Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2018 *

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Direktiivi 2006/123/EY – 15–17 artikla – SEUT 49 artikla – Sijoittautumisvapaus – SEUT 56 artikla – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Kansallinen mobiilimaksujärjestelmä – Monopoli

Asiassa C-171/17,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 5.4.2017,

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Bottka ja H. Tserepa-Lacombe,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehinään M. Z. Fehér ja G. Koós,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: seitsemännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit K. Jürimäe (esittelevä tuomari), C. Lycourgos, E. Juhász ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.3.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.6.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kannekirjelmällään Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkarin tasavalta ei ole noudattanut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

ja 16 artiklan 1 kohdan ja toissijaisesti SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa kansallisen mobiilimaksujärjestelmän, jota säännellään kansallisesta mobiilimaksujärjestelmästä annetulla lailla nro CC vuodelta 2011 (nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény; Magyar Közlöny 2011/164; jäljempänä laki nro CC) ja kansallisesta mobiilimaksujärjestelmästä annetun lain täytäntöönpanosta annetulla hallituksen asetuksella nro 356/2012 (356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról; jäljempänä hallituksen asetus nro 356/2012).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

2 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 8, 17, 70 ja 72 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Tämän direktiivin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja eikä yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä myöskään poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta.

– –

(17) Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan taloudellista vastiketta vastaan suoritettavat palvelut. Yleishyödylliset palvelut eivät kuulu [SEUT 57] artiklassa vahvistetun määritelmän piiriin, eikä niihin näin ollen sovelleta tätä direktiiviä. Yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ovat taloudellista vastiketta vastaan suoritettavia palveluja ja kuuluvat siksi tämän direktiivin soveltamisalaan. Tietyt yleistä taloudellista etua koskevat palvelut esimerkiksi liikenteen alalla jäävät kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, eikä tässä direktiivissä esitettyä palvelujen tarjoamisen vapautta sovelleta tiettyihin muihin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin, joita saattaa olla esimerkiksi postipalvelujen alalla. – –

– –

(70) Tätä direktiiviä sovellettaessa ja rajoittamatta [SEUT 14] artiklan soveltamista palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevina palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi. Toimeksianto olisi tehtävä yhdellä tai useammalla säädöksellä, joiden muodosta kyseinen jäsenvaltio päättää, ja siinä olisi määriteltävä erityistehtävän täsmällinen luonne.

– –

(72) Yleistä taloudellista etua koskeville palveluille osoitetaan tärkeitä tehtäviä, jotka liittyvät sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Tässä direktiivissä säädetty arviointiprosessi ei saa haitata näiden tehtävien suorittamista. Kyseinen prosessi ei saa vaikuttaa tällaisten tehtävien suorittamista koskeviin tarpeellisiin vaatimuksiin, mutta samalla olisi puututtava sijoittautumisvapauden perusteettomiin rajoituksiin.”

3 Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”– –

2. Tässä direktiivissä ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä.

3. Tässä direktiivissä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat [unionin] kilpailusäännöt.

Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen [unionin] oikeuden mukaisesti määritellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

– –”

4 Mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

– –

i) toiminta, joka liittyy [SEUT 51] artiklassa tarkoitettuun julkisen vallan käyttöön;

– –”

5 Saman direktiivin 4 artiklan 7 alakohdan mukaan vaatimuksen käsitteellä tarkoitetaan ”velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä, ammattialasäännöistä tai ammattijärjestöjen tai muiden ammatillisten organisaatioiden yhteisistä säännöistä, jotka ne ovat vahvistaneet itsemääräämisoikeutensa puitteissa – –”.

6 Direktiivin 2006/123 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Arvioitavat vaatimukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

– –

d) muut kuin [ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2005/36/EY [(EUVL 2005, L 255, s. 22)] soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevat tai muissa [unionin] säädöksissä asetetut vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi;

– –

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.”

4. Edellä olevia 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

– –”

7 Kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

Jäsenvaltion, jossa palvelu tarjotaan, on varmistettava, että palvelutoiminta voidaan aloittaa ja sitä voidaan harjoittaa jäsenvaltion alueella vapaasti.

Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.”

8 Mainitun direktiivin 17 artiklan 1 alakohdassa säädetään, että kyseisen direktiivin 16 artiklaa ei sovelleta toisessa jäsenvaltiossa tarjottaviin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin muun muassa kyseisen 17 artiklan 1 alakohdassa mainituilla aloilla.

B Unkarin oikeus

1. Laki nro CC

9 Lailla nro CC muutettiin mobiilimaksupalveluihin sovellettavaa oikeudellista järjestelmää 1.4.2013 alkaen, vaikkakin sen velvoittavat vaikutukset alkoivat vasta 2.7.2014.

10 Tämän lain 1 §:n d kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa tarkoitetaan

– –

d) mobiilimaksujärjestelmällä: mitä tahansa järjestelmää, jossa asiakas ostaa televiestintävälineellä, digitaalisella laitteella tai muulla tietoteknisellä laitteella palvelun sellaisen sähköisen kaupankäynnin järjestelmän välityksellä, joka on käytettävissä ilman yhteyttä kiinteään paikkaan.”

11 Kyseisen lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Keskitetyn mobiilikaupankäynnin kohteena olevana palveluna on pidettävä

a) julkista pysäköintipalvelua, josta säädetään tieliikennelaissa

b) tieverkon tarjoamista liikennöitäväksi käyttö- tai tiemaksua vastaan

c) matkustajien kuljetuspalvelua, jota tarjoaa pääosin valtion tai paikallisviranomaisen määräysvallassa oleva palveluntarjoaja julkisena palveluna

– –

d) mitä tahansa palvelua, joka ei kuulu edellä a, b ja c kohdassa lueteltuihin ryhmiin ja jonka suorittaa pääosin valtion tai paikallisviranomaisen määräysvallassa oleva elin julkisena palveluna.”

12 Saman lain 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Palveluntarjoaja on velvollinen huolehtimaan keskitetyn mobiilikaupankäynnin kohteena olevan palvelun markkinoinnista – edellä 2 §:n d kohdassa tarkoitettua palvelua lukuun ottamatta – mobiilimaksujärjestelmän välityksellä.

(2) Palveluntarjoaja täyttää sille 1 momentin nojalla kuuluvan velvoitteen, kun

a) se on 100-prosenttisesti valtion omistuksessa tai kun

b) se on 100-prosenttisesti sellaisen elimen omistuksessa, joka on itse 100-prosenttisesti valtion omistuksessa,

turvautumalla yhdenmukaiseen kansalliseen järjestelmään (jäljempänä kansallinen mobiilimaksujärjestelmä), jota hallinnoi hallituksen nimeämä elin (jäljempänä kansallinen mobiilimaksuelin).

(3) Jos palveluntarjoaja markkinoi 2 §:n d kohdassa tarkoitettua palvelua mobiilimaksujärjestelmän välityksellä, se voi markkinoida palvelua vain kansallisen mobiilimaksujärjestelmän välityksellä.

(4) Kansallisen mobiilimaksujärjestelmän hyödyntäminen on julkinen palvelu, jonka osalta tietotekniikasta vastaava ministeri ja kansallinen mobiilimaksuelin tekevät keskenään julkista palvelua koskevan sopimuksen.

(5) Kansallisen mobiilimaksujärjestelmän hyödyntäminen on yksinomaisesti valtiolle kuuluvaa taloudellista toimintaa, jota hoitaa kansallinen mobiilimaksuelin ilman konsessiosopimusta.

– –”

2. Hallituksen asetus nro 356/2012

13 Hallituksen asetus nro 356/2012 tuli voimaan 1.4.2013 ja sisältää lain nro CC täytäntöönpanosäännökset.

14 Kyseisen asetuksen 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ellei toisin säädetä, maksu, joka asiakkaan on maksettava mobiilimaksutuotteesta suoritettavana maksuna, vastaa maksua, joka asiakkaan pitäisi maksaa, jos hän olisi ostanut palvelun kansallista mobiilimaksujärjestelmää käyttämättä. Palveluntarjoaja voi kannustaa asiakkaita palvelun hankkimiseen mobiilimaksutuotteena alennusten avulla.

(2) Asiakas maksaa kansalliselle mobiilimaksuelimelle 1 momentissa tarkoitetun mobiilimaksutuotteesta suoritettavan maksun lisäksi jäljempänä mainitun suuruisen palvelumaksun seuraavassa täsmennetyistä palveluista:

a) 50 Unkarin forinttia [(HUF)] maksutapahtumalta, kun kyseessä on julkinen pysäköintipalvelu

b) 50 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä on vuoden 1988 tieliikennelain nro I 33/A §:ssä tarkoitettu teiden käyttöoikeus

– –

(3) Kansallinen mobiilimaksuelin laskuttaa palvelumaksun – jos keskitetyn mobiilimaksukaupan kohteena olevan palvelun osto toteutuu – asiakkaalta samaan aikaan kuin maksun keskitetyn mobiilimaksukaupan kohteena olevasta palvelusta.

– –”

15 Kyseisen asetuksen 24/A §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jälleenmyyjä maksaa 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun mobiilimaksutuotteesta suoritettavan maksun lisäksi kansalliselle mobiilimaksuelimelle jäljempänä mainitun suuruisen palvelumaksun seuraavassa täsmennetyistä palveluista:

a) 40 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä on julkinen pysäköintipalvelu

b) 0 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä on vuoden 1988 tieliikennelain nro I 33/A §:ssä tarkoitettu teiden käyttöoikeus

c) 0 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä on tiemaksulaissa tarkoitettu teiden käyttöoikeus

d) 0 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä on julkisen liikenteen matkalippu

e) 75 [HUF] maksutapahtumalta, kun kyseessä ovat lain nro CC 2 §:n d kohdassa tarkoitetut palvelut.”

16 Saman asetuksen 31 § koskee jälleenmyyntimaksua. Sen 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Jälleenmyyntimaksu lasketaan asiakkaan 8 §:n 1 momentin mukaisesti suorittaman maksun arvonlisäverottoman määrän perusteella, ja sen suuruus on

a) 10 prosenttia, kun kyseessä on julkinen pysäköintipalvelu

b) 5 prosenttia, kun kyseessä on vuoden 1988 tieliikennelain nro I 33/A §:ssä tarkoitettu teiden käyttöoikeus

c) 5 prosenttia, kun kyseessä on matkalippu

d) 5 prosenttia, kun kyseessä on tiemaksulaissa tarkoitettu teiden käyttöoikeus.”

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

17 Todettuaan, että lain nro CC ja hallituksen asetuksen nro 356/2012 soveltaminen johtaa siihen, että yksi ainoa valtion määräysvallassa oleva yritys hallinnoi kansallista mobiilimaksujärjestelmää, jonka käyttäminen on pakollista, komissio aloitti 14.12.2012 EU Pilot -menettelyn nro 4372/12/MARK, jonka yhteydessä se osoitti Unkarille tietopyynnön. Unkarin viranomaiset vastasivat tähän pyyntöön 22.2.2013.

18 Koska komissio piti tätä vastausta riittämättömänä ja katsoi, että Unkari ei ollut noudattanut direktiivin 2006/123 15 ja 16 artiklan eikä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan antaessaan lain nro CC 3 §:n 2–5 momentin, se osoitti tälle jäsenvaltiolle 21.11.2013 virallisen huomautuksen.

19 Unkari vastasi kyseiseen viralliseen huomautukseen 22.1.2014 päivätyllä kirjeellä. Se toi esiin ensinnäkin, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen määrittelemisessä, jonka komissio voi kyseenalaistaa vain silloin, jos kyseessä on ilmeinen virhe. Kyseinen kansallinen mobiilimaksujärjestelmä on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, koska siihen liittyy erityisiä ominaisuuksia verrattuna tavanomaisiin taloudellisiin toimintoihin, se on kaikkien käytettävissä eivätkä markkinavoimat kykenisi yksinään tarjoamaan tätä palvelua tyydyttävällä tavalla. Toiseksi yhdenmukaistamisen, yksilöllistämisen ja yhteentoimivuuden mahdollistavan standardoinnin ansiosta Unkari väitti täyttävänsä mobiilimaksujärjestelmiä koskevat vaatimukset, jotka komissio on määritellyt muun muassa vihreässä kirjassaan nimeltään ”Yhdentyneet eurooppalaiset markkinat kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille” (KOM(2011) 941 lopullinen). Kolmanneksi Unkari on poistanut kilpailun piiristä palvelut, joita tarjotaan kyseiseltä alustalta, yleisen edun vuoksi eikä taloudellisista syistä. Pysäköinnin maksaminen mobiilisuorituksella on Unkarin mukaan ainoa maksutapa, joka mahdollistaa maksun laskemisen todellisen pysäköintiajan mukaisesti. Neljänneksi yksityisille palveluntarjoajille, jotka tarjosivat tätä palvelua aikaisemmin, ei ole aiheutunut mitään tappiota, joka kyseisen jäsenvaltion pitäisi korvata, koska ne voivat samalla tavoin hyödyntää mainittua alustaa ja käyttöön ottamaansa infrastruktuuria jälleenmyyjinä. Viidenneksi yhdenmukaisen ja taatun palvelun tarjoaminen asiakkaille on Unkarin mukaan mahdollista vain keskitetyn, valtakunnallisen ja yksinoikeuteen perustuvan alustan välityksellä. Kuudenneksi Unkari tuo esiin, että kyseessä oleva kansallinen mobiilimaksujärjestelmä toimii kuin palvelun tarjoamisen monopoli. Direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdan mukaan mainitunlainen monopoli ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

20 Komissio antoi 11.7.2014 perustellun lausunnon, jossa se pysytti virallisessa huomautuksessa esittämänsä näkemyksen. Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 19.9.2014 päivätyllä kirjeellään, jossa se lähinnä toisti 22.1.2014 päivätyssä kirjeessään esittämänsä huomautukset.

21 Unkarin viranomaisten vastaus ei tyydyttänyt komissiota, joten se päätti nostaa nyt käsiteltävän kanteen.

III Kanne

A Alustavat huomautukset

22 Aluksi on todettava, että 1.7.2014 lähtien Nemzeti Mobilfizetési Zrt. – joka on kokonaan Magyar Fejlesztési Bankin ja tämän välityksellä Unkarin valtion omistama – huolehtii sellaisen kansallisen mobiilimaksujärjestelmän hallinnoinnista, jonka käyttäminen on pakollista julkisen pysäköinnin, liikennöitäväksi tarjottavan tieverkon, valtionyhtiön järjestämän henkilöliikenteen ja muiden valtion elimen tarjoamien palvelujen yhteydessä.

23 Komissio selittää, että lailla nro CC on luotu kansallinen mobiilimaksupalvelujen monopoli, koska Nemzeti Mobilfizetési Zrt:llä on yksinoikeus tehdä sopimuksia pysäköintialueiden hallinnoijien kanssa ja myydä tienkäyttöoikeus. Tästä seuraa komission mukaan mobiilimaksujen tukkumarkkinoille, jotka oli aiemmin avattu kilpailulle, pääsyn este.

24 Kanteessaan komissio väittää pääosin, että koska laki nro CC ja hallituksen asetus nro 356/2012, joilla on otettu käyttöön kansallinen mobiilimaksujärjestelmä, ovat luonteeltaan rajoittavia, niillä rikotaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa ja 16 artiklan 1 kohtaa. Se väittää toissijaisesti, että kyseinen säännöstö on ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa.

B Sovellettavat oikeussäännöt

1. Asianosaisten lausumat

25 Direktiivin 2006/123 sovellettavuuden osalta komissio kiistää Unkarin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä esittämän kannan, jonka mukaan kyseisestä kansallisesta mobiilimaksujärjestelmästä oli tullut yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, joka ei kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan kuulu mainitun direktiivin soveltamisalaan.

26 Ensinnäkin direktiivin 2006/123 1 artiklan 2 ja 3 kohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, suljetaan mainitun direktiivin ulkopuolelle ainoastaan jo olemassa olevat yleistä taloudellista etua koskevat palvelut ja monopolit. Laissa nro CC on komission mukaan kuitenkin annettu yksinoikeus Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle mainitun direktiivin voimaantulon jälkeen.

27 Toiseksi komissio ei jaa Unkarin näkemystä, jonka mukaan kyseinen palvelu voidaan luokitella yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. Direktiiviä 2006/123 sovellettaisiin komission mukaan kuitenkin siinäkin tapauksessa, että kyseinen palvelu voitaisiin luokitella tällaiseksi palveluksi, minkä vahvistaa se, että kyseisessä direktiivissä säädetään lukuisia takeita ja poikkeuksia niiden yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen osalta, jotka kuuluvat sen soveltamisalaan. Komission mukaan kyseisen direktiivin 16 artiklaa ei siis mainitun direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan sovelleta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin, jotka suoritetaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Jos siis osoitettaisiin, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen palvelu on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, siihen sovellettaisiin edelleen direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, kuten myös SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa.

28 Kolmanneksi komissio väittää, että direktiivissä 2006/123 suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan a ja i alakohdan mukaan ”muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut” ja ”toiminta, joka liittyy – – julkisen vallan käyttöön”. Unkari ei kuitenkaan komission mukaan ole kiistänyt sitä, että kyseessä oleva palvelu on taloudellista toimintaa, eikä se ole myöskään katsonut, että mainittu palvelu liittyisi julkisen vallan käyttöön.

29 Neljänneksi komissio tuo esiin viittaamalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, että vaikka kyseinen palvelu olisikin mistä hyvänsä syystä todella suljettava direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle, kyseessä olevan säännöstön on kuitenkin oltava SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukainen.

30 Unkari väittää, että nyt käsiteltävässä asiassa ei voida soveltaa direktiiviä 2006/123 eikä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa.

31 Ensinnäkin kyseisen kansallisen mobiilimaksujärjestelmän hallinnointi on Unkarin mukaan yleistä taloudellista etua koskeva palvelu. Unkari täsmentää tältä osin, että SEUT 106 artiklan 2 kohdan, yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan N:o 26 1 artiklan ja direktiivin 2006/123 1 artiklan 3 kohdan mukaan toimintojen, joita on pidettävä yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, määritteleminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unkari viittaa eräisiin komission tiedonantoihin valtiontuen alalla ja muistuttaa lisäksi, että yleistä taloudellista etua koskevan palvelun olemassaolo vaatii kolmen edellytyksen täyttymistä eli sitä, että palvelulla on muuhun taloudelliseen toimintaan verrattuna sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella sen voidaan katsoa muodostavan yleistä taloudellista etua koskevan palvelun, sitä, että palvelu on kaikkien saatavilla, ja sitä, että markkinavoimat eivät yksin voi tarjota kyseistä palvelua tyydyttävästi.

32 Komissio ei Unkarin mukaan ensinnäkään ole kiistänyt sitä, että toinen kyseisistä edellytyksistä täyttyy.

33 Tämän jälkeen ensimmäisestä edellytyksestä Unkari ilmoittaa, että kyseinen mobiilimaksupalvelu liittyy julkisten palvelujen käyttöön, koska valtion velvollisuutena on varmistaa, että käyttäjät voivat käyttää kyseisiä palveluja yhtenäisesti, mukavasti, välittömästi ja helposti käyttöpaikasta riippumatta. Unkari on näin ollen luonut kansallisen mobiilimaksujärjestelmän yleiseen etuun liittyvistä syistä eikä taloudellisten näkökohtien vuoksi.

34 Unkari väittää myös, että pysäköintimaksujen mobiilimaksamista ei voida pitää ”mukavuuspalveluna”, kuten komissio väittää. Se on päinvastoin ainoa ratkaisu, jolla otetaan huomioon käyttäjien edut, koska kyseinen maksutapa mahdollistaa maksun määrän laskemisen pysäköinnin todellisen keston perusteella. Joka tapauksessa Unkarin mukaan 12.2.2008 annetusta tuomiosta BUPA ym. v. komissio (T-289/03, EU:T:2008:29, 188 kohta) ilmenee, että myös ”luksuspalveluita” voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevina palveluina.

35 Lopuksi kolmannesta edellytyksestä Unkari väittää, ettei aiempi järjestelmä mahdollistanut markkinoiden tyydyttävää toimintaa kuluttajien ja jälleenmyyjien kannalta markkinaolosuhteiden eikä maantieteellisen kattavuuden osalta. Kyseinen jäsenvaltio ilmoittaa muun muassa, että ennen kyseisen kansallisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönottoa 23 pysäköintialueiden ylläpitäjää eivät tarjonneet mobiilimaksua, joten komission väite, jonka mukaan suurin markkinatoimija EME Zrt olisi toiminut vuoden 2012 aikana 90 prosentilla julkisia pysäköintialueita, ei pidä paikkaansa.

36 Kansallisen mobiilimaksujärjestelmän tarkoituksena on Unkarin mukaan korjata markkinoiden aiemman toiminnan puutteita. Sen tavoitteena on yhtäältä koko maan kattavan palvelun käyttöönotto ja toisaalta se, että Unkarin valtio hallinnoi teknistä alustaa kustannuksiltaan mahdollisimman optimaalisesti ja yhdenmukaisesti. Yhdenmukaisen ja yhteentoimivan järjestelmän moitteeton toiminta edellyttää Unkarin mukaan yhden ainoan sellaisen alustan käyttöönottoa, jonka luominen on mahdollista vain keskitetysti, koska toimijat eivät voi ottaa käyttöön tällaista alustaa ja koska niillä ei ole intressiä tehdä niin.

37 Toiseksi direktiivin 2006/123 sovellettavuudesta yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun Unkari huomauttaa, että kyseisessä direktiivissä vain säädetään, ettei siinä velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja. Unkarin mukaan siinä ei säädetä, että siinä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan ”olemassa olevia” yleistä taloudellista etua koskevia palveluja. Komission tätä koskevat perustelut tekisivät tyhjäksi jäsenvaltioiden oikeuden luoda yleistä taloudellista etua koskevia palveluja.

38 Unkari pitäytyy näin ollen kannassaan, jonka mukaan kyseisen direktiivin 1 artiklan 2 kohdan nojalla nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat palvelut eivät kuulu sen soveltamisalaan. Toinen syy, jonka vuoksi mainittua direktiiviä ei Unkarin mukaan voida soveltaa, perustuu siihen, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivissä ei käsitellä palvelumonopolien purkamista.

39 Vaikka direktiiviä 2006/123 voitaisiinkin soveltaa, Unkari katsoo, että koska kyseinen kansallinen mobiilimaksujärjestelmä on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, kyseisen direktiivin 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa, johon komissio on vedonnut, ei pitäisi missään tapauksessa ottaa huomioon, sillä sen soveltaminen estäisi tälle kansalliselle järjestelmälle uskotun tehtävän hoitamisen.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Siltä osin kuin komission kanne perustuu ensisijaisesti direktiivin 2006/123 sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien säännösten rikkomiseen, on ensin vastattava Unkarin väitteeseen, jonka mukaan kyseistä direktiiviä ei direktiivin 1 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan sovelleta nyt käsiteltävään asiaan, jotta sen jälkeen voidaan arvioida, sovelletaanko mainitun direktiivin 15 ja 16 artiklaa kyseiseen mobiilimaksupalveluun.

a) Direktiivin 2006/123 sovellettavuus

41 Direktiivin 2006/123 1 artiklan 2 kohdan mukaan kyseisessä direktiivissä ei käsitellä sellaisten yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen vapauttamista, jotka on varattu julkisille tai yksityisille tahoille, eikä palveluja tarjoavien julkisten tahojen yksityistämistä. Mainitun direktiivin 1 artiklan 3 kohdasta ilmenee myös, että siinä ei käsitellä palveluja tarjoavien monopolien purkamista eikä jäsenvaltioiden myöntämää tukea, jota koskevat unionin kilpailusäännöt.

42 Tältä osin direktiivin 2006/123 johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään, että kyseisen direktiivin säännöksiä on syytä soveltaa ainoastaan siltä osin kuin asianomainen toiminta on avointa kilpailulle, joten niillä ei velvoiteta jäsenvaltioita vapauttamaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja eikä yksityistämään kyseisiä palveluja tarjoavia julkisyhteisöjä eikä myöskään poistamaan nykyisiä monopoleja muiden toiminta-alojen tai tiettyjen jakelupalvelujen osalta.

43 Tästä seuraa, että – kuten komissio väittää – direktiivin 2006/123 1 artiklan 2 ja 3 kohdan tarkoituksena on sulkea mainitun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan sellaiset julkisille tai yksityisille tahoille varatut yleistä taloudellista etua koskevat palvelut tai monopolit, jotka – toisin kuin lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 luodut palvelut tai monopolit – olivat olemassa ajankohtana, jona kyseinen direktiivi on tullut voimaan.

44 Vaikka onkin totta, että mainitun direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a ja i alakohdassa suljetaan kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle yleistä etua koskevat palvelut, jotka eivät ole taloudellisia, sekä julkisen vallan käyttöön liittyvä toiminta, on lisäksi selvää, ettei kyseessä oleva palvelu kuulu kumpaankaan näistä ryhmistä.

45 Näin ollen Unkarin väitteet, jotka perustuvat siihen, etteivät laki nro CC ja hallituksen asetus nro 356/2012 direktiivin 2006/123 1 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan, on hylättävä.

b) Direktiivin 2006/123 15 ja 16 artiklan sovellettavuus

46 Siltä osin kuin komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 säännelty kansallinen mobiilimaksujärjestelmä on direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 16 artiklan 1 kohdan vastainen, on määritettävä, voidaanko, kuten Unkari tuo esiin, kyseistä mobiilimaksupalvelua pitää yleistä taloudellista etua koskevana palveluna.

47 Kuten julkisasiamies nimittäin on tuonut esiin ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa, direktiiviin 2006/123 sisältyy erityisiä säännöksiä kyseisten säännösten soveltamisesta yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin eli yhtäältä sen 15 artiklan 4 kohta ja toisaalta sen 17 artikla.

48 Yleistä etua koskevista palveluista tehdyn pöytäkirjan N:o 26 1 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita.

49 Jäsenvaltioilla on siis oikeus unionin oikeutta noudattaen määrittää yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa laajuus ja järjestäminen siten, että ne ottavat erityisesti huomioon kansalliselle politiikalleen ominaiset tavoitteet. Jäsenvaltioilla on tältä osin laaja harkintavalta, jonka komissio voi asettaa kyseenalaiseksi ainoastaan silloin, kun on kyse ilmeisestä virheestä (tuomio 20.12.2017, Comunidad Autónoma del País Vasco ym. v. komissio, C-66/16 P–C-69/16 P, EU:C:2017:999, 69 ja 70 kohta).

50 Direktiivin 2006/123 yhteydessä unionin lainsäätäjä on vahvistanut mainitun harkintavallan kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa, jossa todetaan, ettei mainittu direktiivi vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen unionin oikeuden mukaisesti määritellä, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevina palveluina, miten nämä palvelut olisi järjestettävä ja rahoitettava valtiontukisääntöjen mukaisesti ja mitä erityisiä velvoitteita niihin olisi sovellettava.

51 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palvelu on omiaan liittymään yleiseen taloudelliseen etuun silloin, kun kyseisellä taloudellisella edulla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä (ks. vastaavasti tuomio 10.12.1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, EU:C:1991:464, 27 kohta; tuomio 18.6.1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, 45 kohta; tuomio 23.5.2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, EU:C:2000:279, 75 kohta ja tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, 71 ja 72 kohta).

52 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 70 perustelukappaleessa täsmennetään lisäksi, että jotta palvelua voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevana palveluna, palveluntarjoajan on tarjottava sitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi.

53 Tältä osin komissio vetoaa siihen, että Unkari on tehnyt ilmeisen arviointivirheen luokitellessaan kyseessä olevan mobiilimaksupalvelun yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi. On kuitenkin todettava, etteivät ne seikat, joihin kyseinen toimielin tukeutuu, riitä siihen, että kyseinen luokittelu menettäisi uskottavuutensa.

54 On huomattava, että komissio vetoaa lähinnä siihen, että ennen kansallisen mobiilimaksupalvelumonopolin luomista markkinoilla aktiiviset toimijat tarjosivat jo kyseisiä palveluja. Komissio katsoo, että kyseiset markkinat toimivat tyydyttävällä tavalla, mutta myöntää kuitenkin tiettyjen ongelmien olemassaolon, jotka liittyivät muun muassa siihen, ettei ollut standardisoitua yhdenmukaista alustaa eikä yhteentoimivuutta.

55 Pelkästään se seikka, että jäsenvaltion yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi luokittelemaa palvelua tarjoavat jo kyseisillä markkinoilla toimivat tahot, ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että mainitussa luokittelussa on ilmeinen arviointivirhe.

56 Kuten komissio itsekin korostaa viittaamalla Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen annetun komission tiedonannon (EUVL 2012, C 8, s. 4) 48 kohtaan, se, että palvelua tarjotaan jo markkinoilla mutta sitä tarjotaan ehdoilla, jotka eivät ole yleisen edun kannalta tyydyttäviä ja yleisen edun mukaisia, sellaisena kuin kyseinen jäsenvaltio sen määrittelee, voi nimittäin olla peruste luokitella kyseinen palvelu yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi.

57 Näin on muun muassa silloin, kun kyseinen jäsenvaltio katsoo sille kuuluvan harkintavallan puitteissa, että markkinat eivät kykene vastaamaan sen määrittämiin palvelun jatkuvuuden ja saatavuuden tavoitteisiin.

58 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari vetoaa siihen, että kyseessä olevan kansallisen mobiilimaksujärjestelmän, jonka se luokittelee yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi, tarkoituksena on vastata markkinoiden kyvyttömyyteen taata kyseisen palvelun kattavuus koko maassa samoilla ehdoilla kaikille kyseisen palvelun käyttäjille. Kun mobiilimaksupalvelu kattaa koko maan, sen tarkoituksena on olla koko Unkarin väestön saatavilla palvellun alueen kannattavuudesta riippumatta. Kyseisen järjestelmän tarkoituksena on lisäksi varmistaa yleisen taloudellisen edun mukaisten palvelujen, kuten julkisen pysäköinnin ja julkisen henkilöliikenteen, mobiilimaksaminen, ja se siis edistää yleisen taloudellisen edun palvelemista.

59 Tältä osin on todettava, että komissio tyytyy vain väittämään, että toisin kuin Unkari väittää, kyseiset markkinat toimivat tyydyttävällä tavalla ja olisivat todennäköisesti kehittyneet, mutta komissio ei kuitenkaan esitä mitään seikkoja, jotka olisivat omiaan tukemaan näitä väitteitä.

60 Näissä olosuhteissa komissio ei ole esittänyt mitään seikkoja, jotka voisivat osoittaa, että mainittu jäsenvaltio oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se oli luokitellut mainitun mobiilimaksupalvelun yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi.

61 Näin ollen direktiivin 2006/123 säännösten soveltamiseksi nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava ensinnäkin sijoittautumisvapaudesta, että kyseessä olevan Unkarin säännöstön direktiivin 2006/123 mukaisuutta on arvioitava siten, että huomioon otetaan kyseisen direktiivin 15 artiklan 4 kohta.

62 Tältä osin on kuitenkin täsmennettävä, että toisin kuin Unkari väittää, viimeksi mainitussa säännöksessä ei automaattisesti suljeta yleistä taloudellista etua koskevia palveluja direktiivin 2006/123 15 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisen 15 artiklan 4 kohdassa säädetään nimittäin, että mainitun artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

63 Toiseksi palvelujen tarjoamisen vapaudesta on todettava, että direktiivin 2006/123 17 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisen direktiivin 16 artiklaa ei sovelleta toisessa jäsenvaltiossa tarjottaviin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin. Näin ollen kyseessä olevaa Unkarin säännöstöä on tarkasteltava suhteessa SEUT 56 artiklaan, kuten komissio toissijaisesti vaatii.

3. Esitetyt väitteet

a) Asianosaisten lausumat

64 Komissio katsoo, että kyseessä olevan kansallisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönotto ja voimassapitäminen lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 on direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja SEUT 56 artiklan vastaista.

65 Ensinnäkin lain nro CC ja hallituksen asetuksen nro 356/2012 rajoittavasta vaikutuksesta komissio katsoo, että kyseisen kansallisen mobiilimaksujärjestelmän hallinnoimisesta on tullut valtion monopoli, mikä sulkee pois muiden mobiilimaksuja ja matkapuhelinpalveluja tarjoavien tahojen mahdollisuuden harjoittaa toimintaansa kyseisillä markkinoilla. Kyseisen järjestelmän käyttöönotto siis estää mobiilimaksujen tukkumarkkinoille pääsyn riippumatta siitä, miten kyseistä palvelua tarjotaan.

66 Toiseksi komissio myöntää, että tiettyjä seikkoja, jotka Unkari on esittänyt oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kuluessa mainitun kansallisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönoton perustelemiseksi, eli muun muassa kuluttajien ja palvelujen käyttäjien suojaa sekä hyvän kauppatavan suojaa ja petosten torjuntaa, voidaan pitää yleistä etua koskevina pakottavina syinä. Komissio katsoo kuitenkin, että kyseiset syyt eivät ole omiaan perustelemaan lailla nro CC käyttöön otettuja rajoituksia, koska ne eivät täytä välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia.

67 Kolmanneksi välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta komissio väittää, etteivät Unkarin valtion toimet olleet tarpeen. Markkinoiden aiemman toiminnan epätyydyttävyyttä julkisen pysäköinnin ja liikennöitäväksi tarjottavan tieverkon osalta ei nimittäin ole lainkaan näytetty toteen. Vaikka komissio ei kiellä, että standardoinnista saattaa koitua tiettyjä etuja mobiilimaksupalvelujen laajentumisen kannalta, se katsoo kuitenkin, että valtion monopolin perustaminen ei ollut ainoa eikä paras keino tämän tavoitteen saavuttamiseen.

68 Komissio katsoo lisäksi, että Unkarin valtion toimenpiteet ovat suhteettomia. Komission mukaan Unkarin viranomaisten markkinoiden toiminnassa esiin tuomat ongelmat olisi nimittäin voitu ratkaista vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Muun muassa standardisointi ja yhteentoimivuus olisi voitu saavuttaa lainsäädännön keinoin säilyttäen kuitenkin samalla markkinoiden olemassa oleva rakenne. Samoin uusi valtiollinen elin olisi voitu perustaa ilman, että sillä on yksinoikeus. Olisi myös ollut mahdollista ottaa käyttöön konsessiojärjestelmä kyseessä olevan kansallisen mobiilimaksujärjestelmän alustan hallinnoimisessa tai perustaa monopoli ainoastaan rajoitetuksi ajaksi.

69 Unkari vetoaa siihen, että SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaan SEUT 49 artiklaa ja SEUT 56 artiklaa ei voida soveltaa. Unkarin mukaan kyseinen mobiilimaksujärjestelmä on lisäksi valtion monopoli, jota olisi tarkasteltava SEUT 37 artiklan nojalla eikä muiden EUT-sopimuksen määräysten nojalla. Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin katsoisi kuitenkin, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on sovellettava, Unkari väittää, ettei kyseisiä määräyksiä ole rikottu.

70 Kansallista mobiilimaksujärjestelmää koskevat säännöt eivät Unkarin mukaan ensinnäkään ole syrjiviä, koska lakiin nro CC ja hallituksen asetukseen nro 356/2012 sisältyy yhdenmukaiset säännöt, jotka koskevat kaikkia toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa olevia palveluntarjoajia. Unkari täsmentää tältä osin, että syrjintään on mahdollista vedota vain, jos yrityksiin sovelletaan erilaista säännöstöä niiden kotipaikan tai sijoittautumispaikan mukaan tai sen mukaan, ovatko ne kotimaisia vai ulkomaisia yrityksiä.

71 Toiseksi Unkarin kyseessä olevan kansallisen mobiilimaksujärjestelmän tavoitteeksi ja perusteeksi esittämät syyt, erityisesti kuluttajansuoja ja hyvän kauppatavan suoja sekä petosten torjunta, on tunnustettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleistä etua koskeviksi pakottaviksi syiksi.

72 Kolmanneksi mainitun kansallisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönotto ja ylläpitäminen ovat Unkarin mukaan olleet välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia toimia.

73 Aluksi Unkari tuo esiin, että ennen 1.7.2014 kyseiset markkinat eivät toimineet tyydyttävällä tavalla. Koko maata ei ollut katettu, eikä yhteentoimivuutta eikä hallinnointia alustan muodossa ollut. Unkarin mukaan markkinat muodostuivat siis hajanaisista ja suljetuista järjestelmistä.

74 Kansallisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönotto on Unkarin mukaan myös omiaan piristämään kilpailua ja mahdollistamaan tyydyttävän palvelun tarjoamisen.

75 Lopuksi Unkari kiistää komission väitteen, jonka mukaan aiemmin olemassa olleet hajanaiset järjestelmät olisi voitu yhdistää asettamalla säännöstössä yhteistoimintaa tai kilpailua markkinoilla koskevia velvoitteita, ja huomauttaa, ettei mikään kansainvälisen tason esimerkki tue kyseistä oletusta. Joka tapauksessa kyseinen jäsenvaltio korostaa, että koska kyseinen palvelu kuuluu paikallisyhteisöjen toimivaltaan, julkisia hankintoja koskevia sopimuksentekomenettelyjä olisi täytynyt noudattaa. Tästä olisi seurannut yhtäältä se, että pysäköinnin mobiilimaksujärjestelmä olisi otettu käyttöön ainoastaan paikoissa, joissa palveluntarjoaja olisi saattanut toivoa saavansa merkittäviä tuloja, minkä vuoksi koko maan kattavuutta ei olisi voitu varmistaa, ja toisaalta, että eri paikallisyhteisöt olisivat päättäneet hankinnoista eri palveluntarjoajien kanssa, mikä olisi johtanut yhteentoimivuuden täydelliseen puuttumiseen.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

1) Direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan rikkomista koskeva kanneperuste

76 On syytä muistuttaa, että jäsenvaltioilla on direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan velvollisuus tutkia, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään yksi tai useampi direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu vaatimus, ja – jos näin on – varmistaa, että vaatimukset ovat direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen, syrjimättömyyteen, välttämättömyyteen ja oikeasuhteisuuteen liittyvien ehtojen mukaiset. Saman direktiivin 15 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa (tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 129 kohta).

77 Ensinnäkin direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdassa oleva käsite ”vaatimus” on kyseisen direktiivin 4 artiklan 7 alakohdan mukaisesti ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan erityisesti ”velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeus- tai viranomaiskäytännöstä” (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2018, X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 119 kohta).

78 Näin arvioitujen vaatimusten joukossa ovat muun muassa, kuten direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdasta ilmenee, vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi ja jotka eivät liity direktiivin 2005/36 kattamiin aloihin sekä joista ei ole säädetty muissakaan unionin säädöksissä.

79 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että – kuten komissio tuo esiin – lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 säännelty kansallinen mobiilimaksujärjestelmä on direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu vaatimus. On nimittäin selvää, että kyseisessä järjestelmässä mobiilimaksupalvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle perustamalla kyseisen julkisen yrityksen hyväksi monopoli, eikä kyseinen monopoli ole direktiivin 2005/36 kattamaan alaan liittyvä vaatimus eikä muissa unionin säädöksissä säädetty vaatimus.

80 Lisäksi direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa luetellut kumulatiiviset ehdot koskevat ensinnäkin asianomaisten vaatimusten syrjimättömyyttä eli vaatimukset eivät voi olla suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yhtiön kotipaikan suhteen; toiseksi niiden välttämättömyyttä eli vaatimusten on oltava perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin; ja kolmanneksi niiden oikeasuhteisuutta eli mainittujen vaatimusten on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, niillä ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

81 Tältä osin on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 asetettu vaatimus ei täytä edellytystä, joka koskee sitä, että vähemmän rajoittavia toimenpiteitä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ei olisi olemassa.

82 On nimittäin todettava, että Unkari on myöntänyt, että oli olemassa vähemmän sijoittautumisvapautta rajoittavia toimenpiteitä kuin ne, jotka johtuvat laista nro CC ja hallituksen asetuksesta nro 356/2012, ja näillä toimenpiteillä olisi voitu saavuttaa Unkarin hallituksen esiin tuomat tavoitteet; tällainen toimenpide olisi voinut olla esimerkiksi kilpailulle avoimeen menettelyyn perustuva konsessiojärjestelmä Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle myönnetyn monopolin sijaan.

83 Koska direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdassa vahvistetut ehdot ovat kumulatiivisia, tämä toteamus riittää osoittamaan, ettei kyseistä säännöstä ole noudatettu (ks. vastaavasti tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 69 ja 90 kohta).

84 Kolmanneksi on todettava, että direktiivin 2006/123 15 artiklan 4 kohdan mukaan kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

85 Tässä asiayhteydessä mainittua 15 artiklaa on siis tulkittava niin, että kyseinen säännös ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa asetetaan kyseisen artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu vaatimus, kunhan mainittu vaatimus on välttämätön kyseessä olevan julkisen palvelun erityistehtävän hoitamiseksi oloissa, jotka mahdollistavat taloudellisen toiminnan jatkuvuuden (ks. vastaavasti tuomio 3.3.2011, AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, 76 kohta ja tuomio 8.3.2017, Viasat Broadcasting UK v. komissio, C-660/15 P, EU:C:2017:178, 29 kohta).

86 Vaikka Unkarin hallitus vetoaa siihen, että kansallinen mobiilimaksupalvelu, jota säännellään lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012, on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, kyseinen hallitus ei ole ilmoittanut syitä, joiden vuoksi se katsoi, että mainitun palvelun vastuulla olevan erityistehtävän hoitaminen edellytti sellaisen monopolin perustamista antamalla Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle yksinoikeus, vaikka se on myöntänyt, että oli olemassa toimenpiteitä, jotka olivat vähemmän rajoittavia kuin kyseisen monopolin perustaminen ja jotka olivat omiaan mahdollistamaan kyseisen erityistehtävän hoitamisen, mistä syystä unionin tuomioistuimen suorittamasta vähäisestäkin valvonnasta on tullut mahdotonta.

87 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kanneperuste, jonka mukaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohtaa on rikottu, on hyväksyttävä. Näin ollen SEUT 49 artiklan rikkomista koskevaa väitettä ei ole tarpeen tutkia.

2) Kanneperuste, joka koskee SEUT 56 artiklan rikkomista

88 Ensinnäkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lain nro CC ja hallituksen asetuksen nro 356/2012 kaltainen kansallinen säännöstö, jonka mukaan yksi ainoa julkinen tai yksityinen toimija voi harjoittaa tiettyä taloudellista toimintaa yksinoikeusjärjestelmässä, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (ks. vastaavasti tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 164 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Tällainen rajoitus voi olla perusteltu vain yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja edellyttäen, että sillä voidaan taata sillä tavoiteltavan yleisen edun mukaisen päämäärän saavuttaminen eikä se mene pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari, C-179/14, EU:C:2016:108, 166 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Tältä osin ei ole tarpeen lausua syistä, jotka Unkarin hallitus on esittänyt Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle myönnetystä monopolista johtuvan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen oikeuttamiseksi, vaan on todettava, että tämän tuomion 82 kohdassa esiin tuoduista syistä kyseinen toimenpide on joka

tapauksessa suhteeton, koska on selvää, että oli olemassa toimenpiteitä, joilla olisi rajoitettu palvelujen tarjoamisen vapautta vähemmän kuin laista nro CC ja hallituksen asetuksesta nro 356/2012 johtuvilla toimenpiteillä ja jotka olisivat mahdollistaneet tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen.

91 Unkarin väitteestä, jonka mukaan SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella kyseisen mobiilimaksujärjestelmän käyttöönottamiseen ei sovelleta SEUT 56 artiklaa sen vuoksi, että kyseinen järjestelmä on yleistä taloudellista etua koskeva palvelu, on muistutettava, että SEUT 106 artiklan 2 kohdan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sovelletaan perussopimusten sääntöjä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

92 Tältä osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 106 artiklan 2 kohtaan vetoavan jäsenvaltion on näytettävä toteen, että tämän määräyksen kaikki soveltamisedellytykset täyttyvät (tuomio 29.4.2010, komissio v. Saksa, C-160/08, EU:C:2010:230, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Kuten tämän tuomion 86 kohdassa on todettu, Unkarin hallitus ei ole ilmoittanut syitä, joiden vuoksi se katsoi, että mainitun palvelun vastuulla olevan erityistehtävän hoitaminen edellytti monopolin perustamista antamalla Nemzeti Mobilfizetési Zrt:lle yksinoikeus, vaikka se on myöntänyt, että oli olemassa toimenpiteitä, jotka olivat vähemmän rajoittavia kuin kyseisen monopolin perustaminen ja jotka olivat omiaan mahdollistamaan kyseisen erityistehtävän hoitamisen.

94 Tästä seuraa, että SEUT 106 artiklan 2 kohtaan perustuvat Unkarin väitteet on hylättävä.

95 Toiseksi siltä osin kuin on kyse Unkarin väitteestä, joka perustuu siihen, että nyt käsiteltävään asiaan olisi sovellettava SEUT 37 artiklaa, riittää, kun muistutetaan siitä, että kyseinen artikla koskee tavaroiden kauppaa eikä se siis voi koskea palvelujen tarjoamisen monopolia, jolla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen tavaroiden kauppaan (ks. vastaavasti tuomio 30.4.1974, Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, 10 kohta ja tuomio 4.5.1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, 10 kohta).

96 Edellä esitetystä seuraa, että SEUT 56 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on hyväksyttävä.

97 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, on todettava, että Unkari ei ole noudattanut sillä direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja SEUT 56 artiklan mukaan olevia velvoitteita, kun se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa lailla nro CC ja hallituksen asetuksella nro 356/2012 säännellyn kansallisen mobiilimaksujärjestelmän.

98 Kanne on hylättävä muilta osin.

IV Oikeudenkäyntikulut

99 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos yksi tai useampi asianosaisen vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen hyväksi, asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Koska osa vaatimuksista on ratkaistu komission ja osa Unkarin hyväksi, on määrättävä, että ne vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Unkari ei ole noudattanut palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklan 2 kohdan d alakohdan eikä SEUT 56 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa kansallisen mobiilimaksujärjestelmän, jota säännellään kansallisesta mobiilimaksujärjestelmästä annetulla lailla nro CC vuodelta 2011 (nemzeti mobil fizetési**

rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény) ja kansallisesta mobiilimaksujärjestelmästä annetun lain täytäntöönpanosta annetulla hallituksen asetuksella nro 356/2012 (356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról).

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Euroopan komissio ja Unkari vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset