jis įsigaliojo 2012 m. sausio 1 d. Pajamų mokesčio įstatymo su pakeitimais, padarytais 2011 m. Įstatymu Nr. CLVI, 71 straipsnyje nustatyta:

„1. Darbdavio samdomajam darbuotojui teikiamomis lengvatomis natūra laikoma:

a) pajamų dalis, neviršijanti minimalaus darbo užmokesčio sumos vienam asmeniui per mokestinius metus, skiriama samdomajam darbuotojui asmeniškai ar jo šeimos nariams, teikiant atostogų paslaugas darbdaviui priklausančioje ar jo valdomoje poilsiavietėje;

b) darbdavio pasirinkimu,

ba) pajamų dalis, neviršijanti 12 500 HUF, skiriama maistui vartoti teikiant paslaugas, kurios laikomos maitinimo darbo vietoje (valgykloje) paslaugomis, darbdavio patalpose veikiančioje maitinimo įstaigoje [įskaitant darbdavio arba maitinimo įstaigą eksploatuojančio asmens išleidžiamus čekius ir (arba) elektroninius kuponus, kurie gali būti naudojami tik darbdavio patalpose veikiančioje maitinimo įstaigoje (valgykloje), ir naudotini minėtais tikslais ir pagal minėtą vertę], ir (arba)

bb) iš pajamų, skiriamų *Erzsébet* kuponų forma, pajamų dalis, neviršijanti 5 000 HUF per mėnesį, skiriamų už kiekvieną mėnesį nuo teisinių santykių, kurie yra šios lengvatos pagrindas, pradžios (net ir atgaline data tais pačiais mokestiniais metais);

c) lengvatos, susijusios su [SZÉP] kortele,

ca) parama, neviršijanti 225 000 HUF tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją teikia keli teikėjai, pervedama į kortelės „apgyvendinimo“ subsąskaitą, naudotiną [2011 m. lapkričio 12 d. vyriausybės dekrete dėl *Széchenyi* laisvalaikio kortelės išleidimo ir naudojimo [6]] numatytų apgyvendinimo paslaugų tikslais;

cb) parama, neviršijanti 150 000 HUF tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją skiria keli teikėjai, pervedama į kortelės „maitinimo“ subsąskaitą, naudotiną [SZÉP] dekrete numatytoms maitinimo paslaugoms, teikiamoms karštų patiekalų maitinimo įstaigose (įeina maitinimas darbo vietoje);

5 — Toliau – 2011 m. Įstatymas Nr. CLVI.

6 — Toliau – SZÉP dekretas.

cc) parama, neviršijanti 75 000 HUF tais pačiais mokestiniais metais, jeigu ją teikia keli teikėjai, pervedama į kortelės „laisvalaikio“ subsąskaitą, naudotiną [SZÉP] dekrete numatytoms paslaugoms, skirtoms laisvalaikiui, rekreacijai ir sveikatai išsaugoti;

<...>.“

2. SZÉP kortelė

15. SZÉP dekreto 13 straipsnyje nustatyta:

„Išleisti kortelę gali kiekvienas paslaugų teikėjas, kaip tai suprantama pagal 1993 m. Įstatymo Nr. XCVI dėl savidraudos fondų (toliau – Įstatymas dėl savidraudos fondų) 2 straipsnio 2 dalies d punktą, išskyrus fizinius asmenis ir paslaugų teikėjus, susijusius sutartimi su minėtu paslaugų teikėju, kuris buvo įsteigtas neapibrėžtam laikotarpiui arba apibrėžtam bent penkerių metų laikotarpiui, skaičiuojamam nuo kortelės išleidimo dienos, ir kuris kartu su ta pačia komercine bendrove, pripažinta bendrovių grupe arba faktiškai veikiančia kaip bendrovių grupė, kaip tai suprantama pagal 2006 m. Įstatymą Nr. IV [dėl komercinių bendrovių], arba kartu su Savidraudos fondų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies a punkte apibrėžtu savidraudos fondu, su kuriuo paslaugų teikėjas bent penkerius metus palaiko sutartinius santykius, išskyrus indėlių ir investicinio turto valdymo veiklą, atitinka kiekvieną iš toliau nurodytų sąlygų:

a) turi klientų priėmimo biurą kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų;

b) paskutiniais pasibaigusiais finansiniais metais teikdamas mokėjimo paslaugas pats išleido bent 100 000 kitų mokėjimo priemonių nei grynieji pinigai;

c) turi bent dvejų metų patirtį elektroninių kortelių, suteikiančių teisę į lengvatas, kaip tai suprantama pagal Pajamų mokesčio 71 straipsnį, išleidimo srityje ir pagal paskutinių pasibaigusių finansinių metų duomenis išleido daugiau kaip 25 000 kuponų kortelių.

<...>.“

16. Pagal Savidraudos fondų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies d punktą paslaugų teikėjas apibrėžiamas taip:

„paslaugų teikėjai“: visi fiziniai, juridiniai asmenys ir komercinės bendrovės, neturinčios teisinio subjektiškumo, kurie pagal sutartį su savidraudos fondu jo vardu atlieka operacijas, priskiriamas prie savidraudos fondo veiklos, dėl kurių ši veikla yra įmanoma arba kurias atliekant padedama šią veiklą vykdyti; arba jie patys teikia savidraudos fondui būdingas paslaugas, išskyrus ligonių kasų paslaugų teikėjus <...>.“

17. Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsnyje nustatyta:

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

2. <...> be to, šiame įstatyme reglamentuojamas pripažintų bendrovių grupių įsteigimas ir veikla <...>.“

18. Šio įstatymo 2 straipsnyje numatyta:

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

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

19. Minėto įstatymo 55 straipsnyje nustatyta:

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

<...>

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

20. Komercinių bendrovių įstatymo 64 straipsnio 1 dalyje numatyta:

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

21. 1997 m. Įstatymo Nr. CXXXII dėl buveinę užsienyje turinčių įmonių filialų ir komercinių atstovybių (toliau – Įstatymas dėl filialų) 2 straipsnio b punkto sąvoka „filialas“ apibrėžiama taip:

„filialas“: bet koks užsienio įmonės veiklos vienetas, neturintis teisinio subjektiškumo, tačiau turintis komercinę autonomiją, įregistruotas nacionaliniame prekybos ir įmonių registre kaip užsienio įmonės filialas, kaip savarankiška bendrovės forma.“

3. *Erzsébet* kuponai

22. Pagal Pajamų mokesčio 3 straipsnio 87 punktą su pakeitimais, padarytais 2011 m. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalimi, *Erzsébet* kuponai apibrėžiami taip:

„*Erzsébet* kuponai: [FNHV] elektronine arba popierine forma išleisti kuponai, naudotini perkant vartoti paruoštą maistą <...>.“

23. Erzsébet kuponams taikoma *Erzsébet* programa, reglamentuojama 2012 m. Įstatymu Nr. CIII dėl *Erzsébet* programos.

24. Pagal šio įstatymo 1 straipsnį:

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

25. Šio įstatymo 2 straipsnyje nustatyta:

„1. Šiame įstatyme:

a) „*Erzsébet* programa“: bet kuri programa ir bet kuri socialinio pobūdžio paslauga, kurią valstybė organizuoja ir įgyvendina siekdama įgyvendinti 1 straipsnyje nurodytus tikslus, ir kuria nesiekiama pelno rinkoje;

b) „*Erzsébet* kuponai“: [FNHV] išleidžiami kuponai, naudotini:

ba) vartoti paruoštam maistui pirkti <...>;

2. Programos *Erzsébet* įgyvendinimą užtikrina FNHV.

<...>.“

26. FNHV yra viešuosius poreikius tenkinantis fondas, įregistruotas Vengrijoje. Jis gali paskirstyti jam suteiktą turtą socialinėms atostogoms, susijusioms paslaugoms ir išmokoms teikti ir kitoms socialinio pobūdžio programoms įgyvendinti.

27. *Erzsébet* programos įstatymo 6 straipsnyje numatyta:

„1. [FNHV], siekdamas įvykdyti užduotis, susijusias su *Erzsébet* programa, gali sudaryti sutartis su civiliniais subjektais, komercinėmis bendrovėmis ir visais kitais fiziniais ar juridiniais asmenimis.

2 Siekdama įgyvendinti [įstatyme] apibrėžtas viešąsias užduotis, valstybė skatina viešbučių ir kempingų, skirtų socialinėms atostogoms ir žaidimų bei vaikų programoms įgyvendinti, plėtrą ir panaudojimą.“

28. Šio įstatymo 7 straipsnyje reglamentuojamas šio įstatymo įsigaliojimas.

II – **Ikiteisminė procedūra**

29. Manydama, kad priimdama naujus nacionalinės teisės aktus, susijusius su maisto, laisvalaikio ir atostogų kuponais, Vengrija neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2006/123 9, 10 straipsnius, 14 straipsnio 3 punktą, 15 straipsnio 1 dalį, 2 dalies b ir d punktus bei 3 dalį ir 16 straipsnį, taip pat SESV 49 bei 56 straipsnius, Komisija 2012 m. birželio 21 d. nusiuntė šiai valstybei narei oficialų pranešimą.

30. 2012 m. liepos 20 d. atsakyme Vengrija pareiškė, kad Komisijos nurodytų apribojimų nustatymas buvo pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais. Kartu ji pateikė nuostatų, susijusių su SZÉP kortele, pakeitimo pasiūlymų siekiant suderinti jas su Sąjungos teise. Dėl *Erzsébet* kuponų Vengrija prie savo atsakymo pridėtame priede pateikė naujų nuostatų, susijusių su *Erzsébet* programa ir jos tikslais, patvirtintais 2012 m. liepos mėn.

31. 2012 m. lapkričio 22 d. laišku Komisija pateikė Vengrijai pagrįstą nuomonę, joje tvirtino, kad Vengrijos teisės aktais, susijusiais su SZÉP kortele ir *Erzsébet* kuponais, pažeistos Komisijos oficialiame pranešime nurodytos nuostatos.

32. 2012 m. gruodžio 27 d. laišku Vengrija atsakė į šią pagrįstą nuomonę, iš esmės pateikdama tas pačias pastabas, kurias pateikė savo 2012 m. liepos 20 d. laiške, ir toliau nesutiko nė su vienu pažeidimu.

33. Manydama, kad šie atsakymai nėra tinkami, 2014 m. balandžio 10 d. Komisija pareiškė šį ieškinį.

III – **Šalių reikalavimai**

34. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

— pripažinti, kad, nustatydama ir toliau taikydama SZÉP kortelės sistemą, reglamentuojamą SZÉP dekretu (ir pakeistą 2011 m. Įstatymu Nr. CLVI), Vengrija pažeidė Direktyvą 2006/123, nes:

  — pagal SZÉP dekreto 13 straipsnį, aiškinamą kartu su Savidraudos fondų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies d punktu, Filialų įstatymo 2 straipsnio b punktu ir Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, filialams neleidžiama išleisti SZÉP kortelės, ir taip pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas bei 15 straipsnio 2 dalies b punktas,

  — SZÉP dekreto 13 straipsniu, aiškinamu kartu su Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, kartu su Savidraudos fondų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies d punktu bei Filialų įstatymo 2 straipsnio b punktu, atsižvelgiant į SZÉP dekreto 13 straipsnio a–c punktuose nustatytų sąlygų laikymąsi, nepripažįstama grupių, kurios patronuojančioji bendrovė nėra pagal Vengrijos teisę įsteigta bendrovė ir kurios nariai neveikia kaip pagal Vengrijos teisę numatytos bendrovės, veikla, ir taip pažeidžiama Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies b punktas ir 3 dalis,

  — SZÉP dekreto 13 straipsniu, aiškinamu kartu su Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, Savidraudos fondų 2 straipsnio 2 dalies d punktu ir Filialų įstatymo 2 straipsnio b punktu, galimybė išleisti SZÉP kortelę suteikiama tik bankams ir finansų įstaigoms, nes tik šios organizacijos gali įvykdyti minėtame 13 straipsnyje nustatytas sąlygas, ir taip pažeidžiama Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalis, 2 dalies d punktas ir 3 dalis,

  — SZÉP dekreto 13 straipsnis prieštarauja Direktyvos 2006/123 16 straipsniui, kiek jame siekiant išleisti SZÉP kortelę nustatyta buveinės Vengrijoje buvimo sąlyga,

— subsidiariai, jeigu pirmoje įtraukoje nurodytos Direktyvos 2006/123 nuostatos neapimtų toje pat įtraukoje nurodytų nacionalinių nuostatų, pripažinti, kad SZÉP dekretu reglamentuojama SZÉP kortelės sistema prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams,

— pripažinti, kad 2011 m. Įstatymu Nr. CLVI ir 2012 m. Įstatymu Nr. CIII reglamentuojama *Erzsébet* kuponų sistema, kuria viešųjų organizacijų naudai šalto maisto kuponų išleidimo srityje sukuriamas monopolis ir kuriai įsigalioti nebuvo nustatytas nei pereinamasis laikotarpis, nei tinkamos pereinamojo laikotarpio priemonės, prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, nes 2011 m. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalyje ir 477 straipsnyje bei 2012 m. Įstatymo Nr. CIII 2 straipsnio 1 dalyje ir 2, 6 bei 7 straipsniuose numatyti neproporcingi apribojimai,

— priteisti iš Vengrijos bylinėjimosi išlaidas.

35. Vengrija Teisingumo Teismo prašo:

— atmesti Komisijos ieškinio dalį, susijusią su SZÉP kortelės sistema, kaip nepagrįstą, o kitą jos ieškinio dalį, susijusią su *Erzsébet* kuponų sistema, kaip nepriimtiną,

— subsidiariai – atmesti ieškinį kaip nepagrįstą, kiek jis susijęs su šiomis dviem sistemomis,

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

IV – **Ieškinys**

A – *Dėl priimtinumo*

1. Pagrindiniai šalių argumentai

36. Atsiliepime į ieškinį Vengrija nurodo kaltinimo, susijusio su *Erzsébet* kuponais, nepriimtinumą remdamasi tuo, kad su juo susijęs Komisijos reikalavimų punktas yra dviprasmis.

37. Vengrijos teigimu, pirma, šiame reikalavimų punkte vietoj 2011 m. Įstatymo Nr. CLVI 1 straipsnio 5 dalies klaidingai nurodyti jo „1 ir 5 straipsniai“. Antra, Vengrija tvirtina, kad nesupranta, kodėl Komisijos ieškinio reikalavimuose nurodytu šio įstatymo 477 straipsniu ir nuostatomis, susijusiomis su Įstatymu dėl *Erzsébet* programos, t. y. 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 6 straipsnio 1 ir 2 dalimis ir 7 straipsniu, pažeidžiama Sąjungos teisė. Trečia, Vengrija nurodo, kad, atsižvelgiant į Komisijos nurodytas nacionalines nuostatas, atrodo, kad kaltinimas apima visą reglamentavimą, susijusį su *Erzsébet* programa, o tai neatitinka Komisijos teiginio, kad ieškinys nesusijęs su socialinės politikos veiksmais, įgyvendintais pagal šią programą.

38. Komisija mano, kad Vengrijos teiginių negalima pripažinti pagrįstais.

2. Vertinimas

39. Paaiškinus priežastis, dėl kurių, kaip ir Komisija, laikausi nuomonės, kad nepriimtinumo pagrindus, susijusius su teisės aktais, kuriais reglamentuojami *Erzsébet* kuponai, reikia atmesti, manau, būtina išnagrinėti kaltinimų, susijusių su SZÉP kortele, priimtinumą.

a) Dėl kaltinimo, susijusio su *Erzsébet* kuponais, priimtinumo

40. Pirma, konstatuoju, kad Komisija savo dublike pripažino padariusi klaidą, kai nurodė 2011 m. Įstatymą Nr. CLVI, ir pabrėžė, kad iš tikrųjų turėjo būti nurodyti ne šio įstatymo 1 ir 5 straipsniai, bet 1 straipsnio 5 dalis. Taigi Komisija atskirame laiške pateikė šio punkto klaidų ištaisymą. Kaip ir Komisija, manau, kad ši klaida netrukdo tinkamai suprasti ieškinio.

41. Antra, manau, jog iš ieškinio 74 punkto aiškiai matyti, kad Komisijos ieškinys yra susijęs tik su viena Vengrijos teisės aktų dalimi dėl *Erzsébet* kuponų, o ne su visais socialinės politikos veiksmais, įgyvendintais pagal *Erzsébet* programą. Iš tiesų minėtame 74 punkte Komisija pripažino, kad ieškinys „yra susijęs su *Erzsébet* kuponų sistema tik tiek, kiek ji numato, kad darbdaviui prisidėjus prie vartoti paruošto maisto pirkimo tai galima laikyti lengvata natūra tik jeigu šis maistas perkamas pasitelkus *Erzsébet* kuponus“.

42. Šiuo atžvilgiu ieškinio reikalavimuose pateikta nuoroda į du nacionalinius įstatymus, kuriais nustatoma ši nauja *Erzsébet* kuponų sistema, konkrečiau – į tam tikras nacionalines nuostatas, visų pirma susijusias su šių kuponų apibrėžimu ir sistemos įsigaliojimu, man atrodo reikšminga.

43. Be to, kaip ir Komisija, manau, kad pagal lojalaus bendradarbiavimo principą Vengrija jau per ikiteisminę procedūrą turėjo nurodyti galimus neatitikimus, susijusius su nacionalinėmis nuostatomis, kurias ginčijo Komisija.

44. Bet kuriuo atveju manau, kad ieškinio reikalavimuose pateiktas kaltinimas, susijęs su *Erzsébet* kuponais, nesutrukdė Vengrijai pateikti savo argumentų, taigi neapribojo jos teisės į gynybą. Šiuo atžvilgiu pažymiu, jog triplike ji laikėsi nuomonės, kad „buvo galima pateikti argumentus dėl Komisijos kaltinimų esmės“ [7].

45. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, manau, kad ieškinį reikia pripažinti priimtinu, kiek jis susijęs su kaltinimu dėl *Erzsébet* kuponų sistemos.

b) Dėl kaltinimų, susijusių su SZÉP kortele, priimtinumo

46. Atsižvelgdamas į ieškinį, manau, kad jis nėra visiškai aiškus, kiek tai susiję su tam tikrais kaltinimais dėl teisės aktų dėl SZÉP kortelės, būtent todėl, kad nedera pats ieškinio tekstas ir jo reikalavimai.

47. Šiuo atžvilgiu pažymiu: Komisija ieškinyje konstatavo, jog reikalavimu, kad įmonė gali tenkinti SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytas sąlygas sudarydama sutartį su savidraudos fondu, jeigu tik šis sutartinis santykis trunka bent penkerius metus, „pažeidžiamas SESV 49 straipsnis, nes šiuo reikalavimu, nenurodžius pagrįstos priežasties, [apribotas] įmonių, galinčių išleisti SZÉP kortelę, skaičius“ [8]. Tačiau ieškinio reikalavimuose šio pagrindo nebėra.

48. Paklausta apie tai per posėdį Komisija patikslino, kad, jos nuomone, ši sąlyga nepatenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį, tad ją reikia vertinti atsižvelgiant į SESV 49 straipsnį. Be to, ji manė, kad šiai sąlygai, vertinant ją kartu su kitomis SZÉP dekreto 13 straipsnyje nurodytomis sąlygomis, taikomas Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punktas, kuriuo uždraudžiami reikalavimai, pagal kuriuos atitinkamos paslaugos teikimo veiklą leidžiama vykdyti tik konkretiems paslaugos teikėjams, atsižvelgiant į ypatingą veiklos pobūdį. Komisijos teigimu, taip šis pagrindas yra netiesiogiai nurodytas trečiajame ieškinio reikalavimų kaltinime.

49. Be to, kad Komisija pateikia labai glaustus motyvus, susijusius su šiuo įtariamu pažeidimu, laikausi nuomonės, kad šie motyvai neatitinka ir nuoseklumo, ir tikslumo reikalavimų, suformuluotų nusistovėjusioje teismo praktikoje, kuri grindžiama dabartiniu Teisingumo Teismo procedūros reglamento 120 straipsnio c punktu [9].

50. Iš tiesų pagal minėtą teismo praktiką kiekviename ieškinyje, kuriuo pradedamas procesas, turi būti nurodytas ginčo dalykas ir pagrindų santrauka, ir tai turi būti padaryta „gana aiškiai ir tiksliai“, kad atsakovas galėtų pasirengti gynybai, o Teisingumo Teismas – vykdyti savo kontrolę. Iš to išplaukia, kad pagrindinės teisinės ir faktinės aplinkybės, kuriomis pagrįstas ieškinys, turi būti nuosekliai išdėstytos ir suprantamos iš paties ieškinio teksto ir kad jame pateikiamus reikalavimus reikia suformuluoti nedviprasmiškai, siekiant išvengti to, kad Teisingumo Teismas priims sprendimą *ultra petita* arba apskritai nenuspręs dėl kaltinimo [10].

51. Be to, Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad šių iš Teisingumo Teismo procedūros reglamento 120 straipsnio c punkto kylančių reikalavimų laikymąsi Teisingumo Teismas gali tikrinti savo iniciatyva [11].

7 — 6 punktas.

8 — 64 punktas.

9 — Pagal šią nuostatą Statuto 21 straipsnyje nurodytas ieškinys apima ginčo dalyką, pagrindus ir argumentus, kuriais remiamasi, ir tokių pagrindų santrauką.

10 — Žr. sprendimus *Komisija / Ispanija* (C-211/08, EU:C:2010:340, 32 punktas ir nurodyta teismo praktika); *Komisija / Portugalija* (C-458/08, EU:C:2010:692, 49 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *Komisija / Lenkija* (C-678/13, EU:C:2015:358, 16 punktas ir nurodyta teismo praktika).

11 — Žr. sprendimus *Komisija / Estija* (C-39/10, EU:C:2012:282, 25 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *Komisija / Lenkija* (C-281/11, EU:C:2013:855, 121–123 punktai). Šiuo klausimu taip pat žr. Sprendimą *Komisija / Čekija* (C-343/08, EU:C:2010:14, 25 punktas).

52. Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, kad „pagal SESV 258 straipsnį pareikštame ieškinyje *kaltinimai turi būti pateikti nuosekliai ir tiksliai*, kad leistų valstybei narei ir Teisingumo Teismui tiksliai suvokti nurodyto Sąjungos teisės pažeidimo apimtį, o tai yra būtina sąlyga tam, kad minėta valstybė narė galėtų naudingai pateikti savo gynybos argumentus, o Teisingumo Teismas – galėtų patikrinti nurodyto įsipareigojimų neįvykdymo buvimą“ [12].

53. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, manau, kad šį ieškinį reikia pripažinti nepriimtinu, kalbant apie pagrindą, susijusį su SZÉP dekreto 13 straipsnyje nustatytu reikalavimu bent penkerius metus palaikyti sutartinius santykius su savidraudos fondu.

B – *Dėl esmės*

54. Prieš nagrinėdamas kaltinimą, susijusį su Erzsébet kuponais, nagrinėsiu kaltinimus, susijusius su SZÉP kortele.

1. Kaltinimai, susiję su SZÉP kortele

a) Direktyvos 2006/123 taikytinumas

i) Pagrindiniai šalių argumentai

55. Komisija savo ieškinyje mano, kad Vengrijos teisės aktų, susijusių su SZÉP kortele, atitiktį Sąjungos teisei pirmiausia reikia vertinti atsižvelgiant į Direktyvą 2006/123. Tik jeigu ši direktyva nebūtų taikoma, tuomet, jos teigimu, šių teisės aktų atitiktį Sąjungos teisei reikėtų nagrinėti atsižvelgiant į SESV 49 ir 56 straipsnius.

56. Komisijos teigimu, Direktyva 2006/123 taikytina šioje byloje tiek, kiek SZÉP kortelės išleidimas ir naudojimas nebuvo viena iš paslaugų, kurios aiškiai nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį. Iš tiesų Komisija pažymi, kad SZÉP dekreto negalima laikyti nei „mokesčių priemone“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 [13] 2 straipsnio 3 dalį, nei „finansine paslauga“, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punktą [14].

57. Iš bylos medžiagos matyti, kad Vengrija per ikiteisminę procedūrą ginčijo Direktyvos 2006/123 taikytinumą, manydama, kad SZÉP kortelės išleidimo ir naudojimo veikla, kaip matyti iš nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų, yra finansinė paslauga, todėl nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį.

ii) Vertinimas

58. Kaip ir Komisija, manau, kad Direktyvos 2006/123 taikytinumas nekelia abejonių, ir taip yra dėl toliau nurodytų priežasčių.

12 — Žr. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-375/10, EU:C:2011:184, 11 punktas ir nurodyta teismo praktika). Kursyvu išskirta mano.

13 — Pagal šią nuostatą ši direktyva „netaikoma mokesčių sričiai“.

14 — Šioje nuostatoje numatyta, kad Direktyva 2006/123 netaikoma „finansinėms paslaugoms, tokiomis kaip bankų, kreditavimo, draudimo ir perdraudimo, profesinių ar asmeninių pensijų, vertybinių popierių, investicijų, fondų, mokėjimo ir investavimo konsultacijų paslaugoms, įskaitant [2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos 2006/48/EB dėl kredito įstaigų veiklos pradėjimo ir vykdymo (OL L 177, p. 1)] I priede išvardytas paslaugas“.

59. Pirma, pažymiu, kad Direktyvos 2006/123 taikymo sritis buvo apibrėžta neigiamai [15], t. y. kad ji taikoma valstybėje narėje įsisteigusių paslaugų teikėjų teikiamoms paslaugoms [16], išskyrus šioje direktyvoje nurodytas paslaugas, kurioms ji aiškiai netaikoma.

60. Kaip ir Komisija, manau, kad SZÉP kortelės išleidimo veikla nepriskiriama prie mokesčių srities, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 2 straipsnio 3 dalį, ir nėra finansinė paslauga, susijusi su mokėjimais, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punktą, todėl ši direktyva yra taikoma šiam ieškiniui.

61. Kalbant apie mokesčių sritį, iš bylos medžiagos matyti, kad nagrinėjamos nacionalinės nuostatos susijusios ne su lengvatomis natūra ar mokestiniais SZÉP kortelės sistemos aspektais, bet tik su šios kortelės, dėl kurios, be kita ko, suteikiama teisė į lengvatas natūra, išleidimo veikla. Taigi šių nacionalinių nuostatų dalykas nepriskiriamas prie mokesčių srities.

62. Dėl laikymo „finansine paslauga“, kaip ir Komisija, pažymiu, kad pagal SZÉP dekreto 2 straipsnio 2 dalies a punktą SZÉP kortelė „yra naudojama tik identifikuoti paramą gaunantį samdomąjį darbuotoją, jo šeimos narius, jo darbdavį ir paslaugų teikėją, ir nėra skirta nei elektroniniams pinigams laikyti, nei tiesioginėms mokėjimo operacijoms vykdyti“. Šiomis aplinkybėmis šios kortelės išleidimo veiklos negalima laikyti „finansine paslauga“, susijusia su mokėjimais.

63. Antra, kaip ir Komisija, manau, kad pasitelkus tokias priemones, kokia yra SZÉP kortelė, siūlomos paslaugos nėra reglamentuojamos kitų Sąjungos teisės aktų, konkrečiai susijusių su finansinėmis paslaugomis. Šiuo atžvilgiu Komisija teisingai pažymi, kad nei Direktyva 2007/64/EB [17], nei Direktyva 2009/110/EB [18] neapima kortelių, tapačių SZÉP kortelei, išleidimo veiklos.

64. Tačiau tai, kad finansinės paslaugos nebuvo įtrauktos į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį, galima paaiškinti tuo, kad šioje srityje yra specialiosios Sąjungos teisės nuostatos [19].

65. Be to, nors Vengrija per ikiteisminę procedūrą teigė, kad SZÉP kortelę galima buvo laikyti finansine paslauga, Teisingumo Teisme pateiktuose procesiniuose dokumentuose šio argumento nebėra.

66. Taigi, kadangi šiame ieškinyje nagrinėjamai veiklai netaikomi nei specialieji finansinių paslaugų srities teisės aktai ir kadangi ji nepriskiriama prie mokesčių srities, ji patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

67. Atsižvelgdamas į visa tai, kas nurodyta, manau, kad ši direktyva yra taikytina.

68. Šalys nekėlė klausimo, ar pagal Direktyvą 2006/123 buvo atliktas išsamus derinimas. Vis dėlto, kaip ir šios direktyvos priimtinumo klausimą, šį klausimą reikia išnagrinėti iš anksto.

15 — Žr. L. Chabaud „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“, *„Paslaugų“ direktyva*, Briuselis, Bruylant, 2011, p. 35, ypač p. 39.

16 — Žr. šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalį.

17 — 2007 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje, iš dalies keičianti direktyvas 97/7/EB, 2002/65/EB, 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinanti Direktyvą 97/5/EB (OL L 319, p. 1). Žr. Direktyvos 2007/64 3 straipsnio k punktą.

18 — 2009 m. rugsėjo 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl elektroninių pinigų įstaigų steigimosi, veiklos ir riziką ribojančios priežiūros, iš dalies keičianti [d]irektyvas 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinanti Direktyvą 2000/46/EB (OL L 267, p. 7). Direktyvos 2009/110 1 straipsnio 4 dalyje daroma nuoroda į Direktyvos 2007/64 3 straipsnio k punktą.

19 — Kaip teigia daugelis autorių, kalbant apie finansines paslaugas, taikoma taisyklė *specialia generalibus derogant*. Taigi Direktyva 2006/123 yra bendrasis įstatymas, kuris taikytinas, jeigu nėra jokių kitų specialiųjų teisės aktų. Visų pirma žr. L. Chabaud, *op. cit.*, p. 39 ir 40. Manau, šią analizę patvirtina Direktyvos 2006/123 18 konstatuojamoji dalis. Iš tiesų pagal šią konstatuojamąją dalį „finansinės paslaugos neturėtų patekti į šios direktyvos taikymo sritį, kadangi šią veiklą apima specialūs Bendrijos teisės aktai, kurių, kaip ir šios direktyvos, tikslas yra sukurti tikrą paslaugų vidaus rinką“.

69. Iš tiesų iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad Sąjungos lygmeniu išsamiai suderintoje srityje visos nacionalinės priemonės turi būti vertinamos atsižvelgiant į šią suderinimo priemonę, o ne į pirminės teisės nuostatas [20]. Išsamaus suderinimo išvada pirmiausia reiškia, kad neįmanoma remtis Direktyvoje 2006/123 nenurodytais pateisinimais, t. y. SESV 52 ir 62 straipsniuose aiškiai numatytais pateisinimais ar kitomis teismo praktikoje išplėtotomis privalomosiomis bendrojo intereso priežastimis [21].

70. Doktrinoje šiuo klausimu nesutariama [22].

71. Neseniai priimtame sprendime [23] Teisingumo Teismas pirmą kartą pareiškė savo poziciją minėtu klausimu, teigdamas, kad „Direktyvos 2006/123 3 straipsnio 3 dalį aiškinant taip, kad pagal ją valstybėms narėms leidžiama, remiantis pirmine teise, pateisinti šios direktyvos 14 straipsniu draudžiamą reikalavimą, ši nuostata taptų neveiksminga ir galiausiai paneigtų ja atliktą *konkretų suderinimą*“ [24].

72. Šiuo aspektu Teisingumo Teismas vadovavosi generalinio advokato P. Cruz Villalón išvada byloje, kurioje priimtas šis sprendimas [25]. Jo teigimu, „Direktyva 2006/123, kaip horizontalia priemone, apimančia platų paslaugų spektrą (t. y. visas paslaugas, kurios nėra tiesiogiai pašalintos iš jos materialinės taikymo srities), nesiekiama suderinti visų materialinių su įvairiomis paslaugomis susijusių nuostatų nacionaliniu lygiu, bet kai kurie konkretūs aspektai direktyva yra suderinti *išsamiai*“ [26]. Jis pridūrė, kad toks išsamus ir konkretus suderinimas atliktas šios direktyvos 14 ir 16 straipsniuose [27].

73. Taigi Teisingumo Teismo teigimu, Direktyva 2006/123 atliktas išsamus derinimas, kiek tai susiję su jos 14 straipsniu dėl įsisteigimo laisvės, taikomos paslaugoms, patenkančioms į jos taikymo sritį. Manau, kad tas pats turi būti taikoma šios direktyvos 15 ir 16 straipsniams. Iš tiesų, kaip ir minėtos direktyvos 14 straipsnio atveju, Sąjungos teisės aktų leidėjas jame pateikė ribojamųjų reikalavimų, kuriuos reikia pašalinti iš valstybių narių vidaus teisinės sistemos, sąrašą [28].

74. Remiantis tuo darytina išvada, kad atitinkamų Vengrijos teisės aktų atitiktį Sąjungos teisei reikia nagrinėti atsižvelgiant į Direktyvą 2006/123.

b) Atitinkamos pagrindinės laisvės nustatymas

i) Pagrindiniai šalių argumentai

75. Nors Komisija mano, kad Vengrijos teisės aktus, susijusius su SZÉP kortele, reikia nagrinėti atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę ir laisvą paslaugų teikimą, vis dėlto Vengrija teigia, kad reikšmingas yra tik vertinimas atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę.

20 — Žr. Sprendimą *UPC DTH* (C-475/12, EU:C:2014:285, 63 punktas ir nurodyta teismo praktika).

21 — Konkrečiai žr. C. Lemaire „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?“, *Revue Europe*, 2007 m. birželio mėn., Nr. 6, 10 rink., p. 15, 42 punktas, ir J.-G. Huglo „Droit d'établissement et libre prestation de services“, *Jurisclasseur Europe*, 710 sąsiuvinis, 7, 73 ir 101 punktai.

22 — Visų pirma žr. J.-G. Huglo, *op. cit.*, 7, 55, 73, 99 ir 101 punktai; C. Lemaire, *op. cit.*, 42 punktas ir V. Hatzopoulos „Que reste-t-il de la directive sur les services?“, *Cahiers de droit européen*, Nr. 3-4, 2007, p. 299, ypač p. 323 ir 324.

23 — Sprendimas *Rina Services ir Rina* (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — 37 punktas. Kursyvu išskirta mano.

25 — Generalinio advokato P. Cruz Villalón išvada byloje *Rina Services ir Rina* (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Išvados 22 punktas. Šiuo klausimu dar žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą sujungtose bylose *Duomo Gpa ir kt.* (C-357/10 – C-359/10, EU:C:2011:736, 61 punktas). Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje pasiūlyme [COM(2004) 2 *final*] Komisija pripažino, kad šis pasiūlymas yra grindžiamas „konkrečiu derinimu“ ir kad šis derinimas yra visų pirma susijęs su tam tikro pobūdžio reikalavimų panaikinimu (p. 9 ir 10).

27 — Minėtos išvados 24 punktas.

28 — Šiuo klausimu žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą sujungtose bylose *Duomo Gpa ir kt.* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2011:736, 61 punktas) ir V. Hatzopoulos, *op. cit.*, p. 351, 3.1.2.1.3 punktas.

76. Iš tiesų Vengrija daro išvadą, kad šią kortelę gali leisti tik bendrovė, įsisteigusi paslaugų teikimo vietos valstybės narės teritorijoje.

77. Šiuo atžvilgiu Vengrija mano, kad SZÉP kortelių leidėjai turi būti natūraliai įsitraukę į Vengrijos ekonominį ir socialinį gyvenimą, o tai negali būti suderinama su laikinai teikiama paslauga. Be to, ji nurodo, jog Komisijos pateiktas argumentas dėl paslaugų teikimo kertant valstybės sieną, pagal kurį SZÉP kortelė galėtų būti papildoma per atstumą, arba kad sistemai veikti būtiną infrastruktūrą galima sukurti ir nebūnant Vengrijoje, yra nebent teorinis. Vengrija priduria, jog prielaida dėl pasienio paslaugų teikimo ir jų teikimo nacionaliniu lygmeniu yra nereali ir ja neatsižvelgiama į pačią SZÉP kortelės logiką, pagal kurią norima, kad ją priimantys paslaugų teikėjai būtų visoje Vengrijos teritorijoje.

ii) Vertinimas

78. Priešingai nei Vengrija, manau, kad SZÉP dekreto 13 straipsnį reikia vertinti atsižvelgiant ir į Direktyvos 2006/123 straipsnius, susijusius su įsisteigimo laisve, ir į jos straipsnius, susijusius su laisvu paslaugų teikimu.

79. Iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad, „kalbant apie laisvo paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisvės principų taikymo sričių atskyrimą, reikia nustatyti, ar ūkio subjektas įsisteigęs valstybėje narėje, kur teikia nagrinėjamas paslaugas <...>. Jeigu yra įsisteigęs valstybėje narėje, kurioje teikia paslaugas, jis patenka į įsisteigimo laisvės, kaip ji apibrėžta [SESV 49 straipsnyje], taikymo sritį. Jei, atvirkščiai, ūkio subjektas nėra įsisteigęs paskirties valstybėje narėje, jis yra tarpvalstybinis paslaugų teikėjas, kuriam taikomas laisvo paslaugų teikimo principas, numatytas [SESV 56] straipsnyje[29].

80. Pažymiu, kad Direktyva 2006/123 buvo kodifikuota ši teismo praktika[30], tad šie principai taip pat taikomi taikant šią direktyvą.

81. Taigi norint nustatyti, ar ūkio subjekto veiklą reikia priskirti prie įsisteigimo laisvės, numatytos Direktyvos 2006/123 14 ir 15 straipsniuose, ar prie jos 16 straipsnyje numatyto laisvo paslaugų teikimo, pirmiausia reikia patikrinti, ar subjektas yra įsisteigęs, ar ne, o gal ketina įsisteigti kitoje valstybėje narėje nei jo kilmės valstybė narė.

82. Šiuo atveju, kaip konstatuoja Komisija, ir Vengrija šiuo klausimu jai neprieštarauja, SZÉP dekreto 13 straipsnyje nustatytos sąlygos buvo vienodai taikomos ir Vengrijoje, ir kitose valstybėse narėse nei Vengrija įsteigtoms įmonėms.

83. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad pagal šias sąlygas iš esmės reikalaujama kiekvienos įmonės, norinčios išleisti SZÉP kortelę, „nuolatinio įsisteigimo“ Vengrijoje.

84. Mano nuomone, nuolatinio įsisteigimo reikalavimas gali būti priskiriamas prie laisvo paslaugų teikimo „ir“ įsisteigimo laisvės[31]. Iš tiesų toks reikalavimas priskiriamas prie laisvo paslaugų teikimo tuo atveju, jeigu atitinkamas subjektas nėra įsteigtas Vengrijoje ir nori teikti nagrinėjamą paslaugą kertant valstybės sieną. Tačiau tuo atveju, jeigu atitinkamas subjektas turi antrinę buveinę Vengrijoje arba norėtų įsisteigti šioje valstybėje narėje, šis reikalavimas būtų priskiriamas prie įsisteigimo laisvės[32].

29 — Žr. Sprendimą *Duomo Gpa ir kt.* (C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 30 punktas ir nurodyta teismo praktika). Taip pat žr. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-514/03, EU:C:2006:63, 22 punktas ir nurodyta teismo praktika).

30 — Žr. šios direktyvos 77 konstatuojamąją dalį.

31 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-514/03, EU:C:2006:63, 22 punktas).

32 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Komisija / Italija* (C-439/99, EU:C:2002:14, 21 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 46 punktas).

85. Be to, Vengrijos argumentai, kuriais teigiama, kad dėl SZÉP kortelės išleidimo veiklos kompleksiškumo leidėjas turi būti natūraliai įsitraukęs į Vengrijos ekonominį ir socialinį gyvenimą, tad paslaugos teikimas kertant sieną būtų praktiškai neįmanomas, manęs neįtikina.

86. Iš tiesų, kaip ir Komisija, manau, kad, pirma, kitoje valstybėje narėje nei Vengrija įsteigta įmonė, nusprendusi išleisti SZÉP kortelę šioje valstybėje narėje, turi teisę joje naudotis būtina infrastruktūra, kad suteiktų savo paslaugą, ir negali būti įpareigota šiuo tikslu įsisteigti šioje šalyje [33]; antra, šiuo atveju negalima atmesti, kad kitose valstybėse narėse nei Vengrija įsteigtos įmonės yra suinteresuotos vykdyti tokią veiklą Vengrijoje.

87. Atsižvelgdamas į nurodytas aplinkybes laikausi nuomonės, kad pagal nagrinėjamą atvejį gali būti paveikta viena arba kita laisvė. Kaip bus matyti, reikalavimu Vengrijoje turėti nuolatinę buveinę, mano nuomone, abiem atvejais pažeidžiamos reikšmingos Direktyvos 2006/123 nuostatos.

88. Prieš nagrinėdamas pirmąjį kaltinimą norėčiau pažymėti, kad savo oficialiame pranešime ir pagrįstoje nuomonėje Komisija kaltino tuo, kad Vengrijos sistema, susijusia su SZÉP kortele, pažeidžiami šios direktyvos 9 ir 10 straipsniai. Kadangi ieškinyje šis pažeidimas jau nenurodytas, reikia manyti, kad Komisija jo atsisakė ir taip apribojo savo ieškinio dalyką, tačiau akivaizdu, kad tai nėra jo nepriimtinumo priežastis [34].

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

89. Pirmiausia norėčiau pripažinti, jog per posėdį Komisija patikslino, kad, kiek tai susiję su pirmuoju kaltinimu dėl užsienio bendrovės filialų atmetimo, pažeistas tik Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas. Tad ji jau nebepateikė nuorodos į šios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punktą. Taigi vertinsiu tik įtariamą minėtos direktyvos 14 straipsnio 3 punkto pažeidimą.

i) Pagrindiniai šalių argumentai

90. Savo ieškinyje Komisija tvirtina, kad SZÉP dekreto 13 straipsnis yra diskriminacinis ir juo pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas, nes šiuo 13 straipsniu užsienio komercinių įmonių Vengrijoje įsteigtiems filialams kliudoma išleisti SZÉP kortelę.

91. Tačiau, Komisijos teigimu, Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punkte be jokios pateisinimo galimybės aiškiai draudžiama galimybei vykdyti paslaugų veiklą ar ją įgyvendinti Vengrijos teritorijoje nustatyti reikalavimą, kuriuo būtų ribojama paslaugų teikėjo laisvė pasirinkti, ar steigti pagrindinę, ar antrinę buveinę.

92. Vengrijos teigimu, užsienio bendrovių filialams taikomas draudimas yra pateisinamas dėl privalomųjų bendrojo intereso priežasčių, pripažįstamų Teisingumo Teismo praktikoje ir Direktyvoje 2006/123, t. y. vartotojų ar asmenų, kurie naudojasi paslaugomis [35], apsauga ir kreditorių apsauga. Iš tiesų SZÉP kortelių išleidimo veiklą gali vykdyti tik įmonės, kurios yra tinkamai įsitraukusios į Vengrijos ekonominį gyvenimą, o tai reiškia, kad tai turi būti Vengrijoje įsteigtos įmonės.

33 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-145/99, EU:C:2002:142, 22 punktas ir nurodyta teismo praktika).

34 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Bulgarija* (C-198/12, EU:C:2014:1316, 16 punktas ir nurodyta teismo praktika).

35 — Ji nurodo kad „vartotojai arba asmenys, kurie naudojasi paslaugomis, yra samdomi darbuotojai, turintys SZÉP kortelę“.

ii) Vertinimas

93. Iš bylos medžiagos matyti, kad pirmasis kaltinimas yra grindžiamas Komisijos pateikiamu SZÉP dekreto 13 straipsnio, aiškinamo kartu su Savidraudos fondų įstatymu ir Filialų įstatymu, aiškinimu, pagal kurį užsienio įmonės filialas nepatenka į sąvokos „paslaugų teikėjas“ apibrėžtį, todėl negali leisti SZÉP kortelės. Kadangi Vengrija šio aiškinimo neginčijo, manau, kad jis yra įrodytas.

94. Kaip ir Komisija, manau, kad tai, kad užsienio įmonės filialas negali leisti SZÉP kortelės, reiškia įsisteigimo laisvės apribojimą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktą.

95. Iš tiesų ši užsienio įmonė galėtų leisti šią kortelę tik jeigu Vengrijoje įsteigtų pagrindinę buveinę. Tačiau toks reikalavimas pagal minėtą nuostatą yra aiškiai draudžiamas.

96. Primenu, kad pagal minėtą nuostatą valstybės narės negali galimybei vykdyti paslaugų teikimo veiklą arba jos vykdymui nustatyti reikalavimo, kuriuo būtų ribojama paslaugų teikėjo laisvė pasirinkti, ar steigti pagrindinę, ar antrinę buveinę, visų pirma reikalavimo paslaugų teikėjui turėti pagrindinę buveinę jos teritorijoje.

97. Be to, nė vienas Vengrijos nurodytas pateisinimo motyvas negali būti priimtinas, nes Direktyvos 2006/123 14 straipsnyje išvardyti reikalavimai negali būti pateisinami [36].

98. Kaip yra pripažinęs Teisingumo Teismas, pateisinimo galimybės nebuvimą rodo ir 14 straipsnio tekstas, ir bendra Direktyvos 2006/123 struktūra [37].

99. Pirma, minėto 14 straipsnio pavadinimas rodo, kad jo 1–8 punktuose išvardyti reikalavimai yra „draudžiami“ [38].

100. Antra, bendra Direktyvos 2006/123 struktūra, kiek tai susiję su įsisteigimo laisve, yra grindžiama draudžiamų reikalavimų, reglamentuojamų, kaip jau minėta, šios direktyvos 14 straipsnyje, ir šios direktyvos 15 straipsnyje nurodytų reikalavimų, kurie yra vertinami, aiškiu atskyrimu [39].

101. Direktyvos 2006/123 15 straipsnyje numatytas vertinimas reiškia, kad valstybės narės visų pirma turi išnagrinėti, ar jų teisinėje sistemoje yra numatytas vienas iš šio straipsnio 2 dalyje išvardytų reikalavimų, ir tuomet užtikrinti, kad šie reikalavimai atitiktų šio straipsnio 3 dalyje nurodytas nediskriminavimo, būtinumo ir proporcingumo sąlygas [40].

102. Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies b punkte pateikiama būtinybės sąvokos apibrėžtis. Taigi šio straipsnio 2 dalyje nurodytas reikalavimas turi būti laikomas būtinu, jeigu jis yra pateisinamas privalomosiomis bendrojo intereso priežastimis.

103. Tačiau tokios pateisinimo galimybės nėra numatyta Direktyvos 2006/123 14 straipsnyje išvardytiems „draudžiamiems“ reikalavimams [41].

104. Remiantis tuo darytina išvada, kad SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytu nuolatinės buveinės reikalavimu, kuriuo užsienio įmonės filialui Vengrijoje draudžiama leisti SZÉP kortelę, pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 3 punktas.

36 — Žr. Sprendimą *Rina Services ir Rina* (C-593/13, EU:C:2015:399, 28 punktas).

37 — Ten pat, 29 punktas.

38 — Ten pat, 30 punktas.

39 — Ten pat, 31 punktas.

40 — Ten pat, 32 punktas.

41 — Ten pat, 35 punktas.

105. Taigi pirmąjį kaltinimą reikia pripažinti pagrįstu.

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

i) Pagrindiniai šalių argumentai

106. Komisija daro išvadą, kad pagal SZÉP dekreto 13 straipsnį įmonė gali tenkinti šiame straipsnyje numatytus reikalavimus ne tik pati atskirai, bet ir kartu su bendrovių grupe, pripažinta pagal Komercinių bendrovių įstatymą.

107. Vis dėlto minėtame straipsnyje, aiškinamame kartu su Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsnio 1 dalimi, 2 straipsnio 1 dalimi, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsniu, įmonei leidžiama kartu su tokia bendrovių grupe įvykdyti SZÉP kortelės išleidimo sąlygas tik jeigu grupę sudarančios komercinės bendrovės yra įsteigtos pagal Vengrijos teisę, turi buveinę Vengrijos teritorijoje ir veikia kaip akcinės arba ribotos atsakomybės bendrovės.

108. Taigi, Komisijos teigimu, įmonė negali įvykdyti SZÉP dekreto 13 straipsnyje nustatytų SZÉP kortelės išleidimo sąlygų, jei sudaro grupę su kitoje valstybėje narėje nei Vengrija įsteigta komercine bendrove. Ta pati išvada taikoma ir tuo atveju, jeigu grupę sudarančios įmonės turėtų buveinę Vengrijoje ir būtų įsteigtos pagal Vengrijos teisę, tačiau jų teisinė forma nebūtų akcinė bendrovė arba ribotos atsakomybės bendrovė.

109. Komisijos nuomone, šie reikalavimai prieštarauja Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies b punktui, kuriame numatyta, kad įmonė negali būti įpareigota įsisteigti konkrečios teisinės formos. Be to, ji mano, kad tokie reikalavimai yra diskriminaciniai ir kad Vengrija nepateikė jokio jų pateisinimo ir neįrodė būtino ir proporcingo jų pobūdžio, tad juos reikia laikyti prieštaraujančiais šios direktyvos 15 straipsnio 3 daliai.

110. Vengrijos teigimu, apribojimai, susiję su įmonių grupėmis, yra pateisinami dėl jau nurodytų privalomųjų bendrojo intereso priežasčių.

ii) Vertinimas

111. Jeigu paslaugų teikėjas atitinka SZÉP kortelės išleidimo sąlygas kartu su kita įmone – taigi kaip bendrovių grupė[42], ar reikalavimu, kad šiai grupei priklausančios komercinės bendrovės, įskaitant patronuojančiąją bendrovę, būtų įsteigtos pagal Vengrijos teisę, o tai reikštų, kad jos turi turėti buveinę Vengrijoje ir būti įsteigtos kaip akcinės arba ribotos atsakomybės bendrovės, pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies b punktas?

112. Pažymiu, jog iš bylos medžiagos matyti, kad šie du reikalavimai, susiję, pirma, su buveine ir, antra, su konkrečia teisine forma, kyla iš SZÉP dekreto 13 straipsnio, aiškinamo kartu su Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi.

113. Nors, kaip ir Komisija, laikausi nuomonės, kad minėti reikalavimai neatitinka Direktyvos 2006/123, vis dėlto negaliu pritarti tam, kaip ji aiškina šios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punktą, kiek ji priskiria juos abu prie šios nuostatos taikymo srities.

42 — Pažymiu, jog Vengrija per posėdį pabrėžė, kad šis atvejis susiklostytų tik jeigu paslaugų teikėjas vienas negalėtų įvykdyti SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytų reikalavimų.

114. Mano nuomone, šiuos reikalavimus reikia analizuoti atskirai. Priešingai nei Komisija, manau, kad reikalavimas, susijęs su buveine, priskiriamas ne prie šios direktyvos 15 straipsnio 2 dalies b punkto, o prie jos 14 straipsnio 1 punkto arba 16 straipsnio 2 dalies a punkto, atsižvelgiant į tai, ar atitinkamos bendrovių grupės komercinė bendrovė nori įsisteigti Vengrijoje, ar teikti nagrinėjamą paslaugą kertant valstybės sieną.

115. Taigi mano vertinimas apims tik reikalavimo, susijusio su teisine forma, kurį Komisija nurodė savo ieškinyje, nagrinėjimu.

116. Kaip ir Komisija, pripažįstu, kad reikalavimas kaip grupė veikiančioms įmonėms būti įsteigtoms kaip akcinės arba ribotos atsakomybės bendrovės, patenka į Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies b punkto taikymo sritį [43].

117. Kaip teisingai nurodo Komisija, šis reikalavimas neleidžia įmonei įvykdyti SZÉP kortelės išleidimo sąlygų remiantis patirtimi, kurią įgijo komercinė bendrovė, įsteigta kitokios teisinės formos nei numatyta pagal Vengrijos teisę, ir pagal šį reikalavimą atmetamos net tos įmonės, kurios turi buveinę Vengrijoje, tačiau nėra reikalaujamos teisinės formos.

118. Laikausi nuomonės, kad toks reikalavimas yra didelė kitų valstybių narių nei Vengrija paslaugų teikėjų įsisteigimo kliūtis, nes dėl to jie gali būti priversti pakeisti savo bendrovės teisinę formą arba struktūrą [44].

119. Iš Vengrijos atsiliepimo į ieškinį matyti, kad ji neginčija šio reikalavimo ribojamojo pobūdžio. Tačiau mano, kad jis yra pateisinamas vartotojų ir kreditorių apsauga, nors nepatikslina jo būtino ir proporcingo pobūdžio. Iš tiesų Vengrija tiesiog teigia, kad tik kaip akcinės arba ribotos atsakomybės bendrovės įsteigtos įmonės turi patirtį ir infrastruktūrą, reikalingą SZÉP kortelės išleidimo veiklai vykdyti ir reikalavimams teikiant garantijas, kurios kyla iš šios veiklos pobūdžio, užtikrinti.

120. Nors šie motyvai gali būti privalomosios bendrojo intereso priežastys, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 3 dalies b punktą [45], pateisinančios konkrečios teisinės formos reikalavimą, manau, kad toks reikalavimas nėra tinkamas, kad būtų pasiekti numatyti tikslai. Iš tiesų korteles leidžiančių įmonių veiklai būdingos grėsmės, kurias nurodė Vengrija, pavyzdžiui, jų nemokumas, nėra tiesiogiai susijusios su šių įmonių teisine forma [46]. Taigi nesuprantu, kodėl šis reikalavimas yra tinkamas vartotojų ir kreditorių apsaugai užtikrinti.

121. Šiomis aplinkybėmis antrąjį kaltinimą reikia pripažinti pagrįstu, kiek jis susijęs su reikalavimu dėl konkrečios teisinės formos.

43 — Daugelyje savo sprendimų Teisingumo Teismas yra pripažinęs ribojamąjį tokios sąlygos pobūdį (visų pirma šiuo klausimu žr. sprendimus *Komisija / Italija* (C-439/99, EU:C:2002:14, 32 punktas); *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597, 48 punktas); *Komisija / Portugalija* (C-171/02, EU:C:2004:270, 41–44 punktai) ir *Komisija / Ispanija* (C-514/03, EU:C:2006:63, 31 punktas)).

44 — Žr. „Paslaugų“ direktyvos įgyvendinimo vadovą, kurio versija prancūzų kalba pateikiama interneto adresu: http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf. Pažymėtina, kad tai nėra teisiškai privalomas dokumentas, tačiau jis gali padėti aiškinti Direktyvą 2006/123.

45 — Šioje nuostatoje vartojama sąvoka „svarbūs visuomenės interesai [privalomosios bendrojo intereso priežastys]“ yra apibrėžta šios direktyvos 40 konstatuojamojoje dalyje, kurioje visų pirma numatyta vartotojų ir kreditorių apsauga.

46 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-514/03, EU:C:2006:63, 32 punktas).

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

i) Pagrindiniai šalių argumentai

122. Komisijos teigimu, SZÉP dekreto 13 straipsniu, aiškinamu kartu su Komercinių bendrovių įstatymo 1 straipsniu, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 55 straipsnio 1 ir 3 dalimis ir 64 straipsnio 1 dalimi, kartu su Savidraudos fondų įstatymo 2 straipsnio 2 dalies d punktu bei Filialų įstatymo 2 straipsnio b punktu, galimybė leisti SZÉP kortelę yra suteikta tik Vengrijos rinkoje įsteigtiems bankams ir finansų įstaigoms, t. y. trims buveinę Vengrijoje turintiems bankams, kurie vieninteliai gali tenkinti SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytas sąlygas.

123. Taigi, Komisijos teigimu, pagal minėtą straipsnį nagrinėjamą paslaugą dėl ypatingo jos pobūdžio leidžiama teikti tik konkretiems paslaugų teikėjams, ir taip pažeidžiami Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punktas ir 3 dalis, nes šios išleidimo sąlygos netiesiogiai diskriminuoja ir nėra nei būtinos, nei proporcingos.

124. Dėl netiesiogiai diskriminuojamojo pobūdžio Komisija mano, kad SZÉP dekreto 13 straipsnio b ir c punktuose nustatytomis išleidimo sąlygomis, atitinkamai susijusiomis su tuo, kad paslaugų teikėjas paskutiniais pasibaigusiais finansiniais metais turi būti išleidęs bent 100 000 kitų mokėjimo priemonių nei grynieji pinigai ir turėti bent dvejų metų patirtį elektroninių kuponų išleidimo Vengrijos rinkoje srityje, į atitinkamą rinką neleidžiama patekti naujoms įmonėms, ir jas gali įvykdyti tik Vengrijos rinkoje jau esančios įmonės.

125. Dėl privalomųjų bendrojo intereso priežasčių, kurias Vengrija nurodė siekdama pateisinti šiuos apribojimus, t. y. vartotojų ir kreditorių apsaugą, Komisija pažymi, kad, vertinamos atskirai, jos atitinka Teisingumo Teismo praktiką ir Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 punktą.

126. Vis dėlto, Komisijos teigimu, šios priežastys neatitinka būtinumo ir proporcingumo reikalavimų. Šiuo atžvilgiu ji mano, pirma, kad Vengrija neįrodė, kiek naujais jos teisės aktais išsprendžiamos konkrečios problemos, kurias kėlė ankstesnis reglamentavimas, antra, kad daugelyje valstybių narių nenustatyti panašūs SZÉP kortelei identiškų priemonių išleidimo reikalavimai, trečia, vartotojų ir kreditorių apsauga nuo šios kortelės leidėjų nemokumo ir neveiksnumo rizikos galėtų būti užtikrinama mažiau ribojančiomis priemonėmis, pavyzdžiui, leidėjų priežiūros sistemomis, į apyvartą išleidžiamų sumų saugojimo valdymu, bankų garantijomis, telefono skambučių paslaugos įdiegimu arba prekybos atstovų įdarbinimu, ketvirta, Teisingumo Teismas jau yra pripažinęs, kad reikalavimas, tapatus reikalavimui įsteigti biurą visose savivaldybėse, kuriose yra daugiau kaip 35 000 gyventojų, prieštarauja Sąjungos teisei [47], ir, penkta, net kredito įstaigoms nėra nustatyti tokie griežti reikalavimai.

127. Vengrija pirmiausia primena, kad griežtos SZÉP kortelės išleidimo sąlygos yra pateisinamos dėl jau minėtų privalomųjų bendrojo intereso priežasčių.

47 — Komisija nurodo Sprendimą *Komisija / Italija* (C-465/05, EU:C:2007:781, 87 ir 88 punktai ir nurodyta teismo praktika).

128. Dar Vengrija patikslina, kad šios kortelės sistemai būdingos grėsmės, būtent nemokumo grėsmė, yra daugiausia siejamos su šios kortelės leidėju [48]. Taigi siekiant geriausiai apsaugoti darbdavį, samdomąjį darbuotoją ir SZÉP kortelę priimantį asmenį būtina priimti teisės aktus, kuriuose būtų nustatytos griežtos šios kortelės išleidimo sąlygos. Be to, Vengrijos teigimu, šia būtinybe negali priversti suabejoti tai, kad kitos valstybės narės netaiko tokių pačių griežtų sąlygų.

129. Dėl proporcingumo principo laikymosi Vengrija mano, kad išleidimo sąlygos priimtos visų pirma atsižvelgiant į SZÉP kortelių sistemos numatomą mastą. Jos nuomone, skaičiuojant realiais skaičiais, šių sąlygų negalima laikyti nei nebūtinomis, nei neproporcingomis [49].

130. Galiausiai Vengrija nurodo priežastis, dėl kurių mano, kad SZÉP dekreto 13 straipsnio a–c punktuose nurodytos išleidimo sąlygos yra pateisinamos, būtinos ir proporcingos.

131. Dėl SZÉP dekreto 13 straipsnio a punkte nustatyto reikalavimo SZÉP kortelės leidėjui ar bendrovių grupei, į kurią jis įeina, kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų, turėti klientų priėmimo biurą [50] Vengrija daro išvadą, kad juo siekiama užtikrinti, kad kiekvienas šios kortelės turėtojas turėtų galimybę asmeniškai pateikti klausimus, susijusius su minėta kortele, netoli savo gyvenamosios vietos.

132. Kalbėdama apie SZÉP dekreto 13 straipsnio b punkte nurodytą reikalavimą, kad SZÉP kortelės leidėjas ar bendrovių grupė, į kurią jis įeina, paskutiniais pasibaigusiais finansiniais metais teikiant mokėjimo paslaugas turi būti išleidęs bent 100 000 kitų mokėjimo priemonių nei grynieji pinigai, Vengrija visų pirma mano, kad, atsižvelgiant į naudojant tas korteles pervedamas atitinkamas sumas, šias korteles galėtų leisti tik stabilų finansinį pagrindą, tam tikrą didelių sumų valdymo ir kitų mokėjimo priemonių nei grynieji pinigai išleidimo patirtį turinčios įmonės.

133. Dėl SZÉP dekreto 13 straipsnio c punkte numatyto reikalavimo, kad leidėjas praėjusiais metais turi būti išleidęs daugiau kaip 25 000 kuponų kortelių ir turėti bent dvejų metų šios veiklos patirtį, Vengrija mano, kad juo leidžiama užtikrinti, kad šis leidėjas turėtų patirtį tokių pačių elektroninių kuponų kortelių kaip SZÉP kortelės veikimo srityje.

ii) Vertinimas

134. Pirmiausia pažymiu, kad Komisija aiškiai nurodo SZÉP dekreto 13 straipsnyje, aiškinamame kartu su kitomis jos ieškinyje nurodytomis nacionalinės teisės nuostatomis, numatytas sąlygas. Taigi trečiajame savo kaltinime ji nurodo ne tik SZÉP dekreto 13 straipsnio a–c punktuose konkrečiai numatytas išleidimo sąlygas, bet ir jau išnagrinėtas sąlygas, susijusias su būtinybe turėti pagrindinę buveinę Vengrijoje, kad būtų galima atskirai arba būnant bendrovių grupės dalimi leisti SZÉP kortelę. Tad šis kaltinimas yra susijęs su visais reikalavimais kartu.

135. Tuomet, kaip ir Komisija, manau, kad SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytos sąlygos, vertinamos kartu, reiškia ne tiesioginę, o netiesioginę diskriminaciją, grindžiamą buveinės vieta.

48 — Atsiliepime į ieškinį Vengrija patikslina, kad SZÉP kortelės veikimo srityje esminį vaidmenį atlieka šią kortelę išleidžianti įmonė. Iš tiesų, jeigu darbdavys nusprendžia suteikti savo darbuotojams SZÉP kortelę, jis sudaro sutartį su viena ar keliomis šią kortelę leidžiančiomis įmonėmis ir nurodo joms samdomiesiems darbuotojams suteiktinų lengvatų vertę. Tuomet šios kortelės leidėjai atidaro vardinį elektroninių kuponų registrą ir jame registruoja sumas, atitinkančias darbdavio nurodytas sumas. Kai samdomi darbuotojai vėliau naudodami SZÉP kortelę perka paslaugą, kortelių leidėjas per kelias dienas perveda atitinkamą šios paslaugos vertę šią kortelę priėmusiems asmenims. Vengrija pažymi, kad šioje sistemoje pinigai gali cirkuliuoti tik bendradarbiaujant kortelės leidėjui. Ji priduria, kad jeigu leidėjas taptų nemokus, išnyktų ir samdomų darbuotojų pinigai, nes jie teturi kuponus, kurie patys neturi jokios finansinės vertės, o SZÉP kortelę priimantys asmenys negautų jau suteiktų paslaugų vertę atitinkančios vertės.

49 — Iš Vengrijos atsiliepimo į ieškinį matyti, kad 2014 m. balandžio mėn. pabaigoje SZÉP kortelę turėjo 970 000 asmenų, o 22 000 kortelių jas išleidusios įmonės išplatino samdomų darbuotojų artimiesiems. 2013 m. darbdaviai į SZÉP korteles pervedė 68 mlrd. forintų (227 mln. EUR), o tai yra daugiau kaip 20 mln. sandorių. Iki šiol korteles leidžiančios įmonės yra sudariusios 55 000 sandorių su SZÉP korteles priimančiomis įstaigomis.

50 — Atsiliepime į ieškinį Vengrija patikslina, kad yra 25 miestai, kurių gyventojų skaičius viršija 35 000.

136. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad nė pagal vieną iš nurodytų sąlygų SZÉP kortelių leidybos veikla nėra aiškiai leidžiama tik bendrovėms, kurių buveinė yra Vengrijoje, tad nėra jokios tiesioginės diskriminacijos.

137. Vis dėlto iš bylos medžiagos matyti, ir Vengrija to neginčijo, kad tik finansinės įmonės, kurių buveinė yra Vengrijoje, *de facto* gali atitikti SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytas sąlygas.

138. Tačiau jeigu kalbama apie netiesiogiai diskriminuojančias sąlygas, grindžiamas buveinės vieta, šios sąlygos negali reikšti reikalavimų, pagal kuriuos teisė dėl ypatingo paslaugų pobūdžio teikti šias paslaugas suteikiama tik tam tikriems teikėjams, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punktą. Iš tiesų šioje nuostatoje nurodyti tik „nediskriminaciniai reikalavimai“ [51].

139. Mano nuomone, remiantis tuo darytina išvada, kad minėtoms sąlygoms, vertinamoms kartu, taikoma ne minėta nuostata, bet Direktyvos 2006/123 14 straipsnio 1 punktas, kuriame visų pirma draudžiami diskriminaciniai reikalavimai, netiesiogiai grindžiami buveinės vieta [52].

140. Atsižvelgdamas į pateiktus svarstymus manau, kad Komisija klaidingai aiškino Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 2 dalies d punktą, kuris šiuo atveju negali būti taikomas.

141. Norėčiau pridurti, kad jeigu Teisingumo Teismas manytų, kad ši nuostata yra taikoma, manau, kad maisto, laisvalaikio ir atostogų kuponų leidybos veikla nėra „ypatingo pobūdžio“, dėl kurio galimybė vykdyti šią veiklą būtų suteikiama tik konkretiems paslaugų teikėjams. Iš tiesų šių kuponų leidyba kitose valstybėse narėse nei Vengrija laikoma veikla, kurią paprastai vykdo privatūs subjektai, o ne finansų įstaigos [53].

142. Atsižvelgiant į šias aplinkybes, trečiąjį kaltinimą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

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

i) Pagrindiniai šalių argumentai

143. Priešingai nei Vengrija, Komisija mano, kad Direktyvos 2006/123 16 straipsnis šioje byloje taikomas. Šiuo atžvilgiu ji pripažįsta, kad SZÉP kortelę galėtų leisti kitoje valstybėje narėje nei Vengrija įsteigta įmonė, būtent įgyvendindama teisę Vengrijos teritorijoje naudoti savo paslaugai teikti būtiną infrastruktūrą. Be to, Komisijos teigimu, tokia įmonė taip pat galėtų teikti savo paslaugas iš vienos valstybės į kitą, neturėdama svarbios infrastruktūros Vengrijoje.

144. Komisijos teigimu, numatant, kad SZÉP kortelės leidėjas turi turėti nuolatinę buveinę Vengrijoje, SZÉP dekreto 13 straipsniu pažeidžiamas Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punktas, nes šiuo reikalavimu nesilaikoma šios direktyvos 16 straipsnio 1 dalyje išvardytų nediskriminavimo, būtinumo ir proporcingumo principų.

51 — Pažymėtina, kad šios direktyvos 15 straipsnyje du kartus nurodyta, kad jis taikomas tik nediskriminaciniams reikalavimams. Iš tiesų pagal jo 2 dalies d punktą valstybės narės patikrina, ar pagal jų teisės sistemą teisei teikti paslaugas ar vykdyti paslaugų teikimo veiklą taikomas kuris nors iš „nediskriminacinių reikalavimų“, kuriuo dėl ypatingo veiklos pobūdžio teisė teikti šias paslaugas suteikiama tik tam tikriems teikėjams. Be to, jo 3 dalies a punkte patikslinta, kad valstybės narės patikrina, ar minėtoje 2 dalyje nurodyti reikalavimai atitinka „nediskriminavimo“ sąlygą, pagal kurią reikalavimai neturi būti tiesiogiai ar netiesiogiai diskriminuojantys pagal įmonės registruotos buveinės vietą.

52 — Taigi reikia manyti, kad jeigu šios direktyvos 15 straipsnyje nurodyti reikalavimai yra diskriminaciniai, jie patenka į jos 14 straipsnio taikymo sritį ir turi būti laikomi savaime nepriimtinais. Šiuo klausimu žr. S. D'Acunto „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points“, *Revue du droit de l'Union européenne*, Nr. 2-2007, p. 261, ypač p. 291.

53 — Pažymiu, kad, be kita ko, Belgijoje ir Prancūzijoje panašias paslaugas siūlo privatūs subjektai.

ii) Vertinimas

145. Kaip jau buvo galima konstatuoti, SZÉP dekreto 13 straipsnyje nustatytomis sąlygomis paslaugų teikėjui, norinčiam leisti SZÉP kortelę, nustatomas reikalavimas turėti nuolatinę buveinę Vengrijoje. Iš tiesų primenu, kad šią kortelę gali leisti tik „buveinę“ Vengrijoje turinčios įmonės, įsteigusios, be kita ko, klientų priėmimo biurą kiekvienoje Vengrijos savivaldybėje, kurioje yra daugiau kaip 35 000 gyventojų.

146. Ar toks nuolatinio įsisteigimo Vengrijoje reikalavimas reiškia Direktyvos 2006/123 16 straipsniu draudžiamą apribojimą?

147. Mano nuomone, į šį klausimą reikia atsakyti teigiamai.

148. Pirma, darau išvadą, kad šis reikalavimas yra aiškiai draudžiamas Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punkte.

149. Iš tiesų pagal minėtą nuostatą valstybės narės negali apriboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio teikėjo laisvės teikti paslaugas, įpareigodamos jį „būti įsisteigusiam“ jų teritorijoje.

150. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad Direktyvoje 2006/123 esanti įsisteigimo sąvoka yra plati ir gali apimti ir įmones, kurių buveinė yra paskirties valstybėje narėje, taigi pagrindines buveines, ir antrines buveines, pavyzdžiui, biurą.

151. Iš tiesų pagal šios direktyvos 37 konstatuojamąją dalį ir 4 straipsnio 5 punktą ši sąvoka visų pirma reiškia faktinį ekonominės veiklos vykdymą neribotam laikui įsteigiant nuolatinį subjektą. Dar šioje konstatuojamojoje dalyje patikslinta, kad šio reikalavimo taip pat laikomasi, kai bendrovė įsteigiama tam tikram laikotarpiui. Galiausiai joje nurodyta, kad šis subjektas neprivalo būti pavaldžioji įmonė, filialas ar atstovybė. Tai gali būti biuras, kuriam vadovauja teikėjo personalas arba nepriklausomas asmuo, turintis ilgalaikius įgaliojimus atstovauti įmonei, kaip yra atstovybės atveju.

152. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, manau, kad SZÉP dekreto 13 straipsnyje numatytos sąlygos, pagal kurias siekiant leisti SZÉP korteles nustatomas reikalavimas turėti buveinę ir kelis biurus Vengrijoje, patenka į Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punkto taikymo sritį ir tą reikalavimą reikia laikyti draudžiamu pagal šią nuostatą.

153. Antra, pažymiu, kad teismo praktikoje šis reikalavimas laikomas paneigiančiu pačią paslaugų teikimo laisvę [54].

154. Iš tiesų sąlyga, kad įmonė turi įsteigti nuolatinį padalinį arba dukterinę bendrovę valstybėje narėje, kurioje teikiamos paslaugos, tiesiogiai prieštarauja laisvei teikti paslaugas, nes dėl jos neįmanoma kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms teikti paslaugas šioje valstybėje narėje [55]. Tad įmonės, norinčios leisti SZÉP korteles Vengrijoje, privalo atsisakyti šios paslaugos arba Vengrijos teritorijoje įsteigti nuolatinę buveinę, ir taip jos įpareigojamos nuolat vykdyti šią profesinę veiklą Vengrijoje [56].

54 — Žr. sprendimus *Komisija / Italija* (C-101/94, EU:C:1996:221, 31 punktas); *Komisija / Italija* (C-439/99, EU:C:2002:14, 30 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *Komisija / Portugalija* (C-518/09, EU:C:2011:501, 71 punktas).

55 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Komisija / Austrija* (C-257/05, EU:C:2006:785, 21 punktas ir nurodyta teismo praktika); *Komisija / Italija* (C-465/05, EU:C:2007:781, 84 punktas ir nurodyta teismo praktika); *Komisija / Vokietija* (C-546/07, EU:C:2010:25, 39 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *Komisija / Portugalija* (C-518/09, EU:C:2011:501, 71 punktas ir nurodyta teismo praktika).

56 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-518/09, EU:C:2011:501, 70 punktas).

155. Atsižvelgdamas į pateiktus svarstymus darau išvadą, kad Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punkte nustatytas reikalavimas yra vienas iš pavyzdžių tokių reikalavimų, kurių valstybė narė iš principo negali nustatyti tuo atveju, jeigu jos teritorijoje paslaugas teikia kitoje valstybėje narėje įsteigta įmonė, ir kurį Teisingumo Teismas jau buvo pripažinęs nesuderinamu su SESV 56 straipsniu.

156. Mano nuomone, Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalyje, kaip ir jos 14 straipsnyje, pateikiamas „juodasis sąrašas“, taigi tam tikri reikalavimai, kurie yra draudžiami *per se*[57].

157. Iš tiesų, kadangi teismo praktikoje šie reikalavimai jau buvo pripažinti nesuderinamais su SESV 56 straipsniu, galima daryti tvirtą prielaidą, kad jų negalima pateisinti nė vienu iš keturių bendrojo intereso tikslų, nurodytų šios direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje[58], nes paprastai jie nėra proporcingi[59].

158. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, laikausi nuomonės, kad Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 3 dalis netaikoma jos 16 straipsnio 2 dalyje išvardytiems reikalavimams, tad įsisteigimo Vengrijoje reikalavimo negalima pateisinti.

159. Mano nuomone, remiantis tuo darytina išvada, kad įpareigodama įmones turėti nuolatinę buveinę savo teritorijoje Vengrija neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių jai pagal Direktyvos 2006/123 16 straipsnį.

160. Todėl ketvirtąjį kaltinimą reikia pripažinti pagrįstu.

g) Dėl SESV 49 ir 56 straipsnių pažeidimo

i) Pagrindiniai šalių argumentai

161. Ieškinyje Komisija subsidiariai pažymi, kad jeigu Direktyva 2006/123 nebūtų taikoma, nacionalines nuostatas, susijusias su SZÉP kortelės išleidimo sąlygomis, reikėtų vertinti atsižvelgiant ir į SESV 49 straipsnį, ir į SESV 56 straipsnį, nes paslaugų teikėjas galėtų teikti nagrinėjamą paslaugą įsisteigęs Vengrijoje arba joje neįsisteigęs. Taigi laisvo paslaugų teikimo negalima laikyti antriniu įsisteigimo laisvės požiūriu ir sieti jo su įsisteigimo laisve.

162. Komisijos teigimu, reikia pripažinti SESV 49 straipsnio pažeidimą, nes, pirma, pateikiant pirmąjį, antrąjį ir trečiąjį kaltinimus nurodytos Vengrijos nuostatos reiškia įsisteigimo laisvės apribojimus ir neatitinka būtinumo ir proporcingumo reikalavimų ir, antra, naujos išleidimo sąlygos nustatomos nepritaikius tinkamo pereinamojo laikotarpio, o taip pažeidžiamas proporcingumo principas[60].

163. Dėl SESV 56 straipsnio Komisija pripažįsta, kad dėl tų pačių priežasčių, kurios buvo nurodytos pateikiant ketvirtąjį kaltinimą, reikalavimas, susijęs su nuolatiniu įsisteigimu Vengrijoje, reiškia diskriminacinį apribojimą, kurio būtinumo nei proporcingumo Vengrija neįrodė, tad juo pažeistas minėtas 56 straipsnis.

57 — Šiuo klausimu žr. A.-L. Sibony ir A. Defossey „Liberté d'établissement et libre prestation de services“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 511; K. Peglow „La libre prestation de services dans la directive n° 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant“, *Revue trimestrielle de droit européen*, Nr. 1, 2008, p. 67, ypač 56, 61 ir 62 punktai, ir S. D'Acunto, *op. cit.*, kuris visų pirma teigia, kad „16 straipsnio 2 dalyje nurodytų kliūčių sąrašas yra juodasis draudžiamų kliūčių sąrašas, kaip ir 14 straipsnyje pateiktas sąrašas, ir tarp jų yra tik vienas (svarbus) skirtumas, būtent – pagal direktyvą antrasis sąrašas yra išsamus, o 16 straipsnyje pateiktas sąrašas tik orientacinis“ (p. 296).

58 — Pagal šią nuostatą valstybei narei, į kurią atvyksta teikėjas, nekliudoma taikyti paslaugų teikimo reikalavimų, susijusių su paslaugos teikimo veikla, jeigu jie pagrįsti viešosios tvarkos, visuomenės saugumo, visuomenės sveikatos ar aplinkos apsaugos sumetimais ir nėra diskriminaciniai, bet būtini ir proporcingi.

59 — Žr. šios išvados 44 išnašoje minėto vadovo 7.1.3.4 punktą.

60 — Komisijos teigimu, nesant tokio pereinamojo laikotarpio įmonėms, sudariusioms bendrąsias ilgalaikes sutartis su savo kontrahentais, per tokį trumpą laiką būtų sunku prisitaikyti prie naujų teisinių aplinkybių, o tai labai mažintų jų apyvartą ir būtų prarandamos darbo vietos.

164. Dėl tariamo pakankamo pereinamojo laikotarpio nebuvimo Vengrija visų pirma mano, kad Komisija nepateikė įrodymų savo teiginiams patvirtinti. Be to, mokesčių ir socialinės politikos srityje įmonės negali tikėtis, kad teisės aktai nebus keičiami.

ii) Vertinimas

165. Kadangi manau, kad šiam ieškiniui taikoma Direktyva 2006/123, nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų nebūtina nagrinėti atsižvelgiant į SESV 49 ir 56 straipsnius.

166. Šiomis aplinkybėmis Komisijos subsidiariai pateiktą kaltinimą reikia atmesti.

2. Kaltinimas, susijęs su *Erzsébet* kuponais

167. Pirmiausia pažymiu, kad iš bylos medžiagos matyti, jog Komisija ir Vengrija remiasi prielaida, kad FNHV yra „bendrovė“, kaip tai suprantama pagal Sutartį dėl ESV, kuriai taikomi SESV 49 ir 56 straipsniai. Tad šią faktinę aplinkybę laikau nustatyta.

a) Pagrindiniai šalių argumentai

168. Komisija savo ieškinyje mano, kad Vengrijos teisės aktais, susijusiais su *Erzsébet* kuponų išleidimu ir naudojimu, pažeidžiami SESV 49 ir 56 straipsniai.

169. Komisija iš pradžių patikslina, kad jos ieškinys yra susijęs su šių kuponų sistema tik tiek, kiek pagal ją numatyta, kad darbdavio prisidėjimas prie vartoti paruošto maisto pirkimo gali būti laikomas lengvata natūra tik jeigu tai daroma naudojant šiuos kuponus. Taigi jos ieškinys nėra susijęs su kitais socialinės politikos veiksmais, įgyvendintais pagal *Erzsébet* programą, pavyzdžiui, tiesiogine ir tiksline pagalba socialiai pažeidžiamiems asmenims.

170. Komisijos teigimu, *Erzsébet* kuponų leidyba yra ekonominė veikla, patenkanti į Sutarties dėl ESV taikymo sritį. Savo pozicijai pagrįsti ji nurodo, kad, pirma, anksčiau šią veiklą Vengrijoje užtikrindavo komercinės bendrovės ir kad taip vis dar yra daugelyje valstybių narių, antra, *Erzsébet* kuponų išleidimas nėra socialinė priemonė, nes šiuos kuponus laisvai skiria darbdavys už savo nustatytą sumą ir neatsižvelgdamas į socialinę savo samdomųjų darbuotojų padėtį, tad nėra įgyvendinamas nei solidarumo principas, nei valstybės kontrolė, valstybė nenustato išmokų dydžio, ir trečia, *Erzsébet* kuponų išleidimo negalima laikyti „veikla, susijusia su viešosios valdžios funkcijų vykdymu“, kaip tai suprantama pagal SESV 51[61] ir 62[62] straipsnius, nes ji tiesiogiai ir konkrečiai nedalyvauja vykdant šią veiklą.

171. Komisija taip pat pažymi, kad Vengrijos teisės aktais ribojamas *Erzsébet* kuponų išleidimas, ekonominės veiklos organizavimui ir skatinimui taikant išimtinumo sistemą, palankią tik vienam subjektui, todėl visi kiti kitoje valstybėje narėje nei Vengrija arba Vengrijoje įsteigti subjektai negali leisti šių kuponų.

172. Komisija nurodo, kad toks laisvo paslaugų teikimo ir įsisteigimo laisvės apribojimas negali būti pateisinamas socialinės politikos tikslais. Komisija priduria, kad būtinybė išlaikyti apmokestinimo sistemos darną nebegali būti pagrįstas pateisinimas, jeigu, be kita ko, taisyklės, susijusios su *Erzsébet* kuponų išleidimu ir apmokestinimu, nepriklauso vienos nuo kitų.

61 — Pagal SESV 51 straipsnio pirmą pastraipą „veiklai, kuri bet kurioje valstybėje yra susijusi, nors ir laikinai, su viešosios valdžios funkcijų vykdymu, šio skyriaus nuostatos netaikomos“.

62 — SESV 62 straipsnyje, pateikiant nuorodą į SESV 51 straipsnį, laisvo paslaugų teikimo srityje taikoma išimtis dėl veiklos, susijusios su viešosios valdžios funkcijų vykdymu.

173. Be to, Komisijos teigimu, Vengrijos teisės aktai yra neproporcingi, nes, pirma, socialinių tikslų finansavimo atveju yra mažiau ribojančių priemonių natūra suteikiant lengvatas, pavyzdžiui, pervedant vieną įmoką už šias lengvatas, sumažinant mokesčio lengvatą tokia pat suma arba valstybei narei įsigyjant *Erzsébet* kuponų prieš išplatinant juos asmenims, ir, antra, monopolinė sistema įgyvendinta nesilaikant jokio tinkamo pereinamojo laikotarpio įmonėms, kurios iki šiol veikė *Erzsébet* kuponų išleidimo rinkoje.

174. Vengrijos teigimu, *Erzsébet* kuponų leidimo veikla nėra ekonominė veikla, nes ji nėra vykdoma nei rinkos sąlygomis, nei siekiant pelno, be to, ja nesiekiama tikslo įgyti kapitalą. Iš tiesų iš kuponų išleidimo gautos pajamos gali būti naudojamos tik socialinės paramos tikslais ir tik solidarumo sumetimais.

175. Vengrija priduria, kad *Erzsébet* kuponų leidybos veikla yra kontroliuojama valstybės, nes ji ją sukūrė, reglamentavo ir apibrėžė. Iš tiesų, jos teigimu, valstybė narė gali nevaržoma nustatyti, ar šias lengvatas galima taikyti, ir, jei taip, tai kiek. Be to, ji taip pat gali nuspręsti pati leisti šiuos kuponus, užuot atvėrusi šią veiklą rinkai. Vengrijoje valstybė nusprendė pati vykdyti šią veiklą per FNHV, kurią įsteigė vyriausybė ir kelios profesinės federacijos.

176. Be to, Vengrija patikslina, kad kuponų, kuriais suteikiamos mokesčių lengvatos, išleidimas yra integruotas į socialinės apsaugos sistemą, ir iš šios veiklos ji gauna išteklių, o tai atitinka principą, pagal kurį Sąjungos teisė nepaveikia valstybių narių kompetencijos organizuoti savo socialinės apsaugos sistemas, kartu užtikrinant finansinę pusiausvyrą.

177. Vengrijos teigimu, be to, *Erzsébet* kuponų leidyba yra veikla, kuriai laisvas paslaugų teikimas netaikomas, nes šie maisto kuponai turi prasmę tik įgyvendinant Vengrijai būdingą mokesčių ir socialinę politiką. Iš tiesų tai Vengrija turi nuspręsti, ar nori taikyti tokius kuponus savo mokesčių ar socialinėje sistemoje, ir šie kuponai gali būti platinami tik remiantis Vengrijoje galiojančiomis taisyklėmis ir mokesčių lengvatomis.

178. Vengrija pažymi, kad Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Socialinės investicijos į augimą ir socialinę sanglaudą, visų pirma naudojant 2014–2020 m. Europos socialinio fondo lėšas“ [63] socialinėje srityje skatinama taikyti naujesnius finansavimo metodus, o Vengrijos teigimu, *Erzsébet* kuponai yra toks pavyzdys.

179. Jeigu Teisingumo Teismas manytų, kad nagrinėjama veikla yra ekonominė, Vengrija subsidiariai mano, kad šios veiklos organizavimas, kaip valstybės monopolijos, atitinka Sąjungos teisę.

180. Vengrija priduria, kad pagal proporcingumo principą nagrinėjamos veiklos patikėjimas viešosios teisės reglamentuojamai organizacijai, kuri turi visas savo pajamas skirti apibrėžtam tikslui, yra veiksmingesnė priemonė siekiant numatyto tikslo nei veiklos organizavimas remiantis rinka arba šios veiklos apmokestinimas [64]. Savo argumentams pagrįsti Vengrija nurodo azartinių lošimų srityje aktualią teismo praktiką [65].

63 — COM (2013) 83 *final*/2.

64 — Jos atsiliepimo į ieškinį 70 punktas.

65 — Sprendimas *Läärä ir kt.* (C-124/97, EU:C:1999:435, 41 punktas). Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad tripliko 26 punkte Vengrija mano, jog teismo praktika, susijusi su azartinių lošimų paslaugų teikimu, negali būti taikoma išleidžiant *Erzsébet* kuponus, nes nėra tarpvalstybinio pobūdžio ir tokio pobūdžio negalimumo, taip pat todėl, kad nėra grėsmių, prilygstančių pavojams, kuriuos gali kelti azartiniai lošimai. Taigi klausimą, ar yra taikytina teismo praktika azartinių lošimų srityje, Vengrija motyvuoja nenuosekliai.

181. Kalbėdama apie tariamą pakankamo pereinamojo laikotarpio nebuvimą Vengrija pripažįsta, kad mokesčių ir socialinės politikos srityje subjektai negali tikėtis, kad teisės aktai nebus keičiami. Šiuo atžvilgiu Vengrija pažymi, pirma, kad teisės aktų pakeitimus buvo galima numatyti 2011 m. balandžio mėn., kai buvo priimtas SZÉP dekretas, tad paslaugų teikėjai turėjo ilgesnį terminą nei teigia Komisija, antra, kad *Erzsébet* kuponai tėra mokestiniu požiūriu palanki lengvata natūra, sudaranti maždaug 8 % visų šių lengvatų, kurias samdomiesiems darbuotojams teikia ūkio subjektai, ir, trečia, kad šie subjektai, kurie leidžia daug kitų kuponų, toliau juos leidžia, taip pat maisto kuponus, kaip ir anksčiau. Taigi, Vengrijos teigimu, taisyklių pakeitimas nepaveikė maisto kuponų rinkos dalies ir paslaugų teikėjai nebuvo išstumti iš rinkos.

b) Vertinimas

182. Prieš nagrinėdamas pripažįstu, kad šiuo atveju šalys nekėlė klausimų, pirma, ar Vengrijos teisės aktai dėl *Erzsébet* kuponų patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį, ir, antra, ar ši direktyva reiškia išsamų derinimą. Iš tiesų atrodo, kad Komisija remiasi teiginiu, kad ši direktyva netaikytina, kiek ji nagrinėja šių teisės aktų atitiktį SESV 49 ir 56 straipsniams.

183. Vis dėlto šie klausimai yra svarbūs. Iš tiesų, kaip jau patikslinau, pripažinus, kad Direktyva 2006/123 taikoma *Erzsébet* kuponų išleidimo veiklai ir kad ja ši sritis išsamiai suderinta, minėti teisės aktai negali būti nagrinėjami atsižvelgiant į Sutartį dėl ESV, ir gali būti nagrinėjami atsižvelgiant tik į šią direktyvą.

184. Ar *Erzsébet* kuponų išleidimo veikla, kurią vykdo tik FNHV, patenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį?

185. Mano nuomone, į šį klausimą reikia atsakyti neigiamai.

186. Iš tiesų Direktyvos 2006/123 1 straipsnio, susijusio su jos dalyku, 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta, kad šia direktyva nereglamentuojamas, be kita ko, paslaugas teikiančių monopolijų panaikinimas.

187. Minėtos direktyvos 8 konstatuojamojoje dalyje šis aspektas patikslinamas nurodant, kad „[jos] nuostatos dėl įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo *turėtų būti taikomos tik tais atvejais, kai aptariama veikla yra vykdoma atviros konkurencijos sąlygomis, kad šios nuostatos neįpareigotų valstybių narių <...> panaikinti esamas <...> monopolijas*“ [66].

188. Taigi, mano nuomone, jeigu veikla nėra atverta konkurencijai, būtent todėl, kad ją vykdo esama valstybinė monopolija, ši veikla nepatenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį.

189. Atsižvelgdamas į šios direktyvos parengiamuosius darbus [67] manau, kad šis netaikymas yra pateisinamas, be kita ko, tuo, kad ši direktyva neturi paveikti paslaugas jau teikiančių monopolijų buvimo [68].

190. Atsižvelgdamas į tai, kas nurodyta, manau, kad veikla, kai monopolija leidžia maisto kuponus, kaip antai *Erzsébet* kuponus, nepatenka į Direktyvos 2006/123 taikymo sritį *ratione materiae*. Remiantis tuo darytina išvada, kad klausimo, susijusio su šios direktyvos derinimu šioje srityje, nebūtina nagrinėti.

66 — Kursyvu išskirta mano.

67 — Žr. pranešimą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje pasiūlymo (Parlamento dokumentas A6-0409/2005).

68 — 33 punktas.

191. Tačiau pažymiu, jog tai, kad ši veikla nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį, visai nereiškia, kad jai netaikoma pirminė teisė, visų pirma SESV 49 ir 56 straipsniai [69].

192. Dar būtina, kad nagrinėjama leidybos veikla būtų ekonominė veikla, nes tik tokia veikla patenka į minėtų straipsnių taikymo sritį. Taigi ši aplinkybė lemia tolesnį mano vertinimą. Tokiomis aplinkybėmis nekelia nuostabos tai, kad šalys pateikė įvairių argumentų atitinkamoms savo pozicijoms šiuo klausimu pagrįsti.

193. Šiuo atžvilgiu pažymiu, jog pagal nusistovėjusią teismo praktiką sąvoka „įsisteigimas“, kaip ji suprantama pagal sutarties nuostatas dėl įsisteigimo laisvės, reiškia faktinį „ekonominės veiklos“ vykdymą neribotą laiką turint nuolatinę buveinę priimančiojoje valstybėje narėje [70]. Taigi ekonominę veiklą reikia laikyti pačiu įsisteigimo laisvės egzistavimo pagrindu.

194. Kalbant apie laisvą paslaugų teikimą, pažymėtina, jog iš SESV 57 straipsnio teksto matyti, kad sąvoka „paslaugos“, kaip ji suprantama pagal Sutartis, apima paslaugas, kurios paprastai teikiamos už atlygį. Šios sąvokos apibrėžtis grindžiama Teisingumo Teismo praktika, pagal kurią ji apima visą savarankiškai dirbančių asmenų veiklą, paprastai vykdomą už atlygį [71]. Be to, Teisingumo Teismo teigimu, labiausiai atlyginimą apibūdina faktas, kad jis yra ekonominis atlygis už aptariamą paslaugą [72].

195. Reikia pridurti, jog pagal nusistovėjusią teismo praktiką ekonominės veiklos ir paslaugų teikimo sąvokas reikia aiškinti plačiai, nes jomis apibrėžiama vienos iš pagrindinių Sutartimi dėl ESV užtikrinamų laisvių taikymo sritis [73].

196. Atsižvelgiant į nurodytą teismo praktiką reikia patikrinti, ar *Erzsébet* kuponų leidimo veikla yra savarankiškai vykdoma ekonominė veikla [74], nes teikiama už atlygį.

197. Iš bylos medžiagos matyti, kad FNHV leidžia *Erzsébet* kuponus darbdaviui, jeigu jis nusprendžia jų įsigyti. Kaip atsiliepime į ieškinį pripažįsta pati Vengrija, šių kuponų įsigijimas yra ekonomiškai naudingas darbdaviui, nes jis siejamas su „mažesnėmis mokestinėmis prievolėmis“ [75]. Kaip suprantu, darbdavys gauna „mokesčių lengvatą“ už įsigytus kuponus, kuriuos jis skiria savo samdomiems darbuotojams kaip lengvatas natūra.

198. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, kad *Erzsébet* kuponų išleidimo veiklą reikia laikyti ekonomine veikla dėl keturių priežasčių.

199. Pirma, manau, kad darbdaviui taikoma mokesčių lengvata yra „ekonominis atlygis“ už *Erzsébet* kuponų išleidimą ir turi atlygintiną pobūdį FNHV atveju, nes, nesant šių pajamų, ji negalėtų finansuoti *Erzsébet* programos.

200. Iš tiesų iš bylos medžiagos matyti, kad šiai programai skiriami ne valstybės biudžeto ištekliai, o tik iš šių kuponų gaunamos pajamos. Taigi šių kuponų leidybos veikla yra vienintelis būdas finansuoti minėtą programą. Be to, kaip atsiliepime į ieškinį patikslina Vengrija, suteikdama mokesčių lengvatą darbdaviams lengvatų natūra atveju valstybė dėl šios lengvatos atsisako didelių mokestinių pajamų, taigi šios pajamos yra skiriamos *Erzsébet* programai, kurią įgyvendina FNHV.

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

70 — Žr. Sprendimą *VALE Építési* (C-378/10, EU:C:2012:440, 34 punktas ir nurodyta teismo praktika).

71 — Be kita ko, šiuo klausimu žr. Sprendimą *Smits ir Peerbooms* (C-157/99, EU:C:2001:404, 58 punktas).

72 — Žr. Sprendimą *Humbel ir Edel* (263/86, EU:C:1988:451, 17 punktas).

73 — Žr. Sprendimą *Deliège* (C-51/96 et C-191/97, EU:C:2000:199, 52 punktas ir nurodyta teismo praktika).

74 — Šiuo atžvilgiu pažymiu, jog nekelia abejonių tai, kad ši veikla yra savarankiškai vykdoma. Iš tiesų šiuo atveju negalima pripažinti jokio pavaldumo santykio.

75 — 50 punktas.

201. Antra, Vengrijos argumentas, kuriuo siekiama įrodyti, kad nagrinėjama veikla dėl jos socialinio tikslo nėra ekonominė veikla, manęs neįtikina.

202. Šiuo atžvilgiu, kaip ir Komisija, manau, kad veiklos pobūdį reikia atskirti nuo iš jos gaunamų pajamų panaudojimo. Taigi *Erzsébet* kuponų išleidimo veikla yra ekonominė veikla, nepaisant to, kad iš jos gaunamos pajamos yra naudojamos socialiniam tikslui.

203. Manau, toks sprendimas yra paremtas Teisingumo Teismo praktika. Iš tiesų Sprendime *Schindler*[76], susijusiame su loterijų veikla, Teisingumo Teismas pripažino, kad „nors <...> teisės aktuose numatyta, kad iš loterijos gaunamas pelnas gali būti naudojamas tik tam tikrais tikslais, visų pirma bendrojo intereso tikslais, ar kad jis turi būti pervedamas į valstybės biudžetą, *šios taisyklės dėl pelno paskirstymo nepakeičia nagrinėjamos veiklos pobūdžio ir nereiškia, kad ji nėra ekonominė*“[77].

204. Šiuo atžvilgiu taip pat norėčiau pažymėti, kad Teisingumo Teismas laikėsi panašios pozicijos vertindamas ekonominės veiklos sąvoką, kuria apibūdinama įmonės sąvoka pagal konkurencijos teisę[78].

205. Iš tiesų Teisingumo Teismas ne kartą yra laikęsis nuomonės, kad „vien [nagrinėjamos sistemos] socialinio tikslo nepakanka, kad atitinkama veikla nebūtų kvalifikuojama kaip ekonominė“[79]. Teisingumo Teismo nuomone, kad ši veikla nebūtų laikoma ekonomine, turi būti tenkinamos dvi kitos sąlygos, t. y. pirma, solidarumo principo įgyvendinimas ir, antra, valstybės vykdoma kontrolė[80].

206. Nors ši teismo praktika yra suformuluota konkurencijos teisės srityje ir susijusi su nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimo įstaigų veikla, manau, kad ji yra reikšminga mano vertinimui pagal analogiją, kiek nagrinėjamos ekonominės veiklos sąvokos apibrėžtis įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo atveju lemia Sutarties dėl ESV taisyklių konkurencijos teisės srityje taikytinumą.

207. Kaip ir Komisija, laikausi nuomonės, kad šiuo atveju, kalbant apie *Erzsébet* kuponų išleidimą, nėra tenkinama nė viena iš dviejų minėtoje teismo praktikoje nurodytų sąlygų. Iš tiesų solidarumo principas neįgyvendinamas, nes šie kuponai gali būti skiriami tik darbdavio valia ir tiek, kiek jis tai nustato. Kaip teisingai nurodo Komisija, tokia diskrecija neužtikrina, kad kuklesnes pajamas gaunantys samdomi darbuotojai galės gauti šiuos kuponus geresnėmis sąlygomis, palyginti su samdomais darbuotojais, gaunančiais didesnes pajamas. Dėl antros sąlygos, susijusios su valstybės kontrole, pažymiu, kad Vengrija negali įpareigoti darbdavio įsigyti *Erzsébet* kuponų, nurodyti tikrųjų šių kuponų gavėjų ar nustatyti, iki kokios sumos darbdavys turi teikti šiuos kuponus.

208. Be to, manau, jeigu *Erzsébet* kuponų išleidimo veiklą reikėtų laikyti socialinių investicijų priemone, prilygstančia socialinių investicijų obligacijoms, numatytoms šios išvados 178 punkte minėtame Komisijos komunikate[81], tai neatitiktų mano sprendimo šios veiklos laikyti „ekonomine veikla“. Iš tiesų, kaip patikslina Vengrija, taip *Erzsébet* kuponų įsigijimas būtų socialinė investicija, mainais už kurią įmonė gauna mokesčių lengvatą, kurią reikėtų laikyti ekonominiu atlygiu.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — 35 punktas. Kursyvu išskirta mano.

78 — Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad pagal konkurencijos teisę ekonominės veiklos sąvoka apibūdina įmonės sąvoką. Iš tiesų įmonės sąvoka apima bet kokį subjektą, vykdantį „ekonominę veiklą“, nepaisant jo teisinio statuso ar finansavimo būdo. Kalbant apie ekonominės veiklos sąvoką, pažymėtina, kad ji yra apibrėžiama kaip visa veikla, kurią vykdant konkrečioje rinkoje siūlomos prekės ar paslaugos.

79 — Žr. Sprendimą *Kattner Stahlbau* (C-350/07, EU:C:2009:127, 42 punktas ir nurodyta teismo praktika).

80 — Ten pat, 43 punktas ir nurodyta teismo praktika.

81 — Vengrijos nuomone, *Erzsébet* kuponai yra tapatūs šioms obligacijoms ir pagal savo funkciją, ir pagal tikslą. Šiame komunikate Komisija patikslina šių socialinių investicijų obligacijų veikimą nurodydama, kad „pasinaudodamas socialinio poveikio obligacija privatus investuotojas paprastai finansuoja socialinių paslaugų teikėją, siekiantį įgyvendinti socialinę programą mainais už viešojo sektoriaus pažadą atlyginti pradines investicijas ir užtikrinti investicijų grąžą, jeigu programa pasiekiami iš anksto nustatyti socialiniai tikslai“ (17 išnaša).

209. Trečia, manau, kad Vengrijos argumentai dėl to, ar veikla yra ekonominė, ar ne, nėra nuoseklūs. Iš tiesų, nors iš pradžių teigia, kad nekalbama apie ekonominę veiklą, todėl SESV 49 ir 56 straipsniai netaikomi [82], Vengrija paskui konstatuoja, kad šie du straipsniai šiuo atveju nepažeisti [83], tačiau tai, mano nuomone, pirmiausia suponuoja jų taikytinumą.

210. Ketvirta, kaip ir Komisija, manau kad *Erzsébet* kuponų išleidimo veikla negali būti laikoma susijusia su viešosios valdžios funkcijų vykdymu, kaip tai suprantama pagal SESV 51 straipsnio pirmą pastraipą ir SESV 62 straipsnį.

211. Šiuo atžvilgiu pirmiausia pripažįstu, kad kaip nuo pagrindinių įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo taisyklių leidžiančias nukrypti nuostatas SESV 51 straipsnio pirmą pastraipą ir SESV 62 straipsnį reikia aiškinti apribojant jų taikymo sritį tuo, kas yra griežtai būtina interesams, kuriuos šiomis nuostatomis valstybėms narėms leidžiama apsaugoti, apginti [84]. Be to, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad minėtose nuostatose numatyta leidžianti nukrypti nuostata turi apimti tik veiklą, kuri pati savaime yra tiesioginis ir specialus dalyvavimas vykdant viešosios valdžios funkcijas [85].

212. Iš bylos medžiagos, pirmiausia iš Vengrijos atsakymo į 2012 m. gruodžio 27 d. pagrįstą nuomonę, matyti, jog ji tik konstatuoja, kad kuponų išleidimas yra viešoji ir socialinė funkcija, ir nepateikia tiesioginio ir specialaus dalyvavimo vykdant viešosios valdžios funkcijas įrodymų. Tokiomis aplinkybėmis negalima pripažinti SESV 51 ir SESV 62 straipsnių taikytinumo šiai veiklai.

213. Atsižvelgdamas į visas nurodytas aplinkybes manau, kad *Erzsébet* kuponų išleidimo veikla yra ekonominė veikla, patenkanti į SESV 49 ir 56 straipsnių taikymo sritį.

214. Dar reikia išnagrinėti, ar nagrinėjamais Vengrijos teisės aktais nustatomi įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo apribojimai, ir, jei taikytina, ar šiuos apribojimus galima pateisinti.

215. Pirmiausia konstatuoju, kad šalys per rašytinę proceso dalį nenurodė SESV 106 straipsnio. Atsakydama į per posėdį užduotą klausimą Komisija patikslino, kad 106 straipsnio 2 dalis [86] šiuo atveju netaikoma, nes *Erzsébet* kuponų išleidimas nėra bendros ekonominės svarbos paslauga.

216. Atsižvelgdamas į bylos medžiagą pažymiu, kad neturiu pakankamai informacijos, kuri leistų įvertinti, ar šių kuponų išleidimo veikla yra bendros ekonominės svarbos paslauga. Vis dėlto manau, kad SESV 106 straipsnio 1 dalyje, kurioje daroma nuoroda į kitus Sutarties dėl ESV materialinės teisės straipsnius, valstybėms narėms draudžiama, kiek tai visų pirma susiję su įmonėmis, kurioms jos suteikia specialiąsias ar išimtines teises, nustatyti, ar toliau taikyti SESV 49 ir SESV 56 straipsniams prieštaraujančius nacionalinės teisės aktus [87].

217. Antra, konstatuoju, jog remiantis teismo praktika pagal SESV 49 ir 56 straipsnius įpareigojama panaikinti įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo apribojimus, o tokiais apribojimais turi būti laikomos visos priemonės, kurios šių laisvių įgyvendinimą draudžia, riboja arba daro jį mažiau patrauklų [88].

82 — Jos atsiliepimo į ieškinį 45–47 punktai.

83 — Jos atsiliepimo į ieškinį 48 punktas.

84 — Žr. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-160/08, EU:C:2010:230, 76 punktas ir nurodyta teismo praktika).

85 — Ten pat, 78 punktas ir nurodyta teismo praktika.

86 — Pagal šią nuostatą „įmonėms, kurioms yra patikėta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas, arba pajamų gaunančioms monopolinėms įmonėms Sutartyse nustatytos taisyklės <...> yra taikomos, jei jų taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patikėtų specialių uždavinių“.

87 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Vlaamse Televisie Maatschappij / Komisija* (T-266/97, EU:T:1999:144, 106 punktas ir nurodyta teismo praktika); *United Pan-Europe Communications Belgium ir kt.* (C-250/06, EU:C:2007:783, 14 ir 15 punktai) ir *ASM Brescia* (C-347/06, EU:C:2008:416, 61 punktas).

88 — Žr. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-465/05, EU:C:2007:781, 17 punktas ir nurodyta teismo praktika).

218. Teisingumo Teismas jau kvalifikavo minėtų laisvių apribojimą byloje, kurioje buvo nagrinėjami šiame ieškinyje nagrinėjamiems nacionalinės teisės aktams tapatūs nacionalinės teisės aktai, nes jais tik mokesčių informacijos centrams buvo suteikta išimtinė kompetencija siūlyti mokesčių mokėtojams tam tikras konsultavimo ir pagalbos mokesčių klausimais paslaugas [89].

219. Iš tiesų toje byloje Teisingumo Teismas laikėsi nuomonės, kad, kalbant apie laisvą paslaugų teikimą, šis nacionalinės teisės aktas, galimybę teikti šias paslaugas suteikdamas tik minėtiems centrams, „visiškai užkerta kelią kitose valstybėse narėse įsteigtiems ūkio subjektams patekti į nagrinėjamą paslaugų rinką“ [90].

220. Dėl įsisteigimo laisvės Teisingumo Teismas pripažino, kad šis teisės aktas, galimybę įsteigti minėtus centrus suteikdamas tik tam tikriems teisės subjektams, turintiems buveinę Italijoje, „gali apsunkinti ir netgi visiškai užkirsti kelią kitų valstybių narių kilmės ūkio subjektams pasinaudoti jų teise įsisteigti Italijoje siekiant teikti nagrinėjamas paslaugas“ [91].

221. Priduriu, kad Europos Sąjungos Bendrasis Teismas taip pat laikėsi nuomonės, kad, „Flandrijos teisės aktais suteikiant išimtinę teisę [Flandrijoje įsteigtai privačiai Nyderlandų televizijos bendrovei], užkertamos visos galimybės Belgijoje įsisteigti konkuruojančiai kitos valstybės narės bendrovei, norinčiai iš Belgijos transliuoti visai Flandrijos bendruomenei skirtą televizijos reklamą. Vien šios išvados pakanka laisvo įsisteigimo kliūčiai konstatuoti“ [92].

222. Šiuo atveju Vengrijos teisės aktais FNHV suteikiamos išimtinės teisės leisti *Erzsébet* kuponus.

223. Atsižvelgdamas į minėtą teismo praktiką manau, jog tai, kad šių kuponų leidimo veiklą leidžiama vykdyti išimtinai FNHV, reiškia laisvo paslaugų teikimo apribojimą, nes yra pašalintos visos galimybės patekti į šių kuponų išleidimo rinką.

224. Be to, manau, kad Vengrijoje neįsisteigęs paslaugų teikėjas gali leisti tokius maisto kuponus kaip *Erzsébet* kuponai. Iš tiesų, kaip per posėdį teisingai teigė Komisija, tokia veikla gali būti vykdoma per atstumą, be kita ko, internetu arba telefonu, ir toks veiklos būdas jau yra taikomas leidžiant paslaugų kuponus Belgijoje.

225. Dėl įsisteigimo laisvės manau, kad nagrinėjamais Vengrijos teisės aktais kitoms įmonėms, kurios nori leisti *Erzsébet* kuponus, kliudoma įsisteigti Vengrijoje tiek, kad tai reiškia šios laisvės ribojimą.

226. Iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad ribojamieji nacionalinės teisės aktai, kurie taikomi visoms įmonėms, vykdančioms arba norinčioms vykdyti tokią veiklą priimančiosios valstybės narės teritorijoje, kaip antai nagrinėjamą šiame ieškinyje, gali būti pateisinami, jeigu jie atitinka privalomuosius bendrojo intereso pagrindus, yra tinkami jais siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti [93].

227. Kalbėdamas apie šių ribojamųjų nacionalinės teisės aktų pateisinimą pripažįstu, kad Vengrijos argumentai nėra visiškai aiškūs. Savo procesiniuose dokumentuose Vengrija iš esmės pateikia tris pateisinimus, t. y. būtinybę išlaikyti apmokestinimo sistemos darną, gyventojų mitybos gerinimą ir socialinių paslaugų sistemos finansavimą.

89 — Žr. Sprendimą *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, 32 punktas).

90 — Ten pat, 33 punktas. Šiuo klausimu dėl laisvo paslaugų teikimo apribojimo pripažinimo azartinių lošimų srityje taip pat žr. Sprendimą *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 41 punktas ir nurodyta teismo praktika).

91 — Ten pat, 34 punktas.

92 — Žr. Sprendimą *Vlaamse Televisie Maatschappij / Komisija* (T-266/97, EU:T:1999:144, 114 punktas).

93 — Žr. sprendimus *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, EU:C:2006:208, 37 punktas ir nurodyta teismo praktika) ir *DKV Belgium* (C-577/11, EU:C:2013:146, 38 punktas ir nurodyta teismo praktika).

228. Dėl apmokestinimo sistemos darnos reikia pažymėti, kad Vengrija nepateikia jokių argumentų savo pozicijai pagrįsti. Taigi, kaip ir Komisija, nesuprantu, kodėl *Erzsébet* kuponų išleidimo veiklai suteikus monopolį yra išlaikoma šios sistemos darna.

229. Dėl gyventojų mitybos gerinimo Vengrija nepateikia jokių argumentų, kurie įrodytų, kad jos sukurta *Erzsébet* kuponų išleidimo sistema yra būtina ir kur kas tinkamesnė priemonė šiam tikslui pasiekti.

230. Dėl socialinių paslaugų sistemos finansavimo tikslo pažymėtina, kad Vengrija tik nurodo, pirma, kad pagal esamą sistemą šių kuponų išleidimas, suteikiantis mokesčių lengvatas, yra integruotas į socialinės apsaugos sistemą ir veikia kaip socialinių išteklių papildymo elementas, antra, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką Sąjungos teisė nepaveikia valstybių narių kompetencijos organizuoti savo socialinės apsaugos sistemas, įskaitant nacionalines nuostatas, kuriomis siekiama užtikrinti finansinę pusiausvyrą, ir, trečia, kad *Erzsébet* kuponai yra vienintelis pagal *Erzsébet* programą finansuojamos veiklos išteklius ir kad, nesant pajamų iš šių kuponų, tokio masto projekto nebūtų įmanoma finansuoti iš valstybės biudžeto.

231. Vengrijos teigimu, nors numatytą socialinių paslaugų finansavimo tikslą būtų galima pasiekti kitomis priemonėmis, nagrinėjamos veiklos patikėjimas viešosios teisės reglamentuojamai organizacijai, privalančiai skirti visas savo pajamas apibrėžtam tikslui, yra veiksmingiausia priemonė šiam tikslui pasiekti.

232. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad iš tikrųjų pagal nusistovėjusią teismo praktiką valstybės narės yra kompetentingos organizuoti savo socialinės apsaugos sistemą [94]. Vis dėlto Teisingumo Teismas yra patikslinęs, kad valstybės narės, įgyvendindamos šią kompetenciją, turi užtikrinti, kad nebūtų pažeistos Sutarties dėl ESV nuostatos, visų pirma susijusios su įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų teikimo principais [95]. Be to, pagal minėtą teismo praktiką pripažįstama, kad rimtas socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros pažeidimo pavojus gali būti privalomas bendrojo intereso pagrindas, galintis pateisinti šių principų apribojimą [96].

233. Tačiau šiuo atveju, kaip teisingai konstatuoja Komisija, Vengrija nepateikia įrodymų, patvirtinančių, kad yra rimtas socialinės apsaugos sistemos finansinės pusiausvyros pažeidimo pavojus.

234. Be to, kaip ir Komisija, manau, kad nors reikia pripažinti, kad tokia privalomoji bendrojo intereso priežastis yra, Vengrija privalėjo įrodyti, kaip FNHV išimtinai suteikta *Erzsébet* kuponų išleidimo veikla yra būtina ir proporcinga priemonė socialinių paslaugų finansavimo tikslui pasiekti.

235. Iš tiesų kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi įrodyti, pirma, kad jų teisės aktai yra būtini siekiamam tikslui įgyvendinti, ir, antra, kad šie teisės aktai atitinka proporcingumo principą [97].

236. Atsižvelgdamas į turimą informaciją pažymiu, jog galutinai neįrodyta, kad Vengrija ištyrė, ar siekiamas tikslas galėtų būti pasiektas kitomis mažiau ribojančiomis priemonėmis [98]. Iš tiesų ji tiesiog teigia, kad įgyvendinta sistema yra veiksmingesnė priemonė, ir nepateikia šį teiginį patvirtinančių įrodymų.

94 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Kattner Stahlbau* (C-350/07, EU:C:2009:127, 37 punktas ir nurodyta teismo praktika).

95 — Ten pat, 74 punktas ir nurodyta teismo praktika.

96 — Ten pat, 85 punktas ir nurodyta teismo praktika.

97 — Žr. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-438/08, EU:C:2009:651, 47 punktas ir nurodyta teismo praktika). Šiuo klausimu taip pat žr. sprendimus *Leichtle* (C-8/02, EU:C:2004:161, 45 punktas) ir *Komisija / Italija* (C-260/04, EU:C:2007:508, 33 punktas ir nurodyta teismo praktika).

98 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Austrija* (C-320/03, EU:C:2005:684, 89 punktas).

237. Tokiomis aplinkybėmis manau, kad Teisingumo Teismas negali patikrinti, ar šioje byloje yra įvykdytos būtinumo ir proporcingumo sąlygos.

238. Be to, kaip konstatuoja Komisija, kad pasiektų socialinių paslaugų finansavimo tikslą, Vengrija galėjo įgyvendinti mažiau ribojančias priemones.

239. Taip pat, kaip ir Komisija, manau, kad vos ilgesnis nei vieno mėnesio pereinamasis laikotarpis [99] nėra pakankamas, kad atitinkami subjektai galėtų prisitaikyti prie naujų aplinkybių [100]. Mano nuomone, tai juo labiau pasakytina todėl, kad šioje byloje dėl šių naujų aplinkybių maisto kuponų išleidimo rinkoje, kurioje taikoma mokesčių lengvata, susiklostė monopolinė padėtis, o tai reiškia anksčiau šioje rinkoje veikusių subjektų išstūmimą ir jų apyvartos sumažėjimą [101].

240. Galiausiai, priešingai nei Vengrija, manau, kad nuoroda į teismo praktiką dėl azartinių lošimų siekiant pagrįsti teiginį, kad valstybės monopolio nustatymas *Erzsébet* kuponų išleidimo srityje yra pateisinamas ir proporcingas, neturi reikšmės.

241. Šiuo atžvilgiu pažymiu, kad pagal nusistovėjusią teismo praktiką valstybė narė pagal savo diskreciją gali teisėtai suteikti piniginių lošimų eksploatavimo teisę vieninteliam subjektui [102].

242. Vis dėlto iš šios teismo praktikos taip pat matyti, kad, pirma, šiuo sprendimu pasirinkti vieninteliam subjektui suteikiamos išimtinės teisės sistemą siekiama konkretaus tikslo apsaugoti vartotojus nuo per didelių išlaidų, susijusių su lošimais, ir neleisti kilti sukčiavimo grėsmei dėl didelių sumų, kurios gali būti gautos iš lošimų, ir, antra, šio sprendimo nulemti apribojimai taip pat turi atitikti nediskriminavimo ir proporcingumo reikalavimus [103].

243. Šiuo atveju, kaip teisingai pripažįsta Komisija, vykdant *Erzsébet* kuponų išleidimo veiklą tokių neigiamų padarinių, susijusių su piniginiais lošimais, t. y. priklausomybės ir sukčiavimo, neatsiranda. Remiantis tuo darytina išvada, kad šioje teismo praktikoje išreikštos pozicijos negalima pritaikyti šioje byloje nagrinėjamam atvejui.

244. Atsižvelgdamas į visa tai, kas nurodyta, manau, kad kaltinimą, susijusį su *Erzsébet* kuponais, reikia pripažinti pagrįstu.

V – **Išvada**

245. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui siūlau:

— pripažinti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo nepriimtinu, kiek jis yra susijęs su pagrindu dėl su bent penkerių metų trukmės sutartinio santykio su savidraudos fondu reikalavimu, nustatytu 2011 m. balandžio 12 d. Vyriausybės dekreto Nr. 55/2011, kuriuo reglamentuojamas *Széchenyi* laisvalaikio kortelės išleidimas ir naudojimas, 13 straipsnyje,

99 — Nuo 2011 m. Įstatymo Nr. CLVI priėmimo 2011 m. lapkričio 12 d. ir jo įsigaliojimo 2012 m. sausio 1 d.

100 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Komisija / Austrija* (C-320/03, EU:C:2005:684, 90 punktas).

101 — Šiuo atžvilgiu, kaip ir Komisija, pažymiu, kad nors atitinkami subjektai visada gali leisti kuponus, kuriems ir toliau taikomos mokesčių lengvatos, pavyzdžiui, dovanų čekius arba tolesnio mokymosi čekius, šių kuponų rinkos dalys yra nedidelės, palyginti su *Erzsébet* kuponų rinka. Iš tiesų, Komisijos teigimu, 2012 m., t. y. iš karto po teisės aktų pakeitimo ėjusiais metais, *Erzsébet* kuponai sudarė 11,5 % rinkos dalį, kai dovanų čekiai – 0,4 % rinkos dalį, o tolesnio mokymosi čekiai – 0,9 % rinkos dalį.

102 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Läärä ir kt.* (C-124/97, EU:C:1999:435, 35, 37 ir 39 punktai); *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, 37 punktas) ir *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 48 ir 49 punktai).

103 — Ten pat, atitinkamai 37 ir 39 punktai; 31 ir 36 punktai ir 48 bei 50 punktai.

— pripažinti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo priimtinu ir pagrįstu, kiek Vengrija juo kaltinama dėl to, kad:

  — atėmusi iš užsienio įmonės filialų galimybę leisti elektroninę kortelę *Széchenyi* ji pažeidė įsipareigojimus, tenkančius pagal 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB dėl paslaugų vidaus rinkoje 14 straipsnio 3 punktą,

  — suteikdama galimybę leisti šią kortelę tik bendrovių grupėms, kurių nariai yra įsteigti Vengrijos teisėje numatytos teisinės bendrovių formos, ji neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių pagal Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 1 dalį, 2 dalies b punktą ir 3 dalį,

  — nustatydama įpareigojimą Vengrijoje turėti nuolatinę buveinę, kad būtų galima leisti šią kortelę, ji neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių pagal Direktyvos 2006/123 16 straipsnio 2 dalies a punktą,

  — suteikdama viešosios teisės reglamentuojamai organizacijai išimtines teises leisti kuponus, kurie leidžia samdomiems darbuotojams gauti lengvatas natūra – vartoti paruoštą maistą, be jokio pereinamojo laikotarpio ar tinkamų priemonių, Vengrija neįvykdė įsipareigojimų, tenkančių pagal SESV 49 ir 56 straipsnius,

— atmesti likusią ieškinio dalį,

— priteisti iš Europos Komisijos ir Vengrijos bylinėjimosi išlaidas,