ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 7ης Νοεμβρίου 2018 * [i]

«Παράβαση κράτους μέλους – Οδηγία 2006/123/ΕΚ – Άρθρα 15 έως 17 – Άρθρο 49 ΣΛΕΕ – Ελευθερία εγκαταστάσεως – Άρθρο 56 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών – Εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών – Μονοπώλιο»

Στην υπόθεση C–171/17,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, που ασκήθηκε στις 5 Απριλίου 2017,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον V. Bottka και την E. Τσερέπα-Lacombe,

προσφεύγουσα,

κατά

Ουγγαρίας, εκπροσωπούμενης από τους Z. Fehér και G. Koós,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους T. von Danwitz, πρόεδρο του εβδόμου τμήματος, προεδρεύοντα του τετάρτου τμήματος, K. Jürimäe (εισηγήτρια), K. Λυκούργο, E. Juhász και C. Vajda, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Y. Bot

γραμματέας: I. Illéssy, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 14ης Μαρτίου 2018,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 14ης Ιουνίου 2018,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η ουγγρική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, καθόσον θέσπισε και διατήρησε σε ισχύ το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, που διέπεται από τον nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (*Magyar Közlöny* 2011/164) (νόμο CC του 2011 σχετικά με το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, στο εξής: νόμος CC) και από το 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 για την εκτέλεση του νόμου σχετικά με το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, στο εξής: κυβερνητικό διάταγμα 356/2012), η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, και από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36), καθώς και, επικουρικώς, από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 8, 17, 70 και 72 της οδηγίας 2006/123 έχουν ως εξής:

«(8) Οι διατάξεις της παρούσας οδηγίας σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών θα πρέπει να εφαρμόζονται μόνο κατά τον βαθμό που οι σχετικές δραστηριότητες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό και, επομένως, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να ελευθερώσουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος ή να ιδιωτικοποιήσουν δημόσιους φορείς παροχής των εν λόγω υπηρεσιών ή να καταργήσουν υφιστάμενα μονοπώλια για άλλες δραστηριότητες ή ορισμένες υπηρεσίες διανομής.

[…]

(17) Η παρούσα οδηγία καλύπτει μόνο τις υπηρεσίες που παρέχονται έναντι οικονομικού ανταλλάγματος. Οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας δεν εμπίπτουν στον ορισμό του άρθρου [57 ΣΛΕΕ] και, επομένως, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος είναι υπηρεσίες που παρέχονται έναντι οικονομικού ανταλλάγματος και, επομένως, περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας. Ωστόσο, ορισμένες υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως αυτές που μπορεί να υπάρχουν στον τομέα των μεταφορών, αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, ενώ για ορισμένες άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, όπως για όσες μπορεί να υπάρχουν στον τομέα των ταχυδρομικών υπηρεσιών, προβλέπεται παρέκκλιση από τη διάταξη περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που θεσπίζεται με την παρούσα οδηγία. […]

[…]

(70) Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας και με την επιφύλαξη του άρθρου [14 ΣΛΕΕ], οι υπηρεσίες μπορούν να θεωρηθούν υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας μόνον αν παρέχονται κατ' εφαρμογήν ειδικής αποστολής δημόσιου συμφέροντος που ανατίθεται στον πάροχο από το οικείο κράτος μέλος. Η εν λόγω ανάθεση θα πρέπει να γίνει μέσω μιας ή περισσότερων πράξεων, η μορφή των οποίων καθορίζεται από κάθε κράτος μέλος, και θα πρέπει να προσδιορίζει την ακριβή φύση του ειδικού καθήκοντος.

[…]

(72) Στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος ανατίθενται σημαντικά καθήκοντα σχετιζόμενα με την κοινωνική και την εδαφική συνοχή. Η άσκηση των καθηκόντων αυτών δεν θα πρέπει να παρεμποδίζεται λόγω της διαδικασίας αξιολόγησης που προβλέπεται από την παρούσα οδηγία. Οι απαιτήσεις που είναι αναγκαίες για την εκπλήρωση των καθηκόντων αυτών δεν θα πρέπει να θίγονται από τη διαδικασία αυτήν, ενώ, παράλληλα, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται αδικαιολόγητοι περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης.»

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«[…]

2. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την ελευθέρωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος που επιφυλάσσονται αποκλειστικά σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών.

3. Η παρούσα οδηγία δεν αφορά την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών ούτε τις ενισχύσεις τις οποίες χορηγούν τα κράτη μέλη και οι οποίες διέπονται από τους κοινοτικούς κανόνες περί ανταγωνισμού.

Η παρούσα οδηγία δεν θίγει την ελευθερία των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το [δίκαιο της Ένωσης], ποιες υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι εν λόγω υπηρεσίες, τηρουμένων των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται.

[…]»

4 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

α) στις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος·

[…]

i) στις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως ορίζεται στο άρθρο [51 ΣΛΕΕ]·

[…]».

5 Κατά το άρθρο 4, σημείο 7, της ίδιας οδηγίας, ως «απαίτηση» νοείται «κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών ή προκύπτει από τη νομολογία, τη διοικητική πρακτική, τους κανόνες επαγγελματικών συλλόγων ή τους συλλογικούς κανόνες επαγγελματικών ενώσεων ή οργανώσεων που εγκρίνονται στο πλαίσιο της άσκησης της νομικής αυτονομίας τους […]».

6 Το άρθρο 15 της οδηγίας 2006/123, που επιγράφεται «Απαιτήσεις που πρέπει να αξιολογηθούν», προβλέπει τα εξής:

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

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

[…]

δ) απαιτήσεις, εκτός εκείνων που αφορούν τα ζητήματα που διέπει η οδηγία 2005/36/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22),] ή όσων προβλέπονται από άλλες κοινοτικές νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες περιορίζουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών σε συγκεκριμένους παρόχους υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσης της δραστηριότητας·

[…]

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

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

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

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

4. Οι παράγραφοι 1, 2 και 3 εφαρμόζονται στη νομοθεσία που διέπει τον τομέα των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, μόνο κατά το μέτρο που η εφαρμογή των εν λόγω παραγράφων δεν παρακωλύει, νομικά ή στην πράξη, την εκτέλεση της συγκεκριμένης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.

[…]»

7 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

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

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

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

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

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

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

8 Το άρθρο 17, σημείο 1, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής δεν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος (στο εξής: ΥΓΟΣ), οι οποίες παρέχονται σε άλλο κράτος μέλος, μεταξύ άλλων στους τομείς που μνημονεύονται στο εν λόγω άρθρο 17, σημείο 1.

Β. Το ουγγρικό δίκαιο

1. Ο νόμος CC

9 Ο νόμος CC τροποποίησε το νομικό πλαίσιο των υπηρεσιών πληρωμών μέσω κινητών συσκευών από 1ης Απριλίου 2013, πλην όμως με υποχρεωτική ισχύ μόλις από τις 2 Ιουλίου 2014.

10 Το άρθρο 1, στοιχείο d, του νόμου αυτού ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, νοείται ως:

[…]

d) σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών: κάθε σύστημα στο οποίο ο πελάτης αγοράζει την υπηρεσία μέσω συστήματος ηλεκτρονικής εμπορίας που είναι προσβάσιμο χωρίς σύνδεση προς σταθερό σημείο, με τη χρήση τηλεπικοινωνιακού μέσου, συσκευής ψηφιακής τεχνολογίας ή άλλου εργαλείου πληροφορικής.»

11 Το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«Λογίζεται ως υπηρεσία που αποτελεί αντικείμενο κεντρικής εμπορίας μέσω κινητών συσκευών

a) η δημόσια υπηρεσία σταθμεύσεως (parking) σύμφωνα με τον νόμο για την οδική κυκλοφορία·

b) η παροχή προσβάσεως στο οδικό δίκτυο για την εντός αυτού κυκλοφορία έναντι καταβολής τέλους χρήσεως ή διοδίων·

c) η υπηρεσία μεταφοράς επιβατών από πάροχο ελεγχόμενο κατά πλειοψηφία από το Δημόσιο ή από οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, υπό τη μορφή δημόσιας υπηρεσίας,

[…]

d) κάθε υπηρεσία που δεν εμπίπτει στις κατηγορίες που απαριθμούνται στα στοιχεία a έως c ανωτέρω και παρέχεται από φορέα που ελέγχεται κατά πλειοψηφία από το Δημόσιο ή από οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, υπό τη μορφή δημόσιας υπηρεσίας.»

12 Το άρθρο 3 του ίδιου νόμου προβλέπει τα εξής:

«(1) Ο πάροχος υποχρεούται να διασφαλίζει την εμπορία της υπηρεσίας που αποτελεί αντικείμενο κεντρικής εμπορίας μέσω κινητών συσκευών –εξαιρουμένης της υπηρεσίας την οποία αφορά το άρθρο 2, στοιχείο d– χρησιμοποιώντας σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών.

(2) Ο πάροχος εκπληρώνει την υποχρέωση που υπέχει δυνάμει της παραγράφου 1, όταν χρησιμοποιεί το ενιαίο εθνικό σύστημα (στο εξής: εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών) που εκμεταλλεύεται οργανισμός τον οποίο ορίζει η Κυβέρνηση (στο εξής: εθνικός οργανισμός πληρωμών μέσω κινητών συσκευών),

a) και ανήκει κατά 100 % στο Δημόσιο, ή

b) ανήκει κατά 100 % σε φορέα που ελέγχεται ο ίδιος σε ποσοστό 100 % από το Δημόσιο.

(3) Εάν ο πάροχος εμπορεύεται την υπηρεσία που διαλαμβάνεται στο άρθρο 2, στοιχείο d, με τη χρήση συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, μπορεί να προβαίνει στην εμπορία αυτή χρησιμοποιώντας μόνο το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών.

(4) Η εκμετάλλευση του εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών είναι δημόσια υπηρεσία ως προς την οποία ο αρμόδιος για την πληροφορική υπουργός και ο εθνικός οργανισμός πληρωμών μέσω κινητών συσκευών συνομολογούν μεταξύ τους συμφωνία παροχής δημόσιας υπηρεσίας.

(5) Η εκμετάλλευση του εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών αποτελεί αποκλειστική οικονομική δραστηριότητα του Δημοσίου, την οποία ασκεί ο εθνικός οργανισμός πληρωμών μέσω κινητών συσκευών χωρίς τη σύναψη συμβάσεως παραχωρήσεως.

[…]»

2. Το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012

13 Το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, της 13ης Δεκεμβρίου 2012, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Απριλίου 2013, περιέχει διατάξεις προς εκτέλεση του νόμου CC.

14 Το άρθρο 8 του διατάγματος αυτού ορίζει τα εξής:

«(1) Με την επιφύλαξη αντίθετης διατάξεως, το τέλος που καταβάλλεται από τον πελάτη για τις πληρωμές μέσω κινητών συσκευών αντιστοιχεί στο τέλος που ο πελάτης θα έπρεπε να καταβάλει εάν είχε αγοράσει την υπηρεσία χωρίς να χρησιμοποιήσει το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών. Ο πάροχος μπορεί να προωθεί, μέσω εκπτώσεων, την αγορά της υπηρεσίας ως προϊόν των πληρωμών μέσω κινητών συσκευών.

(2) Εκτός του τέλους για το προϊόν της υπηρεσίας πληρωμών μέσω κινητών συσκευών κατά την παράγραφο 1, ο πελάτης καταβάλλει στον εθνικό οργανισμό πληρωμών μέσω κινητών συσκευών τέλος διευκολύνσεως, το ύψος του οποίου ορίζεται, ανά κατηγορία υπηρεσίας, ως εξής:

a) 50 ουγγρικά φιορίνια [(HUF)] ανά συναλλαγή για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας σταθμεύσεως (parking),

b) 50 [HUF] ανά συναλλαγή για την παροχή του δικαιώματος χρήσεως του οδικού δικτύου κατά το άρθρο 33/A του νόμου I του 1988 για την οδική κυκλοφορία,

[…]

(3) Εφόσον ολοκληρωθεί η αγορά της υπηρεσίας που αποτελεί αντικείμενο εμπορίας μέσω κινητών συσκευών, ο εθνικός οργανισμός πληρωμών μέσω κινητών συσκευών χρεώνει το τέλος διευκολύνσεως στον πελάτη συγχρόνως με το τέλος που αντιστοιχεί στην υπηρεσία που αποτελεί αντικείμενο κεντρικής εμπορίας μέσω κινητών συσκευών.

[…]»

15 Το άρθρο 24/Α, παράγραφος 1, του εν λόγω διατάγματος προβλέπει τα εξής:

«Εκτός του τέλους για την υπηρεσία πληρωμής μέσω κινητών συσκευών κατά το άρθρο 8, παράγραφος 1, ο μεταπωλητής καταβάλλει στον εθνικό οργανισμό πληρωμών μέσω κινητών συσκευών τέλος διευκολύνσεως, το ύψος του οποίου ορίζεται, ανά κατηγορία υπηρεσίας, ως εξής:

a) 40 [HUF] ανά συναλλαγή για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας σταθμεύσεως (parking),

b) 0 [HUF] ανά συναλλαγή για την παροχή του δικαιώματος χρήσεως του οδικού δικτύου κατά το άρθρο 33/Α του νόμου Ι του 1988 για την οδική κυκλοφορία,

c) 0 [HUF] ανά συναλλαγή για την παροχή του δικαιώματος χρήσεως του οδικού δικτύου σύμφωνα με τον νόμο περί διοδίων,

d) 0 [HUF] ανά συναλλαγή για την πώληση εισιτηρίων για τα μέσα δημόσιας μεταφοράς,

e) 75 [HUF] ανά συναλλαγή για την παροχή των υπηρεσιών τις οποίες αφορά το άρθρο 2, στοιχείο d, του νόμου CC.»

16 Το άρθρο 31 του ίδιου διατάγματος αφορά το τέλος μεταπωλήσεως. Η παράγραφος 1 αυτού έχει ως εξής:

«Το τέλος μεταπωλήσεως υπολογίζεται με βάση το ποσό, εκτός [φόρου προστιθέμενης αξίας], του τέλους που καταβάλλει ο πελάτης σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, και ορίζεται σε:

a) 10 % για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας σταθμεύσεως (parking),

b) 5 % για την παροχή του δικαιώματος χρήσεως του οδικού δικτύου σύμφωνα με το άρθρο 33/Α του νόμου Ι του 1988 για την οδική κυκλοφορία,

c) 5 % για την πώληση εισιτηρίου,

d) 5 % για την παροχή του δικαιώματος χρήσεως του οδικού δικτύου σύμφωνα με τον νόμο περί διοδίων.»

II. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17 Στις 14 Δεκεμβρίου 2012, η Επιτροπή, διαπιστώνοντας ότι η εφαρμογή του νόμου CC και του κυβερνητικού διατάγματος 356/2012 θα είχε ως συνέπεια την εκμετάλλευση, από μία και μόνο επιχείρηση ελεγχόμενη από το Δημόσιο, του εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, του οποίου η χρήση είναι υποχρεωτική, κίνησε τη διαδικασία EU Pilot αριθ. 4372/12/MARK, στο πλαίσιο της οποίας υπέβαλε στην Ουγγαρία αίτημα παροχής πληροφοριών. Οι ουγγρικές αρχές ανταποκρίθηκαν στο αίτημα αυτό στις 22 Φεβρουαρίου 2013.

18 Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η παρασχεθείσα απάντηση ήταν ανεπαρκής και εκτιμώντας ότι, με τη θέσπιση του άρθρου 3, παράγραφοι 2 έως 5, του νόμου CC, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 15 και 16 της οδηγίας 2006/123, καθώς και από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, απηύθυνε, στις 21 Νοεμβρίου 2013, προειδοποιητική επιστολή στο κράτος μέλος αυτό.

19 Η Ουγγαρία απάντησε στην ως άνω προειδοποιητική επιστολή στις 22 Ιανουαρίου 2014. Υποστήριξε, πρώτον, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό των ΥΓΟΣ, τον οποίο η Επιτροπή δύναται να αμφισβητήσει μόνο σε περίπτωση πρόδηλης πλάνης. Το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών συνιστά, κατ' αυτήν, ΥΓΟΣ, διότι παρουσιάζει ορισμένα ειδικά χαρακτηριστικά σε σχέση με συνήθεις οικονομικές δραστηριότητες, είναι προσβάσιμο σε όλους και η σχετική υπηρεσία δεν παρεχόταν κατά τρόπο ικανοποιητικό μόνον από τις δυνάμεις της αγοράς. Δεύτερον, χάρη σε τυποποίηση που καθιστά δυνατή την ομοιομορφία, την εξατομίκευση και τη διαλειτουργικότητα, η Ουγγαρία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις στον τομέα των συστημάτων πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, όπως οι απαιτήσεις αυτές έχουν καθοριστεί, μεταξύ άλλων, από την Επιτροπή με την Πράσινη Βίβλο της με τίτλο «Προς ενοποιημένη ευρωπαϊκή αγορά πληρωμών με κάρτα, μέσω του Διαδικτύου και μέσω κινητών τηλεφώνων» [COM(2011) 941 τελικό]. Τρίτον, το κράτος μέλος αυτό εξαίρεσε από τον ανταγωνισμό τις προσφερόμενες μέσω της επίμαχης πλατφόρμας υπηρεσίες προς το γενικό συμφέρον και όχι για οικονομικούς λόγους. Ειδικότερα, η πληρωμή μέσω κινητών συσκευών στον χώρο της σταθμεύσεως είναι ο μόνος τρόπος πληρωμής ο οποίος καθιστά δυνατό τον υπολογισμό του τέλους που αντιστοιχεί στην πραγματική διάρκεια σταθμεύσεως. Τέταρτον, οι ιδιώτες πάροχοι που προσέφεραν κατά το παρελθόν την υπηρεσία αυτή δεν υπέστησαν καμία απώλεια την οποία υποχρεούται να αντισταθμίσει το εν λόγω κράτος μέλος, στο μέτρο που μπορούν να εξακολουθήσουν να εκμεταλλεύονται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο, υπό την ιδιότητα του μεταπωλητή, την ως άνω πλατφόρμα και την υποδομή που είχαν δημιουργήσει. Πέμπτον, μόνο μέσω κεντρικής, εθνικής και στηριζόμενης σε αποκλειστικό δικαίωμα πλατφόρμας είναι δυνατόν να προταθεί ομοιόμορφη και εγγυημένη υπηρεσία στους πελάτες. Έκτον, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών λειτουργεί ως μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών. Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, τέτοιο μονοπώλιο δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

20 Στις 11 Ιουλίου 2014, η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη με την οποία ενέμεινε στην επιχειρηματολογία που είχε αναπτύξει με την προειδοποιητική επιστολή. Η Ουγγαρία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφο της 19ης Σεπτεμβρίου 2014, επαναλαμβάνοντας, κατ' ουσίαν, τις παρατηρήσεις που είχε διατυπώσει στο από 22 Ιανουαρίου 2014 έγγραφό της.

21 Κρίνοντας μη ικανοποιητική την απάντηση των ουγγρικών αρχών, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή.

III. Επί της προσφυγής

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

22 Επισημαίνεται προκαταρκτικώς ότι, από την 1η Ιουλίου 2014, η Nemzeti Mobilfizetési Zrt., την οποία κατέχει εξ ολοκλήρου η Magyar Fejlesztési Bank και, μέσω αυτής, το Ουγγρικό Δημόσιο, εκμεταλλεύεται το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, η χρήση του οποίου είναι υποχρεωτική σε διάφορους τομείς δραστηριοτήτων, και συγκεκριμένα για τη δημόσια υπηρεσία σταθμεύσεως, την παροχή προσβάσεως στο δημόσιο οδικό δίκτυο για την εντός αυτού κυκλοφορία, τη μεταφορά επιβατών από δημόσια επιχείρηση και τις λοιπές υπηρεσίες που παρέχονται από δημόσιους οργανισμούς.

23 Η Επιτροπή εξηγεί ότι ο νόμος CC δημιούργησε εθνικό μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, στο μέτρο που η Nemzeti Mobilfizetési Zrt. διαθέτει αποκλειστικό δικαίωμα για τη σύναψη συμβάσεων με τους φορείς εκμεταλλεύσεως χώρων σταθμεύσεως καθώς και για την πώληση του δικαιώματος προσβάσεως στο οδικό δίκτυο. Αυτό έχει ως συνέπεια να παρακωλύεται η είσοδος στη χονδρική αγορά υπηρεσιών πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, η οποία κατά το παρελθόν ήταν ανοικτή στον ανταγωνισμό.

24 Με την προσφυγή της, η Επιτροπή υποστηρίζει, κατά κύριο λόγο, ότι, λόγω των περιοριστικών τους αποτελεσμάτων, ο νόμος CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 βάσει των οποίων έχει θεσπιστεί το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών αντιβαίνουν στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, και στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123. Επικουρικώς, υποστηρίζει ότι τα νομοθετήματα αυτά συνεπάγονται παράβαση των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ.

Β. Επί των εφαρμοστέων διατάξεων

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

25 Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον είναι εφαρμοστέα η οδηγία 2006/123, η Επιτροπή αντικρούει την άποψη που υποστήριξε η Ουγγαρία κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία, ότι το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών έχει καταστεί ΥΓΟΣ μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, συμφώνως προς το άρθρο 1, παράγραφοι 2 και 3, αυτής.

26 Πρώτον, το άρθρο 1, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2006/123, σε συνδυασμό με την αιτιολογική της σκέψη 8, εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της μόνο τις υφιστάμενες ΥΓΟΣ και τα υφιστάμενα μονοπώλια. Όμως, με τον νόμο CC παραχωρήθηκε αποκλειστικό δικαίωμα στη Nemzeti Mobilfizetési Zrt. μετά την έναρξη ισχύος της εν λόγω οδηγίας.

27 Δεύτερον, η Επιτροπή δεν αποδέχεται την άποψη της Ουγγαρίας ότι η επίμαχη υπηρεσία μπορεί να χαρακτηριστεί ως ΥΓΟΣ. Εντούτοις, ακόμη και στην περίπτωση που στην υπηρεσία αυτή μπορούσε να δοθεί ο ως άνω χαρακτηρισμός, η οδηγία 2006/123 θα τύγχανε εφαρμογής, διαπίστωση που επιβεβαιώνεται από το ότι προβλέπει πολυάριθμες εγγυήσεις και εξαιρέσεις για τις ΥΓΟΣ που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Ειδικότερα, κατά την Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 17, σημείο 1, της οδηγίας αυτής, το άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας δεν εφαρμόζεται επί των ΥΓΟΣ που παρέχονται σε άλλο κράτος μέλος. Κατά συνέπεια, αν αποδεικνυόταν ότι υπηρεσία, όπως η επίμαχη, αποτελεί ΥΓΟΣ, το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2006/123 θα εξακολουθούσε να εφαρμόζεται επί της υπηρεσίας αυτής, όπως επίσης τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

28 Τρίτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η οδηγία 2006/123, δυνάμει του άρθρου 2, στοιχεία α′ και θ′, εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της αντιστοίχως τις «μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού [συμφέροντος]» και τις «δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας». Εντούτοις, η Ουγγαρία δεν αρνήθηκε ότι η επίμαχη υπηρεσία συνιστά οικονομική δραστηριότητα ούτε υποστήριξε ότι η υπηρεσία αυτή συνδέεται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας.

29 Τέταρτον, η Επιτροπή, αναφερόμενη στη νομολογία του Δικαστηρίου, διατείνεται ότι, ακόμη και αν η σχετική υπηρεσία όντως εξαιρούνταν, για οποιονδήποτε λόγο, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2006/123, οι επίμαχες εθνικές ρυθμίσεις θα έπρεπε πάντως να είναι σύμφωνες προς τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

30 Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι ούτε η οδηγία 2006/123 ούτε τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ τυγχάνουν εφαρμογής εν προκειμένω.

31 Συγκεκριμένα, πρώτον, η εκμετάλλευση του επίμαχου εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών αποτελεί ΥΓΟΣ. Η Ουγγαρία διευκρινίζει συναφώς ότι, δυνάμει του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, του άρθρου 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, καθώς και του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, ο καθορισμός των δραστηριοτήτων που θεωρούνται ως ΥΓΟΣ εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η Ουγγαρία υπενθυμίζει επίσης, μνημονεύοντας ορισμένες ανακοινώσεις της Επιτροπής στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, ότι για να διαπιστωθεί η ύπαρξη ΥΓΟΣ, πρέπει να συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, και συγκεκριμένα να διαθέτει η υπηρεσία αυτή ειδικά χαρακτηριστικά σε σχέση με τις

άλλες οικονομικές δραστηριότητες τα οποία να καθιστούν δυνατό τον χαρακτηρισμό της ως ΥΓΟΣ, να είναι η υπηρεσία προσβάσιμη σε όλους, και η παροχή της να μην μπορεί να διασφαλιστεί σε ικανοποιητικό βαθμό μόνο από τις δυνάμεις της αγοράς.

32 Καταρχάς, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί τη συνδρομή της δεύτερης προϋποθέσεως.

33 Περαιτέρω, όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, η Ουγγαρία επισημαίνει ότι η επίμαχη υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών συνδέεται με τη χρήση δημοσίων υπηρεσιών στις οποίες το Δημόσιο έχει την ευθύνη να διασφαλίζει τη δυνατότητα προσβάσεως των χρηστών κατά τρόπο ενιαίο, ευχερή, άμεσο και προσιτό, ανεξαρτήτως του τόπου χρήσεως. Επομένως, η Ουγγαρία δημιούργησε εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών για λόγους δημοσίου συμφέροντος και όχι για οικονομικούς λόγους.

34 Η Ουγγαρία υποστηρίζει επίσης ότι η πληρωμή μέσω κινητών συσκευών των τελών σταθμεύσεως δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως υπηρεσία «διευκολύνσεως», όπως υποστηρίζει η Επιτροπή. Αντιθέτως, αποτελεί τη μόνη επιλογή με την οποία λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα των χρηστών, στο μέτρο που το μέσο πληρωμής αυτό καθιστά δυνατό τον υπολογισμό του ύψους του τέλους σε αντιστοιχία με την πραγματική διάρκεια της σταθμεύσεως. Εν πάση περιπτώσει, όπως προκύπτει από την απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, BUPA κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-289/03, EU:T:2008:29, σκέψη 188), οι υπηρεσίες «πολυτελείας» μπορούν να χαρακτηριστούν ως ΥΓΟΣ.

35 Τέλος, όσον αφορά την τρίτη προϋπόθεση, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το προηγούμενο σύστημα δεν καθιστούσε δυνατή την ικανοποιητική λειτουργία της αγοράς για τους καταναλωτές και για τους μεταπωλητές, τόσο από απόψεως συνθηκών της αγοράς όσο και σε επίπεδο γεωγραφικής καλύψεως. Ειδικότερα, το κράτος μέλος αυτό επισημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι, πριν από τη θέσπιση του επίμαχου εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, 23 φορείς εκμεταλλεύσεως χώρων σταθμεύσεως δεν παρείχαν δυνατότητα πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, οπότε ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι ο μεγαλύτερος οικονομικός φορέας της αγοράς, ήτοι η EME Zrt., δραστηριοποιούνταν κατά το έτος 2012 στο 90 % των δημοσίων χώρων σταθμεύσεως είναι ανακριβής.

36 Το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών αποσκοπεί στη διόρθωση των ανεπαρκειών της προγενέστερης λειτουργίας της αγοράς. Σκοπός του είναι, αφενός, η κάλυψη του συνόλου της εθνικής επικράτειας και, αφετέρου, η διαχείριση της τεχνικής πλατφόρμας από το Ουγγρικό Δημόσιο κατά τον βέλτιστο τρόπο από πλευράς δαπανών και με τη μεγαλύτερη δυνατή ομοιομορφία. Η εύρυθμη λειτουργία ενός ενιαίου και διαλειτουργικού συστήματος απαιτεί την ύπαρξη μιας ενιαίας πλατφόρμας της οποίας η δημιουργία είναι δυνατή μόνο σε κεντρικό επίπεδο, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις δεν έχουν τη δυνατότητα ούτε το συμφέρον να δημιουργήσουν μια τέτοια πλατφόρμα.

37 Δεύτερον, όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον η οδηγία 2006/123 είναι εφαρμοστέα επί ορισμένης ΥΓΟΣ, η Ουγγαρία παρατηρεί ότι η οδηγία αυτή απλώς προβλέπει ότι δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να απελευθερώσουν τις ΥΓΟΣ. Δεν προβλέπει ότι δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να απελευθερώσουν τις «υφιστάμενες» ΥΓΟΣ. Η επιχειρηματολογία που προβάλλει συναφώς η Επιτροπή καθιστά άνευ περιεχομένου το δικαίωμα των κρατών μελών να δημιουργούν ΥΓΟΣ.

38 Ως εκ τούτου, η Ουγγαρία εμμένει στην άποψή της ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, οι επίμαχες στην υπό κρίση υπόθεση υπηρεσίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της. Ένας άλλος λόγος για τον οποίο η εν λόγω οδηγία δεν τυγχάνει εφαρμογής είναι ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεν ρυθμίζει την κατάργηση των μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών.

39 Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η οδηγία 2006/123 τυγχάνει εφαρμογής, στον βαθμό που το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών αποτελεί ΥΓΟΣ, θα πρέπει, συμφώνως προς το άρθρο 15, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, να μη ληφθεί υπόψη το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της εν λόγω οδηγίας, στο οποίο στηρίζεται η Επιτροπή, διότι η εφαρμογή του θα ματαίωνε την εκπλήρωση της αποστολής που έχει ανατεθεί στο εθνικό σύστημα αυτό.

2. Εκτίμηση του Δικαστηρίου

40 Δεδομένου ότι η προσφυγή της Επιτροπής στηρίζεται, κατά κύριο λόγο, στην παράβαση των διατάξεων εκείνων της οδηγίας 2006/123 που αφορούν την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, πρέπει, πρώτον, να δοθεί απάντηση στο επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι η οδηγία αυτή δεν τυγχάνει εφαρμογής εν προκειμένω, συμφώνως προς το άρθρο 1, παράγραφοι 2 και 3, της εν λόγω οδηγίας, ώστε, δεύτερον, να εκτιμηθεί αν τα άρθρα 15 και 16 αυτής είναι εφαρμοστέα επί της επίμαχης υπηρεσίας πληρωμών μέσω κινητών συσκευών.

α) Επί της εφαρμογής της οδηγίας 2006/123

41 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, αυτής, η οδηγία 2006/123 δεν ρυθμίζει την απελευθέρωση των ΥΓΟΣ που επιφυλάσσονται αποκλειστικώς σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ούτε την ιδιωτικοποίηση δημόσιων φορέων παροχής υπηρεσιών. Επίσης, από το άρθρο 1, παράγραφος 3, προκύπτει ότι η εν λόγω οδηγία δεν ρυθμίζει την κατάργηση μονοπωλίων παροχής υπηρεσιών ούτε τις χορηγούμενες από τα κράτη μέλη ενισχύσεις οι οποίες διέπονται από τους κανόνες της Ένωσης στον τομέα του ανταγωνισμού.

42 Συναφώς, η αιτιολογική σκέψη 8 της οδηγίας 2006/123 διευκρινίζει ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτής πρέπει να εφαρμόζονται μόνο κατά το μέτρο στο οποίο οι σχετικές δραστηριότητες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό και ότι, επομένως, δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να απελευθερώσουν τις ΥΓΟΣ ή να ιδιωτικοποιήσουν δημόσιους φορείς παροχής τέτοιων υπηρεσιών ή να καταργήσουν υφιστάμενα μονοπώλια για άλλες δραστηριότητες ή ορισμένες υπηρεσίες διανομής.

43 Επομένως, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, σκοπός του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2006/123 είναι να εξαιρέσει από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας μόνο εκείνες τις ΥΓΟΣ που επιφυλάσσονται αποκλειστικώς σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή μόνο εκείνα τα μονοπώλια τα οποία, σε αντίθεση με αυτά που έχουν θεσπιστεί με τον νόμο CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, υφίσταντο κατά την ημερομηνία κατά την οποία η εν λόγω οδηγία τέθηκε σε ισχύ.

44 Επιπλέον, μολονότι αληθεύει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχεία α′ και θ′, της ίδιας οδηγίας εξαιρεί από το πεδίο εφαρμογής της αντιστοίχως τις μη οικονομικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος καθώς και τις δραστηριότητες που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας, δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη υπηρεσία δεν εμπίπτει σε καμία από τις κατηγορίες αυτές.

45 Ως εκ τούτου, πρέπει να απορριφθούν τα επιχειρήματα της Ουγγαρίας ότι ο νόμος CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 δεν εμπίπτουν, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας 2006/123, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής.

β) Επί της εφαρμογής των άρθρων 15 και 16 της οδηγίας 2006/123

46 Στο μέτρο που η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών που διέπεται από τον νόμο CC και από το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 αντιβαίνει στο άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, και στο άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/123, είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν, όπως υποστηρίζει η Ουγγαρία, η επίμαχη υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών μπορεί να χαρακτηριστεί ως ΥΓΟΣ.

47 Πράγματι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με το σημείο 56 των προτάσεών του, η οδηγία 2006/123 περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις όσον αφορά την εφαρμογή των ως άνω διατάξεων επί των ΥΓΟΣ, και συγκεκριμένα, αφενός, το άρθρο 15, παράγραφος 4, και, αφετέρου, το άρθρο 17.

48 Κατά το άρθρο 1 του πρωτοκόλλου αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την παροχή, την ανάθεση και την οργάνωση των ΥΓΟΣ κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται όσο το δυνατόν περισσότερο στις ανάγκες των χρηστών.

49 Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία, τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης, να καθορίζουν το περιεχόμενο και την οργάνωση των ΥΓΟΣ τους, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη σκοπούς που προσιδιάζουν στην εθνική τους πολιτική. Τα κράτη μέλη διαθέτουν, προς τούτο, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως την οποία η Επιτροπή μπορεί να αμφισβητήσει μόνον σε περίπτωση πρόδηλης πλάνης (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-66/16 P έως C-69/16 P, EU:C:2017:999, σκέψεις 69 και 70).

50 Ειδικότερα, στο πλαίσιο της οδηγίας 2006/123, η εξουσία εκτιμήσεως αυτή έχει επιβεβαιωθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης, με το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής, κατά το οποίο η εν λόγω οδηγία δεν θίγει την ελευθερία των κρατών μελών να ορίζουν, συμφώνως προς το δίκαιο της Ένωσης, ποιες υπηρεσίες θεωρούν ΥΓΟΣ, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες αυτές, τηρουμένων των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται.

51 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια υπηρεσία μπορεί να παρουσιάζει γενικό οικονομικό συμφέρον όταν το συμφέρον αυτό εμφανίζει ειδικά χαρακτηριστικά σε σχέση με εκείνο άλλων δραστηριοτήτων της οικονομικής ζωής (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, σκέψη 27· της 18ης Ιουνίου 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, σκέψη 45· της 23ης Μαΐου 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, σκέψη 75, καθώς και της 3ης Μαρτίου 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, σκέψεις 71 και 72).

52 Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 70 της οδηγίας 2006/123 διευκρινίζει ότι, για να μπορεί να χαρακτηριστεί ως ΥΓΟΣ, η υπηρεσία πρέπει να παρέχεται κατ' εκπλήρωση ειδικής αποστολής δημόσιου συμφέροντος που έχει ανατεθεί στον πάροχο από το οικείο κράτος μέλος.

53 Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ουγγαρία υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως χαρακτηρίζοντας την επίμαχη υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών ως ΥΓΟΣ. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται το θεσμικό όργανο αυτό δεν επαρκούν ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο χαρακτηρισμός αυτός δεν ευσταθεί.

54 Επισημαίνεται ότι η Επιτροπή υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι, πριν από τη δημιουργία του εθνικού μονοπωλίου παροχής υπηρεσιών πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, οι υπηρεσίες αυτές προσφέρονταν ήδη από επιχειρήσεις δραστηριοποιούμενες στην αγορά. Φρονεί ότι η αγορά αυτή λειτουργούσε κατά τρόπο ικανοποιητικό, δεχόμενη συγχρόνως την ύπαρξη ορισμένων προβλημάτων ιδίως λόγω της απουσίας ενιαίας τυποποιημένης και διαλειτουργικής πλατφόρμας.

55 Πάντως, το γεγονός και μόνο ότι ορισμένη υπηρεσία την οποία κράτος μέλος χαρακτηρίζει ως ΥΓΟΣ παρέχεται ήδη από φορείς δραστηριοποιούμενους στη σχετική αγορά δεν αρκεί προκειμένου να αποδειχθεί ότι ο χαρακτηρισμός αυτός ενέχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

56 Συγκεκριμένα, όπως υπογραμμίζει η ίδια η Επιτροπή, μνημονεύοντας το σημείο 48 της ανακοινώσεώς της σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κρατικές ενισχύσεις στην αντιστάθμιση για παροχή δημόσιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος (ΕΕ 2012, C 8, σ. 4), το γεγονός ότι μια υπηρεσία παρέχεται ήδη στην αγορά, αλλά υπό συνθήκες μη ικανοποιητικές και ασυμβίβαστες με το γενικό συμφέρον, όπως αυτό ορίζεται από το οικείο κράτος μέλος, είναι ικανό να δικαιολογήσει τον χαρακτηρισμό της υπηρεσίας αυτής ως ΥΓΟΣ.

57 Τέτοια περίπτωση συντρέχει, μεταξύ άλλων, όταν το κράτος μέλος αυτό εκτιμά, στο πλαίσιο του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει, ότι η αγορά δεν καθιστά δυνατή την επίτευξη των καθορισθέντων από το εν λόγω κράτος σκοπών που συνίστανται στη συνέχεια και στη δυνατότητα προσβάσεως στην υπηρεσία.

58 Εν προκειμένω, όμως, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι το επίμαχο εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, το οποίο χαρακτηρίζει ως ΥΓΟΣ, αποσκοπεί στην αντιμετώπιση της αδυναμίας της αγοράς να εξασφαλίσει την παροχή της υπηρεσίας αυτής στο σύνολο της εθνικής επικράτειας υπό ενιαίους όρους για όλους τους χρήστες της εν λόγω υπηρεσίας. Μέσω της καλύψεως του συνόλου της εθνικής επικράτειας, η υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών τείνει να καταστεί προσβάσιμη στο σύνολο του ουγγρικού πληθυσμού, ανεξαρτήτως του βαθμού αποδόσεως ανά εξυπηρετούμενη γεωγραφική περιοχή. Επιπλέον, το σύστημα αυτό επιδιώκει να εξασφαλίσει τη μέσω κινητών συσκευών πληρωμή για την παροχή υπηρεσιών που εμφανίζουν γενικό οικονομικό συμφέρον, όπως είναι η δημόσια στάθμευση και η δημόσια μεταφορά επιβατών και, ως εκ τούτου, συμβάλλει στην ικανοποίηση ενός γενικού οικονομικού συμφέροντος.

59 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή περιορίζεται στο επιχείρημα ότι, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Ουγγαρία, η αγορά αυτή λειτουργούσε κατά τρόπο ικανοποιητικό και κατά πάσα πιθανότητα επρόκειτο να αναπτυχθεί περαιτέρω, χωρίς όμως να προσκομίζει στοιχεία ικανά να στηρίξουν το επιχείρημα αυτό.

60 Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο βάσει του οποίου να αποδεικνύεται ότι το εν λόγω κράτος μέλος, χαρακτηρίζοντας την ως άνω υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών ως ΥΓΟΣ, υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

61 Ως εκ τούτου, για την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2006/123 στην προκειμένη περίπτωση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, όσον αφορά, πρώτον, την ελευθερία εγκαταστάσεως, το συμβατό των σχετικών ουγγρικών ρυθμίσεων με την οδηγία 2006/123 πρέπει να εκτιμηθεί λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 15, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

62 Συναφώς, πρέπει πάντως να διευκρινιστεί ότι, σε αντίθεση με όσα υποστηρίζει η Ουγγαρία, η διάταξη αυτή δεν εξαιρεί αυτομάτως τις ΥΓΟΣ από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123. Πράγματι, η παράγραφος 4 του εν λόγω άρθρου 15 ορίζει ότι οι παράγραφοι 1, 2 και 3 του ίδιου άρθρου εφαρμόζονται στη νομοθεσία που διέπει τον τομέα των ΥΓΟΣ μόνο κατά το μέτρο που η εφαρμογή των εν λόγω παραγράφων δεν παρακωλύει, νομικά ή στην πράξη, την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.

63 Όσον αφορά, δεύτερον, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 17, σημείο 1, της οδηγίας 2006/123, το άρθρο 16 της οδηγίας αυτής δεν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος που παρέχονται σε άλλο κράτος μέλος. Κατά συνέπεια, οι επίμαχες ουγγρικές ρυθμίσεις πρέπει να εξεταστούν, όπως ζητεί επικουρικώς η Επιτροπή, υπό το πρίσμα του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

3. Επί των προβαλλομένων αιτιάσεων

α) Επιχειρήματα των διαδίκων

64 Η Επιτροπή φρονεί ότι η θέσπιση και η διατήρηση σε ισχύ του επίμαχου εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, κατ' εφαρμογήν του νόμου CC και του κυβερνητικού διατάγματος 356/2012, συνεπάγονται παράβαση του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123 και του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

65 Πρώτον, όσον αφορά τα περιοριστικά αποτελέσματα του νόμου CC και του κυβερνητικού διατάγματος 356/2012, η Επιτροπή φρονεί ότι η εκμετάλλευση του εν λόγω εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών κατέστη κρατικό μονοπώλιο, αποκλείοντας τη δυνατότητα των άλλων παρόχων υπηρεσιών πληρωμών μέσω κινητών συσκευών και παρόχων υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας να ασκούν τη δραστηριότητά τους στην οικεία αγορά. Ως εκ τούτου, η θέσπιση του συστήματος αυτού παρακωλύει την πρόσβαση στη χονδρική αγορά υπηρεσιών πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, ανεξαρτήτως των πρακτικών λεπτομερειών παροχής της υπηρεσίας.

66 Δεύτερον, η Επιτροπή δέχεται ότι ορισμένα από τα στοιχεία που προέβαλε η Ουγγαρία στο στάδιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας προκειμένου να δικαιολογήσει τη θέσπιση του εν λόγω εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, μεταξύ των οποίων η προστασία των καταναλωτών και των αποδεκτών υπηρεσιών καθώς και η χρηστότητα των εμπορικών συναλλαγών και η πάταξη της απάτης, μπορούν να θεωρηθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος. Εντούτοις, η Επιτροπή φρονεί ότι οι λόγοι αυτοί δεν είναι ικανοί να δικαιολογήσουν τους περιορισμούς που απορρέουν από τον νόμο CC, διότι δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις περί αναγκαιότητας και περί αναλογικότητας.

67 Τρίτον, όσον αφορά την αναγκαιότητα και την αναλογικότητα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η παρέμβαση του Ουγγρικού Δημοσίου δεν ήταν αναγκαία. Συγκεκριμένα, ουδόλως αποδεικνύεται ότι η προγενέστερη λειτουργία της αγοράς, τόσο στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών σταθμεύσεως όσο και σε εκείνον της παροχής προσβάσεως στο δημόσιο οδικό δίκτυο για την εντός αυτού κυκλοφορία, δεν ήταν ικανοποιητική. Η Επιτροπή, μολονότι δεν αρνείται ότι η τυποποίηση παρουσιάζει ορισμένα πλεονεκτήματα για την επέκταση των υπηρεσιών πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, εντούτοις υποστηρίζει ότι η δημιουργία κρατικού μονοπωλίου δεν ήταν ο μόνος ούτε ο καλύτερος τρόπος για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

68 Επιπλέον, η Επιτροπή φρονεί ότι η παρέμβαση του Ουγγρικού Δημοσίου είναι δυσανάλογη. Ειδικότερα, άλλα μέτρα, λιγότερο περιοριστικά, θα ήσαν κατάλληλα για την άρση των συνδεόμενων με τη λειτουργία της αγοράς δυσχερειών τις οποίες προβάλλουν οι ουγγρικές αρχές. Μεταξύ άλλων, η τυποποίηση και η διαλειτουργικότητα θα μπορούσαν μεν να επιτευχθούν διά της νομοθετικής οδού, πλην όμως με ταυτόχρονη διατήρηση της υφιστάμενης δομής της αγοράς. Ομοίως, θα μπορούσε να ιδρυθεί ένας νέος εθνικός οργανισμός που να ανήκει μεν στο Δημόσιο, χωρίς όμως να διαθέτει αποκλειστικά δικαιώματα. Επίσης, θα ήταν δυνατόν να καθιερωθεί σύστημα πράξεων παραχωρήσεως για την εκμετάλλευση της πλατφόρμας του επίμαχου εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών ή ακόμη να δημιουργηθεί ένα μονοπώλιο μόνο για περιορισμένη χρονική διάρκεια.

69 Η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, κατά το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ δεν τυγχάνουν εφαρμογής. Επιπλέον, το επίμαχο σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών συνιστά κρατικό μονοπώλιο το οποίο θα πρέπει να εξεταστεί με βάση το άρθρο 37 ΣΛΕΕ και όχι με βάση τις άλλες διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ. Στην περίπτωση πάντως που το Δικαστήριο κρίνει ότι τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ τυγχάνουν εφαρμογής, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι οι διατάξεις αυτές δεν παραβιάστηκαν.

70 Ειδικότερα, πρώτον, οι κανόνες σχετικά με το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών δεν εισάγουν διακρίσεις, δεδομένου ότι ο νόμος CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 περιέχουν ενιαίους κανόνες για όλους τους παρόχους που τελούν σε παρόμοιες καταστάσεις. Η Ουγγαρία διευκρινίζει, στο πλαίσιο αυτό, ότι δεν μπορεί να γίνεται λόγος για την ύπαρξη διακρίσεων παρά μόνο στην περίπτωση που οι επιχειρήσεις υπόκεινται σε διαφορετικές ρυθμίσεις αναλόγως του τόπου καταγωγής τους ή εγκαταστάσεώς τους ή αναλόγως του αν είναι ημεδαπές ή αλλοδαπές.

71 Δεύτερον, οι λόγοι τους οποίους προβάλλει η Ουγγαρία ως σκοπό και ως δικαιολογητική βάση του επίμαχου εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών, ιδίως η προστασία των καταναλωτών και η χρηστότητα των εμπορικών συναλλαγών ή η πάταξη της απάτης, έχουν αναγνωριστεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος.

72 Τρίτον, η θέσπιση και η διατήρηση σε ισχύ του εν λόγω εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών ήσαν αναγκαίες και συνάδουν προς την αρχή της αναλογικότητας.

73 Καταρχάς, η Ουγγαρία υποστηρίζει ότι, πριν από την 1η Ιουλίου 2014, η σχετική αγορά δεν λειτουργούσε κατά τρόπο ικανοποιητικό. Δεν υπήρχε κάλυψη του συνόλου της εθνικής επικράτειας ούτε διαλειτουργικότητα και εκμετάλλευση υπό τη μορφή πλατφόρμας. Ως εκ τούτου, η αγορά συνίστατο σε κατακερματισμένα και κλειστά συστήματα.

74 Περαιτέρω, κατά την Ουγγαρία, η θέσπιση του ως άνω εθνικού συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών είναι ικανή να ενισχύσει τον ανταγωνισμό και να καταστήσει δυνατή την ικανοποιητική παροχή υπηρεσιών.

75 Τέλος, η Ουγγαρία απορρίπτει το επιχείρημα της Επιτροπής ότι τα προϋπάρχοντα επιμέρους συστήματα θα μπορούσαν να ενταχθούν σε μια ολοκληρωμένη δομή, μέσω της τηρήσεως των υποχρεώσεων που επιβάλλει η νομοθεσία, μέσω της συνεργασίας ή μέσω του ανταγωνισμού στην αγορά, παρατηρώντας ότι το επιχείρημα αυτό δεν στηρίζεται σε κανένα παράδειγμα σε διεθνές επίπεδο. Εν πάση περιπτώσει, το κράτος μέλος αυτό υπογραμμίζει ότι, δεδομένου ότι η επίμαχη υπηρεσία εμπίπτει στην αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, θα ήταν αναγκαίο να εφαρμοστούν διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων. Το αποτέλεσμα θα ήταν, αφενός, το σύστημα πληρωμής χώρων σταθμεύσεως μέσω κινητών συσκευών να εφαρμοστεί μόνο σε εκείνους τους χώρους στους οποίους ο πάροχος μπορούσε να προσδοκά σημαντικά έσοδα, με συνέπεια να μην μπορεί να διασφαλιστεί η κάλυψη του συνόλου της εθνικής επικράτειας, και, αφετέρου, διαφορετικοί πάροχοι να συνάψουν συμβάσεις με διαφορετικούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, γεγονός που θα συνεπαγόταν την πλήρη έλλειψη διαλειτουργικότητας.

β) Εκτίμηση του Δικαστηρίου

1) Επί της αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123

76 Υπενθυμίζεται ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2006/123, να εξετάζουν κατά πόσον το νομικό τους σύστημα προβλέπει μία ή περισσότερες απαιτήσεις εξ αυτών που μνημονεύονται στο άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής και, εφόσον συντρέχει τέτοια περίπτωση, να εξασφαλίζουν ότι οι εν λόγω απαιτήσεις είναι συμβατές με τις προϋποθέσεις περί απαγορεύσεως των διακρίσεων, περί αναγκαιότητας και περί αναλογικότητας, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας. Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, της ίδιας οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να προσαρμόζουν τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις τους ώστε να είναι συμβατές με τις εν λόγω προϋποθέσεις (απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser, C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 129).

77 Πρώτον, ο όρος «απαίτηση», που περιλαμβάνεται στο άρθρο 15, παράγραφος 2, της οδηγίας 2006/123, πρέπει να ερμηνευθεί, συμφώνως προς το άρθρο 4, σημείο 7, της εν λόγω οδηγίας, υπό την έννοια ότι αφορά, μεταξύ άλλων, «κάθε υποχρέωση, απαγόρευση, προϋπόθεση ή όριο που προβλέπεται στις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών» (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser, C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 119).

78 Μεταξύ των απαιτήσεων που πρέπει να αξιολογούνται κατά τα ανωτέρω περιλαμβάνονται ιδίως, όπως προκύπτει από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123, εκείνες οι οποίες επιφυλάσσουν την πρόσβαση σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών υπέρ συγκεκριμένων παρόχων

υπηρεσιών λόγω της ειδικής φύσεως της σχετικής δραστηριότητας και οι οποίες δεν αφορούν τα ζητήματα που διέπει η οδηγία 2005/36 ούτε προβλέπονται από άλλες νομοθετικές ρυθμίσεις της Ένωσης.

79 Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών που διέπεται από τον νόμο CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 συνιστά απαίτηση, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ′, της οδηγίας 2006/123. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι το σύστημα αυτό επιφυλάσσει υπέρ της Nemzeti Mobilfizetési Zrt. την πρόσβαση στη δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών πληρωμής μέσω κινητών συσκευών, διά της καθιερώσεως μονοπωλίου υπέρ της δημόσιας επιχειρήσεως αυτής, το δε μονοπώλιο αυτό δεν αποτελεί απαίτηση σχετική με τα ζητήματα που διέπει η οδηγία 2005/36 ούτε απαίτηση που προβλέπεται από άλλες νομοθετικές ρυθμίσεις της Ένωσης.

80 Όσον αφορά, δεύτερον, τις σωρευτικές προϋποθέσεις που απαριθμούνται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123, οι προϋποθέσεις αυτές συνίστανται, κατά πρώτον, στη μη εισαγωγή διακρίσεων, όπερ σημαίνει ότι οι σχετικές απαιτήσεις δεν πρέπει να εισάγουν άμεσα ή έμμεσα διακρίσεις βάσει της ιθαγένειας ή, όσον αφορά τις επιχειρήσεις, βάσει του τόπου της καταστατικής έδρας τους, κατά δεύτερον, στην αναγκαιότητα των απαιτήσεων αυτών, οι οποίες πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος, και, κατά τρίτον, στην αναλογικότητα των εν λόγω απαιτήσεων, υπό την έννοια ότι οι απαιτήσεις πρέπει να είναι κατάλληλες για να εξασφαλίσουν την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνουν το όριο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το ίδιο δε αποτέλεσμα δεν πρέπει να μπορεί να επιτευχθεί με άλλα, λιγότερα περιοριστικά μέτρα.

81 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, εν προκειμένω, η απαίτηση που έχει προβλεφθεί με τον νόμο CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 δεν πληροί την προϋπόθεση περί αδυναμίας λήψεως λιγότερο περιοριστικών μέτρων προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

82 Πράγματι, επισημαίνεται ότι η Ουγγαρία παραδέχθηκε ότι υπήρχαν μέτρα λιγότερο επαχθή και λιγότερο περιοριστικά της ελευθερίας εγκαταστάσεως από εκείνα που απορρέουν από τον νόμο CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη των σκοπών που προβάλλει η Ουγγρική Κυβέρνηση, όπως, επί παραδείγματι, ένα σύστημα πράξεων παραχωρήσεως στηριζόμενο σε διαδικασία ανοικτή στον ανταγωνισμό αντί του μονοπωλίου που ανατέθηκε στη Nemzeti Mobilfizetési Zrt.

83 Δεδομένου ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 15, παράγραφος 3, της οδηγίας 2006/123 είναι σωρευτικές, η ως άνω διαπίστωση αρκεί προκειμένου να αποδειχθεί η μη τήρηση της διατάξεως αυτής (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψεις 69 και 90).

84 Τρίτον, επισημαίνεται ότι, δυνάμει της παραγράφου 4 του άρθρου 15 της οδηγίας 2006/123, οι παράγραφοι 1, 2 και 3 του άρθρου αυτού εφαρμόζονται στη νομοθεσία που διέπει τον τομέα των ΥΓΟΣ μόνο κατά το μέτρο που η εφαρμογή των εν λόγω παραγράφων δεν παρακωλύει, νομικά ή στην πράξη, την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στις υπηρεσίες αυτές.

85 Επομένως, στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 15 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει απαίτηση, κατά την έννοια της παραγράφου 2, στοιχείο δ′, της διατάξεως αυτής, υπό την προϋπόθεση η εν λόγω απαίτηση να είναι αναγκαία για την άσκηση, υπό οικονομικά βιώσιμους όρους, της ιδιαίτερης αποστολής δημόσιας υπηρεσίας περί της οποίας πρόκειται (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, αποφάσεις της 3ης Μαρτίου 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, σκέψη 76, και της 8ης Μαρτίου 2017, Viasat Broadcasting UK κατά Επιτροπής, C-660/15 P, EU:C:2017:178, σκέψη 29).

86 Συναφώς, η Ουγγρική Κυβέρνηση, μολονότι στηρίζεται στη διαπίστωση ότι η εθνική υπηρεσία πληρωμών μέσω κινητών συσκευών που διέπεται από τον νόμο CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 αποτελεί ΥΓΟΣ, εντούτοις δεν διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους εκτιμούσε ότι η εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής με την οποία είναι επιφορτισμένη η υπηρεσία αυτή συνεπαγόταν την ανάγκη δημιουργίας μονοπωλίου μέσω της χορηγήσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων στη Nemzeti Mobilfizetési Zrt., αφ' ης στιγμής δέχθηκε ότι υφίσταντο μέτρα λιγότερο περιοριστικά από τη δημιουργία του μονοπωλίου αυτού, τα οποία καθιστούσαν δυνατή την εκπλήρωση της ως άνω αποστολής, με συνέπεια το Δικαστήριο να αδυνατεί να ασκήσει συναφώς έλεγχο, έστω και ακροθιγή.

87 Κατόπιν των ανωτέρω, η αιτίαση περί παραβάσεως του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123 πρέπει να γίνει δεκτή. Παρέλκει, επομένως, η εξέταση της αιτιάσεως που αφορά παράβαση του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

2) Επί της αιτιάσεως η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 56 ΣΛΕΕ

88 Πρώτον, κατά πάγια νομολογία, εθνική ρύθμιση, όπως είναι ο νόμος CC και το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, η οποία εξαρτά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από καθεστώς αποκλειστικότητας υπέρ ενός και μόνον φορέα, ιδιωτικού ή δημόσιου, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 164 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

89 Ο περιορισμός αυτός είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί μόνον από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, εφόσον είναι κατάλληλος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού γενικού συμφέροντος και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας, C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 166 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

90 Συναφώς, χωρίς να είναι αναγκαίο να διατυπωθεί κρίση επί των λόγων που προβάλλει η Ουγγρική Κυβέρνηση προς δικαιολόγηση του περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ο οποίος απορρέει από την καθιέρωση μονοπωλίου υπέρ της Nemzeti Mobilfizetési Zrt., επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, για τους λόγους που εκτέθηκαν στη σκέψη 82 της παρούσας αποφάσεως, το σχετικό μέτρο παρίσταται, εν πάση περιπτώσει, δυσανάλογο, καθόσον δεν αμφισβητείται ότι υπήρχαν μέτρα λιγότερο επαχθή και λιγότερο περιοριστικά της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από εκείνα που απορρέουν από τον νόμο CC και από το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών.

91 Όσον αφορά το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι, κατά το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η θέσπιση του επίμαχου συστήματος πληρωμών μέσω κινητών συσκευών δεν εμπίπτει στο άρθρο 56 ΣΛΕΕ διότι το σύστημα αυτό συνιστά ΥΓΟΣ, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οι επιχειρήσεις που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση ΥΓΟΣ υπόκεινται στους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού, κατά το μέτρο που η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν εμποδίζει, νομικά ή στην πράξη, την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί.

92 Εν προκειμένω, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν κράτος μέλος επικαλείται το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, οφείλει να αποδείξει ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη αυτή (απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-160/08, EU:C:2010:230, σκέψη 126 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

93 Όπως, όμως, επισημάνθηκε στη σκέψη 86 της παρούσας αποφάσεως, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν διευκρίνισε τους λόγους για τους οποίους εκτιμούσε ότι η εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής με την οποία είναι επιφορτισμένη η υπηρεσία αυτή συνεπαγόταν την ανάγκη δημιουργίας μονοπωλίου

μέσω της χορηγήσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων στη Nemzeti Mobilfizetési Zrt., αφ' ης στιγμής δέχθηκε ότι υφίσταντο μέτρα λιγότερο περιοριστικά από τη δημιουργία του μονοπωλίου αυτού, τα οποία καθιστούσαν δυνατή την εκπλήρωση της ως άνω αποστολής.

94 Επομένως η επιχειρηματολογία της Ουγγαρίας, η οποία στηρίζεται στο άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, πρέπει να απορριφθεί.

95 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι στην υπό κρίση υπόθεση εφαρμοστέο είναι το άρθρο 37 ΣΛΕΕ, αρκεί να υπομνησθεί ότι το άρθρο αυτό αφορά μόνον το εμπόριο αγαθών και, επομένως, δεν μπορεί να αφορά μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών το οποίο δεν επηρεάζει το εμπόριο αγαθών μεταξύ των κρατών μελών (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις της 30ής Απριλίου 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, σκέψη 10, και της 4ης Μαΐου 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, σκέψη 10).

96 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι πρέπει να γίνει δεκτή η αιτίαση περί παραβάσεως του άρθρου 56 ΣΛΕΕ.

97 Κατόπιν του συνόλου των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι, θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών που διέπεται από τον νόμο CC και από το κυβερνητικό διάταγμα 356/2012, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123 και από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

98 Η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί κατά τα λοιπά.

IV. Επί των δικαστικών εξόδων

99 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα. Δεδομένου ότι τόσο η Επιτροπή όσο και η Ουγγαρία ηττήθηκαν ως προς ένα ή πλείονα αιτήματά τους, πρέπει να οριστεί ότι εκάστη φέρει τα δικαστικά έξοδά της.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Θεσπίζοντας και διατηρώντας σε ισχύ το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών που διέπεται από τον nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (νόμο CC του 2011 σχετικά με το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών) και από το 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (κυβερνητικό διάταγμα 356/2012 για την εκτέλεση του νόμου σχετικά με το εθνικό σύστημα πληρωμών μέσω κινητών συσκευών), η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, και από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ουγγαρία φέρουν εκάστη τα δικαστικά έξοδά τους.

(υπογραφές)

i — Στη σκέψη 47 της παρούσας απόφασης επήλθε τροποποίηση γλωσσικής φύσεως μετά την ανάρτηση του κειμένου στη Συλλογή Ψηφιακής Νομολογίας.