Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

2 päivänä huhtikuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailu – Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt – SEUT 101 artiklan 1 kohta – Korttimaksujärjestelmät – Pankkien välinen sopimus, jossa vahvistetaan siirtohintojen taso – Sekä tarkoituksensa että vaikutuksensa perusteella kilpailua rajoittava sopimus – Tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen käsite

Asiassa C-228/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Kúria (ylin tuomioistuin, Unkari) on esittänyt 6.3.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.4.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Gazdasági Versenyhivatal

vastaan

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 ja

MasterCard Europe SA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.6.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Gazdasági Versenyhivatal, asiamiehinään A. Kőhalmi ja M. Nacsa,

– Budapest Bank Nyrt., edustajanaan aluksi L. Wallacher, sittemmin A. Kékuti, ügyvédek,

– ING Bank NV Magyarországi Fióktelepe, edustajanaan A. Kőmíves, ügyvéd,

– OTP Bank Nyrt., edustajinaan L. Réti ja P. Mezei, ügyvédek,

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

– Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt., edustajanaan S. Szendrő, ügyvéd,

– ERSTE Bank Hungary Zrt., edustajanaan L. Wallacher, ügyvéd,

– Visa Europe Ltd, edustajinaan Z. Marosi ja G. Fejes, ügyvédek,

– MasterCard Europe SA, edustajanaan E. Ritter, ügyvéd,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér, G. Koós ja G. Tornyai,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Castilla Contreras, V. Bottka ja I. Zaloguin,

– EFTA:n valvontaviranomainen, asiamiehinään M. Sánchez Rydelski, C. Zatschler, C. Simpson ja C. Howdle,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 101 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisia ovat yhtäältä Gazdasági Versenyhivatal (Unkarin kilpailuviranomainen) ja toisaalta kuusi rahoituslaitosta, eli Budapest Bank Nyrt., ING Bank NV:n unkarilainen tytäryhtiö, OTP Bank Nyrt., Kereskedelmi és Hitelbank Zrt., Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt. ja ERSTE Bank Hungary Zrt. ja kaksi korttimaksupalveluita tarjoavaa yhtiötä eli Visa Europe Ltd. (jäljempänä Visa) ja MasterCard Europe SA (jäljempänä MasterCard) ja joka koskee kilpailuviranomaisen päätöstä, jossa se totesi, että kyseessä oli siirtohintoja koskeva kilpailun vastainen sopimus.

Unkarin oikeus

3 Vilpillisen markkinakäyttäytymisen ja kilpailunrajoitusten kieltämisestä vuonna 1996 annetun lain nro LVII (tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. Törvény, jäljempänä vilpillistä markkinakäyttäytymistä koskeva laki) 11 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, sellaiset yhdistymisvapauden nojalla perustettujen yritysyhteisöjen, yrityksistä muodostuvien julkisoikeudellisten laitosten, yritysten yhteenliittymien ja muiden vastaavien yritysyhteisöjen – – yhdenmukaistetut menettelytavat ja päätökset, joilla on

tarkoitus estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa tai voi seurata, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy. Tällaisiksi ei katsota sopimuksia sellaisten yritysten välillä, jotka eivät ole toisistaan riippumattomia.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

4 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Visa ja MasterCard tai niiden oikeudelliset edeltäjät varasivat 1990-luvun puolessavälissä säännöissään mahdollisuuden siihen, että yhtäältä niiden luottokorttien liikkeellelaskijarahoituslaitokset (jäljempänä korttien liikkeellelaskijapankit) ja toisaalta rahoituslaitokset, jotka tarjoavat kauppiaille palveluja, joiden avulla ne voivat hyväksyä nämä kortit maksuvälineinä (jäljempänä maksutapahtumien vastaanottajapankit), määrittelevät yhdessä niin kutsunut kansalliset siirtohinnat edellä mainittujen korttien liikkeellelaskijapankkien ja maksutapahtumien vastaanottajapankkien välillä, eli määrän, jonka maksutapahtumien vastaanottajapankit maksavat korttimaksutapahtuman yhteydessä korttien liikkeellelaskijapankeille.

5 Korttimaksupalvelualalla toimivat pankit perustivat vuosina 1995 ja 1996 monenvälisen yhteistyöelimen (jäljempänä forum), jonka puitteissa järjestetyissä neuvotteluissa keskusteltiin tapauskohtaisesti sellaisista erilaisista kysymyksistä, joiden katsottiin vaativan yhteistyötä alan sisällä.

6 Seitsemän forumiin osaa ottavaa pankkia, joista suurin osa oli liittynyt Visan ja MasterCardin perustamiin korttimaksujärjestelmiin ja jotka edustivat suurta osaa kansallisilla markkinoilla toimivista korttien liikkeellelaskijapankeista ja maksutapahtumien vastaanottajapankeista, sopivat useiden neuvottelukierrosten jälkeen 24.4.1996 sellaisen sopimuksen sanamuodosta, joka koski kauppiailta perittävän yhtenäisen palvelumaksun (jäljempänä palvelumaksu) vähimmäismäärän määrittämistä kauppiasryhmäkohtaisesti (merchant service charge; jäljempänä MSC-sopimus). Ne tekivät sen jälkeen 28.8.1996 sopimuksen, joka tuli voimaan 1.10.1996 ja jossa ne yhtenäistivät Visan tai MasterCardin tarjoamaa korttia koskevaan maksujärjestelmään kuuluvan pankin liikkeellelaskemilla korteilla suoritettuja maksuja koskevien siirtohintakulujen (multilateral interchange fee) määrän (jäljempänä MIF-sopimus). Kereskedelmi és Hitelbank neuvotteli MIF-sopimuksen Visan ja MasterCardin lukuun ja Visa ja MasterCard sovelsivat sitä.

7 Loppujen lopuksi nämä seitsemän pankkia eivät allekirjoittaneet MSC-sopimusta, mutta MIF-sopimuksessa tarkoitetut siirtohintakulut vaikuttivat välillisesti kustannusten osatekijänä palvelumaksun määrän määrittämiseen. Erityisesti MIF-sopimukseen sisältyvät hinnat toimivat alarajana palvelumaksujen alentamisessa. Lisäksi tehtäväksi suunnitellussa MSC-sopimuksessa vahvistettuihin tavoitteisiin pyrkimisellä oli oma osuus MIF-sopimuksen tekemisessä ja Visaa ja MasterCardia koskevien yhtenäisten tariffien laskemisessa, vaikka nämä tavoitteet eivät sittemmin toteutuneet.

8 Ajan myötä muut korttimaksupalvelualasta kiinnostuneet pankit liittyivät MIF-sopimukseen ja osallistuivat forumin toimintaan siten, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevaan sopimukseen osallistuneiden pankkien lukumäärä oli 22 vuonna 2006.

9 MIF-sopimus oli edelleen voimassa 31.1.2008, kun kilpailuviranomainen aloitti sitä koskevan menettelyn.

10 MIF-sopimus irtisanottiin 30.7.2008 alkavin vaikutuksin.

11 Kilpailuviranomainen totesi 24.9.2009 tekemässään päätöksessä (jäljempänä kilpailuviranomaisen päätös) ensimmäiseksi, että vahvistaessaan Visaan ja MasterCardiin ja kaikkiin pankkeihin yhtenäisesti sovellettavan siirtohinnan tason ja rakenteen, toiseksi määrittäessään säännöissään puitteet tällaiselle sopimukselle ja kolmanneksi sen mahdollistaessaan MIF-sopimukseen osallistuvat 22 pankkia ja Visa ja MasterCard ovat tehneet kilpailun vastaisen sopimuksen, jolle ei voida myöntää poikkeusta. Ne ovat

rikkoneet tällä toiminnallaan siitä ajankohdasta alkaen, jona ne olivat liittyneet MIF-sopimukseen – jolloin kilpailun vastaisen toiminnan alkamispäivämäärä oli MIF-sopimuksen tehneiden pankkien osalta vilpillistä markkinakäyttäytymistä koskevan lain voimaantulopäivä 1.1.1997 ja kyseiseen sopimukseen myöhemmin liittyneiden pankkien osalta tapauksen mukaan vaihteleva päivämäärä –, 30.7.2008 asti vilpillistä markkinakäyttäytymistä koskevan lain 11 §:n 1 momenttia ja 1.5.2004 jälkeen SEUT 101 artiklan 1 kohtaa. Kilpailuviranomaisen mukaan tämä toiminta ei pelkästään merkinnyt tarkoitukseen perustuvaa kilpailunrajoitusta siinä mielessä, että MIF-sopimuksen tarkoituksena oli kilpailun vastainen toiminta, vaan myös vaikutukseen perustuvaa kilpailunrajoitusta siinä mielessä, että tällä sopimuksella saatiin aikaan kilpailua rajoittava vaikutus. Kilpailuviranomainen määräsi MIF-sopimuksen alun perin tehneille seitsemälle pankille ja Visalle ja MasterCardille erisuuruisia sakkoja.

12 Visa ja MasterCard ja kuusi sakkoa maksamaan määrättyä pankkia nostivat kilpailuviranomaisen päätöksestä kanteen Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságissa (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari), joka hylkäsi sen.

13 Kyseiset asianosaiset valittivat MasterCardia lukuun ottamatta ratkaisusta Fővárosi Törvényszékiin (Budapestin alioikeus, Unkari), joka muutti kilpailuviranomaisen päätöstä ja päätti prosessioikeudellisista syistä menettelyn ING Bankin unkarilaisen tytäryhtiön osalta. Se kumosi edellä mainitun päätöksen muiden asianosaisten osalta ja palautti asian kilpailuviranomaisen käsiteltäväksi uuden ratkaisun antamista varten.

14 Kilpailuviranomainen teki Fővárosi Törvényszékin antamasta tuomiosta kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle Kúrialle (ylin tuomioistuin, Unkari).

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin sitä, voidaanko samalla toiminnalla todeta rikottavan SEUT 101 artiklan 1 kohtaa sekä toiminnan kilpailun vastaisen tarkoituksen että kilpailun vastaisten vaikutusten perusteella siten, että ne katsotaan itsenäisiksi perusteiksi.

16 Yhtäältä kansalliset kilpailuviranomaiset ja Euroopan komissio tukevat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan erityisen monitahoisissa asioissa päätöksensä näihin kahteen perusteeseen välttääkseen sen, että tuomioistuimen suorittamassa valvontamenettelyssä tehtävä myöhempi arvio, joka osoittautuisi osittain erilaiseksi, vaikuttaisi rikkomisen toteavaan ratkaisuun aineellisesti.

17 Toisaalta siitä, että SEUT 101 artiklan 1 kohdassa on käytetty konjunktiota ”tai”, voidaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan johtaa, ettei ole mahdollista, että saman sopimuksen katsotaan sisältävän sekä tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen että vaikutukseen perustuvan kilpailunrajoituksen, koska tällainen päätös olisi sen mukaan epävarma ja ristiriitainen.

18 Lisäksi poikkeusta koskevat edellytykset ja seuraamukset on arvioitava eri tavalla sen mukaan, luokitellaanko kyseessä oleva rajoitus tarkoitukseen vai vaikutukseen perustuvaksi rajoitukseksi, joten rajoituksen luokittelu vaikuttaa joka tapauksessa asiakysymykseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka silloin, kun kyseessä on tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus, kilpailuviranomainen on velvollinen suorittamaan tosiseikaston mukaisesti perusteellisen analyysin kyseessä olevan rajoituksen vaikutuksista voidakseen päättää asianmukaisen tasoisista seuraamuksista ja arvioida poikkeusta koskevien edellytysten olemassaoloa, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että päätös, jossa kilpailun vastainen toiminta todetaan ja jossa siitä määrätään seuraamuksia, voisi perustua kahteen perusteeseen.

19 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, voidaanko MIF-sopimus katsoa tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi. Se korostaa tältä osin, että komissio ei ole koskaan ottanut päätöskäytännössään ratkaisevaa kantaa siihen, onko jotkin samankaltaiset sopimukset voitu katsoa tällaisiksi rajoituksiksi. Tähän kysymykseen annettava vastaus ei ilmene myöskään selvästi

unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Lisäksi pääasiassa on eroja komission tai unionin tuomioistuimen tähän mennessä tutkimiin asioihin verrattuina. Yhtenä erona on se, että aikaisemmissa asioissa ei ollut tutkittu, oliko siirtohinnat todella vahvistettu samansuuruisiksi.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa viimeisen seikan osalta, että MIF-sopimus ei ole kartelli, jossa vahvistetaan hinnat puhtaasti horisontaalisesti, koska sopimuksen osapuolina on erotuksetta sekä korttien liikkeellelaskijapankkeja että maksutapahtumien vastaanottajapankkeja. Vaikka Visa ja MasterCard olisivat osallistuneet suoraan MIF-sopimukseen, sopimuksessa ei vahvistettu myynti- ja ostohintoja vaan niiden palveluita koskevat transaktion ehdot. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa myös, että MIF-sopimus koskee epätyypillisiä ja epätäydellisiä kilpailumarkkinoita, joiden vaikutuksia voidaan korjata ainoastaan sääntöjen asettamisella. Kyseinen tuomioistuin korostaa vielä, että markkinoille oli aikaisemmin suurelta osin tunnusomaista, että niillä käytettiin yhtenäisiä hintoja. Se huomauttaa vielä erityisesti, että ainoastaan siinä tapauksessa, että muut kilpailuolosuhteet Visan ja MasterCardin välillä olisivat erilaisia, erilaisten siirtohintojen vaatiminen ei olisi kilpailun vastaista, mutta toteaa, että käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole olemassa mitään viitteitä tähän suuntaan.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo päinvastoin, että on olemassa argumentteja, joiden perusteella voidaan katsoa, että MIF-sopimuksella on otettu käyttöön tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus. Erityisesti eräänä sopimuksessa sovitun hinnan yhtenäistämisen perusteena oli se, että se oli MSC-sopimuksen välttämätön edellytys. Koska tämä tavoite hävisi välittömästi sen takia, että MSC-sopimusta ei itse asiassa tehtykään, MIF-sopimuksella ei voida katsoa olevan minkäänlaista vaikutusta. Vaikka tähän sopimukseen osallistuneilla pankeilla ja ainakin Visalla ja MasterCardilla saattoi olla tällainen subjektiivinen aikomus rajoittaa kilpailua, yksistään subjektiivisten aikomusten perusteella ei voida katsoa objektiivisesti, että MIF-sopimuksen tarkoituksena on rajoittaa kilpailua.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että se, mihin sopimuksen tutkinta sen tarkoituksen osalta päättyy ja mistä sen tutkinta sen vaikutusten osalta alkaa, on erityisen epäselvää sen takia, että kilpailua rajoittavaksi väitetyn sopimuksen sisällön lisäksi huomioon on otettava myös se taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys, johon se kuuluu.

23 Siltä osin kuin kilpailuviranomainen katsoi, että MIF-sopimus merkitsi kilpailunrajoitusta sen tarkoituksen perusteella myös siitä syystä, että siihen sisältyi hintojen välillinen määrittely, joka koski kauppiailta perittävien palvelumaksujen määrää, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kyse ei ole välillisestä hinnan vahvistamisesta.

24 Kolmanneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää, että sillä on epäilyksiä siitä, osallistuiko Visa MIF-sopimukseen, ja erityisesti siitä, voidaanko sen katsoa olevan tämän sopimuksen osapuoli, vaikka se ei ole osallistunut suoraan kyseisen sopimuksen sisällön laadintaan mutta on mahdollistanut sopimuksen tekemisen ja on myös hyväksynyt sopimuksen ja soveltanut sitä, vai onko pikemminkin päädyttävä siihen, että Visan ja sopimuksen tehneiden pankkien välillä on olemassa yhdenmukaistettu menettelytapa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös sitä, onko tällaisen eron tekeminen välttämätöntä, mutta toteaa, että siitä tavasta, jolla Visan katsotaan osallistuneen sopimukseen, saattaa aiheutua seurauksia vastuukysymyksen ja sovellettavien seuraamusten osalta.

25 Näissä olosuhteissa Kúria päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko [SEUT 101 artiklan 1 kohtaa] tulkita siten, että yhden ja saman toiminnan voidaan katsoa merkitsevän tämän määräyksen rikkomista samanaikaisesti sekä kilpailun vastaisen tarkoituksen että kilpailun vastaisten vaikutusten vuoksi, vaikkakin eri perusteilla?

2) Voidaanko [SEUT 101 artiklan 1 kohtaa] tulkita siten, että tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavaksi katsotaan [MIF-]sopimus, jolla MasterCardin ja Visan – – korttien käytöstä korttien liikkeellelaskijapankeille maksettava siirtohinta on näiden molempien yhtiöiden osalta vahvistettu yhtenäiseksi?

3) Voidaanko [SEUT 101 artiklan 1 kohtaa] tulkita siten, että [MIF-]sopimuksen osapuolia ovat myös [Visa ja MasterCard], [vaikka nämä yritykset] eivät ole suoraan osallistuneet sopimuksen sisällön laadintaan mutta jotka ovat mahdollistaneet sopimuksen tekemisen, hyväksyneet sopimuksen ja soveltaneet sitä, vai onko katsottava, että kyseiset yritykset ovat yhdenmukaistaneet menettelytapansa sopimuksen tehneiden pankkien kanssa?

4) Voidaanko [SEUT 101 artiklan 1 kohtaa] tulkita siten, että kilpailulainsäädännön rikkomisen toteamisen kannalta ei ole asian kohde huomioon ottaen tarpeen määritellä, oliko kyse [MIF-]sopimukseen osallistumisesta vai yhdenmukaistetusta menettelytavasta sopimukseen osallistuvien pankkien kanssa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko SEUT 101 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että yksi ja sama kilpailun vastainen toiminta katsotaan sekä tarkoitukseltaan että vaikutukseltaan kilpailua rajoittavaksi tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.

Tutkittavaksi ottaminen

27 Budapest Bank, ERSTE Bank Hungary ja MasterCard katsovat, että ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat. Molemmat pankit korostavat, että pääasiassa käytävä keskustelu koskee ainoastaan käsitteen ”tarkoitukseen perustuva” rajoitus arviointiperusteita. Unkarin tuomioistuimet ovat sitä paitsi itse katsoneet, että toiminnan luokittelemiseksi tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi tai vaikutukseen perustuvaksi rajoitukseksi on tutkittava eri olosuhteita, joten kysymystä siitä, onko toiminta mahdollista luokitella oikeudellisesti kahdella eri tavalla samojen tosiseikkojen perusteella, ei tule esiin. MasterCardin mukaan ensimmäinen kysymys on hypoteettinen yhtäältä siitä syystä, että sillä ei ole mitään vaikutusta pääasiassa annettavaan ratkaisuun, ja toisaalta siitä syystä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi luokitella yhden ja saman toiminnan tarkoitukseen tai vaikutukseen perustuvaksi rajoitukseksi mutta että sillä ei ole mitään velvollisuutta luokitella sitä molempiin perusteisiin perustuvaksi rajoitukseksi.

28 OTP Bank katsoo ilman, että se vetoaisi muodollisesti ensimmäisen kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumiseen, että kysymys on muotoiltava uudelleen, koska sen tämänhetkisestä muotoilusta ei käy selvästi ilmi, miksi se on merkityksellinen pääasian kannalta, kun taas Magyar Külkereskedelmi Bank ja Unkarin hallitus katsovat, että tämän kysymyksen ei voida katsoa olevan merkityksellinen kyseisen asian ratkaisemista varten, koska kyseisen pankin mukaan MIF-sopimus ei rajoita kilpailua tarkoituksensa eikä vaikutuksensa perusteella, ja Unkarin hallituksen mukaan yhden ja saman toiminnan tarkoituksen ja vaikutuksen samanaikainen arviointi on ongelmallista ainoastaan siinä tapauksessa, että sillä loukataan ne bis in idem –periaatetta, mistä ei ole kyse käsiteltävässä tapauksessa.

29 On palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään

yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 13.7.2006, Manfredi ym., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että kilpailuviranomaisen päätöksessä, joka on – kuten tämän tuomion 11–14 kohdasta ilmenee – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan kassaatiovalituksen lähtökohta, luokitellaan MIF-sopimus rajoitukseksi sekä sen tarkoituksen että sen vaikutusten perusteella. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa, että ensimmäisellä kysymyksellä, jossa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa täsmälleen tietää, onko tällainen kaksinkertainen oikeudellinen luonnehdinta yhteensopiva SEUT 101 artiklan 1 kohdan kanssa, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että se on luonteeltaan hypoteettinen.

31 Mikään huomautuksia esittäneiden asianosaisten korostamista erityisistä olosuhteista ei voi kyseenalaista tätä toteamusta. Erityisesti se seikka, että jompikumpi MIF-sopimuksen osalta esitetyistä luokitteluista ei mahdollisesti ole perusteltu, se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole velvollinen luokittelemaan yhtä ja samaa toimintaa kahteen perusteeseen perustuvaksi rajoitukseksi, tai se, että pääasiassa kyseessä olevalla kaksinkertaisella oikeudellisella luonnehdinnalla ei loukata ne bis in idem –periaatetta, eivät koske sitä, voidaanko ensimmäinen kysymys ottaa tutkittavaksi, vaan sitä, onko kilpailuviranomaisen päätös perusteltu.

32 Ensimmäinen kysymys on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

33 Aluksi on muistutettava siitä, että jotta sopimus kuuluisi SEUT 101 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon piiriin, sopimuksen on oltava sellainen, että sen ”tarkoituksena tai vaikutuksena” on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. 30.6.1966 annetusta tuomiosta LTM (56/65, EU:C:1966:38) lähtien vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän edellytyksen vaihtoehtoisuus, joka osoitetaan konjunktiolla ”tai”, johtaa siihen, että on tarkasteltava ensiksi sopimuksen tarkoitusta (tuomio 26.11.2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, 16 kohta ja tuomio 20.1.2016, Toshiba Corporation v. komissio, C-373/14 P, EU:C:2016:26, 24 kohta).

34 Näin ollen on niin, että kun sopimuksen kilpailunvastainen tarkoitus on osoitettu, ei ole tarpeen tutkia sen vaikutuksia (tuomio 26.11.2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, 17 kohta ja tuomio 20.1.2016, Toshiba Corporation v. komissio, C-373/14 P, EU:C:2016:26, 25 kohta).

35 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee nimittäin, että tietyntyyppiset yritysten väliset toiminnan yhteensovittamiset ilmentävät siinä määrin riittävää vahingollisuutta kilpailulle, jotta ne voidaan luokitella tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi, joten niiden vaikutusten tutkiminen ei ole tarpeen. Mainittu oikeuskäytäntö liittyy siihen, että tiettyjen yritysten välisen toiminnan yhteensovittamisen muotojen voidaan katsoa olevan jo luonteensa puolesta kilpailun moitteetonta toimintaa haittaavia (tuomio 11.9.2014, MasterCard ym. v. komissio, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, 184 ja 185 kohta ja tuomio 20.1.2016, Toshiba Corporation v. komissio, C-373/14 P, EU:C:2016:26, 26 kohta).

36 Tästä on näin ollen vakiintuneesti katsottu, että tietyn kollusiivisen käyttäytymisen, kuten sen, että kartellit vahvistavat hintoja horisontaalisesti, voidaan katsoa olevan siinä määrin omiaan johtamaan haitallisiin vaikutuksiin erityisesti tuotteiden ja palvelujen hinnan, määrän tai laadun kannalta, että voidaan katsoa, että SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi ei ole tarpeen osoittaa, että kyseisellä käyttäytymisellä on konkreettisia vaikutuksia markkinoilla. Kokemus nimittäin osoittaa, että

mainitunlainen käyttäytyminen johtaa tuotannon vähentämiseen ja hintojen korotuksiin, mikä johtaa resurssien huonoon jakautumiseen, mistä erityisesti kuluttajat kärsivät (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-7/13 P, EU:C:2014:2204, 51 kohta ja tuomio 26.11. 2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, 19 kohta).

37 Tämän tuomion 35 ja 36 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä on todettava, että keskeinen oikeudellinen kriteeri sen määrittämiseksi, sisältääkö sopimus tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen, on sen toteaminen, että tällainen sopimus on itsessään siinä määrin riittävän vahingollinen kilpailulle, jotta voidaan katsoa, ettei ole tarpeen selvittää sen vaikutuksia (tuomio 26.11.2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Jos yritysten välisen toiminnan yhteensovittamisen tyypin analyysista ei kuitenkaan ilmene, että se on riittävän vahingollinen kilpailulle, on sitä vastoin tutkittava sen vaikutuksia, ja jotta se voidaan kieltää, on edellytettävä niiden eri seikkojen olemassaoloa, jotka osoittavat, että kilpailu on tosiasiallisesti estynyt, rajoittunut tai vääristynyt tuntuvasti (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Vaikka tämän tuomion 33–38 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä näin ollen seuraa, että silloin, kun sopimus luonnehditaan SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi, ei ole tarpeen osoittaa lisäksi sopimuksen vaikutuksia, jotta sopimus katsotaan kielletyksi tämän määräyksen nojalla, unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut yhden ja saman toiminnan osalta, että tämän toiminnan tarkoituksena ja vaikutuksena oli rajoittaa kilpailua (ks. vastaavasti tuomio 1.10.1987, van Vlaamse Reisbureaus, 311/85, EU:C:1987:418, 17 kohta; tuomio 19.4.1988, Erauw-Jacquery, 27/87, EU:C:1988:183, 14 ja 15 kohta; tuomio 27.9.1988, Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 ja 125/85–129/85, EU:C:1988:447, 13 kohta ja tuomio 9.7.2015, InnoLux v. komissio, C-231/14 P, EU:C:2015:451, 72 kohta).

40 Tästä seuraa, että se, että tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen toteaminen vapauttaa toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen velvollisuudesta tutkia tämän rajoituksen vaikutukset, ei tarkoita kuitenkaan, ettei kyseinen viranomainen tai tuomioistuin voi suorittaa tällaista tutkimusta silloin, kun se pitää sitä tarkoituksenmukaisena.

41 Edellisessä kohdassa olevia seikkoja ei voida kyseenalaistaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämillä seikoilla, joiden mukaan yhtäältä SEUT 101 artiklan 3 kohdan mukaista poikkeusta on vaikeampi oikeuttaa tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen tapauksessa kuin vaikutukseen perustuvan kilpailunrajoituksen tapauksessa ja toisaalta tarkoitukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta määrätään ankarampi seuraamus kuin vaikutukseen perustuvasta kilpailunrajoituksesta.

42 Tästä on todettava, että se, että toiminnan tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi luokittelun taustalla olevilla seikoilla on mahdollisesti merkitystä myös tutkittaessa sitä, voidaanko tälle rajoitukselle myöntää poikkeus SEUT 101 artiklan 3 kohdan perusteella tai tutkittaessa tämän rajoituksen johdosta määrättävää seuraamusta, ei vaikuta millään tavoin toimivaltaisella kilpailuviranomaisella olevaan mahdollisuuteen luokitella yrityksen toiminta SEUT 101 artiklan 1 kohdan nojalla kilpailua rajoittavaksi sekä sen tarkoituksen että sen vaikutusten takia.

43 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 29 ja 30 kohdassa, toimivaltaisella viranomaisella tai tuomioistuimella oleva mahdollisuus luokitella yksi ja sama kilpailun vastainen toiminta sekä tarkoitukseen perustuvaksi että vaikutukseen perustuvaksi rajoitukseksi, ei poista tälle viranomaiselle tai tälle tuomioistuimelle kuuluvaa velvollisuutta yhtäältä tukea tätä koskevia toteamuksiaan todisteilla ja toisaalta täsmentää, missä määrin nämä todisteet liittyvät näin todettuun jompaankumpaan rajoitustyyppiin.

44 Edellä olevien seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 101 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että yksi ja sama kilpailun vastainen toiminta katsotaan sekä tarkoitukseltaan että vaikutukseltaan kilpailua rajoittavaksi tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.

Toinen kysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko SEUT 101 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että pankkien välinen sopimus, jossa kyseisillä kansallisilla markkinoilla toimivien korttimaksupalveluyhtiöiden tarjoamia kortteja liikkeelle laskeville pankeille korttimaksutapahtuman yhteydessä maksettava siirtohinnan määrä vahvistetaan samansuuruiseksi, voidaan luokitella sopimukseksi, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.

Tutkittavaksi ottaminen

46 Kilpailuviranomainen, Magyar Külkereskedelmi Bank, MasterCard ja Unkarin hallitus katsovat, että toinen kysymys on jätettävä tutkimatta, koska unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua siitä, miten SEUT 101 artiklan 1 kohtaa on sovellettava konkreettisesti pääasian tosiseikastoon.

47 Tässä yhteydessä on aiheellista muistuttaa, että SEUT 267 artiklassa, joka perustuu kansallisten tuomioistuimien ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, tarkoitetussa menettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävä rajoittuu niiden unionin oikeuden säännösten ja määräysten, joita ennakkoratkaisupyyntö koskee, tulkintaan (tuomio 14.3.2013, Allianz Hungária Biztosító ym., C-32/11, EU:C:2013:160, 29 kohta).

48 Unionin tuomioistuin voi kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tulkinnassa (tuomio 13.7.2006, Manfredi ym., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vaikka unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa soveltaa SEUT 267 artiklan yhteydessä unionin oikeuden määräyksiä ja säännöksiä konkreettisiin tapauksiin, se voi kuitenkin antaa kansalliselle tuomioistuimelle tulkintakriteerit, joita tämä tarvitsee ratkaistakseen oikeusriidan (ks. mm. tuomio 26.1.1977, Gesellschaft für Überseehandel, 49/76, EU:C:1977:9, 4 kohta ja tuomio 8.7.1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, 18 kohta).

49 Nyt käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuinta lausumaan pääasiallisesti siitä, voidaanko pankkien välinen sopimus, jossa kortteja liikkeelle laskeville pankeille korttimaksutapahtuman yhteydessä maksettava siirtohinnan määrä vahvistetaan samansuuruiseksi, luokitella SEUT 101 artiklan 1 kohdan kannalta sopimukseksi, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua, eikä siitä, miten SEUT 101 artiklan 1 kohtaa sovelletaan konkreettisesti pääasian olosuhteisiin.

50 Toinen kysymys otetaan näin ollen tutkittavaksi.

– *Asiakysymys*

51 Tämän tuomion 33–40 kohdassa esitettyjen seikkojen lisäksi unionin tuomioistuin on jo todennut, että sen arvioimiseksi, onko yritysten välinen sopimus tai yritysten yhteenliittymän päätös siinä määrin riittävän vahingollinen kilpailulle, jotta sitä voidaan pitää SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”tarkoitukseen perustuvana” kilpailunrajoituksena, on tarkasteltava sen lausekkeiden sisältöä, sen tavoitteita sekä sen taloudellista ja oikeudellista asiayhteyttä. Kyseistä asiayhteyttä arvioitaessa on myös

otettava huomioon sopimuksen tai päätöksen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen luonne sekä kyseisten markkinoiden toimintaan ja rakenteeseen liittyvät tosiasialliset olosuhteet (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Unionin tuomioistuin on jo todennut SEUT 101 artiklan 1 kohdan mukaisesti arvioitavan toimenpiteen tavoitteiden huomioonottamisesta, että se, että kyseisellä toimenpiteellä katsotaan pyrittävän hyväksyttävään tavoitteeseen, ei sulje pois sitä, että silloin, kun toimenpiteellä pyritään myös toiseen tavoitteeseen, joka puolestaan on katsottava ei-hyväksyttäväksi, kun otetaan huomioon myös tämän toimenpiteen lausekkeiden sisältö ja asiayhteys, johon se kuuluu, toimenpiteen tarkoituksena voidaan katsoa olevan kilpailun rajoittaminen (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 70 kohta).

53 Lisäksi on huomattava, että vaikka osapuolten aikomuksia ei ole tarpeen ottaa huomioon sen määrittämisessä, onko yritysten välinen sopimus kilpailua rajoittava vai ei, mikään ei estä kilpailuviranomaisia tai kansallisia ja unionin tuomioistuimia ottamasta niitä huomioon (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Lisäksi tarkoitukseen perustuvan kilpailurajoituksen käsitettä on tulkittava suppeasti. Tarkoitukseen perustuvan kilpailunrajoituksen käsitettä voidaan soveltaa vain tietyntyyppisiin yritysten välisiin toiminnan yhteensovittamisiin, jotka ilmentävät siinä määrin riittävää vahingollisuutta kilpailulle, jotta voidaan katsoa, ettei niiden vaikutusten tutkiminen ole tarpeen, sillä muuten komissio vapautettaisiin velvollisuudesta osoittaa sellaisten sopimusten konkreettiset vaikutukset markkinoilla, joista ei ole lainkaan osoitettu, että ne ovat jo luonteeltaan kilpailun moitteetonta toimintaa haittaavia. Sillä, että SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut sopimustyypit eivät ole tyhjentävä luettelo kielletystä kolluusiosta, ei ole tältä osin merkitystä (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Siinä tapauksessa, että kyseisellä sopimuksella ei voida katsoa olevan kilpailun vastaista tarkoitusta, on näin ollen arvioitava, onko sitä pidettävä kiellettynä sen kilpailua vääristävien vaikutusten vuoksi. Unionin tuomioistuin on todennut tästä toistuvasti, että on tutkittava, millaiseksi kilpailu muodostuisi todellisissa olosuhteissa, joissa sitä käytäisiin, jos tätä sopimusta ei olisi ollut, sen arvioimista varten, miten se vaikuttaa kilpailutekijöihin, kuten erityisesti tuotteiden tai palvelujen hintaan, määrään ja laatuun (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, MasterCard ym. v. komissio, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, 161 ja 164 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että avointen pankkikorttijärjestelmien alalla voidaan yksilöidä kolmet erilaiset markkinat eli ensinnäkin niin sanotut järjestelmien väliset markkinat, joilla eri korttijärjestelmät kilpailevat, toiseksi korttien liikkeellelaskun markkinat, joilla korttien liikkeellelaskijapankit kilpailevat saadakseen asiakkaakseen maksukorttien haltijoita, ja lisäksi maksutapahtumien vastaanottamisen markkinat, joilla maksutapahtumien vastaanottajapankit kilpailevat saadakseen asiakkaakseen kauppiaita.

57 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan kilpailuviranomainen katsoi päätöksessään, että MIF-sopimuksen tarkoituksena oli rajoittaa kilpailua, erityisesti siitä syystä, että ensinnäkin sillä poistettiin hintakilpailun tärkein osatekijä Unkarin järjestelmien yhteisillä markkinoilla, toiseksi pankit olivat itse antaneet sopimukselle kilpailua rajoittavan roolin maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoilla tässä jäsenvaltiossa ja kolmanneksi sopimus vaikutti välttämättä kilpailuun viimeksi mainituilla markkinoilla.

58 Kilpailuviranomainen, Unkarin hallitus ja komissio esittivät unionin tuomioistuimessa myös tämän mukaisesti, että MIF-sopimus merkitsee tarkoitukseen perustuvaa kilpailunrajoitusta siltä osin kuin siinä määriteltiin välillisesti palvelumaksut, jotka toimivat hintoina maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoilla Unkarissa. Pääasiassa kyseessä olevat kuusi pankkia ja Visa ja MasterCard sen sijaan kiistävät tämän.

59 Siitä kysymyksestä, voidaanko MIF-sopimuksen kaltainen sopimus luokitella tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi pääasian tilanteen kannalta merkityksellisten seikkojen ja sen taloudellisen ja oikeudellisen asiayhteyden, johon se kuuluu, perusteella, on korostettava, että kuten tämän tuomion 47 kohdasta ilmenee, viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, oliko tämän sopimuksen tarkoituksena kilpailun rajoittaminen. Unionin tuomioistuimella ei sitä paitsi ole tiedossaan kaikkia asiaa koskevia seikkoja, jotka saattavat osoittautua tämän kannalta merkittäviksi.

60 Unionin tuomioistuimelle tosiasiassa esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että ensinnäkin MIF-sopimuksen sisällön osalta on selvää, että kyseisellä sopimuksella yhtenäistettiin niiden siirtohintojen määrät, jotka maksutapahtumien vastaanottajapankit maksoivat korttien liikkeellelaskijapankeille silloin, kun maksutapahtuma suoritettiin käyttämällä sellaisen pankin liikkeellelaskemaa korttia, joka kuului Visan tai MasterCardin tarjoamaan korttimaksujärjestelmään.

61 Tästä on todettava, että – kuten julkisasiamies on pääpiirteissään esittänyt ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa – kahden korttimaksujärjestelmän välisen kilpailun tai maksutapahtumien vastaanottajapankkien välisen, palvelumaksuja koskevan kilpailun näkökulmasta katsottuna MIF-sopimuksen kaltaisessa sopimuksessa ei vahvisteta välittömästi osto- tai myyntihintoja vaan yhtenäistetään niitä kuluja koskeva näkökulma, jotka maksutapahtumien vastaanottajapankkien on korvattava liikkeellelaskijapankeille vastikkeeksi niistä palveluista, jotka aktivoituvat viimeksi mainittujen pankkien liikkeelle laskemien luottokorttien käyttämisestä maksuvälineenä.

62 Tästä toteamuksesta huolimatta jo SEUT 101 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodostakin ilmenee, että sopimus, jolla ”välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja”, voidaan myös katsoa sopimukseksi, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Näin ollen herää kysymys, voidaanko MIF-sopimuksen kaltaisen sopimuksen katsoa merkitsevän tässä määräyksessä tarkoitettua hintojen välillistä vahvistamista siltä osin kuin siinä määritetään välillisesti palvelumaksut.

63 Lisäksi SEUT 101 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta ja erityisesti sanasta ”erityisesti” ilmenee myös – kuten tämän tuomion 54 kohdassa on todettu –, että koska SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut sopimustyypit eivät muodosta tyhjentävää luetteloa kielletyistä kolluusioista, muut sopimustyypit voidaan täten katsoa tarkoituksensa vuoksi rajoittaviksi silloin, kun tällainen luokittelu suoritetaan unionin tuomioistuimen tämän tuomion 33–39, 47 ja 51–55 kohdassa mieleen palautetusta oikeuskäytännöstä seuraavien vaatimuksen mukaisesti. Näin ollen ei myöskään voida suoralta kädeltä sulkea pois sitä, että MIF-sopimuksen kaltainen sopimus luokitellaan tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi sen takia, että siinä poistetaan kahden korttimaksujärjestelmän välisen kilpailun osatekijä.

64 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy tältä osin ilmi, että MIF-sopimuksessa oli vahvistettu siirtohintojen yhtenäiset tasot Visan ja MasterCardin tarjoamilla korteilla suoritettujen eri maksutapahtumien osalta. Lisäksi yksi osa aikaisemmin yhtenäisistä kuluista oli noussut mutta eräs toinen niiden osa oli säilynyt entisellään. MIF-sopimuksen voimassaoloajanjaksolla eli 1.10.1996–30.7.2008 siirtohintojen määrät laskivat useaan otteeseen.

65 Vaikka unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että MIF-sopimuksessa oli sovittu erityisistä prosenteista ja määristä siirtohintojen vahvistamista varten, sopimuksen sisällöstä ei välttämättä kuitenkaan ilmene, että kyseessä olisi tarkoitukseen perustuva rajoitus, koska sen lausekkeiden ei ole osoitettu olevan vahingollisia kilpailun kannalta.

66 Unionin tuomioistuin on jo todennut MIF-sopimuksen tavoitteista, että Visan ja MasterCardin tarjoamien kaltaisissa kaksitahoisissa korttimaksujärjestelmissä toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen tehtävänä on arvioida vaatimuksia, jotka koskevat korttien liikkeellelaskutoiminnan ja maksutapahtumien vastaanottotoiminnan välistä tasapainoa kyseisessä maksujärjestelmässä, sen

määrittämiseksi, ilmeneekö sopimuksen tai yritysten yhteenliittymän päätöksen sisällöstä, että kyseessä on SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 76 ja 77 kohta).

67 Sen arvioimiseksi, onko yritysten toiminnan yhteensovittaminen luonteeltaan haitallista kilpailun moitteettomalle toiminnalle, on otettava huomioon muun muassa kyseessä olevien palvelujen luonne sekä markkinoiden toimintaan liittyvät tosiasialliset olosuhteet ja niiden rakenne huomioon ottaen kaikki asiassa merkitykselliset seikat, jotka liittyvät siihen taloudelliseen ja oikeudelliseen asiayhteyteen, jossa mainittu yhteensovittaminen tapahtuu, eikä sillä, kuuluuko mainitunlainen seikka merkityksellisiin markkinoihin vai ei, ole merkitystä (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 78 kohta).

68 Näin on oltava erityisesti silloin, kun mainittu seikka on juuri se, että huomioon otetaan merkityksellisten markkinoiden ja niihin liittyvien erillisten markkinoiden välisen vuorovaikutuksen olemassaolo, ja sitä suuremmalla syyllä silloin, kun kaksitahoisen järjestelmän kahden osan välillä on vuorovaikutusta (tuomio 11.9.2014, CB v. komissio, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, 79 kohta).

69 Vaikka käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetuissa asiakirjoissa on viitteitä siihen, että MIF-sopimuksella pyrittiin useisiin tavoitteisiin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, mikä tai mitkä näistä tavoitteista on todella näytetty toteen.

70 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tästä, että vaikka MSC-sopimus ei tullut voimaan, siinä vahvistettuihin tavoitteisiin pyrkimisellä oli oma osuus MIF-sopimuksen tekemisessä ja siinä määrättyjen yhtenäisten tariffien laskemisessa. MSC-sopimuksen tarkoituksenahan oli juuri määrittää kauppiailta perittävän yhtenäisen palvelumaksun vähimmäistaso kauppiasryhmäkohtaisesti.

71 Jotkut unionin tuomioistuimille esitettyihin asiakirjoihin sisältyvistä seikoista näyttävät kuitenkin viittaavan siihen, että MIF-sopimuksen tarkoituksena oli varmistaa tietty tasapaino korttien liikkeellelaskutoiminnan ja maksutapahtumien vastaanottotoiminnan välillä pääasiassa kyseessä olevissa korttimaksujärjestelmissä.

72 Erityisesti yhtäältä siirtohintoja ei ollut yhtenäistetty vähimmäis- ja enimmäisrajoilla vaan kiinteillä määrillä. Jos MIF-sopimuksen tavoitteena olisi ollut ainoastaan huolehtia siitä, että kauppiaat maksavat tietynsuuruisia palvelumaksuja, tämän sopimuksen osapuolille olisi ollut mahdollista, että ne sopivat ainoastaan siirtohintojen vähimmäisrajoista. Toisaalta on niin, että vaikka siirtohinta maksetaan korttien liikkeellelaskijapankeille palveluista, jotka aktivoituvat maksukorttien käyttämisestä, unionin tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että MasterCard ja Visa olivat ilmoittaneet pankeille vuonna 2006 ja vuonna 2007, että kyseisten yhtiöiden erikseen toteuttamista kustannusselvityksistä kävi ilmi, että MIF-sopimuksessa vahvistetut kustannustasot eivät riittäneet kattamaan korttien liikkeellelaskijapankkien kaikkia kustannuksia.

73 Ei voida sulkea pois, että tällaiset seikat viittaavat siihen, että MIF-sopimuksella ei pyritty varmistamaan palvelumaksujen alarajaa, vaan sillä pyrittiin saamaan aikaan tietty tasapaino korttien liikkeellelaskutoiminnan ja maksutapahtumien vastaanottotoiminnan välillä pääasiassa kyseessä olevassa kummassakin korttimaksujärjestelmässä sen takaamiseksi, että tietyt korttien käyttämisestä maksutapahtumien yhteydessä syntyvät kustannukset katetaan samalla kun näitä järjestelmiä suojataan siirtohintojen ja näin ollen mahdollisesti palvelumaksujen liian korkeasta tasosta seuraavilta ei-toivotuilta vaikutuksilta.

74 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää myös, että koska MIF-sopimuksella poistettiin kilpailu pääasiassa kyseessä olevan kahden korttimaksujärjestelmän välillä siirtohintojen kustannusnäkökohdan osalta, siitä saattoi olla seurauksena, että kilpailu näiden kahden järjestelmän välillä tehostui muilta osin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että sekä kilpailuviranomaisen päätös että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva

kassaatiovalitus perustuvat siihen oletukseen, että Visan ja MasterCardin tarjoamien tuotteiden ominaisuudet ovat pääasiallisesti samoja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että nämä ominaisuudet olivat voineet vaihdella sen ajanjakson aikana, jona kilpailun vastaisen toiminnan väitetään tapahtuneen käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan siirtohintojen yhtenäistäminen on voinut luoda kilpailua näiden tuotteiden muiden ominaisuuksien, transaktion ehtojen ja hintojen suhteen.

75 Jos asia oli todella näin, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, maksujärjestelmämarkkinoilla Unkarissa voidaan todeta SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastainen kilpailunrajoitus ainoastaan sen jälkeen kun on arvioitu, millaiseksi kilpailu olisi muodostunut silloin, jos tätä sopimusta ei olisi ollut; kuten tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee, tämä arviointi kuuluu tämän sopimuksen vaikutusten tutkimisen piiriin.

76 Kuten julkiasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 54 ja 63–73 kohdassa, sen oikeuttamiseksi, että sopimus luokitellaan tarkoitukseen perustuvaksi kilpailunrajoitukseksi ilman, että olisi tarpeen analysoida sopimuksen vaikutuksia, on oltava olemassa riittävän vankka ja luotettava kokemusperusta sille, että sopimuksen voidaan katsoa olevan jo luonteensa puolesta haitallinen kilpailun moitteettomalle toiminnalle.

77 Käsiteltävässä asiassa kahden korttimaksujärjestelmän välisestä kilpailusta on todettava yhtäältä, että unionin tuomioistuimen tiedossa olevien seikkojen perusteella ei voida ratkaista, ilmentääkö kilpailun poistaminen Visan ja MasterCardin väliltä siirtohintojen kustannusnäkökohdan osalta itsessään siinä määrin riittävää vahingollisuutta kilpailulle, jotta voidaan katsoa, ettei sen vaikutusten tutkiminen ole tarpeen. Tämän tuomion 74 ja 75 kohdassa esitettyjen seikkojen lisäksi on huomautettava vielä siitä, että unionin tuomioistuimessa on väitetty sen osoittamiseksi, että käsiteltävässä asiassa on kyseessä tarkoitukseen perustuva rajoitus, esitetyissä perusteluissa pääasiallisesti, että samansuuruisen siirtohinnan olemassaolo näissä kahdessa järjestelmässä on vahvistanut molemmissa järjestelmissä näiden hintojen yhtenäistämisestä seuraavia kilpailun vastaisia vaikutuksia.

78 Toisaalta Unkarin maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoista on todettava, että vaikka MIF-sopimuksen tavoitteena olisi ollut erityisesti vahvistaa palvelumaksuihin sovellettava alaraja, unionin tuomioistuimelle ei ole toimitettu riittävästi todisteita, joilla pystyttäisiin osoittamaan, että tämä sopimus on riittävän vahingollinen kilpailulle kyseisillä markkinoilla, jotta tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus voitaisiin todeta. Tätä koskevien tarpeellisten selvitysten toteuttaminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

79 Käsiteltävässä asiassa tätä varten esitettyjen seikkojen perusteella ei voida päätyä siihen – jollei edellä mainituista selvityksistä muuta johdu –, että olisi olemassa riittävän yleinen ja vakiintunut kokemusperusta, jotta voidaan katsoa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen sopimuksen vahingollinen luonne kilpailun kannalta oikeuttaa olemaan tutkimatta ollenkaan kyseisen sopimuksen kilpailulle aiheuttamia konkreettisia vaikutuksia. Seikat, joihin kilpailuviranomainen, Unkarin hallitus ja komissio vetoavat tältä osin, eli pääasiallisesti kyseisen viranomainen päätöskäytäntö ja unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö, osoittavat, että tämänhetkisessä tilassa on juuri tarpeen suorittaa perusteellinen tutkinta tällaisen sopimuksen vaikutuksista sen selvittämiseksi, onko sopimuksen vaikutuksena todella ollut se, että otettiin käyttöön palvelumaksuihin sovellettava alaraja, ja onko se rajoittanut, kun otetaan huomioon se tilanne, joka olisi ollut olemassa ilman kyseistä sopimusta, kilpailua vaikutustensa perusteella.

80 MIF-sopimuksen asiayhteydestä on todettava ensinnäkin, että on totta, kuten komissio esittää, että pääasiassa kyseessä olevien tyyppisten korttimaksujärjestelmien monitahoisuus, näiden järjestelmien kahdenvälinen luonne sellaisenaan tai kyseisten talouden toimijoiden välillä olevien vertikaalisten suhteiden olemassaolo eivät voi sellaisenaan estää MIF-sopimuksen luokittelua tarkoitukseen

perustuvaksi rajoitukseksi (ks. analogisesti tuomio 14.3.2013, Allianz Hungária Biztosító ym., C-32/11, EU:C:2013:160, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen tällainen kilpailun vastainen tarkoitus on osoitettava.

81 Toiseksi unionin tuomioistuimessa on esitetty, että korttimaksujärjestelmien välinen kilpailu Unkarissa ei johtanut siirtohintojen laskemiseen vaan korottumiseen, mikä on kilpailun markkinataloudessa normaalisti aikaansaaman hintakurivaikutuksen vastaista. Näiden unionin tuomioistuimessa esitettyjen seikkojen mukaan tämä johtuu muun muassa siitä tosiseikasta, että kauppiaat voivat harjoittaa ainoastaan vähäistä painostusta siirtohinnan määrittämisessä samalla kun korttien liikkeellelaskijapankkien intressinä on saada suurempia maksutuloja.

82 Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi myös todeta, että ensi näkemältä oli olemassa vakavasti otettavia viitteitä siihen, että MIF-sopimus johti tällaiseen korottamispaineeseen tai ainakin, että sen osalta oli olemassa ristiriitaisia tai epävarmoja seikkoja, kyseinen tuomioistuin ei voi jättää ottamatta näitä viitteitä tai seikkoja huomioon tutkiessaan sitä, onko käsiteltävässä asiassa kyseessä tarkoitukseen perustuva rajoitus. Nimittäin toisin kuin komission tätä koskevista kirjallisista huomautuksista näytetään voivan päätellä, se, että ilman MIF-sopimusta kilpailusta seuraava siirtohintojen taso olisi ollut korkeampi, on merkittävä seikka tutkittaessa tästä sopimuksesta seuraavan rajoituksen olemassaoloa, koska tällainen olosuhde koskee juuri tämän sopimuksen kilpailun vastaiseksi moitittua tarkoitusta maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoilla Unkarissa, eli kyseinen sopimus rajoitti siirtohintojen alentamista ja näin ollen sitä laskemispainetta, jonka kauppiaat olisivat voineet kohdistaa maksutapahtumien vastaanottajapankkeihin palvelumaksujen alentamiseksi.

83 Lisäksi on niin, että – vaikka olisi olemassa vakavasti otettavia viitteitä siitä, että ilman MIF-sopimuksen tekemistä siirtohintoihin olisi kohdistunut korottamispaine, joten ei voida katsoa, että kyseinen sopimus merkitsi kilpailunrajoitusta tarkoituksensa perusteella maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoilla Unkarissa – kyseisen sopimuksen vaikutuksista on suoritettava perusteellinen tutkinta, jossa on – tämän tuomion 55 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön mukaisesti – tutkittava, millaisiksi kilpailu olisi muodostunut silloin, jos tätä sopimusta ei olisi ollut, sen arvioimiseksi, miten se vaikuttaa kilpailutekijöihin, ja selvitettävä, onko sillä todella ollut kilpailua rajoittavia vaikutuksia.

84 Kolmantena ja viimeisenä on todettava, että sen tutkimisessa, voidaanko MIF-sopimus luokitella tarkoitukseen perustuvaksi rajoitukseksi, merkitystä näyttää olevan myös sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen korostamalla seikalla, jonka mukaan sopimuksen osapuolina oleviin pankkeihin kuuluivat erotuksetta talouden toimijat, joita siirtomaksut välittömästi koskivat, eli sekä korttien liikkeellelaskijapankkeja että maksutapahtumien vastaanottajapankkeja, jotka olivat sitä paitsi usein samoja.

85 Erityisesti on niin, että vaikka tällainen olosuhde ei mitenkään sellaisenaan estä toteamasta pääasiassa kyseessä olevan kaltaista sopimusta tarkoitukseltaan kilpailua rajoittavaksi, sillä voi olla tietty merkitys selvitettäessä sitä, oliko MIF-sopimuksen tarkoituksena varmistaa tietty tasapaino käsiteltävässä asiassa kyseessä olevassa kummassakin korttimaksujärjestelmässä. Nimittäin kyse ei ollut ainoastaan siitä, että korttien liikkeellelaskijapankit ja maksutapahtumien vastaanottajapankit saattoivat yrittää löytää tällä sopimuksella tavan sovittaa yhteen niiden mahdolliset erilaiset intressit, vaan myös siitä, että sekä korttien liikkeellelaskun markkinoilla että maksutapahtumien vastaanottamisen markkinoilla toimineet pankit halusivat kenties saavuttaa sellaisen siirtomaksun tason, joka mahdollisti sen, että niiden toimintaa voitiin suojella parhaiten kummillakin markkinoilla.

86 Kaikkien edellä olevien seikkojen perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 101 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että pankkien välistä sopimusta, jossa kyseisillä kansallisilla markkinoilla toimivien korttimaksupalveluyhtiöiden tarjoamia kortteja liikkeelle laskeville pankeille korttimaksutapahtuman yhteydessä maksettava siirtohinnan määrä vahvistetaan samansuuruiseksi, ei

voida luokitella sopimukseksi, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla, ellei sitä voida sen sanamuodon, tavoitteiden ja asiayhteyden takia katsoa siinä määrin riittävän vahingolliseksi kilpailulle, jotta se voidaan luokitella tällaiseksi sopimukseksi, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

87 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, onko SEUT 101 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että on tarpeen, että selvitetään sellaisten korttimaksupalveluita tarjoavien yhtiöiden osallistumisen luonne, jotka eivät ole suoraan osallistuneet tämän määräyksen kannalta kilpailun vastaiseksi katsottavan pankkien välisen sopimuksen sisällön laadintaan mutta jotka ovat mahdollistaneet sopimuksen tekemisen ja myös hyväksyneet sopimuksen ja soveltaneet sitä, ja jos tähän vastataan myöntävästi, onko tällaiset yhtiöt katsottava tämän määräyksen nojalla edellä mainitun sopimuksen osapuoliksi tai kyseisen sopimuksen tehneiden pankkien kanssa sovitun yhdenmukaistetun menettelytavan osapuoliksi.

88 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kolmas ja neljäs kysymys on esitetty sitä tapausta varten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin joutuu myöhemmässä oikeudenkäynnissä tekemään unionin oikeuden mukaisen linjauksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että Fővárosi Törvényszék ei ollut ottanut tuomiossaan, josta tehty kassaatiovalitus on nyt ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä, esille kysymystä Visan osallistumisesta MIF-sopimukseen unionin oikeuden kannalta eikä Visa ole tehnyt tästä kysymyksestä liitännäistä kassaatiovalitusta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

89 Lisäksi MasterCard totesi unionin tuomioistuimen istunnossa, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia ei vaikuta millään tavoin sen oikeusasemaan, koska – kuten myös ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – MasterCard ei ole valittanut Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságin ensimmäisen asteen tuomioistuimena antamasta tuomiosta Fővárosi Törvényszékiin.

90 Tästä seuraa, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että sen kolmannella ja neljännellä kysymyksellä pyytämä unionin oikeuden tulkinta ei ole tarpeen sitä varten, että se voisi ratkaista sen käsiteltävänä tällä hetkellä olevan asian, vaan se saattaa olla hyödyllinen mahdollisessa myöhemmässä kansallisessa oikeudenkäynnissä.

91 Tällaisessa tilanteessa on tämän tuomion 29 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön takia katsottava, että kolmas ja neljäs kysymys on jätettävä niiden hypoteettisen luonteen takia tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

92 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **SEUT 101 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että yksi ja sama kilpailun vastainen toiminta katsotaan sekä tarkoitukseltaan että vaikutukseltaan kilpailua rajoittavaksi tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla.**

2) **SEUT 101 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että pankkien välistä sopimusta, jossa kyseisillä kansallisilla markkinoilla toimivien korttimaksupalveluyhtiöiden tarjoamia kortteja liikkeelle laskeville pankeille korttimaksutapahtuman yhteydessä maksettava siirtohinnan määrä vahvistetaan samansuuruiseksi, ei voida luokitella sopimukseksi, jonka tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tässä määräyksessä tarkoitetulla tavalla, ellei sitä voida sen sanamuodon, tavoitteiden ja asiayhteyden takia katsoa siinä määrin riittävän vahingolliseksi kilpailulle, jotta se voidaan luokitella tällaiseksi sopimukseksi, minkä selvittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.**

Allekirjoitukset