Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. november 2018 *

»Traktatbrud – direktiv 2006/123/EF – artikel 15-17 – artikel 49 TEUF – etableringsfrihed – artikel 56 TEUF – fri udveksling af tjenesteydelser – national ordning for mobil betaling – monopol«

I sag C-171/17,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 5. april 2017,

Europa-Kommissionen ved V. Bottka og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, T. von Danwitz, som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne K. Jürimäe (refererende dommer), C. Lycourgos, E. Juhász, og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. marts 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juni 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 16, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36) samt subsidiært i henhold til artikel 49 TEUF og artikel 56

* Processprog: ungarsk.

TEUF, idet denne medlemsstat har indført og opretholdt den nationale ordning for mobil betaling, der er reguleret ved nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (*Magyar Közlöny* 2011/164) (lov nr. CC af 2011 om en national ordning for mobil betaling, herefter »lov nr. CC«) og ved 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsdekret nr. 356/2012 om gennemførelse af loven om en national ordning for mobil betaling, herefter »regeringsdekret nr. 356/2012«).

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

2 Af 8., 17., 70. og 72. betragtning til direktiv 2006/123 fremgår følgende:

»(8) Bestemmelserne i dette direktiv vedrørende etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser bør kun finde anvendelse i det omfang, den pågældende virksomhed er åben for konkurrence, og de forpligter derfor ikke medlemsstaterne til enten at liberalisere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller at privatisere offentlige organer, der udfører sådanne tjenesteydelser, eller at afskaffe eksisterende monopoler vedrørende andre aktiviteter eller en række distributionstjenester.

[…]

(17) Dette direktiv omfatter kun tjenesteydelser, der udføres med en økonomisk modydelse. Tjenesteydelser af almen interesse er ikke omfattet af definitionen i [artikel 57 TEUF] og falder derfor ikke ind under dette direktivs anvendelsesområde. Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse er tjenesteydelser, der udføres med en økonomisk modydelse, og falder derfor ind under dette direktivs anvendelsesområde. Visse tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, f.eks. de tjenesteydelser, der måtte findes på transportområdet, er dog ikke omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, og visse andre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, f.eks. de tjenesteydelser, der måtte findes inden for postsektoren, udgør undtagelser fra bestemmelsen om fri udveksling af tjenesteydelser fastlagt i dette direktiv. […]

[…]

(70) Ved anvendelsen af dette direktiv og med forbehold af [artikel 14 TEUF] må tjenesteydelser kun betragtes som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis de udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat. Overdragelsen af en sådan opgave bør ske ved en eller flere retsakter, hvis udformning bør fastsættes af den pågældende medlemsstat, og hvori den særlige opgaves nøjagtige karakter er angivet.

[…]

(72) Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse omfatter vigtige opgaver i forbindelse med social og territorial samhørighed. Varetagelsen af disse opgaver bør ikke hindres som følge af den evaluering, der er omhandlet i direktivet. Krav, der er nødvendige for varetagelsen af disse opgaver, bør ikke berøres af evalueringen, men samtidig bør ubegrundede begrænsninger af etableringsretten også omhandles.«

3 Dette direktivs artikel 1 bestemmer som følger:

»[…]

2. Dette direktiv vedrører hverken liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller privatisering af offentlige enheder, der udfører tjenesteydelser.

3. Dette direktiv vedrører hverken afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser, eller støtte bevilget af medlemsstaterne, som er omfattet af [EU- konkurrencereglerne].

Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med [EU-]retten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme, hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres, i overensstemmelse med statsstøttereglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem.

[…]«

4 Det nævnte direktivs artikel 2, stk. 2, bestemmer som følger:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på følgende former for virksomhed:

a) ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse

[…]

i) virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jf. [artikel 51 TEUF]

[…]«

5 Samme direktivs artikel 4, nr. 7), definerer begrebet »krav« som »enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser, eller som følger af retspraksis, administrativ praksis, faglige foreningers regler eller af kollektive regler, som faglige sammenslutninger og erhvervsorganisationer har vedtaget som led i deres retlige autonomi«.

6 Artikel 15 i direktiv 2006/123 med overskriften »Krav, der skal evalueres« bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem omfatter de i stk. 2 omhandlede krav, og påser, at disse krav er forenelige med betingelserne i stk. 3. De tilpasser deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser.

2. Medlemsstaterne undersøger, om deres retssystem gør adgangen til at optage eller udøve servicevirksomhed betinget af, at et eller flere af følgende ikke-diskriminerende krav er opfyldt:

[…]

d) krav – bortset fra kravene vedrørende spørgsmål omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2005/36/EF [af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (EUT 2005, L 255, s. 22)] eller kravene i andre [EU-]instrumenter – der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter

[…]

3. Medlemsstaterne sikrer sig, at de i stk. 2 omhandlede krav opfylder følgende betingelser:

a) forbud mod forskelsbehandling: kravene er hverken direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed

b) nødvendighed: kravene er begrundet i et tvingende alment hensyn

c) proportionalitet: kravene sikrer opfyldelsen af det tilsigtede mål, de går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og dette mål kan ikke nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

4. Stk. 1, 2 og 3 finder kun anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem.

[…]«

7 Direktivets artikel 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne respekterer tjenesteyderes ret til at udføre tjenesteydelser i en anden medlemsstat end den, de er etableret i.

Den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres, sikrer fri adgang til at optage eller udøve servicevirksomhed på dens område.

Medlemsstaterne gør ikke adgangen til eller udøvelsen af servicevirksomhed på deres område til genstand for opfyldelse af krav, der ikke overholder følgende principper:

a) ikke-forskelsbehandling: kravene må ikke være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller, for juridiske personers vedkommende, på grundlag af den medlemsstat, hvor de er etableret

b) nødvendighed: kravene skal være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige sundhed eller beskyttelsen af miljøet

c) proportionalitet: kravene skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.«

8 Det nævnte direktivs artikel 17, nr. 1), bestemmer, at direktivets artikel 16 ikke finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat, herunder i de sektorer, der er nævnt i artikel 17, nr. 1).

B. Ungarsk ret

1. Lov nr. CC

9 Lov nr. CC ændrede den retlige ramme for mobile betalingstjenester med virkning fra den 1. april 2013, hvilken lov dog kun havde bindende virkning fra den 2. juli 2014.

10 Denne lovs § 1, litra d), bestemmer som følger:

»I denne lov forstås ved

[…]

d) ordning for mobil betaling: enhver ordning, der giver kunden mulighed for at købe en ydelse gennem et elektronisk markedsføringssystem, der kan tilgås uden et fast adgangspunkt, ved hjælp af et telekommunikationsmiddel, en digitalenhed eller et andet it-værktøj.«

11 Den nævnte lovs § 2 fastsætter:

»Følgende anses for tjenesteydelser, der er omfattet af en centraliseret og mobil markedsføring:

a) offentlige parkeringstjenester i henhold til lov om færdsel på vejene,

b) tilrådighedsstillelse af vejnettet med henblik på færdsel mod et gebyr for brug eller en vejafgift

c) passagerbefordring, der udføres af en tjenesteyder, der overvejende er kontrolleret af staten eller en lokal forvaltning, i form af en offentlig tjeneste

[…]

d) enhver tjenesteydelse, der ikke er omfattet af de kategorier, der er nævnt i litra a)-c), og som udføres af et organ, der overvejende kontrolleres af staten eller en lokal forvaltning, i form af en offentlig tjeneste.«

12 Den samme lovs § 3 bestemmer følgende:

»(1) Tjenesteyderen har pligt til via en ordning for mobil betaling at sikre markedsføringen af de tjenesteydelser, der er omfattet af en centraliseret og mobil markedsføring, med undtagelse af de tjenesteydelser, der er nævnt i § 2, litra d).

(2) Tjenesteyderen opfylder den forpligtelse, der påhviler denne i henhold til stk. 1 ved at anvende den ensartede nationale ordning (herefter den nationale ordning for mobil betaling), som drives af det organ, der er udpeget af regeringen (herefter det nationale organ for mobil betaling),

a) når den er ejet 100% af staten, eller

b) når den er ejet 100% af et organ, der selv er ejet 100% af staten.

(3) En tjenesteyder, der markedsfører den i § 2, litra d), omhandlede tjenesteydelse, via en ordning for mobil betaling, kan kun foretage markedsføring ved at anvende den nationale ordning for mobil betaling.

(4) Anvendelsen af den nationale ordning for mobil betaling udgør en offentlig tjenesteydelse, der reguleres ved en aftale om offentlig tjenesteydelser som indgås mellem ministeren for informationsteknologi og det nationale organ for mobil betaling.

(5) Anvendelsen af den nationale ordning for mobil betaling udgør en økonomisk aktivitet, der er forbeholdt staten, og som det nationale organ for mobil betaling udfører uden indgåelse af en koncessionskontrakt.

[…]«

2. Regeringsdekret nr. 356/2012

13 Regeringsdekret nr. 356/2012, som trådte i kraft den 1. april 2013, indeholder bestemmelserne til gennemførelse af lov nr. CC.

14 Dette dekrets § 8 bestemmer som følger:

»(1) Medmindre andet er fastsat, svarer det gebyr, som kunden skal betale for det mobile betalingsprodukt, til det gebyr, som kunden skulle betale, såfremt den pågældende ikke havde købt tjenesteydelsen gennem den nationale ordning for mobil betaling. Tjenesteyderen kan ved hjælp af rabatter tilskynde til, at tjenesteydelsen erhverves i form af et mobilt betalingsprodukt.

(2) Ud over det gebyr, der betales for det mobile betalingsprodukt i henhold til stk. 1, betaler kunden til det nationale organ for mobil betaling et faciliteringsgebyr med et beløb for de følgende tjenesteydelser svarende til:

a) 50 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af den offentlige parkeringstjeneste

b) 50 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af brugsretten; jf. § 33/A i lov nr. I af 1988 om færdsel på vejene […]

[…]

(3) Såfremt der gennemføres et køb af en tjenesteydelse, der er genstand for den centraliserede og mobile markedsføring, opkræver det nationale organ for mobil betaling faciliteringsgebyret hos kunden på samme tid som det tilsvarende gebyr for den tjenesteydelse, der er genstand for en centraliseret og mobil markedsføring.

[…]«

15 Det nævnte dekrets § 24/A, stk. 1, bestemmer som følger:

»Ud over det gebyr for det mobile betalingsprodukt, der skal betales i henhold til § 8, stk. 1, betaler videreforhandleren det nationale organ for mobil betaling et gebyr med et beløb for de følgende tjenesteydelser svarende til:

a) 40 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af den offentlige parkeringstjeneste

b) 0 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af retten til at færdes på vejene, jf. § 33/A i lov nr. I af 1988 om færdsel på vejene

c) 0 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af retten til at færdes på vejene i henhold til lov om vejafgifter

d) 0 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med markedsføring af rejsehjemmel

e) 75 [HUF] pr. transaktion i forbindelse med de tjenesteydelser, der er omhandlet i § 2, litra d), i lov nr. CC.«

16 Det samme dekrets § 31 vedrører videresalgsgebyret. Denne bestemmelses stk. 1 har følgende ordlyd:

»Videresalgsgebyret beregnes på grundlag af det beløb uden moms, som kunden skal betale i henhold til § 8, stk. 1, og som er fastsat til:

a) 10% i forbindelse med markedsføring af den offentlige parkeringstjeneste

b) 5% i forbindelse med markedsføring af retten til at færdes på vejene, jf. § 33/A i lov nr. I af 1988 om færdsel på vejene […]

c) 5% i forbindelse med markedsføring af rejsehjemmel

d) 5% i forbindelse med markedsføring af retten til at færdes på vejene i henhold til lov om vejafgifter.«

II. Den administrative procedure og sagen for Domstolen

17 Kommissionen, som fastslog, at anvendelsen af lov nr. CC og af regeringsdekret nr. 356/2012 ville resultere i, at en enkelt virksomhed, som kontrolleres af staten, anvender en national ordning for mobil betaling, benyttelsen af hvilken er obligatorisk, indledte den 14. december 2012 proceduren »EU Pilot« nr. 4372/12/MARK, inden for rammerne af hvilken den fremsendte Ungarn en anmodning om oplysninger. De ungarske myndigheder besvarede denne anmodning den 22. februar 2013.

18 Kommissionen, som fandt dette svar utilstrækkeligt, og som var af den opfattelse, at Ungarn med vedtagelsen af § 3, stk. 2-5, i lov nr. CC havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15 og 16 i direktiv 2006/123 samt artikel 49 TEUF og 56 TEUF fremsendte den 21. november 2013 denne medlemsstat en åbningsskrivelse.

19 Ved skrivelse af 22. januar 2014 besvarede Ungarn denne åbningsskrivelse. Denne medlemsstat gjorde for det første gældende, at medlemsstaterne har et vidt skøn med hensyn til definitionen af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som Kommissionen kun kan anfægte i tilfælde af en åbenbar fejl. Den omhandlede nationale ordning for mobil betaling udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, idet den frembyder særlige kendetegn i forhold til almindelige økonomiske aktiviteter, idet den er tilgængelig for enhver, og idet markedskræfterne ikke alene har sikret et tilfredsstillende udbud af denne tjeneste. Ungarn gjorde for det andet gældende, at den ved at anvende en standard, der gør det muligt at sikre ensartethed, individualisering og interoperabilitet, opfylder de krav til ordninger for mobil betaling, som Kommissionen bl.a. har fastlagt i sin grønbog med overskriften »På vej mod et integreret europæisk marked for kort-, internet- og mobilbetalinger« (COM(2011) 941 final)). For det tredje er de tjenesteydelser, der udbydes på platformen, blevet undtaget fra konkurrence af hensyn til den almene interesse, og ikke af økonomiske grunde. Den mobile betaling fra parkeringspladsen er således den eneste betalingsmetode, der gør det muligt at beregne det gebyr, der skal betales for parkeringens faktiske varighed. For det fjerde har de private tjenesteydere, der tidligere udbød denne tjeneste, ikke lidt noget tab, som den nævnte medlemsstat skal erstatte, idet de som videreforhandlere kan anvende den tilvejebragte platform og infrastruktur. For det femte er det kun gennem en central platform, der er national og baseret på en enerettighed, at det er muligt at udbyde en ensartet og garanteret tjeneste til kunderne. For det sjette gjorde Ungarn gældende, at den nationale ordning for mobil betaling fungerer som et monopol, der udbyder tjenesteydelser. I medfør af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2006/123 er et sådant monopol ikke omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

20 Den 11. juli 2014 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastholdt den opfattelse, som den havde givet udtryk for i åbningsskrivelsen. Ungarn besvarede denne begrundede udtalelse ved skrivelse af 19. september 2014, idet denne medlemsstat i det væsentlige gentog de bemærkninger, som den havde fremsat i sin skrivelse af 22. januar 2014.

21 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de ungarske myndigheders svar, har den besluttet at anlægge det foreliggende søgsmål.

III. Søgsmålet

A. Indledende bemærkninger

22 Det skal indledningsvis bemærkes, at siden den 1. juli 2014 har Nemzeti Mobilfizetési Zrt., som er fuldt ud ejet af Magyar Fejlesztési Bank og herigennem af den ungarske stat, stået for anvendelsen af den omhandlede nationale ordning for mobil betaling, benyttelsen af hvilken er obligatorisk på forskellige anvendelsesområder, nemlig offentlig parkering, tilrådighedsstillelse af vejnettet med henblik på færdsel, personbefordring, der varetages af en statslig virksomhed og andre tjenester, der udbydes af et statsligt organ.

23 Kommissionen har forklaret, at lov nr. CC har skabt et nationalt monopol for mobile betalingstjenester, for så vidt som Nemzeti Mobilfizetési Zrt. har eneret til at indgå kontrakter med dem, der driver parkeringspladserne, og til at sælge retten til at anvende vejene. Hermed hindres adgangen til engrosmarkedet for mobil betaling, som tidligere var åbent for konkurrence.

24 Kommissionen har i sit søgsmål principalt gjort gældende, at lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012, der indfører en national ordning for mobil betaling, på grund af denne restriktive karakter udgør en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra d), og artikel 16, stk. 1, i direktiv 2006/123. Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at disse bestemmelser udgør en tilsidesættelse af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

B. De bestemmelser, som finder anvendelse

1. Parternes argumenter

25 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse, har Kommissionen afvist den holdning, som Ungarn indtog under den administrative procedure, hvorefter den omhandlede nationale ordning for mobil betaling er blevet til en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, der i henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 2 og 3, ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

26 For det første er det i henhold til artikel 1, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123, sammenholdt med ottende betragtning hertil, udelukkende allerede eksisterende tjenesteydelser af almen interesse og monopoler, som ikke er omfattet af dette direktiv. Lov nr. CC tillagde Nemzeti Mobilfizetési Zrt. en eneret efter dette direktivs ikrafttræden.

27 For det andet er Kommissionen ikke enig i Ungarns opfattelse, hvorefter den omhandlede tjenesteydelse kan kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Selv for det tilfælde, at denne tjenesteydelse ville kunne kvalificeres som en sådan, finder direktiv 2006/123 ikke desto mindre anvendelse, hvilket bekræftes af den omstændighed, at dette direktiv fastsætter adskillige garantier og undtagelser for tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, som er omfattet af dets anvendelsesområde. Ifølge Kommissionen følger det således af det nævnte direktivs artikel 17, nr. 1),

at dette direktivs artikel 16 ikke finder anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat. Hvis det blev fastslået, at en tjenesteydelse som den i hovedsagen omhandlede er en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, ville artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123, ligesom artikel 49 TEUF og 56 TEUF, derfor fortsat finde anvendelse på denne.

28 Kommissionen har for det tredje anført, at direktiv 2006/123 i medfør af dets artikel 2, litra a) og i), udelukker »ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse« og »virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed« fra dets anvendelsesområde. Ungarn har imidlertid ikke benægtet, at den omhandlede tjenesteydelse udgør en økonomisk virksomhed, og har heller ikke anført, at denne tjenesteydelse er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed.

29 Kommissionen har for det fjerde med henvisning til Domstolens praksis gjort gældende, at selv om den pågældende tjenesteydelse af en eller anden grund reelt måtte være udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123, skal de pågældende bestemmelser ikke desto mindre overholde artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

30 Ungarn har anført, at hverken direktiv 2006/123 eller artikel 49 TEUF og 56 TEUF finder anvendelse i den foreliggende sag.

31 For det første udgør anvendelsen af den omhandlede nationale ordning for mobil betaling således en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Ungarn har herved præciseret, at det følger af artikel 106, stk. 2, TEUF, af artikel 1 i protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse og af artikel 1, stk. 3, i direktiv 2006/123, at definitionen af former for virksomhed, der anses for at udgøre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, er omfattet af medlemsstaternes kompetence. Ungarn har desuden med henvisning til visse meddelelser fra Kommissionen på statsstøtteområdet anført, at tre betingelser skal være opfyldt, for at der er tale om en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, nemlig at tjenesteydelsen frembyder særlige kendetegn i forhold til andre økonomiske aktiviteter, der gør, at den kan anses for at udgøre en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, at den er tilgængelig for enhver, og at markedskræfterne alene ikke sikrer et tilstrækkeligt udbud af denne tjenesteydelse.

32 Kommissionen har for det første ikke bestridt, at den anden af disse betingelser er opfyldt.

33 For så vidt angår den første af disse betingelser har Ungarn endvidere anført, at den mobile betalingstjeneste er knyttet til anvendelsen af offentlige tjenester, idet staten har ansvaret for at sikre, at brugerne kan tilgå disse tjenester på en ensartet, tilgængelig, umiddelbar og overkommelig måde, der er uafhængig af det sted, hvor tjenesten anvendes. Ungarn har således etableret en national ordning for mobil betaling etableret af hensyn til den almene interesse og ikke af økonomiske grunde.

34 Ungarn har også anført, at den mobile betaling af gebyrer for parkering ikke kan anses for en »faciliteringstjeneste«, således som Kommissionen har gjort gældende. Den udgør tværtimod den eneste løsning, som tager hensyn til brugernes interesser, idet denne betalingsmetode gør det muligt at beregne størrelsen af det gebyr, der skal betales for parkeringens faktiske varighed. Under alle omstændigheder fremgår det af dom af 12. februar 2008, BUPA m.fl. mod Kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, præmis 188), at »luksusydelser« kan kvalificeres som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

35 Hvad endelig angår den tredje af de nævnte betingelser har Ungarn anført, at den tidligere ordning ikke sikrede, at markedet fungerede tilfredsstillende for forbrugerne og for videreforhandlerne hverken hvad angik markedsvilkår eller hvad angik geografisk dækning. Denne medlemsstat har således navnlig anført, at inden indførelsen af den omhandlede nationale ordning for mobil betaling var der 23 udbydere af parkeringspladser, som ikke tilbød mobil betaling, således at det af Kommissionen anførte om, at den største markedsoperatør, EME Zrt., i 2012 var til stede på 90% af de offentlige parkeringspladser, er ukorrekt.

36 Den nationale ordning for mobil betaling har til formål at afhjælpe manglerne ved den måde, hvorpå det tidligere marked fungerede. Den har til formål dels at tilvejebringe en dækning, der omfatter hele det nationale område, dels at sikre, at den ungarske stat varetager driften af den tekniske platform på den mest omkostningseffektive måde og på en så ensartet måde som muligt. For at en ensartet og interoperabel ordning kan fungere godt, er det nødvendigt, at der er én platform, som kun kan oprettes centralt, idet operatørerne ikke kan oprette en sådan platform og ikke har nogen interesse i at gøre dette.

37 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse på en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, har Ungarn anført, at dette direktiv begrænser sig til at bestemme, at det ikke forpligter medlemsstaterne til at liberalisere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Direktivet bestemmer ikke, at det ikke forpligter medlemsstaterne til at liberalisere »eksisterende« tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Den argumentation, som Kommissionen har påberåbt sig herom, gør medlemsstaternes ret til at oprette tjenesteydelser af almen økonomisk interesse indholdsløs.

38 Ungarn har derfor fastholdt sit synspunkt om, at det følger af dette direktivs artikel 1, stk. 2, at de i den foreliggende sag omhandlede tjenesteydelser ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Den anden grund til, at det nævnte direktiv ikke finder anvendelse er, at direktivet i medfør af dets artikel 1, stk. 3, ikke vedrører afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser.

39 Selv om direktiv 2006/123 fandt anvendelse, i det omfang den omhandlede nationale ordning for mobil betaling måtte være en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skal der under alle omstændigheder i henhold til dette direktivs artikel 15, stk. 4, ikke tages hensyn til direktivets artikel 15, stk. 2, litra d), som Kommissionen har påberåbt sig, eftersom anvendelsen af denne bestemmelse vil hindre opfyldelsen af den opgave, som den nationale ordning skal varetage.

2. Domstolens bemærkninger

40 For så vidt som det af Kommissionen anlagte søgsmål principalt er støttet på tilsidesættelse af bestemmelserne i direktiv 2006/123 om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, skal der først foretages en besvarelse af Ungarns argument om, at dette direktiv i henhold til det nævnte direktivs artikel 1, stk. 2 og 3, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, hvorefter det skal vurderes, om direktivets artikel 15 og 16 finder anvendelse på den omhandlede mobile betalingstjeneste.

a) Spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 2006/123 finder anvendelse

41 I medfør af artikel 1, stk. 2, i direktiv 2006/123 vedrører sidstnævnte direktiv ikke liberalisering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der er forbeholdt offentlige eller private enheder, eller privatisering af offentlige enheder, der udfører tjenesteydelser. Det fremgår ligeledes af det nævnte direktivs artikel 1, stk. 3, at direktivet hverken vedrører afskaffelse af monopoler, der udfører tjenesteydelser, eller støtte bevilget af medlemsstaterne, som er omfattet af EU-konkurrencereglerne.

42 Det præciseres herved i ottende betragtning til direktiv 2006/123, at bestemmelserne i dette direktiv kun bør finde anvendelse i det omfang, den pågældende virksomhed er åben for konkurrence, og de forpligter derfor ikke medlemsstaterne til enten at liberalisere tjenesteydelser af almen økonomisk interesse eller at privatisere offentlige organer, der udfører sådanne tjenesteydelser, eller at afskaffe eksisterende monopoler vedrørende andre aktiviteter eller en række distributionstjenester.

43 Det følger heraf, som Kommissionen har anført, at artikel 1, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123 kun har til formål fra dette direktivs anvendelsesområde at udelukke tjenesteydelser af almen økonomisk interesse forbeholdt offentlige eller private organer eller monopoler, der, i modsætning til dem, der er indført ved lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012, eksisterede på det tidspunkt, hvor det nævnte direktiv trådte i kraft.

44 Selv om det er korrekt, at samme direktivs artikel 2, stk. 2, litra a) og i), fra direktivets anvendelsesområde udelukker ikke-økonomiske tjenesteydelser af almen interesse og virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, er det endvidere ubestridt, at den omhandlede tjenesteydelse ikke henhører under nogen af disse kategorier.

45 Ungarns argumenter om, at lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012 i medfør af artikel 1, stk. 2 og 3, i direktiv 2006/123 er undtaget fra sidstnævnte direktivs anvendelsesområde, kan derfor ikke tiltrædes.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 15 og 16 i direktiv 2006/123 finder anvendelse

46 For så vidt som Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastlår, at den nationale ordning for mobil betaling reguleret ved lov nr. CC og ved regeringsdekret nr. 356/2012 er i strid med artikel 15, stk. 2, litra d), og med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2006/123, er det nødvendigt at afgøre, om den omhandlede mobile betalingstjeneste, som Ungarn har gjort gældende, kan kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

47 Som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, indeholder direktiv 2006/123 specifikke bestemmelser hvad angår anvendelsen af disse bestemmelser på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, nemlig dels artikel 15, stk. 4, dels artikel 17.

48 I medfør af artikel 1 i protokol nr. 26 om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse har medlemsstaterne vide skønsbeføjelser med hensyn til at levere, udlægge og tilrettelægge tjenesteydelser af almen økonomisk interesse så tæt på brugernes behov som muligt.

49 Medlemsstaterne har således ret til under overholdelse af EU-retten at fastlægge rækkevidden og tilrettelæggelsen af deres tjenesteydelser af almen økonomisk interesse under særlig hensyntagen til egne indenrigspolitiske mål. I denne henseende er medlemsstaterne tillagt vide skønsbeføjelser, som Kommissionen kun kan anfægte i tilfælde af en åbenbar fejl (dom af 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl. mod Kommissionen, C-66/16 P – C-69/16 P, EU:C:2017:999, præmis 69 og 70).

50 Inden for rammerne af direktiv 2006/123 er disse skønsbeføjelser navnlig blevet bekræftet af EU-lovgiver i dette direktivs artikel 1, stk. 3, andet afsnit, hvoraf fremgår, at det nævnte direktiv ikke berører medlemsstaternes frihed til i overensstemmelse med EU-retten at fastsætte, hvad de betragter som tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, og bestemme, hvordan disse tjenesteydelser skal organiseres og finansieres, i overensstemmelse med statsstøttereglerne, og hvilke specifikke forpligtelser der bør gælde for dem.

51 Ifølge Domstolens praksis har en aktivitet kun almen økonomisk interesse, hvis denne interesse adskiller sig fra andre af erhvervslivets aktiviteter (jf. i denne retning dom af 10.12.1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, præmis 27, af 18.6.1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, præmis 45, af 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, præmis 75, og af 3.3.2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, præmis 71 og 72).

52 Desuden præciseres det i 70. betragtning til direktiv 2006/123, at en tjenesteydelse for at kunne kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse skal udføres for at varetage en særlig opgave af almen interesse, som tjenesteyderen har fået overdraget af den pågældende medlemsstat.

53 Kommissionen har i denne forbindelse gjort gældende, at Ungarn har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at kvalificere den omhandlede mobile betalingstjeneste som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse. Det skal imidlertid fastslås, at de forhold, som denne institution har støttet sig på, ikke er tilstrækkelige til, at denne kvalificering ikke er plausibel.

54 Det bemærkes, at Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, at forud for skabelsen af et nationalt monopol på mobile betalingstjenester blev disse tjenester allerede udbudt af de operatører, som drev virksomhed på markedet. Det er Kommissionens opfattelse, at dette marked fungerede tilfredsstillende, alt imens denne institution anerkender, at der forelå visse problemer, som navnlig skyldtes, at der ikke fandtes en ensartet og standardiseret platform, og at der ikke forelå interoperabilitet.

55 Den omstændighed alene, at en tjenesteydelse, der af en medlemsstat kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, allerede blev udbudt af operatører på det pågældende marked, er imidlertid ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at denne kvalificering er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

56 Kommissionen har således selv med henvisning til punkt 48 i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af Den Europæiske Unions statsstøtteregler på kompensation for levering af tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse (EUT 2012, C 8, s. 4) fremhævet, at den omstændighed, at en tjenesteydelse allerede udbydes på markedet, men på utilfredsstillende vis og på vilkår, der ikke er i overensstemmelse med den offentlige interesse, således som defineret af den pågældende medlemsstat, kan begrunde, at denne tjenesteydelse kvalificeres som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

57 Dette er navnlig tilfældet, når det er denne medlemsstats opfattelse inden for rammerne af dens skøn, at dette marked ikke gør det muligt at opfylde de mål med hensyn til kontinuitet og adgang til tjenesten, som den har fastsat.

58 Ungarn har i den foreliggende sag gjort gældende, at den omhandlede nationale ordning for mobil betaling, som denne medlemsstat kvalificerer som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, har til formål at afhjælpe den omstændighed, at markedet ikke er i stand til at sikre, at denne tjenesteydelse dækker hele det nationale område på ensartede vilkår for samtlige brugere af denne tjenesteydelse. Ved at dække hele det nationale område tilsigter den mobile betalingstjeneste at være tilgængelig for hele den ungarske befolkning uafhængig af rentabiliteten for den betjente region. Denne ordning har endvidere til formål at sikre mobil betaling af tjenesteydelser, som har en almen økonomisk interesse, såsom offentlig parkering og offentlig personbefordring, og bidrager således til at opfylde en almen økonomisk interesse.

59 Det skal i denne forbindelse fastslås, at Kommissionen har begrænset sig til at anføre, at i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, fungerede dette marked tilfredsstillende, og det ville sandsynligvis udvikle sig, uden imidlertid at fremlægge oplysninger, som kan underbygge dette udsagn.

60 Under disse betingelser har Kommissionen ikke fremlagt nogen oplysning, der kan godtgøre, at den nævnte medlemsstat har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at kvalificere den nævnte mobile betalingstjeneste som en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse.

61 Med henblik på anvendelsen i den foreliggende sag af bestemmelserne i direktiv 2006/123 må det derfor fastslås, at med hensyn til etableringsfriheden skal spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede ungarske bestemmelser er i overensstemmelse med direktiv 2006/123, vurderes under hensyntagen til dette direktivs artikel 15, stk. 4.

62 Det skal i denne forbindelse imidlertid præciseres, at i modsætning til, hvad Ungarn har gjort gældende, udelukker denne bestemmelse ikke uden videre tjenesteydelser af almen økonomisk interesse fra anvendelsesområdet for direktiv 2006/123. Artikel 15, stk. 4, bestemmer således, at artikel 15, stk. 1-3, kun finder anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem.

63 Hvad for det andet angår den frie udveksling af tjenesteydelser skal det bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 17, nr. 1), i direktiv 2006/123 finder dette direktivs artikel 16 ikke anvendelse på tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, der udføres i en anden medlemsstat. Der skal således, som Kommissionen subsidiært har nedlagt påstand om, foretages en undersøgelse af de omhandlede ungarske bestemmelser, henset til artikel 56 TEUF.

3. De påberåbte klagepunkter

a) Parternes argumenter

64 Kommissionen er af den opfattelse, at indførelsen og oprettelsen af den omhandlede nationale ordning for mobil betaling i henhold til lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012 indebærer en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 og artikel 56 TEUF.

65 Hvad for det første angår den restriktive virkning af lov nr. CC og af regeringsdekret nr. 356/2012 er det Kommissionens opfattelse, at anvendelsen af denne nationale ordning for mobil betaling er blevet et statsligt monopol, som forhindrer de øvrige udbydere af mobile betalings- og telefontjenester i at udøve deres aktiviteter på det pågældende marked. Indførelsen af denne ordning hindrer således adgangen til engrosmarkedet for mobil betaling, uanset på hvilken måde denne tjenesteydelse leveres.

66 Kommissionen har for det andet anerkendt, at visse af de betragtninger, som Ungarn fremførte under den administrative procedure med henblik på at begrunde indførelsen af den nævnte nationale ordning for mobil betaling, bl.a. beskyttelsen af forbrugere og tjenestemodtagere, retfærdige handelstransaktioner og bekæmpelse af bedrageri, kan anses for tvingende almene hensyn. Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at disse hensyn ikke kan begrunde de restriktioner, der følger af lov nr. CC, idet de ikke opfylder kravene med hensyn til nødvendighed og proportionalitet.

67 Kommissionen har med hensyn til nødvendighed og proportionalitet for det tredje anført, at den ungarske stats indgreb ikke var nødvendigt. Det er således på ingen måde bevist, at det tidligere marked ikke fungerede tilfredsstillende med hensyn til offentlig parkering og tilrådighedsstillelse af vejnettet med henblik på færdsel. Selv om Kommissionen ikke har benægtet, at standardisering kan have en positiv indvirkning på udbredelsen af mobile betalingstjenester, er den imidlertid af den opfattelse, at skabelsen af et statsligt monopol ikke var den eneste og heller ikke den bedste måde at nå dette mål.

68 Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at den ungarske stats indgreb er uforholdsmæssigt. Andre mindre restriktive foranstaltninger havde således kunnet løse de problemer, som de ungarske myndigheder har påpeget med hensyn til markedets funktion. Det ville således have været muligt at opnå standardisering og interoperabilitet ad lovgivningsvejen og samtidig bevare markedets eksisterende struktur. Det ville ligeledes have været muligt at oprette et nyt statsligt organ uden

enerettigheder. Det ville også have været muligt at indføre en koncessionsordning for anvendelsen af den platform, der ligger til grund for den omhandlede nationale ordning for mobil betaling, eller kun at skabe et midlertidigt monopol med begrænset varighed.

69 Ungarn har gjort gældende, at i overensstemmelse med artikel 106, stk. 2, TEUF finder artikel 49 TEUF og 56 TEUF ikke anvendelse. Desuden er den omhandlede ordning for mobil betaling et statsligt monopol, der skal undersøges på grundlag af artikel 37 TEUF og ikke på grundlag af de andre bestemmelser i EUF-traktaten. Dersom Domstolen ikke desto mindre måtte fastslå, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF finder anvendelse, har Ungarn gjort gældende, at disse bestemmelser ikke er blevet tilsidesat.

70 For det første er reglerne om den nationale ordning for mobil betaling ikke udtryk for forskelsbehandling, eftersom lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012 indeholder ensartede regler for alle tjenesteydere, der befinder sig i sammenlignelige situationer. Ungarn har i denne forbindelse præciseret, at det kun er muligt at tale om forskelsbehandling, hvis virksomheder underlægges forskellige bestemmelser, alt efter, hvor de er stiftet eller etableret, eller alt efter, om der er tale om nationale eller udenlandske virksomheder.

71 For det andet er de hensyn, som Ungarn har henvist til som formålet med og begrundelsen for den omhandlede nationale ordning for mobil betaling, og som bl.a. vedrører beskyttelsen af forbrugere, retfærdige handelstransaktioner og bekæmpelse af bedrageri, i Domstolens praksis blevet anerkendt som tvingende almene hensyn.

72 For det tredje var indførelsen og opretholdelsen af den nævnte nationale ordning for mobil betaling nødvendig og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

73 Ungarn har for det første gjort gældende, at inden den 1. juli 2014 fungerede det omhandlede marked ikke tilfredsstillende. Hele det nationale område var ikke dækket, der forelå ikke interoperabilitet, og der blev ikke anvendt nogen platform. Markedet bestod således af fragmenterede og lukkede ordninger.

74 Ifølge Ungarn kan indførelsen af denne nationale ordning for mobil betaling dernæst stimulere konkurrencen og muliggøre en tilfredsstillende levering af tjenesteydelser.

75 Endelig er Ungarn ikke enig i Kommissionens argument, hvorefter samspillet mellem lovbestemte forpligtelser, samarbejde og markedskonkurrence ville have kunnet skabe sammenhæng mellem de fragmenterede ordninger, der fandtes tidligere, idet denne medlemsstat har anført, at dette udsagn ikke er underbygget af noget eksempel på internationalt plan. Ungarn har under alle omstændigheder fremhævet, at da den omhandlede tjenesteydelse henhører under de lokale myndigheder, ville det i øvrigt være nødvendigt at gøre brug af procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter. Dette ville indebære, at ordningen for mobil betaling af parkering kun ville blive indført i de områder, hvor tjenesteudbyderen ville have udsigt til at kunne opnå betydelige indtægter, således at hele det nationale område derfor ikke ville være dækket, og at forskellige tjenesteudbydere ville indgå kontrakt med forskellige lokale myndigheder, hvilket ville medføre en fuldstændig mangel på interoperabilitet.

b) Domstolens bemærkninger

1) Det første klagepunkt om en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123

76 Det skal bemærkes, at det i henhold til artikel 15, stk. 1, første punktum, i direktiv 2006/123 påhviler medlemsstaterne at undersøge, om deres retssystem omfatter en eller flere af de krav, der er opregnet i direktivets artikel 15, stk. 2, og i givet fald at påse, at disse krav overholder betingelserne om forbud mod forskelsbehandling og om nødvendighed og proportionalitet som omhandlet i direktivets

artikel 15, stk. 3. I henhold til samme direktivs artikel 15, stk. 1, andet punktum, skal medlemsstaterne tilpasse deres love og administrative bestemmelser for at gøre dem forenelige med disse betingelser (dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 129).

77 For det første skal begrebet »krav« i artikel 15, stk. 2, i direktiv 2006/123 i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, nr. 7), forstås som »enhver forpligtelse, ethvert forbud, enhver betingelse eller enhver begrænsning, der er fastsat i medlemsstaternes love eller administrative bestemmelser« (jf. i denne retning dom af 30.1.2018, X og Visser, C-360/15 og C-31/16, EU:C:2018:44, præmis 119).

78 Blandt de krav, som således skal vurderes, optræder bl.a., som det følger af artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123, krav, der forbeholder bestemte tjenesteydere adgangen til den pågældende servicevirksomhed på grund af virksomhedens særlige karakter, og som hverken vedrører spørgsmål omfattet af direktiv 2005/36 eller er fastsat i andre EU-retlige instrumenter.

79 Det må i den foreliggende sag, som Kommissionen har gjort gældende, konstateres, at den nationale ordning for mobil betaling reguleret ved lov nr. CC og regeringsdekret n. 356/2012 udgør et krav som omhandlet i artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123. Det er således ubestridt, at denne ordning forbeholder Nemzeti Mobilfizetési Zrt. virksomheden i form af levering af mobile betalingstjenester ved indførelsen af et monopol til fordel for denne offentlige virksomhed, uden at dette monopol udgør et krav, der vedrører spørgsmål omfattet af direktiv 2005/36, eller er fastsat i andre EU-retlige instrumenter.

80 Hvad for det andet angår de kumulative betingelser, der er opregnet i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123, vedrører disse for det første de omhandlede kravs manglende karakter af forskelsbehandling, idet disse krav hverken må være direkte eller indirekte diskriminerende på grundlag af nationalitet eller – for selskabers vedkommende – det vedtægtsmæssige hjemsteds beliggenhed, for det andet deres nødvendige karakter, nemlig, at de skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, og for det tredje deres proportionalitet, idet de nævnte krav skal sikre opfyldelsen af det tilsigtede mål, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og idet dette mål ikke må kunne nås gennem andre, mindre indgribende foranstaltninger.

81 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i den foreliggende sag kan kravet indført ved lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012 ikke opfylde betingelsen om, at det tilsigtede mål ikke må kunne nås gennem mindre indgribende foranstaltninger.

82 Det skal således bemærkes, at Ungarn har anerkendt, at der fandtes mindre indgribende og mindre restriktive foranstaltninger end dem, som følger af lov nr. CC og af regeringsdekret nr. 356/2012, og som gør det muligt at nå de mål, som den ungarske regering har påberåbt sig, som f.eks. en koncessionsordning baseret på en procedure, som er åben for konkurrence i stedet for det monopol, som Nemzeti Mobilfizetési Zrt. er blevet tillagt.

83 Da betingelserne i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2006/123 er kumulative, er denne konstatering tilstrækkelig til, at det fastslås, at denne bestemmelse ikke er overholdt (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 69 og 90).

84 Det skal for det tredje bemærkes, at i medfør af artikel 15, stk. 4, i direktiv 2006/123 finder denne artikels stk. 1-3 kun anvendelse på lovgivningen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, hvis anvendelsen af disse stykker ikke retligt eller faktisk hindrer de berørte tjenesteydere i at udføre den særlige opgave, der er tillagt dem.

85 På denne baggrund skal den nævnte artikel 15 fortolkes således, at den ikke er til hinder for nationale bestemmelser, der opstiller et krav som omhandlet i denne artikels stk. 2, litra d), forudsat at det nævnte krav er nødvendigt for udøvelsen på acceptable økonomiske vilkår af den omhandlede særlige

opgave i form af en offentlig tjeneste (jf. i denne retning dom af 3.3.2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, præmis 76, og af 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK mod Kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, præmis 29).

86 Selv om den ungarske regering herved har påberåbt sig, at den nationale tjeneste for mobil betaling, der er reguleret ved lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012, udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, har denne regering ikke anført årsagerne til, at det er dens opfattelse, at det for at opfylde den særlige opgave, som denne tjenesteydelse skal varetage, var nødvendigt at skabe et monopol ved at tillægge Nemzeti Mobilfizetési Zrt. enerettigheder, selv om denne regering har anerkendt, at der fandtes mindre restriktive foranstaltninger end indførelsen af dette monopol, der kunne muliggøre opfyldelsen af denne opgave, hvilket gjorde en, selv marginal, kontrol, fra Domstolens side umulig.

87 På baggrund af det ovenstående skal klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 tiltrædes. Det er derfor ikke nødvendigt at undersøge klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 49 TEUF.

2) Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 56 TEUF

88 Det fremgår for det første af fast retspraksis, at nationale bestemmelser som lov nr. CC og regeringsdekret nr. 356/2012, der underlægger udøvelsen af en erhvervsvirksomhed en eksklusivordning til fordel for en enkelt offentlig eller privat udbyder, udgør en restriktion både for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 164 og den deri nævnte retspraksis).

89 Denne restriktion kan ikke begrundes, medmindre den varetager tvingende almene hensyn, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det almennyttige formål, som den forfølger, og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål (jf. i denne retning dom af 23.2.2016, Kommissionen mod Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis).

90 Det skal herved fastslås, idet det ikke er nødvendigt at tage stilling til de hensyn, som den ungarske regering har fremført for at begrunde den restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af tildelingen af et monopol til Nemzeti Mobilfizetési Zrt., at af de grunde, der er nævnt i nærværende doms præmis 82, synes den omhandlede foranstaltning under alle omstændigheder at være uforholdsmæssig, eftersom det er ubestridt, at der fandtes foranstaltninger, der greb mindre ind i og var mindre restriktive for den frie udveksling af tjenesteydelser end dem, der følger af lov nr. CC og af regeringsdekret nr. 356/2012, og som gjorde det muligt at nå de forfulgte mål.

91 For så vidt angår Ungarns argument om, at indførelsen af den omhandlede ordning for mobil betaling i medfør af artikel 106, stk. 2, TEUF ikke er omfattet af artikel 56 TEUF, fordi denne ordning udgør en tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, skal det bemærkes, at i medfør af artikel 106, stk. 2, TEUF, er virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, underkastet traktaternes bestemmelser, navnlig konkurrencereglerne, i det omfang anvendelsen af disse bestemmelser ikke retligt eller faktisk hindrer opfyldelsen af de særlige opgaver, som er betroet dem.

92 Det bemærkes herved, at i henhold til Domstolens praksis påhviler det den medlemsstat, som vil støtte ret på artikel 106, stk. 2, TEUF, at bevise, at betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse er opfyldt (dom af 29.4.2010, Kommissionen mod Tykland, C-160/08, EU:C:2010:230, præmis 126 og den deri nævnte retspraksis).

93 Som bemærket i nærværende doms præmis 86, har den ungarske regering ikke anført årsagerne til, at det er dens opfattelse, at det for at opfylde den særlige opgave, som denne tjenesteydelse skal varetage, var nødvendigt at skabe et monopol ved at tillægge Nemzeti Mobilfizetési Zrt. enerettigheder, selv om denne regering har anerkendt, at der fandtes mindre restriktive foranstaltninger end indførelsen af dette monopol, der kunne muliggøre opfyldelsen af denne opgave.

94 Heraf følger, at Ungarns argumentation støttet på artikel 106, stk. 2, TEUF ikke kan tiltrædes.

95 Hvad for det andet angår Ungarns argument om, at artikel 37 TEUF finder anvendelse i den foreliggende sag, skal det blot bemærkes, at denne artikel omhandler udveksling af varer og ikke kan vedrøre et tjenesteydelsesmonopol, som ikke har indvirkning på udvekslingen af varer mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 30.4.1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, præmis 10, og af 4.5.1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, præmis 10).

96 Det følger af det foregående, at klagepunktet om en tilsidesættelse af artikel 56 TEUF skal tiltrædes.

97 Det skal på baggrund heraf fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra d), i direktiv 2006/123 og artikel 56 TEUF, idet denne medlemsstat har indført og opretholdt den nationale ordning for mobil betaling, som er reguleret ved lov nr. CC og ved regeringsdekret nr. 356/2012.

98 I øvrigt frifindes Ungarn.

Sagsomkostninger

99 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionen og Ungarn hver især har tabt på et eller flere punkter, pålægges det derfor disse at bære hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 15, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked og artikel 56 TEUF, idet denne medlemsstat har indført og opretholdt den nationale ordning for mobil betaling, som er reguleret ved nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény (lov nr. CC af 2011 om en national ordning for mobil betaling) og ved 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsdekret nr. 356/2012 om gennemførelse af loven om en national ordning for mobil betaling).

2) I øvrigt frifindes Ungarn.

3) Europa-Kommissionen og Ungarn bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter