Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 14. júna 2018 [1]

Vec C-171/17

Európska komisia
proti

Maďarsku

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 49 ZFEÚ – Sloboda usadiť sa – Článok 56 ZFEÚ – Slobodné poskytovanie služieb – Smernica 2006/123/ES – Články 15 a 16 – Obmedzenia – Odôvodnenie – Nevyhnutnosť – Proporcionalita – Národný systém mobilného platenia – Výlučné právo – Monopol – Služby všeobecného hospodárskeho záujmu“

1. Touto žalobou Európska komisia navrhuje Súdnemu dvoru, aby konštatoval, že Maďarsko si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti národný systém mobilného platenia, ktorý je upravený a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (zákon č. CC z roku 2011 o národnom systéme mobilného platenia) [2] a 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (nariadenie vlády č. 356/2012, ktorým sa vykonáva zákon č. CC z roku 2011) [3] z 13. decembra 2012, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú v prvom rade z článku 15 ods. 2 písm. d) a z článku 16 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu [4], a subsidiárne z článkov 49 a 56 ZFEÚ.

2. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, na základe ktorých sa domnievam, že tejto žalobe o nesplnenie povinnosti treba vyhovieť.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Primárne právo

3. Podľa článku 49 prvého odseku ZFEÚ:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sa zakazujú obmedzenia slobody usadiť sa štátnych príslušníkov jedného členského štátu na území iného členského štátu. Zakazujú sa aj obmedzenia, ktoré sa týkajú zakladania obchodných zastúpení, organizačných zložiek a dcérskych spoločností štátnymi príslušníkmi jedného členského štátu na území iného členského štátu.“

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 *Magyar Közlöny* 2011/164, ďalej len „zákon č. CC z roku 2011“.

3 Ďalej len „nariadenie vlády č. 356/2012“.

4 Ú. v. EÚ L 376, 2006, s. 36, ďalej len „smernica o službách“.

4. Článok 56 prvý odsek ZFEÚ stanovuje:

„V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v [Európskej] [ú]nii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb.“

2. Smernica o službách

5. Odôvodnenia 8, 17 a 70 smernice o službách uvádzajú:

„(8) Bolo by vhodné, aby sa ustanovenia tejto smernice týkajúce sa slobody usadiť sa a voľného pohybu služieb uplatňovali len do tej miery, aby boli dané činnosti otvorené hospodárskej súťaži, teda aby nezaväzovali členské štáty liberalizovať služby všeobecného hospodárskeho záujmu [(ďalej len „SVHZ“)] ani privatizovať verejnoprávne subjekty, ktoré takéto služby poskytujú, ani zrušiť existujúce monopoly na iné činnosti alebo určité distribučné služby.

…

(17) Táto smernica sa vzťahuje len na služby, ktoré sa poskytujú za finančnú úhradu. Služby všeobecného záujmu nie sú zahrnuté do vymedzenia v článku 50 [ES, teraz článok 57 ZFEÚ], a preto nepatria ani do rozsahu pôsobnosti tejto smernice. [SVHZ] sú služby poskytované za finančnú úhradu, a preto patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice. Niektoré [SVHZ], napríklad [SVHZ], ktoré môžu existovať v oblasti dopravy, sú však vyňaté z rozsahu pôsobnosti tejto smernice, a na určité iné [SVHZ], napríklad také, ktoré môžu existovať v oblasti poštových služieb, sa vzťahuje odchýlka z ustanovenia o slobode poskytovať služby stanovené v tejto smernici. Táto smernica sa nezaoberá financovaním [SVHZ] a nevzťahuje sa na systémy poskytovania pomoci členskými štátmi, najmä v sociálnej oblasti, v súlade s pravidlami Spoločenstva o hospodárskej súťaži. Táto smernica sa nezaoberá krokmi nadväzujúcimi na Bielu knihu Komisie o službách všeobecného záujmu.

…

(70) Na účely tejto smernice sa služby môžu považovať za [SVHZ] v tejto smernici a bez toho, aby bol dotknutý článok 16 [ES, teraz článok 14 ZFEÚ], len ak sú poskytované pri vykonávaní osobitných úloh verejného záujmu, ktorými poveril príslušný členský štát poskytovateľa. Toto poverenie by sa malo vykonať prostredníctvom jedného alebo viacerých aktov, ktorých formu si určí každý členský štát, a malo by určiť presný charakter osobitnej úlohy.“

6. Článok 1 ods. 2 a 3 tejto smernice stanovuje:

„2. Táto smernica sa nezaoberá liberalizáciou [SVHZ] vyhradených pre verejné alebo súkromné subjekty, ani privatizáciou verejných subjektov poskytujúcich služby.

3. Táto smernica sa nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby, ani poskytovaním pomoci zo strany členských štátov, na ktoré sa vzťahujú predpisy Spoločenstva o hospodárskej súťaži.

Táto smernica neovplyvňuje slobodu členských štátov určiť v súlade s právom Spoločenstva, čo považujú za [SVHZ], ako by tieto služby mali byť organizované a financované v súlade s pravidlami o štátnej pomoci, a akým konkrétnym povinnostiam by mali podliehať.“

7. Oddiel 2 s názvom „Zakázané požiadavky alebo požiadavky podliehajúce hodnoteniu“ nachádzajúci sa v kapitole III smernice o službách, ktorá sa týka „slobody poskytovateľov usadiť sa“, obsahuje články 14 a 15. Článok 14 tejto smernice sa týka „zakázaných požiadaviek“, zatiaľ čo článok 15 uvedenej smernice, ktorý sa týka „požiadaviek podliehajúcich hodnoteniu“, stanovuje:

„1. Členské štáty skúmajú, či sa podľa ich právnych systémov uplatňujú niektoré z požiadaviek uvedených v odseku 2, a zabezpečujú, aby všetky takéto požiadavky boli zlučiteľné s podmienkami ustanovenými v odseku 3. Členské štáty prispôsobia zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia tak, aby boli zlučiteľné s týmito podmienkami.

2. Členské štáty skúmajú, či ich právne systémy podmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie splnením niektorej z týchto nediskriminačných požiadaviek:

…

d) požiadavky iné ako tie, ktoré sa týkajú záležitostí, na ktoré sa vzťahuje smernica 2005/36/ES[5] alebo ktoré sú ustanovené v iných nástrojoch Spoločenstva, ktoré vyhradzujú prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov na základe osobitnej povahy tejto činnosti;

…

3. Členské štáty overujú, že požiadavky uvedené v odseku 2 spĺňajú tieto podmienky:

a) nediskriminácia: požiadavky nesmú byť priamo ani nepriamo diskriminačné vzhľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade spoločností, vzhľadom na umiestnenie ich sídla;

b) nevyhnutnosť: požiadavky musia byť opodstatnené závažným dôvodom týkajúcim sa verejného záujmu [naliehavým dôvodom všeobecného záujmu – *neoficiálny preklad*];

c) proporcionalita: požiadavky musia slúžiť na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa; nesmú prekročiť rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa; a nesmie byť možné nahradiť tieto požiadavky inými, menej obmedzujúcimi opatreniami, ktorými sa dosiahnu rovnaké výsledky.

…“

8. V kapitole IV smernice o službách s názvom „Voľný pohyb služieb“ sa článok 16 tejto smernice týka „slobody poskytovať služby“. Vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty rešpektujú právo poskytovateľov poskytovať služby v inom členskom štáte, než v tom, v ktorom sú usadení.

Členský štát, v ktorom sa poskytuje služba, zabezpečuje voľný prístup k činnosti v oblasti služieb a jej slobodné vykonávanie na svojom území.

Členské štáty nepodmieňujú prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením požiadaviek, ktoré nedodržiavajú tieto zásady:

a) nediskriminácia: požiadavka nesmie byť priamo alebo nepriamo diskriminujúca s ohľadom na štátnu príslušnosť, alebo v prípade právnických osôb s ohľadom na členský štát, v ktorom sú usadené;

5 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22).

b) nevyhnutnosť: požiadavka musí byť opodstatnená dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia;

c) proporcionalita: požiadavka musí byť vhodná na dosahovanie sledovaných cieľov a nesmie prekračovať rámec nevyhnutný na dosiahnutie tohto cieľa.

…“

B. Maďarské právo

1. Zákon č. CC z roku 2011

9. Zákon č. CC z roku 2011 zmenil právny rámec služieb mobilného platenia s účinnosťou od 1. apríla 2013, ale so záväznými účinkami až od 2. júla 2014.

10. § 1 písm. d) tohto zákona stanovuje:

„Na účely tohto zákona sa uplatňujú tieto definície:

…

d) systém mobilného platenia: akýkoľvek systém, v ktorom zákazník nakupuje službu prostredníctvom dostupného elektronického systému obchodovania bez pripojenia k pevnému miestu pomocou telekomunikačného prostriedku, digitálneho zariadenia alebo iného počítačového zariadenia.“

11. § 2 uvedeného zákona stanovuje:

„Za služby, ktoré sú predmetom centralizovaného a mobilného obchodovania, sa považujú:

a) služby verejného parkovania (parkovisko) v súlade so zákonom a közúti közlekedésről slózó 1988. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1988 o cestnej premávke, ďalej len „zákon o cestnej premávke“);

b) sprístupnenie cestnej siete na účely cestnej premávky za poplatok za používanie alebo mýto;

c) služby osobnej dopravy zabezpečované poskytovateľom, v ktorom má štát väčšinovú kontrolu alebo miestnou správou vo forme verejnej služby;

…

d) akékoľvek služby, ktoré nepatria do kategórií uvedených pod písmenami a) až c) vyššie, zabezpečované subjektom, v ktorom má štát väčšinovú kontrolu, alebo miestnou správou vo forme verejnej služby.“

12. § 3 tohto istého zákona stanovuje:

„1. Poskytovateľ je povinný zaručiť obchodovanie so službami, ktoré sú predmetom centralizovaného a mobilného obchodovania – s výnimkou služieb uvedených v § 2 písm. d) – prostredníctvom systému mobilného platenia.

2. Povinnosť, ktorá vyplýva z odseku 1, splní poskytovateľ používaním jednotného národného systému (ďalej len ‚národný systém mobilného platenia‘) prevádzkovaného subjektom, ktorý určí vláda (ďalej len ‚národný subjekt pre mobilné platenie‘),

a) ktorého 100 % vlastníkom je štát, alebo

b) ktorého 100 % vlastníkom je subjekt, v ktorom má štát 100 % kontrolu.

3. Ak poskytovateľ obchoduje so službami uvedenými v § 2 písm. d) prostredníctvom systému mobilného platenia, toto obchodovanie môže uskutočňovať len prostredníctvom národného systému mobilného platenia.

4. Prevádzkovanie národného systému mobilného platenia je verejná služba, v rámci ktorej ministerstvo pre informatizáciu a národný subjekt pre mobilné platenie uzatvoria medzi sebou dohodu o verejných službách.

5. Prevádzkovanie národného systému mobilného platenia je výlučnou hospodárskou činnosťou štátu, ktorú vykonáva národný subjekt pre mobilné platenie bez uzavretia koncesnej zmluvy.

…“

2. Nariadenie vlády č. 356/2012

13. § 8 nariadenia vlády č. 356/2012, ktoré nadobudlo účinnosť 1. apríla 2013, stanovuje:

„1. Pokiaľ nie je uvedené inak, poplatok, ktorý zákazník zaplatí ako poplatok za produkt mobilného platenia, je poplatok, ktorý by zákazník musel zaplatiť, keby si kúpil službu inak ako prostredníctvom národného systému mobilného platenia. Poskytovateľ môže podporovať kúpu služby ako produktu mobilného platenia prostredníctvom rabatov.

2. Okrem poplatku za produkt mobilného platenia v súlade s odsekom 1 zaplatí zákazník za služby, ktoré potrebuje, národnému subjektu pre mobilné platenie poplatok za pohodlie vo výške uvedenej nižšie:

a) 50 [maďarských] forintov [HUF (približne 0,16 eura)] za transakciu v súvislosti s obchodovaním so službami verejného parkovania (parkovisko);

b) 50 [HUF (približne 0,16 eura)] za transakciu v súvislosti s obchodovaním práva na používanie podľa § 33/A zákona… o cestnej premávke;

…

3. Národný subjekt pre mobilné platenie účtuje zákazníkovi poplatok za pohodlie – ak dôjde ku kúpe služby, ktorá je predmetom centralizovaného a mobilného obchodovania – a zároveň aj poplatok za službu, ktorá je predmetom centralizovaného a mobilného obchodovania.

…“

14. § 24/A ods. 1 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Ďalší predajca okrem poplatku za produkt mobilného platenia v súlade s § 8 ods. 1 zaplatí za služby, ktoré potrebuje, národnému subjektu pre mobilné platenie poplatok za pohodlie vo výške uvedenej nižšie:

a) 40 [HUF (približne 0,13 eura)] za transakciu v súvislosti s obchodovaním so službami verejného parkovania (parkovisko);

b) 0 [HUF] za transakciu v súvislosti s obchodovaním práva na používanie ciest v súlade s § 33/A zákona… o cestnej premávke;

c) 0 [HUF] za transakciu v súvislosti s obchodovaním práva na používanie ciest v súlade so zákonom o mýte;

d) 0 [HUF] za transakciu v súvislosti s obchodovaním s cestovnými lístkami na verejnú dopravu;

e) 75 [HUF (približne 0,24 eura)] za transakciu v súvislosti so službami uvedenými v § 2 písm. d) [zákona č. CC z roku 2011].“

15. § 31 toho istého nariadenia sa týka poplatku za ďalší predaj. Jeho odsek 1 znie takto:

„Poplatok za ďalší predaj sa vypočíta na základe sumy odmeny bez DPH, ktorú má zaplatiť zákazník v súlade s § 8 ods. 1 a je stanovený na:

a) 10 % v súvislosti s obchodovaním so službami verejného parkovania (parkovisko);

b) 5 % v súvislosti s obchodovaním s právom na používanie ciest v súlade s § 33/A zákona… o cestnej premávke;

c) 5 % v súvislosti s obchodovaním s cestovnými lístkami;

d) 5 % v súvislosti s obchodovaním s právom na používanie ciest v súlade so zákonom o mýte.“

II. Konanie pred podaním žaloby

16. Dňa 14. decembra 2012 začala Komisia na základe sťažnosti postup EU Pilot [6] o vytvorení národného systému mobilného platenia v Maďarsku. V tejto súvislosti tomuto členskému štátu predložila žiadosť o informácie.

17. Maďarské orgány na túto žiadosť odpovedali 22. februára 2013.

18. Keďže Komisia považovala túto odpoveď za nedostatočnú a domnievala sa, že Maďarsko si tým, že prijalo § 3 ods. 2 až 5 zákona č. CC z roku 2011, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 15 a 16 smernice o službách a z článkov 49 a 56 ZFEÚ, zaslala tomuto členskému štátu 21. novembra 2013 výzvu.

19. Maďarsko odpovedalo listom z 22. januára 2014. V podstate uviedlo, že pokiaľ ide o kvalifikáciu „SVHZ“, členské štáty disponujú pri definovaní SVHZ širokou mierou voľnej úvahy, ktorú môže Komisia spochybniť iba v prípade zjavného omylu. Národný systém mobilného platenia je SVHZ, pretože vo vzťahu k bežným hospodárskym činnostiam má osobitné vlastnosti, je dostupný pre všetkých a iba samotné trhové sily neposkytovali túto službu uspokojivo. Okrem toho Maďarsko tvrdilo, že splnilo prostredníctvom štandardizácie umožňujúcej jednotnosť, individualizáciu a interoperabilitu požiadavky systému mobilného platenia, ktoré definuje Komisia najmä vo svojej zelenej knihe s názvom „Smerom k integrovanému európskemu trhu s kartovými, internetovými a mobilnými platbami“ [7]. Maďarsko navyše uviedlo, že služby ponúkané prostredníctvom platformy nevylúčilo z hospodárskej súťaže z hospodárskych dôvodov, ale z dôvodov všeobecného záujmu. Mobilné platenie na parkovacom mieste je jediný spôsob platenia umožňujúci výpočet poplatku, ktorý zodpovedá skutočnej dĺžke trvania parkovania. Maďarsko dodalo, že súkromným poskytovateľom, ktorí

6 Vec EU Pilot č. 4372/12/MARK.

7 KOM(2011) 941 v konečnom znení.

túto službu ponúkali predtým, nevznikla žiadna strata, ktorú by mal tento členský štát nahradiť, keďže môžu využívať zavedenú platformu a infraštruktúru ako ďalší predajcovia. Navyše jednotnú a zaručenú službu je možné zákazníkom ponúknuť iba prostredníctvom národnej centrálnej platformy založenej na výlučnom práve. Napokon podľa Maďarska národný systém mobilného platenia funguje ako monopol, ktorý poskytuje služby, ktoré nepatria do pôsobnosti smernice o službách podľa jej článku 1 ods. 3.

20. Dňa 11. júla 2014 vydala Komisia odôvodnené stanovisko, v ktorom zotrvala na svojom stanovisku vyjadrenom vo výzve. Maďarsko na odôvodnené stanovisko odpovedalo listom z 19. septembra 2014, pričom v podstate zopakovalo pripomienky, ktoré uviedlo vo svojom liste z 22. januára 2014.

21. Keďže Komisia považovala tieto odpovede za nedostatočné, návrhom z 5. apríla 2017 podala prejednávanú žalobu.

III. Návrhy účastníkov konania

22. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:

– v prvom rade konštatoval, že národný systém mobilného platenia, ktorý Maďarsko zaviedlo a ponechalo v platnosti a ktorý je upravený zákonom č. CC z roku 2011 a nariadením vlády č. 356/2012, ktorý vytvára monopol tým, že priznáva spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési Zrt. výlučné práva a bráni vstupu na veľkoobchodný trh mobilného platenia, ktorý bol predtým otvorený hospodárskej súťaži, je v rozpore s článkom 15 ods. 2 písm. d) a článkom 16 ods. 1 smernice o službách,

– subsidiárne konštatoval, že národný systém mobilného platenia, ktorý Maďarsko zaviedlo a ponechalo v platnosti a ktorý je upravený zákonom č. CC z roku 2011 a nariadením vlády č. 356/2012, ktorý vytvára monopol tým, že priznáva spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési výlučné práva a bráni vstupu na veľkoobchodný trh mobilného platenia, ktorý bol predtým otvorený hospodárskej súťaži, je v rozpore s článkami 49 a 56 ZFEÚ,

– uložil Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania.

23. Maďarsko navrhuje, aby Súdny dvor:

– zamietol žalobu ako nedôvodnú,

– uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

IV. Žaloba

A. Hlavné tvrdenia účastníkov konania

1. Komisia

24. Komisia na úvod uvádza zmeny týkajúce sa služieb mobilného platenia, ktoré zaviedol zákon č. CC z roku 2011.

25. Po prvé spresňuje, že Nemzeti Mobilfizetési – ktorej jediným vlastníkom je Magyar Fejlesztési Bank a prostredníctvom nej maďarský štát – zabezpečuje od 1. júla 2014 prevádzkovanie národného systému mobilného platenia, ktorého používanie je povinné v prípade verejného parkovania, sprístupnenia cestnej siete na účely cestnej premávky, prepravy osôb zabezpečovanej štátnym podnikom a iných služieb poskytovaných štátnym orgánom. V tejto súvislosti Komisia spresňuje, že hoci je mobilné platenie možné len pri prvých dvoch oblastiach, konanie sa týka všetkých týchto štyroch oblastí.

26. Po druhé Komisia uvádza, že pokiaľ ide o verejné parkovanie, používateľ parkovania si mohol pred 1. júlom 2014 kúpiť službu priamo u poskytovateľa mobilného platenia alebo u jeho ďalšieho predajcu, ktorý potom túto platbu odovzdal prevádzkovateľovi parkoviska, s ktorým uzavrel zmluvu. V dôsledku nadobudnutia účinnosti zákona č. CC z roku 2011 a nariadenia vlády č. 356/2012 boli prevádzkovatelia parkovísk povinní uzavrieť zmluvu so spoločnosťou Nemzeti Mobilfizetési, ktorá predáva služby mobilného parkovania buď priamo konečným používateľom alebo prostredníctvom ďalších predajcov za poplatky stanovené v tomto nariadení. V tejto súvislosti Komisia uvádza, že na to, aby sa aktívni poskytovatelia mobilného platenia stali ďalšími predajcami spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési, museli zmeniť svoje systémy. Pokiaľ ide o sprístupnenie cestnej siete na účely cestnej premávky, Komisia uvádza, že niektoré cesty v Maďarsku môže používateľ používať, len ak nadobudol právo na používanie buď prostredníctvom systému HU-GO alebo vo forme elektronickej známky nazývanej „e-matrica“ a že od 1. júla 2014 je právo na používanie možné nadobudnúť len priamo od spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési alebo od jej partnerských ďalších predajcov.

27. Z toho podľa Komisie vyplýva, že zákon č. CC z roku 2011 vytvoril štátny monopol služieb mobilného platenia, pokiaľ má Nemzeti Mobilfizetési výlučné právo uzatvárať zmluvy s prevádzkovateľmi parkovísk a predávať právo na používanie ciest.

28. Pokiaľ ide o výhrady predložené na podporu žaloby, Komisia v prvom rade tvrdí, že smernica o službách je uplatniteľná a že maďarská právna úprava je v rozpore s článkom 15 ods. 2 písm. d) a článkom 16 ods. 1 tejto smernice. Subsidiárne, v prípade, že predmetné služby sú vylúčené z pôsobnosti tejto smernice, Komisia uvádza, že maďarská právna úprava porušuje požiadavky zakotvené v článkoch 49 a 56 ZFEÚ.

29. Pokiaľ ide najmä o tvrdenie Maďarska, že národný systém mobilného platenia je SVHZ, ktorá nepatrí do pôsobnosti smernice o službách, Komisia v prvom rade uvádza, že článok 1 ods. 2 a 3 tejto smernice v spojení s jej odôvodnením 8 obmedzujú uplatňovanie uvedenej smernice na už existujúce SVHZ a monopoly, pričom zákon č. CC z roku 2011 priznal spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési výlučné právo po nadobudnutí účinnosti smernice o službách.

30. Komisia ďalej zdôrazňuje, že dotknuté služby sa nemôžu kvalifikovať ako „SVHZ“. Komisia odkazujúc na svoje oznámenie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za [SVHZ] [8] pripomína, že by nebolo vhodné spájať činnosť, ktorá už je alebo môže byť v uspokojivej miere vykonávaná podnikmi pôsobiacimi za bežných trhových podmienok, s plnením konkrétnych povinností verejnej služby. Podniky pôsobiace za bežných trhových podmienok však predmetné služby mobilného platenia poskytovali v uspokojivej miere. Okrem toho podľa Komisie nie sú predmetné služby pre občanov nevyhnutné. V tejto súvislosti však dodáva, že aj keby boli tieto služby kvalifikované ako „SVHZ“, smernica o službách by bola uplatniteľná, ako to potvrdzujú mnohé záruky a výnimky pre SVHZ uvedené v tejto smernici.

31. Napokon, pokiaľ ide o uplatniteľnosť pravidiel Zmluvy o FEÚ, Komisia uvádza, že predmetné služby sa poskytujú za úhradu a že činnosť, ktorej sa týkajú, predtým v Maďarsku vykonávali obchodné spoločnosti. V dôsledku toho je táto činnosť hospodárskou činnosťou, ktorá podlieha pravidlám tejto zmluvy.

8 Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 4.

32. Pokiaľ ide o obmedzujúcu povahu maďarskej právnej úpravy týkajúcej sa národného systému mobilného platenia, Komisia sa domnieva, že zákon č. CC z roku 2011 a nariadenie vlády č. 356/2012 majú obmedzujúci účinok, keďže sa prevádzkovanie národného systému mobilného platenia stalo štátnym monopolom a poskytovatelia služieb mobilného platenia a mobilných telefónnych služieb môžu vykonávať svoju činnosť len ako ďalší predajcovia. Tieto ustanovenia podľa Komisie bránia prístupu na veľkoobchodný trh mobilného platenia bez ohľadu na spôsoby poskytovania služieb.

33. V dôsledku toho Komisia na jednej strane tvrdí, že pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, národný systém mobilného platenia predstavuje požiadavku v zmysle článku 15 ods. 2 písm. d) smernice o službách a obmedzenie článku 49 ZFEÚ, keďže výlučné práva priznané spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési bránia vstupu maďarských a zahraničných podnikov na veľkoobchodný trh mobilného platenia, ktorý bol predtým otvorený hospodárskej súťaži.

34. Na druhej strane sa domnieva, že pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb, národný systém mobilného platenia je v rozpore s článkom 16 smernice o službách a článkom 56 ZFEÚ, keďže výlučné práva priznané spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési obmedzujú poskytovanie cezhraničných služieb.

35. Pokiaľ ide o odôvodnenia, ktoré predložilo Maďarsko, najmä ochranu spotrebiteľov a príjemcov služieb, poctivý obchodný styk a boj proti podvodom, Komisia nespochybňuje, že sa v zmysle judikatúry Súdneho dvora a článku 4 bodu 8 smernice o službách môžu považovať za naliehavé dôvody všeobecného záujmu. Tieto naliehavé dôvody všeobecného záujmu však nemôžu odôvodniť obmedzenia zavedené zákonom č. CC z roku 2011 a nariadením vlády č. 356/2012, keďže nie sú nevyhnutné ani primerané.

36. Komisia tak na jednej strane uvádza, že neuspokojivá povaha predchádzajúceho fungovania trhu v oblasti verejného parkovania a sprístupnenia cestnej siete na účely cestnej premávky nie je preukázaná, takže zásah maďarského štátu nemožno považovať za nevyhnutný. V tejto súvislosti Komisia, ktorá uznáva, že štandardizácia môže mať určité výhody na rozšírenie služieb mobilného platenia, uvádza, že vytvorenie štátneho monopolu nebolo jediným ani najlepším spôsobom na dosiahnutie tohto cieľa.

37. Na druhej strane Komisia zdôrazňuje, že ťažkosti týkajúce sa fungovania trhu, ktoré uvádza Maďarsko, sa mohli vyriešiť prostredníctvom iných menej obmedzujúcich opatrení, takže zásah na trhu bol neprimeraný. Komisia predovšetkým uvádza, že štandardizáciu a interoperabilitu bolo možné dosiahnuť prostredníctvom právnych predpisov pri zachovaní existujúcej štruktúry trhu a že nebolo nevyhnutné priznať výlučné práva novému subjektu vo vlastníctve štátu. Dodáva, že na prevádzkovanie platformy národného systému mobilného platenia bolo možné vytvoriť dočasný monopol alebo zaviesť systém koncesií.

38. Okrem toho sa Komisia domnieva, že Maďarsko sa dopustilo zjavne nesprávneho posúdenia, keď považuje predmetnú službu za SVHZ. Definícia SVHZ a osobitné súvisiace práva totiž nemôžu ísť nad rámec uspokojenia potrieb spoločnosti na to, aby sa zabezpečila náprava konkrétnych nedostatkov vyplývajúcich z bežného fungovania trhu. Úloha zverená spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési sa však nemôže považovať za „osobitnú úlohu“, ktorú podniky pôsobiace na trhu neplnili, keďže už pred zavedením národného systému mobilného platenia existoval systém, ktorý pokrýval väčšinu krajiny a ktorý by sa určite naďalej rozvíjal.

39. Napokon Komisia tvrdí, že obmedzujúci účinok a neprimeranú povahu zavedenia nového systému mobilného platenia ilustruje to, že pôvodní prevádzkovatelia neboli odškodnení, a najmä význam nenávratných investícií v platforme a zánik predchádzajúcich zmluvných vzťahov, najmä s prevádzkovateľmi parkovísk.

2. Maďarsko

40. Na úvod Maďarsko zdôrazňuje, že politika hospodárskej súťaže slúži na maximalizáciu spokojnosti spotrebiteľov a že zavedenie a zachovanie národného systému mobilného platenia spokojnosť spotrebiteľov zvýšili, keďže verejné služby parkovania sú lacnejšie a dostupné na celom území štátu. Ďalej uvádza, že hospodárska súťaž sa presunula z veľkoobchodného trhu na maloobchodný trh, kde sa značne zintenzívnila. Napokon Maďarsko uvádza, že štruktúra trhu zavedená pred 1. júlom 2014 neumožňovala rozvoj hospodárskej súťaže, keďže EME Zrt., najväčší prevádzkovateľ v tom čase, bola monopolom. Tento prevádzkovateľ mal však na predchádzajúcom trhu záujem o nadviazanie kontaktu len s tými samosprávnymi celkami, ktoré boli preňho výhodné. Pokiaľ ide o nadväzujúci trh, Maďarsko tvrdí, že z dôvodu štruktúry vertikálnej integrácie spoločnosti EME nemal tento prevádzkovateľ záujem o rozvoj siete ďalších predajcov, ktorí mu mohli konkurovať.

41. Maďarsko uvádza, že smernica o službách ani články 49 a 56 ZFEÚ nie sú v prejednávanej veci uplatniteľné.

42. Po prvé Maďarsko po tom, ako pripomenulo, že definícia činností, ktoré môžu byť kvalifikované ako „SVHZ“, patrí podľa článku 106 ods. 2 ZFEÚ, článku 1 protokolu (č. 26) o službách všeobecného záujmu [9], ktorý tvorí prílohu zmlúv, a článku 1 ods. 3 smernice o službách do pôsobnosti členských štátov, tvrdí, že prevádzkovanie národného systému mobilného platenia je SVHZ. V tejto súvislosti Maďarsko uvádza, že podľa oznámenia Komisie s názvom „Rámec Európskej únie pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme“ [10] je kvalifikácia „SVHZ“ podmienená splnením viacerých podmienok, a to že služba musí mať vo vzťahu k iným hospodárskym činnostiam osobitné vlastnosti, musí byť dostupná pre všetkých a že iba samotné trhové sily neposkytujú túto službu uspokojivo.

43. Komisia nespochybnila, že druhá podmienka je splnená. Pokiaľ ide o prvú podmienku, služby mobilného platenia sú spojené s používaním verejných služieb, v súvislosti s ktorými je štát povinný zabezpečiť, aby k nim používatelia mohli mať jednotný, pohodlný, okamžitý a cenovo dostupný prístup bez ohľadu na miesto použitia. Národný systém mobilného platenia bol tak vytvorený z dôvodov všeobecného záujmu a nie z hospodárskych dôvodov, pričom nepredstavuje „pohodlnú“ službu, ale naopak jedinú možnosť, ktorá zohľadňuje záujmy používateľov, pokiaľ tento spôsob platenia umožňuje výpočet výšky poplatku, ktorá zodpovedá skutočnej dĺžke trvania parkovania.

44. Maďarsko napokon tvrdí, že predchádzajúci systém neumožňoval uspokojivé fungovanie trhu, takže tretia podmienka je splnená. Keďže prevádzkovatelia pôsobiaci na trhu nemohli zaviesť platformu mobilného platenia a nemali záujem na tom, aby to urobili, cieľom národného systému mobilného platenia bolo vyplniť medzery v predchádzajúcom fungovaní trhu tým, že zabezpečí pokrytie celého územia štátu a riadenie technickej platformy maďarským štátom čo najjednotnejším a optimálnym spôsobom z hľadiska nákladov.

45. Po druhé Maďarsko uvádza, že smernica o službách nie je v prejednávanej veci uplatniteľná, keďže sa obmedzuje na to, že členským štátom neukladá povinnosť liberalizovať SVHZ. Okrem toho táto smernica neukladá členským štátom povinnosť liberalizovať „existujúce“ SVHZ a jej článok 1 ods. 3 sa nezaoberá zrušením monopolov poskytujúcich služby.

46. Maďarsko preto zotrváva na svojom stanovisku, podľa ktorého predmetné služby nepatria v súlade s článkom 1 ods. 2 smernice o službách do jej pôsobnosti.

9 Ú. v. EÚ C 202, 2016, s. 307.

10 Ú. v. EÚ C 8, 2012, s. 15.

47. No za predpokladu, že smernica o službách je uplatniteľná, Maďarsko uvádza, že národný systém mobilného platenia je SVHZ, pričom v súlade s článkom 15 ods. 4 tejto smernice netreba prihliadať na článok 15 ods. 2 písm. d) uvedenej smernice, keďže jeho uplatnenie bráni plneniu úlohy, ktorá bola zverená tomuto národnému systému.

48. Po tretie, pokiaľ ide o porušenie článkov 49 a 56 ZFEÚ, Maďarsko tvrdí, že tieto ustanovenia nie sú uplatniteľné na predmetné služby, keďže na jednej strane článok 106 ods. 2 ZFEÚ bráni tomu, aby boli ustanovenia zmluvy, či už ide o pravidlá hospodárskej súťaže alebo pravidlá týkajúce sa vnútorného trhu, uplatniteľné na SVHZ, ak právne alebo fakticky bránia plneniu určitej úlohy, ktorá bola zverená dotknutým podnikom, a na druhej strane keďže je systém mobilného platenia štátny monopol, mal by byť posudzovaný podľa článku 37 ZFEÚ a nie podľa iných ustanovení tejto zmluvy.

49. Maďarsko uvádza, že aj za predpokladu, že by sa články 49 a 56 ZFEÚ na predmetné služby uplatňovali, tieto ustanovenia neboli porušené.

50. Maďarsko v prvom rade tvrdí, že predpisy týkajúce sa národného systému mobilného platenia nie sú diskriminačné, keďže zákon č. CC z roku 2011 a nariadenie vlády č. 356/2012 sa vzťahujú na všetkých poskytovateľov, ktorí sa nachádzajú v porovnateľných situáciách.

51. Maďarsko ďalej zdôrazňuje, že dôvody, ktoré predložilo ako odôvodnenia národného systému mobilného platenia, najmä ochranu spotrebiteľov a poctivý obchodný styk alebo boj proti podvodom, považuje Súdny dvor za naliehavé dôvody všeobecného záujmu.

52. Napokon zavedenie a zachovanie národného systému mobilného platenia je nevyhnutné a primerané. Maďarsko tak tvrdí, že trh pred zavedením týchto reforiem nefungoval uspokojivo z toho dôvodu, že nebolo pokryté celé územie štátu a pre to, že chýbala interoperabilita a prevádzkovanie vo forme platformy. V predchádzajúcom systéme nemala EME podľa Maďarska vzhľadom na jej štruktúru vertikálnej integrácie záujem o rozvoj trhu s ďalším predajom alebo o rozšírenie okruhu zmlúv uzavretých s miestnymi orgánmi. Naopak, národný systém mobilného platenia zaručuje úplné pokrytie a interoperabilitu, podporuje hospodársku súťaž a umožňuje uspokojivé poskytovanie služieb z dôvodu svojho fungovania vo forme otvorenej platformy, ktorá je dostupná pre poskytovateľov mobilného platenia prostredníctvom jednotného a štandardizovaného rozhrania. Maďarsko predovšetkým uvádza, že používateľ si teraz môže slobodne vybrať zo všetkých poskytovateľov mobilného platenia za parkovanie toho s najvýhodnejšou ponukou pre neho a prostredníctvom svojho obvyklého poskytovateľa využívať mobilné parkovanie na celom území štátu. Okrem toho národný systém mobilného platenia podľa Maďarska zaručuje poskytovateľom mobilného platenia a samosprávnym celkom úplné pokrytie služieb. Napokon tento systém umožňuje zníženie prekážok vstupu pre všetkých prevádzkovateľov a zníženie ich nákladov na „back-office“ a na rozvoj.

53. Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, že fragmentované systémy, ktoré existovali pred zavedením národného systému mobilného platenia, bolo možné integrovať prostredníctvom povinností uložených právnou úpravou, spolupráce alebo hospodárskej súťaže na trhu, Maďarsko uvádza, že toto tvrdenie nie je podložené žiadnym konkrétnym príkladom. Navyše, keďže predmetné služby patria do pôsobnosti samosprávnych celkov, bolo by nevyhnutné uplatniť postupy zadávania verejných zákaziek. V dôsledku toho by bol systém mobilného platenia za parkovanie zavedený len na miestach, kde by mohol poskytovateľ očakávať značné príjmy, nebolo by teda pokryté celé územie štátu a rôzni poskytovatelia by získali zákazku od rôznych samosprávnych celkov, čo by viedlo k úplnej absencii interoperability.

54. Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, ktoré sa týka možnosti zavedenia integrácie prostredníctvom spolupráce medzi prevádzkovateľmi a povinného prístupu k existujúcemu systému spoločnosti EME, Maďarsko sa domnieva, že to je nerealistické, keďže povinný prístup by bol možný v prípade, ak by táto spoločnosť fungovala ako platforma.

B. Moje posúdenie

1. O kvalifikácii „SVHZ“

55. Na účely uľahčenia analýzy výhrad, ktoré vzniesla Komisia, je podľa môjho názoru potrebné najskôr určiť, či sú alebo nie sú predmetné služby mobilného platenia SVHZ.

56. Ak totiž skutočnosť, že služba je kvalifikovaná ako „SVHZ“, nebráni uplatniteľnosti smernice o službách, keďže Súdny dvor rozhodol, že určitá činnosť v oblasti služieb, hoci kvalifikovaná ako „SVHZ“, patrí do pôsobnosti tejto smernice,[11] kvalifikácia „SVHZ“ je zásadná, keďže v prípade, že predmetné služby sú kvalifikované ako „SVHZ“, mali by sa uplatniť určité osobitné odchýlky podľa smernice o službách. Pokiaľ ide o slobodu usadiť sa, článok 15 ods. 4 tejto smernice stanovuje, že odseky 1, 2 a 3 tohto ustanovenia sa uplatňujú, len pokiaľ ich uplatňovanie právne alebo fakticky nebráni plneniu určitej úlohy, ktorá bola zverená SVHZ. Pokiaľ ide o slobodné poskytovanie služieb, článok 17 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje, že jej článok 16 sa nevzťahuje na SVHZ, ktoré sú poskytované v inom členskom štáte.

57. Pokiaľ ide o kritériá, podľa ktorých je potrebné určiť, či sú alebo nie sú predmetné služby mobilného platenia SVHZ, domnievam sa, že v prejednávanej veci je na tento účel potrebné uplatniť kritériá stanovené v judikatúre o štátnej pomoci, hoci kvalifikácia „SVHZ“ vyplýva z voľného pohybu, a najmä zo smernice o službách.[12]

58. Aj keď v kontexte tejto smernice judikatúra zatiaľ nie je rozsiahla, uplatnené kritériá sa nelíšia od kritérií, na ktoré odkazuje Súdny dvor v oblasti štátnej pomoci.[13]

59. Okrem toho použitie odlišných kritérií by nebolo opodstatnené.

60. Kvalifikáciu SVHZ totiž nemožno posudzovať rozdielne v závislosti od toho, či sa uplatňujú pravidlá štátnej pomoci, pravidlá v oblasti voľného pohybu alebo smernica o službách, keďže pojem „SVHZ“ *in fine* je jednotný.

61. Túto analýzu potvrdzuje aj okolnosť, že pojmy použité v článku 15 ods. 4 smernice o službách, podľa ktorých odseky 1, 2 a 3 tohto ustanovenia platia pre právne predpisy v oblasti SVHZ, len pokiaľ uplatňovanie týchto odsekov právne alebo fakticky nebráni plneniu určitej úlohy, ktorá im bola zverená, sú presne tie pojmy, ktoré sú uvedené v článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

62. Ako uvádza Maďarsko, na účely určenia toho, či predmetné služby môžu byť kvalifikované ako „SVHZ“, je potrebné pripomenúť, že členské štáty disponujú širokou mierou voľnej úvahy pri definovaní toho, čo považujú za SVHZ a že kontrola v uvedenej oblasti sa pri kvalifikovaní služby ako „SVHZ“ obmedzuje na zistenie existencie zjavne nesprávneho posúdenia.[14] Členským štátom však prináleží dbať o to, aby úloha SVHZ spĺňala určité minimálne kritériá spoločné každej takej úlohe a preukázať, že tieto kritériá sú v konkrétnom prípade naozaj splnené.[15]

11 Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, bod 43).

12 V tejto súvislosti poznamenávam, že pokiaľ ide o túto otázku, Komisia a Maďarsko odkazujú na judikatúru o štátnej pomoci, ako aj na oznámenia Komisie v tejto oblasti.

13 Kritériá, ktoré Súdny dvor uplatnil najmä v bodoch 41 a 42 rozsudku z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), sú tradičné a sú súčasťou predchádzajúcej judikatúry o štátnej pomoci.

14 Pozri rozsudok z 12. februára 2008, BUPA a i./Komisia (T-289/03, EU:T:2008:29, body 166 až 169).

15 Pozri rozsudok z 12. februára 2008, BUPA a i./Komisia (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 61).

63. Medzi tieto kritériá patrí existencia aktu orgánu verejnej moci, ktorý zveruje dotknutým prevádzkovateľom úlohu SVHZ a ktorý jasne a transparentne definuje presnú povahu povinnosti zadanej verejnej služby, ako aj univerzálnu a záväznú povahu tejto úlohy,[16] a najmä požiadavka, podľa ktorej sa musia SVHZ poskytovať v záujme spoločnosti ako celku a v prospech všetkých používateľov.[17]

64. Členské štáty sú tiež povinné spresniť dôvody, na základe ktorých sa domnievajú, že predmetná služba sa má vzhľadom na jej osobitnú povahu kvalifikovať ako „SVHZ“ a má byť odlíšená od ostatných hospodárskych činností.[18]

65. Z judikatúry napokon vyplýva, že členské štáty môžu zveriť prevádzkovateľovi úlohu SVHZ z dôvodu zlyhania trhu. Takýto prístup je však ohraničený, keďže ako opakovane uviedla Komisia, „by nebolo vhodné spájať plnenie konkrétnych záväzkov služieb všeobecného hospodárskeho záujmu s činnosťou, ktorá už je alebo môže byť v uspokojivej miere a za podmienok – napr. pokiaľ ide o cenu, objektívne znaky kvality, kontinuitu a prístup k službe – zlučiteľných s verejným záujmom, ako ho definuje štát, vykonávaná podnikmi pôsobiacimi za bežných trhových podmienok“.[19]

66. Maďarsko v prejednávanej veci uvádza, že predmetné služby majú vo vzťahu k iným hospodárskym činnostiam osobitné vlastnosti. Maďarsko predovšetkým uvádza, že služby mobilného platenia, ktoré sú predmetom tohto konania, sú spojené s používaním verejných služieb, ku ktorým má štát zabezpečiť jednotný, pohodlný, okamžitý a cenovo dostupný prístup bez ohľadu na miesto použitia. Dodáva, že iba samotné trhové sily neposkytovali tieto služby uspokojivo a že cieľom národného systému mobilného platenia je odstrániť nedostatky predchádzajúceho fungovania trhu.

67. Takúto argumentáciu nepovažujem za presvedčivú.

68. Pokiaľ ide o všeobecný záujem predmetných služieb, domnievam sa, že pojem „SVHZ“ nemôže byť nemenný a že v zásade závisí od mnohých parametrov, akými sú napríklad potreby občanov, ktoré sú vlastné každému členskému štátu, alebo technický a komerčný vývoj. Podľa Súdneho dvora za „SVHZ“ možno považovať rozličné služby ako dodávku vody,[20] plynu[21] a elektrickej energie,[22] prepravu sanitnými vozidlami,[23] zber a distribúciu pošty na celom území štátu[24] alebo správu neziskových leteckých liniek[25].

69. V dôsledku toho vzhľadom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty pri definovaní toho, čo považujú za SVHZ, iba samotná skutočnosť, že predmetné služby sú služby spojené s novými technológiami, nemôže podľa môjho názoru brániť tomu, aby boli kvalifikované ako „SVHZ“. Nemožno poprieť, že určité odvetvia, ako napríklad služby, ktoré predtým poskytoval podnik s výlučným právom, sa ľahšie kvalifikujú ako „SVHZ“, to však *a contrario* neznamená, že určité služby by vzhľadom na svoju povahu nemohli byť kvalifikované ako „SVHZ“. Okrem toho, aj keď je trh so službami mobilného platenia úzko spojený s novými technológiami, nie je dôvod sa domnievať, že jeho cieľom nie je uspokojenie potrieb spoločnosti a že nepredstavuje verejný záujem, ktorý by mal členský štát zaručiť, keďže tieto potreby sú nielen rozličné, ale predovšetkým sa stále vyvíjajú.

16 Pozri rozsudok z 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, body 41 a 42).

17 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 62).

18 Pozri rozsudky z 10. decembra 1991, Merci convenzionali porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, bod 27), a z 18. júna 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, bod 45).

19 Oznámenie Komisie uvedené v bode 30 vyššie (bod 48). Pozri tiež oznámenie Komisie s názvom „Usmernenia EÚ pre uplatňovanie pravidiel štátnej pomoci v súvislosti s rýchlym zavádzaním širokopásmových sietí“ (Ú. v. EÚ C 25, 2013, s. 1, bod 19).

20 Rozsudok z 8. novembra 1983, IAZ International Belgium a i./Komisia (96/82 až 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 a 110/82, EU:C:1983:310).

21 Rozsudok z 23. októbra 1997, Komisia/Francúzsko (C-159/94, EU:C:1997:501).

22 Rozsudok z 27. apríla 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171).

23 Rozsudok z 25. októbra 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577).

24 Rozsudok z 19. mája 1993, Corbeau (C-320/91, EU:C:1993:198).

25 Rozsudok z 11. apríla 1989, Saeed Flugreisen a Silver Line Reisebüro (66/86, EU:C:1989:140).

70. Nad rámec povahy služieb mobilného platenia sa však domnievam, že tieto služby nemôžu byť v prejednávanej veci kvalifikované ako „SVHZ“.

71. Tvrdenie Maďarska, že predmetné služby mobilného platenia nevyhnutne súvisia s verejnými službami parkovania, podľa môjho názoru dokazuje to, že pokiaľ ide o služby mobilného platenia, nie je možné jasne určiť, či samy osebe zahŕňajú všeobecný záujem alebo či pod pojem SVHZ spadajú len nepriamo prostredníctvom verejnej služby parkovania. Inými slovami, na to, aby bola služba kvalifikovaná ako „SVHZ“, podľa môjho názoru nestačí to, že činnosť v oblasti služieb súvisí s verejnou službou.

72. Maďarsko túto analýzu svojimi tvrdeniami, ktoré majú za cieľ preukázať, že v rozpore s tým, čo tvrdí Komisia, služby mobilného platenia nie sú pohodlnými službami, nespochybňuje. Hoci súhlasím s Maďarskom v tom, že skutočnosť, že samotné maďarské právne predpisy kvalifikujú predmetnú službu ako „pohodlnú službu“, neumožňuje dospieť k záveru o tom, či je alebo nie je zodpovedajúca služba SVHZ, podobne ako Komisia sa domnievam, že táto služba nie je pre občanov nevyhnutná, ale predstavuje iba alternatívu k plateniu v hotovosti. V tejto súvislosti v rozpore s tým, čo tvrdí Maďarsko, mobilné platenie poplatkov za parkovanie nie je nevyhnutne jediným spôsobom platenia, ktorý umožňuje výpočet výšky poplatku, ktorá zodpovedá skutočnej dĺžke trvania parkovania. Ak je totiž pravda, že systém platenia *ex ante* prostredníctvom parkovacích hodín neumožňuje výpočet výšky poplatku podľa skutočnej dĺžky trvania parkovania, systém platenia *ex post* prostredníctvom systému lístkov takýto výpočet umožňuje.

73. Okrem toho Maďarsko uvádza, že poskytované služby nevyňalo z rozsahu pôsobnosti vykonávacích predpisov, ktoré ich až dovtedy upravovali, z hospodárskych dôvodov, ale z dôvodov všeobecného záujmu. V tejto súvislosti sa domnievam, že pokiaľ ide o predmetné služby, nový systém mobilného platenia a právomoci spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési spochybňujú odôvodnenie maďarských orgánov.

74. Na jednej strane je totiž potrebné zdôrazniť, že pojmy „výlučné práva“ a „SVHZ“ sa neprekrývajú, najmä v tom zmysle, že priznanie osobitného alebo výlučného práva prevádzkovateľovi predstavuje iba nástroj, ktorý tomuto prevádzkovateľovi umožňuje plniť úlohu SVHZ, zverenie takejto úlohy môže rovnako spočívať v povinnosti uloženej mnohým, ba dokonca všetkým prevádzkovateľom, ktorí vykonávajú činnosť na tom istom trhu.[26] Skutočnosť, že prevádzkovateľovi sa prizná výlučné právo, nevyhnutne neznamená, že tento prevádzkovateľ je zodpovedný za plnenie úlohy SVHZ. Na druhej strane nový systém mobilného platenia vedie k monopolizácii veľkoobchodného trhu, konkrétne trhu služieb poskytovaných iným subjektom pôsobiacim ako ďalší predajcovia, ktorí sú poskytovateľmi mobilného platenia, prostredníctvom zmlúv uzatvorených s poskytovateľmi služieb parkovania alebo iných verejných služieb, v prospech subjektu kontrolovaného štátom, pričom tomuto subjektu umožňuje predávať služby mobilného platenia konečným používateľom buď priamo, alebo prostredníctvom ďalších predajcov za poplatky stanovené v nariadení vlády č. 356/2012.

75. Túto pochybnosť potvrdzuje skutočnosť, že ako pripúšťa Maďarsko, služby mobilného platenia predtým poskytovali trhové sily.

76. Pripomínam však, že zásah štátu v oblasti SVHZ je spravidla odôvodnený zlyhaním trhu a že služba nemôže byť v dôsledku toho kvalifikovaná ako „SVHZ“, ak je činnosť vykonávaná alebo môže byť v uspokojivej miere vykonávaná podnikmi, ktoré vykonávajú svoje činnosti za bežných trhových podmienok.

26 Pozri rozsudok z 12. februára 2008, BUPA a i../Komisia (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 179).

77. V prejednávanej veci je nesporné, že trh nezlyhal v tom zmysle, že služby mobilného platenia boli ponúkané. Podľa Maďarska však fungovanie trhu nebolo uspokojivé a cieľom národného systému mobilného platenia bolo zabezpečiť pokrytie celého územia štátu a riadne fungovanie jednotného a interoperabilného systému.

78. Komisia naproti tomu uvádza, že predchádzajúce fungovanie trhu bolo uspokojivé, pričom uznáva, že malo nedostatky vzhľadom na chýbajúcu jednotnú štandardizovanú platformu a interoperabilitu.

79. V tejto súvislosti a v takomto kontexte sa domnievam, že na účely preukázania existencie skutočnej potreby verejnej služby a nevyhnutnosti záväzku verejnej služby nepostačuje, aby sa členský štát dovolával neuspokojivého fungovania trhu, ale aby preukázal, že trh nemôže poskytovať služby uspokojivo.

80. Bez toho, aby bolo potrebné určiť, či subjekty, ktoré pôsobili na trhu predtým, a najmä bývalá vedúca spoločnosť EME, vzhľadom na vlastný obchodný záujem zabezpečili alebo nezabezpečili predmetné služby za takých rovnakých podmienok, aké definuje Maďarsko, sa však domnievam, že tento členský štát nepreukázal, že trh nemohol túto službu poskytovať uspokojivo.

81. Na jednej strane sa domnievam, že ako zdôraznila Komisia, nie je vylúčené, že rozvoj hospodárskej súťaže medzi platformami povedie, podobne ako v prípade vývoja na iných trhoch, k vzniku jednotných štandardizovaných služieb. Na druhej strane sa domnievam, že štandardizáciu a interoperabilitu bolo možné podporiť a zaviesť prostredníctvom legislatívneho alebo regulačného zásahu maďarských orgánov pri zachovaní štruktúry hospodárskej súťaže na trhu a teda bez toho, aby sa prevádzkovateľovi, ktorý kontroluje štát, priznali výlučné práva. Preto, hoci uznávam, že priznanie výlučného práva spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési umožnilo interoperabilitu a štandardizáciu trhu, keďže predtým každý poskytovateľ mobilného platenia používal svoj vlastný systém, ktorý nebol prepojený s ostatnými systémami, sa domnievam, že Maďarsko mohlo rovnaký výsledok dosiahnuť napríklad tým, že by podporilo prístup konkurentov k príslušným systémom.

82. Vzhľadom na všetky tieto úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol, že predmetné služby nie sú SVHZ.

2. O výhradách, ktoré sú založené na porušení článkov 15 a 16 smernice o službách

83. Na účely rozhodnutia o výhradách, ktoré predložila Komisia v prvom rade, je potrebné hneď na začiatku určiť, či národný systém mobilného platenia predstavuje „požiadavku“ v zmysle článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 16 ods. 1 tejto smernice.

84. Pre pripomenutie zákon č. CC z roku 2011 a nariadenie vlády č. 356/2012 vytvorili štátny monopol služieb mobilného platenia tým, že Nemzeti Mobilfizetési má výlučné právo, pokiaľ ide o obchodovanie so službami mobilného platenia.

85. Z toho podľa môjho názoru na jednej strane vyplýva, že národný systém mobilného platenia predstavuje „požiadavku“ v zmysle článku 15 ods. 2 písm. d) smernice o službách, pokiaľ výlučné práva priznané spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési vyhradzujú prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov.

86. Na druhej strane národný systém mobilného platenia predstavuje požiadavku v zmysle článku 16 ods. 1 tejto smernice tým, že výlučné práva a prevádzkovanie národného systému mobilného platenia vo forme štátneho monopolu nevyhnutne ovplyvňujú prístup na veľkoobchodný trh mobilného platenia a cezhraničné poskytovanie služieb.

87. Takéto požiadavky však nie sú nevyhnutne v rozpore s článkami 15 a 16 smernice o službách.

88. Z článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 15 ods. 3 tejto smernice vyplýva, že ak vnútroštátne právne predpisy vyhradzujú prístup k predmetnej činnosti v oblasti služieb pre konkrétnych poskytovateľov z dôvodu osobitnej povahy tejto činnosti, toto obmedzenie musí byť nediskriminačné, nevyhnutné a primerané. V dôsledku toho je potrebné overiť, že je maďarská právna úprava odôvodnená naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu, ktoré sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľa všeobecného záujmu, ktorý sleduje a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

89. Pokiaľ ide o článok 16 ods. 1 uvedenej smernice, členským štátom zakazuje, aby podmienili prístup k činnosti v oblasti služieb alebo jej vykonávanie na svojom území splnením diskriminačných a neprimeraných požiadaviek, ktoré nie sú nevyhnutné, to znamená, ktoré nie sú opodstatnené dôvodmi verejného poriadku, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia.

90. Na účely odôvodnenia požiadaviek vyplývajúcich zo zákona č. CC z roku 2011 a z nariadenia vlády č. 356/2012 sa Maďarsko dovoláva ochrany spotrebiteľov, poctivého obchodného styku a boja proti podvodom a tieňovej ekonomike.

91. Hoci sa však tieto dôvody môžu považovať za naliehavé dôvody všeobecného záujmu v zmysle článku 15 ods. 3 smernice o službách, treba konštatovať, že tieto dôvody sa nenachádzajú medzi dôvodmi vymenovanými v článku 16 ods. 1 tejto smernice.

92. Ako som už uviedol,[27] v tejto súvislosti sa domnievam, že článok 16 smernice o službách o slobode poskytovať služby predstavuje úplnú harmonizáciu, pokiaľ ide o služby patriace do jej pôsobnosti. Z toho vyplýva, že preskúmanie súladu maďarskej právnej úpravy s článkom 16 ods. 1 smernice o službách sa musí vykonať vzhľadom na túto smernicu a nie vzhľadom na primárne právo a že použitie dôvodov, ktoré nie sú uvedené v článku 16 tejto smernice, ako napríklad niektorých naliehavých dôvodov týkajúcich sa všeobecného záujmu, ktoré vyplývajú z judikatúry, nie je možné.

93. V prejednávanej veci však nie je potrebné určiť, či sa Maďarsko môže dovolávať dôvodov, ktoré sa nenachádzajú medzi dôvodmi, na ktoré odkazuje článok 16 ods. 1 smernice o službách.

94. Poľa môjho názoru totiž stačí konštatovať, že aj z hľadiska uvedených cieľov predmetné požiadavky vôbec nespĺňajú podmienku proporcionality uvedenú v článku 15 ods. 3 a článku 16 ods. 1 písm. c) tejto smernice.

95. Ciele, na ktoré sa odvoláva Maďarsko, by bolo možné dosiahnuť aj prostredníctvom menej obmedzujúcich a prísnych opatrení vzťahujúcich sa na slobodu usadiť sa a na slobodné poskytovanie služieb, než sú tie, ktoré vyplývajú z uvedených požiadaviek, a to za predpokladu, že sú v súlade s právom Únie.

96. Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, a najmä z pripomienok Maďarska vyplýva, že Maďarsko v štádiu konania pred podaním žaloby Komisii oznámilo, že hoci podľa jeho názoru fungovanie národného systému mobilného platenia neporušovalo smernicu o službách ani Zmluvu o FEÚ, bolo ochotné zmeniť systém tým, že by zaviedlo systém koncesií. Je však zrejmé, že takýto systém koncesií na prevádzkovanie platformy národného systému mobilného platenia by umožnil riadne fungovanie tohto systému pri súčasnom zachovaní hospodárskej súťaže, pričom slobodné poskytovanie služieb a sloboda usadiť by boli ovplyvnené v menšej miere. Preto sa domnievam, že existovali iné menej obmedzujúce opatrenia umožňujúce dosiahnuť rovnaký výsledok a že požiadavky vyplývajúce z maďarskej právnej úpravy idú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov, na ktoré sa odvoláva tento členský štát.

27 Pozri moje návrhy vo veci Komisia/Maďarsko (C-179/14, EU:C:2015:619, body 69 až 74).

97. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že treba konštatovať, že Maďarsko si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti národný systém mobilného platenia, ktorý je upravený zákonom č. CC z roku 2011 a nariadením vlády č. 356/2012, ktorý vytvára monopol tým, že priznáva spoločnosti Nemzeti Mobilfizetési výlučné práva a bráni vstupu na veľkoobchodný trh mobilného platenia, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článkov 15 a 16 smernice o službách.

98. Vzhľadom na to, že navrhujem vyhovieť výhradám, ktoré predložila Komisia v prvom rade a ktoré sa zakladajú na porušení článkov 15 a 16 smernice o službách, netreba podľa môjho názoru preskúmať výhrady založené na porušení článkov 49 a 56 ZFEÚ, ktoré táto inštitúcia uviedla subsidiárne.

V. O trovách

99. Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla uložiť Maďarsku povinnosť nahradiť trovy konania a Maďarsko nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené uložiť mu povinnosť nahradiť trovy konania.

VI. Návrh

100. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby rozhodol takto:

1. Maďarsko si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti národný systém mobilného platenia, ktorý je upravený a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló 2011. évi CC. törvény (zákon č. CC z roku 2011 o národnom systéme mobilného platenia) a 356/2012. (XII. 13.) Korm. rendelet a nemzeti mobil fizetési rendszerről szóló törvény végrehajtásáról (nariadenie vlády č. 356/2012, ktorým sa vykonáva zákon č. CC z roku 2011) z 13. decembra 2012, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 15 ods. 2 písm. d) a článku 16 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu.

2. Maďarsko je povinné nahradiť trovy konania.