ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

7 november 2018 *

„Niet-nakoming – Richtlijn 2006/123/EG – Artikelen 15 tot en met 17 – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Artikel 56 VWEU – Vrij verrichten van diensten – Nationaal systeem voor mobiel betalen – Monopolie”

In zaak C-171/17,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 5 april 2017,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Bottka en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, president van de Zevende kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, K. Jürimäe (rapporteur), C. Lycourgos, E. Juhász en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 maart 2018,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 juni 2018,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Hongarije, door het nationale systeem voor mobiel betalen dat is geregeld door de nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény (*Magyar Közlöny* 2011/164) (wet nr. CC van 2011 betreffende het nationale systeem voor

* Procestaal: Hongaars.

mobiel betalen; hierna: „wet nr. CC") en door 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsbesluit nr. 356/2012 tot uitvoering van de wet betreffende het nationale systeem voor mobiel betalen; hierna: „regeringsbesluit nr. 356/2012"), in te voeren en te handhaven, de krachtens artikel 15, lid 2, onder d), en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36) en, subsidiair, de krachtens de artikelen 49 en 56 VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

2 De overwegingen 8, 17, 70 en 72 van richtlijn 2006/123 luiden als volgt:

„(8) Het is passend dat de bepalingen van deze richtlijn betreffende de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten alleen van toepassing zijn voor zover de betrokken activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn, zodat zij de lidstaten niet verplichten diensten van algemeen economisch belang te liberaliseren of openbare inrichtingen die dergelijke diensten aanbieden te privatiseren, dan wel bestaande monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten op te heffen.

[…]

(17) Deze richtlijn is alleen van toepassing op diensten die om een economische tegenprestatie worden verricht. Diensten van algemeen belang vallen niet onder de definitie van artikel [57 VWEU] en vallen dus ook niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn. Diensten van algemeen economisch belang zijn diensten die om een economische tegenprestatie worden verricht en daarom binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen. Bepaalde diensten van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld op vervoersgebied, worden evenwel van de werkingssfeer van deze richtlijn uitgesloten, terwijl voor sommige andere diensten van algemeen economisch belang, bijvoorbeeld op het gebied van de postdiensten, wordt afgeweken van de bepaling over het vrij verrichten van diensten van deze richtlijn. […]

[…]

(70) In het kader van deze richtlijn en onverminderd artikel [14 VWEU], mogen diensten alleen als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd wanneer zij worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd. Deze toewijzing moet zijn geschied bij een of meer besluiten, waarvan de vorm door de betrokken lidstaat kan worden bepaald en die een nauwkeurige specificatie van de aard van de speciale taak moeten geven.

[…]

(72) Aan diensten van algemeen economisch belang zijn belangrijke taken in verband met sociale en territoriale samenhang toevertrouwd. De uitvoering van deze taken mag niet worden belemmerd als gevolg van het beoordelingsproces waarin deze richtlijn voorziet. Dit proces mag geen afbreuk doen aan de voor de uitvoering van deze taken noodzakelijke eisen, maar tegelijkertijd dienen ongerechtvaardigde beperkingen van de vrijheid van vestiging te worden aangepakt."

3 Artikel 1 van die richtlijn luidt:

„[…]

2. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de liberalisering van diensten van algemeen economisch belang die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op de privatisering van openbare dienstverrichtende entiteiten.

3. Deze richtlijn heeft geen betrekking op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies, noch op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de [Unierechtelijke] mededingingsvoorschriften vallen.

Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het [Unierecht] te bepalen wat zij als diensten van algemeen economisch belang beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd, in overeenstemming met de regels inzake staatssteun, en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen dienen te zijn.

[…]”

4 Artikel 2, lid 2, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

a) niet-economische diensten van algemeen belang;

[…]

i) activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel [51 VWEU];

[…]”

5 Het begrip „eis” wordt in artikel 4, punt 7, van dezelfde richtlijn omschreven als „elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of voortvloeiend uit de rechtspraak, de administratieve praktijk, de regels van beroepsorden of de collectieve regels van beroepsverenigingen of andere beroepsorganisaties, die deze in het kader van de hun toegekende juridische bevoegdheden hebben vastgesteld”.

6 Artikel 15 van richtlijn 2006/123, „Aan evaluatie onderworpen eisen”, bepaalt:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

[…]

d) eisen, niet zijnde eisen die betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder richtlijn 2005/36/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB 2005, L 255, blz. 22),] of die in andere instrumenten [van de Europese Unie] zijn behandeld, die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters;

[…]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

4. De leden 1, 2 en 3 zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

[…]"

7 Artikel 16, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten eerbiedigen het recht van dienstverrichters om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

De lidstaat waar de dienst wordt verricht, zorgt voor vrije toegang tot en vrije uitoefening van een dienstenactiviteit op zijn grondgebied.

De lidstaten maken de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk van de naleving van eisen die niet aan de volgende beginselen voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken."

8 Artikel 17, punt 1, van die richtlijn bepaalt dat artikel 16 niet van toepassing is op diensten van algemeen economisch belang (hierna: „DAEB") die in een andere lidstaat worden verricht, onder meer in de onder dit artikel 17, punt 1, genoemde sectoren.

B. Hongaars recht

1. Wet nr. CC

9 Wet nr. CC heeft het wettelijke kader voor diensten voor mobiel betalen met ingang van 1 april 2013 gewijzigd, zij het dat die wet pas bindende rechtsgevolgen had vanaf 2 juli 2014.

10 Artikel 1, onder d), van deze wet bepaalt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[…]

d) systeem voor mobiel betalen: elk systeem waarbij de klant de dienst koopt via een elektronisch verkoopsysteem waarvoor geen verbinding met een vast punt nodig is, met behulp van een telecommunicatiemiddel, digitaal toestel of ander IT-instrument."

11 Artikel 2 van die wet luidt:

„Bij de volgende diensten wordt geacht sprake te zijn van gecentraliseerde, mobiele verkoop:

a) de openbare parkeerdienst overeenkomstig de wet op het wegverkeer;

b) de verlening van toegang tot de openbare wegen voor verkeersdoeleinden tegen betaling van gebruiksrechten of tol;

c) de passagiersvervoerdienst die in de vorm van openbare dienstverlening wordt verricht door een dienstverrichter die grotendeels door de staat of een lokale overheid wordt gecontroleerd,

[…]

d) elke dienst die niet onder een van de categorieën onder punten a) tot en met c) valt en die in de vorm van openbare dienstverlening wordt verricht door een entiteit die grotendeels door de staat of een lokale overheid wordt gecontroleerd."

12 Artikel 3 van dezelfde wet bepaalt:

„(1) De dienstverrichter is verplicht om gecentraliseerde mobiele verkoopdiensten – met uitzondering van de in artikel 2, onder d) bedoelde dienst – te waarborgen via een systeem voor mobiel betalen.

(2) De dienstverrichter voldoet aan zijn verplichting krachtens lid 1, wanneer hij, gebruik maakt van het uniforme nationale systeem voor mobiel betalen (hierna: ‚nationaal systeem voor mobiel betalen') dat wordt geëxploiteerd door de door de overheid aangewezen entiteit (hierna: ‚nationale entiteit voor mobiele betalingen'), die

a) voor 100 % staatseigendom is, of

b) voor 100 % eigendom is van een entiteit die voor 100 % staatseigendom is.

(3) Indien de dienstverrichter de dienst als bedoeld in artikel 2, onder d), verkoopt via een systeem voor mobiel betalen, mag hij daarbij enkel gebruikmaken van het nationale systeem voor mobiel betalen.

(4) De exploitatie van het nationale systeem voor mobiel betalen is een openbare dienst waarover de minister van Informatica en de nationale entiteit voor mobiele betalingen onderling een overeenkomst van openbare dienstverlening sluiten.

(5) De exploitatie van het nationale systeem voor mobiel betalen is een exclusieve economische activiteit van de staat, die door de nationale entiteit voor mobiele betalingen wordt uitgevoerd zonder dat een concessieovereenkomst wordt gesloten.

[…]”

2. Regeringsbesluit nr. 356/2012

13 Regeringsbesluit nr. 356/2012, dat in werking is getreden op 1 april 2013, bevat de uitvoeringsbepalingen voor wet nr. CC.

14 Artikel 8 van dit decreet bepaalt:

„(1) Tenzij anders bepaald, komt het tarief dat de klant moet betalen als vergoeding voor het product voor mobiel betalen, overeen met het tarief dat de klant had moeten betalen indien hij de dienst buiten het nationale systeem voor mobiel betaleng om had gekocht. De dienstverrichter mag de verwerving van de dienst als product voor mobiel betalen stimuleren door kortingen.

(2) Naast het tarief voor het product voor mobiel betalen overeenkomstig lid 1, betaalt de klant aan de nationale entiteit voor mobiele betalingen een gemaksvergoeding, ter hoogte van het hieronder gespecificeerde bedrag:

a) 50 [Hongaarse] forint (HUF) per transactie in het kader van de verkoop van openbare parkeerplaatsen;

b) 50 [HUF] per transactie in het kader van de verkoop van het gebruiksrecht als bedoeld in artikel 33/A van wet I van 1988 op het wegverkeer;

[…]

(3) De nationale entiteit voor mobiele betalingen factureert de klant de gemaksvergoeding – indien de aankoop van de dienst waarop gecentraliseerde mobiele verkoop betrekking heeft, tot stand komt – tegelijk met het tarief voor de dienst waarop gecentraliseerde mobiele verkoop betrekking heeft.

[…]”

15 Artikel 24/A, lid 1, van dat decreet luidt:

„Naast het tarief voor het product voor mobiel betalen overeenkomstig artikel 8, lid 1, betaalt de wederverkoper de nationale entiteit voor mobiele betalingen een gemaksvergoeding voor de hieronder genoemde diensten, ter hoogte van het gespecificeerde bedrag:

a) 40 [HUF] per transactie in het kader van de verkoop van openbare parkeerplaatsen;

b) 0 [HUF] per transactie in het kader van de verkoop van het gebruiksrecht als bedoeld in artikel 33/A van wet I van 1988 op het wegverkeer;

c) 0 [HUF] per transactie in het kader van de verkoop van het recht van gebruik van wegen overeenkomstig de tolwet;

d) 0 [HUF] per transactie in het kader van de verkoop van kaartjes voor het openbaar vervoer;

e) 75 [HUF] per transactie in het kader van de diensten als bedoeld in artikel 2, onder d), van wet nr. CC.”

16 Artikel 31 van hetzelfde decreet betreft de wederverkoopvergoeding. Lid 1 daarvan luidt als volgt:

„De wederverkoopvergoeding wordt berekend op basis van het bedrag zonder btw van de overeenkomstig artikel 8, lid 1 door de klant te betalen vergoeding, en is vastgesteld op:

a) 10 % in het kader van de verkoop van openbare parkeerplaatsen;

b) 5 % in het kader van de verkoop van het recht van gebruik van wegen overeenkomstig artikel 33/A van wet I van 1988 op het wegverkeer;

c) 5 % in het kader van de verkoop van kaartjes voor het openbaar vervoer;

d) 5 % in het kader van de verkoop van het recht van gebruik van wegen overeenkomstig de tolwet."

II. Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

17 Na te hebben vastgesteld dat wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 ertoe zouden leiden dat een verplicht nationaal systeem voor mobiel betalen zou worden geëxploiteerd door één enkele onderneming die in staatshanden is, heeft de Commissie op 14 december 2012 EU Pilot-procedure nr. 4372/12/MARK ingeleid, in het kader waarvan zij Hongarije een verzoek om inlichtingen heeft toegezonden. De Hongaarse autoriteiten hebben op 22 februari 2013 op dat verzoek geantwoord.

18 Daar de Commissie dit antwoord ontoereikend achtte en van mening was dat Hongarije, door artikel 3, leden 2 tot en met 5, van wet nr. CC vast te stellen, de krachtens de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2006/123 en de artikelen 49 en 56 VWEU op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft zij die lidstaat op 21 november 2013 een aanmaningsbrief gestuurd.

19 Bij brief van 22 januari 2014 heeft Hongarije op deze aanmaningsbrief geantwoord. Hongarije heeft aangevoerd dat, ten eerste, de lidstaten over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken bij de omschrijving van DAEB's, die de Commissie slechts ter discussie kan stellen in geval van een kennelijke vergissing. Het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen is een DAEB, omdat het bepaalde specifieke kenmerken vertoont in vergelijking met gewone economische activiteiten, voor iedereen toegankelijk is en marktwerking alleen niet volstond voor een afdoende verrichting ervan. Dankzij een standaardisering die harmonisatie, individualisering en interoperabiliteit heeft gebracht, voldoet Hongarije ten tweede aan de eisen op het gebied van systemen voor mobiel betalen zoals die met name door de Commissie zijn vastgesteld in haar groenboek getiteld: „Naar een geïntegreerde Europese markt voor kaart-, internet- en mobiele betalingen" [COM(2011) 941 definitief]. Ten derde is het in het algemeen belang – en niet om economische redenen – dat deze lidstaat de diensten die via het betrokken platform worden aangeboden aan de mededinging heeft onttrokken. Mobiele betaling voor parkeerplaatsen is bovendien de enige betaalwijze die een berekening van de vergoeding overeenkomstig de werkelijke parkeertijd mogelijk maakt. Ten vierde hebben de particuliere dienstverrichters die deze dienst voorheen aanboden, geen enkel verlies geleden dat Hongarije zou moeten compenseren, aangezien zij als wederverkopers het nieuw ingevoerde platform en de bijhorende infrastructuur op dezelfde manier konden blijven exploiteren. Ten vijfde was het enkel via een nationaal centraal platform op basis van een exclusief recht mogelijk de klanten een uniforme en gewaarborgde dienst aan te bieden. Ten zesde voert Hongarije aan dat het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen functioneert als een dienstverrichtend monopolie. Krachtens artikel 1, lid 3, van richtlijn 2006/123 valt een dergelijk monopolie buiten de werkingssfeer van die richtlijn.

20 Op 11 juli 2014 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij haar standpunt zoals verwoord in de aanmaningsbrief handhaaft. Hongarije heeft bij brief van 19 september 2014 op dit met redenen omkleed advies geantwoord en in wezen de in zijn brief van 22 januari 2014 geformuleerde opmerkingen herhaald.

21 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van de Hongaarse autoriteiten, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

III. Beroep

A. Opmerkingen vooraf

22 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat Nemzeti Mobilfizetési Zrt., dat volledig eigendom is van Magyar Fejlesztési Bank en daardoor van de Hongaarse Staat, sinds 1 juli 2014 de exploitatie verzekert van het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen, waarvan het gebruik bij verschillende diensten verplicht is, te weten openbaar parkeren, de verlening van toegang tot de openbare wegen voor verkeersdoeleinden, het personenvervoer door een staatsbedrijf en de andere diensten die door een staatsentiteit worden aangeboden.

23 De Commissie zet uiteen dat wet nr. CC een nationaal monopolie voor diensten voor mobiele betalingen in het leven heeft geroepen, aangezien Nemzeti Mobilfizetési Zrt. over het exclusieve recht beschikt om overeenkomsten te sluiten met exploitanten van parkeerplaatsen en om het gebruiksrecht voor het wegennet te verkopen. Dit resulteert in een belemmering van de toegang tot de groothandelsmarkt voor mobiele betalingen, die voorheen openstond voor mededinging.

24 De Commissie stelt primair dat, vanwege dit beperkende karakter, wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 een nationaal systeem voor mobiel betalen tot stand brengen dat in strijd is met artikel 15, lid 2, onder d), en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123. Subsidiair stelt zij dat deze regelgeving in strijd is met de artikelen 49 en 56 VWEU.

B. Toepasselijke bepalingen

1. Argumenten van partijen

25 Wat betreft de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 verwerpt de Commissie het standpunt dat Hongarije tijdens de precontentieuze procedure heeft aangevoerd, volgens hetwelk het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen een DAEB is, die overeenkomstig artikel 1, leden 2 en 3, van die richtlijn niet binnen haar werkingssfeer valt.

26 Ten eerste sluit artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123, gelezen in samenhang met overweging 8, alleen reeds bestaande DAEB's en monopolies uit van de werkingssfeer van die richtlijn. Wet nr. CC heeft echter na de inwerkingtreding van voornoemde richtlijn een exclusief recht toegekend aan Nemzeti Mobilfizetési Zrt.

27 Ten tweede is de Commissie het niet eens met het standpunt van Hongarije dat de betrokken dienst kan worden gekwalificeerd als DAEB. Zelfs gesteld dat deze dienst aldus kan worden gekwalificeerd, is richtlijn 2006/123 niettemin toepasselijk, zoals blijkt uit het feit dat zij voorziet in een groot aantal waarborgen en uitzonderingen voor de DAEB's die binnen haar werkingssfeer vallen. Zo is volgens de Commissie artikel 16 van deze richtlijn krachtens artikel 17, punt 1, niet van toepassing op DAEB's die in een andere lidstaat worden verricht. Indien zou zijn vastgesteld dat een dienst als de onderhavige een DAEB is, blijft derhalve artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 erop van toepassing, evenals de artikelen 49 en 56 VWEU.

28 Ten derde voert de Commissie aan dat krachtens artikel 2, onder a) en i), van richtlijn 2006/123, „niet-economische diensten van algemeen belang" en „activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag" van de werkingssfeer van die richtlijn zijn uitgesloten. Hongarije heeft echter niet ontkend dat de betrokken dienst een economische activiteit vormt en is tevens niet van mening dat die dienst in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag wordt verricht.

29 Ten vierde betoogt de Commissie, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof, dat zelfs als de betrokken dienst om welke reden dan ook zou moeten worden uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123, de betrokken regeling desalniettemin de artikelen 49 en 56 VWEU moet eerbiedigen.

30 Hongarije betoogt dat noch richtlijn 2006/123, noch de artikelen 49 en 56 VWEU op de onderhavige zaak van toepassing zijn.

31 Ten eerste vormt de exploitatie van het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen immers een DAEB. Hongarije preciseert dienaangaande dat krachtens artikel 106, lid 2, VWEU, artikel 1 van Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, en artikel 1, lid 3, van richtlijn 2006/123, het definiëren van activiteiten die als DAEB's gelden, onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Hongarije herinnert er voorts aan, onder verwijzing naar bepaalde mededelingen van de Commissie op het gebied van staatssteun, dat voor het bestaan van een DAEB vereist is dat is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat de dienst in vergelijking met andere economische activiteiten specifieke kenmerken vertoont die erop duiden dat deze een DAEB betreft, dat de dienst voor eenieder toegankelijk is en dat marktwerking alleen niet zou leiden tot een bevredigende verrichting ervan.

32 Allereerst betwist de Commissie niet dat aan de tweede van deze voorwaarden is voldaan.

33 Wat vervolgens de eerste voorwaarde betreft, wijst Hongarije erop dat de betrokken dienst voor mobiele betalingen gekoppeld is aan het gebruik van openbare diensten, waarbij de staat ervoor verantwoordelijk is dat gebruikers er op uniforme, gemakkelijke, directe en betaalbare wijze toegang toe kunnen krijgen, ongeacht de plaats van gebruik. Het is dus om redenen van algemeen belang en niet om economische overwegingen dat Hongarije een nationaal systeem voor mobiel betalen heeft gecreëerd.

34 Hongarije voert tevens aan dat mobiele betaling van parkeergelden niet kan worden beschouwd als „gemaksdienst", zoals de Commissie aanvoert. Het is integendeel de enige oplossing waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de gebruikers, aangezien met die wijze van betaling het tarief kan worden berekend dat overeenkomt met de werkelijke parkeertijd. Hoe dan ook volgt uit het arrest van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie (T-289/03, EU:T:2008:29, punt 188), dat „luxeprestaties" kunnen worden gekwalificeerd als DAEB.

35 Tot slot, wat betreft de derde voorwaarde, voert Hongarije aan dat het oude systeem geen bevredigende marktwerking mogelijk maakte voor consumenten en wederverkopers, noch wat betreft de marktomstandigheden noch wat betreft de geografische dekking. Hongarije verklaart met name dat vóór de invoering van het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen 23 exploitanten van parkeerplaatsen geen mobiele betaling aanboden, wat betekent dat de stelling van de Commissie dat de grootste marktdeelnemer, EME Zrt., gedurende het jaar 2012 actief was op 90 % van de openbare parkeerterreinen onjuist is.

36 Het nationale systeem voor mobiel betalen is erop gericht de hiaten in de vroegere marktwerking op te vullen. Het heeft tot doel om een dekking van het gehele nationale grondgebied tot stand te brengen en een zo kosteneffectief en eenvormig mogelijk beheer van het technische platform door de

Hongaarse Staat te verzekeren. Het goed functioneren van een eenvormig en interoperabel systeem vereist een uniek platform dat enkel op gecentraliseerde wijze kan worden opgezet, aangezien exploitanten niet in staat zijn en er geen belang bij hebben om een dergelijk platform op te zetten.

37 Ten tweede, wat betreft de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 op een DAEB, merkt Hongarije op dat deze richtlijn enkel bepaalt dat de lidstaten niet verplicht zijn tot liberalisering van DAEB's. Die richtlijn bepaalt niet dat lidstaten niet verplicht zijn tot liberalisering van „bestaande" DAEB's. De door de Commissie op dit punt gevoerde argumentatie zou elke zin ontnemen aan het recht van lidstaten om DAEB's te creëren.

38 Hongarije handhaaft derhalve zijn standpunt dat overeenkomstig artikel 1, lid 2, van deze richtlijn de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde diensten niet binnen de werkingssfeer ervan vallen. Een andere reden waarom deze richtlijn niet toepasselijk is, is dat zij krachtens artikel 1, lid 3, geen betrekking heeft op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies.

39 Zelfs al zou richtlijn 2006/123 van toepassing zijn – aangezien het nationale systeem voor mobiel betalen een DAEB zou zijn – dient hoe dan ook overeenkomstig artikel 15, lid 4, van die richtlijn geen rekening te worden gehouden met het door de Commissie ingeroepen artikel 15, lid 2, onder d), aangezien de toepassing van die bepaling de vervulling van de aan dat nationale systeem toevertrouwde taak zou belemmeren.

2. Beoordeling door het Hof

40 Aangezien het beroep van de Commissie primair is gebaseerd op schending van bepalingen van richtlijn 2006/123 betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, dient eerst te worden gereageerd op het argument van Hongarije dat deze richtlijn overeenkomstig artikel 1, leden 2 en 3, in het onderhavige geval niet toepasselijk is, om vervolgens te kunnen nagaan of de artikelen 15 en 16 van die richtlijn van toepassing zijn op de aan de orde zijnde dienst voor mobiele betalingen.

a) Toepasbaarheid van richtlijn 2006/123

41 Richtlijn 2006/123 heeft volgens artikel 1, lid 2, geen betrekking op de liberalisering van DAEB's die voorbehouden zijn aan openbare of particuliere entiteiten, noch op de privatisering van dienstverrichtende openbare entiteiten. Tevens volgt uit artikel 1, lid 3, van deze richtlijn dat deze geen betrekking heeft op de afschaffing van dienstverrichtende monopolies noch op steunmaatregelen van de lidstaten die onder de Unierechtelijke mededingingsvoorschriften vallen.

42 In dit verband preciseert overweging 8 van richtlijn 2006/123 dat de bepalingen van die richtlijn alleen van toepassing zijn voor zover de betrokken activiteiten voor concurrentie opengesteld zijn, zodat zij de lidstaten niet verplichten DAEB's te liberaliseren of openbare inrichtingen die dergelijke diensten aanbieden te privatiseren, dan wel bestaande monopolies voor andere activiteiten of bepaalde distributiediensten op te heffen.

43 Hieruit volgt dat, zoals aangevoerd door de Commissie, artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123 er enkel op gericht is DAEB's die zijn voorbehouden aan openbare of particuliere entiteiten, of monopolies die, anders dan die welke zijn ingesteld bij wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012, bestonden op de datum waarop deze richtlijn in werking is getreden, uit te sluiten van de werkingssfeer van die richtlijn.

44 Bovendien sluit artikel 2, lid 2, onder a) en i), van richtlijn 2006/123 niet-economische diensten van algemeen belang en activiteiten in het kader van de ter uitoefening van het openbaar gezag weliswaar uit van de werkingssfeer ervan, doch staat vast dat de betrokken dienst in geen van die categorieën valt.

45 Bijgevolg dienen de argumenten van Hongarije die erop berusten dat wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 krachtens artikel 1, leden 2 en 3, van richtlijn 2006/123 buiten de werkingssfeer van die richtlijn vallen, te worden afgewezen.

b) Toepasbaarheid van de artikelen 15 en 16 van richtlijn 2006/123

46 Daar de Commissie het Hof verzoekt vast te stellen dat het nationale systeem voor mobiel betalen van wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 in strijd is met artikel 15, lid 2, onder d), en artikel 16, lid 1, van richtlijn 2006/123, moet worden nagegaan of de betrokken dienst voor mobiele betalingen – zoals Hongarije aanvoert – kan worden gekwalificeerd als DAEB.

47 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bevat richtlijn 2006/123 immers specifieke bepalingen betreffende de toepassing van die bepalingen op DAEB's, te weten artikel 15, lid 4, en artikel 17.

48 Krachtens artikel 1 van Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, beschikken de lidstaten over een ruime discretionaire bevoegdheid om DAEB's te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers.

49 De lidstaten hebben aldus het recht om, met inachtneming van het Unierecht, de omvang en de organisatie van hun DAEB's te omschrijven, waarbij zij in het bijzonder rekening kunnen houden met doelstellingen van hun nationale beleid. De lidstaten beschikken in dit verband over een ruime beoordelingsbevoegdheid, die de Commissie slechts in geval van een kennelijke fout ter discussie kan stellen (arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e.a./Commissie, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, punten 69 en 70).

50 In het kader van richtlijn 2006/123 is deze beoordelingsbevoegdheid door de Uniewetgever in het bijzonder bevestigd in artikel 1, lid 3, tweede alinea, van die richtlijn, dat bepaalt dat deze richtlijn geen afbreuk doet aan de vrijheid van de lidstaten om in overeenstemming met het Unierecht vast te stellen wat zij als DAEB's beschouwen, hoe deze diensten moeten worden georganiseerd en gefinancierd, in overeenstemming met de regels inzake staatssteun, en aan welke bijzondere verplichtingen zij onderworpen zijn.

51 Volgens de rechtspraak van het Hof kan een activiteit van algemeen economisch belang zijn wanneer deze zich van andere economische activiteiten onderscheidt (zie in die zin arresten van 10 december 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, punt 27; 18 juni 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, punt 45; 23 mei 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, punt 75, en 3 maart 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, punten 71 en 72).

52 Bovendien preciseert overweging 70 van richtlijn 2006/123 dat, om te kunnen worden gekwalificeerd als DAEB, een dienst moet worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd.

53 In dit verband voert de Commissie aan dat Hongarije een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door de betrokken dienst voor mobiele betalingen als een DAEB te kwalificeren. Evenwel moet worden vastgesteld dat de elementen waarop deze instelling zich baseert niet afdoende zijn om die kwalificatie onaannemelijk te maken.

54 Opgemerkt zij dat de Commissie in essentie betoogt dat voordat een nationaal monopolie van de diensten voor mobiele betalingen werd opgezet, deze diensten reeds door op de markt actieve marktdeelnemers werden aangeboden. Zij meent dat deze markt op afdoende wijze functioneerde, maar erkent dat er bepaalde problemen bestonden, met name het ontbreken van een gestandaardiseerd en interoperabel uniform platform.

55 De enkele omstandigheid dat een door een lidstaat als DAEB gekwalificeerde dienst reeds door op de betrokken markt actieve marktdeelnemers werd aangeboden, volstaat echter niet om aan te tonen dat die kwalificatie berust op een kennelijke beoordelingsfout.

56 Zoals de Commissie zelf benadrukt onder verwijzing naar punt 48 van haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels van de Europese Unie op voor het verrichten van diensten van algemeen economisch belang verleende compensatie (PB 2012, C 8, blz. 4), kan het gerechtvaardigd zijn om een dienst als DAEB te kwalificeren wanneer deze weliswaar reeds op de markt wordt aangeboden, maar op een ontoereikende wijze die onverenigbaar is met het algemeen belang, zoals omschreven door de betrokken lidstaat.

57 Dit is met name het geval wanneer deze lidstaat in het kader van de hem toekomende beoordelingsmarge meent dat de markt niet in staat is te beantwoorden aan de door hem omschreven doeleinden van continuïteit en toegang tot de dienst.

58 In het onderhavige geval betoogt Hongarije dat het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen, dat hij als DAEB kwalificeert, ertoe strekt een oplossing te bieden voor het onvermogen van de markt om te garanderen dat die dienst op het gehele nationale grondgebied onder uniforme voorwaarden voor alle gebruikers van deze dienst wordt aangeboden. Door het gehele nationale grondgebied te bestrijken wordt de mobiele betalingsdienst toegankelijk voor de gehele Hongaarse bevolking, ongeacht of in de regio die wordt bediend, winst wordt behaald. Bovendien beoogt dit systeem de mobiele betaling te garanderen van diensten van algemeen economisch belang, zoals openbare parkeerplaatsen en openbaar personenvervoer, en draagt het er dus aan toe dat een algemeen economisch belang wordt gediend.

59 In dit verband moet worden vastgesteld dat de Commissie zich beperkt tot de opmerking dat, anders dan Hongarije stelt, deze markt op afdoende wijze functioneerde en zich waarschijnlijk verder zou hebben kunnen ontwikkelen, zonder evenwel gegevens tot staving van deze beweringen te verstrekken.

60 Bijgevolg heeft de Commissie geen enkel gegeven aangevoerd waarmee kan worden bewezen dat Hongarije een kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door voornoemde dienst voor mobiele betalingen als DAEB te kwalificeren.

61 Derhalve dient voor de toepassing, in het onderhavige geval, van de bepalingen van richtlijn 2006/123 te worden vastgesteld, ten eerste, wat de vrijheid van vestiging betreft, dat de vraag of de Hongaarse regelgeving voldoet aan richtlijn 2006/123 moet worden onderzocht in het licht van artikel 15, lid 4, van die richtlijn.

62 In dit verband moet echter worden gepreciseerd dat deze bepaling, anders dan Hongarije stelt, DAEB's niet automatisch uitsluit van de werkingssfeer van artikel 15 van richtlijn 2006/123. Artikel 15, lid 4, bepaalt immers dat de leden 1, 2 en 3 ervan alleen van toepassing zijn op wetgeving op het gebied van DAEB's voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

63 Wat, ten tweede, het vrij verrichten van diensten betreft, moet erop worden gewezen dat overeenkomstig artikel 17, punt 1, van richtlijn 2006/123, artikel 16 ervan niet van toepassing is op DAEB's die in een andere lidstaat worden verricht. Bijgevolg dient de betrokken Hongaarse regelgeving te worden onderzocht in het licht van artikel 56 VWEU, zoals de Commissie subsidiair heeft verzocht.

3. Aangevoerde grieven

a) Argumenten van partijen

64 De Commissie meent dat het opzetten en in stand houden van het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen overeenkomstig wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012, in strijd is met artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 en artikel 56 VWEU.

65 Wat ten eerste de beperkende werking van wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 betreft, meent de Commissie dat de exploitatie van dit nationale systeem voor mobiel betalen een staatsmonopolie is geworden, waardoor wordt uitgesloten dat andere aanbieders van mobiele betalingen en mobiele telefonie hun activiteiten op de betrokken markt kunnen uitoefenen. Het opzetten van dit systeem belemmert dus de toegang tot de groothandelsmarkt voor mobiele betalingen, ongeacht de wijze waarop die diensten worden verricht.

66 Ten tweede erkent de Commissie dat bepaalde door Hongarije tijdens de precontentieuze procedure aangevoerde elementen ter rechtvaardiging van het nationale systeem voor mobiel betalen, met name de bescherming van consumenten en afnemers van diensten evenals de eerlijkheid van handelstransacties en de bestrijding van fraude, kunnen worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang. Volgens de Commissie zijn deze argumenten echter niet van dien aard dat zij de door wet nr. CC ingevoerde beperkingen rechtvaardigen, omdat zij niet voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid.

67 Ten derde, wat betreft de noodzakelijkheid en evenredigheid, voert de Commissie aan dat de interventie van de Hongaarse Staat niet noodzakelijk was. Het is immers niet aangetoond dat de markt op het gebied van openbaar parkeren en de verlening van toegang tot de openbare wegen voor verkeersdoeleinden voorheen niet naar behoren functioneerde. Hoewel de Commissie erkent dat standaardisering bepaalde voordelen kan bieden voor de uitbreiding van deze diensten voor mobiele betalingen, meent zij desalniettemin dat het scheppen van een staatsmonopolie niet de enige noch de beste manier was om dat doel te bereiken.

68 Bovendien meent de Commissie dat de interventie van de Hongaarse Staat onevenredig is. De door de Hongaarse autoriteiten geïdentificeerde problemen met het functioneren van de markt hadden immers middels andere minder restrictieve maatregelen kunnen worden verholpen. Zo hadden met name standaardisering en interoperabiliteit kunnen worden bereikt door middel van wetgeving, zonder afbreuk te doen aan de bestaande marktstructuur. Ook had er een nieuwe overheidsinstelling kunnen worden opgericht, zonder daar exclusieve rechten aan toe te kennen. Het was tevens mogelijk geweest om een systeem van concessies voor de exploitatie van het betrokken nationale systeem voor mobiel betalen op te zetten, dan wel een tijdelijk monopolie te creëren.

69 Hongarije betoogt dat overeenkomstig artikel 106, lid 2, VWEU, de artikelen 49 en 56 VWEU niet van toepassing zijn. Bovendien is het betrokken systeem voor mobiel betalen een staatsmonopolie, dat moet worden beoordeeld op grond van artikel 37 VWEU en niet op grond van andere bepalingen van het VWEU. Ingeval het Hof toch oordeelt dat de artikelen 49 en 56 VWEU van toepassing zijn, betoogt Hongarije dat die bepalingen niet zijn geschonden.

70 Ten eerste zijn de regels betreffende het nationale systeem voor mobiel betalen namelijk niet discriminerend, aangezien wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 uniforme regels bevatten voor alle dienstverrichters die zich in een vergelijkbare situatie bevinden. Hongarije preciseert in dit verband dat het bestaan van discriminatie alleen kan worden opgeworpen indien bedrijven worden onderworpen aan verschillende regelingen op grond van hun plaats van herkomst of vestiging, of op grond van hun binnenlandse dan wel buitenlandse herkomst.

71 Ten tweede worden de argumenten die Hongarije heeft aangevoerd betreffende het doel en de rechtvaardiging van het nationale systeem voor mobiel betalen, met name de bescherming van consumenten en de eerlijkheid van handelstransacties of de bestrijding van fraude, door de rechtspraak van het Hof erkend als dwingende redenen van algemeen belang.

72 Ten derde zijn de invoering en handhaving van voornoemd nationaal systeem voor mobiel betalen noodzakelijk en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

73 Allereerst voert Hongarije aan dat vóór 1 juli 2014 de betrokken markt niet naar behoren functioneerde. Er bestond geen dekking voor het gehele nationale grondgebied en er was geen sprake van interoperabiliteit, noch van exploitatie in de vorm van een platform. De markt bestond aldus uit gefragmenteerde en gesloten systemen.

74 Verder kan de invoering van dit nationale systeem voor mobiel betalen volgens Hongarije de concurrentie stimuleren en een bevredigende dienstverrichting mogelijk maken.

75 Tot slot verwerpt Hongarije het argument van de Commissie dat de reeds bestaande gefragmenteerde systemen konden worden geïntegreerd door verplichtingen op basis van regelgeving, door samenwerking of door de mededinging op de markt, omdat deze aanname volgens Hongarije niet wordt gestaafd door enig voorbeeld op internationaal niveau. In ieder geval benadrukt Hongarije dat, aangezien de betrokken dienst onder de lokale overheden viel, gebruik zou moeten worden gemaakt van aanbestedingsprocedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten. Dit zou tot gevolg hebben, ten eerste, dat het systeem voor mobiel betalen voor parkeren enkel zou worden ingevoerd op plaatsen waar de dienstverrichter aanzienlijke inkomsten kon verwachten, waardoor er geen dekking voor het gehele nationale grondgebied zou kunnen worden gewaarborgd, en, ten tweede, dat opdrachten door verschillende lokale overheden zouden worden gegund aan verschillende aanbieders, wat tot een totale afwezigheid van interoperabiliteit zou hebben geleid.

b) Beoordeling door het Hof

1) Schending van artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123

76 Krachtens artikel 15, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2006/123 dienen de lidstaten te onderzoeken of in hun rechtsstelsel één of meer van de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en in voorkomend geval erop toe te zien dat deze verenigbaar zijn met de in artikel 15, lid 3, bedoelde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Volgens artikel 15, lid 1, tweede volzin, van dezelfde richtlijn dienen de lidstaten hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen (arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 129).

77 In de eerste plaats moet het begrip „eis” van artikel 15, lid 2, van richtlijn 2006/123, overeenkomstig artikel 4, punt 7, van die richtlijn aldus worden verstaan dat daaronder onder meer valt „elke verplichting, verbodsbepaling, voorwaarde of beperking uit hoofde van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten” (zie in die zin arrest van 30 januari 2018, X en Visser, C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 119).

78 Zoals volgt uit artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 vallen onder de eisen die aldus moeten worden beoordeeld met name die welke de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters en die geen betrekking hebben op aangelegenheden die vallen onder richtlijn 2005/36 of die in andere instrumenten van de Unie zijn behandeld.

79 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie stelt, het nationale systeem voor mobiel betalen dat wordt geregeld door wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 een eis vormt in de zin van artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123. Het staat immers vast dat dit systeem de toegang tot het verrichten van diensten voor mobiele betalingen voorbehoudt aan Nemzeti Mobilfizetési Zrt., door ten gunste van dat overheidsbedrijf een monopolie in te stellen, zonder dat dit monopolie een eis vormt met betrekking tot aangelegenheden die onder richtlijn 2005/36 vallen of een eis die in andere instrumenten van de Unie is behandeld.

80 In de tweede plaats betreffen de cumulatieve voorwaarden van artikel 15, lid 3, van deze richtlijn, ten eerste, het niet-discriminerende karakter van de betrokken eisen, die geen direct of indirect onderscheid mogen maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, naar de plaats van hun statutaire zetel, ten tweede, de noodzakelijkheid ervan, dat wil zeggen dat de eisen gerechtvaardigd moeten zijn door een dwingende reden van algemeen belang, en, ten derde, de evenredigheid ervan, die inhoudt dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken en niet verder mogen gaan dan nodig is om dat doel te bereiken, en dat dit doel niet met andere, minder beperkende maatregelen mag kunnen worden bereikt.

81 In dit verband dient te worden vastgesteld dat in het onderhavige geval het in wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 neergelegde vereiste niet voldoet aan de voorwaarde dat het nagestreefde doel niet met minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

82 Hongarije heeft immers erkend dat er maatregelen bestaan die minder belastend zijn en de vrijheid van vestiging minder beperken dan die welke voortvloeien uit wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012, en waarmee de door de Hongaarse regering aangevoerde doelstellingen kunnen worden bereikt, zoals een systeem van concessies gebaseerd op een procedure die openstaat voor mededinging in plaats van het aan Nemzeti Mobilfizetési Zrt. verstrekte monopolie.

83 Aangezien de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2006/123 cumulatief zijn, volstaat deze vaststelling om aan te tonen dat die bepaling niet in acht is genomen (zie in die zin arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punten 69 en 90).

84 In de derde plaats zijn krachtens artikel 15, lid 4, van richtlijn 2006/123, de leden 1, 2 en 3 ervan alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van DAEB's voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

85 Artikel 15 moet derhalve in die zin worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling die een eis oplegt, in de zin van lid 2, onder d), ervan, voor zover deze eis noodzakelijk is voor de uitoefening, onder economisch haalbare voorwaarden, van de bijzondere taak van de betrokken openbare dienst (zie in die zin arresten van 3 maart 2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, punt 76, en 8 maart 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissie, C-660/15 P, EU:C:2017:178, punt 29).

86 Hoewel de Hongaarse regering zich beroept op het feit dat de nationale dienst voor mobiele betalingen van wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012 een DAEB vormt, heeft die regering niet aangegeven waarom zij meent dat de bijzondere taak waarmee deze dienst is belast alleen kan worden vervuld middels het opzetten van een monopolie waarbij exclusieve rechten worden verleend aan Nemzeti

Mobilfizetési Zrt., terwijl zij heeft erkend dat er ter vervulling van die taak minder beperkende maatregelen dan de instelling van dit monopolie bestaan, waardoor een – zelfs marginale – toetsing door het Hof onmogelijk is gemaakt.

87 Gelet op het voorgaande moet de grief inzake schending van artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 worden aanvaard. Dientengevolge hoeft de grief inzake schending van artikel 49 VWEU niet te worden onderzocht.

2) Grief inzake schending van artikel 56 VWEU

88 In de eerste plaats is het vaste rechtspraak dat een nationale regeling, zoals wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012, die de uitoefening van een economische activiteit onderwerpt aan een exclusiviteitsregeling ten gunste van één enkele publieke of particuliere marktdeelnemer, een beperking van zowel de vrijheid van dienstverrichting als de vrijheid van vestiging vormt (zie in die zin arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 164 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 Deze beperking kan alleen worden gerechtvaardigd indien er sprake is van dwingende redenen van algemeen belang en die beperking dienstig is ter bereiking van het ermee beoogde doel van algemeen belang en niet verder gaat dan daarvoor noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije, C-179/14, EU:C:2016:108, punt 166 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de door de Hongaarse regering aangevoerde redenen ter rechtvaardiging van de beperking van de vrijheid van dienstverrichting als gevolg van het verlenen van een monopolie aan Nemzeti Mobilfizetési Zrt., dient in dit verband om de in punt 82 van het onderhavige arrest genoemde redenen te worden vastgesteld dat de betrokken maatregel hoe dan ook onevenredig is, aangezien vaststaat dat er maatregelen tot verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen bestaan die minder belastend zijn en de vrijheid van vestiging minder beperken dan die welke voortvloeien uit wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012.

91 Wat betreft het argument van Hongarije dat krachtens artikel 106, lid 2, VWEU, het opzetten van het betrokken systeem voor mobiel betalen onder artikel 56 VWEU valt omdat dit systeem een DAEB vormt, dient in herinnering te worden gebracht dat, krachtens artikel 106, lid 2, VWEU, ondernemingen die belast zijn met het beheer van DAEB's onder de regels van de Verdragen vallen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.

92 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof dient in dit verband de lidstaat die zich op artikel 106, lid 2, VWEU beroept, aan te tonen dat aan al de voorwaarden voor de toepassing van dat artikel is voldaan (arrest van 29 april 2010, Commissie/Duitsland, C-160/08, EU:C:2010:230, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Zoals reeds opgemerkt in punt 86 van het onderhavige arrest, heeft de Hongaarse regering niet aangegeven waarom zij meent dat de bijzondere taak waarmee de betrokken dienst is belast alleen kan worden vervuld middels het opzetten van een monopolie waarbij exclusieve rechten worden verleend aan Nemzeti Mobilfizetési Zrt., terwijl zij heeft erkend dat er ter vervulling van die taak minder beperkende maatregelen dan de instelling van dit monopolie bestaan.

94 Bijgevolg moet de op artikel 106, lid 2, VWEU gebaseerde argumentatie van Hongarije van de hand worden gewezen.

95 In de tweede plaats, wat betreft het argument van Hongarije inzake de toepasselijkheid in casu van artikel 37 VWEU, volstaat het eraan te herinneren dat dit artikel betrekking heeft op het goederenverkeer en dus niet op een monopolie voor het verrichten van diensten die geen invloed heeft op het goederenverkeer tussen de lidstaten (zie in die zin arresten van 30 april 1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, punt 10, en 4 mei 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, punt 10).

96 Uit het voorgaande volgt dat de grief inzake schending van artikel 56 VWEU moet worden aanvaard.

97 Gelet op al het voorgaande moet worden vastgesteld dat Hongarije, door het nationale systeem voor mobiel betalen dat is geregeld door wet nr. CC en regeringsbesluit nr. 356/2012, in te voeren en te handhaven, de krachtens artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 en artikel 56 VWEU op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

98 Het beroep moet worden verworpen voor het overige.

IV. Kosten

99 Krachtens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof draagt elke partij haar eigen kosten, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie en Hongarije elk op een of meer punten in het ongelijk zijn gesteld, moet worden beslist dat zij hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

1) **Door het nationale systeem voor mobiel betalen dat is geregeld door de nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény (wet nr. CC van 2011 betreffende het nationale systeem voor mobiel betalen) en door 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (regeringsbesluit nr. 356/2012 tot uitvoering van de wet betreffende het nationale systeem voor mobiel betalen), in te voeren en te handhaven, is Hongarije de krachtens artikel 15, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt en artikel 56 VWEU op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

3) **De Europese Commissie en Hongarije dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen