CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 17 septembrie 2015 [1]

Cauza C-179/14

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Articolul 49 TFUE — Libertatea de stabilire — Articolul 56 TFUE — Libera prestare a serviciilor — Directiva 2006/123/CE — Articolele 14-16 — Emiterea tichetelor de masă avantajoase din punct de vedere fiscal — Restricții — Justificare — Monopol”

1. Prin prezenta acțiune, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin adoptarea noii reglementări naționale care a intrat în vigoare începând de la 1 ianuarie 2012 și care privește emiterea tichetelor de masă, precum și a tichetelor de agrement și de vacanță, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 14 punctul 3, al articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) literele (b) și (d) și alineatul (3), precum și al articolului 16 din Directiva 2006/123/CE [2] și al articolelor 49 TFUE și 56 TFUE.

2. În cadrul primei părți a acțiunii sale, Comisia consideră, în esență, că această reglementare ar supune pe viitor emiterea cardului electronic Széchenyi (denumit în continuare „cardul SZÉP”) unor condiții restrictive astfel încât numai instituțiile financiare cu sediul social în Ungaria ar putea emite acest card [3], ceea ce ar fi contrar dispozițiilor Directivei 2006/123 cu privire la libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

3. În cadrul celei de a doua părți a acțiunii sale, Comisia apreciază, în esență, că acea reglementare ar încălca, de asemenea, articolele 49 TFUE și 56 TFUE, în măsura în care ar acorda unei fundații de utilitate publică, respectiv Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Fundația națională maghiară pentru agrement, denumită în continuare „FNMA”), monopolul pentru emiterea tichetelor care permit salariaților unei întreprinderi să obțină avantaje în natură sub forma preparatelor culinare destinate consumului imediat (denumite în continuare „tichete Erzsébet”).

4. În prezentele concluzii, invităm, mai întâi, Curtea să declare acțiunea admisibilă, cu excepția motivului neclar referitor la cerința existenței unui raport contractual de cel puțin cinci ani cu o casă de ajutor reciproc pentru emiterea cardului SZÉP.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

3 — Observăm deja că respectivul card poate fi utilizat de salariații unei întreprinderi pentru a obține avantaje în natură sub formă de servicii de alimentație, de cazare sau de agrement.

5. Vom prezenta, în continuare, rațiunile pentru care apreciem, în primul rând, că reglementarea maghiară privind acest card constituie o încălcare a articolului 14 punctul 3, a articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (b) și alineatul (3), precum și a articolului 16 din Directiva 2006/123 și, în al doilea rând, că motivul referitor la încălcarea articolului 15 alineatul (2) litera (d) din această directivă trebuie respins ca nefondat.

6. În cele din urmă, vom arăta rațiunile pentru care considerăm că acțiunea trebuie să fie admisă în ceea ce privește motivul referitor la tichetele Erzsébet.

I – **Cadrul juridic**

A – *Dreptul Uniunii*

1. Tratatul FUE

7. Potrivit articolului 49 primul paragraf TFUE:

„În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru.”

8. Articolul 56 primul paragraf TFUE prevede:

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.”

2. Directiva 2006/123

9. Secțiunea 2, intitulată „Cerințe interzise sau supuse evaluării”, din capitolul III din Directiva 2006/123, privind „[l]ibertate[a] de stabilire pentru prestatori”, este alcătuită din articolele 14 și 15.

10. Articolul 14 din această directivă, cu privire la „[c]erințe interzise”, prevede:

„Statele membre nu condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de oricare din următoarele cerințe:

[…]

3. restricții la libertatea unui prestator de a alege între a se stabili cu titlu principal sau secundar, în special obligația prestatorului de a se stabili cu titlu principal pe teritoriul acestora, sau restricții la libertatea de a alege între stabilirea sub formă de agenție, de sucursală sau de filială;

[…]”

11. Articolul 15 din directiva menționată, cu privire la „[c]erințe care trebuie evaluate”, prevede:

„(1) Statele membre examinează dacă în cadrul sistemului lor juridic se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) și se asigură că oricare astfel de cerințe sunt compatibile cu condițiile stabilite la alineatul (3). Statele membre își adaptează actele cu putere de lege și actele administrative în așa fel încât acestea să fie compatibile cu aceste condiții.

(2) Statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de oricare dintre următoarele cerințe nediscriminatorii:

[…]

(b) obligația unui prestator de a adopta o formă juridică specifică;

[…]

(d) altele cerințe decât cele care privesc domenii reglementate de Directiva 2005/36/CE[4] sau prevăzute în alte instrumente comunitare, care rezervă accesul la activitatea de servicii în cauză pentru anumiți prestatori în temeiul specificului activității;

[…]

(3) Statele membre verifică dacă cerințele menționate la alineatul (2) îndeplinesc următoarele condiții:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie direct sau indirect discriminatorii în funcție de cetățenie sau naționalitate sau, în ceea ce privește societățile, în funcție de situarea sediului social;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate printr-un motiv imperativ de interes general;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit; acestea nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit și nu trebuie să fie posibilă înlocuirea acestor cerințe cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea aceluiași rezultat.

[…]”

12. Articolul 16 din Directiva 2006/123, cuprins în capitolul IV intitulat „Libera circulație a serviciilor”, privește „[l]ibertatea de a presta servicii”. Acesta prevede:

„(1) Statele membre respectă dreptul prestatorilor de a furniza servicii într-un stat membru altul decât cel în care sunt stabiliți.

Statele membre în care este prestat serviciul asigură accesul liber la o activitate de servicii și libera exercitare a acesteia pe teritoriul lor.

4 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3-123).

Statele membre nu pot condiționa accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul lor de îndeplinirea oricăror cerințe care nu respectă următoarele principii:

(a) nediscriminare: cerințele nu trebuie să fie, direct sau indirect, discriminatorii pe motiv de cetățenie sau, în ceea ce privește persoanele juridice, pe motivul privind statul membru în care sunt stabilite;

(b) necesitate: cerințele trebuie să fie justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică sau de protecție a mediului;

(c) proporționalitate: cerințele trebuie să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

(2) Statele membre nu pot să restrângă libertatea de a presta servicii în cazul unui prestator stabilit într-un alt stat membru impunând una dintre cerințele următoare:

(a) obligația prestatorului de a fi stabilit pe teritoriul lor;

[…]

(3) Prezentele dispoziții nu împiedică statul membru în care se deplasează prestatorul să impună cerințe în ceea ce privește o activitate de servicii în cazul în care acestea sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului, în conformitate cu alineatul (1) […]

[…]”

B – *Dreptul maghiar*

1. Regimul avantajelor în natură

13. Articolul 71 din Legea nr. CXVII din 1995 privind impozitul pe venit permite angajatorilor să acorde salariaților lor avantaje în natură, în condiții fiscale favorabile.

14. Regimul avantajelor în natură a fost modificat semnificativ prin Legea nr. CLVI din 2011 privind modificarea anumitor dispoziții legislative fiscale și a altor legi cu privire la aceste dispoziții legislative fiscale[5]. În conformitate cu articolul 477, această lege a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2012. Articolul 71 din Legea privind impozitul pe venit, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. CLVI din 2011, prevede:

„(1) Sunt considerate avantaje în natură acordate de angajator salariatului:

a) partea din venit care nu depășește valoarea salariului minim pe persoană și pe an fiscal, acordată salariatului în nume personal și pentru membrii familiei sale prin intermediul prestărilor de servicii de vacanță, furnizate în casele de vacanță deținute sau administrate de angajator;

b) la alegerea angajatorului,

5 — Denumită în continuare „Legea nr. CLVI din 2011”.

ba) partea din venit care nu depășește 12 500 HUF, acordată în vederea consumului de preparate culinare în cadrul prestărilor calificate ca servicii de restaurant la locul de muncă (la cantină), în cadrul punctului de servire a mesei care funcționează la sediul angajatorului [inclusiv cecurile și/sau tichetele electronice emise de angajator sau de persoana care administrează punctul de servire a mesei, care pot fi utilizate exclusiv în cadrul punctului de servire a mesei (la cantină) care funcționează la sediul angajatorului, utilizabile în scopul și cu valoarea sus-menționate], și/sau

bb) din venitul acordat sub formă de tichete Erzsébet, partea din venit care nu depășește 5 000 HUF pe lună, acordată pentru fiecare lună începută în cadrul raportului juridic care reprezintă temeiul dreptului bănesc suplimentar respectiv (chiar și cu efect retroactiv în cadrul aceluiași an fiscal);

c) în ceea ce privește cardul [SZÉP],

ca) ajutorul plafonat la o sumă de 225 000 HUF în același an fiscal dacă acesta provine de la mai mulți emitenți, virat în cadrul poziției «cazare» a cardului, utilizabil pentru prestările de servicii de cazare prevăzute de Decretul [guvernamental nr. 55/2011 din 12 aprilie 2011 care reglementează emiterea și utilizarea cardului de agrement Széchenyi [6]];

cb) ajutorul plafonat la o sumă de 150 000 HUF în același an fiscal dacă acesta provine de la mai mulți emitenți, virat în cadrul poziției «alimentație» a cardului, utilizabil pentru prestările de servicii de restaurant prevăzute de decretul [SZÉP] și furnizate în cadrul punctelor de servire a mesei (inclusiv servicii de restaurant la locul de muncă);

cc) ajutorul plafonat la o sumă de 75 000 HUF în același an fiscal dacă acesta provine de la mai mulți emitenți, virat în cadrul poziției «agrement» a cardului, utilizabil pentru prestările prevăzute de decretul [SZÉP] și destinate utilizării în scop de agrement, de recreare și al menținerii sănătății;

[…]”

2. Cardul SZÉP

15. Articolul 13 din Decretul SZÉP prevede:

„Este abilitat să emită cardul orice prestator de servicii în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Legea nr. XCVI din 1993 privind fondurile de asigurări reciproce (denumită în continuare «Legea privind casele de ajutor reciproc») – cu excepția persoanelor fizice și a prestatorilor de servicii care au încheiat un contract cu respectivul prestator de servicii care a fost constituit pentru o durată nedeterminată sau pentru o durată determinată de cel puțin cinci ani de la începerea emiterii cardului și care, în solidar cu aceeași societate comercială recunoscută ca fiind un grup de societăți sau funcționând efectiv ca atare în sensul Legii nr. IV din 2006 [privind societățile comerciale] sau în solidar cu o casă de ajutor reciproc definită la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Legea privind casele de ajutor reciproc, cu care prestatorul de servicii întreține un raport contractual de cel puțin cinci ani – cu excepția activităților de gestionare a depozitelor și de plasamente de investiții – îndeplinește fiecare dintre condițiile următoare:

a) dispune de un birou pentru clienți în fiecare localitate din Ungaria a cărei populație este mai mare de 35 000 de locuitori;

b) în cursul ultimului exercițiu financiar încheiat, a emis el însuși în cadrul serviciilor sale de plată cel puțin 100 000 de instrumente scripturale;

6 — Denumit în continuare „Decretul SZÉP”.

c) dispune de cel puțin doi ani de experiență în materie de emitere a tichetelor electronice pe card care îndreptățesc la avantaje în natură în sensul articolului 71 din Legea privind impozitul pe venit și a emis cel puțin 25 000 de tichete pe card în conformitate cu cifrele ultimului său exercițiu financiar încheiat.

[…]”

16. În temeiul articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Legea privind casele de ajutor reciproc, prestatorul de servicii este definit după cum urmează:

„«prestatorul de servicii»: orice persoană fizică, juridică și societate comercială fără personalitate juridică care, în temeiul unui contract încheiat cu o casă de ajutor reciproc, efectuează în numele acesteia din urmă operațiuni care se încadrează în activitățile casei de ajutor reciproc, le face posibile sau le favorizează ori furnizează ea însăși prestări proprii casei de ajutor reciproc, cu excluderea prestatorilor de servicii de asigurări de sănătate […]”

17. Potrivit articolului 1 din Legea privind societățile comerciale:

„(1) Prezenta lege reglementează înființarea, organizarea și funcționarea societăților comerciale cu sediu pe teritoriul Ungariei […]

(2) […] în plus, prezenta lege reglementează înființarea și funcționarea grupurilor de societăți recunoscute […]”

18. Articolul 2 din legea menționată prevede:

„(1) O societate comercială nu poate fi constituită decât în forma prevăzută de prezenta lege.

(2) Societățile în nume colectiv (SNC) și societățile în comandită simplă (SCS) nu au personalitate juridică. Societățile cu răspundere limitată (SARL) și societățile pe acțiuni (SA) au personalitate juridică.”

19. În temeiul articolului 55 din legea menționată:

„(1) În conformitate cu dispozițiile din Legea contabilității, societatea comercială care are obligația de a depune conturi anuale consolidate (societatea dominantă) și societatea pe acțiuni sau societatea cu răspundere limitată asupra căreia societatea dominantă dispune de o influență determinantă în sensul Legii contabilității (societatea controlată) pot decide să funcționeze ca grup de societăți recunoscut încheind un contract de afiliere în vederea realizării obiectivelor lor comerciale comune.

[…]

(3) Înregistrarea funcționării ca grup de societăți recunoscut în registrul comerțului și al societăților nu dă naștere unui subiect de drept distinct de societățile comerciale care compun grupul.”

20. Potrivit articolului 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale:

„Dispozițiile articolului 60 sunt aplicabile chiar și în cazul lipsei contractului de afiliere și a înregistrării ca grup de societăți recunoscut cu condiția ca, urmare a unei cooperări durabile, continue, cu o existență de cel puțin trei ani între societatea dominantă și societatea (societățile) controlată (controlate), societățile comerciale care aparțin aceluiași grup de societăți să își exercite activitățile conform aceleiași strategii comerciale și ca, prin comportamentul lor efectiv, să se garanteze o repartizare previzibilă și echilibrată a avantajelor și a dezavantajelor care decurg din funcționarea ca grup.”

21. Articolul 2 litera (b) din Legea nr. CXXXII din 1997 privind sucursalele și agențiile comerciale ale întreprinderilor care au sediul în străinătate (denumită în continuare „Legea privind sucursalele”) definește termenul „sucursală” după cum urmează:

„«sucursală»: orice unitate comercială fără personalitate juridică a întreprinderii străine care dispune de autonomie comercială a fost înregistrată în registrul național al comerțului și al societăților în calitate de sucursală a întreprinderii străine, ca formă autonomă a societății”.

3. Tichetele Erzsébet

22. În conformitate cu articolul 3 punctul 87 din Legea privind impozitul pe venit, astfel cum a fost modificat prin articolul 1 alineatul (5) din Legea nr. CLVI din 2011, tichetele Erzsébet sunt definite după cum urmează:

„«tichete Erzsébet»: tichete emise de [FNMA] în format electronic sau pe suport de hârtie, care pot fi utilizate pentru achiziționarea de preparate culinare destinate consumului imediat […]”

23. Tichetele Erzsébet fac parte din programul Erzsébet, care este reglementat prin Legea nr. CIII din 2012 privind programul Erzsébet.

24. Potrivit articolului 1 din această lege:

„Programul Erzsébet are ca obiectiv să reducă semnificativ, în cadrul actual, numărul persoanelor defavorizate social și în special pe cel al copiilor care nu au posibilitatea de a se hrăni de mai multe ori pe zi, de a beneficia de o alimentație sănătoasă adaptată vârstei lor, de a se bucura de starea de sănătate necesară pentru a învăța, precum și de odihna necesară regenerării.”

25. Articolul 2 din legea menționată prevede:

„(1) În sensul prezentei legi, se înțelege prin:

a) «programul Erzsébet»: orice program și orice prestare cu scop social organizate și realizate de stat în vederea punerii în aplicare a obiectivelor prevăzute la articolul 1, fără scop lucrativ pe piață;

b) «tichete Erzsébet»: tichete emise de [FNMA], care pot fi utilizate:

ba) pentru achiziționarea de preparate culinare destinate consumului imediat […];

(2) Punerea în aplicare a programului Erzsébet este asigurată de FNMA.

[…]”

26. FNMA este o fundație de utilitate publică înregistrată în Ungaria. Aceasta poate afecta patrimoniul care i-a fost alocat în scopul vacanțelor sociale, în vederea furnizării de servicii și de prestări conexe, precum și al punerii în aplicare a altor programe de ordin social.

27. Articolul 6 din Legea privind programul Erzsébet prevede:

„(1) [FNMA] poate, în vederea îndeplinirii sarcinilor legate de programul Erzsébet, să încheie acorduri cu organisme civile, societăți comerciale și orice altă persoană fizică sau juridică.

(2) În vederea îndeplinirii atribuțiilor publice definite [de lege], statul sprijină înființarea, dezvoltarea și exploatarea hotelurilor și a campingurilor utilizate ca bază pentru misiunile de vacanțe sociale și pentru programele pentru jocuri și pentru copii.”

28. Articolul 7 din legea menționată se referă la intrarea în vigoare a acesteia.

II – **Procedura precontencioasă**

29. Considerând că, prin adoptarea noii reglementări naționale privind tichetele de masă, tichetele de agrement și tichetele de vacanță, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile în temeiul articolului 9, al articolului 10, al articolului 14 punctul 3, al articolului 15 alineatul (1) și alineatul (2) literele (b) și (d) și alineatul (3), precum și al articolului 16 din Directiva 2006/123 și al articolelor 49 TFUE și 56 TFUE, Comisia a adresat acestui stat membru, la 21 iunie 2012, o scrisoare de punere în întârziere.

30. Prin scrisoarea de răspuns din 20 iulie 2012, Ungaria a constatat că introducerea restricțiilor evidențiate de Comisie era justificată de motive imperative de interes general. În același timp, a prezentat propuneri de modificare a dispozițiilor referitoare la cardul SZÉP în vederea armonizării acestora cu dreptul Uniunii. În ceea ce privește tichetele Erzsébet, Ungaria a comunicat, în anexa atașată răspunsului său, noile dispoziții privind programul Erzsébet și obiectivele acestora, adoptate în luna iulie 2012.

31. Prin scrisoarea din 22 noiembrie 2012, Comisia a adresat un aviz motivat Ungariei în care a menținut că reglementarea maghiară privind cardul SZÉP și tichetele Erzsébet încălca dispozițiile menționate în scrisoarea de punere în întârziere.

32. Prin scrisoarea din 27 decembrie 2012, Ungaria a răspuns la acest aviz motivat reiterând, în esență, observațiile pe care le formulase în scrisoarea adresată din 20 iulie 2012 și a continuat să conteste orice neîndeplinire a obligațiilor.

33. Considerând aceste răspunsuri insuficiente, Comisia, prin cererea introductivă din 10 aprilie 2014, a introdus prezenta acțiune.

III – **Concluziile părților**

34. Comisia solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin introducerea și prin menținerea sistemului cardului SZÉP reglementat prin Decretul SZÉP (și modificat prin Legea nr. CLVI din 2011), Ungaria a încălcat Directiva 2006/123 în măsura în care:

  — articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Legea privind casele de ajutor reciproc, cu articolul 2 litera (b) din Legea privind sucursalele, precum și cu articolul 1, articolul 2 alineatele (1) și (2), cu articolul 55 alineatele (1) și (3) și cu articolul 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale, exclude posibilitatea ca sucursalele să emită cardul SZÉP și încalcă, în consecință, dispozițiile articolului 14 punctul 3 și ale articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123;

  — articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu articolul 1, cu articolul 2 alineatele (1) și (2), cu articolul 55 alineatele (1) și (3) și cu articolul 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale, cu articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Legea privind casele de ajutor reciproc, precum și cu articolul 2 litera (b) din Legea privind sucursalele nu recunoaște, în privința respectării condițiilor prevăzute la articolul 13 literele (a)-(c) din Decretul SZÉP, activitatea

grupurilor în care societatea-mamă nu este o societate constituită conform dreptului maghiar și ai cărei membri nu funcționează sub forma societăților prevăzute de dreptul maghiar și încalcă, în consecință, dispozițiile articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (b) și alineatul (3) din Directiva 2006/123;

— articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu articolul 1, cu articolul 2 alineatele (1) și (2), cu articolul 55 alineatele (1) și (3) și cu articolul 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale, cu articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Legea privind casele de ajutor reciproc, precum și cu articolul 2 litera (b) din Legea privind sucursalele rezervă posibilitatea emiterii cardului SZÉP băncilor și instituțiilor financiare, dat fiind că numai aceste organisme pot întruni condițiile prevăzute la articolul 13 menționat și încalcă, în consecință, articolul 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (d) și alineatul (3) din Directiva 2006/123;

— articolul 13 din Decretul SZÉP este contrar articolului 16 din Directiva 2006/123, în măsura în care prevede, pentru emiterea cardului SZÉP, existența unei instituții în Ungaria;

— cu titlu subsidiar, în măsura în care dispozițiile Directivei 2006/123 menționate la prima liniuță nu acoperă dispozițiile naționale menționate la aceeași liniuță, constatarea faptului că sistemul cardului SZÉP reglementat prin același Decret SZÉP este contrar articolelor 49 TFUE și 56 TFUE;

— constatarea faptului că sistemul tichetelor Erzsébet reglementat prin Legea nr. CLVI din 2011 și prin Legea nr. CIII din 2012, prin care ia naștere un monopol în beneficiul organismelor publice în domeniul emiterii tichetelor pentru hrană rece și a cărui intrare în vigoare a avut loc în lipsa unei perioade de tranziție și a unor măsuri tranzitorii corespunzătoare, este contrar articolelor 49 TFUE și 56 TFUE, în măsura în care articolul 1 alineatul (5) și articolul 477 din Legea nr. CLVI din 2011, precum și articolul 2 alineatele (1) și (2), articolul 6 și articolul 7 din Legea nr. CIII de 2012 prevăd restricții disproporționate;

— obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

35. Ungaria solicită Curții:

— respingerea acțiunii formulate de Comisie ca nefondată în ceea ce privește partea referitoare la sistemul cardului SZÉP și ca inadmisibilă în ceea ce privește partea referitoare la sistemul tichetelor Erzsébet.

— cu titlu subsidiar, respingerea acțiunii ca nefondată în ceea ce privește aceste două sisteme.

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV – **Acțiunea**

A – *Cu privire la admisibilitate*

1. Principalele argumente ale părților

36. În memoriul în apărare, Ungaria invocă inadmisibilitatea motivului referitor la tichetele Erzsébet deoarece punctul din concluziile Comisiei care le privește ar fi fost echivoc.

37. Potrivit Ungariei, în primul rând, acest punct din concluzii ar viza într-o manieră eronată „articolele 1 și 5” din Legea nr. CLVI din 2011 în locul articolului 1 alineatul (5) din aceasta. Ungaria susține, în al doilea rând, că nu înțelege motivele pentru care articolul 477 din legea menționată, precum și dispozițiile referitoare la Legea privind programul Erzsébet, respectiv articolul 2 alineatele (1) și (2), articolul 6 alineatele (1) și (2) și articolul 7, menționate în concluziile cererii introductive a Comisiei, ar constitui o încălcare a dreptului Uniunii. Ungaria arată, în al treilea rând, că, în lumina dispozițiilor naționale citate de Comisie, pare că i se reproșează ansamblul reglementării privind programul Erzsébet, ceea ce ar contrazice susținerea Comisiei conform căreia cererea introductivă nu viza acțiunile de politică socială puse în aplicare în cadrul acestui program.

38. Comisia apreciază că afirmațiile Ungariei nu pot fi admise.

2. Aprecierea noastră

39. După ce explicăm temeiurile pentru care considerăm, asemenea Comisiei, că motivele de inadmisibilitate cu privire la reglementarea referitoare la tichetele Erzsébet trebuie să fie respinse, apreciem a fi necesară o examinare a admisibilității motivelor privind cardul SZÉP.

a) Cu privire la admisibilitate motivului referitor la tichetele Erzsébet

40. În primul rând, constatăm că, în memoriul său în replică, Comisia a recunoscut eroarea comisă prin trimiterea la Legea nr. CLVI de 2011, arătând că trimiterea corectă nu este cea la articolul 1 și la articolul 5 din această lege, ci cea la articolul 1 alineatul (5) din aceasta. Comisia a transmis atunci, prin scrisoare separată, un corrigendum cu privire la acest punct. Asemenea Comisiei, apreciem că această eroare nu compromite buna înțelegere a cererii introductive.

41. În al doilea rând, apreciem că reiese fără echivoc din cuprinsul punctului 74 din cererea introductivă că acțiunea formulată de Comisie nu privește decât un singur aspect din reglementarea maghiară privind tichetele Erzsébet, iar nu ansamblul acțiunilor de politică socială puse în aplicare în cadrul programului Erzsébet. Astfel, la punctul 74, Comisia constată că acțiunea „nu vizează sistemul tichetelor Erzsébet decât în măsura în care acesta prevede că aportul angajatorului la achiziționarea preparatelor culinare destinate consumului imediat nu poate fi considerată un drept bănesc suplimentar salariului decât dacă acea achiziționare se face cu ajutorul tichetelor Erzsébet”.

42. Din acest motiv, considerăm relevantă trimiterea, în concluziile cererii introductive, la cele două legi naționale care instituie acest nou sistem al tichetelor Erzsébet și, mai exact, la anumite dispoziții naționale privind, în special, definiția acestor tichete și intrarea în vigoare a sistemului.

43. În plus, asemenea Comisiei, apreciem că, în temeiul principiului cooperării loiale, Ungaria ar fi trebuit, încă din etapa precontencioasă, să prezinte eventualele incoerențe cu privire la dispozițiile naționale contestate de Comisie.

44. În orice caz, considerăm că motivul referitor la tichetele Erzsébet, așa cum este prezentat în concluziile cererii introductive, nu împiedică Ungaria să își prezinte argumentele și, prin urmare, nu i-a îngrădit dreptul la apărare. În acest sens, observăm că Ungaria a considerat în special, în memoriul său în duplică, faptul că „[era] posibil să prezinte argumente de fond în privința motivelor invocate de Comisie” [7].

45. Având în vedere elementele care precedă, considerăm că acțiunea trebuie declarată admisibilă în ceea ce privește motivul referitor la sistemul tichetelor Erzsébet.

7 — Punctul 6.

b) Cu privire la admisibilitatea motivelor referitoare la cardul SZÉP

46. La lectura cererii introductive, considerăm că aceasta nu este de o claritate absolută în ceea ce privește anumite motive referitoare la reglementarea privind cardul SZÉP, în special din cauza unei incoerențe între textul cererii introductive și concluziile acesteia.

47. În această privință, subliniem că, în cererea sa introductivă, Comisia constată că cerința conform căreia o întreprindere poate să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP prin încheierea unui contract cu o casă de ajutor reciproc, dacă acest raport contractual are o durată de cel puțin cinci ani, „[ar aduce] atingere articolului 49 TFUE, deoarece aceasta [ar restrânge] în absența unui motiv valabil cercul întreprinderilor care pot emite cardul SZÉP”[8]. Or, în concluziile cererii introductive, nu regăsim nicio urmă a acestui motiv.

48. Fiind întrebată cu privire la acest aspect, în ședință, Comisia a precizat că, în opinia sa, această condiție nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 și ar trebui, așadar, să fie examinată în raport cu articolul 49 TFUE. În plus, aceasta a apreciat că respectiva condiție, examinată alături de ansamblul celorlalte condiții menționate la articolul 13 din Decretul SZÉP, ar fi reglementată la articolul 15 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, care interzice cerințele ce rezervă accesul la activitatea de servicii în cauză prestatorilor determinați în temeiul naturii specifice a activității. Potrivit Comisiei, acest motiv ar fi indirect menționat la cel de al treilea motiv din concluziile cererii introductive.

49. În afara faptului că este foarte succintă în ceea ce privește pretinsa încălcare, constatăm că motivarea Comisiei nu răspunde nici cerințelor de coerență și de precizie în conformitate cu o jurisprudență consacrată ce are la bază actualul articol 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții[9].

50. Astfel, în conformitate cu această jurisprudență, orice cerere introductivă trebuie să indice obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor, iar această mențiune trebuie să fie „suficient de clară și de precisă” pentru a-i permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții, să își exercite controlul. Din cele arătate rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să rezulte în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii, iar concluziile acesteia din urmă trebuie să fie formulate într-un mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecții[10].

51. Pe de altă parte, Curtea a constatat că aceste cerințe, care decurg din articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, pot face obiectul unei analize din oficiu[11].

52. Adăugăm că Curtea a considerat de asemenea că, „în cadrul unei acțiuni formulate în temeiul articolului 258 TFUE, aceasta trebuie să *prezinte motivele în mod coerent și precis*, pentru a permite statului membru și Curții să determine cât mai exact întinderea încălcării dreptului Uniunii imputate, condiție necesară pentru ca statul respectiv să poată invoca în mod util mijloacele sale de apărare, iar Curtea să poată verifica existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor”[12].

8 — Punctul 64.

9 — În temeiul acestei dispoziții, cererea menționată la articolul 21 din statut conține obiectul litigiului, motivele și argumentele invocate, precum și o expunere sumară a motivelor invocate.

10 — A se vedea Hotărârile Comisia/Spania (C-211/08, EU:C:2010:340, punctul 32 și jurisprudența citată), Comisia/Portugalia (C-458/08, EU:C:2010:692, punctul 49 și jurisprudența citată), precum și Comisia/Polonia (C-678/13, EU:C:2015:358, punctul 16 și jurisprudența citată).

11 — A se vedea Hotărârile Comisia/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282, punctul 25 și jurisprudența citată), precum și Comisia/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855, punctele 121-123). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Comisia/Republica Cehă (C-343/08, EU:C:2010:14, punctul 25).

12 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania (C-375/10, EU:C:2011:184, punctul 11 și jurisprudența citată). Sublinierea noastră.

53. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că prezenta acțiune trebuie să fie declarată inadmisibilă în ceea ce privește motivul referitor la cerința existenței unui raport contractual de cel puțin cinci ani cu o casă de ajutor reciproc precum cel prevăzut la articolul 13 din Decretul SZÉP.

B – *Cu privire la fond*

54. Înainte de a analiza motivul referitor la tichetele Erzsébet, vom examina motivele referitoare la cardul SZÉP.

1. Motivele referitoare la cardul SZÉP

a) Aplicabilitatea Directivei 2006/123

i) Principalele argumente ale părților

55. În cererea sa introductivă, Comisia consideră că ar trebui apreciată conformitatea reglementării maghiare privind cardul SZÉP cu dreptul Uniunii, cu titlu principal, în raport cu Directiva 2006/123. Numai dacă această directivă nu își găsește aplicarea, în opinia Comisiei, este necesară examinarea compatibilității acestei reglementări cu dreptul Uniunii în raport cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE.

56. Potrivit Comisiei, Directiva 2006/123 ar fi aplicabilă, în speță, în măsura în care emiterea și utilizarea cardului SZÉP nu ar constitui unul dintre serviciile care au fost excluse în mod expres din domeniul de aplicare al acestei directive. Astfel, Comisia arată că Decretul SZÉP nu poate fi calificat nici drept „dispozitiv fiscal”, în sensul articolului 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123 [13], nici drept „serviciu financiar”, în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată [14].

57. Rezultă din înscrisurile din dosar că Ungaria contestase, în cursul etapei precontencioase, aplicabilitatea Directivei 2006/123, apreciind că activitatea de emitere și de utilizare a cardului SZÉP, astfel cum rezultă din reglementarea națională în cauză, ar constitui un serviciu financiar și nu ar intra astfel în domeniul de aplicare al acestei directive.

ii) Aprecierea noastră

58. Asemenea Comisiei, apreciem că nu există nicio îndoială în privința aplicabilității Directivei 2006/123 pentru următoarele motive.

59. În primul rând, observăm că domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 a fost determinat prin excludere [15], respectiv că aceasta se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru [16], cu excepția celor care au fost excluși în mod expres prin directiva menționată.

13 — În temeiul acestei dispoziții, directiva „nu se aplică în materie fiscală”.

14 — Această dispoziție prevede că Directiva 2006/123 nu se aplică „servicii[lor] financiare, cum ar fi serviciile bancare, de credit, asigurări și reasigurări, pensii ocupaționale și personale, valori mobiliare, fonduri de investiții, plăți și consultanță pentru investiții, inclusiv serviciile menționate în anexa I la Directiva 2006/48/CE [a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit (JO L 177, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 9, p. 3]”.

15 — A se vedea Chabaud, L., „La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2”, în *La directive „services”*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 35, în mod special p. 39.

16 — A se vedea articolul 2 alineatul (1) din această directivă.

60. Similar Comisiei, considerăm că activitatea de emitere a cardului SZÉP nu se încadrează în materia fiscală, în sensul articolului 2 alineatul (3) din Directiva 2006/123, și nu constituie un serviciu financiar legat de plăți în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (b) din această directivă, astfel încât aceasta își găsește aplicarea în prezenta acțiune.

61. În ceea ce privește materia fiscală, rezultă din înscrisurile din dosar că dispozițiile naționale în cauză nu privesc avantajele în natură sau aspectele fiscale propriu-zise ale sistemului cardului SZÉP, ci au legătură numai cu activitatea de emitere a acestui card, care conferă, totodată, avantaje în natură. Astfel, obiectul acestor dispoziții naționale nu ține de materia fiscală.

62. În ceea ce privește calificarea drept „serviciu financiar”, observăm, similar Comisiei, că, potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Decretul SZÉP, cardul SZÉP „servește exclusiv la identificarea salariatului care beneficiază de ajutor, a membrilor familiei sale, a angajatorului său, precum și a prestatorului de servicii și nu poate fi folosit pentru stocarea monedei electronice, nici pentru executarea operațiunilor de plată directe”. În acest context, activitatea de emitere a acestui card nu poate fi calificată drept „serviciu financiar” legat de plăți.

63. În al doilea rând, considerăm, similar Comisiei, că serviciile oferite prin intermediul unor instrumente precum cardul SZÉP nu sunt guvernate de altă reglementare a Uniunii care privește în mod specific serviciile financiare. În această privință, Comisia arată, în mod întemeiat, că nici Directiva 2007/64/CE[17], nici Directiva 2009/110/CE[18] nu reglementează activitatea de emitere a tichetelor identice cardului SZÉP.

64. Or, excluderea serviciilor financiare din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 se explică prin existența în materie a unor dispoziții specifice în dreptul Uniunii[19].

65. Pe de altă parte, în condițiile în care Ungaria a susținut, în cursul etapei precontencioase, că cardul SZÉP ar putea fi considerat un serviciu financiar, nu regăsim un astfel de argument în memoriile depuse în fața Curții.

66. Astfel, întrucât nu îi este aplicabilă o reglementare specifică în materie de servicii financiare și nu se încadrează în materia fiscală, activitatea în cauză în prezenta acțiune intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

67. Având în vedere ansamblul elementelor care precedă, considerăm că această directivă este aplicabilă.

68. Aspectul dacă Directiva 2006/123 a realizat o armonizare completă nu a fost invocat de părți. Cu toate acestea, precum aplicabilitatea directivei menționate, examinarea acestui aspect reprezintă un element prealabil necesar.

17 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE (JO L 319, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 2, p. 172). A se vedea articolul 3 litera (k) din Directiva 2007/64.

18 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 septembrie 2009 privind accesul la activitate, desfășurarea și supravegherea prudențială a activității instituțiilor emitente de monedă electronică, de modificare a Directivelor 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 2000/46/CE (JO L 267, p. 7). Articolul 1 alineatul (4) din Directiva 2009/110 face trimitere la articolul 3 litera (k) din Directiva 2007/64.

19 — Potrivit numeroșilor autori, în ceea ce privește serviciile financiare, s-ar aplica dictonul *Specialia generalibus derogant*. Astfel, Directiva 2006/123 ar constitui legea generală aplicabilă atunci când nicio altă legislație specială nu ar exista. A se vedea în special Chabaud, L., *op. cit.*, p. 39 și 40. O astfel de analiză este confirmată, în opinia noastră, de considerentul (18) al Directivei 2006/123. Astfel, în temeiul primei teze a acestui considerent, „[s]erviciile financiare ar trebui să fie excluse din domeniul de aplicare al [prezentei] directive, deoarece aceste activități sunt reglementate prin legislație comunitară specifică având ca obiectiv, ca și [prezenta] directivă, realizarea unei adevărate piețe interne a serviciilor”.

69. Astfel, reiese dintr-o jurisprudență constantă că, atunci când un domeniu face obiectul unei armonizări complete la nivelul Uniunii, orice măsură națională din acest domeniu trebuie să fie apreciată nu în raport cu dispozițiile dreptului primar, ci cu cele ale măsurii de armonizare [20]. Constatarea unei armonizări complete ar însemna, în special, că recurgerea la justificări care nu sunt menționate în Directiva 2006/123, și anume justificările expres prevăzute la articolele 52 TFUE și 62 TFUE sau a anumitor motive imperative de interes general dezvoltate în jurisprudență, nu ar fi posibilă [21].

70. Această chestiune face obiectul unor dezbateri doctrinare [22].

71. Printr-o hotărâre recentă [23], pentru prima dată, Curtea s-a pronunțat asupra acestei chestiuni considerând că „o interpretare a articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2006/123, potrivit căreia statelor membre le-ar fi permis să justifice, în temeiul dreptului primar, o cerință interzisă prin articolul 14 din directiva menționată, ar priva această dispoziție de orice efect util prin dezavuarea, în definitiv, a *armonizării focalizate* operate de aceasta” [24].

72. Cu privire la acest aspect, Curtea a urmat concluziile avocatului general Cruz Villalón în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre [25]. Potrivit acestuia din urmă, „având în vedere natura sa de instrument orizontal care acoperă o gamă largă de servicii (toate cele care nu sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare material al acesteia), Directiva privind serviciile nu își propune să armonizeze, cu caracter general, reglementarea materială privind diferitele servicii la nivel național, însă există aspecte concrete cu privire la care se efectuează o armonizare *punctuală* completă” [26]. Acesta adaugă că o astfel de armonizare exhaustivă punctuală completă ar exista în cazul articolelor 14 și 16 din directiva menționată [27].

73. Astfel, potrivit Curții, Directiva 2006/123 a realizat o armonizare completă în cazul articolului 14 privind libertatea de stabilire pentru serviciile care intră în domeniul său de aplicare. Apreciem că aceeași soluție trebuie să fie reținută pentru articolele 15 și 16 din această directivă. Astfel, precum în cazul articolului 14 din directiva menționată, legiuitorul Uniunii a stabilit o listă cu cerințe restrictive care trebuie eliminate din ordinea juridică internă a statelor membre [28].

74. În consecință, examinarea conformității reglementării maghiare în cauză cu dreptul Uniunii trebuie să se facă în raport cu Directiva 2006/123.

20 — A se vedea Hotărârea UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285, punctul 63 și jurisprudența citată).

21 — A se vedea în special Lemaire, C., „La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Confirmations, innovations?”, în *Revue Europe*, iunie 2007, nr. 6, dosar 10, p. 15, punctul 42, și Huglo, J.-G., „Droit d'établissement et libre prestation de services”, în *Jurisclasseur Europe*, fascicula 710, punctele 7, 73 și 101.

22 — A se vedea în special Huglo, J.-G., *op. cit.*, punctele 7, 55, 73, 99 și 101, Lemaire, C., *op. cit.*, punctul 42, și Hatzopoulos, V., „Que reste-t-il de la directive sur les services?”, în *Cahiers de droit européen*, nr. 3-4, 2007, p. 299, în special p. 323 și 324.

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

24 — Punctul 37. Sublinierea noastră.

25 — Concluziile avocatului general Cruz Villalón în cauza Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Punctul 22 din concluzii. A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón în cauzele conexate Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, EU:C:2011:736, punctul 61). În această privință, observăm că, în Propunerea sa de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne [COM(2004) 2 final], Comisia a constatat că această propunere are la bază o „armonizare focalizată” și că această armonizare vizează în special eliminarea anumitor tipuri de cerințe (p. 9 și 10).

27 — Punctul 24 din concluziile menționate.

28 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele conexate Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, EU:C:2011:736, punctul 61) și Hatzopoulos, V., *op. cit.*, p. 351, punctul 3.1.2.1.3.

b) Determinarea libertății fundamentale în discuție

i) Principalele argumente ale părților

75. În timp ce Comisia apreciază că reglementarea maghiară privind cardul SZÉP ar trebui să fie examinată în raport cu libertatea de stabilire și cu libertatea de a presta servicii, Ungaria consideră, dimpotrivă, că ar prezenta relevanță numai aprecierea în raport cu libertatea de stabilire.

76. Astfel, Ungaria constată că emiterea acestui card nu poate fi efectuată decât de o societate cu sediul situat pe teritoriul statului membru de la locul de prestare a serviciilor.

77. În această privință, Ungaria consideră că emitenții de carduri SZÉP ar trebui să fie integrați organic în viața economică și socială din Ungaria, ceea ce nu s-ar putea concepe în cazul unei prestări furnizate în mod temporar. În plus, aceasta arată că argumentul formulat de Comisie în ceea ce privește prestările de servicii transfrontaliere, conform căruia cardul SZÉP poate fi realimentat la distanță sau că se poate crea infrastructura necesară funcționării sistemului, fără vreo prezență în Ungaria, ține, cel mult, de planul teoretic. Ungaria adaugă că ipoteza prestărilor de servicii limitrofe și efectuate la nivel regional ar fi nerealistă și ar contraveni chiar logicii cardului SZÉP având în vedere că prestatorii care îl acceptă există pe teritoriul maghiar.

ii) Aprecierea noastră

78. Contrar celor susținute de Ungaria, apreciem că articolul 13 din Decretul SZÉP ar trebui să fie apreciat atât în raport cu articolele din Directiva 2006/123 privind libertatea de stabilire, cât și cu cele privind libera prestare a serviciilor.

79. Reiese dintr-o jurisprudență constantă că, „[î]n ceea ce privește delimitarea domeniilor de aplicare respective ale principiilor liberei prestări a serviciilor și libertății de stabilire, este necesar să se determine dacă operatorul economic este stabilit sau nu este stabilit în statul membru în care oferă serviciul în discuție […] În cazul în care este stabilit în statul membru în care oferă acest serviciu, acesta intră în domeniul de aplicare al libertății de stabilire, astfel cum este definit la articolul [49 TFUE]. În schimb, în cazul în care operatorul economic nu este stabilit în statul membru de destinație, este un prestator transfrontalier care intră sub incidența principiului liberei prestări a serviciilor prevăzut la articolul [56 TFUE]” [29].

80. Observăm că prin Directiva 2006/123 s-a efectuat codificarea acestei jurisprudențe [30], astfel încât aceste principii se aplică deopotrivă în cadrul aplicării directivei menționate.

81. Astfel, pentru a determina dacă activitatea unui operator trebuie să intre în sfera libertății de stabilire, prevăzută la articolele 14 și 15 de Directiva 2006/123, sau a liberei prestări a serviciilor, prevăzută la articolul 16 din aceasta, trebuie, mai întâi, să se verifice dacă operatorul este sau nu este stabilit sau are intenția de a se stabili într-un alt stat membru decât statul membru de origine.

82. În speță, astfel cum constată Comisia, fără să fi fost contrazisă cu privire la acest aspect de Ungaria, condițiile menționate la articolul 13 din Decretul SZÉP s-ar aplica fără distincție atât întreprinderilor cu sediul în Ungaria, cât și întreprinderilor cu sediul în alte state membre decât Ungaria.

83. În această privință, observăm că aceste condiții înseamnă, în esență, a impune un „sediu permanent” în Ungaria pentru orice întreprindere care intenționează să emită cardul SZÉP.

29 — A se vedea Hotărârea Duomo Gpa și alții (C-357/10-C-359/10, EU:C:2012:283, punctul 30 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Spania (C-514/03, EU:C:2006:63, punctul 22 și jurisprudența citată).

30 — A se vedea considerentul (77) al acestei directive.

84. În opinia noastră, cerința privind un sediu permanent ar putea intra în sfera liberei prestări a serviciilor „și” a libertății de stabilire [31]. Astfel, o asemenea cerință ar intra în sfera liberei prestări a serviciilor în cazul în care operatorul respectiv nu ar fi stabilit în Ungaria și ar dori să furnizeze serviciul în cauză în manieră transfrontalieră. În schimb, în cazul în care operatorul respectiv ar dispune de un sediu secundar în Ungaria sau ar intenționa să se stabilească în acest stat membru, această cerință ar intra în sfera libertății de stabilire [32].

85. În plus, argumentația Ungariei care constă în a susține că, având în vedere complexitatea activității de emitere a cardului SZÉP, emitentul ar trebui să fie conectat organic la viața economică și socială din Ungaria în așa fel încât ipoteza unei prestări transfrontaliere ar fi impracticabilă, nu ne convinge.

86. Astfel, asemenea Comisiei, considerăm că, pe de o parte, o întreprindere stabilită într-un stat membru, altul decât Ungaria și care ar decide să emită cardul SZÉP în acest stat membru, are dreptul de a utiliza infrastructura necesară în scopul realizării prestației sale și nu poate fi obligată să se stabilească în statul respectiv în acest scop [33] și, pe de altă parte, nu este exclus ca, în speță, întreprinderile stabilite în state membre, altele decât Ungaria, să fie interesate să exercite, în Ungaria, o astfel de activitate.

87. Având în vedere toate elementele care precedă, considerăm că, în funcție de situația în cauză, una sau cealaltă dintre libertăți ar putea fi afectată. Vom vedea că cerința existenței unui sediu permanent în Ungaria constituie, în opinia noastră, în cele două cazuri, o încălcare a dispozițiilor relevante ale Directivei 2006/123.

88. Înainte de a examina primul motiv, observăm că, atât în scrisoarea sa de punere în întârziere, cât și în avizul său motivat, Comisia a susținut existența unei încălcări a reglementării maghiare cu privire la cardul SZÉP în temeiul articolelor 9 și 10 din această directivă. În condițiile în care o astfel de încălcare nu a mai fost invocată în cererea introductivă, aceasta trebuie să fie considerată ca fiind abandonată de Comisie, care restrânge astfel obiectul cererii, ceea ce, în mod evident, nu reprezintă o cauză de inadmisibilitate [34].

c) Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 14 punctul 3 și a articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123

89. De la bun început, observăm că, în ședință, Comisia a precizat că, în ceea ce privește primul motiv cu privire la excluderea sucursalelor societății străine, doar articolul 14 punctul 3 din Directiva 2006/123 ar fi fost încălcat. Astfel, aceasta a renunțat la trimiterea la articolul 15 alineatul (2) litera (b) din această directivă. Aprecierea noastră se va limita, așadar, la pretinsa încălcare a articolului 14 punctul 3 din directiva menționată.

i) Principalele argumente ale părților

90. În cererea sa introductivă, Comisia susține că articolul 13 din Decretul SZÉP ar fi de natură discriminatorie și ar încălca articolul 14 punctul 3 din Directiva 2006/123, în măsura în care acest articol 13 ar împiedica sucursalele maghiare ale societăților comerciale străine să emită cardul SZÉP.

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania (C-514/03, EU:C:2006:63, punctul 22).

32 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punctul 21 și jurisprudența citată), precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 46).

33 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-145/99, EU:C:2002:142, punctul 22 și jurisprudența citată).

34 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Bulgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316, punctul 16 și jurisprudența citată).

91. Or, potrivit Comisiei, articolul 14 punctul 3 din Directiva 2006/123 ar interzice în mod clar, fără nicio posibilitate de justificare, subordonarea accesului la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia pe teritoriul Ungariei unei condiții care limitează libertatea prestatorului de a alege între un sediu principal sau secundar.

92. Potrivit Ungariei, excluderea sucursalelor societăților străine ar fi justificată prin motive imperative de interes general admise în jurisprudența Curții și în Directiva 2006/123, respectiv protecția consumatorilor sau a persoanelor care apelează la servicii [35] și protecția creditorilor. Astfel, numai întreprinderi care ar fi integrate în mod corespunzător în viața economică maghiară ar putea exercita activitatea de emitere a cardurilor SZÉP, ceea ce ar implica că trebuie să fie vorba despre întreprinderi stabilite în Ungaria.

ii) Aprecierea noastră

93. Reiese din înscrisurile din dosar că primul motiv este întemeiat pe o interpretare, realizată de Comisie, a articolului 13 din Decretul SZÉP coroborată cu Legea privind casele de ajutor reciproc și cu Legea privind sucursalele, conform căreia o sucursală a unei întreprinderi străine nu ar intra sub incidența definiției „prestatorului de servicii” și nu ar putea, așadar, să emită cardul SZÉP. Având în vedere că această interpretare nu a fost contestată de Ungaria, o considerăm a fi stabilită.

94. Asemenea Comisiei, considerăm că faptul că o sucursală a unei întreprinderi străine nu ar putea emite cardul SZÉP constituie o restricție privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 14 punctul 3 din Directiva 2006/123.

95. Astfel, această întreprindere străină ar putea, așadar, să emită cardul respectiv numai dacă ar constitui un sediu principal în Ungaria. Or, o astfel de cerință este în mod expres interzisă prin această dispoziție.

96. Amintind că, în temeiul dispoziției respective, accesul la o activitate de servicii sau exercitarea sa nu poate fi condiționat, de către statele membre, de îndeplinirea unei cerințe care ar limita libertatea prestatorului de a alege între un sediu principal sau secundar, în special aceea ca prestatorul să aibă sediul principal pe teritoriul lor.

97. În plus, orice motiv de justificare, invocat de Ungaria, nu ar putea fi admis, dat fiind că cerințele enumerate la articolul 14 din Directiva 2006/123 nu pot fi justificate [36].

98. Astfel cum a constatat Curtea, lipsa posibilității de justificare reiese atât din modul de redactare a acestui articol 14, cât și din economia generală a Directivei 2006/123 [37].

99. Pe de o parte, titlul articolului 14 menționat arată că cerințele enumerate la punctele 1-8 ale acestuia sunt „interzise” [38].

100. Pe de altă parte, economia generală a Directivei 2006/123 se bazează, în ceea ce privește libertatea de stabilire, pe o distincție clară între cerințe interzise, reglementate, astfel cum am constatat anterior, la articolul 14 din această directivă, și cele supuse unei evaluări, care figurează la articolul 15 din directiva menționată [39].

35 — Potrivit acesteia, „consumatorii sau persoanele care apelează la servicii sunt salariați care dispun de un card SZÉP”.

36 — A se vedea Hotărârea Rina Services și Rina (C-593/13, EU:C:2015:399, punctul 28).

37 — *Ibidem* (punctul 29).

38 — *Ibidem* (punctul 30).

39 — *Ibidem* (punctul 31).

101. Evaluarea prevăzută la articolul 15 din Directiva 2006/123 constă în aceea că impune statelor membre, mai întâi, să examineze dacă, în cadrul sistemului lor juridic, se impune oricare dintre cerințele menționate la alineatul (2) al acestui articol și, în continuare, să se asigure că oricare astfel de cerințe îndeplinesc condițiile de nediscriminare, de necesitate și de proporționalitate prevăzute la alineatul (3) al articolului respectiv [40].

102. Articolul 15 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2006/123 cuprinde definiția caracterului necesar. Astfel, o cerință menționată la alineatul (2) al acestui articol trebuie să fie considerată necesară dacă este justificată printr-un motiv imperativ de interes general.

103. Or, o astfel de posibilitate de justificare nu este prevăzută pentru cerințele „interzise" menționate la articolul 14 din Directiva 2006/123 [41].

104. În consecință, cerința existenței unui sediu permanent prevăzută la articolul 13 din Decretul SZÉP, care împiedică sucursala maghiară a unei întreprinderi străine să emită cardul SZÉP, încalcă articolul 14 punctul 3 din Directiva 2006/123.

105. Astfel, primul motiv trebuie să fie admis.

d) Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (b) și alineatul (3) din Directiva 2006/123

i) Principalele argumente ale părților

106. Comisia constată că, în temeiul articolului 13 din Decretul SZÉP, o întreprindere poate îndeplini cerințele prevăzute la acest articol nu doar individual, ci și în comun cu un grup de societăți recunoscut prin Legea privind societățile comerciale.

107. Cu toate acestea, articolul respectiv coroborat cu articolul 1 alineatul (1), cu articolul 2 alineatul (1), cu articolul 55 alineatele (1) și (3), precum și cu articolul 64 din Legea privind societățile comerciale nu ar permite unei întreprinderi să îndeplinească în comun cu un astfel de grup de societăți condițiile de emitere a cardului SZÉP decât dacă societățile comerciale din grup sunt constituite conform dreptului maghiar, au sediul social pe teritoriul maghiar și operează sub forma societăților pe acțiuni sau a societăților cu răspundere limitată.

108. Astfel, potrivit Comisiei, o întreprindere nu ar putea îndeplini condițiile de emitere a cardului SZÉP, care figurează la articolul 13 din Decretul SZÉP, prin asocierea cu o societate comercială cu sediul într-un stat membru, altul decât Ungaria. Aceeași constatare s-ar impune de asemenea în cazul în care întreprinderile membre ale grupului ar avea sediul social în Ungaria și ar fi constituite conform dreptului maghiar, dar nu ar opera sub forma juridică a societăților pe acțiuni sau a societăților cu răspundere limitată.

109. Comisia consideră că aceste cerințe ar fi contrare articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123, care prevede că o întreprindere nu poate fi obligată să fie constituită într-o formă juridică specifică. În plus, Comisia apreciază că astfel de cerințe ar fi discriminatorii și că Ungaria nu a oferit nici justificarea, nici nu a stabilit caracterul necesar și proporțional al acestora, astfel încât ar trebui să fie considerate contrare articolului 15 alineatul (3) din această directivă.

40 — *Ibidem* (punctul 32).

41 — *Ibidem* (punctul 35).

110. Conform Ungariei, restricțiile privind grupurile de întreprinderi ar fi justificate prin motivele imperative de interes general deja evocate.

ii) Aprecierea noastră

111. În cazul în care prestatorul ar îndeplini condițiile de emitere a cardului SZÉP în comun cu altă întreprindere și, așadar, în calitate de grup de societăți [42], faptul de a impune ca societățile comerciale, membre ale acestui grup, inclusiv societatea-mamă, să fie constituite conform dreptului maghiar, ceea ce ar implica ca acestea să dispună de un sediu social în Ungaria, și să fie constituite sub forma juridică a societăților pe acțiuni sau a societăților cu răspundere limitată, încalcă dispozițiile articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123?

112. Observăm că reiese din înscrisurile din dosar că aceste două cerințe privind, în primul rând, sediul social și, în al doilea rând, forma juridică specifică ar rezulta din articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu articolul 1, cu articolul 2 alineatele (1) și (2), cu articolul 55 alineatele (1) și (3), precum și cu articolul 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale.

113. Deși considerăm, asemenea Comisiei, că cerințele respective nu sunt conforme cu Directiva 2006/123, nu putem achiesa, în schimb, la interpretarea pe care aceasta o face articolului 15 alineatul (2) litera (b) din această directivă, în măsura în care ea le încadrează pe ambele în domeniul de aplicare al acestei dispoziții.

114. În opinia noastră, este necesar ca aceste două cerințe să fie analizate separat. Spre deosebire de Comisie, considerăm că cerința privind sediul social nu intră sub incidența articolului 15 alineatul (2) litera (b) din directiva menționată, ci sub incidența articolului 14 punctul 1 sau a articolului 16 alineatul (2) litera (a) din aceasta, în conformitate cu care societatea comercială din grupul de societăți în cauză intenționează să se stabilească în Ungaria sau să furnizeze serviciul în cauză în manieră transfrontalieră.

115. Aprecierea noastră se va limita, așadar, la examinarea cerinței privind forma juridică astfel cum a fost prezentată de Comisie în cererea sa introductivă.

116. Asemenea Comisiei, constatăm că cerința potrivit căreia întreprinderile care funcționează ca un grup de societăți trebuie să fie constituite sub forma juridică a societăților pe acțiuni sau a societăților cu răspundere limitată intră în domeniul de aplicare al articolului 15 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2006/123 [43].

117. După cum, în mod întemeiat, consideră Comisia, această cerință nu permite întreprinderilor să îndeplinească condițiile pentru emiterea cardului SZÉP întemeindu-se pe experiența dobândită de o societate comercială constituită sub o formă juridică, alta decât cea prevăzută de dreptul maghiar, și exclude chiar întreprinderile cu sediul social în Ungaria, dar care nu sunt constituite sub forma impusă.

118. Considerăm că o astfel de cerință constituie un obstacol serios în calea stabilirii prestatorilor care provin din alte state membre decât Ungaria, având în vedere că aceasta i-ar putea constrânge să își modifice forma sau structura lor juridică [44].

42 — Observăm că Ungaria a subliniat, în ședință, că această situație ar lua naștere numai dacă prestatorul nu putea îndeplini singur cerințele prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP.

43 — Curtea a recunoscut, în mai multe hotărâri, natura restrictivă a unei astfel de condiții [a se vedea în special în acest sens Hotărârile Comisia/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punctul 32), Gambelli și alții (C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 48), Comisia/Portugalia (C-171/02, EU:C:2004:270, punctele 41-44), precum și Comisia/Spania (C-514/03, EU:C:2006:63, punctul 31)].

44 — A se vedea manualul privind punerea în aplicare a Directivei „serviciilor”, a cărui versiune în limba franceză este disponibilă la adresa internet http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf Observăm că nu este vorba despre un document obligatoriu din punct de vedere juridic, dar că acesta poate constitui un ajutor în vederea interpretării Directivei 2006/123.

119. Din memoriul în apărare al Ungariei reiese că aceasta nu contestă natura restrictivă a acestei cerințe. Ea consideră, în schimb, că ar fi justificată de protecția consumatorilor și a creditorilor, fără a face precizări suplimentare privind caracterul necesar și proporțional. Astfel, Ungaria s-a limitat să susțină că numai întreprinderile constituite sub forma juridică a societăților pe acțiuni sau a societăților cu răspundere limitată ar dispune de experiența și de infrastructura necesare pentru a exercita activitatea de emitere a cardului SZÉP și pentru a garanta cerințele în termeni de garanții care ar decurge din natura acestei activități.

120. Deși aceste motive ar putea constitui motive imperative de interes general, în sensul articolului 15 alineatul (3) litera (b) din Directiva 2006/123 [45], care să justifice cerința unei forme juridice speciale, considerăm că o astfel de cerință nu este adecvată pentru a garanta realizarea obiectivelor urmărite. Astfel, riscurile inerente activității întreprinderilor emitente, așa cum au fost descrise de Ungaria, precum insolvabilitatea acestora nu sunt în mod direct legate de forma juridică a acestor întreprinderi [46]. În consecință, nu înțelegem în ce măsură ar fi adecvată această cerință pentru a garanta protecția consumatorilor și pe cea a creditorilor.

121. În aceste condiții, al doilea motiv trebuie să fie admis, în măsura în care privește cerința referitoare la forma juridică specifică.

e) Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (d) și alineatul (3) din Directiva 2006/123

i) Principalele argumente ale părților

122. Potrivit Comisiei, articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu articolul 1, cu articolul 2 alineatele (1) și (2), cu articolul 55 alineatele (1) și (3), precum și cu articolul 64 alineatul (1) din Legea privind societățile comerciale, cu articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Legea privind casele de ajutor reciproc și cu articolul 2 litera (b) din Legea privind sucursalele ar rezerva posibilitatea emiterii cardului SZÉP băncilor și instituțiilor financiare stabilite pe piața maghiară, respectiv cele trei bănci cu sediul social în Ungaria, care ar fi singurele în măsură să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP.

123. Astfel, potrivit Comisiei, acest din urmă articol ar rezerva accesul la activitatea în domeniul serviciilor respective anumitor prestatori având în vedere natura specifică a activității și ar încălca, pe cale de consecință, articolul 15 alineatul (2) litera (d) și alineatul (3) din Directiva 2006/123, în măsura în care aceste condiții de emitere ar fi indirect discriminatorii și nu ar fi nici necesare, nici proporționale.

124. În ceea ce privește caracterul indirect discriminatoriu, Comisia consideră că condițiile de emitere menționate la articolul 13 literele (b) și (c) din Decretul SZÉP referitoare la emiterea de către prestator a cel puțin 100 000 de instrumente de plată scripturale în cursul ultimului său exercițiu financiar încheiat și, respectiv, la cei cel puțin doi ani de experiență în materie de emitere a tichetelor electronice pe piața maghiară ar exclude intrarea pe piața respectivă a unor întreprinderi noi și nu pot fi respectate de întreprinderile deja prezente pe piața maghiară.

125. În ceea ce privește motivele imperative de interes general invocate de Ungaria pentru a justifica aceste restricții, respectiv protecția consumatorilor și pe cea a creditorilor, Comisia arată că, luate în considerare individual, acestea ar fi conforme jurisprudenței Curții și articolului 4 punctul 8 din Directiva 2006/123.

45 — Noțiunea „motive imperative de interes general”, prevăzută de această dispoziție, este definită în considerentul (40) al directivei menționate, care vizează în special protecția consumatorilor și pe cea a creditorilor.

46 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania (C-514/03, EU:C:2006:63, punctul 32).

126. Cu toate acestea, potrivit Comisiei, aceste motive nu ar îndeplini cerințele în materie de necesitate și de proporționalitate. În acest scop, Comisia consideră în special, în primul rând, că Ungaria nu a demonstrat în ce măsură noua sa reglementare ar reprezenta un răspuns la problemele concrete care ar fi survenit sub imperiul reglementării anterioare, în al doilea rând, că, în majoritatea statelor membre, emiterea instrumentelor identice cardului SZÉP nu era subordonată unor cerințe comparabile, în al treilea rând, că protecția consumatorilor și cea a creditorilor împotriva riscurilor insolvabilității și ineficacității emitenților acestui card ar putea fi asigurată prin măsuri mai puțin constrângătoare precum, cu titlu de exemplu, sisteme de supraveghere a emitenților, de gestionare a depunerii de sume aflate în circulație, de garanții bancare, crearea unui serviciu de apeluri telefonice sau recrutarea unor reprezentanți comerciali, în al patrulea rând, întrucât Curtea a considerat deja că o cerință identică celei privind deschiderea unui birou în toate localitățile cu o populație mai mare de 35 000 de locuitori era contrară dreptului Uniunii [47] și, în al cincilea rând, că nici instituțiile de credit nu ar fi supuse unor condiții așa de stricte.

127. Ungaria amintește, mai întâi, că condițiile stricte pentru emitere aplicabile cardului SZÉP ar fi justificate prin motivele imperative de interes general deja menționate.

128. Ungaria precizează, în continuare, că riscurile în funcționarea sistemului acestui card, în special riscul de insolvabilitate, se concentrează pe emitentul cardului respectiv [48]. Astfel, pentru a proteja mai bine angajatorul, salariatul și persoana care acceptă cardul SZÉP, adoptarea unei reglementări cu condiții stricte pentru emiterea acestui card era necesară. Pe de altă parte, conform Ungariei, această necesitate nu ar putea fi introdusă în cauză de faptul că alte state membre nu impun condiții atât de stricte.

129. În ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, condițiile pentru emitere au fost adoptate, potrivit Ungariei, având în vedere în special amploarea estimată a sistemului de carduri SZÉP. Potrivit acesteia, raportate la cifrele efective, condițiile respective nu pot fi considerate nici ca lipsite de necesitate, nici ca disproporționate [49].

130. Ungaria enumeră, în cele din urmă, motivele pentru care consideră că sunt justificate, necesare și proporționale condițiile pentru emitere care figurează la articolul 13 literele (a)-(c) din Decretul SZÉP.

131. Cu privire la cerința ca un emitent al cardului SZÉP sau grupul de societăți din care acesta face parte să dispună de un birou deschis clientelei în fiecare localitate din Ungaria în care populația este mai mare de 35 000 de locuitori [50], menționată la articolul 13 litera (a) din Decretul SZÉP, Ungaria constată că ar viza să garanteze ca fiecare titular al acestui card să aibă posibilitatea de a adresa întrebări în legătură cu respectivul card printr-un contact personal, în proximitatea domiciliului său.

47 — Comisia se referă la Hotărârea Comisia/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punctele 87 și 88, precum și jurisprudența citată).

48 — În memoriul în apărare, Ungaria precizează că, în funcționarea cardului SZÉP, rolul-cheie l-ar fi jucat întreprinderea care emite acest card. Astfel, dacă decide să acorde salariaților săi beneficiul cardului SZÉP, angajatorul încheie un contract cu una sau cu mai multe întreprinderi emitente ale acestui card și le indică valoarea beneficiilor care urmează să fie acordate salariaților. Emitenții cardului respectiv deschid, în acest caz, un registru nominal al tichetelor electronice și înregistrează în acesta sumele în conformitate cu instrucțiunile angajatorului. Atunci când salariații își procură, ulterior, un serviciu cu cardul SZÉP, contravaloarea serviciului este plătită de emitentul acestuia câteva zile mai târziu persoanelor care acceptă acest card. Ungaria subliniază că, în acest sistem, circulația banilor nu se poate face decât cu cooperarea emitentului. Aceasta adaugă că, dacă emitentul ar deveni insolvabil, banii salariaților ar dispărea de asemenea, deoarece aceștia dispun numai de titluri care, în sine, nu au nicio valoare financiară, iar persoanele care acceptă cardul SZÉP nu vor obține contravaloarea serviciilor deja furnizate.

49 — Din memoriul în apărare formulat de Ungaria reiese că, la sfârșitul lunii aprilie 2014, 970 000 de persoane dispuneau de un card SZÉP și fuseseră distribuite 22 000 de carduri de întreprinderi emitente rudelor salariaților. În anul 2013, angajatorii au plătit 68 de miliarde de forinți (227 de milioane de euro) pe carduri SZÉP. Cheltuielile efectuate cu aceste carduri în anul 2013 au fost de 68 de miliarde de forinți (227 de milioane de euro), ceea ce reprezintă mai mult de 20 de milioane de tranzacții. Întreprinderile emitente au încheiat, până în prezent, 55 000 de contracte cu punctele de acces pentru carduri SZÉP.

50 — În memoriul în apărare, Ungaria arată că există 25 de orașe în care numărul locuitorilor este mai mare de 35 000.

132. În ceea ce privește cerința menționată la articolul 13 litera (b) din Decretul SZÉP care impune emitentului cardului SZÉP sau grupului de societăți din care acesta face parte să fi emis, în cursul ultimului său exercițiu financiar încheiat, cel puțin 100 000 de instrumente de plată scripturale în cadrul serviciilor sale de plată, Ungaria consideră, în special că, având în vedere sumele corespunzătoare care circulă prin intermediul acest card, numai întreprinderile care dispun de o bază de capital solidă și de o anumită experiență în gestionarea sumelor importante și în emiterea mijloacelor de plată, altele decât numerarul ar putea emite cardul respectiv.

133. În legătură cu cerința menționată la articolul 13 litera (c) din Decretul SZÉP, care prevede că emitentul trebuie să fi emis mai mult de 25 000 de tichete pe card în anul precedent și trebuie să dispună de cel puțin doi ani de experiență în această activitate, aceasta ar permite, conform Ungariei, garantarea că respectivul emitent are experiență în funcționarea tichetelor electronice pe card identice cu cardurile SZÉP.

ii) Aprecierea noastră

134. Mai întâi, observăm că Comisia se referă în mod expres la condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP coroborat cu celelalte dispoziții naționale menționate în cererea sa introductivă. Astfel, prin al treilea motiv al său, aceasta se referă nu numai la condițiile pentru emitere prevăzute în mod special la literele a)-c) ale acestui articol 13, ci și la condițiile deja examinate cu privire la necesitatea de a dispune de un sediu principal în Ungaria pentru a putea emite, individual sau ca grup de societăți, cardul SZÉP. Acest motiv privește, așadar, cerințele în ansamblul lor.

135. Considerăm, în continuare, asemenea Comisiei, că condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP, luate în considerare împreună, constituie o discriminare nu directă, ci indirectă, întemeiată pe situarea sediului social.

136. În acest scop, observăm că niciuna dintre condițiile menționate nu rezervă în mod expres activitatea de emitere a cardurilor SZÉP numai societăților care au sediul lor social în Ungaria și, prin urmare, nu este vorba despre o discriminare directă.

137. Cu toate acestea, reiese din înscrisurile din dosar, iar acest aspect nu a fost contestat de Ungaria, că numai întreprinderile financiare care au sediul social în Ungaria ar fi, *de facto*, capabile să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP.

138. Or, în măsura în care este vorba despre condiții indirect discriminatorii întemeiate pe situarea sediului social, aceste condiții nu ar putea constitui cerințe care rezervă accesul la activitatea de servicii respectivă anumitor prestatori având în vedere natura specifică a activității, în sensul articolului 15 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123. Astfel, această dispoziție privește numai „cerințe nediscriminatorii” [51].

139. Rezultă, în opinia noastră, că respectivele condiții, luate în considerare împreună, nu intră sub incidența acelei dispoziții, ci a articolului 14 punctul 1 din Directiva 2006/123, care interzice în special cerințele discriminatorii întemeiate indirect pe situarea sediului social [52].

51 — Observăm că articolul 15 din această directivă menționează în două rânduri că acesta nu se aplică decât cerințelor nediscriminatorii. Astfel, conform alineatului (2) litera (d) din acesta, statele membre examinează dacă sistemul lor juridic condiționează accesul la o activitate de servicii sau exercitarea acesteia de respectarea unor „cerințe nediscriminatorii” care rezervă accesul la activitatea de servicii respectivă anumitor prestatori având în vedere natura specifică a activității menționate. În mod similar, acesta prevede la alineatul (3) litera (a) că statele membre verifică dacă cerințele prevăzute la alineatul (2) respectiv îndeplinesc condiția de „nediscriminare” conform căreia cerințele nu sunt în mod direct sau indirect discriminatorii în funcție de localizarea sediului statutar al societăților.

52 — Astfel, trebuie să se considere că, atunci când cerințele menționate la articolul 15 din această directivă sunt discriminatorii, ele intră în domeniul de aplicare al articolului 14 din directivă și trebuie să fie considerate din oficiu inadmisibile. A se vedea în acest sens D'Acunto, S., „Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points”, în *Revue du droit de l'Union européenne*, nr. 2-2007, p. 261, în special p. 291.

140. Având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că Comisia a interpretat în mod greșit articolul 15 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123, care nu își poate găsi aplicarea în speță.

141. Adăugăm că și, în cazul în care Curtea ar trebui să considere că această dispoziție se aplică, apreciem că activitatea de emitere a tichetelor de masă, precum și a tichetelor de agrement și de vacanță nu se caracterizează printr-o „natură specifică” ce implică rezervarea accesului la această activitate anumitor prestatori. Astfel, emiterea acestor tichete constituie, în alte state membre decât Ungaria, o activitate exercitată în mod curent de alți operatori privați decât instituțiile financiare [53].

142. În aceste condiții, al treilea motiv trebuie să fie respins ca neîntemeiat.

f) Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 16 din Directiva 2006/123

i) Principalele argumente ale părților

143. Spre deosebire de Ungaria, Comisia consideră că articolul 16 din Directiva 2006/123 este aplicabil în speță. În această privință, Comisia constată că cardul SZÉP ar putea fi emis de o întreprindere stabilită într-un alt stat membru decât Ungaria, în special prin exercitarea dreptului său de a utiliza, pe teritoriul maghiar, infrastructura necesară în scopul îndeplinirii prestației sale. În plus, potrivit Comisiei, o astfel de întreprindere ar putea, de asemenea, să furnizeze servicii în manieră transfrontalieră fără a dispune de o importantă infrastructură în Ungaria.

144. Potrivit Comisiei, prin faptul că prevede că un emitent al cardului SZÉP trebuie să dispună de un sediu permanent în Ungaria, articolul 13 din Decretul SZÉP ar încălca articolul 16 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123, în măsura în care această cerință nu ar respecta principiile nediscriminării, necesității și proporționalității, astfel cum sunt enumerate la articolul 16 alineatul (1) din această directivă.

ii) Aprecierea noastră

145. Condițiile menționate la articolul 13 din Decretul SZÉP ar însemna, astfel cum am putut deja constata, să se impună prestatorului care ar dori să emită cardul SZÉP să dispună de un sediu permanent în Ungaria. Astfel, amintim că numai întreprinderile care au „sediul social” în Ungaria și care dispun în special de un „birou” deschis clientelei în fiecare localitate din Ungaria a cărei populație este mai mare de 35 000 de locuitori pot emite aceste card.

146. O astfel de cerință privind existența unui sediu permanent în Ungaria constituie o restricție interzisă în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123?

147. În opinia noastră, se impune un răspuns afirmativ la această întrebare.

148. În primul rând, constatăm că articolul 16 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 interzice în mod clar această cerință.

149. Astfel, în temeiul acestei dispoziții, statele membre nu pot restrânge libera prestare a serviciilor de către un prestator stabilit în alt stat membru prin obligarea prestatorului să aibă un „sediu” pe teritoriul lor.

53 — Observăm că, în Belgia și în Franța în special, unii operatori privați oferă servicii similare.

150. Observăm că, în această privință, noțiunea de stabilire, așa cum este menționată în Directiva 2006/123, constituie o noțiune largă, care poate reuni atât întreprinderile cu sediul social în statul membru de destinație, cât și sediile principale și secundare care îmbracă, de exemplu, forma unui birou.

151. Astfel, conform considerentului (37) și articolului 4 punctul 5 din această directivă, noțiunea menționată implică, mai întâi, exercitarea efectivă a unei activități economice printr-o instalare stabilă și pe o perioadă nedeterminată. Acest considerent prevede, în continuare, în special că această cerință poate fi îndeplinită de asemenea în cazul în care o societate este constituită pentru o perioadă determinată. Considerentul respectiv enunță, în cele din urmă, că nu este necesar ca stabilirea să aibă forma unei filiale, sucursale sau agenții. Aceasta poate consta într-un birou administrat de personalul propriu al prestatorului sau de către o persoană independentă, dar mandatată să acționeze în mod permanent pentru întreprindere, la fel ca în cazul unei agenții.

152. Având în vedere elementele care precedă, considerăm că condițiile prevăzute la articolul 13 din Decretul SZÉP, care condiționează emiterea cardului SZÉP de cerința de a dispune de un sediu social și de mai multe birouri în Ungaria, intră în sfera articolului 16 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 și trebuie să fie considerate interzise în temeiul acestei dispoziții.

153. În al doilea rând, observăm că jurisprudența vede într-o astfel de cerință negarea însăși a libertății de a presta servicii [54].

154. Astfel, cerința potrivit căreia o întreprindere trebuie să aibă sediul în statul membru de destinație contravine în mod direct liberei prestări a serviciilor în măsura în care face imposibilă prestarea în acest stat membru a serviciilor de către întreprinderi stabilite în alte state membre [55]. Astfel, întreprinderile care intenționează să emită cardul SZÉP în Ungaria ar fi obligate fie să renunțe la această prestare, fie să constituie pe teritoriul maghiar un sediu permanent, fapt care le impune exercitarea stabilă și continuă a acestei activități profesionale în Ungaria [56].

155. Având în vedere considerațiile care precedă, constatăm că cerința menționată la articolul 16 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123 constituie unul dintre exemplele de cerințe pe care un stat membru nu poate, în principiu, să le impună în cazul serviciilor furnizate pe teritoriul său de o întreprindere stabilită în alt stat membru și care a fost deja considerată de Curte incompatibilă cu articolul 56 TFUE.

156. În opinia noastră, articolul 16 alineatul (2) din Directiva 2006/123, asemenea articolului 14 din această directivă, constituie o „listă neagră” și conține, așadar, anumite cerințe care sunt interzise *per se* [57].

54 — A se vedea Hotărârile Comisia/Italia (C-101/94, EU:C:1996:221, punctul 31), Comisia/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14, punctul 30 și jurisprudența citată), precum și Comisia/Portugalia (C-518/09, EU:C:2011:501, punctul 71).

55 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Austria (C-257/05, EU:C:2006:785, punctul 21 și jurisprudența citată), Comisia/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punctul 84 și jurisprudența citată), Comisia/Germania (C-546/07, EU:C:2010:25, punctul 39 și jurisprudența citată), precum și Comisia/Portugalia (C-518/09, EU:C:2011:501, punctul 71 și jurisprudența citată).

56 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Portugalia (C-518/09, EU:C:2011:501, punctul 70).

57 — A se vedea în acest sens Sibony, A.-L., și Defossey, A., „Liberté d'établissement et libre prestation de services”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 511, Peglow, K., „La libre prestation de services dans la directive nº 2006/123/CE – réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant”, în *Revue trimestrielle de droit européen*, nr. 1, 2008, p. 67, în special punctele 56, 61 și 62, precum și D'Acunto, S., *op. cit.*, care constată în special că „lista obstacolelor indicate la articolul 16 alineatul (2) este o listă neagră de obstacole interzise asemenea celei care figurează la articolul 14, cu singura (și importanta) diferență că, în sensul directivei, a doua listă este exhaustivă, în timp ce cea de la articolul 16 este pur orientativă” (p. 296).

157. Astfel, având în vedere că jurisprudența a constatat deja că aceste cerințe sunt incompatibile cu articolul 56 TFUE, există o prezumție puternică că acestea nu pot fi justificate prin unul dintre cele patru obiective de interes general menționate la articolul 16 alineatul (3) din directiva menționată [58], deoarece acestea nu vor fi în mod normal proporționale [59].

158. Având în vedere ceea ce precedă, considerăm că articolul 16 alineatul (3) din Directiva 2006/123 nu se aplică cerințelor enumerate la articolul 16 alineatul (2) din aceasta, în așa fel încât cerința existenței unui sediu în Ungaria nu poate fi justificată.

159. Rezultă, în opinia noastră, că, prin obligarea întreprinderilor să dispună de un sediu permanent pe teritoriul său, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 din Directiva 2006/123.

160. Astfel, al patrulea motiv trebuie să fie admis.

g) Cu privire la încălcarea articolelor 49 TFUE și 56 TFUE

i) Principalele argumente ale părților

161. În cererea sa introductivă, Comisia arată, cu titlu subsidiar, că, dacă Directiva 2006/123 nu ar fi aplicabilă, dispozițiile naționale privind condițiile pentru emiterea cardului SZÉP ar trebui să fie apreciate în raport atât cu articolul 49 TFUE, cât și cu articolul 56 TFUE, în măsura în care un prestator ar putea furniza serviciul în cauză stabilindu-se sau nestabilindu-se în Ungaria. Astfel, libera prestare a serviciilor nu poate fi considerată pe deplin secundară în raport cu libertatea de stabilire și nu ar putea fi corelată cu aceasta din urmă.

162. Potrivit Comisiei, o încălcare a articolului 49 TFUE ar trebui să fie constatată, deoarece, în primul rând, dispozițiile maghiare menționate în cadrul primelor trei motive ar constitui restricții privind libertatea de stabilire și nu ar îndeplini cerințele de necesitate și de proporționalitate și, în al doilea rând, introducerea unor noi condiții pentru emitere ar fi fost efectuată în lipsa unei perioade de tranziție corespunzătoare, ceea ce ar aduce atingere principiului proporționalității [60].

163. Cu privire la articolul 56 TFUE, Comisia constată că, pentru aceleași motive ca cele invocate în cadrul celui de al patrulea motiv, cerința unui sediu permanent în Ungaria ar constitui o restricție discriminatorie, în cazul căreia nici necesitatea, nici proporționalitatea nu au fost stabilite de Ungaria, astfel încât ea ar încălca acest articol 56.

164. În ceea ce privește pretinsa lipsă a unei perioade de tranziție suficiente, Ungaria consideră în special că, în susținerea afirmațiilor sale, Comisia nu ar fi adus elemente de probă. În plus, în materie de politică fiscală și socială, întreprinderile nu s-ar putea baza pe o lipsă a modificării reglementării.

58 — Conform acestei dispoziții, statul membru în care se deplasează prestatorul are libertatea de a impune cerințe referitoare la prestarea unei activități de servicii în cazul în care aceste cerințe sunt justificate din motive de ordine publică, siguranță publică, sănătate publică sau protecția mediului și cu condiția ca acestea să fie nediscriminatorii, necesare și proporționale.

59 — A se vedea punctul 7.1.3.4 din manualul Comisiei menționat la nota de subsol 44.

60 — Potrivit Comisiei, în lipsa unei astfel de perioade de tranziție, întreprinderile care au încheiat contracte-cadru pe termen lung cu partenerii lor contractuali ar fi avut dificultăți de adaptare într-un timp atât de scurt noului context juridic, ceea ce ar fi antrenat o scădere importantă a cifrei lor de afaceri și o pierdere a locurilor de muncă.

ii) Aprecierea noastră

165. În măsura în care considerăm că Directiva 2006/123 își găsește aplicarea în prezenta acțiune, examinarea reglementării naționale în cauză în sensul articolelor 49 TFUE și 56 TFUE nu este necesară.

166. În aceste condiții, motivul invocat cu titlu subsidiar de Comisie trebuie să fie respins.

2. Motivul cu privire la tichetele Erzsébet

167. De la bun început, observăm că din înscrisurile din dosar reiese că Ungaria și Comisia pornesc de la premisa că FNMA constituie o „societate”, în sensul Tratatului FUE, căreia i se vor aplica articolele 49 TFUE și 56 TFUE. Prin urmare, considerăm că acest element de fapt este stabilit.

a) Principalele argumente ale părților

168. În cererea sa introductivă, Comisia consideră că reglementarea maghiară privind emiterea și utilizarea tichetelor Erzsébet ar încălca articolele 49 TFUE și 56 TFUE.

169. Comisia precizează, în prealabil, că acțiunea sa vizează sistemul acestor tichete numai în măsura în care prevede că aportul angajatorului la achiziționarea preparatelor culinare destinate consumului imediat nu poate fi considerat un drept bănesc suplimentar salariului decât dacă achiziția se efectuează cu ajutorul tichetelor respective. Astfel, acțiunea sa nu ar privi celelalte acțiuni ale politicii sociale puse în aplicare în cadrul programului Erzsébet, precum, de exemplu, ajutoarele directe și destinate persoanelor defavorizate social.

170. Potrivit Comisiei, emiterea tichetelor Erzsébet ar constitui o activitate economică care intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE. În susținerea poziției sale, Comisia arată, în esență, în primul rând, că, în trecut, această activitate era asigurată în Ungaria de societăți comerciale și că aceasta ar fi încă situația în numeroase state membre, în al doilea rând, că emiterea tichetelor Erzsébet nu ar constitui o măsură de ordin social, dat fiind că aceste tichete ar fi acordate liber de angajator până la concurența unei sume stabilite de acesta, iar acest lucru este independent de situația socială a salariaților săi, astfel încât nu a pus în aplicare nici principiul solidarității, nici controlul statului și stabilește cuantumul prestațiilor și, în al treilea rând, că emiterea tichetelor Erzsébet nu poate fi calificată drept „activitate care este asociată exercitării autorității publice”, în sensul articolelor 51 TFUE [61] și 62 TFUE [62], fără a constitui o participare directă și specifică la această exercitare.

171. Comisia arată de asemenea că reglementarea maghiară ar restrânge emiterea tichetelor Erzsébet prin supunerea organizării și a promovării activității economice unui regim de exclusivitate în favoarea unui singur operator, astfel încât orice alt operator, stabilit în alt stat membru decât Ungaria sau stabilit în Ungaria, nu ar putea emite aceste tichete.

172. Comisia arată că o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire nu poate fi justificată prin intermediul unor obiective de politică socială. Comisia adaugă că necesitatea de a păstra coerența sistemului de impozitare nu poate constitui o justificare valabilă în măsura în care în special normele referitoare la emiterea tichetelor Erzsébet și la impozitarea acestora ar fi independente unele de celelalte.

61 — Potrivit articolului 51 primul paragraf TFUE, „[s]unt exceptate de la aplicarea dispozițiilor prezentului capitol, în ceea ce privește statul membru interesat, activitățile care sunt asociate în acest stat, chiar și cu titlu ocazional, exercitării autorității publice”.

62 — Articolul 62 TFUE, făcând trimitere la articolul 51 TFUE, face aplicabilă excepția cu privire la activitatea care este asociată exercitării autorității publice în materie de liberă prestare a serviciilor.

173. Potrivit Comisiei, reglementarea maghiară ar fi, în plus, de natură disproporționată, în măsura în care, în primul rând, ar exista măsuri mai puțin restrictive în privința finanțării obiectivelor sociale prin intermediul avantajelor în natură precum încasarea unei contribuții unice pentru aceste drepturi bănești suplimentare, diminuarea reducerii de impozit cu o sumă identică ori achiziționarea de către statul membru a tichetelor Erzsébet înainte de a le distribui persoanelor cele mai defavorizate și, în al doilea rând, punerea în aplicare a regimului de monopol s-ar efectua fără respectarea unei perioade de tranziție corespunzătoare față de întreprinderile prezente până la acel moment pe piața de emitere a tichetelor Erzsébet.

174. Conform Ungariei, activitatea care constă în emiterea tichetelor Erzsébet nu ar constitui o activitate economică, dat fiind că aceasta nu poate fi exercitată nici în condiții de piață, nici în vederea realizării unui scop lucrativ și că aceasta nu urmărește nici un obiectiv de capitalizare. Astfel, veniturile care provin din emitere nu ar putea fi utilizate decât în scopul ajutoarelor sociale și în spirit de solidaritate.

175. Ungaria adaugă că activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet ar intra sub incidența controlului statului, întrucât aceasta ar fi creată, reglementată și determinată de acesta. Astfel, în opinia Ungariei, statul membru ar fi liber să stabilească dacă și în ce măsură ar putea fi acordate aceste avantaje în natură. În mod similar, ar putea de asemenea să decidă emiterea chiar de către stat a acestor tichete în loc să ofere acces la această activitate pe piață. În Ungaria, statul a decis să exercite el însuși această activitate, prin intermediul FNMA, înființată de guvern și de mai multe federații profesionale.

176. În plus, Ungaria precizează că emiterea de tichete care conduce la obținerea de avantaje fiscale ar fi integrată în sistemul de protecție socială, ale cărui resurse se alimentează din această activitate, ceea ce ar fi în conformitate cu principiul potrivit căruia dreptul Uniunii nu ar aduce atingere competenței statelor membre de a reglementa sistemul de securitate socială propriu, cu respectarea echilibrului financiar.

177. Potrivit Ungariei, emiterea tichetelor Erzsébet ar constitui, pe de altă parte, o activitate față de care libera prestare a serviciilor ar fi, prin definiție, exclusă, deoarece tichetele de masă nu ar avea sens decât în cadrul politicii fiscale și sociale specifice Ungariei. Astfel, îi revine Ungariei competența de a decide dacă dorește sau nu dorește să introducă astfel de tichete în cadrul sistemului său fiscal sau social, iar aceste tichete nu ar putea fi distribuite decât în temeiul unor norme și al unor avantaje fiscale valabile în Ungaria.

178. Ungaria subliniază că Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Către investiții sociale pentru promovarea creșterii și coeziunii – inclusiv implementarea Fondului social european pentru perioada 2014-2020” [63], ar încuraja recurgerea la formule de finanțare mai inovatoare în domeniul social, dintre care tichetele Erzsébet ar constitui, în opinia Ungariei, un exemplu.

179. În cazul în care Curtea va constata că activitatea respectivă constituie o activitate economică, Ungaria estimează, în subsidiar, că organizarea acestei activități sub forma unui monopol public ar fi compatibilă cu dreptul Uniunii.

63 — COM(2013) 83 final/2.

180. Ungaria adaugă că, în temeiul principiului proporționalității, încredințarea activității în cauză unui organism de drept public obligat să aloce totalitatea veniturilor unui obiectiv definit ar constitui un motiv mai eficient pentru atingerea obiectivului urmărit decât organizarea activității conform regulilor pieței ori impozitarea acestei activități [64]. În susținerea argumentației sale, Ungaria se referă la jurisprudența relevantă în materia jocurilor de noroc [65].

181. Cu privire la pretinsa lipsă a unei perioade de tranziție suficiente, Ungaria constată că, în materia politicii fiscale și sociale, operatorii nu s-ar putea baza pe o lipsă a modificării reglementării. În acest sens, Ungaria subliniază, în primul rând, că modificările legislative erau previzibile din luna aprilie 2011, la momentul adoptării Decretului SZÉP, astfel încât prestatorii au beneficiat de un termen mai îndelungat decât susține Comisia, în al doilea rând, că tichetele Erzsébet nu ar constitui decât o formă de avantaje în natură favorabile din punct de vedere fiscal, reprezentând aproximativ 8 % din totalul beneficiilor acordate salariaților de către operatori și, în al treilea rând, că acești operatori, care emit o gamă largă de alte tichete, ar continua să emită tichete, inclusiv tichete de masă, la fel ca înainte. Astfel, conform Ungariei, modificarea normelor nu ar fi adus atingere cotei de piață a tichetelor de masă, iar prestatorii nu ar fi fost excluși de pe piață.

b) Aprecierea noastră

182. Înainte de a începe examinarea noastră, constatăm că, în speță, problemele care necesită clarificarea, pe de o parte, dacă reglementarea maghiară privind tichetele Erzsébet intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123 și, pe de altă parte, dacă această directivă a făcut obiectul unei armonizări complete nu au fost ridicate de părți. Astfel, Comisia pare să pornească de la constatarea că directiva menționată nu ar fi aplicabilă, deoarece examinează conformitatea reglementării respective în raport cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE.

183. Cu toate acestea, problemele amintite sunt importante. Astfel, după cum am arătat deja, dacă se constată că Directiva 2006/123 își găsește aplicarea în cazul activității de emitere a tichetelor Erzsébet și că aceasta a realizat o armonizare completă în acest domeniu, examinarea reglementării respective nu poate fi apreciată în raport cu Tratatul FUE, ci numai în temeiul acestei directive.

184. Activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet, exercitată exclusiv de FNMA, intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123?

185. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare trebuie să fie negativ.

186. Astfel, articolul 1 din Directiva 2006/123, referitor la obiectul acesteia, prevede la alineatul (3) primul paragraf că această directivă nu are ca obiect în special eliminarea monopolurilor care prestează servicii.

187. Considerentul (8) al directivei menționate aduce clarificări cu privire la acest aspect prevăzând că „[d]ispozițiile [acesteia] referitoare la libertatea de stabilire și la libera circulație a serviciilor *ar trebui aplicate doar în măsura în care activitățile respective sunt deschise concurenței, astfel încât statele membre să nu fie obligate [...] să desființeze monopolurile existente*” [66].

64 — Punctul 70 din memoriul său în apărare.

65 — Hotărârea Läärä și alții (C-124/97, EU:C:1999:435, punctul 41). În acest sens, observăm că, în schimb, la punctul 26 din memoriul său în duplică, Ungaria apreciază că, în privința emiterii tichetelor Erzsébet, nu se poate aplica jurisprudența referitoare la prestarea serviciilor de jocuri de noroc tocmai din cauza lipsei naturii transfrontaliere și a imposibilității unei astfel de naturi și a inexistenței riscurilor identice pericolelor pe care le pot prezenta jocurile de noroc. Astfel, în ceea ce privește problema dacă este aplicabilă jurisprudență în materia jocurilor de noroc, raționamentul Ungariei este lipsit de coerență.

66 — Sublinierea noastră.

188. Astfel, în opinia noastră, atunci când o activitate nu este deschisă concurenței, în special deoarece aceasta este exercitată de un monopol public existent, această activitate nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2006/123.

189. Apreciem, având în vedere lucrările pregătitoare ale acestei directive [67], că această excludere se justifică în special prin faptul că directiva menționată nu ar trebui să aducă atingere menținerii existenței monopolurilor care furnizează deja servicii [68].

190. Având în vedere elementele care precedă, considerăm că activitatea prin care un monopol emite tichete de masă, astfel cum sunt tichetele Erzsébet, nu intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al Directivei 2006/123. În consecință, nu mai este necesară examinarea problemei privind armonizarea pe care o operează această directivă în acest domeniu.

191. Totuși, observăm că faptul că această activitate este exclusă din domeniul de aplicare al directivei nu o exclude nicidecum din sfera de aplicare a dreptului primar, în special a articolelor 49 TFUE și 56 TFUE [69].

192. Este necesar ca activitatea de emitere în cauză să constituie o activitate economică deoarece numai o astfel de activitate intră în domeniul de aplicare al acestor articole. Acest element va determina continuarea aprecierii noastre. În aceste împrejurări, nu este surprinzător că părțile au formulat numeroase argumente în susținerea poziției lor cu privire la acest aspect.

193. În acest sens, observăm că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că noțiunea „stabilire”, în sensul dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de stabilire, implică desfășurarea efectivă a unei „activități economice” prin intermediul unei instalări stabile în statul membru de primire pentru o durată nedeterminată [70]. Astfel, activitatea economică trebuie să fie considerată însăși rațiunea de a fi a libertății de stabilire.

194. În ceea ce privește libera prestare a serviciilor, reiese din chiar modul de redactare a articolului 57 TFUE că noțiunea „servicii”, în înțelesul tratatelor, include prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații. Definiția acestei noțiuni are la bază jurisprudența Curții conform căreia noțiunea respectivă include orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații [71]. În plus, potrivit Curții, caracteristica esențială a remunerației constă în faptul că aceasta reprezintă contravaloarea economică a prestației în cauză [72].

195. Adăugăm că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că noțiunile de activitate economică și de prestare a serviciilor trebuie să beneficieze de o interpretare în sens larg, în măsura în care acestea definesc domeniul de aplicare al uneia dintre libertățile fundamentale garantate prin Tratatul FUE [73].

196. În lumina soluțiilor jurisprudențiale care precedă, este necesar să se verifice dacă activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet constituie o activitate economică independentă [74], deoarece este prestată în schimbul unei remunerații.

67 — A se vedea Raportul privind propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind serviciile în cadrul pieței interne (documentul Parlamentului A6-0409/2005).

68 — Pagina 33.

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

70 — A se vedea Hotărârea VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, punctul 34 și jurisprudența citată).

71 — A se vedea în special în acest sens Hotărârea Smits și Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, punctul 58).

72 — A se vedea Hotărârea Humbel și Edel (263/86, EU:C:1988:451, punctul 17).

73 — A se vedea Hotărârea Deliège (C-51/96 și C-191/97, EU:C:2000:199, punctul 52 și jurisprudența citată).

74 — În acest sens, observăm că nu există nicio îndoială că această activitate constituie o activitate independentă. Astfel, niciun raport de subordonare nu poate fi identificat în speță.

197. Reiese din înscrisurile din dosar că FNMA emite tichete Erzsébet pentru angajator, dacă acesta a decis să le achiziționeze. Astfel cum a constatat însăși Ungaria în memoriul în apărare, achiziționarea acestor tichete este benefică din punct de vedere economic pentru angajator deoarece aceasta este corelată cu „obligații fiscale reduse”[75]. Înțelegem că angajatorul beneficiază de o „degrevare fiscală” pentru tichetele achiziționate și acordate salariaților săi sub forma unor avantaje în natură.

198. Având în vedere aceste elemente, apreciem că activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet trebuie să fie considerată o activitate economică în considerarea a patru motive.

199. În primul rând, apreciem că degrevarea fiscală de care beneficiază angajatorul constituie „contravaloarea economică” pentru emiterea tichetelor Erzsébet și prezintă caracter remuneratoriu în beneficiul FNMA, în măsura în care, fără aceste venituri, aceasta nu ar putea finanța programul Erzsébet.

200. Astfel, reiese din înscrisurile din dosar că acest program nu beneficiază de resursele bugetare ale statului, ci numai de venituri care provin din aceste tichete. Așadar, activitatea de emitere a tichetelor respective constituie unicul mijloc de finanțare a programului respectiv. În plus, așa cum a arătat Ungaria în memoriul în apărare, prin acordarea unei degrevări fiscale angajatorilor în cazul avantajelor în natură, statul renunță la venituri fiscale semnificative prin această degrevare, iar aceste venituri vor fi destinate, prin urmare, programului Erzsébet, care este pus în aplicare de FNMA.

201. În al doilea rând, argumentul Ungariei care urmărește să demonstreze că activitatea în cauză nu ar fi o activitate economică dat fiind scopul său social nu ne convinge.

202. În această privință, considerăm, asemenea Comisiei, că natura activității trebuie să fie diferențiată de utilizarea veniturilor care rezultă din aceasta. Astfel, activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet constituie o activitate economică, indiferent dacă veniturile care rezultă din aceasta urmează să fie utilizate pentru un obiectiv social.

203. O astfel de soluție decurge, în opinia noastră, din jurisprudența Curții. Astfel, în Hotărârea Schindler[76], privind activitatea în domeniul loteriei, Curtea a constatat că, „[d]acă […] legea prevede că beneficiile procurate de o loterie nu pot fi utilizate decât pentru anumite obiective, în special de interes general, sau că trebuie alocate bugetului de stat, *aceste reguli de alocare a profitului nu modifică natura activității în cauză și nu o privează de caracterul său economic*”[77].

204. În acest sens, observăm de asemenea că o soluție similară a fost reținută de Curte la momentul aprecierii noțiunii de activitate economică care este caracteristică noțiunii de întreprindere în contextul dreptului concurenței[78].

205. Astfel, Curtea s-a pronunțat, în mai multe rânduri, că „finalitatea socială [a sistemului în cauză] nu este, ca atare, suficientă pentru a exclude posibilitatea ca activitatea în cauză să fie calificată drept activitate economică”[79]. Potrivit Curții, pentru ca această activitate să nu constituie o activitate economică, ar trebui îndeplinite, așadar, două alte condiții, respectiv, în primul rând, punerea în aplicare a principiului solidarității și, în al doilea rând, controlul exercitat de stat[80].

75 — Punctul 50.

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Punctul 35. Sublinierea noastră.

78 — În această privință, observăm că, în contextul dreptului concurenței, noțiunea de activitate economică este caracteristică noțiunii de întreprindere. Astfel, această din urmă noțiune cuprinde orice entitate care exercită o „activitate economică”, independent de statutul său juridic sau de modul său de finanțare. În ceea ce privește noțiunea de activitate economică, aceasta este definită ca orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață determinată.

79 — A se vedea Hotărârea Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punctul 42 și jurisprudența citată).

80 — *Ibidem* (punctul 43 și jurisprudența citată).

206. Cu toate că această jurisprudență intervine în contextul dreptului concurenței și privește activitatea organismelor de asigurare pentru accidentele de muncă și pentru bolile profesionale, considerăm că ea este relevantă, prin analogie, pentru aprecierea noastră, întrucât definiția noțiunii de activitate economică în cauză condiționează, precum în cazul libertății de stabilire și al liberei prestări a serviciilor, aplicabilitatea normelor din Tratatul FUE în materia dreptului concurenței.

207. Asemenea Comisiei, constatăm că, în speță, niciuna dintre cele două condiții prevăzute de jurisprudența menționată nu este îndeplinită în cadrul emiterii tichetelor Erzsébet. Astfel, principiul solidarității nu este pus în aplicare din moment ce aceste tichete nu pot fi acordate decât prin voința angajatorului și în măsura stabilită de acesta. Astfel cum în mod întemeiat susține Comisia, o asemenea marjă de manevră nu garantează că salariații cu venituri mai mici pot beneficia de respectivele tichete în condiții preferențiale în raport cu salariații cu venituri mai mari. În ceea ce privește a doua condiție privind controlul statului, observăm că Ungaria nu poate nici impune achiziționarea, de către angajator, a tichetelor Erzsébet, nici preciza care vor fi destinatarii reali ai acestor tichete, nici stipula în ce sumă ar trebui angajatorul să acorde tichetele respective.

208. În plus, considerăm că, dacă trebuie să calificăm activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet drept instrument pentru investiții sociale identic cu obligațiunile pentru investiții sociale prevăzute de Comunicarea Comisiei menționată la punctul 178 din prezentele concluzii [81], acest fapt ar confirma soluția noastră de calificare a respectivei activități drept „activitate economică”. Astfel, după cum precizează Ungaria, achiziționarea tichetelor Erzsébet ar constitui în cazul acesta o investiție socială, în schimbul căreia întreprinderea obține o degrevare fiscală, care ar trebui să fie considerată contravaloare economică.

209. În al treilea rând, considerăm că argumentația Ungariei referitoare la clarificarea problemei dacă activitatea constituie sau nu constituie o activitate economică nu este coerentă. Astfel, deși susține, mai întâi, că nu poate fi vorba de o activitate economică, astfel încât articolele 49 TFUE și 56 TFUE nu ar putea fi aplicabile [82], Ungaria constată, în continuare, că cele două articole nu ar fi încălcate în speță [83], ceea ce presupune totuși, în opinia noastră, aplicabilitatea lor prealabilă.

210. În al patrulea rând, considerăm precum Comisia că activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet nu poate fi calificată drept activitate care este asociată exercitării autorității publice, în sensul articolului 51 primul paragraf TFUE și al articolului 62 TFUE.

211. În acest sens, constatăm, mai întâi, că, fiind derogări de la normele fundamentale ale libertății de stabilire și ale libertății de a presta servicii, articolul 51 primul paragraf TFUE și articolul 62 TFUE trebuie să primească o interpretare care limitează sfera acestora la ceea ce este strict necesar pentru ocrotirea intereselor pe care statele membre le pot proteja [84]. Rezultă de asemenea dintr-o jurisprudență consacrată că derogarea prevăzută la articolele menționate trebuie să fie restrânsă la activitățile care reprezintă în sine o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice [85].

81 — Potrivit Ungariei, tichetele Erzsébet ar fi identice cu astfel de obligațiuni, date fiind funcția și finalitatea lor. În această comunicare, Comisia precizează modul de funcționare a acestor obligațiuni pentru investiții sociale, arătând că, „[î] cazul obligațiunilor cu impact social, de regulă, un investitor privat finanțează implementarea unui program social de către un furnizor de servicii sociale în schimbul promisiunii («obligațiunii») din partea sectorului public că i se va rambursa investiția inițială și i se va plăti o rată de recuperare dacă programul atinge rezultatele sociale prestabilite” (nota de subsol 17).

82 — Punctele 45-47 din memoriul său în apărare.

83 — Punctul 48 din memoriul său în apărare.

84 — A se vedea Hotărârea Comisia/Germania (C-160/08, EU:C:2010:230, punctul 76 și jurisprudența citată).

85 — *Ibidem* (punctul 78 și jurisprudența citată).

212. Reiese din înscrisurile din dosar și în special din răspunsul Ungariei la avizul motivat din 27 decembrie 2012 că aceasta se limitează să constate că emiterea tichetelor ar fi calificată drept misiune publică și socială, fără a face dovada unei participări directe și specifice la exercitarea autorității publice. În aceste împrejurări, aplicabilitatea articolelor 51 TFUE și 62 TFUE în privința activității în cauză nu poate fi reținută.

213. Având în vedere ansamblul elementelor care precedă, considerăm că activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet constituie o activitate economică ce intră în domeniul de aplicare al articolelor 49 TFUE și 56 TFUE.

214. Trebuie să se examineze în continuare dacă reglementarea maghiară în cauză impune restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor și, dacă este cazul, dacă aceste restricții pot fi justificate.

215. Primo, constatăm că articolul 106 TFUE nu a fost menționat de părți în cadrul procedurii scrise. Ca răspuns la o întrebare adresată în ședință, Comisia a arătat că articolul 106 alineatul (2) TFUE [86] nu s-ar aplica în speță, deoarece emiterea tichetelor Erzsébet nu ar constitui un serviciu de interes economic general.

216. Având în vedere înscrisurile din dosar, nu dispunem de elemente suficiente care să permită aprecierea problemei dacă activitatea de emitere a acestor tichete constituie un serviciu de interes economic general. Cu toate acestea, observăm că articolul 106 alineatul (1) TFUE, care face trimitere la alte articole de drept material din Tratatul FUE, se opune ca statele membre să adopte și să mențină în vigoare, în ceea ce privește în special întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, o reglementare națională contrară articolelor 49 TFUE și 56 TFUE [87].

217. Secundo, constatăm că reiese din jurisprudență că articolele 49 TFUE și 56 TFUE impun suprimarea restricțiilor privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor și trebuie considerate ca fiind astfel de restricții toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestor libertăți [88].

218. Curtea a definit deja o restricție privind libertățile respective într-o cauză care privea o reglementare națională similară celei în cauză în prezenta acțiune, în măsura în care acea reglementare atribuia o competență exclusivă numai centrelor de asistență în materie fiscală pentru a oferi contribuabililor anumite servicii de consiliere și de asistență în materie fiscală [89].

219. Astfel, în acea cauză, Curtea a considerat că, în ceea ce privește libera prestare a serviciilor, reglementarea respectivă, rezervând acele activități acelor centre, „împiedica în totalitate accesul pe piața serviciilor în cauză pentru operatorii economici stabiliți în alte state membre” [90].

86 — În temeiul acestei dispoziții, „[î]ntreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun normelor tratatelor […] în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată”.

87 — A se vedea în acest sens Hotărârile Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisia (T-266/97, EU:T:1999:144, punctul 106 și jurisprudența citată), United Pan-Europe Communications Belgium și alții (C-250/06, EU:C:2007:783, punctele 14 și 15), precum și ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416, punctul 61).

88 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781, punctul 17 și jurisprudența citată).

89 — A se vedea Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 32).

90 — *Ibidem* (punctul 33). A se vedea de asemenea în acest sens, în ceea ce privește constatarea unei restricții privind libera prestare a serviciilor în materia jocurilor de noroc, Hotărârea Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 41 și jurisprudența citată).

220. În ceea ce privește libertatea de stabilire, Curtea a constatat că o astfel de reglementare, limitând posibilitatea de a constitui centre de asistență în materie fiscală la anumite subiecte de drept cu sediul în Italia, „poate să facă mai dificilă, chiar să împiedice în totalitate, exercitarea de către operatorii economici din alte state membre a dreptului lor de a se stabili în Italia în scopul furnizării serviciilor în cauză” [91].

221. Adăugăm că Tribunalul Uniunii Europene s-a pronunțat de asemenea că „reglementarea flamandă care acordă dreptul exclusiv [unei societăți private de televiziune de limbă neerlandeză, cu sediul în Flandra] face imposibilă stabilirea în Belgia a unei societăți concurente dintr-un alt stat membru doritoare să transmită din Belgia publicitate televizată destinată întregii Comunități flamande. […] [A]ceastă constatare este suficientă pentru a caracteriza bariera împotriva liberei stabiliri” [92].

222. În speță, reglementarea maghiară acordă drepturi exclusive FNMA pentru a emite tichetele Erzsébet.

223. În lumina soluțiilor jurisprudențiale sus-menționate, faptul de a rezerva FNMA exclusivitatea activității de emitere a acestor tichete constituie, în opinia noastră, o restricție privind libera prestare a serviciilor, în măsura în care accesul pe piața emiterii tichetelor respective este exclus în totalitate.

224. În plus, ar fi posibil, în opinia noastră, ca un prestator care nu dispune de un sediu în Ungaria să emită tichete de masă astfel cum sunt tichetele Erzsébet. Așadar, cum în mod întemeiat a considerat Comisia în ședință, o astfel de activitate poate fi efectuată de la distanță, în special prin internet sau prin telefon, iar un astfel de mod de funcționare ar fi deja pus în practică pentru emiterea tichetelor de servicii în Belgia.

225. În ceea ce privește libertatea de stabilire, considerăm că reglementarea maghiară în cauză împiedică alte întreprinderi care doresc să emită tichete Erzsébet să se stabilească în Ungaria, astfel încât aceasta constituie o restricție privind libertatea respectivă.

226. Reiese dintr-o jurisprudență constantă că o reglementare națională restrictivă, care se aplică oricărei întreprinderi care exercită sau care dorește să exercite o activitate pe teritoriul statului membru gazdă, precum este cea în cauză în prezenta acțiune poate fi justificată atunci când răspunde unor motive imperative de interes general, în măsura în care este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia [93].

227. În ceea ce privește justificarea acestei reglementări naționale restrictive, constatăm că argumentația Ungariei nu este marcată de o claritate desăvârșită. În lumina înscrisurilor sale, Ungaria invocă în principal trei justificări, respectiv necesitatea de a menține coerența sistemului fiscal, îmbunătățirea alimentației populației și finanțarea sistemului de prestații sociale.

228. În ceea ce privește menținerea coerenței sistemului fiscal, observăm că Ungaria nu aduce argumente în susținerea poziției sale. Astfel, asemenea Comisiei, nu înțelegem cum activitatea de emitere a tichetelor Erzsébet atribuită unui monopol menține coerența acestui sistem.

229. În ceea ce privește îmbunătățirea alimentației populației, Ungaria nu prezintă nicio argumentație care să demonstreze că sistemul de emitere a tichetelor Erzsébet astfel cum a fost pus în aplicare ar fi necesar și ar constitui măsura cea mai potrivită pentru atingerea acestui obiectiv.

91 — *Ibidem* (punctul 34).

92 — A se vedea Hotărârea Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisia (T-266/97, EU:T:1999:144, punctul 114).

93 — A se vedea Hotărârile Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 37 și jurisprudența citată), precum și DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146, punctul 38 și jurisprudența citată).

230. În privința obiectivului finanțării sistemului de prestații sociale, Ungaria se limitează să enunțe, în primul rând, că, în cadrul sistemului actual, emiterea acestor tichete care conduce la obținerea de avantaje fiscale ar fi integrată în sistemul de protecție socială și ar funcționa ca element al sistemului de alimentare a resurselor sociale, în al doilea rând, că ar rezulta dintr-o jurisprudență constantă că dreptul Uniunii nu aduce atingere competenței statelor membre de a organiza propriul sistem de securitate socială, inclusiv dispozițiile naționale menite să asigure echilibrul financiar, și, în al treilea rând, că tichetele Erzsébet ar fi unica resursă pentru activitățile finanțate prin intermediul programului Erzsébet și că, în lipsa veniturilor care provin din aceste tichete, nu ar fi posibilă finanțarea, de la bugetul de stat, a unui proiect de o asemenea amploare.

231. Potrivit Ungariei, dacă obiectivul finanțării prestațiilor sociale urmărit ar putea fi atins prin alte mijloace, a încredința activitatea în cauză unui organism de drept public obligat să aloce totalitatea veniturilor unui obiectiv definit ar constitui un mijloc mai eficient pentru atingerea acestui obiectiv.

232. În această privință, observăm că reiese efectiv dintr-o jurisprudență constantă că statele membre au competența de a organiza propriile sisteme de securitate socială [94]. Totuși, Curtea a precizat că aceste state membre trebuie, în exercitarea acestei competențe, să se asigure că nu încalcă dispozițiile Tratatului FUE și în special pe cele privind principiile libertății de stabilire și al liberei prestări a serviciilor [95]. În plus, în temeiul acestei jurisprudențe, s-a admis că un risc de a se aduce o atingere gravă echilibrului financiar al sistemului de securitate socială poate constitui în sine un motiv imperativ de interes general susceptibil să justifice un obstacol în calea acestor principii [96].

233. Or, în speță, astfel cum în mod întemeiat constată Comisia, Ungaria nu aduce elemente care să demonstreze că ar exista un astfel de risc de atingere gravă a echilibrului financiar al sistemului de securitate socială.

234. În plus, considerăm, asemenea Comisiei, că, și dacă ar trebui să se admită existența acestui motiv imperativ de interes general, Ungaria ar fi trebuit să demonstreze cum atribuirea exclusivă FNMA a activității de emitere a tichetelor Erzsébet ar constitui o măsură necesară și proporțională pentru atingerea obiectivului finanțării prestațiilor sociale.

235. Astfel, revine autorităților naționale competente obligația de a demonstra, pe de o parte, că reglementarea lor este necesară pentru a realiza obiectivul urmărit și, pe de altă parte, că reglementarea respectivă este conformă principiului proporționalității [97].

236. Având în vedere elementele de care dispunem, observăm că nu s-a stabilit într-o manieră concludentă ca Ungaria a examinat dacă obiectivul urmărit putea fi atins prin alte mijloace mai puțin restrictive [98]. Astfel, aceasta se limitează să afirme că sistemul, așa cum a fost pus în aplicare, ar constitui măsura cea mai eficientă fără a aduce elemente de probă cu privire la acest aspect.

237. În aceste împrejurări, considerăm că Curtea nu este în măsură să verifice dacă condițiile de necesitate și de proporționalitate sunt îndeplinite în speță.

238. Pe de altă parte, așa cum constată Comisia, măsuri mai puțin constrângătoare ar fi putut fi puse în aplicare de Ungaria pentru atingerea obiectivului finanțării prestațiilor sociale.

94 — A se vedea în acest sens Hotărârea Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, punctul 37 și jurisprudența citată).

95 — *Ibidem* (punctul 74 și jurisprudența citată).

96 — *Ibidem* (punctul 85 și jurisprudența citată).

97 — A se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 47 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea în acest sens Hotărârile Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161, punctul 45), precum și Comisia/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508, punctul 33 și jurisprudența citată).

98 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punctul 89).

239. În plus, considerăm, asemenea Comisiei, că o perioadă de tranziție limitată la puțin peste o lună [99] pare să fie insuficientă pentru a permite în mod rezonabil operatorilor în cauză să se adapteze noilor circumstanțe [100]. În opinia noastră, o astfel de soluție se impune cu atât mai mult cu cât, în speță, aceste noi circumstanțe dădeau naștere unei situații de monopol pe piața emiterii tichetelor de masă care beneficiază de o degrevare fiscală, ceea ce ar implica excluderea unor operatori în prealabil activi pe această piață și astfel o scădere a cifrei lor de afaceri [101].

240. În cele din urmă, spre deosebire de Ungaria, considerăm că nu este relevantă trimiterea la jurisprudența în materia jocurilor de noroc pentru a susține că instituirea unui monopol public pentru emiterea tichetelor Erzsébet ar fi justificată și proporțională.

241. În acest sens, observăm că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că un stat membru, în temeiul puterii sale de apreciere, poate în mod legitim să atribuie dreptul de exploatare a jocurilor de noroc unui singur operator [102].

242. Cu toate acestea, reiese de asemenea din această jurisprudență că, pe de o parte, opțiunea de a recurge la un sistem de exclusivitate atribuit unui singur operator urmărește obiectivul specific de prevenire a incitării consumatorilor la o cheltuială excesivă legată de joc și de prevenire a riscului de fraudă creat de sumele importante care pot fi obținute din jocurile de noroc și, pe de altă parte, restricțiile care rezultă din alegerea respectivă vor trebui de asemenea să răspundă cerințelor de nediscriminare și de proporționalitate [103].

243. În speță, astfel cum în mod întemeiat constată Comisia, asemenea efecte negative legate de jocurile de noroc, respectiv dependența și frauda, nu există în cadrul activității de emitere a tichetelor Erzsébet. În consecință, în opinia noastră, aceste soluții jurisprudențiale nu pot fi transpuse în speță.

244. Ținând seama de toate elementele care precedă, considerăm că motivul referitor la tichetele Erzsébet trebuie să fie admis.

V – **Concluzie**

245. În lumina considerațiilor precedente, propunem Curții:

— să declare acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inadmisibilă în ceea ce privește motivul referitor la cerința existenței unui raport contractual de cel puțin cinci ani cu o casă de ajutor reciproc, așa cum prevede articolul 13 din Decretul guvernamental nr. 55/2011 din 12 aprilie 2011 care reglementează emiterea și utilizarea cardului de agrement Széchenyi;

— să declare acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor admisibilă și fondată în măsura în care i se reproșează Ungariei că,

99 — Între adoptarea Legii nr. CLVI din 2011 care a avut loc la 12 noiembrie 2011 și intrarea sa în vigoare, la 1 ianuarie 2012.

100 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684, punctul 90).

101 — În această privință, observăm, asemenea Comisiei, că, și în condițiile în care operatorii în cauză pot încă să emită tichete care continuă să beneficieze de o impozitare avantajoasă precum cupoanele cadou sau cupoanele pentru începerea anului școlar, cotele de piață ale acestor tichete sunt reduse în raport cu tichetele Erzsébet. Astfel, potrivit Comisiei, pentru anul 2012, adică anul imediat următor modificării legislative, tichetele Erzsébet ar reprezenta o cotă de piață de 11,5 %, în timp ce cota de piață a cupoanelor cadou era de 0,4 % și cea a cupoanelor pentru începerea anului școlar de 0,9 %.

102 — A se vedea în acest sens Hotărârile Läärä și alții (C-124/97, EU:C:1999:435, punctele 35, 37 și 39), Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctul 37), precum și Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punctele 48 și 49).

103 — *Ibidem* (respectiv punctele 37 și 39, punctele 31 și 36, precum și punctele 48 și 50).

— prin excluderea posibilității ca sucursalele unei societăți străine să emită cardul electronic Széchenyi, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 14 punctul 3 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne;

— prin rezervarea posibilității de emitere a acestui card grupurilor de societăți ai căror membri sunt constituiți sub forma juridică a societăților prevăzute de dreptul maghiar, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 15 alineatul (1), alineatul (2) litera (b) și alineatul (3) din Directiva 2006/123;

— prin impunerea condiției existenței unui sediu permanent în Ungaria pentru a putea emite respectivul card, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolului 16 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2006/123;

— prin atribuirea unui organism public a drepturilor exclusive pentru emiterea tichetelor care permit salariaților să obțină avantaje în natură sub forma preparatelor culinare destinate consumului imediat, în lipsa unei perioade de tranziție și a unor măsuri tranzitorii corespunzătoare, nu și-a îndeplinit obligațiile care îi incumbă în temeiul articolelor 49 TFUE și 56 TFUE;

— să respingă acțiunea cu privire la restul motivelor;

— să oblige Comisia Europeană și Ungaria la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.