

**Zadeva C-298/22**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe**

**Datum vložitve:**

4. maj 2022

**Predložitveno sodišče:**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor, Portugalska)

**Datum predložitvene odločbe:**

3. maj 2022

**Tožče stranke:**

Banco BPN/BIC Português, SA

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA – podružnica na Portugalskem

Banco Português de Investimento SA (BPI)

Banco Espírito Santo SA, v likvidaciji

Banco Santander Totta SA

Barclays Bank Plc

Caixa Económica Montepio Geral – Caixa Económica Bancária, SA

Caixa Geral de Depósitos, SA

Unión de Creditos Inmobiliarios, SA – Estabelecimento Financeiro de Crédito SOC

Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo CRL

Banco Comercial Português, SA

**Tožena stranka:**

Autoridade da Concorrência

**Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco,  
regulacijo in nadzor)**  
**1. senat – J1**

[...] (ni prevedeno: navedba naslovov nacionalnega sodišča in  
Sodišča Evropske unije)

Referenčna oznaka: 353845 Tožba (prekršek) 225/15.4YUSTR-W

Tožena stranka: Autoridade da Concorrência  
Tožeče stranke: Banco BIC Português, SA in drugi  
Datum: 3. maj 2022

**Predmet: Predlog za sprejetje predhodne odločbe s predlogom za  
obravnavanje po hitrem postopku (člen 105 Poslovnika Sodišča)**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe je predložen na podlagi člena 267(a)  
Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU) in člena 19(3)(b)  
Pogodbe o Evropski uniji, kot sledi:

**Oprelitev strank**

[...] (ni prevedeno: opredelitev zastopnikov strank).

**PREDLOG ZA SPREJETJE PREDHODNE ODLOČBE**

**I. Predmet spora in upoštevno dejansko stanje**

V okviru tega upravnega postopka zaradi prekrška je Autoridade da Concorrência  
(organ za konkurenco) vsakemu od zadevnih subjektov očital, da je storil  
prekršek, ki je kot tak opredeljen in za katerega je določena kazen v členu 9 Lei da  
Concorrência<sup>1</sup> (zakon št. 19/2012 z dne 8. decembra, v nadaljevanju: zakon o

<sup>1</sup> Člen 9

Sporazumi, usklajena ravnanja in sklepi podjetniških združenj

1. Prepovedani so vsi sporazumi, usklajena ravnanja med podjetji in sklepi podjetniških  
združenj, katerih cilj ali posledica je preprečevanje, izkrivljanje ali znatno omejevanje  
konkurence na celotnem nacionalnem trgu ali njegovem delu in ki:

- a) neposredno ali posredno določajo nakupne ali prodajne cene ali druge pogoje poslovanja;
- b) omejujejo ali nadzorujejo proizvodnjo, trge, tehnični razvoj ali naložbe;
- c) določajo razdelitev trgov in virov nabave;

d) uvajajo neenake pogoje za primerljive posle z drugimi trgovinskimi partnerji in jih tako  
postavljajo v podrejen konkurenčni položaj;

konkurenci) (prej člen 4 zakona št. 18/2003) in členu 101 PDEU ter členih 68 in 69 zakona o konkurenci, ter jim naložil globo, ki ne presega 10 % prometa v poslovnem letu neposredno pred končno upravno odločbo.

Ker se niso strinjale z odločbo, s katero jim je bila naložena globa, so tožeče stranke vložile tožbo pri Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (sodišče za konkurenco, regulacijo in nadzor, v nadaljevanju: TRS), ki ima polno pristojnost in je opravilo obravnavo v skladu z načeli bližine, kontradiktornosti in javnosti.<sup>2</sup>

Na zahtevo vseh strank v postopku in na podlagi odločbe sodišča so bili pridobljeni dokazi z zaslišanjem in listinski dokazi ter zbrane izjave pravnih zastopnikov toženih strank, ki so jih želele predložiti, in predložene navedbe avtorjev *ekonomskih študij*.

Po opravljeni zadnji obravnavi sodišče dokončno odloči o dejstvih, ki se štejejo za dokazana ali nedokazana (člen 75(1) Regime Geral das Contra-ordenações (splošni režim prekrškov)).

Po predloženih dokazih in zaslišanju strank **se je štelo, da je dokazano naslednje:**

#### **Narava izmenjanih informacij**

Tožeče stranke so sodelovale pri izmenjavi informacij glede stanovanjskih, potrošniških in poslovnih posojil o (i) sedanjih in prihodnjih komercialnih pogojih (popolne preglednice kreditnih razmikov (*spread*), kreditne sposobnosti in spremenljivke tveganja), ki glede na stopnjo popolnosti in sistematizacije izmenjanih informacij v času izmenjave niso bili javno dostopni, **in** o (ii) mesečnih podatkih o storitvah vsake banke, razčlenjenih podatkih o posojilih, odobrenih v eurih, za prejšnji mesec, neobjavljenih in ki niti v času izmenjave niti pozneje v razčlenjeni obliki niso bili na voljo od drugega vira.

Zgoraj navedeni komercialni pogoji, ki so si jih izmenjale tožeče stranke, so se nanašali na sedanje in prihodnje podatke.

e) pogojujejo sklepanje pogodb s tem, da drugi pogodbeniki sprejmejo dodatne obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom takšnih pogodb;

f) v okviru ponudbe blaga ali storitev nastanitve v turističnih ali lokalnih nastanitvenih objektih, ki jih druga pogodbeniška stranka ali kateri koli drug subjekt ne more ponuditi, na elektronski platformi ali v obratu v fizičnem prostoru ponujajo cene ali druge prodajne pogoje za isto blago ali storitve, ki so ugodnejši od tistih, ki jih nudi posrednik, ki deluje prek elektronske platforme.

2. Razen v primerih, za katere se šteje, da so v skladu z naslednjim členom utemeljeni, so sporazumi med podjetji in sklepi podjetniških združenj, ki so s prejšnjim odstavkom prepovedani, nični.

<sup>2</sup> [...] (ni prevedeno: postopkovne formalnosti)

### **Oblika koordiniranja**

Glede oblike in trajanja je izmenjava informacij potekala med majem 2002 in marcem 2013 na ustaljen način (prek telefonske komunikacije ali elektronske pošte), dvostransko ali večstransko, prek institucionaliziranih stikov, vzpostavljenih prek stalnih kontaktnih točke s popolnim zavedanjem o hierarhiji in vzajemno.

### **Cilj**

Izmenjava informacij je tožečim strankam omogočila pridobitev podrobnih, sistematiziranih, posodobljenih in natančnih podatkov o ponudbah konkurentov, kar jim je omogočilo, da sta se zmanjšali njihova negotovost, povezana s strateškim vedenjem konkurentov, in nevarnost komercialnega pritiska, ter da so se uskladile z neformalnim koordiniranjem.

Izmenjava je lažno povečala preglednost trga s precejšnjo vrzeljo med tem, kako razumljivo, sistematično in preprosto so zadevni subjekti pripravili informacije, izmenjane s konkurenti, in načinom, kako so bile enake informacije dane na voljo potrošnikom, to je delno, zapleteno in razpršeno prek trga.

### **Pravne in gospodarske okoliščine**

Tožeče stranke so *kreditne institucije, podjetja, ki se ukvarjajo s sprejemanjem vlog ali drugih vračljivih sredstev od javnosti in odobravanjem kreditov za svoj račun*, za katere veljajo posebna pravila za začetek opravljanja in opravljanje bančne dejavnosti (bonitetna pravila) ter njihovo ravnanje na trgu (pravila glede ravnanja).

Banco de Portugal (Banka Portugalske) je v sodelovanju z Evropsko centralno banko odgovorna za bonitetni nadzor ter nadzor nad ravnanjem kreditnih institucij.

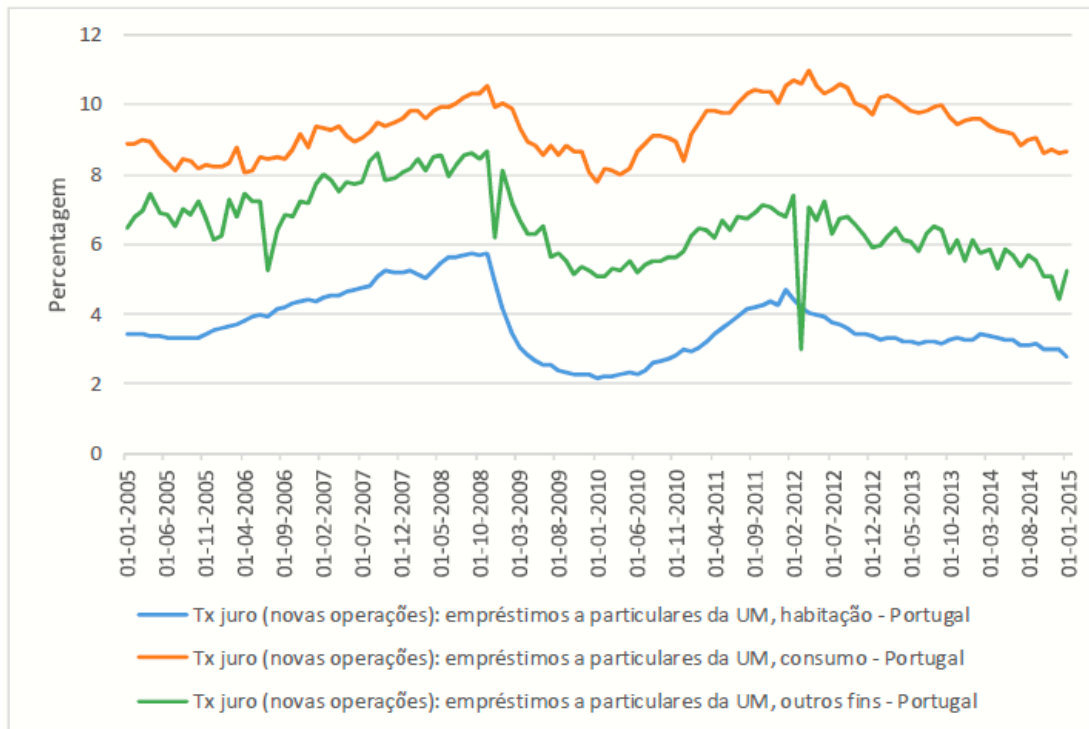
Čeprav je bilo na Portugalskem dejavnih 30 kreditnih institucij, je bilo leta 2013 približno 78 % vseh bančnih sredstev v nacionalnem sektorju skoncentriranih v petih največjih kreditnih institucijah, ki delujejo na nacionalnem ozemlju, in sicer v tožečih strankah CGD, BCP, BES, BPI in Santander.

Stopnja koncentracije C4, ki predstavlja težo štirih največjih kreditnih institucij v smislu skupnih sredstev, ustreza več kot polovici celotnega trga, to je 69 %. Stopnja koncentracije C5 presega prag 75 % in ustreza približno 78 % nacionalnega bančnega sistema.

Ob upoštevanju šeste največje kreditne institucije, navedene institucije Caixa Económica Montepio Geral, stopnja koncentracije C6 dosega 83 %.

Kazalnik dejavnosti in sredstva kreditnih institucij kažejo, da je 6 največjih kreditnih institucij, ki delujejo na nacionalnem ozemlju, nadzorovalo več kot 80 % skupnih sredstev nacionalnega bančnega sistema.<sup>3</sup>

**Graf I:** gibanja obrestnih mer pri novih poslih stanovanjskih, potrošniških in drugih posojil, ki so jih druge denarne finančne institucije<sup>4</sup> s sedežem na Portugalskem odobrile posameznikom s stalnim prebivališčem v euroobmočju v obdobju od januarja 2005 do januarja 2015.<sup>5</sup>



<sup>3</sup> V študiji *Mobilidade no Setor da Banca a Retalho em Portugal* (mobilnost v sektorju bančnega poslovanja s prebivalstvom na Portugalskem), Autoridade da Concorrência, Banco de Portugal, december 2009, je bilo ugotovljeno, da obstajajo ovire za mobilnost strank s tekočim računom, in sicer stroški raziskav, transakcijski stroški in birokratski stroški, povezani z zaprtjem in odprtjem računa.

V isti študiji je bilo ugotovljeno, da so bile v letih 2003, 2006 in 2007 stopnje prenosa starih nepremičninskih pogodb med portugalskimi bankami zelo nizke, tj. le dva prenosa na 100 pogodb o stanovanjskem posojilu, medtem ko je povprečje EU27 znašalo 14 prenosov na 100 pogodb.

<sup>4</sup> Podsektor drugih denarnih finančnih institucij vključuje banke, hranilnice, banke za kmetijske kredite in nepremičninske sklade.

<sup>5</sup> Vir: Autoridade da Concorrência na podlagi podatkov Banke Portugalske o obrestnih merah pri novih stanovanjskih posojilih, potrošniških in drugih posojilih, ki so jih druge denarne finančne institucije s sedežem na Portugalskem odobrile posameznikom s stalnim prebivališčem v euroobmočju.

Kreditna institucija svobodno določi kreditni razmik za vsako pogodbo, pri čemer upošteva zlasti razmerje med zneskom posojila in vrednostjo sredstva, ki ga namerava kupiti/zgraditi (razmerje med posojilom in vrednostjo), ter kreditno tveganje stranke. Glede na poslovno strategijo kreditne institucije se lahko kreditni razmik zmanjša, če se kupijo drugi neobvezni produkti (vezana prodaja).<sup>6</sup>

Stanovanjska posojila so zelo pomembni produkti za portugalski bančni sektor, saj imajo zelo velik pomen pri skupnih posojilih posameznikom (v zadnjem desetletju so predstavljala približno 89 % finančnih rešitev za posameznike<sup>7</sup>).

V nasprotju z gibanjem Euriborja so se kreditni razmiki, ki so jih finančne institucije uporabljale za nova stanovanjska posojila, od sredine leta 2008 znatno povečali.

Zaradi močnega padca Euriborja so se povprečni kreditni razmiki stalno povečevali, kar je ublažilo padec obrestnih mer, ki bi bil posledica močnega padca Euriborja.

Obseg stanovanjskih posojil, odobrenih posameznikom, se je od konca leta 2010 do vsaj decembra 2014 zmanjšal.

V letih 2010 in 2011 se je obrestna mera za potrošniška posojila ponovno zvišala, skupaj z močnim in trajnim povečanjem kreditnih razmikov, ki je v začetku leta 2012 presegel rekordno vrednost iz leta 2008.

Leta 2012 se je ta obrestna mera začela zniževati, kar je bila posledica stabilizacije kreditnih razmikov (čeprav na višjih ravneh kot v obdobju pred letom 2012) in zmanjšanja Euriborja.

Izmenjava informacij o kreditnih razmikih je bila intenzivnejša zaradi močnega upada Euriborja med letoma 2008 in 2010 ter posledičnega padca obrestnih mer. Po tem padcu Euriborja so se kreditni razmiki, ki so jih uporabljale zadevne banke, znatno in splošno povečali, kar je povzročilo povečanje obrestne mere, saj je to povečanje kreditnih razmikov pomagalo ublažiti padec Euriborja.

Zadevni subjekti so si med letoma 2002 in 2013 izmenjavali strateške informacije, ki niso bile javne ali so bile težko dostopne ali sistematizirane, na razčlenjen in individualiziran način po podjetjih na podlagi sedanjih ali prihodnjih podatkov, izmenjava pa je potekala redno.

<sup>6</sup> Prav tam.

<sup>7</sup> Glej: *Estatísticas Monetárias e Financeiras* (denarni in finančni statistični podatki), Banco de Portugal, 2015, tabela B.4.1.4, na voljo na povezavi <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/2015/123> in <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bedez15.pdf>, izpisano 4. septembra 2019, strani od 88060 do 88106v

Izmenjane informacije so se nanašale na namen spremembe strateškega ravnanja v bližnji prihodnosti ali na veljavne pogoje, ki bi jih lahko zadevni subjekti uporabili za opredelitev svoje poslovne strategije.

Te informacije so bile ločene od informacij, ki so jih kreditne institucije zagotavljale v skladu z obveznostmi obveščanja in preglednosti za svoje finančne produkte in storitve<sup>8</sup> ter v skladu z minimalnimi obveznostmi posredovanja informacij med pogajanjem, sklenitvijo in trajanjem kreditnih pogodb<sup>9</sup> ter ob položitvi in dospelosti depozitov.<sup>10</sup>

Veljavnih regulativnih zahtev pri odobritvi stanovanjskih posojil, to so zahteva po predložitvi standardnega informativnega lista (SIS oziroma zdaj ESIS) s podrobnimi informacijami o pogojih kreditne pogodbe (efektivna obrestna mera, nominalna letna obrestna mera in drugi stroški, kot so provizije, zavarovanja in pristojbine), zapadlost ter višina posojilnih obrokov na podlagi trenutnega scenarija in scenarija z najvišjim Euriborjem v zadnjih 20 letih, ni mogoče primerjati ali uporabiti paralelno s primerjalno analizo različnih ponudb konkurenčnih bank, ki so si jih izmenjale zadevne institucije.

Obseg dejavnosti zadevnih institucij zajema celotno nacionalno ozemlje in lahko ovira vstop novih podjetij s sedežem v drugih državah članicah, zlasti kar zadeva trg bančništva na drobno.

Tožeče stranke so si poslovne informacije izmenjevale v zaprtem krogu, tako da je bil novi udeleženec, izključen iz kroga, v slabšem položaju glede informacij.

Izmenjava informacij se je nanašala na rezidenčne in nerezidenčne stranke.

Izmenjava informacij je prispevala k osamitvi nacionalnega trga, krepila nacionalne ovire in zavirala gospodarski prodor.

### **Ambivalentne/spodbudne posledice za konkurenco**

V dokazih te tožbe v postopku neomejene pristojnosti in na obravnavi v zvezi s tem **ni bilo dokazano ali ugotovljeno**, (i) da je sporazum omogočil povečanje učinkovitosti (vzročna zveza), (ii) da je bila ta domnevna učinkovitost v korist potrošnikom in (iii) da je bilo omejevanje konkurence nujno potrebno.

<sup>8</sup> Glej mnenje Banke Portugalske št. 10/2008.

<sup>9</sup> Glej mnenje Banke Portugalske št. 10/2010 o pogodbah za stanovanjska in povezana posojila, mnenje Banke Portugalske št. 16/2012 o kreditnih pogodbah, zavarovanih s hipoteko ali drugo pravico v zvezi z nepremičnino, in navodilo 12/2013 o potrošniških kreditnih pogodbah.

<sup>10</sup> Glej mnenje št. 4/2009 za navadne depozite in mnenje št. 5/2009 za indeksirane in dvojne depozite.

Ni bil dokazan ali ugotovljen obstoj povečanja učinkovitosti, ki bi lahko ustvarilo splošen pozitiven učinek za potrošnike, kar bi privedlo do nižjih cen, večje kakovosti ali raznolikosti ponudbe ali povečanja inovacij.

Izmenjava informacij se je nanašala na poslovne podatke in ni šlo za prakso benchmarkinga, katere cilj je določiti proizvodne stroške, ki lahko, če jih je mogoče odpraviti, prispevajo k znižanju cen, ponujenih kupcu.

Vsebina dejansko izmenjanih informacij ni bila takšna, da bi preprečila ali rešila problem *negativne selekcije*, saj se ni nanašala na posamezni profil tveganja strank (bančno ravnanje, premoženjsko stanje, neplačilo posojil), temveč se je osredotočila na kreditne razmike in obseg izdajanja kreditov brez razčlenitve ali povezave s posamezno stranko.

Za potrošnike niso bili ugotovljeni nobeni pozitivni učinki te izmenjave na konkurenco z vidika preglednosti.

## 2. Upoštevna zakonodaja

Člen 101 PDEU (prejšnji člen 81 PES)

Člen 9 zakona o konkurenci (člen 4 zakona št. 18/2003)

## 3. Obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe

V postopku je sporna pravna opredelitev dejanskega stanja kot omejevanje konkurence zaradi cilja.

Tožeče stranke tej opredelitvi nasprotujejo. Menijo, da izmenjava informacij ni dovolj škodljiva, da bi pomenila omejevanje konkurence.

Narava izmenjanih informacij (občutljive in strateške), trajanje izmenjave (od leta 2002 do 2013), relativna tržna koncentracija (6 bank predstavlja več kot 80 %) in pomembnost izmenjanih tržnih spremenljivk (**sedanje in prihodnje cene ter obseg proizvodnje**) kažejo, da je izmenjava prispevala k zmanjšanju komercialnega pritiska in negotovosti glede strateškega delovanja konkurentov, kar je privedlo do neformalnega usklajevanja, ki je omejevalo konkurenco.

Ker pa glede na sodno prakso Sodišča o pojmih omejevanja konkurence *zaradi cilja in zaradi posledic* ni *precedensa* glede izmenjave avtonomnih informacij in ker ta ni neposredno v pomoč v zadevnem položaju (neformalno usklajevanje med bančnimi institucijami, ki z izmenjavo informacij dosežejo praktično sodelovanje med seboj), je ta predlog upošteven.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Glej sodbo z dne 2. aprila 2020, Budapest Bank in drugi, C-228/18, EU:C:2020:265, z dne 11. septembra 2014, CB/Komisija, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, z dne 4. junija 2009, T-Mobile



Tožeče stranke so vložile predlog za sprejetje predhodne odločbe od začetka sodne faze, vendar je bilo treba, da bi bil upoštevten, razpravljati o zadevi in zlasti ugotoviti, katera dejstva so dokazana in katera ne, saj se to v veliki meri nanaša na ambivalentne oziroma spodbudne posledice na konkurenco, ki naj bi izhajale iz izmenjave, vendar niso bile dokazane.

#### **4. Predlog za obravnavanje po hitrem postopku (člen 105): tveganje zastaranja**

Upravni postopek zaradi prekrška, na katerem temelji ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se je 8. aprila 2022 zaradi neposrednega tveganja zastaranja štel za nujnega.

V skladu s predhodno presojo glede poteka zastaralnega roka bo zastaranje v obravnavani zadevi nastopilo **30. marca 2023**, brez poseganja v razloge za zadržanje in prekinitvev, za katere je treba opraviti presojo *in concreto*.

Poleg tega sklicevanja je treba upoštevati korake v spisu: sodba TCRS (1. stopnja) z uporabo prava za dejansko stanje; pritožba pri Tribunal da Relação de Lisboa (višje sodišče v Lizboni, Portugalska) (2. stopnja); pritožba pri Tribunal Constitucional (ustavno sodišče).

Čeprav se šteje, da je ta predložitev, ki vključuje prekinitvev postopka, razlog za zadržanje sedanjega zastaralnega roka (v skladu s členom 27A(1)(a) RGCO), je zastaralni rok že v tej fazi izpodbijan v postopku, in zdi se, da bodo stranke to predložitev opredelile, kot da ni razlog za zadržanje sedanjega zastaralnega roka, kar bo sprožilo druga sporna vprašanja, o katerih bo odločalo to sodišče ali višja sodišča.

Po drugi strani je čas nastanka dejstev med letoma 2002 in 2013, tako da **razlogi generalne in specialne preprečitve prispevajo k potrebi po hitri rešitvi v tej zadevi** (zadeva je bila obravnavana in sprejeta na prvi stopnji med 6. oktobrom 2021 in 28. aprilom 2022). Poleg tega se zdi, da ozkost vprašanj za predhodno odločanje, ki jih pojasnjuje dinamika obravnave, zlasti glede na dokazana in **nedokazana** dejstva, pripomore k temu, da se od Sodišča zahteva hitra pojasnitev.

#### **5. Vprašanja za predhodno odločanje**

- I. *Ali člen 101 PDEU (prejšnji člen 81 PES) nasprotuje temu, da se za omejevanje konkurence šteje obsežna mesečna izmenjava informacij med konkurenti o pogojih za dejavnosti (vključno s kreditnimi razmiki ter trenutnimi in prihodnjimi spremenljivkami tveganja) in podatkih o storitvah (mesečno, individualno in razčlenjeno) pri ponujanju stanovanjskih posojil*

Netherlands in drugi, C-8/08, EU:C:2009:343 in z dne 2. februarja 2022, Scania in drugi/Komisija, T-799/17, EU:T:2022:48.

*podjetjem in potrošnikom, če so bile te informacije redno in vzajemno izmenjevale v sektorju bančništva na drobno na koncentriranem trgu z ovirami za vstop, s čimer se je tako umetno povečevala preglednost in zmanjševala negotovost glede strateškega ravnanja konkurentov?*

*II. Če je odgovor pritrđen, ali člen 101 PDEU nasprotuje taki opredelitvi, če ni bilo mogoče ugotoviti ali zaznati povečanja učinkovitosti in ambivalentnih ali spodbudnih posledic za konkurenco zaradi te izmenjave informacij?*

[...] (ni prevedeno: formalnosti)

[...] (ni prevedeno: ponovitev predloga za hitri postopek in razlogi zanj)

[...] (ni prevedeno: podpis)

DELOVNI DOKUMENT