Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 7 listopada 2018 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuły 15–17 – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 56 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Krajowy system płatności mobilnych – Monopol

W sprawie C-171/17

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 5 kwietnia 2017 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez V. Bottkę oraz H. Tserepę-Lacombe, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Węgrom, reprezentowanym przez M.Z. Fehéra i G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes siódmej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, K. Jürimäe (sprawozdawca), C. Lycourgos, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 14 marca 2018 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W niniejszej skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając i utrzymując w mocy krajowy system płatności mobilnych uregulowany w nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (*Magyar Közlöny* 2011/164) (ustawie nr CC z 2011 r.

* Język postępowania: węgierski.

o krajowym systemie płatności mobilnych, zwanej dalej „ustawą nr CC") oraz w 356/2012. (XII. 13). Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (dekrecie rządowym nr 356/2012 w sprawie wykonania ustawy o krajowym systemie płatności mobilnych, zwanym dalej „dekretem rządowym nr 356/2012"), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 15 ust. 2 lit. d) oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36), a nadto, tytułem ewentualnym, art. 49 i 56 TFUE.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

2 Motywy 8, 17, 70 i 72 dyrektywy 2006/123 stanowią:

„(8) Przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług powinny mieć zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim dane działania są otwarte na konkurencję i tym samym przepisy te nie zobowiązują państw członkowskich do liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ani do prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących takie usługi, ani też do zlikwidowania istniejących monopoli w zakresie innych rodzajów działalności lub pewnych usług dystrybucyjnych.

[…]

(17) Niniejsza dyrektywa obejmuje jedynie usługi, które są świadczone z powodów ekonomicznych. Usługi świadczone w interesie ogólnym nie są objęte definicją w art. [57 TFUE], nie są zatem objęte zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są usługami świadczonymi z powodów ekonomicznych i w związku z tym są objęte zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy. Jednakże niektóre usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, na przykład usługi mogące występować w dziedzinie transportu, są wyłączone z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy, a niektóre inne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, na przykład usługi, które mogą występować w dziedzinie usług pocztowych, są objęte odstępstwem od zawartego w niniejszej dyrektywie przepisu dotyczącego swobody świadczenia usług […].

[…]

(70) Na użytek niniejszej dyrektywy i bez uszczerbku dla art. [14 TFUE] usługi mogą być uznane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jedynie wtedy, gdy są one świadczone w ramach specjalnych zadań użyteczności publicznej, powierzonych usługodawcy przez dane państwo członkowskie. Powierzanie zadań może odbywać się w drodze jednego działania lub większej liczby działań, których forma jest ustalana przez dane państwo członkowskie; powinny one dokładnie określać charakter tego specjalnego zadania.

[…]

(72) Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym wiążą się z wykonywaniem istotnych zadań dotyczących spójności społecznej i terytorialnej. Procedura oceny przewidziana w niniejszej dyrektywie nie powinna utrudniać wykonania tych zadań. Procedura ta nie powinna mieć wpływu na wymogi, których spełnienie jest niezbędne do wykonania takich zadań; jednocześnie powinny zostać podjęte kwestie nieuzasadnionych ograniczeń swobody przedsiębiorczości".

3 Artykuł 1 tej dyrektywy przewiduje:

„[…]

2. Niniejsza dyrektywa nie dotyczy liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych, ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi.

3. Niniejsza dyrektywa nie dotyczy zniesienia monopoli w zakresie świadczenia usług, ani pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, objętej [unijnymi] regułami konkurencji.

Niniejsza dyrektywa nie ogranicza swobody państw członkowskich w zakresie zdefiniowania, w zgodzie z prawem [Unii], usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, określania, w jaki sposób usługi te powinny być zorganizowane i finansowane, zgodnie z zasadami pomocy państwa, oraz ustalania szczegółowych wymogów, którym podlegają.

[…]”.

4 Artykuł 2 ust. 2 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do następujących rodzajów działalności:

a) usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym;

[…]

i) działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. [51 TFUE];

[…]”.

5 Artykuł 4 pkt 7 tej dyrektywy stanowi, że „wymóg” oznacza „wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich lub wynikające z orzecznictwa, praktyki administracyjnej lub zasad stosowanych przez zrzeszenia zawodowe, lub też wspólnych zasad stowarzyszeń zawodowych lub innych organizacji zawodowych, przyjętych w ramach korzystania przez nie z ich autonomii prawnej”.

6 Artykuł 15 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Wymogi podlegające ocenie”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie sprawdzają, czy ich systemy prawne przewidują którykolwiek z wymogów wymienionych w ust. 2 oraz zapewniają zgodność takich wymogów z warunkami określonymi w ust. 3. Państwa członkowskie dostosowują swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami.

2. Państwa członkowskie sprawdzają, czy w ramach ich systemu prawnego podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej jest uzależnione od spełnienia któregokolwiek z następujących niedyskryminacyjnych wymogów:

[…]

d) wymogi inne niż dotyczące kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22)] lub przewidziane w innych [unijnych] aktach prawnych, które zastrzegają możliwość podjęcia działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności;

[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi określone w ust. 2 spełniają następujące warunki:

a) niedyskryminacja: wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby;

b) konieczność: wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym;

c) proporcjonalność: wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu; nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

4. Ustępy 1, 2 i 3 mają zastosowanie do prawodawstwa w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jedynie w sytuacji gdy stosowanie tych ustępów nie zakłóca wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonego, przypisanego im zadania.

[…]".

7 Artykuł 16 ust. 1 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

Państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium.

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;

b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;

c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia".

8 Artykuł 17 pkt 1 wspomnianej dyrektywy stanowi, że art. 16 tej dyrektywy nie ma zastosowania do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zwanych dalej „UOIG") w innym państwie członkowskim, między innymi w sektorach wymienionych w tymże art. 17 pkt 1.

B. Prawo węgierskie

1. Ustawa nr CC

9 Ustawa nr CC zmodyfikowała ramy prawne świadczenia usług płatności mobilnych z dniem 1 kwietnia 2013 r., lecz z mocą obowiązującą dopiero od dnia 2 lipca 2014 r.

10 Paragraf 1 lit. d) tej ustawy stanowi:

„Użyte w ustawie określenia oznaczają:

[…]

d) system płatności mobilnych: każdy system, w ramach którego klient nabywa usługę za pośrednictwem elektronicznego systemu sprzedaży dostępnego bez podłączenia do stacjonarnego punktu, za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych, urządzenia cyfrowego lub innego narzędzia informatycznego”.

11 Paragraf 2 tej ustawy stanowi:

„Za usługę będącą przedmiotem scentralizowanej sprzedaży mobilnej uznaje się:

a) parkingowe usługi użyteczności publicznej zgodnie z ustawą o ruchu drogowym;

b) udostępnianie sieci dróg w celu poruszania się po nich w zamian za opłatę za korzystanie lub opłatę drogową;

c) usługi przewozu osób świadczone jako usługi użyteczności publicznej przez usługodawcę, w którym większościowy udział mają państwo lub organy administracji lokalnej;

[…]

d) wszelkie usługi nienależące do kategorii wyszczególnionych w lit. a)–c) powyżej, świadczone jako usługi użyteczności publicznej przez podmiot, w którym większościowy udział mają państwo lub organy administracji lokalnej”.

12 Paragraf 3 rzeczonej ustawy stanowi:

„1) Usługodawca obowiązany jest zapewnić sprzedaż usługi będącej przedmiotem scentralizowanej sprzedaży mobilnej – z wyłączeniem usług określonych w § 2 lit. d) – za pośrednictwem systemu płatności mobilnych.

2) Obowiązek nałożony na podstawie ust. 1 spełnia usługodawca stosujący jednolity krajowy system (zwany dalej »krajowym systemem płatności mobilnych«) eksploatowany przez organ wyznaczony przez rząd (zwany dalej »krajowym organem ds. płatności mobilnych«):

a) którego właścicielem jest w 100% państwo lub

b) którego właścicielem jest w 100% podmiot kontrolowany w 100% przez państwo.

3) Jeżeli usługodawca sprzedaje usługę, o której mowa w § 2 lit. d), za pośrednictwem systemu płatności mobilnych, może on sprzedawać tę usługę, wyłącznie korzystając z krajowego systemu płatności mobilnych.

4) Eksploatacja krajowego systemu płatności mobilnych jest usługą użyteczności publicznej, co do której minister właściwy do spraw informatyzacji oraz krajowy organ ds. płatności mobilnych zawierają porozumienie w sprawie świadczenia usługi użyteczności publicznej.

5) Eksploatacja krajowego systemu płatności mobilnych jest działalnością gospodarczą zastrzeżoną dla państwa, prowadzoną przez krajowy organ ds. płatności mobilnych bez potrzeby zawierania umowy koncesji.

[…]”.

2. Dekret rządowy nr 356/2012

13 Dekret rządowy nr 356/2012, który wszedł w życie w dniu 1 kwietnia 2013 r., zawiera przepisy wykonawcze do ustawy nr CC.

14 Paragraf 8 tego dekretu stanowi:

„1) Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień, opłata uiszczana przez klienta jako opłata za produkt w systemie płatności mobilnych jest równa opłacie, jaką klient musiałby uiścić, gdyby usługa nie została zakupiona za pośrednictwem krajowego systemu płatności mobilnych. Usługodawca może zachęcać do nabywania usługi jako produktu w systemie płatności mobilnych, stosując zniżki.

2) Poza opłatą za produkt w systemie płatności mobilnych zgodnie z ust. 1 klient uiszcza na rzecz krajowego organu ds. płatności mobilnych opłatę za udogodnienie w kwocie wskazanej poniżej za wyszczególnione usługi:

a) 50 forintów [węgierskich (HUF)] za transakcję sprzedaży parkingowej usługi użyteczności publicznej (parking),

b) 50 [HUF] za transakcję sprzedaży prawa do korzystania z dróg, o którym mowa w § 33/A ustawy nr I z 1988 r. o ruchu drogowym,

[…]

3) Krajowy organ ds. płatności mobilnych nalicza klientowi opłatę za udogodnienie – jeżeli dojdzie do zakupu usługi będącej przedmiotem scentralizowanej sprzedaży mobilnej – jednocześnie z opłatą za usługę będącą przedmiotem scentralizowanej sprzedaży mobilnej.

[…]”.

15 Paragraf 24/A ust. 1 rzeczonego dekretu stanowi:

„Poza opłatą za produkt w systemie płatności mobilnych zgodnie z § 8 ust. 1 pośrednik uiszcza na rzecz krajowego organu ds. płatności mobilnych opłatę za udogodnienie w kwocie wskazanej poniżej za wyszczególnione usługi:

a) 40 [HUF] za transakcję sprzedaży parkingowej usługi użyteczności publicznej (parking),

b) 0 [HUF] za transakcję sprzedaży prawa do korzystania z dróg, o którym mowa w § 33/A ustawy nr I z 1988 r. o ruchu drogowym,

c) 0 [HUF] za transakcję sprzedaży prawa do korzystania z dróg zgodnie z ustawą w sprawie opłaty drogowej,

d) 0 [HUF] za transakcję sprzedaży biletów na przewóz środkami komunikacji publicznej,

e) 75 [HUF] za transakcję w ramach usług, o których mowa w § 2 lit. d) ustawy nr CC”.

16 Paragraf 31 tego dekretu dotyczy opłaty z tytułu pośrednictwa. Jego ust. 1 ma następujące brzmienie:

„Opłata z tytułu pośrednictwa jest obliczana na podstawie kwoty, jaką ma uiścić klient zgodnie z § 8 ust. 1, bez [podatku od wartości dodanej], i wynosi:

a) 10% w przypadku sprzedaży parkingowej usługi użyteczności publicznej (parking),

b) 5% w przypadku sprzedaży prawa do korzystania z dróg, o którym mowa w § 33/A ustawy nr I z 1988 r. o ruchu drogowym,

c) 5% w przypadku sprzedaży biletów,

d) 5% w przypadku sprzedaży prawa do korzystania z dróg zgodnie z ustawą w sprawie opłaty drogowej".

II. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

17 W dniu 14 grudnia 2012 r., uznawszy, że stosowanie ustawy nr CC oraz dekretu rządowego nr 356/2012 doprowadziło do eksploatacji – przez jedno przedsiębiorstwo kontrolowane przez państwo – krajowego systemu płatności mobilnych, którego używanie jest obowiązkowe, Komisja wszczęła postępowanie „EU Pilot" nr 4372/12/MARK, w ramach którego wystosowała do Węgier wniosek o udzielenie informacji. Władze węgierskie odpowiedziały na ten wniosek w dniu 22 lutego 2013 r.

18 Uznawszy, że ta odpowiedź jest niewystarczająca oraz że Węgry przez przyjęcie § 3 ust. 2–5 ustawy nr CC z 2011 r. uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 15 i 16 dyrektywy 2006/123 oraz art. 49 i 56 TFUE, Komisja w dniu 21 listopada 2013 r. wystosowała do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia.

19 Pismem z dnia 22 stycznia 2014 r. Węgry odpowiedziały na powyższe wezwanie. Po pierwsze, zdaniem Węgier państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy formułowaniu definicji UOIG, którą to definicję Komisja może kwestionować wyłącznie w przypadku oczywistego błędu. Krajowy system płatności mobilnych stanowi UOIG z tego względu, że posiada charakterystyczne cechy odróżniające go od zwykłej działalności gospodarczej, że jest ogólnodostępny oraz że same tylko mechanizmy rynkowe nie zapewniłyby świadczenia tej usługi w odpowiedni sposób. Po drugie, dzięki standaryzacji umożliwiającej ujednolicenie, indywidualizację i interoperacyjność Węgry spełniają wymogi odnoszące się do systemów płatności mobilnych, określone przez Komisję między innymi w jej zielonej księdze zatytułowanej „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych"[COM(2011) 941 wersja ostateczna]. Po trzecie, usługi oferowane przez platformę zostały wyłączone z konkurencji w interesie ogólnym, a nie ze względów ekonomicznych. Płatność mobilna za miejsce parkingowe jest jedynym sposobem płatności umożliwiającym obliczenie opłaty odpowiadającej rzeczywistemu czasowi postoju. Po czwarte, prywatni usługodawcy, którzy poprzednio oferowali tę usługę, nie ponieśli żadnej straty, którą rzeczone państwo członkowskie musiałoby naprawić, ponieważ mogą oni, jako pośrednicy, wykorzystywać platformę i infrastrukturę, którą skonstruowali. Po piąte, oferowanie klientom jednolitej i niezawodnej usługi jest możliwe wyłącznie poprzez scentralizowaną platformę krajową, działającą w oparciu o prawo wyłączne. Po szóste, Węgry podniosły, że krajowy system płatności mobilnych funkcjonuje jako monopol świadczący usługi. Monopol ten nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2006/123 zgodnie z jej art. 1 ust. 3.

20 W dniu 11 lipca 2014 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której podtrzymała stanowisko przedstawione w swym wezwaniu do usunięcia uchybienia. Węgry udzieliły odpowiedzi na uzasadnioną opinię pismem z dnia 19 września 2014 r., w którym zasadniczo powtórzyły uwagi sformułowane w piśmie z dnia 22 stycznia 2014 r.

21 Uznawszy odpowiedź władz węgierskich za niesatysfakcjonującą, Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

III. W przedmiocie skargi

A. Uwagi wstępne

22 Na wstępie należy zauważyć, że od dnia 1 lipca 2014 r. przedsiębiorstwo Nemzeti Mobilfizetési Zrt., którego jedynym właścicielem jest Magyar Fejlesztési Bank, a za jego pośrednictwem – państwo węgierskie, zapewnia eksploatację krajowego systemu płatności mobilnych, którego używanie jest obowiązkowe w różnych obszarach zastosowań, a mianowicie w przypadku korzystania z parkingów publicznych, udostępniania sieci dróg w celu poruszania się po nich, przewozu osób przez przedsiębiorstwo państwowe i innych usług oferowanych przez podmioty państwowe.

23 Komisja wyjaśnia, że ustawa nr CC wprowadziła państwowy monopol na usługi płatności mobilnych, ponieważ przedsiębiorstwo Nemzeti Mobilfizetési Zrt. korzysta z wyłącznego prawa zawierania umów z operatorami parkingów, jak również sprzedaży prawa do korzystania z dróg. Spowodowało to utrudnienie wejścia na uprzednio konkurencyjny rynek hurtowy płatności mobilnych.

24 W swej skardze Komisja podnosi tytułem głównym, że z uwagi na ograniczający charakter ustawa nr CC i dekret rządowy nr 356/2012, ustanawiające krajowy system płatności mobilnych, naruszają art. 15 ust. 2 lit. d) i art. 16 ust. 1 dyrektywy 2006/123. Tytułem żądania ewentualnego podnosi ona, że rzeczone uregulowania naruszają art. 49 i 56 TFUE.

B. W przedmiocie znajdujących zastosowanie przepisów

1. Argumentacja stron

25 W odniesieniu do zastosowania dyrektywy 2006/123 Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem Węgier przedstawionym w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, zgodnie z którym krajowy system płatności mobilnych stanowi obecnie UOIG nieobjęte zakresem stosowania tej dyrektywy zgodnie z jej art. 1 ust. 2 i 3.

26 Po pierwsze, zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123 w związku z jej motywem 8 z zakresu stosowania tej dyrektywy wyłączone są jedynie już istniejące UOIG i monopole. Tymczasem ustawa nr CC przyznała przedsiębiorstwu Nemzeti Mobilfizetési Zrt. prawo wyłączne po wejściu w życie rzeczonej dyrektywy.

27 Po drugie, Komisja nie podziela stanowiska Węgier, zgodnie z którym rozpatrywaną usługę można zakwalifikować jako UOIG. Niemniej jednak nawet gdyby usługi te mogły zostać w ten sposób zakwalifikowane, dyrektywa 2006/123 miałaby zastosowanie, co potwierdzają liczne gwarancje i wyjątki odnoszące się do UOIG, które są objęte jej zakresem stosowania. Zdaniem Komisji, zgodnie z art. 17 pkt 1 wspomnianej dyrektywy, art. 16 tej dyrektywy nie ma zatem zastosowania do UOIG świadczonych w innym państwie członkowskim. W konsekwencji, jeśli zostałoby wykazane, że usługa, taka jak rozpatrywana, jest UOIG, art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 znalazłby w stosunku do niej zastosowanie, podobnie jak art. 49 i 56 TFUE.

28 Po trzecie, Komisja twierdzi, że zgodnie z art. 2 lit. a) i i) dyrektywy 2006/123 „usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym" oraz „działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej" są wyłączone z zakresu zastosowania tej dyrektywy. Jednakże Węgry nie zaprzeczyły, iż rozpatrywana usługa stanowi działalność gospodarczą, ani też nie twierdziły, że jest ona związana z wykonywaniem władzy publicznej.

29 Po czwarte, Komisja, odnosząc się do orzecznictwa Trybunału, twierdzi, że nawet jeżeli dana usługa musi z jakiegokolwiek powodu zostać wyłączona z zakresu stosowania dyrektywy 2006/123, sporne uregulowanie powinno jednak pozostawać w zgodzie z art. 49 TFUE i 56 TFUE.

30 Węgry twierdzą, że ani dyrektywa 2006/123, ani art. 49 i 56 TFUE nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

31 Otóż, po pierwsze, eksploatacja rozpatrywanego krajowego systemu płatności mobilnych stanowi UOIG. W tym względzie Węgry wskazują, że zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE, z art. 1 protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym oraz z art. 1 ust. 3 dyrektywy 2006/123 definiowanie działalności możliwej do zakwalifikowania jako UOIG należy do kompetencji państw członkowskich. Ponadto Węgry przypominają, odnosząc się do określonych komunikatów Komisji w zakresie pomocy państwa, iż zaistnienie UOIG wymaga spełnienia trzech przesłanek, takich jak to, że usługa powinna posiadać cechy charakterystyczne odróżniające ją od zwykłej działalności gospodarczej i pozwalające na zakwalifikowanie jej jako UOIG oraz być ogólnodostępna, a także to, że same tylko mechanizmy rynkowe nie zapewniłyby świadczenia tej usługi w odpowiedni sposób.

32 Przede wszystkim Komisja nie zaprzeczyła, że druga z tych przesłanek została spełniona.

33 Ponadto, co się tyczy pierwszej przesłanki, Węgry wskazują, że rozpatrywana usługa płatności mobilnych wiąże się z korzystaniem z usług użyteczności publicznej, do których państwo ma obowiązek zapewnić ich użytkownikom jednolity, wygodny i natychmiastowy dostęp za przystępną cenę, niezależnie od miejsca korzystania z tych usług. Węgry wprowadziły zatem krajowy system płatności mobilnych w ogólnym interesie gospodarczym, a nie ze względów ekonomicznych.

34 Węgry utrzymują również, że mobilnego regulowania opłat za parkowanie nie można uważać za usługi „dla komfortu", jak twierdzi Komisja. Przeciwnie, stanowi ono jedyne możliwe rozwiązanie, biorąc pod uwagę interes użytkowników, ponieważ ten sposób płatności umożliwia obliczenie opłaty odpowiadającej rzeczywistemu czasowi postoju. W każdym razie, jak wynika z wyroku z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja (T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 188), świadczenia „luksusowe" można zakwalifikować jako UOIG.

35 Wreszcie, co się tyczy trzeciej z tych przesłanek, Węgry podnoszą, że poprzedni system nie umożliwiał odpowiedniego funkcjonowania rynku dla konsumentów i pośredników, pod względem zarówno warunków rynkowych, jak i pokrycia geograficznego. Państwo to wskazuje w szczególności, że przed ustanowieniem spornego systemu płatności mobilnych 23 operatorów parkingów nie oferowało płatności mobilnych oraz że twierdzenie Komisji, zgodnie z którym największy operator na rynku, EME Zrt., w 2012 r. oferował usługi w odniesieniu do 90% parkingów publicznych, jest błędne.

36 Rolą krajowego systemu płatności mobilnych jest wypełnienie luk w dotychczasowym funkcjonowaniu rynku. System ten ma na celu z jednej strony doprowadzenie do pokrycia całego terytorium państwa, a z drugiej strony zarządzanie platformą techniczną przez państwo węgierskie w sposób optymalny pod względem kosztów i w jak największym stopniu jednolity. Prawidłowe funkcjonowanie jednolitego i interoperacyjnego systemu wymagało wprowadzenia jednej platformy, której utworzenie było możliwe jedynie w sposób scentralizowany, skoro operatorzy nie mogli wdrożyć platformy płatności mobilnych, gdyż nie leżało to w ich interesie.

37 Po drugie, jeśli chodzi o stosowanie dyrektywy 2006/123 do UOIG, Węgry zauważają, iż dyrektywa ta stanowi jedynie, że państwa członkowskie nie mają obowiązku liberalizacji UOIG. Rzeczona dyrektywa nie zobowiązuje państw członkowskich do liberalizacji „istniejących" UOIG. Argumentacja Komisji w tej kwestii pozbawia jakiejkolwiek treści przysługujące państwom członkowskim prawo do tworzenia UOIG.

38 Węgry podtrzymują więc swoje stanowisko, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 tej dyrektywy rozpatrywane w niniejszej sprawie usługi nie wchodzą w zakres jej stosowania. Kolejnym powodem, dla którego rzeczona dyrektywa nie ma zastosowania, jest to, że dyrektywa ta, zgodnie z jej art. 1 ust. 3, nie dotyczy zniesienia monopoli w zakresie świadczenia usług.

39 W każdym razie, nawet gdyby dyrektywa 2006/123 miała zastosowanie, ponieważ rozpatrywany krajowy system płatności mobilnych stanowi UOIG, to należałoby, zgodnie z art. 15 ust. 4 tej dyrektywy, odstąpić od stosowania przywołanego przez Komisję art. 15 ust. 2 lit. d) rzeczonej dyrektywy, ponieważ zastosowanie tego przepisu zakłóciłoby wykonywanie zadania przypisanego temu krajowemu systemowi.

2. Ocena Trybunału

40 W zakresie, w jakim skarga Komisji opiera się przede wszystkim na naruszeniu przepisów dyrektywy 2006/123 dotyczących swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług, należy w pierwszej kolejności ustosunkować się do argumentu Węgier, że dyrektywa ta, zgodnie z jej art. 1 ust. 2 i 3, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, w celu dokonania w drugiej kolejności oceny, czy art. 15 i 16 owej dyrektywy mają zastosowanie do rozpatrywanych płatności mobilnych.

a) W przedmiocie stosowania dyrektywy 2006/123

41 Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2006/123 dyrektywa ta nie dotyczy liberalizacji UOIG zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych ani prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących usługi. Z art. 1 ust. 3 rzeczonej dyrektywy wynika ponadto, że nie dotyczy ona zniesienia monopoli w zakresie świadczenia usług ani pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie, objętej wspólnymi regułami Unii w dziedzinie konkurencji.

42 W tym względzie w motywie 8 dyrektywy 2006/123 wskazano, że przepisy tej dyrektywy powinny mieć zastosowanie wyłącznie w takim zakresie, w jakim dane działania są otwarte na konkurencję, i tym samym przepisy te nie zobowiązują państw członkowskich do liberalizacji UOIG ani do prywatyzacji podmiotów publicznych świadczących takie usługi, ani też do zlikwidowania istniejących monopoli w zakresie innych rodzajów działalności lub pewnych usług dystrybucyjnych.

43 Z powyższego wynika, że jak twierdzi Komisja, art. 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123 ma na celu wyłączenie z zakresu stosowania tej dyrektywy wyłącznie UOIG zarezerwowanych dla podmiotów publicznych lub prywatnych czy też monopoli, które – w przeciwieństwie do tych ustanowionych w ustawie nr CC i dekrecie rządowym nr 356/2012 – istniały w dniu wejścia w życie rzeczonej dyrektywy.

44 Ponadto, o ile prawdą jest, że art. 2 ust. 2 lit. a) i i) tej dyrektywy nie obejmuje swym zakresem stosowania usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym oraz działalności związanej z wykonywaniem władzy publicznej, o tyle bezsporne jest, że rozpatrywana usługa nie zalicza się do żadnej z tych kategorii.

45 W związku z powyższym należy oddalić argumenty Węgier oparte na tym, że zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 2006/123 ustawa nr CC i dekret rządowy nr 356/2012 nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy.

b) W przedmiocie stosowania art. 15 i 16 dyrektywy 2006/123

46 W zakresie, w jakim Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że uregulowany ustawą nr CC oraz dekretem rządowym nr 356/2012 krajowy system płatności mobilnych jest niezgodny z art. 15 ust. 2 lit. d) oraz z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2006/123, konieczne jest ustalenie, czy – jak twierdzą Węgry – rozpatrywana usługa płatności mobilnych może zostać zakwalifikowana jako UOIG.

47 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 56 opinii, dyrektywa 2006/123 zawiera szczególne postanowienia w zakresie stosowania tych przepisów w odniesieniu do UOIG, a mianowicie, po pierwsze, art. 15 ust. 4, oraz po drugie, art. 17 tej dyrektywy.

48 Zgodnie z art. 1 protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym państwa członkowskie mają szeroki zakres uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania UOIG w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców.

49 Państwom członkowskim przysługuje zatem uprawnienie – pod warunkiem przestrzegania prawa Unii – do określania zakresu i organizacji świadczenia UOIG z uwzględnieniem w szczególności celów odpowiadających ich polityce krajowej. W tym zakresie państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres uznania, który może zostać zakwestionowany przez Komisję jedynie w przypadku dopuszczenia się oczywistego błędu (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 69, 70).

50 W szczególności, w ramach dyrektywy 2006/123, swoboda ta została potwierdzona przez prawodawcę Unii w art. 1 ust. 3 akapit drugi tej dyrektywy, który stanowi, że dyrektywa ta nie ogranicza swobody państw członkowskich w zakresie zdefiniowania, w zgodzie z prawem Unii, UOIG, określania, w jaki sposób usługi te powinny być zorganizowane i finansowane zgodnie z zasadami pomocy państwa, oraz ustalania szczegółowych wymogów, którym owe usługi podlegają.

51 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dana usługa wiąże się z ogólnym interesem gospodarczym wówczas, gdy interes ten wykazuje szczególne cechy w porównaniu z interesem leżącym w innych rodzajach działalności w ramach życia gospodarczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 1991 r., Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, pkt 27; z dnia 18 czerwca 1998 r., Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, pkt 45; z dnia 23 maja 2000 r., Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, pkt 75; a także z dnia 3 marca 2011 r., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, pkt 71, 72).

52 Ponadto w motywie 70 dyrektywy 2006/123 wskazano, że aby dana usługa mogła zostać uznana za UOIG, musi być ona świadczona w ramach specjalnych zadań użyteczności publicznej powierzonych usługodawcy przez dane państwo członkowskie.

53 W tym względzie Komisja podnosi, że kwalifikując rozpatrywaną usługę płatności mobilnych jako UOIG, Węgry popełniły oczywisty błąd w ocenie. Należy jednak stwierdzić, że dowody, na których opiera się Komisja, nie są wystarczające do pozbawienia wiarygodności takiej kwalifikacji.

54 Należy zauważyć, że Komisja podnosi zasadniczo, iż przed utworzeniem państwowego monopolu usług płatności mobilnych usługi te były już wcześniej świadczone przez operatorów działających na rynku. Zdaniem Komisji rynek ten funkcjonował odpowiednio pomimo wystepowania pewnych problemów, związanych w szczególności z brakiem jednolitej wystandaryzowanej platformy oraz z brakiem interoperacyjności.

55 Tymczasem sama okoliczność, że usługa zakwalifikowana przez państwo członkowskie jako UOIG była już wcześniej oferowana przez obecnych na danym rynku operatorów, nie stanowi wystarczającego dowodu na to, że taka kwalifikacja jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie.

56 Jak bowiem podkreśla sama Komisja, odwołując się do pkt 48 komunikatu w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa w odniesieniu do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. 2012, C 8, s. 4), fakt, że dana usługa była już świadczona na rynku, lecz na niezadowalających i niezgodnych ze zdefiniowanym przez dane państwo członkowskie interesem publicznym warunkach, może uzasadniać kwalifikację tej usługi jako UOIG.

57 Jest tak w szczególności w przypadku, gdy zdaniem tego państwa członkowskiego, w ramach przysługującego mu zakresu uznania, rynek nie umożliwia mu osiągnięcia określonych przez niego celów z zakresu ciągłości i dostępu do danej usługi.

58 Tymczasem w niniejszej sprawie Węgry podnoszą, że rozpatrywany krajowy system płatności mobilnych, który uznają one za UOIG, ma zaradzić niezdolności rynku do zapewnienia pokrycia całego terytorium kraju świadczeniem tej usługi na jednolitych warunkach dla wszystkich jej użytkowników. Poprzez pokrycie całego terytorium krajowego usługa płatności mobilnych zaczyna być dostępna dla ludności węgierskiej niezależnie od rentowności związanej z objętym tym systemem regionem. Ponadto system ten ma na celu zapewnienie płatności mobilnych usług o ogólnym interesie gospodarczym, takich jak parking publiczny i publiczny transport pasażerski, przyczyniając się tym samym do zaspokojenia ogólnego interesu gospodarczego.

59 W tym względzie należy stwierdzić, że Komisja ogranicza się do twierdzenia, że – wbrew temu, co utrzymują Węgry – rynek ten funkcjonował odpowiednio oraz że prawdopodobnie rozwinąłby się jeszcze bardziej, jednak nie przedstawia ona żadnych dowodów na poparcie tych twierdzeń.

60 W tych okolicznościach Komisja nie przedstawiła żadnych elementów, które mogłyby wykazać, że kwalifikując rzeczoną usługę płatności mobilnych jako UOIG, wspomniane państwo członkowskie popełniło oczywisty błąd w ocenie.

61 W związku z powyższym, do celów zastosowania w niniejszym przypadku przepisów dyrektywy 2006/123, w odniesieniu do, po pierwsze, swobody przedsiębiorczości, należy uznać, że zgodność rozpatrywanego uregulowania węgierskiego z dyrektywą 2006/123 należy oceniać przy uwzględnieniu art. 15 ust. 4 tej dyrektywy.

62 W tym zakresie należy jednak wyjaśnić, że w przeciwieństwie do tego, co twierdzą Węgry, przepis ten nie wyłącza w sposób automatyczny UOIG z zakresu stosowania art. 15 dyrektywy 2006/123. Artykuł 15 ust. 4 tej dyrektywy stanowi bowiem, że ust. 1, 2 i 3 tego artykułu mają zastosowanie do prawodawstwa w dziedzinie UOIG jedynie w sytuacji, gdy ich stosowanie nie zakłóca wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonego zadania przypisanego UOIG.

63 W odniesieniu do, po drugie, swobodnego świadczenia usług należy zauważyć, że zgodnie z art. 17 pkt 1 dyrektywy 2006/123 art. 16 tej dyrektywy nie ma zastosowania do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w innym państwie członkowskim. Należy zatem zbadać – zgodnie z podniesionym tytułem ewentualnym żądaniem Komisji – rozpatrywane węgierskie uregulowanie w świetle art. 56 TFUE.

3. W przedmiocie podniesionych zarzutów

a) Argumentacja stron

64 Komisja uważa, że wprowadzenie i utrzymywanie w mocy uregulowanego ustawą nr CC oraz dekretem rządowym nr 356/2012 rozpatrywanego krajowego systemu płatności mobilnych jest niezgodne z art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 oraz z art. 56 TFUE.

65 Po pierwsze, jeśli chodzi o ograniczający charakter ustawy nr CC oraz dekretu rządowego nr 356/2012, Komisja uważa, że eksploatacja wspomnianego krajowego systemu płatności mobilnych stała się monopolem państwowym, który uniemożliwił innym podmiotom świadczącym usługi płatności mobilnych lub usługi telefonii mobilnej prowadzenie przez te podmioty działalności na rzeczonym rynku. Wprowadzenie tego systemu utrudnia tym samym dostęp do hurtowego rynku usług płatności mobilnych, niezależnie od sposobu świadczenia tych usług.

66 Po drugie, Komisja przyznaje, że niektóre przedstawione przez Węgry w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi argumenty uzasadniające wprowadzenie wspomnianego krajowego systemu płatności mobilnych, a mianowicie ochrona konsumentów, uczciwość w transakcjach handlowych lub zwalczanie nadużyć, mogą zostać uznane za nadrzędne względy interesu ogólnego. Komisja jest jednak zdania, że powyższe powody nie mogą uzasadnić ograniczeń wprowadzonych ustawą nr CC, ponieważ nie spełniają one wymagań w zakresie konieczności i proporcjonalności.

67 Po trzecie, co się tyczy wymagań w zakresie konieczności i proporcjonalności, Komisja podnosi, że interwencja państwa węgierskiego nie była konieczna. Niedostateczne wcześniejsze funkcjonowanie rynku w obszarze parkingów publicznych i udostępniania sieci dróg w celach poruszania się po nich nie zostało w żaden sposób udowodnione. O ile Komisja nie zaprzecza, że standaryzacja może przynosić pewne korzyści, jeśli chodzi o upowszechnienie usług płatności mobilnych, o tyle uważa ona jednak, iż utworzenie monopolu państwowego nie jest jedynym ani najlepszym sposobem osiągnięcia tego celu.

68 Ponadto Komisja uważa, że interwencja państwa węgierskiego jest nieproporcjonalna. Inne, mniej ograniczające środki byłyby bowiem bardziej odpowiednie dla rozwiązania przedstawionych przez władze węgierskie problemów w funkcjonowaniu rynku. W szczególności standaryzacja i interoperacyjność byłyby możliwe do osiągnięcia w drodze ustawy, z zachowaniem istniejącej struktury rynku. Podobnie, nowy podmiot należący do państwa mógł zostać ustanowiony bez konieczności przyznania mu praw wyłącznych. Można było również wprowadzić system koncesji na eksploatację platformy rozpatrywanego krajowego systemu płatności mobilnych lub też stworzyć monopol wyłącznie na ograniczony czas.

69 Węgry podnoszą, że zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE art. 49 i 56 TFUE nie mają zastosowania. Ponadto odnośny system płatności mobilnych stanowi monopol państwowy, który należy rozpatrywać na podstawie art. 37 TFUE, a nie w świetle innych postanowień traktatu FUE. Jednakże w przypadku gdyby Trybunał uznał, że art. 49 i 56 TFUE mają zastosowanie, Węgry twierdzą, że postanowienia te nie zostały naruszone.

70 Otóż w pierwszej kolejności zasady odnoszące się do krajowego systemu płatności mobilnych nie są dyskryminujące, ponieważ ustawa nr CC i dekret rządowy nr 356/2012 mają zastosowanie do wszystkich usługodawców znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Węgry wskazują w tym względzie, że można by mówić o dyskryminacji wyłącznie w przypadku, gdyby przedsiębiorstwa podlegały różnym uregulowaniom w zależności od ich miejsca pochodzenia lub miejsca siedziby, czy też ich pochodzenia krajowego lub zagranicznego.

71 W drugiej kolejności motywy przedstawione przez Węgry w celu uzasadnienia rozpatrywanego krajowego systemu płatności mobilnych, a mianowicie ochrona konsumentów, uczciwość w transakcjach handlowych lub zwalczanie nadużyć, są uznane w orzecznictwie Trybunału za nadrzędne względy interesu ogólnego.

72 W trzeciej kolejności wdrożenie i utrzymywanie rzeczonego krajowego systemu płatności mobilnych jest konieczne i zgodne z zasadą proporcjonalności.

73 Przede wszystkim Węgry podnoszą, że przed dniem 1 lipca 2014 r. odnośny rynek nie funkcjonował odpowiednio. Cały obszar państwa nie został pokryty, brak też było interoperacyjności oraz działania w postaci platformy. Rynek składał się zatem z rozproszonych i zamkniętych systemów.

74 Następnie, zdaniem Węgier wdrożenie rzeczonego krajowego systemu płatności mobilnych umożliwia stymulowanie konkurencji i świadczenie usług w odpowiedni sposób.

75 Wreszcie, Węgry odrzucają argument Komisji, zgodnie z którym rozproszone systemy istniejące przed wdrożeniem krajowego systemu płatności mobilnych można było zintegrować poprzez nałożenie ustawowego obowiązku współpracy lub konkurowania na rynku, wskazując, że argument ten nie został poparty żadnym konkretnym przykładem na szczeblu międzynarodowym. Państwo to podkreśla w każdym razie, że ponieważ odnośna usługa należy do zadań wspólnot lokalnych, konieczne byłoby zastosowanie postępowania zamówień publicznych. Spowodowałoby to z jednej strony, że system płatności mobilnych w przypadku opłat za parkowanie byłby wprowadzany wyłącznie w miejscach, gdzie usługodawca mógłby się spodziewać wysokich zysków, a więc nie byłoby pokrycia całego obszaru państwa, oraz z drugiej strony, iż różni usługodawcy otrzymywaliby zamówienie publiczne od różnych wspólnot lokalnych, co prowadziłoby do zupełnego braku interoperacyjności.

b) Ocena Trybunału

1) W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123

76 Należy przypomnieć, że państwa członkowskie powinny zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2006/123 zbadać, czy ich system prawny przewiduje wymóg lub wymogi wymienione w art. 15 ust. 2 tej dyrektywy, a jeśli tak, powinny one zapewnić zgodność tych wymogów z warunkami niedyskryminacji, niezbędnego charakteru i proporcjonalności, o których mowa w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy. Zgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie drugie tej dyrektywy państwa członkowskie powinny dostosować swoje przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne w taki sposób, by były one zgodne z tymi warunkami (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 129).

77 W pierwszej kolejności pojęcie „wymogu", występujące w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2006/123, zgodnie z art. 4 pkt 7 tej dyrektywy należy rozumieć, że oznacza ono w szczególności „wszelkie zobowiązanie, zakaz, warunek lub ograniczenie przewidziane w przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich" (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 119).

78 Spośród wymogów, które powinny zatem zostać poddane ocenie, znajdują się w szczególności – jak wynika z art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 – wymogi, które zastrzegają dostęp do działalności usługowej dla wybranych usługodawców z uwagi na szczególny charakter działalności i które nie dotyczą kwestii objętych dyrektywą 2005/36 ani nie zostały przewidziane w innych instrumentach Unii.

79 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że – jak podnosi Komisja – krajowy system płatności mobilnych, uregulowany ustawą nr CC oraz dekretem rządowym nr 356/2012, stanowi wymóg w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123. Bezsporne jest bowiem, że system ten zastrzega dostęp do działalności polegającej na świadczeniu usług płatności mobilnych dla przedsiębiorstwa Nemzeti Mobilfizetési Zrt. poprzez ustanowienie monopolu na korzyść rzeczonego przedsiębiorstwa publicznego, przy czym monopol ten nie stanowi wymogu w zakresie kwestii objętych dyrektywą 2005/36 lub wymogu przewidzianego w innych instrumentach Unii.

80 W drugiej kolejności, co się tyczy kumulatywnych przesłanek wymienionych w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123, dotyczą one, po pierwsze, niedyskryminującego charakteru odnośnych wymogów, które nie mogą prowadzić do bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub, w przypadku spółek, ze względu na miejsce statutowej siedziby, po drugie, ich koniecznego charakteru, co oznacza, że wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, a po trzecie, ich proporcjonalnego charakteru, gdyż wymogi te muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia, jak też nie może istnieć możliwość zastąpienia tych wymogów innymi, mniej restrykcyjnymi środkami, za pomocą których można osiągnąć ten sam skutek.

81 W tym względzie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie wymóg ustanowiony ustawą nr CC oraz dekretem rządowym nr 356/2012 nie spełnia przesłanki dotyczącej braku mniej restrykcyjnych środków służących realizacji założonego skutku.

82 Należy bowiem zauważyć, że Węgry przyznały, iż istniały mniej restrykcyjne i w mniejszym stopniu ograniczające swobodę przedsiębiorczości środki niż te wynikające z ustawy nr CC oraz z dekretu rządowego nr 356/2012, pozwalające na osiągnięcie celów powołanych przez rząd węgierski – takie jak np. system koncesji w oparciu o postępowanie otwarte na konkurencję – alternatywne w stosunku do monopolu przysługującego przedsiębiorstwu Nemzeti Mobilfizetési Zrt.

83 Ponieważ przesłanki wymienione w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123 mają kumulatywny charakter, taki wniosek wystarcza do wykazania, że przepis ten nie został zachowany (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 69, 90).

84 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 4 dyrektywy 2006/123 ust. 1, 2 i 3 tego artykułu mają zastosowanie w dziedzinie UOIG jedynie w sytuacji, gdy stosowanie tych ustępów nie zakłóca wykonywania, pod względem prawnym lub w rzeczywistości, określonego przypisanego im zadania.

85 W tym kontekście rzeczony art. 15 należy zatem interpretować w ten sposób, że przepis ten nie sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu nakładającemu wymóg w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. d), pod warunkiem że wymóg ten jest niezbędny do wykonywania w warunkach opłacalnych ekonomicznie szczególnego odnośnego zadania użyteczności publicznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 marca 2011 r., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, pkt 76; z dnia 8 marca 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja, C-660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 29).

86 Tymczasem, chociaż rząd węgierski powołuje się na okoliczność, że krajowa usługa płatności mobilnych, uregulowana ustawą nr CC oraz dekretem rządowym nr 356/2012, stanowi UOIG, rząd ten nie wskazał w tym względzie powodów, dla których uznał, iż dla wykonywania szczególnego zadania przypisanego tej usłudze konieczne było stworzenie monopolu poprzez przyznanie wyłącznych praw przedsiębiorstwu Nemzeti Mobilfizetési Zrt., podczas gdy przyznał on, że istniały mniej restrykcyjne niż ustanowienie takiego monopolu środki pozwalające na realizację tego zadania, uniemożliwiając w ten sposób – choćby tylko ograniczoną – kontrolę Trybunału.

87 Wobec powyższego zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 należy uwzględnić. W związku z tym nie ma potrzeby badania zarzutu dotyczącego naruszenia art. 49 TFUE.

2) W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu art. 56 TFUE

88 Po pierwsze, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uregulowanie krajowe, takie jak ustawa nr CC i dekret rządowy nr 356/2012, które obejmują wykonywanie działalności gospodarczej reżimem wyłączności na rzecz jednego podmiotu publicznego lub prywatnego, stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 164 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Owo ograniczenie nie znajduje uzasadnienia, chyba że odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, jest właściwe do tego, by zapewnić realizację celu zamierzonego w interesie ogólnym, i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry, C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 W tym względzie, bez konieczności orzekania w przedmiocie argumentów przedstawionych przez rząd węgierski w celu uzasadnienia ograniczenia swobody świadczenia usług wynikającego z przyznania monopolu przedsiębiorstwu Nemzeti Mobilfizetési Zrt., należy stwierdzić, że ze względów omówionych w pkt 82 niniejszego wyroku rozpatrywany środek jest w każdym razie nieproporcjonalny, ponieważ bezsporne jest to, że istniały mniej restrykcyjne i w mniejszym stopniu ograniczające swobodę świadczenia usług środki niż te wynikające z ustawy nr CC oraz z dekretu rządowego nr 356/2012, pozwalające na osiągnięcie zamierzonych celów.

91 W odniesieniu do argumentu Węgier, że zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE ustanowienie rozpatrywanego systemu płatności mobilnych nie jest objęte zakresem art. 56 TFUE z tego względu, iż system ten stanowi UOIG, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania UOIG podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich stosowanie tych reguł nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych.

92 W tym względzie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wykazanie wystąpienia wszystkich przesłanek stosowania art. 106 ust. 2 TFUE należy do państwa członkowskiego, które powołuje się na to postanowienie (wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja/Niemcy, C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Tymczasem, jak wskazano w pkt 86 niniejszego wyroku, rząd węgierski nie wskazał powodów, dla których uznał, że dla wykonywania szczególnego zadania przypisanego tej usłudze konieczne było stworzenie monopolu poprzez przyznanie wyłącznych praw przedsiębiorstwu Nemzeti Mobilfizetési Zrt., chociaż rząd ten przyznał, iż istniały mniej restrykcyjne środki niż ustanowienie takiego monopolu, które umożliwiały realizację tego zadania.

94 Wobec powyższego argumentację opartą na art. 106 ust. 2 TFUE należy odrzucić.

95 Po drugie, w odniesieniu do argumentu Węgier dotyczącego możliwości stosowania w niniejszej sprawie art. 37 TFUE wystarczy przypomnieć, że przepis ten dotyczy wymiany handlowej i nie może zatem dotyczyć monopolu w zakresie świadczenia usług, który nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 1974 r., Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, pkt 10; z dnia 4 maja 1988 r., Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, pkt 10).

96 Z powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić zarzut dotyczący naruszenia art. 56 TFUE.

97 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, iż wprowadzając i utrzymując w mocy krajowy system płatności mobilnych, uregulowany w ustawie nr CC z 2011 r. oraz w dekrecie rządowym nr 356/2012, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123 oraz art. 56 TFUE.

98 W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

IV. W przedmiocie kosztów

99 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ żądania Komisji i Węgier zostały uwzględnione tylko częściowo, należy orzec, że pokrywają one własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Wprowadzając i utrzymując w mocy krajowy system płatności mobilnych, uregulowany w nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (ustawie nr CC z 2011 r. o krajowym systemie płatności mobilnych) oraz w 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (dekrecie rządowym nr 356/2012 w sprawie wykonania ustawy o krajowym systemie płatności mobilnych), Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 15 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym oraz art. 56 TFUE.**

2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

3) **Komisja Europejska i Węgry pokrywają własne koszty.**

Podpisy