Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 2 kwietnia 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Artykuł 101 ust. 1 TFUE – Systemy płatności kartą – Porozumienie międzybankowe ustalające poziom opłat interchange – Porozumienie ograniczające konkurencję zarówno ze względu na cel, jak i ze względu na skutek – Pojęcie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel”

W sprawie C-228/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Kúria (sąd najwyższy, Węgry) postanowieniem z dnia 6 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 kwietnia 2018 r., w postępowaniu:

Gazdasági Versenyhivatal

przeciwko

Budapest Bank Nyrt.,

ING Bank NV Magyarországi Fióktelepe,

OTP Bank Nyrt.,

Kereskedelmi és Hitelbank Zrt.,

Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt.,

ERSTE Bank Hungary Zrt.,

Visa Europe Ltd,

MasterCard Europe SA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan (sprawozdawca), prezes izby, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 czerwca 2019 r.,

* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Gazdasági Versenyhivatal – A. Kőhalmi i M. Nacsa, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Budapest Bank Nyrt. – początkowo L. Wallacher, a następnie A. Kékuti, ügyvédek,

– w imieniu ING Bank NV Magyarországi Fióktelepe – A. Kőmíves, ügyvéd,

– w imieniu OTP Bank Nyrt. – L. Réti i P. Mezei, ügyvédek,

– w imieniu Kereskedelmi és Hitelbank Zrt. – Z. Hegymegi-Barakonyi, ügyvéd,

– w imieniu Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt. – S. Szendrő, ügyvéd,

– w imieniu ERSTE Bank Hungary Zrt. – L. Wallacher, ügyvéd,

– w imieniu Visa Europe Ltd – Z. Marosi i G. Fejes, ügyvédek,

– w imieniu MasterCard Europe SA – E. Ritter, ügyvéd,

– w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér, G. Koós i G. Tornyai, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – F. Castilla Contreras, V. Bottka i I. Zaloguin, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA – M. Sánchez Rydelski, C. Zatschler, C. Simpson i C. Howdle, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 101 ust. 1 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Gazdasági Versenyhivatal (organem ochrony konkurencji, Węgry) a sześcioma instytucjami finansowymi, a mianowicie Budapest Bank Nyrt., węgierską spółką zależną ING Bank NV, OTP Bank Nyrt., Kereskedelmi és Hitelbank Zrt., Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt. i ERSTE Bank Hungary Zrt. oraz dwiema spółkami świadczącymi usługi płatności kartą, a mianowicie Visa Europe Ltd. (zwaną dalej „Visą”) i MasterCard Europe SA (zwaną dalej „MasterCard”), w przedmiocie decyzji organu ochrony konkurencji, w której stwierdził on istnienie porozumienia antykonkurencyjnego dotyczącego opłat interchange.

Prawo węgierskie

3 Paragraf 11 ust. 1 tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (ustawy nr LVII z 1996 r. o zakazie nieuczciwych praktyk handlowych i ograniczania konkurencji, zwanej dalej „ustawą o nieuczciwych praktykach handlowych") stanowi:

„Zakazane są porozumienia i uzgodnione praktyki między przedsiębiorstwami oraz wszelkie decyzje organizacji przedsiębiorstw ustanowionych w wykonaniu wolności zrzeszania się, podmiotów prawa publicznego złożonych z przedsiębiorstw, zrzeszeń przedsiębiorstw lub innych podobnych organizacji przedsiębiorstw […], których celem lub potencjalnym albo faktycznym skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji. Za takie porozumienia nie uznaje się porozumień zawieranych między przedsiębiorstwami, które nie są od siebie niezależne".

Okoliczności faktyczne i pytanie prejudycjalne

4 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w połowie lat 90. ubiegłego stulecia Visa i MasterCard lub ich odpowiedni poprzednicy prawni ustanowili w swoich regulaminach wewnętrznych możliwość, by z jednej strony instytucje finansowe wydające ich karty (zwane dalej „bankami wydającymi kartę"), a z drugiej strony instytucje finansowe świadczące na rzecz akceptantów usługi umożliwiające im honorowanie tych kart jako środka płatniczego (zwane dalej „bankami rozliczeniowymi") wspólnie określały kwotę krajowych opłat zwanych „interchange" między wspomnianymi bankami wydającymi kartę i bankami rozliczeniowymi, to znaczy kwotę uiszczaną przez banki rozliczeniowe bankom wydającym kartę przy transakcji płatności kartą.

5 W latach 1995–1996 banki, które dołączyły do sektora usług płatności kartą, nawiązały wielostronną współpracę (zwaną dalej „forum"), w ramach której omawiano w konkretnych przypadkach różne kwestie, co do których uznano, że wymagają współpracy w ramach tego sektora.

6 W ramach forum siedem banków, z których większość była członkami systemów płatności kartą wprowadzonych przez Visę i MasterCard i które reprezentowały znaczną część krajowego rynku banków wydających karty i rozliczeniowych, po długotrwałych negocjacjach ustaliło w dniu 24 kwietnia 1996 r. treść porozumienia (zwanego dalej „porozumieniem MSC") ustanawiającego dla poszczególnych kategorii akceptantów minimalną wysokość należnej od nich opłaty za usługę jednolitą (zwanej dalej „opłatą MSC"). Następnie w dniu 28 sierpnia 1996 r. zawarły one porozumienie, które weszło w życie w dniu 1 października 1996 r., na mocy którego ujednoliciły one wysokość opłat interchange związanych z płatnościami dokonanymi przy użyciu kart wydanych przez bank będący członkiem systemu płatności kartą oferowanego przez Visę lub MasterCard (zwane dalej „porozumieniem MIF"). Kereskedelmi és Hitelbank wynegocjował porozumienie MIF w imieniu Visy i MasterCard, które porozumienie to zastosowały.

7 Ostatecznie porozumienie MSC nie zostało przez owe siedem banków podpisane, lecz opłaty interchange, o których mowa w porozumieniu MIF, jako składnik kosztów miały pośredni wpływ na określenie wysokości opłaty MSC. W szczególności opłaty, o których mowa w porozumieniu MIF, funkcjonowały jako dolna granica obniżki opłat MSC. Ponadto realizacja celów określonych w planowanym porozumieniu MSC odegrała rolę przy zawieraniu porozumienia MIF i obliczaniu jednolitych taryf dotyczących Visy i MasterCard, nawet jeśli cele te nie zostały później osiągnięte.

8 Z czasem inne banki zainteresowane sektorem usług płatności kartą przystąpiły do porozumienia MIF i przyłączyły się do działalności forum, skutkiem czego liczba banków będących stronami tego porozumienia, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, wynosiła 22 w 2006 r.

9 Porozumienie MIF nadal obowiązywało w dniu 31 stycznia 2008 r., gdy organ ochrony konkurencji wszczął postępowanie w jego przedmiocie.

10 Rozwiązanie porozumienia MIF nastąpiło z dniem 30 lipca 2008 r.

11 W decyzji z dnia 24 września 2009 r. (zwanej dalej „decyzją organu ochrony konkurencji") organ ochrony konkurencji stwierdził, że po pierwsze, poprzez określenie wysokości i struktury opłaty interchange mających jednolite zastosowanie do Visy i MasterCard, a także do wszystkich banków, po drugie, poprzez ustanowienie ram regulacyjnych dla takiego porozumienia w swoich regulaminach wewnętrznych, i po trzecie, poprzez wspieranie tego porozumienia, 22 banki będące stronami porozumienia MIF oraz Visa i MasterCard zawarły antykonkurencyjne porozumienie, które nie jest objęte wyłączeniem. Poprzez to zachowanie, począwszy od momentu, w którym przystąpiły do porozumienia MIF – przy czym datą rozpoczęcia antykonkurencyjnego zachowania jest data wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1997 r. ustawy o nieuczciwych praktykach handlowych w odniesieniu do banków, które zawarły porozumienie MIF, a zmienia się ona w wypadku banków, które przystąpiły do niego później – do dnia 30 lipca 2008 r. naruszyły one § 11 ust. 1 tej ustawy, a po dniu 1 maja 2004 r. – art. 101 ust. 1 TFUE. Rzeczone zachowanie stanowi nie tylko tak zwane ograniczenie konkurencji „ze względu na cel", ponieważ celem porozumienia MIF jest zachowanie antykonkurencyjne, lecz również tak zwane ograniczenie „ze względu na skutek", gdyż z tego porozumienia wynika skutek ograniczający konkurencję. Organ ochrony konkurencji nałożył na siedem banków, które pierwotnie zawarły porozumienie MIF, a także na Visę i MasterCard grzywny w różnych kwotach.

12 Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie, Węgry), do którego skargę na decyzję organu ochrony konkurencji wniosły Visa i MasterCard oraz sześć z banków, na które nałożona została grzywna, oddalił ich żądanie.

13 Orzekając w przedmiocie odwołania wniesionego przez powyższe strony, z wyjątkiem MasterCard, Fővárosi Törvényszék (sąd apelacyjny w Budapeszcie, Węgry) zmienił decyzję organu ochrony konkurencji i ze względów proceduralnych umorzył postępowanie w odniesieniu do węgierskiego oddziału ING Bank. W odniesieniu do pozostałych stron sąd ten stwierdził nieważność wspomnianej decyzji i przekazał sprawę organowi ochrony konkurencji do ponownego rozpoznania.

14 Organ ochrony konkurencji wniósł skargę kasacyjną do sądu odsyłającego – Kúria (sądu najwyższego, Węgry) – na wyrok Fővárosi Törvényszék (sądu apelacyjnego w Budapeszcie).

15 Sąd odsyłający zastanawia się w pierwszej kolejności nad kwestią, czy to samo zachowanie może prowadzić do stwierdzenia naruszenia w świetle art. 101 ust. 1 TFUE zarówno ze względu na jego cel, jak i jego antykonkurencyjne skutki jako niezależne podstawy.

16 Z jednej strony w szczególnie złożonych sprawach krajowe organy ochrony konkurencji i Komisja Europejska opierają swoje decyzje na dwojakiej podstawie, aby zapobiec sytuacji, w której późniejsza ocena w ramach procedury kontroli sądowej, gdyby ta okazała się w części odmienna, miałaby wpływ na istotę decyzji nakładającej karę.

17 Z drugiej strony z użycia spójnika „lub" w art. 101 ust. 1 TFUE można wywnioskować, że nie można postrzegać jednego i tego samego porozumienia jako powodującego ograniczenie konkurencji zarówno „ze względu na cel", jak i „ze względu na skutek", ponieważ decyzja taka miałaby niepewny i wewnętrznie sprzeczny charakter.

18 Ponadto przesłanki wyłączenia i kary wymagają siłą rzeczy odmiennej oceny w zależności od tego, czy dane ograniczenie zostało zakwalifikowane jako ograniczenie „ze względu na cel", czy „ze względu na skutek", wobec czego kwalifikacja tego ograniczenia w każdym wypadku ma wpływ na istotę sprawy. Zdaniem sądu odsyłającego nawet jeśli w przypadku ograniczenia konkurencji ze względu na cel dany organ ochrony konkurencji jest zobowiązany w zależności od stanu faktycznego do przeprowadzenia szczegółowej analizy skutków rozpatrywanego ograniczenia, aby móc zdecydować o nałożeniu kar na

odpowiednim poziomie i móc ocenić, czy spełnione zostały przesłanki wyłączenia, nie oznacza to jednak, że decyzja stwierdzająca zachowanie antykonkurencyjne i nakładająca za nie karę może opierać się na dwojakiej podstawie.

19 W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy porozumienie MIF mogło zostać uznane za ograniczenie konkurencji „ze względu na cel". W tym względzie podkreśla on, że w swojej praktyce decyzyjnej Komisja nigdy nie zajęła ostatecznego stanowiska co do tego, czy podobne porozumienia można uznać za stanowiące takie ograniczenia. Odpowiedź na to pytanie nie wynika także wyraźnie z orzecznictwa Trybunału. Ponadto sprawa w postępowaniu głównym różni się od spraw dotychczas analizowanych przez Komisję i Trybunał. Jedną z tych różnic jest okoliczność, że we wcześniejszych sprawach nie zbadano, czy opłaty interchange zostały rzeczywiście ustalone na jednym i tym samym poziomie.

20 W tym ostatnim względzie sąd odsyłający zauważa, że porozumienie MIF nie było czysto horyzontalnym kartelem cenowym, ponieważ stronami tego porozumienia były bez różnicy zarówno banki wydające karty, jak i banki rozliczeniowe. Ponadto nawet przy założeniu, że Visa i MasterCard bezpośrednio uczestniczyły w porozumieniu MIF, porozumienie to ustalało nie ceny sprzedaży i zakupu, lecz warunki transakcji dotyczące ich odpowiednich usług. Sąd odsyłający podkreśla również, że porozumienie MIF dotyczyło rynku o nietypowej i niedoskonałej konkurencji, której skutkom można zapobiec jedynie poprzez uregulowanie. Wreszcie sąd ten podkreśla fakt, że w przeszłości rynek charakteryzował się w znacznej części jednolitymi cenami. Zauważa on w szczególności, że tylko gdyby pozostałe warunki konkurencji między Visą i MasterCard różniły się od siebie, fakt żądania różnych opłat interchange nie miałby antykonkurencyjnego charakteru, ale w niniejszym przypadku brak przemawiającej za tym wskazówki.

21 Sąd odsyłający przyznaje natomiast, że istnieją argumenty pozwalające na wyciągnięcie wniosku, iż porozumienie MIF prowadziło do ograniczenia konkurencji ze względu na cel. W szczególności jednym z powodów leżących u podstaw ujednolicenia cen przyjętego w tym porozumieniu jest to, że chodziło o konieczny warunek porozumienia MSC. Ponieważ jednak cel ten natychmiast zniknął, gdyż do porozumienia MSC faktycznie nie doszło, nie można uznać, że porozumienie MIF wywarło jakiekolwiek skutki. Ponadto o ile taki subiektywny zamiar ograniczenia konkurencji mógł istnieć jeżeli nie w przypadku banków, które uczestniczyły w tym porozumieniu, to przynajmniej w świadomości Visy i MasterCard, o tyle subiektywne intencje nie mogą same w sobie pozwolić na stwierdzenie na płaszczyźnie obiektywnej, że porozumienie MIF miało na celu ograniczenie konkurencji.

22 Sąd odsyłający uważa, że konieczność uwzględnienia, oprócz samej treści porozumienia potencjalnie ograniczającego konkurencję, kontekstu gospodarczego i prawnego, w który się ono wpisuje, czyni szczególnie niejasną kwestię, gdzie kończy się analiza porozumienia pod kątem jego celu i gdzie rozpoczyna się badanie porozumienia pod kątem jego skutków.

23 Wreszcie w zakresie, w jakim organ ochrony konkurencji uznał, że porozumienie MIF stanowi ograniczenie konkurencji „ze względu na cel" również z powodu tego, iż pociągało za sobą pośrednie ustalenie cen dotyczące poziomu opłat za usługi uiszczanych przez akceptantów, sąd odsyłający uważa, że nie ma mowy o pośrednim ustalaniu cen.

24 W trzeciej i ostatniej kolejności sąd odsyłający ma wątpliwości co do udziału Visy w porozumieniu MIF, a w szczególności co do tego, czy można uznać, że przedsiębiorstwo to było stroną tego porozumienia, mimo że nie uczestniczyło ono bezpośrednio w określeniu treści tego porozumienia, lecz pozwoliło na jego zawarcie, a także zaakceptowało i stosowało je, czy też należałoby raczej stwierdzić istnienie uzgodnionej praktyki między nim a bankami, które zawarły porozumienie. Sąd ten zastanawia się również, czy konieczne jest dokonanie takiego rozróżnienia, zauważając jednocześnie, że sposób zakwalifikowania udziału Visy może mieć konsekwencje dla zakresu odpowiedzialności i zastosowanych kar.

25 W tych okolicznościach Kúria (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy [art. 101 ust. 1 TFUE] można interpretować w ten sposób, że jedno i to samo zachowanie może stanowić naruszenie tego postanowienia ze względu na to, że zarówno jego cel, jak i jego skutek są sprzeczne z zasadami konkurencji, przy czym obie te okoliczności są traktowane jako niezależne podstawy prawne?

2) Czy [art. 101 ust. 1 TFUE] można interpretować w ten sposób, że porozumienie [MIF] stanowi ograniczenie konkurencji ze względu na cel w zakresie, w jakim ustanawia w odniesieniu do […] Visy i MasterCard jednolitą stawkę opłaty interchange, którą należy uiszczać za korzystanie z kart tych przedsiębiorstw wydającym je bankom?

3) Czy [art. 101 ust. 1 TFUE] można interpretować w ten sposób, że za strony porozumienia [MIF] uznaje się również [Visę i MasterCard], [mimo że przedsiębiorstwa te] nie brały bezpośrednio udziału w formułowaniu treści porozumienia, ale umożliwiły jego przyjęcie, zaakceptowały je i stosowały lub też dostosowały swoje zachowanie do zachowania banków, które zawarły porozumienie?

4) Czy [art. 101 ust. 1 TFUE] można interpretować w ten sposób, że, biorąc pod uwagę przedmiot sporu, do tego, aby stwierdzić, iż doszło do naruszenia prawa konkurencji, nie jest konieczne rozróżnienie, czy chodzi o uczestnictwo w porozumieniu [MIF], czy też o dostosowanie do zachowania banków uczestniczących w porozumieniu?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

26 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by uznać, iż to samo antykonkurencyjne zachowanie ma jednocześnie cel i skutek w postaci ograniczenia konkurencji w rozumieniu tego postanowienia.

W przedmiocie dopuszczalności

27 Budapest Bank, ERSTE Bank Hungary i MasterCard utrzymują, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne. Dwa banki podnoszą w szczególności, że spór w postępowaniu głównym dotyczył wyłącznie kryteriów pojęcia ograniczenia „ze względu na cel”. Ponadto sądy węgierskie same uznały, że uznanie zachowania za ograniczenie ze względu na cel lub ze względu na skutek wymaga zbadania odmiennych okoliczności, w związku z czym nie powstaje kwestia możliwości dokonania podwójnej kwalifikacji na podstawie identycznych okoliczności faktycznych. Zdaniem MasterCard pytanie pierwsze jest hipotetyczne, ponieważ, po pierwsze, nie ma ono żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym, a po drugie, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że sąd odsyłający może zakwalifikować to samo zachowanie jako ograniczenie ze względu na cel lub ze względu na skutek, ale nie istnieje żaden obowiązek jego zakwalifikowania na podwójnej podstawie.

28 Ponadto OTP Bank, nie powołując się formalnie na niedopuszczalność pytania pierwszego, twierdzi, że konieczne jest jego przeformułowanie, zważywszy, że z jego obecnego brzmienia nie wynika jasno, jakie miałoby one znaczenie w kontekście sporu w postępowaniu głównym, podczas gdy Magyar Külkereskedelmi Bank i rząd węgierski podnoszą, że kwestia ta nie może zostać uznana za istotną dla rozstrzygnięcia tego sporu, ponieważ zdaniem tego banku porozumienie MIF nie ogranicza

konkurencji ani ze względu na cel, ani ze względu na skutek, a zdaniem tego rządu równoczesna ocena celu i skutku tego samego zachowania byłaby problematyczna tylko wtedy, gdyby naruszała zasadę „ne bis in idem”, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

29 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, pozostaje w sposób oczywisty bez związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego i prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania (wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że decyzja organu ochrony konkurencji, która – jak wynika z pkt 11–14 niniejszego wyroku – leży u podstaw kasacji wniesionej do sądu odsyłającego, kwalifikuje porozumienie MIF jako ograniczenie zarówno ze względu na jego cel, jak i skutki. W tych okolicznościach nie można uznać, że pytanie pierwsze, w którym sąd odsyłający zmierza właśnie do ustalenia, czy taka podwójna kwalifikacja jest zgodna z art. 101 ust. 1 TFUE, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że ma charakter hipotetyczny.

31 Ponadto żadna ze szczególnych okoliczności podkreślonych przez strony, które złożyły uwagi, nie może podważyć tego stwierdzenia. W szczególności fakty, że jedna lub druga z kwalifikacji przyjętych w odniesieniu do porozumienia MIF może ewentualnie nie być uzasadniona, że na sądzie krajowym nie ciąży obowiązek zakwalifikowania tego samego zachowania na podwójnej podstawie czy też że podwójna kwalifikacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie narusza zasady „ne bis in idem”, dotyczą nie dopuszczalności pytania pierwszego, lecz zasadności decyzji organu ochrony konkurencji.

32 Pytanie pierwsze jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

33 Na wstępie należy przypomnieć, że zakazem przewidzianym w art. 101 ust. 1 TFUE objęte jest porozumienie, którego „celem lub skutkiem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału od czasu wydania wyroku z dnia 30 czerwca 1966 r., LTM (56/65, EU:C:1966:38) alternatywny charakter tej przesłanki wyrażony za pomocą spójnika „lub” prowadzi w pierwszej kolejności do konieczności zbadania samego celu porozumienia (wyroki: z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 16; z dnia 20 stycznia 2016 r., Toshiba Corporation/Komisja, C-373/14 P, EU:C:2016:26, pkt 24).

34 Tym samym jeżeli ustalono, że dane porozumienie ma antykonkurencyjny cel, nie ma potrzeby sprawdzać tego, jakie są jego skutki dla konkurencji (wyroki: z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 17; z dnia 20 stycznia 2016 r., Toshiba Corporation/Komisja, C-373/14 P, EU:C:2016:26, pkt 25).

35 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że pewne rodzaje współpracy między przedsiębiorstwami są szkodliwe dla konkurencji w stopniu wystarczającym do tego, aby uznać je za stanowiące ograniczenie konkurencji „ze względu na cel”, wobec czego nie ma konieczności badania ich skutków. Orzecznictwo to opiera się na tym, że niektóre rodzaje koordynacji między przedsiębiorstwami można z uwagi na sam ich charakter uznać za szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji (wyroki: z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 184, 185; a także z dnia 20 stycznia 2016 r., Toshiba Corporation/Komisja, C-373/14 P, EU:C:2016:26, pkt 26).

36 Przyjęto zatem, że pewne mające znamiona zmowy zachowania, takie jak te, które prowadzą do horyzontalnego ustalania cen przez kartele, można uznać za mające tak wysokie prawdopodobieństwo wywołania negatywnych skutków dla, w szczególności, cen, ilości czy jakości towarów i usług, iż dla celów zastosowania art. 101 ust. 1 TFUE można uznać, że nie ma potrzeby wykazania, iż wywołują one konkretne skutki na rynku. Z doświadczenia wynika bowiem, że tego rodzaju zachowania skutkują obniżeniem wielkości produkcji i podwyżkami cen, pociągając za sobą nieprawidłowy podział zasobów, czego szkodliwe konsekwencje ponoszą w szczególności konsumenci (wyroki: z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 51; z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 19).

37 W świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 35 i 36 niniejszego wyroku kryterium prawne mające istotne znaczenie dla ustalenia tego, czy dane porozumienie stanowi ograniczenie konkurencji „ze względu na cel", związane jest więc ze stwierdzeniem, że takie porozumienie cechuje się samo w sobie stopniem szkodliwości dla konkurencji wystarczającym dla uznania, iż nie ma konieczności badania jego skutków (wyrok z dnia 26 listopada 2015 r., Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W wypadku gdyby analiza danego rodzaju koordynacji między przedsiębiorstwami nie wykazywała wystarczającego stopnia szkodliwości dla konkurencji, należałoby natomiast zbadać jej skutki, a dla jej zakazania wymagane byłoby spełnienie przesłanek, które wskazują na faktyczne zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w odczuwalny sposób (wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 O ile zatem z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 33–38 niniejszego wyroku wynika, że w przypadku gdy porozumienie zostało zakwalifikowane jako ograniczenie konkurencji „ze względu na cel" w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, nie jest konieczne wykazanie ponadto skutków tego porozumienia, aby uznać, że jest ono zakazane na mocy tego postanowienia, o tyle Trybunał stwierdził już poza tym w odniesieniu do jednego i tego samego zachowania, że zarówno jego celem, jak i skutkiem było ograniczenie konkurencji (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 1 października 1987 r., van Vlaamse Reisbureaus, 311/85, EU:C:1987:418, pkt 17; z dnia 19 kwietnia 1988 r., Erauw-Jacquery, 27/87, EU:C:1988:183, pkt 14, 15; z dnia 27 września 1988 r., Ahlström Osakeyhtiö i in./Komisja, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 i od 125/85 do 129/85, EU:C:1988:447, pkt 13; a także z dnia 9 lipca 2015 r., InnoLux/Komisja, C-231/14 P, EU:C:2015:451, pkt 72).

40 Wynika z tego, że fakt, iż stwierdzenie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" zwalnia właściwy organ lub sąd z konieczności zbadania jego skutków, w żaden sposób nie oznacza, że ten organ lub sąd nie mogą przeprowadzić takiej analizy, jeżeli uznają to za stosowne.

41 Rozważań zawartych w poprzednim punkcie w żaden sposób nie podważają rozważania przytoczone przez sąd odsyłający, zgodnie z którymi w przypadku ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" z jednej strony trudniej byłoby uzasadnić wyłączenie na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE niż w przypadku ograniczenia „ze względu na skutek", a z drugiej strony ograniczenie konkurencji ze względu na cel byłoby karane bardziej surowo niż ograniczenie „ze względu na skutek".

42 W tym względzie należy zaznaczyć, że okoliczność, iż w danym wypadku rozważania leżące u podstaw kwalifikacji zachowania jako ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" mają również znaczenie w ramach badania kwestii, czy ograniczenie to może zostać wyłączone na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE, lub w ramach badania kary, jaką należy nałożyć w związku z tym ograniczeniem, nie ma żadnego wpływu na możliwość zakwalifikowania przez właściwy organ ochrony konkurencji zachowania przedsiębiorstwa jako ograniczającego konkurencję na podstawie art. 101 ust. 1 TFUE ze względu na zarówno jego cel, jak i skutki.

43 Wreszcie należy dodać, że – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 29 i 30 opinii – możliwość zakwalifikowania przez właściwy organ lub sąd tego samego antykonkurencyjnego zachowania jako ograniczenia zarówno „ze względu na cel", jak i „ze względu na skutek", w żaden sposób nie ogranicza ciążącego na tym organie lub sądzie obowiązku z jednej strony potwierdzenia jego ustaleń w tym celu za pomocą niezbędnych dowodów, a z drugiej strony wyjaśnienia, w jakim zakresie wspomniane dowody odnoszą się do jednego bądź do drugiego rodzaju ustalonego w ten sposób ograniczenia.

44 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się on temu, by uznać, iż jedno i to samo antykonkurencyjne zachowanie ma jednocześnie cel i skutek w postaci ograniczenia konkurencji w rozumieniu tego postanowienia.

W przedmiocie pytania drugiego

45 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że porozumienie międzybankowe, które ustala na jedną i tę samą kwotę opłatę interchange należną przy transakcji płatności kartą bankom wydającym takie karty oferowane przez spółki świadczące usługi płatności kartą działające na danym rynku krajowym, może zostać zakwalifikowane jako porozumienie, którego „celem" jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w rozumieniu tego postanowienia.

W przedmiocie dopuszczalności

46 Organ ochrony konkurencji, Magyar Külkereskedelmi Bank, MasterCard i rząd węgierski twierdzą, że pytanie drugie jest niedopuszczalne, ponieważ do Trybunału nie należy orzekanie w przedmiocie konkretnego zastosowania art. 101 ust. 1 TFUE do okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.

47 W tym zakresie należy przypomnieć, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, które opiera się na wyraźnym rozdziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem, rola Trybunału ogranicza się do wykładni przepisów prawa Unii, o które został zapytany (wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Allianz Hungária Biztosító i in., C-32/11, EU:C:2013:160, pkt 29).

48 Niemniej orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał może w razie potrzeby dostarczyć wskazówek stanowiących pomoc dla sądu krajowego w dokonywanej przez niego interpretacji (wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C 295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). O ile bowiem Trybunał nie jest właściwy w ramach art. 267 TFUE do stosowania przepisów prawa Unii do konkretnych przypadków, o tyle może on dostarczyć sądowi krajowemu kryteriów wykładni, których potrzebuje on do rozstrzygnięcia sporu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 stycznia 1977 r., Gesellschaft für Überseehandel, 49/76, EU:C:1977:9, pkt 4; z dnia 8 lipca 1992 r., Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, pkt 18).

49 W niniejszej sprawie z uzasadnienia postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o wypowiedzenie się nie w przedmiocie konkretnego zastosowania art. 101 ust. 1 TFUE do okoliczności sprawy w postępowaniu głównym, lecz w kwestii tego, czy porozumienie międzybankowe, które ustala na jedną i tę samą kwotę opłatę interchange należną przy transakcji płatności kartą bankom wydającym takie karty bankowe, może w świetle tego postanowienia zostać uznane za porozumienie mające na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji.

50 Pytanie drugie jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

51 Obok rozważań przedstawionych w pkt 33–40 niniejszego wyroku Trybunał orzekł już, że aby ocenić, czy dane porozumienie między przedsiębiorstwami czy też decyzja związku przedsiębiorstw wykazuje stopień szkodliwości dla konkurencji wystarczający do tego, aby można je było uznać za ograniczenie konkurencji „ze względu na cel" w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, należy skupić się na treści jego postanowień, na celach, do których osiągnięcia ono zmierza, a także na kontekście gospodarczym i prawnym, w jaki porozumienie to się wpisuje. W ramach oceny takiego kontekstu należy również wziąć pod uwagę charakter towarów lub usług, których to porozumienie dotyczy, jak również rzeczywiste warunki funkcjonowania i struktury badanego rynku lub rynków (wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Co się tyczy uwzględnienia celów realizowanych przez środek będący przedmiotem oceny na podstawie art. 101 ust. 1 TFUE Trybunał orzekł już, że okoliczność, iż dany środek należy uznać za mający zgodny z prawem cel, nie wyklucza tego, że ze względu na istnienie innego celu realizowanego przez ten środek, który natomiast należy uznać za niezgodny z prawem, zważywszy również na treść postanowień tego środka i kontekst, w jaki się on wpisuje, środek ten można uznać za mający na celu ograniczenie konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 70).

53 Ponadto choć zamiar stron nie stanowi koniecznej przesłanki ustalenia ograniczającego charakteru porozumienia między przedsiębiorstwami, nic nie stoi na przeszkodzie, aby krajowe lub unijne organy ochrony konkurencji lub sądy go uwzględniły (wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Ponadto pojęcie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" wymaga ścisłej wykładni. Pojęcie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" można bowiem stosować jedynie do niektórych rodzajów koordynacji między przedsiębiorstwami, które są szkodliwe dla konkurencji w stopniu wystarczającym do tego, aby można było uznać, iż nie ma konieczności badania ich skutków, ponieważ w przeciwnym wypadku Komisji zostałaby zwolniona z obowiązku dowiedzenia konkretnych skutków, jakie pociągają za sobą na rynku te porozumienia, w odniesieniu do których w ogóle nie wykazano, iż ze względu na sam swój charakter są szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji. Bez znaczenia jest w tym względzie okoliczność, że rodzaje porozumień wskazanych w art. 101 ust. 1 TFUE nie stanowią wyczerpującego wykazu zakazanych zmów (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Jeżeli nie można byłoby uznać, że dane porozumienie ma cel antykonkurencyjny, należałoby wówczas ocenić, czy może ono zostać uznane za zakazane ze względu na zakłócenia konkurencji, które są jego skutkiem. W tym celu, jak wielokrotnie orzekał Trybunał, należy zbadać rzeczywistą konkurencję, jaka miałaby miejsce, gdyby porozumienia tego nie było, w celu dokonania oceny wpływu tego porozumienia na parametry konkurencji, takie jak w szczególności cena, ilość i jakość towarów lub usług (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 161, 164 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W niniejszej sprawie z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że można wskazać trzy odrębne rynki produktowe w zakresie otwartych systemów kart bankowych: przede wszystkim „rynek międzysystemowy", na którym konkurują ze sobą różne systemy kart, następnie „rynek wydawania kart", na którym banki wydające karty konkurują o klientów będących posiadaczami kart, oraz wreszcie „rynek usług autoryzacji", na którym banki rozliczeniowe konkurują o klientów będących akceptantami.

57 Zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający organ ochrony konkurencji uznał w swej decyzji, że porozumienie MIF ograniczało konkurencję ze względu na swój cel, w szczególności ponieważ, po pierwsze, neutralizowało ono najważniejszy element konkurencji cenowej na rynku

międzysystemowym na Węgrzech, po drugie, same banki przyznały mu rolę ograniczającą konkurencję na rynku usług rozliczeniowych w tym państwie członkowskim, a po trzecie, wywarło siłą rzeczy wpływ na konkurencję na tym ostatnim rynku.

58 Przed Trybunałem organ ochrony konkurencji, rząd węgierski i Komisja podniosły w tym względzie również, że porozumienie MIF stanowiło ograniczenie konkurencji „ze względu na cel", ponieważ wiązało się z pośrednim określeniem opłat za świadczenie usług, pełniących funkcje ceny na rynku usług rozliczeniowych na Węgrzech. Natomiast sześć banków, których dotyczy postępowanie główne, jak również Visa i MasterCard kwestionują, by tak było.

59 Co się tyczy tego, czy ze względu na istotne okoliczności charakteryzujące sytuację w postępowaniu głównym oraz kontekst gospodarczy i prawny, w jaki się ona wpisuje, porozumienie takie jak porozumienie MIF można uznać za ograniczenie „ze względu na cel", należy podkreślić, że – jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku – do sądu odsyłającego należy dokonanie ostatecznej oceny, czy porozumienie to miało na celu ograniczenie konkurencji. Trybunał nie dysponuje zresztą wszystkimi informacjami, które mogłyby okazać się istotne w tym względzie.

60 W odniesieniu do okoliczności, które rzeczywiście zostały przedstawione Trybunałowi, należy przede wszystkim zauważyć, że jeśli chodzi o treść porozumienia MIF bezsporne jest, iż porozumienie to ujednoliciło wysokość opłat interchange uiszczanych przez banki rozliczeniowe bankom wydającym karty, gdy transakcja płatnicza została dokonana z użyciem karty wydanej przez bank będący członkiem systemu płatności kartą oferowaną przez Visę lub MasterCard.

61 W tym względzie należy stwierdzić, że – jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 53 opinii – czy to z punktu widzenia konkurencji między dwoma systemami płatności kartą, czy z punktu widzenia konkurencji między bankami rozliczeniowymi, jeśli chodzi o opłaty za świadczenie usług, porozumienie takie jak porozumienie MIF nie ustala bezpośrednio cen zakupu lub sprzedaży, lecz ujednolica aspekt kosztu, jaki ponoszą banki rozliczeniowe względem banków wydających karty w zamian za usługi aktywowane poprzez użycie jako środka płatności kart wydanych przez te ostatnie banki.

62 Niezależnie od tego stwierdzenia z samego brzmienia art. 101 ust. 1 lit. a) TFUE wynika, że porozumienie polegające na ustalaniu „w sposób […] pośredni cen zakupu lub sprzedaży" może również zostać uznane za mające na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Powstaje zatem pytanie, czy można uznać, że porozumienie takie jak porozumienie MIF polegało na pośrednim ustalania cen w rozumieniu tego postanowienia, w zakresie, w jakim pośrednio określało ono opłaty za usługi.

63 Ponadto z brzmienia art. 101 ust. 1 lit. a) TFUE, a zwłaszcza z wyrażenia „w szczególności" wynika również, że – jak wskazano w pkt 54 niniejszego wyroku – rodzaje porozumień, o których mowa w art. 101 ust. 1 TFUE, nie stanowią wyczerpującego wykazu zakazanych zmów, ponieważ inne rodzaje porozumień można uznać za ograniczenie „ze względu na cel", jeżeli taka kwalifikacja dokonywana jest zgodnie z wymogami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 33–39, 47 i 51–55 niniejszego wyroku. W konsekwencji nie można również z góry wykluczyć, że porozumienie takie jak porozumienie MIF zostanie uznane za ograniczenie ze względu na cel, ponieważ neutralizowało ono element konkurencji między dwoma systemami płatności kartą.

64 W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że w porozumieniu MIF ustalone zostały jednolite poziomy opłat interchange dla różnych transakcji płatniczych realizowanych przy użyciu kart oferowanych przez Visę i MasterCard. Ponadto część wcześniejszych kosztów jednolitych wzrosła, ale pozostała ich część została utrzymana na tym samym poziomie co wcześniej. W okresie obowiązywania porozumienia MIF, czyli od 1 października 1996 r. do 30 lipca 2008 r., poziomy opłat interchange były wielokrotnie obniżane.

65 Chociaż z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że w celu ustalenia wysokości opłat interchange uwzględniono w porozumieniu MIF stawki procentowe i konkretne kwoty, to jednak treść tego porozumienia nie musi koniecznie wskazywać na ograniczenie „ze względu na cel", gdyż nie wykazano szkodliwego charakteru postanowień tego porozumienia dla konkurencji.

66 Następnie, co się tyczy celów realizowanych przez porozumienie MIF, Trybunał orzekł już, że jeśli chodzi o systemy płatności kartą o charakterze dwustronnym, takie jak systemy oferowane przez Visę i MasterCard, to do właściwego organu lub sądu należy zbadanie wymogów równowagi między działalnością związaną z wydawaniem kart a działalnością w zakresie rozliczania w ramach danego systemu płatności, aby ustalić, czy treść porozumienia lub decyzji związku przedsiębiorstw wskazuje na istnienie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel" w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 76, 77).

67 Aby bowiem ocenić to, czy dana forma koordynacji między przedsiębiorstwami jest ze swej istoty szkodliwa dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji, należy uwzględnić wszystkie istotne elementy, biorąc w szczególności pod uwagę istotę rozpatrywanych usług oraz rzeczywiste warunki funkcjonowania i strukturę rynków i umieszczając wszystkie te elementy w kontekście gospodarczym lub prawnym, w który wpisuje się ta forma współpracy, przy czym nie ma znaczenia, czy taki element dotyczy rynku właściwego (wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 78).

68 Musi to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy ten element polega właśnie na uwzględnieniu istnienia wzajemnego oddziaływania pomiędzy rynkiem właściwym a odrębnym od niego rynkiem związanym, a tym bardziej w przypadku, gdy dwie części dwustronnego systemu oddziałują wzajemnie na siebie (wyrok z dnia 11 września 2014 r., CB/Komisja, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, pkt 79).

69 W zakresie, w jakim w niniejszej sprawie dane zawarte w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi wskazują na to, że porozumienie MIF realizuje kilka celów, do sądu odsyłającego należy ustalenie, który czy wręcz które z tych celów zostały rzeczywiście wykazane.

70 W tym względzie sąd odsyłający podnosi, że realizacja celów określonych w porozumieniu MSC, nawet jeśli porozumienie to nie weszło w życie, odegrała rolę przy zawarciu porozumienia MIF i obliczaniu przewidzianych w nim jednolitych taryf. Tymczasem porozumienie MSC miało właśnie na celu określenie, według kategorii akceptantów, minimalnego poziomu należnej od nich jednolitej opłaty za usługi.

71 Niemniej niektóre elementy zawarte w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi wskazują, że celem porozumienia MIF było zapewnienie pewnej równowagi między działalnością związaną z wydawaniem kart a działalnością polegającą na rozliczaniu w ramach systemu płatności kartą będącego przedmiotem postępowania głównego.

72 W szczególności z jednej strony opłaty interchange zostały ujednolicone nie za pomocą minimalnych lub maksymalnych limitów, lecz poprzez ustalone kwoty. Gdyby celem porozumienia MIF było jedynie czuwanie nad tym, aby akceptanci uiszczali opłaty za świadczenie usług osiągające pewien poziom, strony tego porozumienia mogłyby przewidzieć jedynie minimalne limity opłat interchange. Z drugiej strony podczas gdy opłata interchange jest uiszczana na rzecz banków wydających karty w zamian za usługi aktywowane poprzez użycie karty płatniczej, z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że w latach 2006 i 2007 banki zostały poinformowane przez MasterCard i Visę, że z analiz dotyczących kosztów, które przedsiębiorstwa te przeprowadziły, wynika, iż ustalone w porozumieniu MIF poziomy kosztów nie były wystarczające, aby pokryć całość kosztów ponoszonych przez banki wydające karty.

73 Nie można jednak wykluczyć, że takie dane wskazują na to, iż porozumienie MIF służyło celowi polegającemu nie na zapewnieniu minimalnego progu opłat za usługi, lecz na ustanowieniu pewnej równowagi między działalnością w zakresie „wydawania kart" i „rozliczania" w ramach każdego

z rozpatrywanych w postępowaniu głównym systemów płatności kartą, aby zagwarantować pokrycie niektórych kosztów związanych z używaniem kart w transakcjach płatniczych przy jednoczesnej ochronie tych systemów przed niepożądanymi skutkami, które wynikałyby ze zbyt wysokiego poziomu opłat interchange, a tym samym ewentualnie opłat za usługi.

74 Sąd odsyłający wskazuje również, że porozumienie MIF, poprzez neutralizowanie konkurencji między dwoma systemami płatności kartą będącymi przedmiotem postępowania głównego jeżeli chodzi o aspekt kosztów, jakie stanowią opłaty interchange, mogło skutkować zwiększeniem konkurencji między tymi systemami pod innymi względami. W szczególności sąd ten zauważa, że zarówno decyzja organu ochrony konkurencji, jak i wniesiona do niego kasacja opierają się na założeniu, że cechy produktów oferowanych przez Visę i MasterCard są zasadniczo takie same. Sąd ten podkreśla jednak, że cechy te mogły zmieniać się w okresie, w którym antykonkurencyjne zachowanie zarzucane im w niniejszej sprawie miało miejsce. Zdaniem tego sądu ujednolicenie opłat interchange mogło stanowić źródło konkurencji w odniesieniu do innych cech, warunków transakcji i cen tych produktów.

75 Jeśli tak rzeczywiście było – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – niezgodne z art. 101 ust. 1 TFUE ograniczenie konkurencji na rynku systemów płatniczych na Węgrzech może zostać stwierdzone jedynie po przeprowadzeniu oceny konkurencji, jaka istniałaby na tym rynku, gdyby nie było porozumienia MIF, która to ocena, jak wynika z pkt 55 niniejszego wyroku, wchodzi w zakres badania skutków tego porozumienia.

76 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 54 i 63–73 opinii, aby uzasadnić zakwalifikowanie danego porozumienia jako ograniczenia konkurencji „ze względu na cel", bez konieczności przeprowadzania analizy jego skutków, musi istnieć doświadczenie wystarczająco solidne i wiarygodne, aby można było uznać, że porozumienie to jest ze swej natury szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania konkurencji.

77 Tymczasem w niniejszym przypadku z jednej strony, jeśli chodzi o konkurencję między dwoma systemami płatności kartą, informacje, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają na ustalenie, czy fakt zniesienia konkurencji między Visą i MasterCard w aspekcie kosztów, jakie stanowią opłaty interchange, wskazuje sam w sobie na wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji, aby można było uznać, że badanie jej skutków nie jest konieczne. W tym względzie obok rozważań przedstawionych w pkt 74 i 75 niniejszego wyroku należy zauważyć, że argumenty przedstawione przed Trybunałem w celu wykazania istnienia w niniejszym przypadku ograniczenia „ze względu na cel" polegają zasadniczo na twierdzeniu, że istnienie tego samego poziomu opłat interchange w tych dwóch systemach wzmocniło antykonkurencyjne skutki wynikające z ujednolicenia tych opłat w ramach każdego z tych systemów.

78 Z drugiej strony, jeśli chodzi o rynek usług rozliczeniowych na Węgrzech, nawet przy założeniu, że porozumienie MIF miało w szczególności na celu ustalenie minimalnego progu mającego zastosowanie do opłat za usługi, Trybunał nie otrzymał wystarczających danych pozwalających na ustalenie, że porozumienie to posiadało wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji na tym rynku, aby można było stwierdzić istnienie ograniczenia konkurencji „ze względu na cel". Do sądu odsyłającego należy jednak dokonanie niezbędnych ustaleń w tym względzie.

79 W szczególności w niniejszej sprawie, z zastrzeżeniem wspomnianych ustaleń sądu odsyłającego, przedstawione w tym celu dane nie pozwalają na stwierdzenie, że istnieje wystarczająco ogólne i utrwalone doświadczenie, aby można było uznać, że szkodliwy dla konkurencji charakter porozumienia takiego jak porozumienie rozpatrywane w postępowaniu głównym uzasadnia zwolnienie się z obowiązku przeprowadzenia jakiegokolwiek badania konkretnych skutków tego porozumienia dla konkurencji. Elementy, na których opierają się organ ochrony konkurencji, rząd węgierski i Komisja w tym względzie, a mianowicie zasadniczo praktyka decyzyjna tego organu oraz orzecznictwo sądów Unii, wskazują w aktualnym stanie rzeczy właśnie na konieczność przeprowadzenia pogłębionego

badania skutków takiego porozumienia w celu sprawdzenia, czy rzeczywiście miało ono skutek w postaci ustanowienia minimalnego progu mającego zastosowanie do opłat za usługi i – przy uwzględnieniu sytuacji, jaka miałaby miejsce, gdyby porozumienia tego nie było – czy ograniczało ono konkurencję ze względu na swoje skutki.

80 Wreszcie co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się porozumienie MIF, w pierwszej kolejności prawdą jest, że – jak twierdzi Komisja – ani złożoność systemów płatności kartą tego rodzaju jak system rozpatrywany w postępowaniu głównym, ani dwustronny charakter tych systemów jako taki lub istnienie wertykalnych stosunków pomiędzy poszczególnymi typami zainteresowanych podmiotów gospodarczych nie mogą same w sobie stanowić przeszkody dla zakwalifikowania porozumienia MIF jako ograniczenia „ze względu na cel" (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Allianz Hungária Biztosító i in., C-32/11, EU:C:2013:160, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo). Niemniej taki antykonkurencyjny cel musi zostać wykazany.

81 W drugiej kolejności – przed Trybunałem podniesiono, że konkurencja między systemami płatności kartą na Węgrzech nie doprowadziła do obniżenia opłat interchange, lecz do ich podwyższenia, wbrew dyscyplinującemu działaniu na ceny, jakie konkurencja wywiera zwykle w gospodarce rynkowej. Zgodnie z tymi informacjami jest to spowodowane w szczególności faktem, że akceptanci mogą wywierać jedynie ograniczoną presję na ustalanie opłat interchange, podczas gdy banki wydające karty mają interes w uzyskiwaniu wyższych dochodów z opłat.

82 W przypadku gdyby sąd odsyłający miał również stwierdzić a priori istnienie poważnych wskazówek mogących wykazać, że porozumienie MIF spowodowało taką presję na podwyżkę lub przynajmniej istnienie sprzecznych lub dwuznacznych dowodów w tym względzie, nie mógłby zignorować tych wskazówek lub danych w ramach badania dotyczącego istnienia w niniejszym przypadku ograniczenia „ze względu na cel". Wbrew bowiem temu, co wydaje się wynikać z pisemnych uwag Komisji w tym względzie, okoliczność, że w braku porozumienia MIF poziom opłat interchange wynikający z konkurencji byłby wyższy, ma znaczenie przy badaniu istnienia ograniczenia wynikającego z tego porozumienia, ponieważ taka okoliczność dotyczy właśnie antykonkurencyjnego celu, jaki miało mieć to porozumienie w odniesieniu do rynku usług rozliczeniowych na Węgrzech, a mianowicie tego, że porozumienie to ograniczyło obniżkę opłat interchange i w konsekwencji presję na obniżkę, którą akceptanci mogliby wywierać na banki rozliczeniowe, aby uzyskać zmniejszenie opłat za usługi.

83 Co więcej, jeżeli miałyby istnieć poważne wskazówki, że gdyby porozumienie MIF nie zostało zawarte, doszłoby do presji na podwyżkę opłaty interchange, wobec czego nie można by utrzymywać, iż porozumienie to stanowiło ograniczenie konkurencji „ze względu na cel" na rynku usług rozliczeniowych na Węgrzech, należałoby przeprowadzić pogłębione badanie skutków tego porozumienia, w ramach którego zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 55 niniejszego wyroku konieczne byłoby zbadanie konkurencji w sytuacji, gdyby nie było tego porozumienia, aby ocenić jego wpływ na parametry konkurencji i sprawdzić w ten sposób, czy rzeczywiście pociągnęło ono za sobą skutki ograniczające konkurencję.

84 W trzeciej i ostatniej kolejności należy zaznaczyć, że w ramach badania kwestii, czy porozumienie MIF może zostać uznane za ograniczenie „ze względu na cel", istotna jest również podkreślana przez sąd odsyłający okoliczność, że do banków będących stronami tego porozumienia należały bez rozróżnienia podmioty gospodarcze, których bezpośrednio dotyczyły opłaty interchange, czyli zarówno banki wydające karty, jak i banki rozliczeniowe, które zresztą są często tymi samymi podmiotami.

85 W szczególności o ile taka okoliczność nie stoi sama w sobie na przeszkodzie stwierdzeniu ograniczenia konkurencji ze względu na „cel" w odniesieniu do porozumienia takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, o tyle może ona mieć pewne znaczenie w ramach badania kwestii, czy porozumienie MIF miało na celu zapewnienie pewnej równowagi w ramach każdego z systemów płatności kartą, których dotyczy niniejsza sprawa. Nie tylko bowiem banki wydające karty i banki rozliczeniowe mogły dążyć za pomocą tego porozumienia do znalezienia sposobu pogodzenia

ewentualnie rozbieżnych interesów, ale być może banki, które były obecne zarówno na rynku wydawania kart, jak i na rynku usług rozliczeniowych, również chciały osiągnąć poziom opłaty interchange, który umożliwiał jak najlepszą ochronę ich działalności na tych dwóch rynkach.

86 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż art. 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że porozumienie międzybankowe, które ustala na jedną i tę samą kwotę opłatę interchange należną przy transakcji płatności kartą bankom wydającym karty oferowane przez spółki świadczące usługi płatności kartą działające na danym rynku krajowym, nie może zostać zakwalifikowane jako porozumienie, którego „celem" jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w rozumieniu tego postanowienia, chyba że można uznać, iż porozumienie to ze względu na jego treść, cele i kontekst przedstawia wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji, by zostało tak zakwalifikowane, co powinien sprawdzić sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

87 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że konieczne jest sprecyzowanie charakteru uczestnictwa spółek, które świadczą usługi płatności kartą i nie uczestniczyły bezpośrednio w ustalaniu treści porozumienia międzybankowego uznanego za antykonkurencyjne w świetle tego postanowienia, lecz które umożliwiły zawarcie tego porozumienia, a także je zaakceptowały i stosowały, a jeśli tak, to czy na podstawie tego postanowienia takie spółki powinny zostać uznane za strony tego porozumienia, czy za strony praktyki uzgodnionej z bankami, które zawarły wspomniane porozumienie.

88 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytania trzecie i czwarte zostały zadane na wypadek, gdyby w późniejszym postępowaniu sąd odsyłający musiał udzielić wskazówek zgodnych z prawem Unii. W szczególności sąd ten wskazuje, że w wyroku będącym przedmiotem wniesionej do niego kasacji Fővárosi Törvényszék (sąd apelacyjny w Budapeszcie) nie odniósł się do kwestii udziału Visy w porozumieniu MIF w świetle prawa Unii, a Visa nie wniosła kasacji wzajemnej do sądu odsyłającego w tej kwestii.

89 Ponadto podczas rozprawy przed Trybunałem MasterCard podniosła, że spór w postępowaniu głównym nie ma żadnego wpływu na jej sytuację prawną, ponieważ – jak wynika również z postanowienia odsyłającego – MasterCard nie wniosła odwołania od wyroku wydanego w pierwszej instancji przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie) do Fővárosi Törvényszék (sądu apelacyjnego w Budapeszcie).

90 Wynika z tego, że – jak wyraźnie przyznaje sąd odsyłający – wykładnia prawa Unii, do której uzyskania zmierza pytania trzecie i czwarte, nie jest konieczna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, lecz może być użyteczna w ramach ewentualnego przyszłego postępowania krajowego.

91 W tych okolicznościach, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 29 niniejszego wyroku, pytania trzecie i czwarte należy ze względu na ich hipotetyczny charakter uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

92 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on temu, by uznać, że jedno i to samo antykonkurencyjne zachowanie ma jednocześnie cel i skutek w postaci ograniczenia konkurencji w rozumieniu tego postanowienia.**

2) **Artykuł 101 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że porozumienie międzybankowe, które ustala na jedną i tę samą kwotę opłatę interchange należną przy transakcji płatności kartą bankom wydającym karty oferowane przez spółki świadczące usługi płatności kartą działające na danym rynku krajowym, nie może zostać zakwalifikowane jako porozumienie, którego „celem" jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w rozumieniu tego postanowienia, chyba że można uznać, iż porozumienie to ze względu na jego treść, cele i kontekst przedstawia wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji, by zostało tak zakwalifikowane, co powinien sprawdzić sąd odsyłający.**

Podpisy