



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

7. februar 2018\*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) 2015/751 – interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner – artikel 1, stk. 5 – ligestilling af en betalingskortordning med tre parter med en betalingskortordning med fire parter – betingelser – en betalingskortordning med tre parter udstedelse af kortbaserede betalingsinstrumenter »sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent« – artikel 2, nr. 18) – begrebet »betalingskortordning med tre parter« – gyldighed«

I sag C-304/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 11. april 2016, indgået til Domstolen den 30. maj 2016, i sagen

**The Queen**, på vegne af:

**American Express Company**,

mod

**The Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury**,

procesdeltagere:

**Diners Club International Limited**,

**MasterCard Europe SA**,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. april 2017,

\* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- American Express Company ved J. Turner, QC, J. Holmes, QC, barrister L. John og solicitors I. Taylor, H. Ware og J. Slade,
- MasterCard Europe SA ved solicitors P. Harrison, S. Kinsella og K. Le Croy samt ved advocates S. Pitt og J. Bedford,
- Det Forenede Kongeriges regering ved M. Holt, D. Robertson, J. Kraehling og C. Crane, som befuldmægtigede, bistået af G. Facenna og M. Hall, QC,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo og G. Fonseca, som befuldmægtigede,
- Europa-Parlamentet ved P. Schonard og A. Tamás, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Bauerschmidt, I. Gurov og E. Moro, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe, J. Samnadda og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juli 2017,

afsagt følgende

### **Dom**

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen og gyldigheden af artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), samt fortolkningen af artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner (EUT 2015, L 123, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem American Express Company og Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury (højere embedsmænd ved statskassen, Det Forenede Kongerige, herefter »den nationale myndighed«) vedrørende spørgsmålet, hvornår betalingskortordninger med tre parter skal anses for at være betalingskortordninger med fire parter i henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 5.

### **Retsforskrifter**

#### ***Forordning 2015/751***

- 3 10., 28., 29. og 43. betragtning til forordning 2015/751 lyder:  
  
»(10) [...] Ud over en konsekvent anvendelse af konkurrencereglerne på interbankgebyrerne vil en regulering af sådanne gebyrer forbedre det indre markeds funktion og bidrage til at reducere forbrugernes transaktionsomkostninger.  
  
[...]  
  
(28) Kortbaserede betalingstransaktioner gennemføres normalt på grundlag af to hovedforretningsmodeller, nemlig såkaldte »betalingskortordninger med tre parter« (kortholder – indløsende og udstedende ordning – forretningsdrivende) og »betalingskortordninger med fire

parter« (kortholder – udstedende bank – indløsende bank – forretningsdrivende). Mange betalingskortordninger med fire parter anvender et eksplicit interbankgebyr, som normalt er multilateralt. For at tage højde for implicitte interbankgebyrer og skabe lige vilkår bør betalingskortordninger med tre parter, som anvender betalingstjenesteudbydere som udstedere eller indløserer, betragtes som betalingskortordninger med fire parter og bør følge de samme regler, mens gennemsnitsrelaterede og andre foranstaltninger i tilknytning til forretningsbestemmelser bør finde anvendelse på alle udbydere. I betragtning af de særlige forhold, der gør sig gældende for sådanne ordninger med tre parter, er det imidlertid hensigtsmæssigt at fastsætte en overgangsperiode, i løbet af hvilken medlemsstaterne kan beslutte ikke at anvende bestemmelserne om loftet for interbankgebyrer, såfremt sådanne ordninger har en meget begrænset markedsandel i den pågældende medlemsstat.

- (29) Udstedelsestjenesten er baseret på et kontraktforhold mellem udstederen af betalingsinstrumentet og betaleren, uanset om udstederen råder over midlerne på vegne af betaleren. Udstederen stiller betalingskort til rådighed for betaleren, godkender transaktioner i terminaler eller lignende og kan garantere betaling til indløseren for transaktioner, der er i overensstemmelse med den relevante ordnings bestemmelser. Den blotte levering af betalingskort eller tekniske tjenesteydelser, såsom den blotte behandling og lagring af data, udgør derfor ikke i sig selv udstedelse.

[...]

- (43) Målene for denne forordning, nemlig fastsættelse af ensartede krav for kortbaserede betalingstransaktioner og internet- og mobilbetalinger baseret på kort, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af foranstaltningens omfang bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. [...]

- 4 Artikel 1 i forordning 2015/751 med overskriften »Anvendelsesområde«, der fremgår af denne forordnings kapitel I med overskriften »Generelle bestemmelser«, bestemmer:

»[...]

3. Kapitel II finder ikke anvendelse på følgende:

[...]

- c) transaktioner med betalingskort udstedt af betalingskortordninger med tre parter.

4. Artikel 7 finder ikke anvendelse på betalingskortordninger med tre parter.

5. Når en betalingskortordning med tre parter giver andre betalingstjenesteudbydere licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner, eller såvel udstede som indløse, eller udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent, anses den for at være en betalingskortordning med fire parter. For så vidt angår indenlandske betalingstransaktioner kan denne type betalingskortordning med tre parter dog fritages fra forpligtelserne i kapitel II indtil den 9. december 2018, forudsat at de kortbaserede betalingstransaktioner i en medlemsstat under en sådan betalingskortordning med tre parter ikke på årsbasis overstiger 3% af værdien af alle kortbaserede betalingstransaktioner foretaget i den pågældende medlemsstat.«

5 Forordningens artikel 2 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

2) »udsteder« en betalingstjenesteudbyder, der indgår en aftale om at stille et betalingsinstrument til rådighed for betaleren med henblik på at initiere og behandle betalerens kortbaserede betalingstransaktioner

[...]

10) »interbankgebyr«: et gebyr, der betales for hver enkelt transaktion direkte eller indirekte (dvs. gennem tredjemand) mellem udbyderen og indløseren, som deltager i en kortbaseret betalingstransaktion. Nettokompensationen eller anden aftalt betaling anses for en del af interbankgebyret

11) »nettokompensation« det samlede nettobeløb af de betalinger, rabatter eller incitament, som en udsteder har modtaget fra en betalingskortordning, indløseren eller ethvert andet mellemed i forbindelse med kortbaserede betalingstransaktioner eller tilknyttede aktiviteter

[...]

17) »betalingskortordning med fire parter«: en betalingskortordning, hvor kortbaserede betalingstransaktioner fra en betalers betalingskonto til en betalingsmodtagers betalingskonto foretages via ordningen, en udsteder (på betalerens side) og en indløser (på betalingsmodtagerens side)

18) »betalingskortordning med tre parter«: en betalingskortordning, hvor selve ordningen stiller indløsende og udstedende tjenesteydelser til rådighed, og hvor der foretages kortbaserede betalingstransaktioner fra en betalers betalingskonto til en betalingsmodtagers betalingskonto inden for ordningen. Når en betalingskortordning med tre parter giver andre betalingstjenesteudbydere licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede betalingstransaktioner, eller såvel udstede som indløse, eller udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent, anses den for at være en betalingskortordning med fire parter

[...]

24) »betalingstjenesteudbyder«: alle fysiske eller juridiske personer, som er meddelt tilladelse til at yde de betalingstjenester, der er opført i bilaget til [Europa Parlamentets og Rådets] direktiv 2007/64/EF [af 13. november 2007 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 97/7/EF, 2002/65/EF, 2005/60/EF og 2006/48/EF og om ophævelse af direktiv 97/5/EF (EUT 2007, L 319, s. 1)], eller anerkendt som en udsteder af elektroniske penge i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i [Europa Parlamentets og Rådets] direktiv 2009/110/EF [af 16. september 2009 om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge og tilsyn med en sådan virksomhed, ændring af direktiv 2005/60/EF og 2006/48/EF og ophævelse af direktiv 2000/46/EF (EUT 2009, L 267, s. 7)]. En betalingstjenesteudbyder kan være en udsteder eller en indløser eller såvel en udsteder som en indløser

[...]

28) »behandlingsenhed«: enhver fysisk eller juridisk person, som yder tjenester til behandling af betalingstransaktioner

[...]

30) »betalingsvaremærke«: alle fysiske eller digitale navne, ord, tegn, symboler eller en kombination heraf, som kan angive den betalingskortordning, der anvendes til at gennemføre kortbaserede betalingstransaktioner

[...]

32) »co-branding«: indbefatning af mindst ét betalingsvaremærke og mindst ét varemærke, der anvendes til andre formål end betaling, på det samme kortbaserede betalingsinstrument

[...]«

6 Artikel 3 og 4 i forordning 2015/751, som er indeholdt i forordningens kapitel II med overskriften »Interbankgebyrer«, omhandler henholdsvis interbankgebyrer for forbrugerrelaterede debetkorttransaktioner og interbankgebyrer for forbrugerrelaterede kreditkorttransaktioner.

7 Forordningens artikel 5 med overskriften »Forbud mod omgåelse«, der ligeledes er indeholdt i kapitel II, fastsætter:

»For så vidt angår anvendelsen af lofterne i artikel 3 og 4 betragtes enhver aftalt betaling, herunder nettokompensation, med tilsvarende formål eller virkning som interbankgebyret, som en udsteder modtager fra en betalingskortordning, indløser eller ethvert andet mellemlid i forbindelse med betalingstransaktioner eller tilknyttede aktiviteter, som en del af interbankgebyret.«

8 Artikel 6-12 i forordning 2015/751, som er indeholdt i forordningens kapitel III med overskriften »Forretningsbestemmelser«, fastsætter forpligtelserne i forbindelse med kortbaserede betalingstransaktioner.

9 Forordningens artikel 7 med overskriften »Adskillelse af betalingskortordning og behandlingsenheder« har følgende ordlyd:

»1. Betalingskortordninger og behandlingsenheder:

- a) skal være uafhængige for så vidt angår regnskab, organisation og beslutningsprocesser
- b) må ikke angive priser for betalingskortordninger og behandlingsaktiviteter i form af pakkepriser og må ikke krydssubsidiere sådanne aktiviteter
- c) må på ingen måde diskriminere mellem deres datterselskaber eller aktionærer på den ene side og brugere af betalingskortordninger og andre aftalepartnere på den anden side og må navnlig på ingen måde gøre ydelse af tjenester, som de udbyder, betinget af, at deres aftalepartner accepterer andre tjenester, som de udbyder.

2. Den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor ordningens vedtægtsmæssige hjemsted er beliggende, kan kræve, at en betalingskortordning forelægger en uafhængig rapport, der bekræfter dens overholdelse af stk. 1.

3. Betalingskortordninger skal give mulighed for at sikre, at godkendelses- og clearingmeddelelser i forbindelse med enkeltstående kortbaserede betalingstransaktioner kan adskilles og behandles af forskellige behandlingsenheder.

4. Territorial forskelsbehandling i de bestemmelser om behandling, som betalingskortordninger anvender, er forbudt.

5. Behandlingsenheder i Unionen skal sikre, at deres system er teknisk interoperabelt med systemer i andre behandlingsenheder i Unionen, ved at bruge standarder, som er udviklet af internationale eller europæiske standardiseringsorganer. Endvidere må betalingskortordninger ikke vedtage eller anvende forretningsbestemmelser, der begrænser interoperabiliteten blandt behandlingsenheder i Unionen.

[...]«

- 10 Kapitel IV i forordning 2015/751 med overskriften »Afsluttende bestemmelser« omfatter forordningens artikel 13-18. Artikel 13 med overskriften »Kompetente myndigheder« foreskriver:

»1. Medlemsstaterne udpeger kompetente myndigheder, som har beføjelse til at sikre håndhævelse af denne forordning, og som tillægges undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser.

[...]

6. Medlemsstaterne pålægger de kompetente myndigheder effektivt at overvåge overholdelsen af denne forordning, herunder at imødegå betalingstjenesteudbyderes forsøg på at omgå denne forordning, samt at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre dens overholdelse.«

- 11 Forordningens artikel 14 med overskriften »Sanktioner« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af denne forordning og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de gennemføres.«

- 12 Nævnte forordnings artikel 18 med overskriften »Ikrafttræden« har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

2. Den anvendes fra den 8. juni 2015 med undtagelse af artikel 3, 4, 6 og 12, der anvendes fra den 9. december 2015, og af artikel 7, 8, 9 og 10, der anvendes fra den 9. juni 2016.«

### **Direktiv (EU) 2015/2366**

- 13 Anden og sjette betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked og om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU og forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT 2015, L 337, s. 35) har følgende ordlyd:

»(2) Unionens reviderede retlige rammer for betalingstjenester suppleres af forordning [2015/751].  
[...]

[...]

(6) Der bør fastsættes nye regler for at lukke hullerne i lovgivningen og samtidig give større retssikkerhed og sikre ensartet anvendelse af de retlige rammer i hele Unionen. [...]«

- 14 Direktivets artikel 1 med overskriften »Genstand«, som er indeholdt i forordningens afsnit I med overskriften »Genstand, anvendelsesområde og definitioner«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Ved dette direktiv fastsættes regler, i henhold til hvilke medlemsstaterne sonderer mellem følgende kategorier betalingstjenesteudbydere:

[...]

d) betalingsinstitutter

[...]«

- 15 Direktivets artikel 4 med har overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

3) »betalingstjeneste«: en eller flere af de forretningsaktiviteter, som er anført i bilag I

4) »betalingsinstitut«: en juridisk person, der i overensstemmelse med artikel 11 er meddelt tilladelse til at udbyde og gennemføre betalingstjenester i hele Unionen

[...]

38) »agent«: en fysisk eller juridisk person, som handler på vegne af et betalingsinstitut ved ydelsen af betalingstjenester

[...]«

- 16 Det følger af bilag I til direktiv 2015/2366 med overskriften »Betalingstjenester«, at »[u]dstedelse af betalingsinstrumenter og/eller indløsning af betalingstransaktioner« er en af de betalingstjenester, der henvises til i direktivets artikel 4, nr. 3).

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at American Express er et internationalt selskab, der med sine konsoliderede datterselskaber yder betalings-, rejse-, valuta- og bonusprogramtjenesteydelser til forbrugere og virksomheder. Selskabet udøver ligeledes kortudstedelsesvirksomhed og indløsningsvirksomhed i hele verden, herunder i Unionen. Via sine datterselskaber driver American Express betalingskortordningen American Express (herefter »Amex«), som er en betalingskortordning med tre parter. Amex har indgået en række co-branding-ordninger og aftaler om levering af tjenesteydelser i Den Europæiske Union, der – alt afhængig af Domstolens besvarelse af spørgsmålet om fortolkningen af artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 – kan betyde, at mange af de transaktioner, som foretages via denne ordning, kan være omfattet af denne forordning som følge af den co-branding-udvidelse og agenturudvidelse, der er fastsat i forordningens artikel 1, stk. 5.
- 18 Den nationale myndighed forvalter Her Majesty's Treasury (statskassen, Det Forenede Kongerige). Denne myndighed bærer det endelige ansvar for opfyldelsen af de forpligtelser, som Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland er pålagt vedrørende gennemførelse, håndhævelse og enhver anden form for anvendelse af forordning 2015/751, herunder fastsættelsen af en sanktionsordning for overtrædelse af forordningens bestemmelser i overensstemmelse med forordningens artikel 13 og 14.

- 19 American Express anmodede den forelæggende ret om tilladelse til at indgive et søgsmål med henblik på prøvelse af lovligheden (judicial review) af »[den nationale myndigheds] hensigt om og/eller forpligtelse til at gennemføre, håndhæve eller anvende co-branding-udvidelsen og/eller agenturudvidelsen under enhver anden form«. Den forelæggende ret efterkom denne anmodning.
- 20 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en betalingskortordning med tre parter skal anses for at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent som omhandlet i artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751, alene af den grund, at ordningen har indgået en aftale med en partner under samme varemærke eller en agent – uanset om denne partner eller agent er en anden betalingstjenesteudbyder, der udsteder betalingskort – eller om en betalingskortordning med tre parter derimod alene skal anses for at fungere således, når den nævnte partner eller agent selv er betalingstjenesteudbyder og deltager i betalingskortordningen med tre parter som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2).
- 21 Såfremt artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 skal fortolkes således, at en betalingskortordning med tre parter skal anses for at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent som omhandlet i disse bestemmelser, selv når den pågældende betalingskortordning med tre parter er udstederen, og der er behov for en tredjemand til at udføre en eller flere supplerende funktioner til støtte for ordningens udstedelsesvirksomhed, vil det ifølge den forelæggende ret endvidere være nødvendigt at tage stilling til det af American Express fremførte argument om, at disse bestemmelser er ugyldige som følge af en manglende begrundelse, et åbenbart urigtigt skøn og en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.
- 22 Det er på denne baggrund, at High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige), har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder kravet i artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning [2015/751], hvorefter en betalingskortordning med tre parter, der udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent, anses for at være en betalingskortordning med fire parter, kun anvendelse, for så vidt som denne co-brandingpartner eller agent handler som »udsteder« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 2, stk. 2, i og 29. betragtning til nævnte forordning (nemlig når partneren eller agenten har en aftale med betaleren, i medfør af hvilken vedkommende stiller et betalingsinstrument til rådighed med henblik på at initiere og behandle betalerens kortbaserede betalingstransaktioner)?
- 2) Hvis svaret på det første spørgsmål er »nej«, er [...] artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), [i forordning 2015/751] da ugyldige, for så vidt som de bestemmer, at sådanne ordninger anses for at være betalingskortordninger med fire parter, på grund af:
- a) en manglende begrundelse i overensstemmelse med artikel 296 TEUF
  - b) et åbenbart urigtigt skøn og/eller
  - c) en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet?«

### **Om anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling**

- 23 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. juli 2017 har American Express fremsat anmodning om genåbning af den mundtlige forhandling.
- 24 Til støtte for anmodningen har American Express anført, at den analyse, som generaladvokaten har foretaget i sit forslag, er urigtig, idet den ikke tager højde for visse relevante definitioner, som er indeholdt i såvel forordning 2015/751 som direktiv 2015/2366, idet disse to retsakter – således som de parter, der har deltaget i den foreliggende sag i øvrigt er enige i – supplerer hinanden og er omfattet af den samme lovgivningspakke. Analysen afslører ligeledes en urigtig opfattelse af anvendelsesområdet



for forordningens artikel 5 og navnlig af det heri nævnte begreb »mellemed«. Hvad endvidere angår forslaget til afgørelse, punkt 98, er der enten tale om, at ordlyden heraf er ufuldstændig, eller at den heri anførte begrundelse modsiger sig selv. Endelig medfører den fortolkning af den nævnte forordning, som generaladvokaten har anlagt, at forordningens anvendelsesområde udvides yderligere i forhold til de fortolkninger, som er anlagt af de parter, der har deltaget i sagen for Domstolen.

- 25 Det fremgår af fast retspraksis, at Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten eller på parternes anmodning, i overensstemmelse med procesreglementets artikel 83 ex officio kan træffe bestemmelse om genåbning af den mundtlige forhandling, såfremt den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller at den skal afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne. Statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementet fastsætter derimod ikke bestemmelser om parternes mulighed for at fremsætte bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 I den foreliggende sag har American Express til støtte for sin anmodning om, at den mundtlige forhandling genåbnes, i det væsentlige blot kritiseret den fortolkning af forordning 2015/751, som generaladvokaten har anlagt i forslaget. Henset til den i den foregående præmis nævnte retspraksis er dette ikke et forhold, som kan begrunde en genåbning af den mundtlige forhandling.
- 27 Endvidere er rækkevidden af de bestemmelser i forordning 2015/751, som er genstand for fortolkning i henhold til det første præjudicielle spørgsmål, blevet drøftet såvel under den skriftlige forhandling som i retsmødet.
- 28 På denne baggrund finder Domstolen, efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle de oplysninger, der er nødvendige for at besvare de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst, og at alle de argumenter, der er relevante for at afgøre sagen, har været drøftet af parterne.
- 29 Anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling kan derfor ikke imødekommes.

## **De præjudicielle spørgsmål**

### ***Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse***

- 30 Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises i sin helhed med den begrundelse, for det første, at der ikke foreligger en reel tvist mellem parterne i hovedsagen, for det andet, at den nationale myndighed ikke har angivet et minimum af oplysninger i forelæggelsesafgørelsen, idet den hverken har anført de relevante faktiske forhold eller årsagen til, at den er i tvivl om fortolkningen og gyldigheden af de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, og, for det tredje, at indgivelsen af søgsmålet i hovedsagen med henblik på prøvelse af lovligheden af den nationale myndigheds »hensigt om og/eller forpligtelse til« at gennemføre eller anvende disse bestemmelser er en måde, hvorpå den søgsmålsordning, der er indført ved EUF-traktaten, kan omgås.
- 31 Det bemærkes indledningsvis, at det udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten eller gyldigheden af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 24).

- 32 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten eller vurdering af gyldigheden af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 25).
- 33 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en reel tvist i hovedsagen, skal det bemærkes, at American Express med sit søgsmål har anmodet den forelæggende ret om at prøve lovligheden af den nationale myndigheds »hensigt om og/eller forpligtelse til« at gennemføre eller anvende de omtvistede bestemmelser. I denne forbindelse fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at parterne i hovedsagen er uenige om, hvorvidt søgsmålet er begrundet. Da den forelæggende ret skal træffe afgørelse vedrørende denne uenighed og tage stilling til, om der faktisk foreligger en uoverensstemmelse mellem parterne i hovedsagen med hensyn til fortolkningen og gyldigheden af de pågældende bestemmelser i forordningen, forekommer det ikke åbenbart, at tvisten i hovedsagen ikke er reel (jf. analogt dom af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 36 og 38, og af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 17).
- 34 Endvidere hviler de argumenter, der skal påvise, at tvisten i hovedsagen er fiktiv – og som er baseret på den omstændighed, at den nationale myndighed hverken har handlet eller undladt at handle på en måde, som kan give anledning til en sag til prøvelse af lovligheden – på en kritik af, at søgsmålene i hovedsagen er blevet antaget til realitetsbehandling, samt af den vurdering af de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har foretaget med henblik på anvendelsen af de kriterier, der er fastsat i henhold til national ret. Det tilkommer imidlertid hverken Domstolen at rejse tvivl om denne vurdering, som inden for rammerne af nærværende procedure henhører under den nationale rets kompetence, eller at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Disse argumenter er følgelig ikke tilstrækkelige til at tilbagevise den formodning om relevans, der er nævnt i denne doms præmis 32 (jf. analogt dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 26).
- 35 Hvad for det andet angår argumentet om, at den forelæggende ret hverken har anført de relevante faktiske forhold eller årsagen til, at den er i tvivl om fortolkningen og gyldigheden af de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, skal det dels bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 94, litra a), at enhver anmodning om præjudiciel afgørelse skal indeholde »en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske omstændigheder, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene«.
- 36 I denne henseende er det tilstrækkeligt, at genstanden for tvisten i hovedsagen såvel som de aspekter heri, der har væsentlig interesse for Unionens retsorden, fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse for at gøre det muligt for medlemsstaterne og øvrige interesserede at indgive indlæg i overensstemmelse med artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og effektivt deltage i proceduren for Domstolen (jf. dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I den foreliggende sag følger det af forelæggelsesafgørelsen, at Amex er en betalingskortordning med tre parter som omhandlet i artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751, og at den har indgået en række co-branding-ordninger og aftaler om levering af tjenesteydelser i Den Europæiske Union. Som følge af disse aftaler kan en stor del af de transaktioner, som er foretaget via denne ordning – alt afhængig af Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål – være omfattet af forordning 2015/751 i henhold til forordningens artikel 1, stk. 5.

- 38 Forelæggelsesafgørelsen gør således kort, men præcist, rede for baggrunden for og karakteren af den i hovedsagen omhandlede tvist, hvis afgørelse efter den forelæggende rets opfattelse afhænger af fortolkningen og gyldigheden af disse bestemmelser. Det følger heraf, at den forelæggende ret i tilstrækkeligt omfang har angivet såvel de faktiske som de retlige rammer, som dens anmodning om fortolkning af EU-retten indgår i, til, at Domstolen kan give en fyldestgørende besvarelse af det forelagte spørgsmål (jf. analogt dom af 7.7.2016, Genentech, C-567/14, EU:C:2016:526, præmis 27).
- 39 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den forelæggende ret på tilstrækkelig vis har gengivet de grunde, der har foranlediget den til at nære tvivl vedrørende fortolkningen og gyldigheden af de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, følger det således af den samarbejdsånd, som skal gøre sig gældende for den præjudicielle forelæggelse, at det er absolut nødvendigt, at den nationale ret i kendelsen gør rede for de præcise grunde til, at den har fundet, at en besvarelse af dens spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser er nødvendig for at afgøre tvisten (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det er derfor vigtigt, at den nationale ret navnlig angiver de præcise grunde, der har ført den til at rejse spørgsmålet om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, og redegør for de ugyldighedsgrunde, som efter dens opfattelse derfor foreligger. Dette krav fremgår ligeledes af procesreglementets artikel 94, litra c) (jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret i forelæggelsesafgørelsen med henvisning til dele af den argumentation, som parterne i hovedsagen har fremført, i denne forbindelse anført, at fortolkningen af visse bestemmelser i forordning 2015/751 er usikker. Den forelæggende ret har ligeledes bemærket, at Domstolen alt afhængig af den fortolkning, som den måtte anlægge af disse bestemmelser, kan være nødt til at tage stilling til de ugyldighedsgrunde, som American Express har påberåbt sig.
- 42 Det følger heraf, at den forelæggende ret ikke blot er af den opfattelse, at den argumentation, som parterne i hovedsagen har anført, rejser et fortolkningsspørgsmål, hvis besvarelse er usikker, men ligeledes, at de ugyldighedsgrunde, som American Express har påberåbt sig, og som fremgår af forelæggelsesafgørelsen, kan tages til følge.
- 43 Hvad for det tredje angår argumentet om, at indgivelsen af søgsmålet i hovedsagen, hvorved der tilsigtes en prøvelse af lovligheden af den nationale myndigheds »hensigt om og/eller forpligtelse til« at gennemføre eller anvende forordning 2015/751, udgør en omgåelse af den søgsmålsordning, der er oprettet ved EUF-traktaten, og særligt Parlamentets bemærkning om, at myndigheden i det foreliggende tilfælde ikke har truffet nogen foranstaltninger over for Amex, bemærkes det, at Domstolen allerede har antaget flere anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og/eller gyldigheden af afledte retsakter indgivet i forbindelse med sådanne søgsmål til prøvelse af lovligheden til realitetsbehandling, bl.a. i de sager, der gav anledning til dom af 10. december 2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741), af 3. juni 2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312), af 8. juli 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419), af 4. maj 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), og af 4. maj 2016, Philip Morris Brands m.fl. (C-547/14, EU:C:2016:325).
- 44 I øvrigt er borgernes mulighed for ved de nationale retter at gøre gældende, at en generel EU-retsakt er ugyldig, ikke betinget af, at der allerede er blevet vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af den nævnte retsakt i henhold til national ret. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt, at den nationale ret behandler en reel tvist, i hvilken spørgsmålet om gyldigheden af en sådan retsakt rejses under sagen. Denne betingelse er, som det fremgår af denne doms præmis 21, 33, 34, 41 og 42, opfyldt i tvisten i hovedsagen (jf. analogt dom af 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial

Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, præmis 40, af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 29, af 4.5.2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, præmis 19, og af 4.5.2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, præmis 35).

- 45 Under disse omstændigheder kan det ikke anses for godtgjort, at søgsmålet i hovedsagen er blevet indgivet med henblik på omgåelse af den søgsmålsordning, der er oprettet ved EUF-traktaten.
- 46 Endelig kan de ovenstående konstateringer ikke anfægtes af Parlamentets og Kommissionens argument om, at den forelæggende sag, som angår fortolkningen og gyldigheden af en forordning, skal holdes adskilt fra sager, der vedrører fortolkningen og gyldigheden af et direktiv, eftersom forordninger i modsætning til direktiver i henhold til artikel 288 TEUF gælder umiddelbart, og idet de i hovedsagen omhandlede bestemmelser endvidere ikke indebærer nogen handling fra medlemsstaternes side.
- 47 Således som det følger af denne doms præmis 37, vil Domstolens bevarelse af de forelagte spørgsmål nemlig være afgørende for, hvorvidt betalingskortordninger med tre parter såsom Amex skal anses for at være underlagt de forpligtelser, som følger af artikel 3-5 og artikel 7 i forordning 2015/751, der forudsætter en vis handling fra medlemsstaternes side. I denne forbindelse skal det navnlig bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til denne forordnings artikel 13 og artikel 14 dels udpeger kompetente myndigheder, som har beføjelse til at sikre håndhævelse af forordningen, og som tillægges undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, dels fastsætter bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af samme forordning og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de gennemføres. Endvidere følger det af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale myndighed forvalter finansministeriet, som i henhold til artikel 13 og artikel 14 i forordning 2015/751 bærer det endelige ansvar for opfyldelsen af de forpligtelser, som Det Forenede Kongerige er pålagt vedrørende enhver form for anvendelse af forordningen.
- 48 Det følger af samtlige ovenstående overvejelser, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal antages til realitetsbehandling.

### *Det første spørgsmål*

- 49 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751 skal fortolkes således, at det inden for rammerne af en aftale mellem, på den ene side, en partner under samme varemærke eller en agent og, på den anden side, en betalingskortordning med tre parter, er nødvendigt, at denne partner under samme varemærke eller denne agent handler som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2), for at ordningen kan anses for at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent og således skal anses for at være en betalingskortordning med fire parter som omhandlet i den førstnævnte bestemmelse.
- 50 Det skal indledningsvis bemærkes, at kapitel II i forordning 2015/751, hvori artikel 3-5 fastsætter bestemmelserne om loftet for interbankgebyrer for forbrugerrelaterede korttransaktioner, i henhold til forordningens artikel 1, stk. 3, litra c), ikke finder anvendelse på »transaktioner med betalingskort udstedt af betalingskortordninger med tre parter«. Ligeledes bestemmer forordningens artikel 1, stk. 4, at forordningens artikel 7, som fastsætter en pligt til adskillelse af betalingskortordninger og behandlingsenheder, ikke finder anvendelse »på betalingskortordninger med tre parter«.
- 51 Artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751 bestemmer imidlertid ligesom forordningens artikel 2, nr. 18) – der definerer, hvad der skal forstås ved betalingskortordning med tre parter – at når en sådan ordning »giver andre betalingstjenesteudbydere licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner, eller såvel udstede som indløse, eller udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent, anses den for at være en betalingskortordning med fire parter«.

- 52 Det følger heraf, at en betalingskortordning med tre parter i princippet ikke er underlagt de forpligtelser, som følger af artikel 3-5 og artikel 7 i forordning 2015/751, medmindre den er omfattet af et af de tre tilfælde, der er omhandlet i forordningens artikel 1, stk. 5, dvs. hvis den har givet en anden betalingstjenesteudbyder licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner, eller såvel udstede som indløse (første tilfælde), eller har udstedt kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke (andet tilfælde) eller har udstedt kortbaserede betalingsinstrumenter gennem en agent (tredje tilfælde). I henhold til den sidstnævnte bestemmelse anses betalingskortordningen med tre parter i hvert af disse tre tilfælde således for at være en betalingskortordning med fire parter.
- 53 I den foreliggende sag har American Express gjort gældende, at artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751 skal fortolkes således, at en betalingskortordning med tre parter kun kan anses for at være en betalingskortordning med fire parter, såfremt mindst én betalingstjenesteudbyder som tredjemand handler som udsteder eller indløser i forbindelse med betalingstransaktionen, hvad enten dette er i egenskab af udsteder med licens, indløser med licens, partner under samme varemærke, som udøver udstedelsesvirksomheden i stedet for betalingskortordningen med tre parter, eller af agent, som udøver udstedelsesvirksomheden i stedet for denne ordning.
- 54 I denne forbindelse bemærkes, at der i overensstemmelse med Domstolens faste praksis ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 21.9.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-616/15, EU:C:2017:721, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Hvad for det første angår den ordlyd, der er anvendt i artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751 til at betegne det andet og det tredje tilfælde, som den omhandler, og som er genstand for det første præjudicielle spørgsmål, skal det bemærkes, at begrebet »udsteder« er defineret i artikel 2, nr. 2), i forordning 2015/751 som »en betalingstjenesteudbyder, der indgår en aftale om at stille et betalingsinstrument til rådighed for betaleren med henblik på at initiere og behandle betalerens kortbaserede betalingstransaktioner«. 29. betragtning til forordningen præciserer, at »[u]dstedelsestjenesten er baseret på et kontraktforhold mellem udstederen af betalingsinstrumentet og betaleren, uanset om udstederen råder over midlerne på vegne af betaleren«, at »[u]dstederen stiller betalingskort til rådighed for betaleren, godkender transaktioner i terminaler eller lignende og kan garantere betaling til indløseren for transaktioner, der er i overensstemmelse med den relevante ordnings bestemmelser«, og at »[d]en blotte levering af betalingskort eller tekniske tjenesteydelser, såsom den blotte behandling og lagring af data, [...] derfor ikke i sig selv [udgør] udstedelse«.
- 56 Hvad angår det andet tilfælde, som er omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751, dvs. indgåelse af en aftale mellem en betalingskortordning med tre parter og en partner under samme varemærke, skal det bemærkes, at »co-branding« er defineret i forordningens artikel 2, nr. 32), som »indbefatning af mindst ét betalingsvaremærke og mindst ét varemærke, der anvendes til andre formål end betaling, på det samme kortbaserede betalingsinstrument«. Begrebet »betalingsvaremærke« er defineret for sig i forordningens artikel 2, nr. 30), som »alle fysiske eller digitale navne, ord, tegn, symboler eller en kombination heraf, som kan angive den betalingskortordning, der anvendes til at gennemføre kortbaserede betalingstransaktioner«.
- 57 For så vidt angår det tredje tilfælde, som er omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751, dvs. indgåelse af en aftale mellem en betalingskortordning med tre parter og en agent, definerer forordningen ganske vist ikke, hvad der skal forstås ved en »agent«. Det følger imidlertid af anden betragtning til direktiv 2015/2366, der ligeledes er en del af de EU-retlige forskrifter for betalingstjenester, at disse retsforskrifter i deres reviderede form suppleres af forordning 2015/751. Det fremgår endvidere af sjette betragtning til direktivet, at EU-lovgiver har ønsket at sikre en ensartet anvendelse af retsforskrifterne for betalingstjenester i hele Unionen.

- 58 Således som American Express har anført, definerer artikel 4, nr. 38) i direktiv 2015/2366 en »agent« som »en fysisk eller juridisk person, som handler på vegne af et betalingsinstitut ved udbud af betalingstjenester«, idet det i direktivets artikel 4, nr. 3), og i bilag I til direktivet præciseres, at udstedelse af betalingsinstrumenter og/eller indløsning af betalingstransaktioner er en af disse betalingstjenester.
- 59 Det kan af de relevante definitioner af begreberne »co-branding« og »agent« således ikke udledes, at en partner under samme varemærke eller en agent, der har indgået en aftale med en betalingskortordning med tre parter, nødvendigvis deltager i denne betalingskortordning som udsteder som omhandlet i artikel 2, nr. 2) i forordning 2015/751.
- 60 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 87 og 90 i forslaget til afgørelse, må det således konstateres, at det hverken af ordlyden af artikel 1, stk. 5, eller af artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 udtrykkeligt fremgår, at partneren under samme varemærke eller agenten selv skal deltage i udstedelsesvirksomheden. Såfremt EU-lovgiver imidlertid havde ønsket at indskrænke anvendelsesområdet for denne artikel 1, stk. 5, kunne den, for at dette kunne være tilfældet, udtrykkeligt have fastsat dette (jf. analogt dom af 19.3.2009, Kommissionen mod Italien C-275/07, EU:C:2009:169, præmis 99).
- 61 Selv om det af 28. betragtning til forordning 2015/751 ganske vist fremgår, at »betalingskortordninger med tre parter, som anvender betalingstjenesteudbydere som udstedere eller indløserne, [bør] betragtes som betalingskortordninger med fire parter«, kan det endvidere ikke heraf udledes, at alene denne situation er omfattet af anvendelsesområdet for forordningens artikel 1, stk. 5. Som det fremgår af denne doms præmis 52, dækker denne bestemmelse nemlig ligeledes bl.a. de tilfælde, hvor en betalingskortordning med tre parter »giver andre betalingstjenesteudbydere licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner, eller såvel udstede som indløse«.
- 62 Således som generaladvokaten har anført i punkt 90 i forslaget til afgørelse, synes det endvidere at følge af ordlyden af artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751, og navnlig af sætningsleddet »når en betalingskortordning med tre parter [...] udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter«, at ordningen selv deltager i udstedelsesvirksomheden.
- 63 Hvad for det andet angår bestemmelsens opbygning, er det ubestridt, at en betalingskortordning med tre parter skal anses for at være en betalingskortordning med fire parter i bl.a. det første tilfælde, der er omhandlet i denne bestemmelse, dvs. når ordningen »giver andre betalingstjenesteudbydere licens til at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner, eller såvel udstede som indløse«.
- 64 Som generaladvokaten har anført i punkt 77 og 78 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at den situation, hvori en tredjemand indgår aftale med en betalingskortordning med tre parter, hvorved denne tredjemand udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløser kortbaserede transaktioner for denne ordning, svarer til dette første tilfælde.
- 65 Det må således konstateres, at den fortolkning, som American Express har anlagt med hensyn til det andet og det tredje tilfælde, der er omhandlet i artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751, hvorefter en aftale med en tredjemand kun er omfattet af disse tilfælde, når denne tredjemand udsteder kortbaserede betalingsinstrumenter for denne ordning, i vidt omfang ville indebære, at disse tilfælde i høj grad ville være sjældent forekommende.
- 66 Selv om det første tilfælde endvidere udtrykkeligt henviser til den omstændighed, at den tredjemand, som er blevet tildelt licens, ligeledes er en »betalingstjenesteudbyder«, fastsætter hverken det andet eller det tredje tilfælde udtrykkeligt, at partneren under samme varemærke eller agenten nødvendigvis skal være betalingstjenesteudbydere. Det kan således ikke udelukkes, at en partner under samme

varemærke kan tage del i anden virksomhed end at udbyde betalingstjenester og således anden virksomhed end den, der består i at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter eller indløse kortbaserede transaktioner.

- 67 Hvad for det tredje angår de mål, der forfølges med forordning 2015/751, som indeholder de i hovedsagen omhandlede bestemmelser, følger det af 43. betragtning til forordningen, at målene for denne er fastsættelse af ensartede krav for kortbaserede betalingstransaktioner og internet- og mobilbetalinger baseret på kort. Mere specifikt fremgår det af tiende betragtning til forordningen, at reguleringen af interbankgebyrer skal forbedre det indre markeds funktion og bidrage til at reducere forbrugernes transaktionsomkostninger.
- 68 For så vidt angår anvendelsen af denne regulering på betalingskortordninger med tre parter fremgår det af 28. betragtning til forordning 2015/751, at det er for at tage højde for »implicitte interbankgebyrer« og for at »skabe lige vilkår«, at EU-lovgiver har anset det for nødvendigt, at disse ordninger på visse betingelser bør betragtes som betalingskortordninger med fire parter og bør være genstand for de samme regler som disse.
- 69 Endvidere følger det af en række bestemmelser i forordning 2015/751 – navnlig af 31. betragtning til forordningen samt artikel 5 og artikel 13, stk. 6, heri – at hensigten med denne ligeledes er at undgå omgåelse af de regler, den indeholder, herunder reglerne om lofter for interbankgebyrer.
- 70 Hvad angår interbankgebyret er dette defineret bredt i artikel 2, nr. 10), i forordning 2015/751 som »et gebyr, der betales for hver enkelt transaktion direkte eller indirekte (dvs. gennem tredjemand) mellem udbyderen og indløseren, som deltager i en kortbaseret betalingstransaktion«, hvorefter det i bestemmelsen præciseres, at »[n]ettokompensationen eller anden aftalt betaling anses for en del af interbankgebyret«. »Nettokompensation« er defineret separat i forordningens artikel 2, nr. 11), som »det samlede nettobeløb af de betalinger, rabatter eller incitamenter, som en udsteder har modtaget fra en betalingskortordning, indløseren eller ethvert andet mellemlid i forbindelse med kortbaserede betalingstransaktioner eller tilknyttede aktiviteter«.
- 71 Under disse omstændigheder kan det, som Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, ikke udelukkes, at en bestemt type godtgørelse eller fordel kan anses for at udgøre et implicit interbankgebyr som omhandlet i 28. betragtning i forordning 2015/751, uden at den partner under samme varemærke eller agent, hvormed betalingskortordningen med tre parter har indgået aftale, nødvendigvis deltager i ordningens udstedelsesvirksomhed. Det kan således blive vanskeligt at nå målene for forordning 2015/751 – navnlig målet i forordningens artikel 1, stk. 5, om at sikre lige vilkår på markedet – såfremt de situationer, hvor partneren under samme varemærke eller agenten ikke handler som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2), på denne baggrund ikke skal omfattes af reglerne i forordningens artikel 3-5 og artikel 7.
- 72 Når en betalingskortordning med tre parter indgår en co-branding-ordning som omhandlet i artikel 2, nr. 32), i forordning 2015/751 eller en aftale med en agent som omhandlet i artikel 4, nr. 38), i direktiv 2015/2366, skal denne ordning derfor i henhold til forordningens artikel 1, stk. 5, anses for at være en betalingskortordning med fire parter, således at de forpligtelser, som følger af forordningens artikel 3-5 og artikel 7, finder anvendelse på ordningen.
- 73 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 1, stk. 5, i forordning 2015/751 skal fortolkes således, at det inden for rammerne af en aftale mellem en betalingskortordning med tre parter på den ene side og en partner under samme varemærke eller en agent på den anden side ikke er nødvendigt, at denne partner under samme varemærke eller denne agent handler som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2), for at ordningen kan anses for at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent og således skal anses for at være en betalingskortordning med fire parter som omhandlet i den førstnævnte bestemmelse.

### *Det andet spørgsmål*

74 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 er ugyldige, idet de fastsætter, at en betalingskortordning med tre parter skal anses for at være en betalingskortordning med fire parter, alene af den grund, at ordningen har indgået en aftale med en partner under samme varemærke eller en agent, selv om denne partner eller agent inden for rammerne af aftalen ikke handler som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2).

### *Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af begrundelsespligten*

75 Hvad angår begrundelsespligten bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296, stk. 2, TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger ophavsmanden til den omhandlede retsakt har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med hensynene bag den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

76 Endvidere har Domstolen gentagne gange fastslået, at hvis en almenyldig retsakt angiver det formål, der i det væsentlige forfølges af institutionen, ville det være urimeligt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte valg af teknisk art (dom af 3.3.2016, Spanien mod Kommissionen, C-26/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:132, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

77 I den foreliggende sag angiver 28. betragtning til forordning 2015/751 med tilstrækkelig klarhed den logik, der ligger til grund for, at betalingskortordninger med tre parter i bestemte tilfælde ligestilles med betalingskortordninger med fire parter. Som det er blevet anført i denne doms præmis 68, fremgår det således af denne betragtning, at det er med henblik på »at tage højde for implicite interbankgebyrer« og »skabe lige vilkår«, at betalingskortordninger med tre parter bør betragtes som betalingskortordninger med fire parter og bør følge de samme regler, mens »gennemsigtighedsrelaterede og andre foranstaltninger i tilknytning til forretningsbestemmelser bør finde anvendelse på alle udbydere«.

78 Endvidere viser 28. betragtning til samt artikel 1, stk. 5, andet led, og artikel 2, nr. 17) og 18), i forordning 2015/751 de forskelle, der er på betalingskortordninger med tre parter og betalingskortordninger med fire parter, og som begrundes, at ligestillingen af disse to former for betalingskortordninger – med henblik på anvendelse af reglerne om lofter for interbankgebyrer og om adskillelsen af betalingskortordningen og behandlingsenheder – kun er delvis.

79 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 117 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at disse bestemmelser – idet de angiver de samlede omstændigheder, der medfører den delvise ligestilling af betalingskortordninger med tre parter med betalingskortordninger med fire parter samt de generelle formål, der tilsigtes med denne ligestilling – gør det muligt for de berørte at gøre sig bekendt med hensynene bag ligestillingen og for Domstolen at udøve sin kontrol i overensstemmelse med den retspraksis, som er nævnt i denne doms præmis 75.

80 Under disse omstændigheder var EU-lovgiver i overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 75 og 76, ikke forpligtet til i forordning 2015/751 at angive en begrundelse for alle af de valg af teknisk art, den har truffet, og som ligger til grund for de tre tilfælde, der er omhandlet i forordningens artikel 1, stk. 5.



81 Det kan således ikke antages, at forordning 2015/751 i denne forbindelse er behæftet med en begrundelsesmangel, som kan betyde, at forordningens artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), er ugyldige.

*Spørgsmålet om, hvorvidt der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn*

82 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at gyldigheden af artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 er anfægtet i hovedsagen med den begrundelse, at disse bestemmelser er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn. Således fastsætter bestemmelserne, at det inden for rammerne af en aftale mellem en betalingskortordning med tre parter på den ene side og en partner under samme varemærke eller en agent på den anden side ikke er nødvendigt, at denne partner under samme varemærke eller denne agent deltager i betalingskortordningen med tre parters udstedelsesvirksomhed, for, at ordningen kan anses for at være en betalingskortordning med fire parter.

83 Det fremgår imidlertid ikke af de oplysninger, som er fremlagt for Domstolen i forbindelse med den foreliggende sag, at EU-lovgiver på dette grundlag har anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751.

84 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 121-124 i forslaget til afgørelse, er der navnlig ikke nogen af de for Domstolen fremlagte oplysninger, som kan godtgøre, at EU-lovgiver har anlagt et urigtigt skøn i forbindelse med fastsættelsen af den grad af ligestilling, som skal gælde mellem betalingskortordninger med tre parter og betalingskortordninger med fire parter med hensyn til forordningens artikel 3-5 og artikel 7, med henblik på at nå de mål, der er nævnt i denne doms præmis 67-69.

*Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

85 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet ifølge Domstolens faste praksis kræver, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål (dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

86 For så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af disse betingelser har Domstolen anerkendt, at der ved udøvelsen af de beføjelser, som er tillagt EU-lovgiver, tilkommer denne et vidt skøn på områder, hvor de foranstaltninger, der skal træffes, indebærer valg af både politisk og økonomisk eller social karakter, og når EU-lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om en foranstaltning på dette område var den eneste eller bedst mulige, idet det kun er, såfremt foranstaltningen er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som de pågældende institutioner forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig (dom af 8.6.2010, Vodafone m.fl., C-58/08, EU:C:2010:321, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

87 Eftersom der i den foreliggende sag ikke er nogen af de for Domstolen fremlagte oplysninger, som kan godtgøre, at artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751 ikke er egnede til at virkeliggøre de legitime mål, der forfølges med forordningen, og som er nævnt i denne doms præmis 67-69, må argumentet om, at disse bestemmelser, for så vidt som de ikke underlægger ligestillingen af betalingskortordninger med tre parter med betalingskortordninger med fire parter en betingelse om, at partneren under samme varemærke eller agenten handler som udsteder, er i strid med proportionalitetsprincippet, forkastes. Da det, som nævnt i denne doms præmis 71, navnlig ikke kan udelukkes, at der i forbindelse med co-branding-ordninger eller agenturaftaler er tale om en bestemt type godtgørelse eller fordel, uden at partneren under samme varemærke eller agenten

nødvendigvis deltager i den pågældende betalingskortordning med tre parter udstedelsesvirksomhed, var det, henset til sådanne mål, ikke åbenbart uhensigtsmæssigt ligeledes at underlægge en sådan godtgørelse de lofter for interbankgebyrer, der er fastsat i denne forordning.

- 88 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 5, eller artikel 2, nr. 18), i direktiv 2015/751.

### Sagsomkostninger

- 89 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 1, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/751 af 29. april 2015 om interbankgebyrer for kortbaserede betalingstransaktioner skal fortolkes således, at det inden for rammerne af en aftale mellem en betalingskortordning med tre parter på den ene side og en partner under samme varemærke eller en agent på den anden side ikke er nødvendigt, at denne partner under samme varemærke eller denne agent handler som udsteder som omhandlet i forordningens artikel 2, nr. 2), for, at ordningen kan anses for at udstede kortbaserede betalingsinstrumenter sammen med en partner under samme varemærke eller gennem en agent og således skal anses for at være en betalingskortordning med fire parter som omhandlet i den førstnævnte bestemmelse.**
- 2) **Gennemgangen af det andet præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1, stk. 5, og artikel 2, nr. 18), i forordning 2015/751.**

Underskrifter