



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 14. junija 2018¹

Zadeva C-171/17

**Evropska komisija
proti**

Madžarski

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 49 PDEU – Svoboda ustanavljanja – Člen 56 PDEU – Svoboda opravljanja storitev – Direktiva 2006/123/ES – Člena 15 in 16 – Omejitve – Utemeljitev – Nujnost – Sorazmernost – Nacionalni sistem mobilnega plačevanja – Izključne pravice – Monopol – Storitve splošnega gospodarskega pomena“

1. Komisija s tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Madžarska s tem, da je uvedla in ohranila v veljavi nacionalni sistem mobilnega plačevanja, ki ga urejata a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (zakon št. CC iz leta 2011 o nacionalnem sistemu za mobilno plačevanje)² in 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (vladna uredba št. 356/2012 za izvedbo zakona št. CC iz leta 2011),³ z dne 13. decembra 2012, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi, primarno, člena 15(2)(d) in člena 16(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu,⁴ in podredno, členov 49 in 56 PDEU.

2. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil razloge za svoje mnenje, da je treba tej tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti ugoditi.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Primarno pravo

3. Člen 49, prvi odstavek, PDEU določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo. Ta prepoved se uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb državljanov katere koli države članice s sedežem na ozemlju katere koli države članice.“

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² *Magyar Közlöny* 2011/164, v nadaljevanju: zakon št. CC iz leta 2011.

³ V nadaljevanju: vladna uredba št. 356/2012.

⁴ UL 2006, L 376, str. 36, v nadaljevanju: Direktiva o storitvah.

4. Člen 56, prvi odstavek, PDEU določa:

„V okviru določb, navedenih v nadaljevanju, se omejitve svobode opravljanja storitev v [Evropski u]niji prepovejo za državljane držav članic, ki imajo sedež v eni od držav članic, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.“

2. *Direktiva o storitvah*

5. V uvodnih izjavah 8, 17 in 70 Direktive o storitvah je navedeno:

„(8) Primerno je, da bi določbe te direktive o svobodi ustanavljanja in prostem pretoku storitev veljale le do te mere, kolikor so zadevne dejavnosti odprte za konkurenco, tako da ne obvezujejo držav članic, da liberalizirajo storitve splošnega gospodarskega pomena [(v nadaljevanju: SSGP)] ali privatizirajo javne subjekte, ki zagotavljajo take storitve, ali odpravijo obstoječe monopole za druge dejavnosti ali nekatere distribucijske storitve.

[...]

(17) Ta direktiva zajema le pridobitne storitve. Storitve splošnega pomena niso opredeljene v členu 50 [ES (zdaj člen 57 PDEU)] in zato ne spadajo v področje uporabe te direktive. [SSGP] so storitve, ki so pridobitne in zato spadajo v področje uporabe te direktive. Vendar pa so nekatere [SSGP], kot so storitve, ki lahko obstajajo na področju prevoza, izvzete iz področja uporabe te direktive, za nekatere druge [SSGP], ki lahko na primer obstajajo na področju poštnih storitev, pa velja odstopanje od določbe o svobodi opravljanja storitev iz te direktive. Ta direktiva v skladu s predpisi Skupnosti o konkurenci ne obravnava financiranja [SSGP] in se ne uporablja za sisteme pomoči, ki jih dodelijo države članice zlasti na socialnem področju. Ta direktiva ne obravnava nadaljnjega ukrepanja v zvezi z Belo knjigo Komisije o storitvah splošnega pomena.

[...]

(70) Za namene te direktive in brez poseganja v člen 16 [ES (zdaj člen 14 PDEU)] se lahko storitve obravnavajo kot [SSGP] samo, če se opravljajo pri izvajanju posebnih nalog javnega pomena, za katere je zadevna država članica zadolžila ponudnika. Ta zadolžitev bi morala biti določena v enem ali več aktih, katerih vrsto določi vsaka zadevna država članica, in bi morala natančno določiti naravo posebne naloge.“

6. Člen 1(2) in (3) navedene direktive določa:

„2. Ta direktiva ne obravnava liberalizacije [SSGP], ki so pridržane za javne ali zasebne subjekte, niti privatizacije javnih subjektov, ki opravljajo storitve.

3. Ta direktiva ne obravnava odprave monopolov, ki opravljajo storitve, niti pomoči, ki jih dodeljujejo države članice in za katere veljajo pravila Skupnosti o konkurenci.

Ta direktiva ne vpliva na svobodo držav članic, da v skladu z zakonodajo Skupnosti opredelijo, katere so [SSGP], na kakšen način naj bodo te storitve organizirane in financirane v skladu s pravili o državni pomoči ter katere posebne obveznosti bi morale zanje veljati.“

7. Oddelek 2 z naslovom „Prepovedane zahteve ali zahteve, ki so predmet ocene“ poglavja III Direktive o storitvah, ki se nanaša na „[s]vobod[o] ustanavljanja ponudnikov“, obsega člena 14 in 15. Člen 14 navedene direktive se nanaša na „prepovedane zahteve“, člen 15 te direktive pa na „zahteve, ki so predmet ocenjevanja“, in določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

[...]

(d) zahtev, ki ne zadevajo področij iz Direktive 2005/36/ES^[5] ali zahteve iz drugih instrumentov Skupnosti, ki določenim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti;

[...]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

[...]“

8. Poglavje IV Direktive o storitvah, naslovljeno „Prost pretok storitev“, vsebuje člen 16, ki se nanaša na „[s]vobod[o] opravljanja storitev“. V odstavku 1 določa:

„Države članice spoštujejo pravico ponudnikov, da storitev opravljajo v državi članici, v kateri sicer nimajo sedeža.

Država članica, v kateri se storitev opravlja, na svojem ozemlju zagotovi svobodo začetka opravljanja in svobodo opravljanja.

Države članice ne pogojujejo začetka opravljanja ali opravljanja storitev na svojem ozemlju z upoštevanjem katerih koli zahtev, ki ne spoštujejo naslednji[h] načel:

(a) nediskriminacije: zahteva ne sme biti niti neposredno niti posredno diskriminatorna glede državljanstva ali v primeru pravnih oseb glede države članice, v kateri imajo sedež;

(b) potrebe: zahteva mora biti utemeljena z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja;

5 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22).

- (c) sorazmernosti: zahteva mora biti ustrezna za izpolnitev zastavljenega cilja in ne sme presegati tega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

[...]“

B. Madžarsko pravo

1. Zakon št. CC iz leta 2011

9. Zakon št. CC iz leta 2011 je spremenil pravni okvir storitev mobilnega plačevanja z učinki od 1. aprila 2013, čeprav je postal zavezujoč šele z 2. julijem 2014.

10. Člen 1(d) navedenega zakona določa:

„V tem zakonu se uporabljajo te opredelitve pojmov:

[...]

- (d) sistem mobilnega plačevanja: vsak sistem, v katerem stranka storitev plača po sistemu elektronskega poslovanja brez povezave s fiksno točko, s pomočjo telekomunikacijskega sredstva, digitalne naprave ali z drugim informacijskim orodjem.“

11. Člen 2 tega zakona določa:

„Za storitev, ki se trži centralno in mobilno, se šteje

- (a) javna storitev parkiranja (parkirišča) v skladu z zakonom o a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zakon št. I iz leta 1988 o cestnem prometu, v nadaljevanju: zakon o cestnem prometu);
- (b) odobritev dostopa do cestnega omrežja zaradi vožnje proti plačilu nadomestila za uporabo ali cestnine;
- (c) prevoz potnikov, ki ga kot javno storitev opravlja podjetje v večinski državni lasti ali lasti lokalne skupnosti,

[...]

- (d) vsaka storitev, ki ne spada med tiste iz točk od (a) do (c) zgoraj in jo kot javno storitev zagotavlja subjekt v večinski državni lasti ali lasti lokalne skupnosti.“

12. Člen 3 istega zakona določa:

„1. Ponudnik mora trženje storitve, ki se trži centralno in mobilno – razen storitve iz člena 2(d) – zagotavljati prek sistema mobilnega plačevanja.

2. Ponudnik izpolni svojo obveznost iz odstavka 1, če je

- (a) 100 % v lasti države ali
- (b) 100 % v lasti subjekta, ki je pod 100 % nadzorom države, z uporabo enotnega nacionalnega sistema (v nadaljevanju: nacionalni sistem mobilnega plačevanja), s katerim upravlja subjekt, ki ga določi vlada (v nadaljevanju: nacionalni subjekt mobilnega plačevanja).

3. Če ponudnik storitev iz člena 2(d) trži prek sistema mobilnega plačevanja, jo lahko trži samo prek nacionalnega sistema mobilnega plačevanja.

4. Upravljanje z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja je javna storitev, v zvezi s katero minister, pristojen za informatiko, in nacionalni subjekt mobilnega plačevanja skleneta pogodbo o javnih storitvah.

5. Upravljanje z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja je izključna gospodarska dejavnost države, ki jo nacionalni subjekt mobilnega plačevanja opravlja brez sklenitve koncesijske pogodbe.

[...]“

2. Vladna uredba št. 356/2012

13. Člen 8 vladne uredbe št. 356/2012, ki je začela veljati 1. aprila 2013, določa:

„1. Če ni določeno drugače, je nadomestilo, ki ga mora stranka plačati kot nadomestilo za produkt mobilnega plačevanja, enako nadomestilu, ki bi ga morala stranka plačati za storitev zunaj nacionalnega sistema mobilnega plačevanja. Ponudnik lahko s popusti spodbuja nakup storitev z mobilnim plačilom.

2. Stranka poleg nadomestila za produkt mobilnega plačevanja v skladu z odstavkom 1 za navedene storitve plača nacionalnemu subjektu mobilnega plačevanja tudi nadomestilo za udobnost v spodnjem znesku:

- (a) 50 [madžarskih] forintov [(HUF) (približno 0,16 EUR)] na transakcijo v zvezi s trženjem javne storitve parkiranja (parkirišča),
- (b) 50 [HUF] [(približno 0,16 EUR)] na transakcijo v okviru trženja pravice do uporabe iz člena 33/A zakona [...] o cestnem prometu,

[...]

3. Nacionalni subjekt mobilnega plačevanja obračuna stranki nadomestilo za udobnost – če je bil nakup storitve, ki se centralizirano in mobilno trži, opravljen – hkrati z nadomestilom za storitev, ki se centralizirano in mobilno trži.

[...]“

14. Člen 24/A(1) navedene uredbe določa:

„Preprodajalec poleg nadomestila za produkt mobilnega plačevanja v skladu s členom 8(1) za navedene storitve plača nacionalnemu subjektu mobilnega plačevanja tudi nadomestilo za udobnost v spodnjem znesku:

- (a) 40 [HUF] [(približno 0,13 EUR)] na transakcijo v okviru trženja javne storitve parkiranja (parkirišča),
- (b) 0 [HUF] na transakcijo v okviru trženja pravice do uporabe cest v skladu s členom 33/A zakona [...] o cestnem prometu,
- (c) 0 [HUF] na transakcijo v okviru trženja pravice do uporabe cest v skladu z zakonom o cestnini,

- (d) 0 [HUF] na transakcijo v okviru trženja vozovnic za javni prevoz,
- (e) 75 [HUF] [(približno 0,24 EUR)] na transakcijo v okviru storitev iz člena 2(d) [zakona št. CC iz leta 2011].“

15. Člen 31 iste uredbe se nanaša na nadomestilo za preprodajo. Njegov odstavek 1 določa:

„Nadomestilo za preprodajo se izračuna na podlagi zneska nadomestila brez DDV, ki ga mora stranka plačati v skladu s členom 8(1), in znaša:

- (a) 10 % v okviru trženja javne storitve parkiranja (parkirišča),
- (b) 5 % v okviru trženja pravice do uporabe cest v skladu s členom 33/A zakona [...] o cestnem prometu,
- (c) 5 % v okviru trženja vozovnic,
- (d) 5 % v okviru trženja pravice do uporabe cest v skladu z zakonom o cestnini.“

II. Predhodni postopek

16. Komisija je 14. decembra 2012 na podlagi pritožbe uvedla postopek EU pilot⁶ zaradi vzpostavitve nacionalnega sistema mobilnega plačevanja na Madžarskem. V tem okviru je navedeni državi članici poslala zahtevo za informacije.

17. Madžarski organi so na to zahtevo odgovorili 22. februarja 2013.

18. Komisija je, ker je menila, da je navedeni odgovor nezadosten, in ker Madžarska po njenem mnenju s tem, da je sprejela člen 3, od (2) do (5), zakona št. CC iz leta 2011, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi členov 15 in 16 Direktive o storitvah ter členov 49 in 56 PDEU, 21. novembra 2013 tej državi članici poslala opomin.

19. Madžarska je odgovorila z dopisom z dne 22. januarja 2014. V zvezi z opredelitvijo SSGP je v bistvu navedla, da imajo države članice široko diskrecijo pri opredelitvi SSGP, ki jo Komisija lahko izpodbija samo v primeru očitne napake. Nacionalni sistem mobilnega plačevanja naj bi bil SSGP zaradi posebnosti v razmerju do običajnih gospodarskih dejavnosti, ker je splošno dostopen in ker te storitve ni mogoče zadovoljivo zagotavljati na trgu. Poleg tega je Madžarska navedla, da je zaradi standardizacije, ki omogoča poenotenje, individualizacijo in interoperabilnost, zadostila zahtevam na področju sistemov mobilnega plačevanja, ki jih je Komisija med drugim opredelila v svoji Zeleni knjigi z naslovom „Na poti k integriranemu evropskemu trgu za kartična, spletna in mobilna plačila“. ⁷ Madžarska je navedla tudi, da je storitve, ki jih zagotavlja platforma, izvzela iz konkurence v splošnem interesu, in ne iz ekonomskih razlogov. Mobilno plačevanje parkirnine naj bi bil edini način plačevanja, ki zagotavlja tak izračun nadomestila, ki ustreza dejanskemu času parkiranja. Madžarska je dodala, da zasebni ponudniki, ki so prej zagotavljali to storitev, niso imeli nikakršne izgube, ki bi jo morala ta država članica nadomestiti, ker kot preprodajalci lahko uporabljajo vzpostavljeno platformo in infrastrukturo. Poleg tega naj bi bilo samo z osrednjo nacionalno platformo, utemeljeno na izključni pravici, mogoče zagotavljati enotno in zjamčeno storitev za stranke. Nazadnje po mnenju Madžarske nacionalni sistem mobilnega plačevanja deluje kot monopol, s katerim se zagotavljajo storitve, za katere se Direktiva o storitvah v skladu z njenim členom 1(3) ne uporablja.

⁶ Spis EU Pilot št. 4372/12/MARK.

⁷ COM(2011) 941 final.

20. Komisija je 11. julija 2014 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je vztrajala pri stališču iz opomina. Madžarska je na obrazloženo mnenje odgovorila 19. septembra 2014 in v bistvu ponovila stališča iz dopisa z dne 22. januarja 2014.

21. Ker Komisije ti odgovori niso zadovoljili, je 5. aprila 2017 vložila to tožbo.

III. Predlogi strank

22. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- primarno ugotovi, da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja, ki ga je uvedla in ga ohranja v veljavi Madžarska in ki ga urejata zakon št. CC iz leta 2011 ter vladna uredba št. 356/2012, ki s tem, da družbi Nemzeti Mobilfizetési Zrt. podeljuje izključne pravice, vzpostavlja monopol in ovira dostop na veleprodajni trg mobilnega plačevanja, ki je bil prej odprt za konkurenco, v nasprotju s členom 15(2)(d) in členom 16(1) Direktive o storitvah;
- podredno ugotovi, da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja, ki ga je uvedla in ga ohranja v veljavi Madžarska in ki ga urejata zakon št. CC iz leta 2011 ter vladna uredba št. 356/2012, ki s tem, da družbi Nemzeti Mobilfizetési podeljuje izključne pravice, vzpostavlja monopol in ovira dostop na veleprodajni trg mobilnega plačevanja, ki je bil prej odprt za konkurenco, v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU;
- Madžarski naloži plačilo stroškov.

23. Madžarska Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne kot neutemeljeno;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

IV. Tožba

A. Bistvene trditve strank

1. Komisija

24. Komisija uvodoma navaja spremembe v zvezi z mobilnim plačevanjem po sprejetju zakona št. CC iz leta 2011.

25. Tako najprej navaja, da družba Nemzeti Mobilfizetési, ki je od 1. julija 2014 v celoti v lasti Magyar Fejlesztési Bank in prek nje madžarske države, upravlja z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja, katerega uporaba je obvezna za javna parkirišča, zagotavljanje cestnega omrežja za promet, prevoz oseb s strani državnega podjetja in druge storitve državnih subjektov. Komisija v zvezi s tem pojasnjuje, da čeprav je mobilno plačevanje mogoče samo na prvih dveh področjih, se postopek nanaša na vsa štiri.

26. Drugič, Komisija navaja, da je, kar zadeva javna parkirišča, uporabnik parkirišč pred 1. julijem 2014 lahko storitev kupil neposredno od ponudnika mobilnega plačevanja ali od njegovega preprodajalca, ki je nato to plačilo posredoval upravljavcu parkirišča, s katerim je imel sklenjeno pogodbo. Zaradi uveljavitve zakona št. CC iz leta 2011 in vladne uredbe št. 356/2012 so morali upravljavci parkirišč skleniti pogodbo z družbo Nemzeti Mobilfizetési, ki je mobilne parkirne storitve prodajala končnim uporabnikom neposredno ali prek preprodajalcev proti plačilu nadomestil, določenih v navedeni

uredbi. Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da so morali dejavni ponudniki mobilnih storitev spremeniti svoje sisteme, da so lahko postali preprodajalci družbe Nemzeti Mobilfizetési. V zvezi z zagotavljanjem cestnega omrežja za promet Komisija ugotavlja, da je na Madžarskem nekatere ceste mogoče uporabljati samo, če uporabnik plača za pravico do uporabe po sistemu HU-GO ali v obliki e-vinjete, poimenovane „e-matrica“, in da se je po 1. juliju 2014 smela pravica do uporabe pridobiti samo neposredno pri družbi Nemzeti Mobilfizetési ali njenih partnerskih preprodajalcih.

27. Zato je po mnenju Komisije z zakonom št. CC iz leta 2011 nastal nacionalni monopol storitev mobilnega plačevanja, ker ima družba Nemzeti Mobilfizetési izključno pravico za sklenitev pogodb z upravljavci parkirišč in za prodajo pravice do uporabe cest.

28. Komisija v zvezi z očitki v podporo tožbi primarno navaja, da se Direktiva o storitvah uporablja in da je madžarska zakonodaja v nasprotju z njenim členom 15(2)(d) in členom 16(1). Podredno, če bi bile zadevne storitve izvzete iz področja uporabe navedene direktive, Komisija trdi, da se z madžarsko zakonodajo kršijo zahteve iz členov 49 in 56 PDEU.

29. Komisija najprej v zvezi z utemeljitvami Madžarske, da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja SSGP, za katerega se Direktiva o storitvah ne uporablja, posebej navaja, da člen 1(2) in (3) navedene direktive v povezavi z uvodno izjavo 8 omejuje njeno uporabo na že obstoječe SSGP in monopole, z zakonom št. CC iz leta 2011 pa naj bi se družbi Nemzeti Mobilfizetési podelila izključna pravica po uveljavitvi Direktive o storitvah.

30. Nato Komisija izpostavlja, da zadevnih storitev ni mogoče opredeliti kot „SSGP“. Komisija ob sklicevanju na Sporočilo o uporabi pravil Evropske unije o državni pomoči za nadomestilo, dodeljeno za opravljanje SSGP⁸ opozarja na to, da ni primerno s posebnimi zahtevami opravljanja javne storitve pogojevati dejavnosti, ki jo podjetja, ki poslujejo pod običajnimi tržnimi pogoji, že opravljajo oziroma bi jo lahko opravljala zadovoljivo. Zadevne storitve mobilnega plačevanja pa naj bi podjetja, ki poslujejo pod običajnimi tržnimi pogoji, opravljala zadovoljivo. Poleg tega zadevne storitve po mnenju Komisije za državljane niso bistvene. Vendar v zvezi s tem dodaja, da tudi če bi bilo te storitve mogoče opredeliti kot „SSGP“, bi se Direktiva o storitvah uporabljala, kar potrjujejo številna jamstva in izjeme za SSGP v navedeni direktivi.

31. Nazadnje, Komisija v zvezi z uporabljivostjo pravil iz Pogodbe DEU ugotavlja, da se zadevne storitve opravljajo za plačilo in da so dejavnost, na katero se nanašajo, pred tem na Madžarskem opravljale gospodarske družbe. Zato naj bi bila ta dejavnost gospodarska dejavnost, za katero se uporabljajo pravila navedene pogodbe.

32. Komisija v zvezi z omejevalnim značajem madžarske zakonodaje o nacionalnem sistemu mobilnega plačevanja meni, da imata zakon št. CC iz leta 2011 in vladna uredba št. 356/2012 omejevalen učinek, ker je postalo upravljanje z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja državni monopol in ker lahko ponudniki mobilnega plačevanja in mobilne telefonije svoje dejavnosti opravljajo samo kot preprodajalci. Po mnenju Komisije je z navedenimi predpisi oviran dostop do veleprodajnega trga mobilnega plačevanja, ne glede na način opravljanja storitev.

33. Zato Komisija na eni strani v zvezi s svobodo ustanavljanja navaja, da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja zahteva v smislu člena 15(2)(d) Direktive o storitvah in omejitev iz člena 49 PDEU, ker se z izključnimi pravicami, podeljenimi družbi Nemzeti Mobilfizetési, ovira dostop madžarskih in tujih podjetij na veleprodajni trg mobilnega plačevanja, ki je bil prej odprt za konkurenco.

⁸ UL 2012, C 8, str. 4.

34. Na drugi strani pa v zvezi s prostim opravljanjem storitev meni, da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja v nasprotju s členom 16 Direktive o storitvah in členom 56 PDEU, ker je z izključnimi pravicami, podeljenimi družbi Nemzeti Mobilfizetési, ovirano čezmejno opravljanje storitev.

35. Komisija v zvezi z utemeljitvami Madžarske, zlasti varstvom potrošnikov in prejemnikov storitev, poštenostjo poslovnih transakcij in bojem proti goljufijam, ne izpodbija tega, da je navedeno mogoče šteti za pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, v smislu sodne prakse Sodišča in člena 4(8) Direktive o storitvah. Vendar ti pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes, ne morejo upravičiti omejitve na podlagi zakona št. CC iz leta 2011 in vladne uredbe št. 356/2012, ker niso niti potrebni niti sorazmerni.

36. Komisija tako na eni strani trdi, da nezadostno predhodno delovanje trga na področju javnega parkiranja in dajanja na voljo cestnega omrežja za promet ni dokazano, tako da posega madžarske države ni mogoče obravnavati kot potrebnega. V zvezi s tem Komisija kljub priznavanju, da ima standardizacija lahko določene prednosti za razširitev obsega storitev mobilnega plačevanja, trdi, da vzpostavitev državnega monopola ni bila niti edini niti najboljši način za doseganje tega cilja.

37. Na drugi strani Komisija izpostavlja, da bi bilo mogoče težave v zvezi z delovanjem trga, na katere se sklicuje Madžarska, rešiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, zato je bil poseg na trg nesorazmeren. Komisija zlasti trdi, da bi bilo mogoče standardizacijo in interoperabilnost doseči po zakonodajni poti ob ohranitvi obstoječe strukture trga ter da ni bilo treba podeliti izključnih pravic novemu subjektu v lasti države. Dodaja, da bi se lahko vzpostavil začasni monopol ali sistem koncesij za upravljanje s platformo nacionalnega sistema mobilnega plačevanja.

38. Poleg tega Komisija meni, da je Madžarska storila očitno napako pri presoji s stališčem, da je zadevna storitev SSGP. Opredelitev SSGP in posebnih pravic v zvezi z njimi namreč ne more presegati tega, da se zadovolji družbena potreba po odpravi konkretnih pomanjkljivosti pri običajnem delovanju trga. Naloge, ki je bila zaupana družbi Nemzeti Mobilfizetési, pa ni mogoče opredeliti kot „posebne naloge“, ki je na trgu že prisotna podjetja niso opravljala, ker je pred uvedbo nacionalnega sistema mobilnega plačevanja že obstajal sistem, ki je zajemal večino države, in ker bi se ta prav gotovo še naprej razvijal.

39. Nazadnje Komisija trdi, da sta omejevalni učinek in nesorazmernost uvedbe novega sistema mobilnega plačevanja ponazorjena z odsotnostjo nadomestila prejšnjim operaterjem, in zlasti s pomenom nepovratnosti naložb v platformo ter ukinitvijo prejšnjih pogodbenih razmerij, med drugim z upravljavci parkirišč.

2. Madžarska

40. Madžarska uvodoma izpostavlja, da je politika konkurence namenjena maksimiranju koristi za potrošnike in da nacionalni sistem mobilnega plačevanja pomeni večjo udobnost zanje, ker je storitev javnega parkiranja cenejša in dostopna povsod po državi. Nato ugotavlja, da se je konkurenca premaknila z veleprodajnega trga na maloprodajni trg, na katerem naj bi se precej povečala. Nazadnje Madžarska navaja, da struktura trga pred 1. julijem 2014 ni omogočala razvoja konkurence, ker je bila družba EME Zrt., takratni največji subjekt, monopolistka. Temu subjektu je bilo na nabavnem trgu v interesu, da je v stiku samo s tistimi lokalnimi skupnostmi, ki so zanj dobičkonosne. Kar zadeva prodajni trg, pa Madžarska trdi, da družba EME zaradi svoje vertikalno integrirane strukture ni bila zainteresirana za razvoj mreže preprodajalcev, ker bi ti lahko postali njena konkurenca.

41. Madžarska trdi, da se niti Direktiva o storitvah niti člena 49 in 56 PDEU v obravnavani zadevi ne uporabljajo.

42. Prvič, Madžarska – potem ko spomni, da je v skladu s členom 106(2) PDEU, členom 1 Protokola (št. 26) o storitvah v splošnega pomena,⁹ priloženega Pogodbama, in člena 1(3) Direktive o storitvah, opredelitev dejavnosti, ki jih je mogoče opredeliti kot SSGP, v pristojnosti držav članic – trdi, da je upravljanje nacionalnega sistema mobilnega plačevanja SSGP. V zvezi s tem Madžarska navaja, da je v skladu s Sporočilom Komisije z naslovom „Okvir Evropske unije za državno pomoč v obliki nadomestila za javne storitve“¹⁰ opredelitev SSGP pogojena z izpolnitvijo več pogojev, in sicer, da mora imeti storitev posebne značilnosti glede na druge gospodarske dejavnosti in biti dostopna vsem ter da samo tržne sile ne morejo zagotoviti zadovoljivega zagotavljanja teh storitev.

43. Komisija naj ne bi izpodbijala tega, da je izpolnjen drugi pogoj. Kar zadeva prvi pogoj, naj bi bile storitve mobilnega plačevanja povezane z uporabo javnih storitev, pri katerih mora država poskrbeti za to, da so uporabnikom razpoložljive enotno, udobno, nemudoma in dostopno, ne glede na kraj uporabe. Nacionalni sistem mobilnega plačevanja naj bi bil zato uveden v splošnem interesu, in ne zaradi ekonomskih razlogov ter naj ne bi bil „udobna“ storitev, ampak nasprotno, edina možnost ob upoštevanju interesa uporabnikov, ker naj bi ta način plačevanja omogočal izračun zneska nadomestila glede na dejansko trajanje parkiranja.

44. Nazadnje Madžarska trdi, da prejšnji sistem ni omogočal zadovoljivega delovanja trga, zato je izpolnjen tudi tretji pogoj. Ker namreč na trgu prisotni subjekti niso mogli vzpostaviti platforme mobilnega plačevanja niti niso imeli interesa za to, se je želelo z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja zapolniti praznine v dotedanjem delovanju trga z vzpostavitvijo pokrivanja celotnega ozemlja države in upravljanjem tehnične platforme s strani madžarske države na najboljši način v smislu stroškov in na kar najbolj enoten način.

45. Drugič, Madžarska trdi, da se Direktiva o storitvah ne uporablja za obravnavano zadevo, ker je v njej določeno samo to, da držav članic ne zavezuje k liberalizaciji SSGP. Poleg tega naj ta direktiva ne bi zavezovala držav članic, da liberalizirajo „obstoječe“ SSGP, njen člen 1(3) pa naj ne bi zadeval odprave storitvenih monopolov.

46. Zato Madžarska vztraja pri svojem stališču, da se Direktiva o storitvah v skladu s členom 1(2) ne uporablja za obravnavane storitve.

47. Če pa bi se Direktiva o storitvah uporabljala, Madžarska trdi, da ker je nacionalni sistem mobilnega plačevanja SSGP, se v skladu s členom 15(4) navedene direktive ne bi smel upoštevati njen člen 15(2)(d), ker bi njegova uporaba onemogočila uresničitev cilja tega nacionalnega sistema.

48. Tretjič, Madžarska v zvezi s kršitvijo členov 49 in 56 PDEU navaja, da se ti dve določbi za zadevne storitve ne uporabljata, ker naj bi na eni strani člen 106(2) PDEU nasprotoval temu, da se določbe Pogodbe, pa naj bodo to pravila o konkurenci ali pravila o notranjem trgu, uporabljajo za SSGP, če pravno ali dejansko ovirajo izvedbo posebnih nalog zadevnih podjetij, na drugi strani pa bi bilo treba, ker je nacionalni sistem mobilnega plačevanja državni monopol, tega presoјati z vidika člena 37 PDEU, in ne drugih določb navedene pogodbe.

49. Tudi če bi se člena 49 in 56 PDEU za zadevne storitve uporabljala, pa Madžarska trdi, da ti dve določbi nista bili kršeni.

50. Madžarska najprej navaja, da pravila v zvezi z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja niso diskriminatorna, ker se zakon št. CC iz leta 2011 in vladna uredba št. 356/2012 uporabljata za vse ponudnike v primerljivih položajih.

⁹ UL 2016, C 202, str. 307.

¹⁰ UL 2012, C 8, str. 15.

51. Nato Madžarska izpostavlja, da so razlogi, ki jih navaja v utemeljitev nacionalnega sistema mobilnega plačevanja, zlasti varstvo potrošnikov in poštenost poslovnih transakcij ali boj proti goljufijam, po mnenju Sodišča pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes.

52. Nazadnje, vzpostavitev in ohranitev nacionalnega sistema mobilnega plačevanja naj bi bila potrebna in sorazmerna. Madžarska v zvezi s tem navaja, da trg pred temi reformami ni deloval zadovoljivo, ker ni bilo pokrito celotno državno ozemlje, ker ni bilo interoperabilnosti niti upravljanja prek platforme. Po mnenju Madžarske družba EME v prejšnjem sistemu zaradi svoje vertikalno integrirane strukture ni bila zainteresirana za razvoj preprodajnega trga niti za povečanje števila pogodb z lokalnimi skupnostmi. Nasprotno pa naj bi nacionalni sistem mobilnega plačevanja zagotavljal popolno pokritost in interoperabilnost, spodbujal konkurenco in omogočal zadovoljivo zagotavljanje storitev zaradi njegovega delovanja prek odprte platforme, ki je ponudnikom mobilnega plačevanja dostopna prek enotnega in standardiziranega vmesnika. Madžarska navaja zlasti, da lahko zdaj uporabnik med vsemi ponudniki mobilnega plačevanja parkiranja prosto izbere tistega z najbolj ugodno ponudbo zanj in izkoristi možnost mobilnega parkiranja povsod po državi, tudi pri njegovem običajnem ponudniku. Poleg tega nacionalni sistem mobilnega plačevanja po mnenju Madžarske jamči popolno pokritost storitev tako ponudnikom mobilnega plačevanja kot lokalnim skupnostim. Nazadnje, navedeni sistem naj bi omogočil odpravo ovir za vstop na trg za vse subjekte, zmanjšal njihove stroške za podporo in razvoj.

53. V zvezi s trditvijo Komisije, da bi bilo mogoče razdrobljene sisteme, ki so obstajali pred vzpostavitvijo nacionalnega sistema mobilnega plačevanja, medsebojno povezati z zavezami na podlagi zakonodaje, s sodelovanjem ali konkurenco na trgu, Madžarska navaja, da ni podprta z nobenim konkretnim primerom. Poleg tega bi bilo treba, ker se zadevna storitev nanaša na lokalne skupnosti, izvesti postopke javnega naročanja. Zato bi bil sistem mobilnega plačevanja parkiranja vzpostavljen izključno na območjih, na katerih bi ponudnik lahko pričakoval znaten dobiček, zato celotno državno ozemlje ne bi bilo pokrito, različni ponudniki pa bi pridobili naročila pri različnih lokalnih skupnostih, kar bi povzročilo popolno odsotnost interoperabilnosti.

54. Madžarska v zvezi s trditvijo Komisije glede možnosti povezovanja s sodelovanjem med subjekti in obveznim dostopom do obstoječega sistema družbe EME meni, da ni uresničljiva, ker bi bil obvezni dostop možen samo, če bi navedena družba delovala kot platforma.

B. Moja presoja

1. Opredelitev kot SSGP

55. Menim, da je treba zaradi lažje analize očitkov Komisije uvodoma ugotoviti, ali so zadevne storitve mobilnega plačevanja SSGP ali ne.

56. Čeprav namreč opredelitev določene storitve kot „SSGP“ ne pomeni, da se Direktiva o storitvah ne uporablja, ker je Sodišče menilo, da se navedena direktiva uporablja za določeno storitveno dejavnost, tudi če je opredeljena kot „SSGP“, ¹¹ pa je opredelitev „SSGP“ bistvena, ker če bi bile zadevne storitve opredeljene kot „SSGP“, bi se uporabljala nekatera posebna odstopanja iz Direktive o storitvah. Kar zadeva svobodo ustanavljanja, tako člen 15(4) navedene direktive določa, da se odstavki 1, 2 in 3 navedenega člena uporabljajo samo pod pogojem, da njihova uporaba pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki je dodeljena SSGP. Kar zadeva prosto opravljanje storitev, člen 17(1) navedene direktive določa, da se njen člen 16 ne uporablja za SSGP, ki se izvajajo v drugi državi članici.

¹¹ Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 43).

57. Zato v zvezi z merili, na podlagi katerih je treba ugotavljati, ali so zadevne storitve mobilnega plačevanja SSGP ali ne, menim da je treba v obravnavani zadevi uporabiti merila iz sodne prakse v zvezi z državnimi pomočmi, kljub temu da se vprašanje opredelitve SSGP postavlja v zvezi s prostim pretokom in še posebej Direktivo o storitvah.¹²

58. Čeprav sodna praksa v okviru navedene direktive še ni prav obsežna, pa se uporabljena merila ne razlikujejo od tistih, na katera se Sodišče sklicuje na področju državnih pomoči.¹³

59. Poleg tega uporaba drugačnih meril ne bi bila upravičena.

60. Opredelitve za SSGP namreč ni mogoče presojati drugače glede na to, ali gre za uporabo pravil s področja državnih pomoči, pravil s področja prostega pretoka ali Direktive o storitvah, ker je nenazadnje pojem SSGP enoten.

61. Tako sklepanje je podprto tudi z dejstvom, da je besedilo člena 15(4) Direktive o storitvah – po katerem se odstavki 1, 2 in 3 te določbe za zakonodajo na področju SSGP uporabljajo samo, če uporaba teh odstavkov pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena – enako tistemu iz člena 106(2) PDEU.

62. Pri ugotavljanju, ali – kot trdi Madžarska – bi bilo zadevne storitve mogoče opredeliti kot SSGP, je treba spomniti, da imajo države članice široko diskrecijsko pravico pri opredeljevanju, kaj štejejo za SSGP, in da je nadzor na tem področju omejen na preverjanje, ali niso pri tem storile očitne napake pri opredelitvi storitve za SSGP.¹⁴ Kljub temu pa morajo države članice paziti, da naloga SSGP izpolnjuje določena najnižja merila, skupna vsaki taki nalogi, ter dokazati, da so ta merila v okoliščinah posameznega primera izpolnjena.¹⁵

63. Med temi merili sta oblastveni akt, s katerim je zadevnemu subjektu podeljena naloga SSGP ter ki jasno in pregledno opredeljuje natančno naravo obveznosti javne službe, ki mu je naložena, ter univerzalno in obvezno naravo te naloge,¹⁶ in še posebej zahteva, da morajo biti SSGP v interesu celotne družbe in v korist vseh uporabnikov.¹⁷

64. Poleg tega morajo države članice navesti razloge, zaradi katerih menijo, da je treba zadevno storitev zaradi njene posebne narave opredeliti kot SSGP in razlikovati od vseh drugih gospodarskih dejavnosti.¹⁸

65. Nazadnje, iz sodne prakse izhaja, da lahko države članice določenemu subjektu podelijo nalogo SSGP zaradi tržnih pomanjkljivosti. Vendar je tako ravnanje omejeno, ker – kot je Komisija večkrat ponovila – „ni primerno s posebnimi zahtevami opravljanja javne storitve pogojevati dejavnosti, ki jo podjetja, ki poslujejo pod običajnimi tržnimi pogoji, že opravljajo oziroma bi jo lahko opravljala zadovoljivo in pod pogoji, kot so cena, objektivne kakovostne lastnosti, kontinuiteta in dostop do storitve, ki so skladni z javnim interesom, kakor ga opredeli država članica“.¹⁹

12 V zvezi s tem ugotavljam, da se tako Komisija kot Madžarska v zvezi s tem sklicujeta na sodno prakso o državnih pomočeh in sporočila Komisije na tem področju.

13 Merila, ki jih je Sodišče uporabilo med drugim v točkah 41 in 42 sodbe z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), so klasična in se umeščajo v usmeritev predhodne sodne prakse s področja državnih pomoči.

14 Glej sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točke od 166 do 169).

15 Glej sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 172), in sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, točka 61).

16 Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Hieber (C-293/14, EU:C:2015:843, točki 41 in 42).

17 Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Hieber (C-293/14, EU:C:2015:472, točka 62).

18 Glej sodbi z dne 10. decembra 1991, *Merci convenzionali porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, točka 27), in z dne 18. junija 1998, *Corsica Ferries France* (C-266/96, EU:C:1998:306, točka 45).

19 Sporočilo Komisije, navedeno v točki 30 teh sklepnih predlogov (točka 48). Glej tudi Sporočilo Komisije z naslovom „Smernice Evropske unije za uporabo pravil o državni pomoči v zvezi s hitro postavitvijo širokopasovnih omrežij“ (UL 2013, C 25, str. 1, točka 19).

66. V obravnavani zadevi Madžarska trdi, da imajo zadevne storitve posebne značilnosti glede na druge gospodarske dejavnosti. Natančneje, Madžarska navaja, da so storitve mobilnega plačevanja, ki so predmet obravnavanega postopka, povezane z uporabo javnih storitev, v zvezi s katerimi mora država zagotavljati enotno, udobno, takojšnjo in dostopno razpoložljivost, ne glede na kraj uporabe. Dodaja, da tržne sile same po sebi niso omogočale zadovoljivega zagotavljanja teh storitev in da je nacionalni sistem mobilnega plačevanja namenjen odpravi pomanjkljivosti pri prejšnjem delovanju trga.

67. Te utemeljitve me ne prepričajo.

68. V zvezi s tem, da se zadevne storitve opravljajo v splošnem interesu, menim, da pojem „SSGP“ ni statičen in da je bistveno odvisen od številnih dejavnikov, na primer potreb državljanov, ki so značilne za vsako državo članico, ali tehničnega in poslovnega razvoja. Sodišče je tako opredelitev za SSGP priznalo tako različnim storitvam kot so distribucija vode,²⁰ plina²¹ in električne energije,²² prevoz nujne medicinske pomoči,²³ zbiranje in raznašanje pošte na celotnem državnem ozemlju²⁴ ali celo upravljanje z nedonosnimi letalskimi progami.²⁵

69. Zato ob upoštevanju široke diskrecijske pravice držav članic pri opredeljevanju, kaj štejejo za SSGP, po mojem mnenju samo dejstvo, da so zadevne storitve povezane z novimi tehnologijami, ne more preprečiti njihove opredelitve za SSGP. Resda ni mogoče zanikati, da je mogoče nekatere panoge, na primer storitve, ki jih je predhodno opravljalo podjetje z izključno pravico, lažje opredeliti kot SSGP, vendar to ne pomeni, da nekaterih storitev *a contrario* samo zaradi njihove narave ni mogoče opredeliti kot SSGP. Pa tudi če je trg storitev mobilnega plačevanja tesno povezan z novimi tehnologijami, mi nič ne omogoča sklepanja, da ni namenjen zadovoljevanju družbene potrebe in da ne pomeni javnega interesa, ki ga mora država varovati, saj ne samo, da so te potrebe raznolike, ampak se predvsem spreminjajo.

70. Kljub temu pa ne glede na značaj storitev mobilnega plačevanja menim, da teh storitev v obravnavani zadevi ni mogoče opredeliti kot SSGP.

71. Trditev Madžarske, da so zadevne storitve mobilnega plačevanja neločljivo povezane z javno storitvijo parkiranja, tako po mojem mnenju potrjuje to, da pri storitvah mobilnega plačevanja ni mogoče jasno ugotoviti, ali same po sebi vsebujejo razsežnost splošnega interesa ali pa se v pojem SSGP umestijo posredno prek javne storitve parkiranja. Z drugimi besedami, po mojem mnenju to, da je določena storitvena dejavnost povezana z javno storitvijo, ne zadostuje za to, da bi jo bilo mogoče opredeliti kot SSGP.

72. Na to sklepanje ne vplivajo utemeljitve Madžarske, s katerimi želi dokazati, da storitve mobilnega plačevanja v nasprotju z zatrjevanjem Komisije niso storitve udobja. Čeprav se strinjam z Madžarsko, da to, da je zadevna storitev v madžarski zakonodaji opredeljena kot „storitev udobja“, ne omogoča sklepanja o tem, ali je storitev SSGP ali ne, pa tako kot Komisija menim, da ta storitev za državljane ni nepogrešljiva ampak je zgolj alternativa gotovinskemu plačevanju. V zvezi s tem mobilno plačevanje nadomestil za parkiranje v nasprotju z zatrjevanjem Madžarske ni nujno edini način plačevanja, ki omogoča izračun zneska nadomestila tako, da ustreza dejanskemu trajanju parkiranja. Res je namreč, da sistem plačevanja za naprej s časovnim žigom ne omogoča izračuna zneska nadomestila glede na dejansko trajanje parkiranja, vendar pa sistem plačevanja za nazaj prek sistema parkirnih listkov tak izračun omogoča.

20 Sodba z dne 8. novembra 1983, IAZ International Belgium in drugi/Komisija (od 96/82 do 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 in 110/82, EU:C:1983:310).

21 Sodba z dne 23. oktobra 1997, Komisija/Francija (C-159/94, EU:C:1997:501).

22 Sodba z dne 27. aprila 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171).

23 Sodba z dne 25. oktobra 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577).

24 Sodba z dne 19. maja 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198).

25 Sodba z dne 11. aprila 1989, Saeed Flugreisen in Silver Line Reisebüro (66/86, EU:C:1989:140).

73. Madžarska trdi tudi, da je zadevne storitve iz področja uporabe zakonodaje, ki jih je do tedaj urejala, izvzela iz razlogov v splošnem interesu, in ne iz ekonomskih razlogov. V zvezi s tem glede zadevnih storitev menim, da so novi sistem mobilnega plačevanja in pooblastila družbe Nemzeti Mobilfizetési taka, da vzbujajo dvom v razloge madžarskih organov.

74. Na eni strani je treba namreč izpostaviti, da pojmov „izključne pravice“ in „SSGP“ ne gre mešati, zlasti ker je podelitev posebne oziroma izključne pravice gospodarskemu subjektu samo orodje, ki temu gospodarskemu subjektu omogoča izpolnjevanje naloge SSGP, pri čemer lahko dodelitev take naloge vključuje tudi obveznost, naloženo več ali celo vsem gospodarskim subjektom, dejavnim na istem trgu.²⁶ Zato podelitev izključne pravice določenemu subjektu ne pomeni nujno, da je temu subjektu naložena naloga SSGP. Na drugi strani novi sistem mobilnega plačevanja povzroča monopolizacijo veleprodajnega trga – torej trga storitev, ki se zagotavljajo drugim preprodajalcem, ki ponujajo storitve mobilnega plačevanja prek pogodb s ponudniki storitev parkiranja ali drugih javnih storitev – v korist enega subjekta pod nadzorom države s tem, da se temu subjektu dovoljuje prodaja njegovih storitev mobilnega parkiranja končnim uporabnikom neposredno ali posredno prek preprodajalcev v zameno za plačilo nadomestil, določenih v vladni uredbi št. 356/2012.

75. Ta dvom krepi dejstvo, da se je storitev mobilnega plačevanja, kot Madžarska priznava, pred tem zagotavljala na trgu.

76. Naj spomnim, da so na področju SSGP razlog za poseg države običajno pomanjkljivosti na trgu in da zato storitve ni mogoče opredeliti kot SSGP, če to dejavnost zadovoljivo opravljajo ali bi jo lahko opravljala podjetja, ki svoje dejavnosti opravljajo v običajnih tržnih razmerah.

77. V obravnavani zadevi je nesporno, da na trgu ni bilo pomanjkljivosti, saj se je storitev mobilnega plačevanja zagotavljala. Kljub temu pa po mnenju Madžarske delovanje trga ni bilo zadovoljivo, cilj nacionalnega sistema mobilnega plačevanja pa je bil zagotovitev pokrivanja celotnega državnega ozemlja ter dobro delovanje enotnega in interoperabilnega sistema.

78. Komisija nasprotno trdi, da je trg prej deloval zadovoljivo, priznava pa, da so obstajale pomanjkljivosti zaradi odsotnosti enotne standardizirane platforme in interoperabilnosti.

79. V zvezi s tem in v tem okviru menim, da za dokazovanje obstoja dejanske potrebe po javni storitvi in potrebnosti obvezne javne storitve ne zadostuje, da se država članica sklicuje na nezadovoljivo delovanje trga, ampak mora dokazati, da storitve ni mogoče zadovoljivo zagotavljati na trgu.

80. Ne da bi bilo treba ugotavljati, ali so pred tem dejavni subjekti na trgu, zlasti nekdanja vodilna družba EME, glede na lastni poslovni interes zagotavljali zadevne storitve pod enakimi pogoji, kot so tisti, ki jih je opredelila Madžarska, pa menim, da ta država članica ni dokazala, da te storitve ni mogoče zadovoljivo zagotavljati na trgu.

81. Tako na eni strani menim, da – kot je izpostavila Komisija – ni izključeno, da bi enako kot pri razvoju na drugih trgih tudi pri razvoju konkurence med platformami nastale enotne standardizirane storitve. Na drugi strani pa menim, da bi bilo mogoče standardizacijo in interoperabilnost spodbuditi in vzpostaviti tudi z zakonodajnim ali regulatornim posegom madžarskih organov ob ohranitvi konkurenčne strukture trga in torej brez podelitve izključnih pravic subjektu pod nadzorom države. Zato menim, da tudi če bi priznali, da je podelitev izključne pravice družbi Nemzeti Mobilfizetési omogočila interoperabilnost in standardizacijo trga, ker je pred tem vsak ponudnik storitev mobilnega plačevanja uporabljal lastni sistem, ki ni bil povezan z drugimi sistemi, bi lahko Madžarska isti rezultat dosegla na primer s spodbujanjem dostopa konkurentov do njihovih sistemov.

²⁶ Glej sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 179).

82. Na podlagi navedenega predlagam, da Sodišče zavzame stališče, da zadevne storitve niso SSGP.

2. Očitki, ki se nanašajo na kršitev členov 15 in 16 Direktive o storitvah

83. Pri odločanju o primarnih očitkih Komisije je treba najprej ugotoviti, ali je nacionalni sistem mobilnega plačevanja „zahteva“ v smislu člena 15(2)(d) in člena 16(1) navedene direktive.

84. Naj spomnim, zakon št. CC iz leta 2011 in vladna uredba št. 356/2012 sta vzpostavila državni monopol storitev mobilnega plačevanja, ker ima družba Nemzeti Mobilfizetési izključno pravico do trženja storitev mobilnega plačevanja.

85. Zato je po mojem mnenju na eni strani nacionalni sistem mobilnega plačevanja „zahteva“ v smislu člena 15(2)(d) Direktive o storitvah, ker je učinek izključnih pravic družbe Nemzeti Mobilfizetési ta, da lahko do zadevne storitvene dejavnosti dostopajo samo določeni ponudniki.

86. Na drugi strani je nacionalni sistem mobilnega plačevanja zahteva v smislu člena 16(1) navedene direktive, ker izključne pravice in upravljanje z nacionalnim sistemom mobilnega plačevanja v obliki državnega monopola nujno vplivajo na dostop na veleprodajni trg mobilnega plačevanja in na čezmejno opravljanje storitev.

87. Vendar take zahteve niso nujno v nasprotju s členoma 15 in 16 Direktive o storitvah.

88. Kar zadeva člen 15(2)(d) in (3) navedene direktive, iz njega izhaja, da če se z nacionalnimi pravnimi pravili dostop do zadevne storitvene dejavnosti omejuje na določene ponudnike zaradi posebnega značaja dejavnosti, mora biti ta omejitev nediskriminatorna, potrebna in sorazmerna. Zato je treba preveriti, ali je madžarska zakonodaja utemeljena s takimi pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, s katerimi se lahko zagotovi izpolnitev zastavljenega cilja v splošnem interesu in se ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja.

89. Kar zadeva člen 16(1) navedene direktive, tudi ta državam članicam prepoveduje pogojevanje dostopa do storitvene dejavnosti na svojem ozemlju z diskriminatornimi zahtevami, ki so nepotrebne, torej niso utemeljene z razlogi javnega reda, javne varnosti, javnega zdravja ali varstva okolja, in nesorazmerne.

90. Madžarska zahteve iz zakona št. CC iz leta 2011 in vladne uredbe št. 356/2012 utemeljuje z varstvom potrošnikov, poštenostjo poslovnih transakcij ter bojem proti goljufijam in črni ekonomiji.

91. Čeprav je te razloge v smislu člena 15(3) Direktive o storitvah mogoče šteti za pomembne razloge, ki se nanašajo na javni interes, pa je treba ugotoviti, da ti razlogi niso med tistimi, ki so naštet v njenem členu 16(1).

92. V zvezi s tem menim – kot sem že navedel –²⁷ da je bila s členom 16 Direktive o storitvah, ki se nanaša na prost pretok storitev, izvedena izčrpna harmonizacija storitev, za katere se ta uporablja. Iz tega sledi, da je treba skladnost madžarske zakonodaje s členom 16(1) Direktive o storitvah presojati na podlagi te direktive, in ne primarnega prava, zato ni možna tožba iz razlogov, ki v členu 16 navedene direktive niso določeni, kakršni so nekateri pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes, ki izhajajo iz sodne prakse.

93. Ne glede na to pa v obravnavani zadevi ni treba ugotavljati, ali se Madžarska lahko sklicuje na razloge, ki jih ni med tistimi, na katere se sklicuje člen 16(1) Direktive o storitvah.

²⁷ Glej moje sklepne predloge v zadevi Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2015:619, točke od 69 do 74).

94. Po mojem mnenju namreč zadostuje ugotovitev, da zadevne zahteve tudi glede na navedene cilje v nobenem primeru ne izpolnjujejo pogoja sorazmernosti iz člena 15(3) in člena 16(1)(c) navedene direktive.

95. Tako bi bilo mogoče tudi z ukrepi, ki bi bili manj prisilni in manj omejevalni za svobodo ustanavljanja in prosto opravljanje storitev kot tisti, ki izhajajo iz navedenih zahtev – če bi bili skladni s pravom Unije – doseči cilje, na katere se sklicuje Madžarska.

96. Iz spisa pri Sodišču in zlasti stališč Madžarske je razvidno, da je ta med predhodnim postopkom Komisiji omenila, da čeprav meni, da se z delovanjem nacionalnega sistema mobilnega plačevanja ne krši niti Direktiva o storitvah niti Pogodba DEU, je pripravljena spremeniti sistem z uvedbo sistema koncesij. Očitno pa je, da bi tak sistem koncesij za upravljanje s platformo nacionalnega sistema mobilnega plačevanja omogočal dobro delovanje navedenega sistema ob ohranitvi konkurence in manj posegal v prosto opravljanje storitev in svobodo ustanavljanja. Zato menim, da so obstajali drugi, manj prisilni ukrepi, ki so omogočali doseganje enakega rezultata, in da zahteve iz madžarske zakonodaje presegajo tisto, kar je potrebno za doseganje ciljev, na katere se sklicuje ta država članica.

97. Iz tega sledi, da je treba po mojem mnenju ugotoviti, da Madžarska z uvedbo in ohranitvijo v veljavi nacionalnega sistema mobilnega plačevanja, ki ga urejata zakon št. CC iz leta 2011 in vladna uredba št. 356/2012, s čimer se je ustvaril monopol s podelitvijo izključnih pravic družbi Nemzeti Mobilfizetési in oviral vstop na veleprodajni trg mobilnega plačevanja, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi členov 15 in 16 Direktive o storitvah.

98. Ker predlagam sprejetje primarnih očitkov Komisije, ki se nanašajo na kršitev členov 15 in 16 Direktive o storitvah, po mojem mnenju ni treba presojsati očitkov, ki se nanašajo na kršitev členov 49 in 56 PDEU, ki jih je navedena institucija navedla podredno.

V. Stroški

99. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Komisija je predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta v postopku ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

VI. Predlog

100. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Madžarska s tem, da je uvedla in ohranila v veljavi sistem za mobilno plačevanje, ki ga ureja a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (zakon št. CC iz leta 2011 o nacionalnem sistemu za mobilno plačevanje) in 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (vladna uredba št. 356/2012 za izvedbo zakona št. CC iz leta 2011), z dne 13. decembra 2012, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 15(2)(d) in člena 16(1) Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.
2. Madžarski se naloži plačilo stroškov.