



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

7 ноември 2018 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2006/123/ЕО — Членове от 15 до 17 — Член 49 ДФЕС — Свобода на установяване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Националната система за мобилни плащания — Монопол“

По дело C-171/17

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 5 април 2017 г.,

Европейска комисия, за която се явяват V. Bottka и H. Tserepa-Lacombe, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Унгария, за която се явяват Z. Fehér и G. Koós, в качеството на представители,

ответник,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: Т. von Danwitz, председател на седми състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав К. Jürimäe (докладчик), С. Lycourgos, Е. Juhász и С. Vajda, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 март 2018 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 юни 2018 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: унгарски.

Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е въвела и оставила в сила национална система за мобилни плащания, уредена с *nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény* (*Magyar Közlöny* 2011/164) (Закон № CC от 2011 г. относно националната система за мобилни плащания, наричан по-нататък „Закон № CC“) и с 356/2012 (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (Постановление № 356/2012 на правителството за изпълнение на закона относно националната система за мобилни плащания, наричано по-нататък „Постановление № 356/2012 на правителството“), Унгария не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 2, буква г) и по член 16, параграф 1 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50), и при условията на евентуалност — по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

- 2 Съображения 8, 17, 70 и 72 от Директива 2006/123 гласят:

„(8) Уместно е разпоредбите на настоящата директива относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степен, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки да либерализират услуги от общ икономически интерес или да приватизират публични субекти, които предоставят такива услуги, или да премахват съществуващи монополи за други дейности или определени услуги, свързани с разпределението.

[...]

(17) Настоящата директива обхваща само услуги, които се осъществяват с икономически интерес. Услугите от общ интерес не се покриват от определението в член [57 ДФЕС] и следователно не попадат в обхвата на настоящата директива. Услуги от общ икономически интерес са услуги, които се осъществяват с икономически интерес и следователно всъщност попадат в обхвата на настоящата директива. Независимо от това, някои услуги от общ икономически интерес, като онези които могат да съществуват в областта на транспорта, са изключени от обхвата на настоящата директива, а някои други услуги от общ икономически интерес, например тези, които могат да съществуват в сферата на пощенските услуги, са обект на дерогация от разпоредбата за свобода на предоставянето на услуги, определена в настоящата директива. [...]

[...]

(70) За целите на настоящата директива и без това да влиза в противоречие с член [14 ДФЕС] дадена услуга може да бъде приета за услуга от общ икономически интерес, само ако е предоставяна в рамките на изпълнението на специална задача от обществен интерес, поверена на доставчика от съответната държава членка. Това възлагане следва да става с един или повече актове, формата на които се определя от съответната държава членка и трябва да посочва точно специфичния характер на специалната задача.

[...]

(72) Услугите от общ икономически интерес имат важни задачи, свързани със социалната и териториална кохезия. Изпълнението на тази задача не трябва да бъде възпрепятствано в резултат на процеса по оценяване, предвиден в настоящата директива. Изисквания, необходими за изпълнението на такива задачи следва да не изпитват влиянието на този процес, като същевременно той следва да обърне внимание на неоправданите ограничения на свободата на установяване“.

3 Член 1 от тази директива предвижда:

„[...]

2. Настоящата директива не се прилага относно либерализацията на услугите от общ икономически интерес, запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги.

3. Настоящата директива не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, нито относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на [Съюза] относно конкуренцията.

Настоящата директива не засяга възможността държавите членки да определят, в съответствие с правото на [Съюза], какво за тях са услуги от общ икономически интерес, как се организират и финансират такива услуги, в съответствие с правилата за държавните помощи и какви специфични задължения са свързани с тях.

[...]“.

4 Член 2, параграф 2 от посочената директива гласи:

„Настоящата директива не се прилага спрямо следните дейности:

а) нестопански услуги от общ интерес;

[...]

и) дейности, свързани с упражняването на официална власт, както е посочено в член [51 ДФЕС];

[...]“.

5 Член 4, точка 7 от същата директива определя понятието „изискване“ като „всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка, или произтичащо от съдебната практика, административната практика, правилата на професионални институции или колективните правила на професионални сдружения, или други професионални организации, прието в рамките на тяхната правна автономия“.

6 Член 15 от Директива 2006/123, озаглавен „Изисквания, които подлежат на оценка“, предвижда:

„1. Държавите членки проверяват дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по параграф 2 и гарантират, че те са съвместими с условията, заложиени в параграф 3. Държавите членки адаптират своите закони, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия.

2. Държавите членки проверяват дали техните правни системи поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга в зависимост от спазването на някои от следните недискриминационни изисквания:

[...]

г) изисквания, различни от онези свързани с въпросите обхванати от Директива 2005/36/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3 и поправки в ОВ L 271, 2007 г., стр. 18, ОВ L 33, 2009 г., стр. 49, ОВ L 305, 2014 г., стр. 115 и ОВ L 177, 2015 г., стр. 60)] или предвидени в други инструменти на [Съюза], които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността;

[...]

3. Държавите членки удостоверяват, че изискванията, посочени в параграф 2, отговарят на следните условия:

- а) недискриминация: изискванията не трябва да дискриминират нито пряко, нито непряко на основата на националност, нито на основание местоположение на адреса на управление по отношение на компаниите;
- б) необходимост: изискванията трябва да са оправдани от наложителна причин[а], свързана с обществения интерес;
- в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел, не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане и не трябва да е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

4. Параграфи 1, 2 и 3 се прилага[т] към законодателството в областта на услугите от общ икономически интерес, само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи.

[...]“.

7 Член 16, параграф 1 от тази директива гласи следното:

„Държавите членки съблюдават правото на доставчиците да предоставят услуги в държава членка, различна от тази, в която са установени.

Държавата членка, в която се предоставя услугата, гарантира свободен достъп до и свободно упражняване на дейността по предоставяне на услугата в рамките на цялата си територия.

Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от изпълнението на всякакви изисквания, които не са съобразени със следните принципи:

- а) недискриминация: изискването не може да дискриминира нито пряко, нито непряко на основание националност, а по отношение на юридическите лица, с оглед на държавата членка, в която са установени;

- б) необходимост: изискването трябва да бъде оправдано по съображения, свързани с обществена политика, обществена сигурност, обществено здраве или опазване на околната среда;
 - в) пропорционалност: изискванията трябва да са подходящи за постигане на преследваната цел и не трябва да надхвърлят необходимото за нейното постигане“.
- 8 Член 17, точка 1 от посочената директива гласи, че член 16 от нея не се прилага към услуги от общ икономически интерес (наричани по-нататък „УОИИ“), които се предоставят в друга държава членка, по-специално в секторите, посочени в член 17, точка 1.

Б. Унгарското право

1. Закон № СС

- 9 Закон № СС изменя правната уредба в областта на услугите за мобилни плащания, считано от 1 април 2013 г., но поражда задължително действие едва от 2 юли 2014 г.
- 10 Член 1, буква d) от този закон гласи:
- „За целите на настоящия закон:
- [...]
- d) система за мобилни плащания е всяка система, в която клиентът закупува услугата през система за електронна търговия, достъпна без обвързване с точно определено място, с помощта на средство за телекомуникация, цифрово устройство или друг инструмент на информационните технологии“.
- 11 Член 2 от посочения закон гласи:
- „За услуга — предмет на централизирана мобилна търговия, се счита:
- a) обществената услуга за паркиране (паркинг) съгласно Закона за движение по пътищата;
 - b) предоставянето на достъп до обществената пътна мрежа за движение по нея срещу такса за използване или пътна такса;
 - c) услугата за превоз на пътници, предоставяна под формата на обществена услуга от доставчик, контролиран основно от държавата или от орган на местното самоуправление;
- [...]
- d) всяка услуга, която не попада в категориите по букви а) — с) по-горе, предоставяна под формата на обществена услуга от образувание, контролирано основно от държавата или от орган на местното самоуправление“.
- 12 Член 3 от същия закон предвижда:
- „1. Доставчикът е длъжен да гарантира предлагането на пазара на услугата — предмет на централизирана мобилна търговия, с изключение на услугата по член 2, буква d), посредством система за мобилни плащания.

2. Доставчикът, който изпълнява възложеното му по параграф 1 задължение, е.

- a) 100 % държавна собственост, или
- b) 100 % собственост на образувание, върху което държавата на свой ред има 100 % контрол, което използва единната национална система (наричана по-нататък „националната система за мобилни плащания“), стопанисвана от определеното от правителството образувание (наричано по-нататък „националното образувание за мобилни плащания“).

3. Ако доставчикът предлага на пазара услугата по член 2, буква d) посредством система за мобилни плащания, той може да прави това само като използва националната система за мобилни плащания.

4. Стопанисването на националната система за мобилни плащания е обществена услуга, във връзка с която министърът, отговарящ за информационните технологии, и националното образувание за мобилни плащания сключват споразумение за обществена услуга.

5. Стопанисването на националната система за мобилни плащания е изключителна държавна икономическа дейност, която националното образувание за мобилни плащания изпълнява без необходимост от сключването на договор за концесия.

[...]“.

2. Постановление № 356/2012 на правителството

13 Постановление № 356/2012 на правителството, влязло в сила от 1 април 2013 г., съдържа разпоредби за изпълнение на Закон № СС.

14 Член 8 от постановлението гласи:

„1. Освен ако не е предвидено друго, таксата, която клиентът дължи за продукта на мобилно плащане, съответства на таксата, която същият би заплатил, ако закупи услугата, без да използва националната система за мобилни плащания. Доставчикът може да насърчава придобиването на услугата като продукт на мобилно плащане посредством отстъпки.

2. Освен таксата за продукта на мобилно плащане по параграф 1 клиентът заплаща на националното образувание за мобилни плащания такса „удобство“ в определения по-долу размер за посочените услуги:

- a) 50 [унгарски] форинта [(HUF)] на трансакция в рамките на предлагането на пазара на обществената услуга за паркиране (паркинг),
- b) 50 [HUF] на трансакция в рамките на предлагането на пазара на правото на ползване на пътища съгласно член 33/A от Закон № I от 1988 г. за движение по пътищата,

[...]

3. Ако закупуването на услугата — предмет на централизирана мобилна търговия, се осъществи, националното образувание за мобилни плащания начислява на клиента таксата „удобство“ едновременно с таксата за самата услуга.

[...]“.

15 Член 24/А, параграф 1 от посоченото постановление предвижда:

„Освен таксата за продукта на мобилно плащане по член 8, параграф 1 търговецът на дребно заплаща на националното образувание за мобилни плащания такса „удобство“ в определения по-долу размер за посочените услуги:

- а) 40 [HUF] на трансакция в рамките на предлагането на пазара на обществената услуга за паркиране (паркинг),
- б) 0 [HUF] на трансакция в рамките на предлагането на пазара на правото на ползване на пътища съгласно член 33/А от Закон № I от 1988 г. за движение по пътищата,
- в) 0 [HUF] на трансакция в рамките на предлагането на пазара на правото на ползване на пътища съгласно Закона за пътните такси,
- д) 0 [HUF] на трансакция в рамките на пускането на пазара на билети за обществения транспорт,
- е) 75 [HUF] на трансакция в рамките на услугите по член 2, буква д) от Закон № СС“.

16 Член 31 от същото постановление се отнася до таксата за препродажба. Параграф 1 от него гласи:

„Таксата за препродажба се изчислява въз основа на размера на таксата, преди облагане с ДДС, която трябва да бъде платена от клиента съгласно член 8, параграф 1, и се определя на:

- а) 10 % в рамките на предлагането на пазара на обществената услуга за паркиране (паркинг),
- б) 5 % в рамките на предлагането на пазара на правото на ползване на пътища съгласно член 33/А от Закон № I от 1988 г. за движение по пътищата,
- в) 5 % в рамките на пускането на пазара на билети за транспорт,
- д) 5 % в рамките на предлагането на пазара на правото на ползване на пътища съгласно Закона за пътните такси“.

II. Досъдебната процедура и производството пред Съда

17 На 14 декември 2012 г., след като установява, че прилагането на Закон № СС и на Постановление № 356/2012 на правителството води до стопанисване от едно-единствено предприятие, контролирано от държавата, на националната система за мобилни плащания, чието използване е задължително, Комисията започва процедура „EU Pilot“ № 4372/12/MARK, в рамките на която изпраща до Унгария искане за информация. Унгарските органи отговарят на това искане на 22 февруари 2013 г.

18 Тъй като намира този отговор за незадоволителен и счита, че като е приела член 3, параграфи 2 —5 от Закон № СС, Унгария не е изпълнила задълженията си по членове 15 и 16 от Директива 2006/123 и по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, на 21 ноември 2013 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до тази държава членка.

19 С писмо от 22 януари 2014 г. Унгария отговаря на официалното уведомително писмо. Тя твърди, първо, че държавите членки разполагат с широка свобода на действие при определянето на УОИИ, която Комисията може да оспори само в случай на явна грешка.

Разглежданата национална система за мобилни плащания била УОИИ предвид някои специфични характеристики, които я отличават от обикновените икономически дейности, всеобщата и' достъпност и тъй като не можела да бъде предоставена по задоволителен начин само от пазарните сили. Второ, благодарение на стандартизирането, позволяващо уеднаквяване, индивидуализиране и оперативна съвместимост, Унгария изпълнява изискванията в областта на системите за мобилни плащания, които Комисията определя по-специално в своята Зелена книга, озаглавена „Към интегриран европейски пазар за картови, интернет и мобилни плащания“ (СОМ(2011) 941 окончателен). Трето, тази държава членка е освободила предлаганите от разглежданата платформа услуги от изискванията в областта на конкуренцията в името на общия интерес, а не от икономически съображения. Мобилното заплащане на мястото за паркиране било единственият начин на плащане, който позволява таксата да се изчисли в съответствие с действителната продължителност на престоя. Четвърто, частните доставчици, които предлагали тази услуга преди това, не били понесли никакви загуби, които държавата членка да трябва да компенсира, доколкото могли да продължат да използват по същия начин платформата и инфраструктурата, която са въвели, в качеството си на търговци на дребно. Пето, само през основавана на изключително право централизирана национална платформа било възможно на клиентите да се предложи единна и гарантирана услуга. Шесто, Унгария твърди, че разглежданата национална система за мобилни плащания функционира като монопол, който предоставя услуги. Съгласно член 1, параграф 3 от Директива 2006/123 такъв монопол не попада в приложното поле на тази директива.

- 20 На 11 юли 2014 г. Комисията издава мотивирано становище, в което поддържа позицията, изразена в официалното уведомително писмо. Унгария отговаря на мотивираното становище с писмо от 19 септември 2014 г., като по същество повтаря съображенията, изложени в писмото ѝ от 22 януари 2014 г.
- 21 Тъй като не е удовлетворена от отговора на унгарските власти, Комисията решава да предяви настоящия иск.

III. По иска

А. Предварителни бележки

- 22 В самото начало следва да се отбележи, че от 1 юли 2014 г. дружеството Nemzeti Mobilfizetési Zrt., което е изцяло собственост на Magyar Fejlesztési Bank, а чрез нея — на унгарската държава, осигурява стопанисването на разглежданата национална система за мобилни плащания, която се използва задължително в различни области, а именно за обществен паркинг, за предоставянето на достъп до обществената пътна мрежа за движение по нея, за превоза на хора, извършван от държавно предприятие, и за други услуги, предоставяни от държавни образувания.
- 23 Комисията разяснява, че Закон № СС въвежда национален монопол на услугите за мобилни плащания, доколкото Nemzeti Mobilfizetési Zrt. се ползва с изключително право да сключва договори с операторите на паркинги и да продава правата за ползване на пътната мрежа. Това води до възпрепятстване на навлизането на пазара на едро на мобилни плащания, който преди това е бил отворен за конкуренция.
- 24 В иска си Комисията поддържа, като главно искане, че поради ограничителния си характер Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, които въвеждат национална система за мобилни плащания, нарушават член 15, параграф 2, буква г) и член 16, параграф 1 от Директива 2006/123. При условията на евентуалност тя твърди, че тази правна уредба нарушава членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

Б. По приложимите разпоредби

1. Доводи на страните

- 25 Що се отнася до приложението на Директива 2006/123, Комисията отхвърля становището, поддържано от Унгария в досъдебната процедура, че разглежданата национална система на мобилни плащания е УОИИ, която не попада в приложното поле на тази директива съгласно член 1, параграфи 2 и 3 от нея.
- 26 Първо, член 1, параграфи 2 и 3 от Директива 2006/123 във връзка със съображение 8 от нея изключва от тази директива единствено УОИИ и вече съществуващите монополи. Закон № СС обаче предоставя изключително право на Nemzeti Mobilfizetési Zrt. след влизането в сила на посочената директива.
- 27 Второ, Комисията не споделя становището на Унгария, че въпросната услуга може да се квалифицира като УОИИ. При все това, дори ако тази услуга може да се квалифицира по този начин, Директива 2006/123 би била приложима, което се потвърждава от факта, че тя предвижда многобройни гаранции и изключения за УОИИ, които попадат в приложното ѝ поле. Така според Комисията член 16 от тази директива не се прилага към УОИИ, предоставяни в друга държава членка съгласно член 17, точка 1 от посочената директива. Следователно, ако се установи, че услуга като разглежданата е УОИИ, член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 ще продължава да се прилага, както и членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
- 28 Трето, Комисията поддържа, че съгласно член 2, букви а) и и) от Директива 2006/123 тя изключва от приложното си поле „не стопанските услуги от общ интерес“ и „дейностите, свързани с упражняването на официална власт“. Унгария обаче не отрича, че разглежданата услуга представлява икономическа дейност, нито счита, че услугата е свързана с упражняването на официална власт.
- 29 Четвърто, като се позовава на практиката на Съда, Комисията твърди, че дори съответната услуга, независимо по каква причина, действително да трябва да бъде изключена от приложното поле на Директива 2006/123, разглежданата правна уредба следва да бъде в съответствие с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
- 30 Унгария поддържа, че нито Директива 2006/123, нито членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС са приложими към разглеждания случай.
- 31 Всъщност, първо, стопанисването на разглежданата национална система за мобилни плащания е УОИИ. В това отношение Унгария уточнява, че съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС, член 1 от Протокол № 26 относно услугите от общ интерес и член 1, параграф 3 от Директива 2006/123, определянето на дейностите, които се приемат за УОИИ, е от компетентността на държавите членки. Освен това, като се позовава на някои съобщения на Комисията в областта на държавните помощи, Унгария припомня, че наличието на УОИИ изисква да са изпълнени три условия, а именно услугата да има специфични характеристики, които я отличават от обикновените икономически дейности и позволяват да се приеме за УОИИ, да е общодостъпна и да не може да бъде предоставена по задоволителен начин само от пазарните сили.
- 32 На първо място, Комисията не оспорва, че второто от тези условия е изпълнено.

- 33 По-нататък, що се отнася до първото от тях, Унгария посочва, че разглежданата услуга за мобилни плащания е свързана с използването на обществени услуги, като държавата носи отговорността да гарантира, че ползвателите ще имат еднакъв, удобен, незабавен и общ достъп до тези услуги, независимо от мястото на използване. Унгария създава националната система за мобилни плащания от съображения от общ интерес, а не от икономически съображения.
- 34 Унгария поддържа също така, че мобилното плащане на таксите за паркиране не може да се приеме като услуга „удобство“, както посочва Комисията. Напротив, тя била единственото разрешение, което отчита интересите на потребителите, тъй като това средство на плащане позволява размерът на таксата да се изчисли в съответствие с действителната продължителност на престоя. При всички случаи от решение от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 188), следва, че „люксовите“ услуги могат да бъдат квалифицирани като УОИИ.
- 35 Накрая, що се отнася до третото посочено условие, Унгария поддържа, че предишната система не е позволявала добро функциониране на пазара за потребителите и за търговците на дребно, без значение дали е било поради пазарните условия или географското покритие. Така тази държава членка посочва по-специално че преди въвеждане на разглежданата национална система за мобилни плащания, 23 оператори на паркинги не са предлагали мобилно плащане, поради това твърдението на Комисията, че най-големият оператор на пазара, EME Zrt, през 2012 г. е присъствал в 90 % от обществените паркинги, е неточно.
- 36 Националната система за мобилни плащания е предназначена да отстрани пропуските при предходното функциониране на пазара. Целта ѝ е създаване, от една страна, на покритие на цялата територия на страна, а от друга страна, техническо управление на платформата от унгарската държава по най-оптимален начин с оглед на разходите и възможно по-единен подход. Доброто функциониране на единна и оперативна система изисква въвеждането на една-единствена платформа, чието създаване е възможно само централизирано, тъй като операторите не могат да разработят такава платформа и нямат интерес да го правят.
- 37 Второ, що се отнася до приложимостта на Директива 2006/123 към УОИИ, Унгария твърди, че тази директива предвижда единствено че не задължава държавите членки да либерализират УОИИ. Не предвижда, че не задължава държавите членки да либерализират „съществуващите“ УОИИ. Доводите на Комисията, посочени по този повод, биха лишили от смисъл правото на държавите членки да създават УОИИ.
- 38 Поради това Унгария поддържа становището си, че съгласно член 1, параграф 2 от тази директива разглежданите в настоящото дело услуги не попадат в приложното ѝ поле. Друга причина, поради която посочената директива не е приложима, е обстоятелството, че съгласно член 1, параграф 3 от нея тя не се прилага към премахването на монополи, предоставящи услуги.
- 39 Въпреки това, дори ако се предположи, че Директива 2006/123 е приложима, тъй като разглежданата национална система за мобилни плащания е УОИИ, в съответствие с член 15, параграф 4 от тази директива посоченият от Комисията член 15, параграф 2, буква г) от нея не трябва да се взема предвид, тъй като прилагането му ще попречи на осъществяването на задачата, поверена на тази национална система.

2. Съображения на Съда

- 40 Тъй като искът на Комисията се основава, като главно искане, на нарушение на разпоредби на Директива 2006/123 относно свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, на първо място следва да се отговори на довода на Унгария, че съгласно член 1, параграфи 2 и 3 от посочената директива тя не се прилага в случая, за да се прецени, на второ място, дали членове 15 и 16 от нея са приложими към разглежданата услуга за мобилни плащания.

а) По приложимостта на Директива 2006/123

- 41 Съгласно член 1, параграф 2 от Директива 2006/123 тази директива не се прилага относно либерализацията на [УОИИ], запазени за публични или частни субекти, нито относно приватизацията на публични субекти, които предоставят услуги. От член 1, параграф 3 от посочената директива е видно също, че тя не се прилага относно премахването на монополи, предоставящи услуги, нито относно помощи, предоставяни от държави членки, които са предмет на правилата на Съюза относно конкуренцията.
- 42 В това отношение съображение 8 от Директива 2006/123 уточнява, че е уместно разпоредбите на Директивата относно свободата на установяване и свободното движение на услуги да се прилагат само до степента, до която въпросните дейности са отворени за конкуренция, така че да не задължават държавите членки да либерализират УОИИ или да приватизират публични субекти, които предоставят такива услуги, или да премахват съществуващи монополи за други дейности или определени услуги, свързани с разпределението.
- 43 От това следва, както поддържа Комисията, че член 1, параграфи 2 и 3 от Директива 2006/123 цели да изключи от приложното ѝ поле само УОИИ, запазени за публични или частни организации, или монополи, които обратно на създадените със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, са съществували към датата, на която посочената директива влиза в сила.
- 44 Освен това, макар да е вярно, че член 2, параграф 2, букви а) и и) от същата директива изключва от приложното ѝ поле нестопанските услуги от общ интерес и дейностите, свързани с упражняването на официална власт, безспорно е, че разглежданата услуга не попада в нито една от тези категории.
- 45 Поради това следва да се отхвърлят доводите на Унгария, че Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството не попадат съгласно член 1, параграфи 2 и 3 от Директива 2006/123 в приложното ѝ поле.

б) По приложимостта на членове 15 и 16 от Директива 2006/123

- 46 Доколкото Комисията иска от Съда да установи, че националната система на мобилни плащания, уредена със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, противоречи на член 15, параграф 2, буква г) и на член 16, параграф 1 от Директива 2006/123, следва да се определи дали, както твърди Унгария, разглежданата услуга за мобилни плащания може да се квалифицира като УОИИ.
- 47 Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 56 от заключението си, Директива 2006/123 съдържа специфични разпоредби, що се отнася до прилагането на тези разпоредби към УОИИ, а именно, от една страна, член 15, параграф 4, и от друга страна, член 17.

- 48 Съгласно член 1 от протокол № 26 относно услугите от общ интерес, държавите членки разполагат с голяма дискреционна власт за предоставяне, възлагане и организиране на УОИИ, така че да се доближават максимално до потребностите на ползвателите.
- 49 Така държавите членки имат право при спазване на правото на Съюза да определят обхвата и организацията на своите УОИИ, като по-специално вземат предвид присъщи за националната им политика цели. В това отношение държавите членки разполагат с широко право на преценка, което може да бъде поставено под съмнение от Комисията само в случай на явна грешка (решение от 20 декември 2017 г., *Comunidad Autónoma del País Vasco* и др./Комисия, C-66/16 P—C-69/16 P, EU:C:2017:999, т. 69 и 70).
- 50 По-специално в контекста на Директива 2006/123 това право на преценка е потвърдено от законодателя на Съюза в член 1, параграф 3, втора алинея от тази директива, който гласи, че посочената директива не засяга възможността на държавите членки да определят, в съответствие с правото на Съюза, какво за тях са УОИИ, как се организират и финансират такива услуги, в съответствие с правилата за държавните помощи, и какви специфични задължения са свързани с тях.
- 51 Съгласно практиката на Съда дадена услуга може да бъде от общ икономически интерес, когато този интерес има специфичен характер в сравнение с други дейности от икономическия живот (вж. в този смисъл решения от 10 декември 1991 г., *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, т. 27, от 18 юни 1998 г., *Corsica Ferries France*, C-266/96, EU:C:1998:306, т. 45, от 23 май 2000 г., *Sydhavns Sten & Grus*, C-209/98, EU:C:2000:279, т. 75 и от 3 март 2011 г., *AG2R Prévoyance*, C-437/09, EU:C:2011:112, т. 71 и 72).
- 52 Освен това съображение 70 от Директива 2006/123 уточнява, че за да може да се квалифицира като УОИИ, дадена услуга трябва да е предоставяна в рамките на изпълнението на специална задача от обществен интерес, поверена на доставчика от съответната държава членка.
- 53 В това отношение Комисията твърди, че Унгария е допуснала явна грешка в преценката, като е квалифицирала разглежданата услуга за мобилни плащания като УОИИ. Следва обаче да се отбележи, че доказателствата, на които тази институция се основава, не са достатъчни, за да приеме, че тази квалификация не е възможна.
- 54 Следва да се отбележи, че Комисията по същество твърди, че преди създаването на национален монопол на услугите за мобилни плащания, тези услуги вече са били предлагани от действащи на пазара оператори. Според нея този пазар е функционирал добре, макар да допуска съществуването на някои проблеми по-специално с оглед на липсата на единна и стандартизирана платформа и на оперативна съвместимост.
- 55 Единствено обстоятелството обаче, че дадена услуга, квалифицирана от държава членка като УОИИ, вече е била предоставяна от действащи на съответния пазар оператори, не е достатъчно, за да се докаже, че тази квалификация е опорочена от явна грешка в преценката.
- 56 Всъщност, както самата Комисия подчертава, позовавайки се на точка 48 от Съобщението на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (ОВ С 8, 2012 г., стр. 4), обстоятелството, че дадена услуга вече се предоставя на пазара, но при условия, които са незадоволителни и несъвместими с общия интерес, така както е определен от съответната държава членка, може да обоснове квалификацията на тази услуга като УОИИ.
- 57 Такъв по-специално е случаят, когато в рамките на свободата на преценка, с която разполага, тази държава членка счита, че пазарът не позволява да се постигнат целите на непрекъснатост и достъп до определената от нея услуга.

- 58 В настоящия случай обаче Унгария твърди, че разглежданата национална система на мобилни плащания, която тя квалифицира като УОИИ, е насочена ясно към неспособността на пазара да осигури покритие на тази услуга на цялата територия на страната, при еднакви условия за всички ползватели на услугата. Покривайки цялата територия на страната, услугата за мобилни плащания цели да бъде достъпна за цялото унгарско население, независимо от рентабилността на обслужвания регион. Освен това тази система цели да гарантира мобилни плащания за услуги от общ икономически интерес, като тези за обществен паркинг и обществен пътнически транспорт, и следователно допринася за удовлетворяването на общ икономически интерес.
- 59 В това отношение следва да се отбележи, че Комисията само твърди, обратно на поддържаното от Унгария, че този пазар е функционирал добре и това вероятно би довело да развитието му, без обаче да представя доказателства, които да подкрепят тези твърдения.
- 60 При тези условия Комисията не представя никакво доказателство, че посочената държава членка е допуснала явна грешка в преценката при квалификацията на посочената услуга за мобилни плащания като УОИИ.
- 61 Следователно с оглед на прилагането в настоящия случай на разпоредбите на Директива 2006/123 следва да се отбележи, че що се отнася, на първо място, до свободата на установяване, съвместимостта на разглежданата унгарска правна уредба с Директива 2006/123 трябва да се преценява, като се вземе предвид член 15, параграф 4 от Директивата.
- 62 В това отношение следва обаче да се уточни, обратно на твърдението на Унгария, че тази разпоредба не изключва автоматично УОИИ от приложното поле на член 15 от Директива 2006/123. Всъщност член 15, параграф 4 от тази директива предвижда, че параграфи 1, 2 и 3 от този член се прилагат към законодателството в областта на УОИИ само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването правно и фактически на възложените им специални задачи.
- 63 Що се отнася, на второ място, до свободата на предоставяне на услуги, следва да се отбележи, че съгласно член 17, точка 1 от Директива 2006/123 член 16 от нея не се прилага към услуги от общ икономически интерес, които се предоставят в друга държава членка. Поради това, както иска Комисията при условията на евентуалност, разглежданата унгарска правна уредба трябва да се провери с оглед на член 56 ДФЕС.

3. По изтъкнатите основания

а) Доводи на страните

- 64 Според Комисията въвеждането и оставянето в сила на разглежданата национална система на мобилни плащания съгласно Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството нарушават член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 и член 56 ДФЕС.
- 65 Първо, що се отнася до рестриктивния характер на Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, според Комисията стопанисването на националната система за мобилни плащания е монопол на държавата, който не дава възможност на други доставчици на мобилни плащания и телефонни услуги да упражняват дейността си на съответния пазар. Въвеждането на тази система възпрепятствало достъпа до пазара на едро на мобилни плащания, независимо от реда и условията за предоставяне на услугата.
- 66 Второ, Комисията признава, че някои доказателства, представени от Унгария в досъдебната процедура, за да обоснове въвеждането на посочената национална система за мобилни плащания, а именно защитата на потребителите и получателите на услуги, както и

добросъвестност на търговските сделки и борба срещу измамата, могат да се приемат за императивни съображения от общ интерес. Според Комисията представените от Унгария доводи не позволяват обаче да се обосноват въведените със Закон № СС ограничения, тъй като те не отговарят на изискванията за необходимост и пропорционалност.

- 67 Трето, относно необходимостта и пропорционалността, Комисията поддържа, че не е била необходима намеса на унгарската държава. Всъщност предходното недобро функциониране на пазара, както при общественото паркиране, така и при предоставянето на пътна мрежа за движение, изобщо не било доказано. Макар Комисията да не отрича, че стандартизирането може да предложи някои ползи за разширяването на услугите за мобилни плащания, все пак поддържа, че създаването на държавен монопол не е единственият, нито най-добрият начин за постигането на тази цел.
- 68 Освен това според Комисията намесата на унгарската държава е непропорционална. Всъщност други, по-малко ограничителни мерки биха могли да разрешат посочените от унгарските власти проблеми по отношение на функционирането на пазара. По-специално стандартизирането и оперативната съвместимост биха могли да се постигнат по законодателен път, като се запази съществуващата структура на пазара. Освен това би могло да се създаде ново държавно образувание, без да му се предоставят изключителни права. Освен това е било възможно да се установи система за концесии за стопанисването на платформата на разглежданата национална система за мобилни плащания или да се създаде само монопол за ограничен срок.
- 69 Унгария твърди, че съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС не са приложими членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС. Освен това съответната система за мобилни плащания е държавен монопол, който следва да се прецени въз основа на член 37 ДФЕС, а не въз основа на други разпоредби от Договора за функционирането на Европейския съюз. Унгария обаче поддържа, че ако Съдът приеме, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС са приложими, тези разпоредби не са нарушени.
- 70 Всъщност, първо, правилата за националната система за мобилни плащания не са дискриминационни, тъй като Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството съдържат уеднаквени правила за всички доставчици, които се намират в сходно положение. В това отношение Унгария уточнява, че може да се изтъкне наличие на дискриминация само ако към предприятията се прилагат различни правни уредби според мястото им на произход или установяване, или според произхода им, национален или чуждестранен.
- 71 Второ, посочените от Унгария мотиви, като целта и обосновката на разглежданата национална система за мобилни плащания, а именно защитата на потребителите и добросъвестността на търговските сделки или борбата с измамите, са признати от практиката на Съда за императивни съображения от общ интерес.
- 72 Трето, установяването и поддържането на посочената национална система за мобилни плащания били необходими и съответствали на принципа на пропорционалност.
- 73 Най-напред, Унгария твърди, че преди 1 юли 2014 г. съответният пазар не е функционирал добре. Не е била покрита цялата територия на страната и не е имало нито оперативна съвместимост, нито стопанисване под формата на платформа. Пазарът се е състоял от разпокъсани и затворени системи.
- 74 По-нататък, според Унгария въвеждането на националната система за мобилни плащания е стимулирало конкуренцията и е позволило добро предоставяне на услугите.
- 75 Накрая, Унгария отхвърля довода на Комисията, че разпокъсаните системи, съществували преди това, могли да се интегрират чрез налагане на нормативни задължения, сътрудничество или конкуренция на пазара, като посочва, че тази хипотеза не е подкрепена с нито един пример на

международно равнище. При всички случаи тази държава членка подчертава, че тъй като разглежданата услуга е от компетентността на местните власти, трябвало да се прибегне до процедури за възлагане на обществени поръчки. Това би довело, от една страна, до въвеждане на системата за мобилни плащания за паркиране само на местата, където доставчикът може да очаква значителни приходи, така че нямало да може да се осигури покритие на цялата територия на страната, а от друга страна, различните местни власти биха възложили обществените поръчки на различни доставчици, което щяло да доведе до пълна липса на оперативна съвместимост.

б) Съображения на Съда

1) По първото твърдение за нарушение на член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123

- 76 Следва да се припомни, че съгласно член 15, параграф 1, първо изречение от Директива 2006/123 държавите членки са длъжни да проверят дали в техните правни системи съществуват някои от изискванията по член 15, параграф 2 от тази директива и ако това е така, да гарантират, че те са съвместими с условията за недискриминация, необходимост и пропорционалност, предвидени в член 15, параграф 3 от Директивата. Съгласно член 15, параграф 1, второ изречение от същата директива държавите членки адаптират своите закони, подзаконови и административни разпоредби, така че да станат съвместими с тези условия (решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 129).
- 77 На първо място, понятието „изискване“, съдържащо се в член 15, параграф 2 от Директива 2006/123, трябва да се тълкува в съответствие с член 4, точка 7 от Директивата, като отнасящо се по-специално до „всяко задължение, забрана, условие или ограничение, предвидено в закон, подзаконов акт или административна разпоредба на държава членка“ (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 119).
- 78 Сред изискванията, които следва да бъдат анализирани, видно от член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123, са включени по-специално изисквания, различни от онези, свързани с въпросите, обхванати от Директива 2005/36 или предвидени в други инструменти на Съюза, които запазват достъпа до дейност по осъществяване на дадена услуга за определени доставчици, по силата на специфичния характер на дейността.
- 79 В настоящия случай следва да се отбележи, че както твърди Комисията, националната система за мобилни плащания, уредена със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, представлява изискване по смисъла на член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123. Всъщност безспорно е, че тази система запазва достъпа до дейността по предоставяне на услугата за мобилни плащания за Nemzeti Mobilfizetési Zrt., чрез създаването на монопол в полза на това публично предприятие, без този монопол да е изискване, свързано с въпросите, обхванати от Директива 2005/36, или предвидено в други инструменти на Съюза.
- 80 Що се отнася, на второ място, до условията, изброени кумулативно в член 15, параграф 3 от Директива 2006/123, те се отнасят, първо, до липсата на дискриминация, тоест изискванията да не дискриминират пряко или непряко на основата на националност, нито на основание местоположението на адреса на управление по отношение на компаниите, второ, до необходимостта, тоест изискванията да са оправдани от императивно съображение от обществен интерес, и трето, до пропорционалността, тоест изискванията да са подходящи за постигане на преследваната цел, да не надхвърлят необходимото за нейното постигане и да не е възможно да бъдат заменени с други, по-малко рестриктивни мерки, които постигат същия резултат.

- 81 В това отношение следва да се посочи, че в настоящия случай въведеното със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството изискване не притежава необходимите характеристики, за да отговаря на условието за липса на по-малко ограничителни мерки, с които да се постигне преследваната цел.
- 82 Всъщност следва да се отбележи, че Унгария признава, че има мерки, които ограничават в по-малка степен свободата на установяване в сравнение с тези по Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, които позволяват да се постигнат посочените от унгарското правителство цели, като например система за концесии, основана на отворени за конкуренцията процедури вместо предоставения на Nemzeti Mobilfizetési Zrt. монопол.
- 83 Тъй като условията по член 15, параграф 3 от Директива 2006/123 са предвидени кумулативно, този факт е достатъчен, за да се установи, че посочената разпоредба не е била спазена (вж. в този смисъл решение от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 69 и 90).
- 84 На трето място, следва да се отбележи, че съгласно член 15, параграф 4 от Директива 2006/123 параграфи 1, 2 и 3 от този член се прилагат към законодателството в областта на услугите от общ икономически интерес само доколкото тяхното прилагане не пречи на осъществяването, правно и фактически, на възложените им специални задачи.
- 85 Следователно в този контекст посоченият член 15 трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която поставя изискване по смисъла на член 15, параграф 2, буква г), доколкото посоченото изискване е необходимо за упражняването в икономически жизнеспособни условия на разглежданата специална задача от обществен интерес (вж. в този смисъл решения от 3 март 2011 г., AG2R Prévoyance, C-437/09, EU:C:2011:112, т. 76 и от 8 март 2017 г., Viasat Broadcasting UK/Комисия, C-660/15 P, EU:C:2017:178, т. 29).
- 86 В това отношение обаче, макар унгарското правителство да се позовава на факта, че националната система за мобилни плащания, уредена със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, е УОИИ, то не посочва причините, поради които счита, че изпълнението на специалната задача, която е възложена с тази услуга, изисква създаването на монопол, като се предоставят изключителни права на Nemzeti Mobilfizetési Zrt., въпреки че приема наличието на по-малко ограничителни мерки от въвеждането на този монопол, които позволят изпълнението на тази задача, като по този начин прави невъзможно упражняването дори и на ограничен контрол от Съда.
- 87 С оглед на гореизложеното следва да се приеме твърдението за нарушение на член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123. Поради това не е необходимо да се разглежда оплакването за нарушение на член 49 ДФЕС.

2) По твърдението за нарушение на член 56 ДФЕС

- 88 На първо място, съгласно постоянната съдебна практика национална правна уредба, като Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, която за упражняването на стопанска дейност прилага режим на изключителни права в полза на един-единствен публично- или частноправен оператор, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл решение от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 164 и цитираната съдебна практика).

- 89 Това ограничение може да бъде обосновано само ако отговаря на императивни съображения от общ интерес, които могат да гарантират осъществяването на преследваната с тях цел от общ интерес и не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл решение от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария, C-179/14, EU:C:2016:108, т. 166 и цитираната съдебна практика).
- 90 В това отношение, без да е необходимо произнасяне по изтъкнатите от унгарското правителство мотиви за обосноваване на ограничението на свободното предоставяне на услуги, в резултат на предоставения на Nemzeti Mobilfizetési Zrt. монопол, следва да се отбележи, че по посочените в точка 82 от настоящото решение мотиви разглежданата мярка при всички случаи изглежда непропорционална, тъй като е безспорно, че има мерки, които ограничават в по-малка степен свободното предоставяне на услуги от тези, произтичащи от Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, и позволяват да се постигнат преследваните цели.
- 91 Що се отнася до довода на Унгария, че съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС въвеждането на разглежданата система за мобилни плащания не попада в обхвата на член 56 ДФЕС, тъй като системата е УОИИ, следва да се припомни, че съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС предприятията, които са натоварени с функцията да оказват УОИИ, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречат юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени.
- 92 В това отношение съгласно практиката на Съда държавата членка, която се позовава на член 106, параграф 2 ДФЕС, трябва да докаже, че са изпълнени всички условия за прилагане на тази разпоредба (решение от 29 април 2010 г., Комисия/Германия, C-160/08, EU:C:2010:230, т. 126 и цитираната съдебна практика).
- 93 Както обаче бе посочено в точка 86 от настоящото решение унгарското правителство не посочва причините, поради които счита, че изпълнението на специалната задача, която е възложена с тази услуга, изисква създаването на монопол, като се предоставят изключителни права на Nemzeti Mobilfizetési Zrt., въпреки че приема наличието на по-малко ограничителни мерки от въвеждането на този монопол, които позволят изпълнението на тази задача.
- 94 Следователно доводът на Унгария, основан на член 106, параграф 2 ДФЕС, трябва да бъде отхвърлен.
- 95 На второ място, по отношение на довода на Унгария за прилагане в случая на член 37 ДФЕС е достатъчно да се припомни, че тази разпоредба се отнася до търговията със стоки и следователно не може да засяга монопол за предоставяне на услуги, който не оказва въздействие върху търговията със стоки между държавите членки (вж. в този смисъл решения от 30 април 1974 г., Sacchi, 155/73, EU:C:1974:40, т. 10 и от 4 май 1988 г., Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, т. 10).
- 96 Видно от изложените по-горе съображения, трябва да се приеме твърдението за нарушение на член 56 ДФЕС.
- 97 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се констатира, че като е въвела и оставила в сила национална система за мобилни плащания, уредена със Закон № СС и Постановление № 356/2012 на правителството, Унгария не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123 и член 56 ДФЕС.
- 98 Искът трябва да бъде отхвърлен в останалата му част.

IV. По съдебните разноски

- ⁹⁹ Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Тъй като Комисията и Унгария са загубили съответно по едно или няколко от предявените основания, всяка от тях следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Като е въвела и оставила в сила национална система за мобилни плащания, уредена с *nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. Törvény* (Закон № CC от 2011 г. относно националната система за мобилни плащания) и 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a *nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról* (Постановление № 356/2012 на правителството за изпълнение на закона относно националната система за мобилни плащания), Унгария не е изпълнила задълженията си по член 15, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар и член 56 ДФЕС.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Европейската комисия и Унгария понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи