Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 7 november 2018*

”Fördragsbrott – Direktiv 2006/123/EG – Artiklarna 15–17 – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Artikel 56 FEUF – Frihet att tillhandahålla tjänster – Nationellt mobilbetalningssystem – Monopol”

I mål C-171/17,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väcktes den 5 april 2017,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Bottka och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden på sjunde avdelningen T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen samt domarna K. Jürimäe (referent), C. Lycourgos, E. Juhász och C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 mars 2018,

och efter att den 14 juni 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har i första hand yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.2 d och artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376,

* Rättegångsspråk: ungerska.

2006, s. 36) och i andra hand enligt artiklarna 49 och 56 FEUF genom att införa och bibehålla det nationella mobilbetalningssystem som regleras av nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény (*Magyar Közlöny* 2011/164) (lag nr CC/2011 om det nationella mobilbetalningssystemet) (nedan kallad lag nr CC) och av 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsdekret nr 356/2012 om genomförande av lagen om det nationella mobilbetalningssystemet) (nedan kallat regeringsdekret nr 356/2012).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

2 I skälen 8, 17, 70 och 72 i direktiv 2006/123 anges följande:

”(8) De bestämmelser i detta direktiv som rör etableringsfriheten och den fria rörligheten för tjänster bör endast tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens, så att medlemsstaterna inte tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller att avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster.

…

(17) Detta direktiv omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning. Tjänster av allmänt intresse omfattas inte av definitionen i artikel [57 FEUF] och faller därför inte inom detta direktivs tillämpningsområde. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning och därför omfattas av detta direktiv. Vissa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. sådana som kan finnas på transportområdet, har dock undantagits från detta direktivs tillämpningsområde, och vissa andra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, t.ex. sådana som kan finnas på postområdet, omfattas av undantag från bestämmelsen i detta direktiv om friheten att tillhandahålla tjänster. …

…

(70) Tjänster får, i den mening som avses i detta direktiv och utan att det påverkar tillämpningen av artikel [14 i FEUF], i detta direktiv betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast om de tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören. Uppdraget bör tilldelas tjänsteleverantören genom en eller flera rättsakter av ett slag som den berörda medlemsstaten beslutar om och där den särskilda uppgiftens art bör preciseras.

…

(72) Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse avser viktiga uppgifter som rör social och territoriell sammanhållning. Utförandet av dessa uppgifter bör inte hindras som ett resultat av det utvärderingsförfarande som föreskrivs i detta direktiv. Krav som är nödvändiga för att dessa uppgifter skall kunna fullgöras bör inte påverkas av detta förfarande, men man bör samtidigt ta itu med omotiverade begränsningar av etableringsfriheten.”

3 I artikel 1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”…

2. I detta direktiv behandlas inte liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, och inte heller privatiseringen av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster.

3. I detta direktiv behandlas inte avskaffandet av monopol för tillhandahållande av tjänster och inte heller statligt stöd från medlemsstater vilket omfattas av [unionens] konkurrensregler.

Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas frihet att i enlighet med [unions]rätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd samt vilka särskilda krav de bör underställas.

…”

4 I artikel 2.2 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall inte tillämpas på följande verksamheter:

a) Icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse.

…

i) Verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt enligt artikel [51 FEUF].

…”

5 I artikel 4 led 7 i samma direktiv definieras begreppet ”krav” som ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis, administrativt förfarande, regler från yrkesorganisationer eller kollektiva regler som yrkessammanslutningar eller andra branschorganisationer har antagit som ett led i utövandet av sitt rättsliga oberoende”.

6 I artikel 15 i direktiv 2006/123, med rubriken ”Krav som skall utvärderas”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

…

d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga, med undantag för krav rörande områden som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22)] eller sådana krav som föreskrivs i andra [unions]instrument.

…

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.

b Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.

c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

4. Punkterna 1, 2 och 3 skall gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

…”

7 I artikel 16.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade.

Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls skall garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium.

Medlemsstaterna får inte för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium ställa krav som inte respekterar följande principer:

a) Icke-diskriminering: kravet får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat.

b) Nödvändighet: kravet skall motiveras med skäl som avser allmän ordning, allmän säkerhet, folkhälsa eller miljöskydd.

c) Proportionalitet: kravet skall vara lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.”

8 I artikel 17 led 1 i detta direktiv föreskrivs att artikel 16 i samma direktiv inte ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (nedan kallade tjänster av allmänt ekonomiskt intresse), som tillhandahålls i en annan medlemsstat, bland annat inom de sektorer som citeras i artikel 17 led 1.

B. Ungersk rätt

1. Lag nr CC

9 Genom lag nr CC ändrades regelverket för mobilbetalningstjänster med verkan från den 1 april 2013, men med bindande verkan först från den 2 juli 2014.

10 I 1 § led d lag nr CC föreskrivs följande:

”I denna lag avses med

…

d) *mobilbetalningssystem*: varje system där kunden köper en tjänst via ett system för elektronisk handel som är åtkomligt utan anknytning till en fast punkt med hjälp av en anordning för telekommunikation, en digital anordning eller någon annan informationsteknisk anordning”.

11 I 2 § lag nr CC föreskrivs följande:

”Följande ska anses som centraliserade mobilhandelstjänster

a) Allmännyttiga parkeringstjänster i enlighet med vägtrafiklagen.

b) Upplåtande av allmän väg för trafik mot nyttjandeavgift eller vägtull.

c) Persontransport som i form av allmännyttig verksamhet tillhandahålls av en tjänsteleverantör som till övervägande del kontrolleras av staten eller en kommun.

…

d) Tjänster som inte ingår i de kategorier som räknas upp ovan i leden a–c och som i form av allmännyttig verksamhet tillhandahålls av en enhet som till övervägande del kontrolleras av staten eller en kommun.”

12 I 3 § lag nr CC föreskrivs följande:

”(1) Tjänsteleverantören ska se till att centraliserade mobilhandelstjänster – utom sådana tjänster som avses i 2 § led d – säljs via ett mobilbetalningssystem.

(2) Tjänsteleverantören uppfyller skyldigheten enligt punkt 1, genom att utnyttja det enhetliga nationella system (nedan kallat det nationella mobilbetalningssystemet) som drivs av den enhet som har utsetts av regeringen (nedan kallad den nationella mobilbetalningsenheten), om den

a) ägs till 100 procent av staten, eller

b) ägs till 100 procent av en enhet som i sin tur kontrolleras till 100 procent av staten.

(3) Om tjänsteleverantören säljer en tjänst som avses i 2 § led d via ett mobilbetalningssystem, får sådan försäljning endast ske med utnyttjande av det nationella mobilbetalningssystemet.

(4) Driften av det nationella mobilbetalningssystemet utgör en allmännyttig verksamhet med avseende på vilken den minister som ansvarar för informationsteknik och den nationella mobilbetalningsenheten ska ingå ett avtal om allmännyttig verksamhet.

(5) Driften av det nationella mobilbetalningssystemet är en av staten med ensamrätt bedriven ekonomisk verksamhet som den nationella mobilbetalningsenheten utför utan att något koncessionsavtal ingås.

…”

2. Regeringsdekret nr 356/2012

13 Regeringsdekret nr 356/2012 som trädde i kraft den 1 april 2013, innehåller tillämpningsföreskrifterna för lag nr CC.

14 I 8 § regeringsdekret nr 356/2012 föreskrivs följande:

”(1) Såvida inte annat föreskrivs ska den avgift som kunden ska betala som avgift för mobilbetalningsprodukten motsvara den avgift som kunden skulle ha betalat om denne hade köpt tjänsten utan att gå via det nationella mobilbetalningssystemet. Tjänsteleverantören får genom rabatter uppmuntra till köp av tjänsten som mobilbetalningsprodukt.

(2) Utöver den avgift för mobilbetalningsprodukten som avses i punkt 1 ska kunden till den nationella mobilbetalningsenheten betala en bekvämlighetsavgift som ska uppgå till de belopp som anges nedan för de olika tjänsterna

a) 50 [ungerska] forint [(HUF)] per transaktion såvitt avser försäljning av allmännyttiga parkeringstjänster,

b) 50 [HUF] per transaktion såvitt avser försäljning av den nyttjanderätt till vägar som avses i 33/A § lag nr I/1988 om vägtrafik,

…

(3) Den nationella mobilbetalningsenheten ska – förutsatt att köpet av den centraliserade mobilhandelstjänsten går igenom – fakturera kunden bekvämlighetsavgiften samtidigt med avgiften för den centraliserade mobilhandelstjänsten.

…”

15 I 24/A § punkt 1 regeringsdekret 356/2012 föreskrivs följande:

”Utöver den avgift för mobilbetalningsprodukten som avses i 8 § punkt 1 ska återförsäljaren till den nationella mobilbetalningsenheten betala en bekvämlighetsavgift som ska uppgå till de belopp som anges nedan för de olika tjänsterna:

a) 40 [HUF] per transaktion såvitt avser försäljning av allmännyttiga parkeringstjänster,

b) 0 [HUF] per transaktion såvitt avser försäljning av den nyttjanderätt till vägar som avses i 33/A § lag nr I/1988 om vägtrafik,

c) 0 [HUF] per transaktion såvitt avser försäljning av den nyttjanderätt till vägar som avses i lagen om vägtullar,

d) 0 [HUF] per transaktion såvitt avser försäljning av färdbevis för allmänna transportmedel,

e) 75 [HUF] per transaktion såvitt avser de tjänster som avses i 2 § led d lag nr CC.”

16 31 § i regeringsdekret 356/2012 rör återförsäljningsavgiften. Punkt 1 i den paragrafen har följande lydelse:

”Återförsäljningsavgiften ska beräknas på grundval av beloppet exklusive mervärdesskatt för den avgift som kunden ska betala i enlighet med 8 § punkt 1 och ska uppgå till följande

a) 10 procent såvitt avser försäljning av allmännyttiga parkeringstjänster,

b) 5 procent såvitt avser försäljning av den nyttjanderätt till vägar som avses i 33/A § lag nr I/1988 om vägtrafik,

c) 5 procent såvitt avser försäljning av färdbevis,

d) 5 procent såvitt avser försäljning av den nyttjanderätt till vägar som avses i lagen om vägtullar.”

II. Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

17 Kommissionen inledde ”EU Pilot”-förfarandet nr 4372/12/MARK den 14 december 2012, efter att ha konstaterat att tillämpningen av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 skulle komma att leda till att ett nationellt mobilbetalningssystem som det är obligatoriskt att använda, skulle komma att drivas av ett enda företag som kontrolleras av staten. Kommissionen skickade en begäran om information till Ungern i samband med nämnda förfarande. De ungerska myndigheterna besvarade denna begäran den 22 februari 2013.

18 Kommissionen ansåg att svaret var otillräckligt och att Ungern hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 15 och 16 i direktiv 2006/123 och enligt artiklarna 49 och 56 FEUF genom att anta 3 § punkterna 2–5 lag nr CC. Kommissionen sände därför den 21 november 2013 en formell underrättelse till Ungern.

19 Ungern besvarade denna formella underrättelse genom skrivelse av den 22 januari 2014. Ungern gjorde för det första gällande att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att definiera vad som utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och att kommissionen inte kan ifrågasätta medlemsstaternas bedömningar annat än när det rör sig om uppenbara fel. Det nationella mobilbetalningssystem som är i fråga är enligt Ungern en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eftersom det uppvisar vissa särskilda kännetecken som sedvanliga ekonomiska verksamheter saknar, det är åtkomligt för alla och eftersom marknadskrafterna inte ensamt lyckades tillhandahålla den aktuella tjänsten på ett tillfredsställande sätt. Den standardisering som har skett, vilken har möjliggjort enhetlig utformning, individanpassning och driftkompatibilitet, har dessutom enligt Ungern, för det andra, inneburit att de krav som ställs på mobilbetalningssystem uppfylls, vilka bland annat har slagits fast av kommissionen i dess grönbok ”Mot en integrerad europeisk marknad för kort-, internet och mobilbetalningar” [KOM(2011) 941 slutlig]. Nämnda medlemsstat hävdade för det tredje att dess beslut att inte längre låta de tjänster som den aktuella plattformen erbjuder vara öppna för konkurrens hade motiverats av hänsyn till allmänintresset och inte hade antagits av ekonomiska skäl. Enligt Ungern är mobilbetalning på parkeringsplatsen således det enda betalningssätt som medger att avgiften beräknas utifrån den faktiska parkeringstiden. Ungern tillade för det fjärde att de privata tjänsteleverantörer som tidigare erbjöd denna tjänst inte har drabbats av någon förlust som Ungern är skyldig att ersätta dem för, eftersom dessa leverantörer numera, i egenskap av återförsäljare, kan fortsätta att utnyttja den plattform och den infrastruktur som de har infört på samma sätt som tidigare. En central, nationell plattform grundad på ensamrätt är för det femte enligt Ungern det enda sättet att erbjuda kunderna en enhetlig och garanterad tjänst. Ungern hävdade för det sjätte att det aktuella nationella mobilbetalningssystemet fungerar som ett monopol för tillhandahållande av tjänster Enligt artikel 1.3 i direktiv 2006/123 faller ett sådant monopol utanför tillämpningsområdet för detta direktiv.

20 Den 11 juli 2014 avgav kommissionen ett motiverat yttrande, i vilket den vidhöll den ståndpunkt som den hade gett uttryck för i den formella underrättelsen. Ungern besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 19 september 2014 och upprepade därvid sina synpunkter från skrivelsen av den 22 januari 2014.

21 Kommissionen ansåg inte att de ungerska myndigheternas svar var tillfredsställande och beslutade därför att väcka förevarande talan.

III. Prövning av talan

A. Inledande synpunkter

22 Det ska inledningsvis påpekas att Nemzeti Mobilfizetési Zrt. – som ägs helt och hållet av Magyar Fejlesztési Bank och genom nämnda bank av ungerska staten – sedan den 1 juli 2014 ombesörjer driften av det aktuella nationella mobilbetalningssystemet, som det är obligatoriskt att använda inom de olika områden där det är tillämpligt, det vill säga parkeringstjänster, upplåtande av allmän väg för trafik, persontransport som ombesörjs av ett statligt företag och övriga tjänster som tillhandahålls av en statlig enhet.

23 Kommissionen har angett att lag nr CC har skapat ett nationellt monopol på mobilbetalningstjänster, eftersom Nemzeti Mobilfizetési Zrt. har ensamrätt att ingå avtal med parkeringsföretag och att upplåta nyttjanderätt till vägar mot ersättning. Härav följer att tillträdet till den tidigare konkurrensutsatta grossistmarknaden för mobilbetalningar hindras.

24 Kommissionen har i sin talan i första hand gjort gällande att lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012, genom vilka ett nationellt mobilbetalningssystem har införts, på grund av deras inskränkande karaktär, strider mot artikel 15.2 d och artikel 16.1 i direktiv 2006/123. Kommissionen har i andra hand hävdat att detta regelverk åsidosätter artiklarna 49 och 56 FEUF.

B. Tillämpliga bestämmelser

1. Parternas argument

25 När det gäller frågan huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt har kommissionen tillbakavisat det argument som Ungern har gjort gällande under det administrativa förfarandet, enligt vilket det aktuella nationella mobilbetalningssystemet numera är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som inte omfattas av detta direktivs tillämpningsområde enligt artikel 1.2 och 1.3 i det direktivet.

26 Artikel 1.2 och 1.3 i direktiv 2006/123, jämförd med skäl 8 i samma direktiv, innebär för det första att endast redan befintliga tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och redan befintliga monopol ska undantas från tillämpningsområdet för nämnda direktiv. Genom lag nr CC tilldelades emellertid Nemzeti Mobilfizetési Zrt. en ensamrätt efter nämnda direktivs ikraftträdande.

27 Kommissionen delar för det andra inte Ungerns uppfattning att den aktuella tjänsten kan anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Även om det antas att denna tjänst skulle kunna definieras som en sådan, är direktiv 2006/123 tillämpligt, vilket bekräftas av det faktum att det innehåller många garantier och undantag för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som omfattas av dess tillämpningsområde. Kommissionen anser således att artikel 16 i direktivet inte är tillämplig på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat i enlighet med artikel 17.1 i nämnda direktiv. Kommissionen anser följaktligen att om det skulle fastställas att en sådan tjänst som den som är i fråga är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är artikel 15.2 d i direktiv 2006/123 fortsatt tillämplig, liksom artiklarna 49 och 56 FEUF.

28 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att ”icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse” och ”verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt” inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 i enlighet med artikel 2 a och i) i direktivet. Ungern har emellertid varken bestritt att den aktuella tjänsten utgör en ekonomisk verksamhet eller gjort gällande att den aktuella tjänsten har samband med utövandet av offentlig makt.

29 Kommissionen har för det fjärde med hänvisning till domstolens praxis gjort gällande att även om den aktuella tjänsten av någon anledning faktiskt inte skulle anses omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2006/123 så ska artiklarna 49 och 56 FEUF ändå iakttas.

30 Ungern har hävdat att varken direktiv 2006/123 eller artiklarna 49 och 56 FEUF är tillämpliga i förevarande fall.

31 Ungern anser för det första att driften av det aktuella nationella mobilbetalningssystemet är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Ungern har i detta hänseende preciserat att det i enlighet med artikel 106.2 FEUF, artikel 1 i protokoll nr 26 om tjänster av allmänt intresse och artikel 1.3 i direktiv 2006/123 ankommer på medlemsstaterna att fastställa vilka verksamheter som ska anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Ungern har vidare med hänvisning till vissa av kommissionens meddelanden inom området för statligt stöd erinrat om att tre villkor ska vara uppfyllda för att det ska röra sig om en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Dessa villkor är följande: Tjänsten ska uppvisa särskilda kännetecken jämfört med övriga ekonomiska verksamheter, vilka gör det möjligt att anse att den aktuella tjänsten utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, den ska vara tillgänglig för alla och marknadskrafterna ska inte ensamma kunna tillhandahålla tjänsten på ett tillfredsställande sätt.

32 Kommissionen har för det första inte bestritt att det andra av dessa villkor är uppfyllt.

33 Vad vidare gäller det första av dessa villkor har Ungern angett att den aktuella mobilbetalningstjänsten är knuten till nyttjandet av tjänster av allmänintresse. Det ankommer i detta sammanhang på staten att se till att användarna, oavsett var de befinner sig, omedelbart kan få åtkomst till dessa tjänster på ett enhetligt och bekvämt sätt och till ett överkomligt pris. Det var således av skäl som rör allmänintresset och inte med hänsyn till ekonomiska överväganden som Ungern inrättade ett nationellt mobilbetalningssystem.

34 Ungern har vidare hävdat att mobilbetalning av parkeringsavgifter inte ska anses vara en ”bekvämlighetstjänst” såsom kommissionen har gjort gällande. Den ska i stället anses utgöra den enda lösning som innebär att användarnas intressen beaktas, eftersom detta betalningssätt gör det möjligt att beräkna avgiftsbeloppet utifrån den faktiska parkeringstiden. Under alla omständigheter framgår det av domen av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 188), att ”lyxtjänster” kan anses utgöra tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

35 Vad slutligen beträffar det tredje av dessa villkor har Ungern hävdat att det tidigare systemet inte tillät att marknaden fungerade på ett tillfredsställande sätt för konsumenterna och återförsäljarna varken när det gällde marknadsvillkoren eller den geografiska täckningen. Ungern har således bland annat påpekat att 23 parkeringsföretag före inrättandet av det aktuella nationella mobilbetalningssystemet inte erbjöd mobilbetalning, vilket innebär att kommissionens påstående om att den största aktören på marknaden EME Zrt. år 2012 fanns representerad på 90 procent av alla allmänna parkeringsplatser inte är korrekt.

36 Det nationella mobilbetalningssystemet är avsett att avhjälpa de brister som marknadens tidigare funktionssätt var behäftat med. Nämnda system har som syfte att dels åstadkomma en landsomfattande täckning, dels låta den ungerska staten sköta driften av den tekniska plattformen på ett så kostnadseffektivt och enhetligt sätt som möjligt. För att ett enhetligt och driftkompatibelt system ska fungera väl krävs det att det inrättas en enda plattform, vilket endast kan göras centraliserat, eftersom aktörerna inte kan införa en sådan plattform och dessutom saknar intresse av att göra detta.

37 Vad för det andra gäller frågan huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt på en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, har Ungern påpekat att det i direktivet endast anges att detta inte är avsett att tvinga medlemsstaterna att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det föreskrivs inte i

nämnda direktiv att detta inte tvingar medlemsstaterna att liberalisera ”existerande” tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det argument som kommissionen har anfört i detta sammanhang skulle undergräva medlemsstaternas rätt att utforma tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

38 Ungern vidhåller således sin ståndpunkt att de aktuella tjänsterna enligt artikel 1.2 i nämnda direktiv inte omfattas av direktivets tillämpningsområde. Ett annat skäl till att direktivet inte är tillämpligt är att direktivet enligt artikel 1.3 däri inte behandlar avskaffande av tjänstemonopol.

39 Även om direktiv 2006/123 är tillämpligt på grund av att det aktuella nationella mobilbetalningssystemet är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse ska den av kommissionen åberopade artikel 15.2 d i nämnda direktiv, enligt artikel 15.4 i samma direktiv, under alla omständigheter inte beaktas, eftersom tillämpningen av den hindrar att de uppgifter som tilldelats det nationella systemet fullgörs.

2. Domstolens bedömning

40 I den mån kommissionens talan kan bifallas såvitt avser förstahandsyrkandet om att bestämmelserna i direktiv 2006/123 om etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster har åsidosatts ankommer det på domstolen att först behandla Ungerns argument om att detta direktiv i förevarande fall inte är tillämpligt enligt artikel 1.2 och 1.3 i nämnda direktiv. Domstolen kommer därefter att bedöma huruvida artiklarna 15 och 16 i det direktivet är tillämpliga på den aktuella mobilbetalningstjänsten.

a) Huruvida direktiv 2006/123 är tillämpligt

41 Enligt artikel 1.2 i direktiv 2006/123 behandlar detta direktiv inte liberaliseringen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, och inte heller privatiseringen av offentliga enheter som tillhandahåller tjänster. Det framgår även av artikel 1.3 i nämnda direktiv att detta direktiv inte behandlar avskaffandet av monopol för tillhandahållande av tjänster och inte heller statligt stöd från medlemsstater vilket omfattas av unionens konkurrensregler.

42 Det preciseras i detta sammanhang i skäl 8 i direktiv 2006/123 att bestämmelserna i detta direktiv endast bör tillämpas om den berörda verksamheten är öppen för konkurrens, så att medlemsstaterna inte tvingas att liberalisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att privatisera offentliga enheter som tillhandahåller sådana tjänster eller att avskaffa existerande monopol för andra verksamheter eller vissa distributionstjänster.

43 Härav följer att artikel 1.2 och 1.3 i direktiv 2006/123 endast är avsedd att från detta direktivs tillämpningsområde, vilket även kommissionen har hävdat, undanta de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som är förbehållna offentliga eller privata enheter, eller monopol som till skillnad från de som inrättats genom lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012, redan existerade den dag då nämnda direktiv trädde i kraft.

44 Även om det vidare visserligen är riktigt att artikel 2.2 a och i) i samma direktiv undantar icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt från direktivets tillämpningsområde är det emellertid utrett att den aktuella tjänsten inte omfattas av någon av dessa kategorier.

45 Ungerns argument om att lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 enligt artikel 1.2 och 1.3 i direktiv 2006/123 faller utanför nämnda direktivs tillämpningsområde kan således inte godtas.

b) Huruvida artiklarna 15 och 16 i direktiv 2006/123 är tillämpliga

46 Det är med hänsyn till att kommissionen har yrkat att domstolen ska slå fast att det nationella mobilbetalningssystemet som regleras av lag nr CC och av regeringsdekret nr 356/2012 strider mot artikel 15.2 d och artikel 16.1 i direktiv 2006/123 nödvändigt att fastställa huruvida – såsom Ungern har gjort gällande – den aktuella mobilbetalningstjänsten kan betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

47 Direktiv 2006/123 innehåller nämligen, såsom även generaladvokaten har påpekat i sitt förslag till avgörande, specifika bestämmelser om när dessa bestämmelser ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, det vill säga dels artikel 15.4, dels artikel 17 i direktivet.

48 Medlemsstaterna har i fråga om tjänster av allmänt intresse enligt artikel 1 i protokoll nr 26 ett stort handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt.

49 Medlemsstaterna har således rätt att, med iakttagande av unionsrätten, bestämma omfattningen och organiseringen av sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse varvid de särskilt kan beakta mål för den egna nationella politiken. I detta avseende har medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och kommissionen kan endast ifrågasätta detta utrymme om det är fråga om uppenbara fel (dom av den 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco m.fl./kommissionen, C-66/16 P-C-69/16 P, EU:C:2017:999, punkterna 69 och 70).

50 Detta utrymme för skönsmässig bedömning har inom ramen för direktiv 2006/123 i synnerhet bekräftats av unionslagstiftaren i artikel 1.3 andra stycket i nämnda direktiv, i vilket följande föreskrivs: Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas frihet att i enlighet med unionsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, hur dessa tjänster bör organiseras och finansieras i enlighet med bestämmelserna om statligt stöd samt vilka särskilda krav de bör underställas.

51 Det följer av domstolens praxis att en tjänst kan vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse när tjänsten i fråga har ett ekonomiskt intresse av särskild karaktär i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, punkt 27, dom av den 18 juni 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punkt 45, dom av den 23 maj 2000 Sydhavnens Sten & grus, C-209/98, EU:C:2000:279, punkt 75, och dom av den 3 mars 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, punkterna 71 och 72).

52 Det preciseras vidare i skäl 70 i direktiv 2006/123 att en tjänst för att den ska kunna betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse måste tillhandahållas för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören.

53 Kommissionen har i detta hänseende hävdat att Ungern gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den definierade den aktuella mobilbetalningstjänsten som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Det kan emellertid konstateras att de uppgifter som denna institution stödjer sig på inte räcker för att finna att definitionen är orimlig.

54 Det ska påpekas att kommissionen i huvudsak har gjort gällande att dessa tjänster redan erbjöds av aktörer som var verksamma på marknaden före inrättandet av ett nationellt monopol på mobilbetalningstjänster. Kommissionen anser att nämnda marknad fungerade på ett tillfredsställande sätt även om den har medgett att det fanns vissa problem som bland annat berodde på att det inte fanns en standardiserad och driftkompatibel enhetlig plattform.

55 Endast den omständigheten att en tjänst, som av en medlemsstat har definierats som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, redan tillhandahålls av aktörer på den berörda marknaden räcker emellertid inte för att styrka att nämnda definition är behäftad med en uppenbart oriktig bedömning.

56 Den omständigheten att en tjänst redan tillhandahålls på marknaden på villkor som inte är tillfredsställande och som är oförenliga med det allmänintresse som fastställts av den berörda medlemsstaten kan nämligen motivera – vilket även kommissionen har betonat genom att hänvisa till punkt 48 i meddelandet från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 2012, s. 4) – att tjänsten ska betraktas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

57 Detta är särskilt fallet när en medlemsstat, inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, anser att marknaden inte uppfyller de mål om kontinuitet och tillgång till tjänsten som den har fastställt.

58 Ungern har i förevarande fall hävdat att det aktuella nationella mobilbetalningssystemet – som Ungern har definierat som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse – är avsett att avhjälpa att marknaden inte kan garantera en landsomfattande täckning av tjänsten på lika villkor för alla användare av den. Den omständigheten att hela landet täcks medför att hela den ungerska befolkningen har tillgång till mobilbetalningstjänsten oavsett om det är lönsamt att tillhandahålla tjänsten i den aktuella regionen. Systemet är dessutom avsett att garantera mobilbetalning för tjänster som har ett allmänt ekonomiskt intresse, såsom allmänna parkeringstjänster och kollektiv persontransport och bidrar därmed till att uppfylla ett allmänt ekonomiskt intresse.

59 Det kan i detta sammanhang konstateras att kommissionen har nöjt sig med att, i motsats till vad Ungern har hävdat, göra gällande att marknaden fungerade på ett tillfredsställande sätt och att den troligtvis hade fortsatt att utvecklas utan att för den skull inkomma med någon bevisning till stöd för dessa påståenden.

60 Domstolen finner under dessa förhållanden att kommissionen inte har lagt fram någon bevisning som kan styrka att nämnda medlemsstat gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den definierade den aktuella mobilbetalningstjänsten som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

61 När det i förevarande fall gäller tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 2006/123 är det således för det första, i fråga om etableringsfriheten nödvändigt att bedöma huruvida det berörda ungerska regelverket är förenligt med direktiv 2006/123 mot bakgrund av artikel 15.4 i det direktivet.

62 Det ska i detta hänseende emellertid preciseras att den bestämmelsen, i motsats till vad Ungern har hävdat, inte per automatik innebär att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte omfattas av artikel 15 i direktiv 2006/123. Det föreskrivs nämligen i artikel 15.4 att punkterna 1, 2 och 3 i samma artikel ska gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

63 Vad för det andra gäller friheten att tillhandahålla tjänster ska det påpekas att artikel 16 i direktiv 2006/123, i enlighet med artikel 17 led 1 i samma direktiv, inte ska tillämpas på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat. Det är därför nödvändigt att, såsom kommissionen har yrkat i andra hand, pröva det aktuella ungerska regelverket mot bakgrund av artikel 56 FEUF.

3. De anmärkningar som framställts

a) Parternas argument

64 Kommissionen anser att införandet och bibehållandet i kraft av det aktuella nationella mobilbetalningssystemet genom tillämpning av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 strider mot artikel 15.2 d i direktiv 2006/123 och artikel 56 FEUF.

65 Vad för det första gäller den inskränkande verkan av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 anser kommissionen att driften av det nationella mobilbetalningssystemet har blivit ett statligt monopol som inte gör det möjligt för andra leverantörer av mobilbetalning och mobiltelefoni att utöva sin verksamhet på den berörda marknaden. Införandet av detta system innebär således att tillträdet till grossistmarknaden för mobilbetalning hindras oavsett på vilket sätt tjänsten tillhandahålls.

66 Kommissionen har för det andra medgett att vissa av de argument som Ungern anfört under det administrativa förfarandet för att motivera införandet av det nationella mobilbetalningssystemet, vilka bland annat omfattar skyddet för konsumenter och tjänstemottagare, samt gott handelsskick och bedrägeribekämpning, kan anses vara tvingande skäl av allmänintresse. Kommissionen anser emellertid att dessa skäl inte kan motivera de inskränkningar som införts genom lag nr CC, eftersom de inte uppfyller kraven på nödvändighet och proportionalitet.

67 Kommissionen har för det tredje när det gäller frågan om nödvändighet och proportionalitet gjort gällande att den ungerska statens ingripande inte var nödvändigt. Enligt kommissionen är det nämligen inte styrkt att marknaden tidigare fungerade på ett otillfredsställande sätt såvitt avser både allmänna parkeringstjänster och upplåtande av allmän väg för trafik. Även om kommissionen inte har förnekat att standardisering medför vissa fördelar när det gäller mobilbetalningstjänsternas utbredning anser den emellertid att inrättandet av ett statligt monopol varken var det enda eller det bästa sättet att uppnå det målet.

68 Kommissionen anser dessutom att den ungerska statens ingripande är oproportionerligt. Andra mindre inskränkande åtgärder hade nämligen kunnat lösa de problem med marknadens funktion som Ungern har hänvisat till. Standardisering och driftkompatibilitet hade bland annat kunnat åstadkommas genom lagstiftning utan att den befintliga marknadsstrukturen hade behövt ändras. En ny statlig enhet hade likaså kunnat inrättas utan att den tilldelades några ensamrätter. Det hade enligt kommissionen även varit möjligt att införa ett koncessionssystem för driften av det aktuella nationella mobilbetalningssystemets plattform eller att endast skapa ett monopol under en begränsad tid.

69 Ungern har gjort gällande att artiklarna 49 och 56 FEUF inte är tillämpliga enligt artikel 106.2 FEUF. Det aktuella mobilbetalningssystemet är dessutom ett statligt monopol, vilket ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, och inte mot bakgrund av några andra bestämmelser i EUF-fördraget. För det fall att domstolen emellertid skulle finna att artiklarna 49 och 56 FEUF är tillämpliga, har Ungern gjort gällande att dessa båda bestämmelser inte har åsidosatts.

70 Reglerna för det nationella mobilbetalningssystemet är för det första inte diskriminerande, eftersom lag nr CC och regeringsdekret 356/2012 innehåller enhetliga bestämmelser för samtliga tjänsteleverantörer som befinner sig i jämförbara situationer. Ungern har i detta hänseende preciserat att det endast är möjligt att göra gällande att det förekommer diskriminering om företagen omfattas av olika regelverk beroende på deras ursprungsort eller den ort där de har sitt säte, eller beroende på om det rör sig om inhemska eller utländska företag.

71 De skäl som Ungern har anfört som mål och motivering för det aktuella nationella mobilbetalningssystemet, bland annat konsumentskydd, gott handelsskick och bedrägeribekämpning, har för det andra genom domstolens praxis fastställts vara tvingande skäl av allmänintresse.

72 Införandet och bibehållandet av det nationella mobilbetalningssystemet har för det tredje varit nödvändigt och det strider inte mot proportionalitetsprincipen.

73 Ungern har inledningsvis gjort gällande att den berörda marknaden före den 1 juli 2014 inte fungerade på ett tillfredsställande sätt. Täckningen var inte landsomfattande och det fanns varken någon driftkompatibilitet eller verksamhet som inbegrep drift av en plattform. Marknaden bestod således av fragmenterade och slutna system.

74 Ungern anser vidare att inrättandet av det nationella mobilbetalningssystemet stimulerar konkurrensen och gör det möjligt att erbjuda tillfredsställande tjänster.

75 Ungern har slutligen bestritt kommissionens argument om att de fragmenterade system som fanns tidigare kunde ha kommit att integreras med varandra till följd av de skyldigheter som införts genom regelverket, samarbete eller konkurrens på marknaden. Ungern har i detta sammanhang påpekat att detta påstående inte stöds av något exempel på internationell nivå. Nämnda medlemsstat har under alla omständigheter betonat att eftersom den berörda tjänsten omfattas av kommunernas behörighet, hade det varit nödvändigt att genomföra förfaranden för offentlig upphandling. Detta hade nämligen fått till följd dels att mobilbetalningssystem för parkeringstjänster endast hade införts på de platser där tjänsteleverantörerna kunde förvänta sig mer betydande intäkter, vilket hade lett till att det inte hade varit möjligt att garantera en landsomfattande täckning, dels att olika tjänsteleverantörer hade tilldelats kontrakten av olika kommuner, vilket skulle ha medfört en fullständig brist på driftkompatibilitet.

b) Domstolens bedömning

1) Anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 15.2 d i direktiv 2006/123

76 Det ska erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 15.1 första meningen i direktiv 2006/123 är skyldiga att undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i artikel 15.2 i nämnda direktiv och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren avseende icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet i artikel 15.3 i samma direktiv. Enligt artikel 15.1 andra meningen i direktivet ska medlemsstaterna anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren (dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 129).

77 Domstolen konstaterar för det första att begreppet ”krav” i artikel 15.2 i direktiv 2006/123, enligt artikel 4 led 7 i nämnda direktiv, bland annat avser ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2018, X och Visser, C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 119).

78 Bland de krav som ska bedömas återfinns bland annat, såsom även framgår av artikel 15.2 d i direktiv 2006/123, de krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga och som varken rör områden som omfattas av direktiv 2005/36 eller föreskrivs i andra unionsinstrument.

79 I förevarande fall kan det konstateras, vilket även kommissionen har gjort gällande, att det nationella mobilbetalningssystemet som regleras av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 utgör ett krav i den mening som avses i artikel 15.2 d i direktiv 2006/123. Det framgår nämligen att nämnda system endast ger Nemzeti Mobilfizetési Zrt. möjlighet att tillhandahålla mobilbetalningstjänster då det inrättats ett monopol till förmån för detta statliga företag trots att monopolet inte utgör ett krav rörande områden som omfattas av direktiv 2005/36 eller ett krav som föreskrivs i andra unionsinstrument.

80 Vad för det andra gäller de kumulativa villkor som räknas upp i artikel 15.3 i direktiv 2006/123, innebär dessa för det första att de berörda kraven inte får vara diskriminerande. Dessa krav får nämligen varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte. Kraven ska för det andra vara nödvändiga, det vill säga de ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. Kraven ska för det tredje vara proportionerliga, vilket innebär att de ska vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det ska inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

81 Det ska i detta sammanhang påpekas att det krav som införts genom lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 i förevarande fall inte uppfyller villkoret om att det inte ska finnas andra mindre begränsande åtgärder för att uppnå det eftersträvade målet.

82 Det ska nämligen påpekas att Ungern har medgett att det fanns andra åtgärder som var mindre begränsande och inskränkande för etableringsfriheten än de som följer av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012, för att uppnå de mål som åberopats av den ungerska regeringen. Ett exempel på detta är ett koncessionssystem som bygger på ett förfarande med fri konkurrens i stället för det monopol som tilldelats Nemzeti Mobilfizetési Zrt.

83 Eftersom villkoren i artikel 15.3 i direktiv 2006/123 är kumulativa, är detta konstaterande tillräckligt för att fastställa att denna bestämmelse har åsidosatts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkterna 69 och 90).

84 Det ska för det tredje påpekas att det följer av artikel 15.4 i direktiv 2006/123 att punkterna 1, 2 och 3 i nämnda artikel ska gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

85 Mot denna bakgrund ska artikel 15 tolkas så, att den inte utgör hinder för ett nationellt regelverk, genom vilket ett krav i den mening som avses i artikel 15.2 d införs, i den mån kravet är nödvändigt för att kunna fullgöra de särskilda uppgifter av allmänt intresse som är i fråga under ekonomiskt hållbara villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, punkt 76, och dom av den 8 mars 2017, Viasat Broadcasting UK/kommissionen, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punkt 29).

86 Även om den ungerska regeringen i detta hänseende har gjort gällande att den nationella mobilbetalningstjänst som regleras av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012 är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse har nämnda regering emellertid inte angett anledningen till att den ansåg att det var nödvändigt att skapa ett monopol genom att tilldela Nemzeti Mobilfizetési Zrt. ensamrätter för att fullgöra de särskilda uppgifter som krävs för att tillhandahålla den aktuella tjänsten trots att den regeringen har medgett att det fanns andra åtgärder som skulle ha kunnat vidtas för att fullgöra dessa uppgifter som var mindre inskränkande än att införa ett monopol. Detta medför att det är omöjligt för domstolen att ens göra en minsta kontroll.

87 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 15.2 d i direktiv 2006/123 ska godtas. Det är således inte nödvändigt att pröva anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 49 FEUF.

2) Anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 56 FEUF

88 Det ska för det första påpekas att det följer av fast rättspraxis att ett nationellt regelverk, såsom lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012, enligt vilket det föreskrivs en ensamrätt för en enda offentlig eller privat aktör, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 164 och där angiven rättspraxis).

89 En sådan inskränkning kan endast vara motiverad om den grundas på tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet av allmänintresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern, C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 166 och där angiven rättspraxis).

90 I detta hänseende, kan det av de skäl som angetts i punkt 82 ovan – utan att det är nödvändigt att pröva de skäl som den ungerska regeringen har anfört för att motivera inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av att Nemzeti Mobilfizetési Zrt. har fått ett monopol – konstateras att den berörda åtgärden under alla omständigheter synes vara oproportionerlig, eftersom det är utrett att det fanns andra åtgärder som var mindre begränsande och inskränkande för friheten att tillhandahålla tjänster än de som följer av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012, för att uppnå de eftersträvade målen.

91 När det gäller Ungerns argument om att inrättandet av det aktuella mobilbetalningssystemet enligt artikel 106.2 FEUF inte omfattas av artikel 56 FEUF, då det systemet utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, ska det påpekas att enligt artikel 106.2 FEUF ska företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

92 Det ankommer i detta hänseende enligt domstolens praxis på den medlemsstat som åberopar artikel 106.2 FEUF att visa att samtliga villkor för att tillämpa denna bestämmelse är uppfyllda (dom av den 29 april 2010, kommissionen/Tyskland, C-160/08, EU:C:2010:230, punkt 126 och där angiven rättspraxis).

93 Den ungerska regeringen har emellertid inte, såsom framgår av punkt 86 ovan, angett anledningen till att den ansåg att det var nödvändigt att skapa ett monopol genom att tilldela Nemzeti Mobilfizetési Zrt. ensamrätter för att fullgöra de särskilda uppgifter som krävs för att tillhandahålla den aktuella tjänsten trots att den regeringen har medgett att det fanns andra mindre inskränkande åtgärder än att införa ett monopol för att fullgöra dessa uppgifter.

94 Häranv följer att Ungerns argument som är grundat på artikel 106.2 FEUF inte kan godtas.

95 Vad för det andra gäller Ungerns argument att artikel 37 FEUF är tillämplig i förevarande fall räcker det att erinra om att den artikeln avser handel med varor och således inte kan omfatta ett monopol om tillhandahållande av tjänster, vilket inte påverkar varuhandeln mellan medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, punkt 10, och dom av den 4 maj 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, punkt 10).

96 Härav följer att talan ska bifallas såvitt avser anmärkningen om åsidosättande av artikel 56 FEUF.

97 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.2 d i direktiv 2006/123 och artikel 56 FEUF genom att införa och bibehålla det nationella mobilbetalningssystem som regleras av lag nr CC och regeringsdekret nr 356/2012.

98 Talan ska ogillas i övrigt.

IV. Rättegångskostnader

99 Enligt artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler ska vardera parten bära sina rättegångskostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionen och Ungern ömsom har tappat målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 15.2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden och artikel 56 FEUF genom att införa och bibehålla det nationella mobilbetalningssystem som regleras av nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény (Magyar Közlöny 2011/164) (lag nr CC/2011 om det nationella mobilbetalningssystemet) och av 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsdekret nr 356/2012 om genomförande av lagen om det nationella mobilbetalningssystemet).

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Europeiska kommissionen och Ungern ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter