

**Predmet C-298/22**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

4. svibnja 2022.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Portugal)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

3. svibnja 2022.

**Tužitelji:**

Banco BPN/BIC Português, SA

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, podružnica u Portugalu

Banco Português de Investimento SA (BPI)

Banco Espírito Santo SA, u stečaju

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

**Tuženik:**

Autoridade da Concorrência

---

**Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Sud za tržišno  
natjecanje, regulaciju i nadzor, Portugal)  
Prvo vijeće – J1**

[*omissis*: adrese nacionalnog suda i Suda]

Referentni broj: 353845      Tužba (upravni prekršaj) 225/15.4YUSTR-W

Tuženik: Autoridade da Concorrência  
Tužitelji: Banco BIC Português, SA i dr.  
Datum: 3. svibnja 2022.

**Predmet: Zahtjev za prethodnu odluku, uz zahtjev za ubrzani postupak  
(članak 105. Poslovnika Suda)**

Ovaj je zahtjev za prethodnu odluku upućen na temelju članka 267. točke (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) i članka 19. stavka 3. točke (b) Ugovora o Europskoj uniji, a glasi:

**Stranke**

[*omissis*: podaci o zastupnicima stranaka].

**ZAHTJEV ZA PRETHODNU ODLUKU**

**I. Predmet spora i relevantne činjenice**

U okviru ovog postupka zbog upravnog prekršaja Autoridade da Concorrência (Tijelo za tržišno natjecanje, Portugal) svakom je od navedenih subjekata stavio na teret da je počinio upravni prekršaj, koji se predviđa i kažnjava člankom 9. Lei-ja da Concorrência<sup>1</sup> (Zakon br. 19/2012 od 8. prosinca, u daljnjem tekstu:

<sup>1</sup> Članak 9.

Sporazumi, usklađeno djelovanje i odluke udruženja poduzetnika

1. – Zabranjuju se sporazumi među poduzetnicima, usklađeno djelovanje među poduzetnicima i odluke udruženja poduzetnika koji imaju za cilj ili posljedicu sprečavanje, narušavanje ili ograničavanje tržišnog natjecanja u znatnoj mjeri na cijelom nacionalnom tržištu ili jednom njegovu dijelu i kojima se

- (a) neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene ili drugi trgovinski uvjeti;
- (b) ograničavaju ili nadziru proizvodnja, tržišta, tehnički razvoj ili ulaganja;
- (c) izvršava podjela tržišta ili izvora nabave;
- (d) primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s ostalim trgovinskim partnerima, čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;

Zakon o tržišnom natjecanju) (bivši članak 4. Zakona br. 18/2003), člankom 101. UFEU-a i člancima 68. i 69. Zakona o tržišnom natjecanju, te je svakom od njih izrekao novčanu kaznu koja nije veća od 10 % njihova prihoda u poslovnoj godini koja neposredno prethodi konačnoj upravnoj odluci.

Budući da nisu bili zadovoljni osuđujućom odlukom, tužitelji su podnijeli tužbu Tribunalu da Concorrência, Regulação e Supervisão (Sud za tržišno natjecanje, regulaciju i nadzor, Portugal) koji odlučuje u okviru neograničene nadležnosti i koji je održao raspravu na kojoj su saslušane stranke i na kojoj je donesena presuda u skladu s načelima blizine, kontradiktornosti i javnosti<sup>2</sup>.

Na zahtjev svih stranaka u postupku, kao i odlukom suda, podneseni su usmeni i pisani dokazi, prikupljene su izjave zakonskih zastupnika tuženikâ koji su ih željeli dati te su dali izjave autori *ekonomskih analiza*.

Održana su posljednja izlaganja te je sud donio konačnu odluku o činjenicama koje su se smatrale dokazanim ili nedokazanim (članak 75. stavak 1. Regime Geral das Contra-ordenações (Opća pravila o upravnim prekršajima, RGCO)).

Nakon što su podneseni dokazi i stranke saslušane, **sljedeće se smatralo dokazanim:**

**Priroda razmjenjivanih informacija**

Tužitelji su sudjelovali u razmjeni informacija, u okviru kredita za kupnju nekretnine, potrošačkih kredita i poslovnih kredita, koje su se odnosile na i. trenutne i buduće poslovne uvjete (potpune tablice kreditnog raspona (*spread*), kreditne sposobnosti i varijable rizika) koji, s obzirom na razmijenjenu razinu iscrpnosti i sistematizacije, nisu bili dostupni javnosti u trenutku razmjene i ii. mjesečne iznose proizvoda svake banke, raščlanjene podatke o odobrenim kreditima u eurima za prethodni mjesec koji nisu bili javni i koji nisu bili zasebno dostupni iz drugih izvora ni u trenutku razmjene ni nakon toga.

(e) sklapanje ugovorâ uvjetuje preuzimanjem dodatnih obveza od strane drugih stranaka koje, po svojoj prirodi ili prema običajima u trgovini, nisu ni u kakvoj vezi s predmetom tih ugovora;

(f) u okviru isporuke robe ili pružanja usluga smještaja u turističkim središtima ili lokalnim smještajnim objektima predviđa da druga ugovorna strana ili bilo koji drugi subjekt ne može na elektroničkoj platformi ili u fizičkom objektu nuditi cijene ili druge prodajne uvjete koji se odnose na istu robu ili uslugu povoljnije od onih cijena i uvjeta koje nudi posrednik na elektroničkoj platformi.

2. – Osim u slučajevima koji se smatraju opravdanim u skladu sa sljedećim člankom, sporazumi među poduzetnicima i odluke udruženja poduzetnika koji se zabranjuju u prethodnom stavku ništavi su.

<sup>2</sup> [omissis: postupovne formalnosti]

Prethodno navedeni poslovni uvjeti koje su tužitelji razmijenili odnosili su se na trenutačne i buduće podatke.

### **Oblik usklađivanja**

Što se tiče njihova oblika i trajanja, informacije su razmjenjivane od svibnja 2002. do ožujka 2013., uz uhodani modus operandi (telefonom ili porukama elektroničke pošte), bilateralno ili multilateralno, preko institucionaliziranih kontakata koji su se ostvarivali putem stabilnih kontaktnih točaka, s čime su nadređene osobe u potpunosti bile upoznate, te uzajamno.

### **Cilj**

Razmjennom informacija tužitelji su dobivali detaljne, sistematizirane, ažurirane i precizne podatke o ponudama konkurenata, pa im je to omogućilo da smanje nesigurnost povezanu sa strateškim ponašanjem konkurenata, da smanje opasnost od poslovnog pritiska i da se međusobno prilagođavaju zahvaljujući neslužbenom usklađivanju.

Razmjennom je lažno povećana transparentnost tržišta te je nastao veliki nerazmjer između razumljivog, sistematiziranog i jednostavnog načina na koji su navedeni subjekti obrađivali podatke razmijenjene s konkurentima i načina na koji su isti podaci stavljeni na raspolaganje potrošačima, odnosno djelomično, složeno i raspršeno na tržištu.

### **Pravni i gospodarski kontekst**

Tužitelji su *kreditne institucije, društva čija je djelatnost primanje depozita ili drugih povratnih sredstava od javnosti i odobravanje kredita za svoj račun*, na koja se primjenjuju posebna pravila koja se odnose na pristup bankarskoj djelatnosti i obavljanje te djelatnosti (bonitetna pravila) te na njihovo ponašanje na tržištu (pravila ponašanja).

Banco de Portugal (Portugalska središnja banka, Portugal) dužan je u suradnji s Europskom središnjom bankom nad kreditnim institucijama izvršavati bonitetni nadzor i nadzor ponašanja.

Iako je 2013. u Portugalu poslovalo 30 kreditnih institucija, otprilike 78 % ukupne bankovne imovine iz cijelog nacionalnog sektora pripadalo je pet najvećih kreditnih institucija koje su poslovale na nacionalnom državnom području, odnosno tužiteljima CGD, BCP, BES, BPI i Santander.

Indeks C4, koji predstavlja veličinu četiri najveće kreditne institucije s obzirom na ukupnu imovinu, odgovara vrijednosti većoj od polovice cijelog tržišta, odnosno 69 %. Indeks C5 prekoračuje prag od 75 % i odgovara otprilike 78 % nacionalnog bankovnog sustava.

Ako se uzme u obzir šesta najveća kreditna institucija, prethodno navedena institucija Caixa Económica Montepio Geral, indeks C6 doseže stupanj koncentracije od 83 %.

Pokazatelj poslovnih aktivnosti i imovina kreditnih institucija upućuju na to da je šest najvećih kreditnih institucija koje posluju na državnom području kontroliralo više od 80 % ukupne imovine nacionalnog bankovnog sustava<sup>3</sup>.

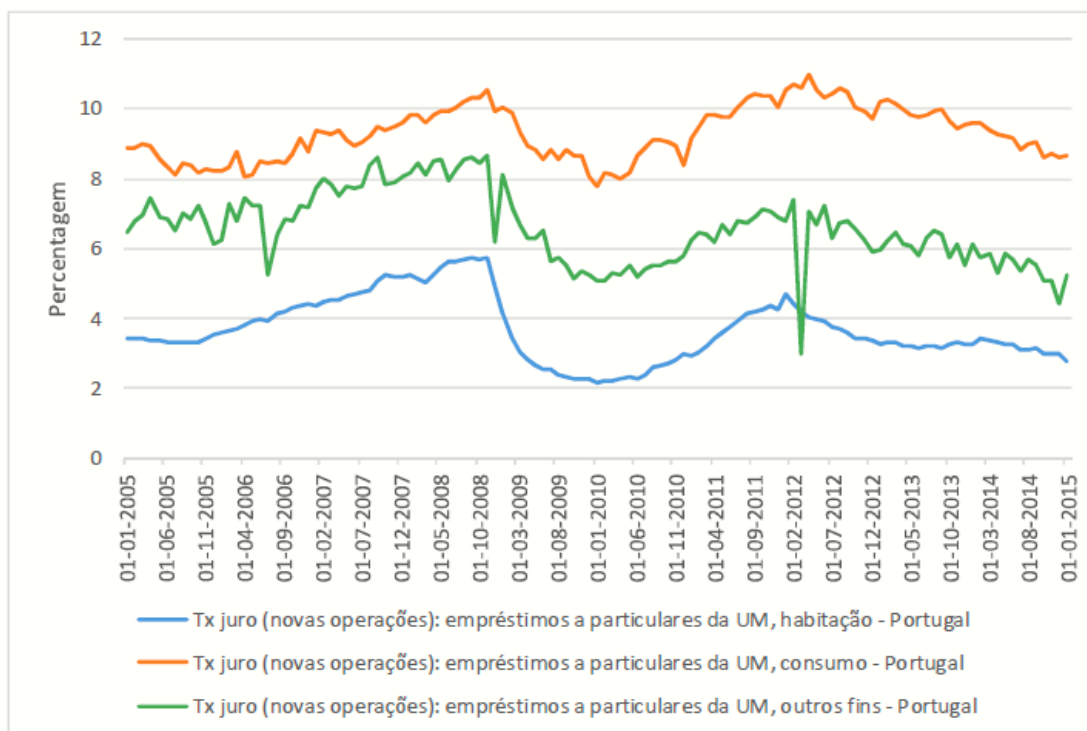
**Grafikon I.:** promjene kamatnih stopa za nove transakcije kredita za kupnju nekretnine, potrošačkog kredita i kredita za druge namjene, koje su druge financijske monetarne institucije<sup>4</sup> sa sjedištem u Portugalu odobrile pojedincima s boravištem u europodručju u razdoblju od siječnja 2005. do siječnja 2015.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> U studiji *Mobilidade no Setor da Banca a Retalho em Portugal* (Mobilnost u sektoru bankovnih usluga stanovništvu u Portugalu), Tijelo za tržišno natjecanje, Portugalska središnja banka, prosinac 2009., izveden je zaključak da postoje prepreke mobilnosti klijenata koji su vlasnici tekućeg računa, odnosno troškovi istraživanja, troškovi transakcija i birokratski troškovi koji su povezani sa zatvaranjem i otvaranjem računa.

U istoj se studiji zaključilo da je 2003., 2006. i 2007. broj prijenosa starih ugovora u vezi s nekretninama među portugalskim bankama bio iznimno malen, odnosno samo dva prijenosa na 100 ugovora o kreditu za kupnju nekretnine, dok je prosjek u 27 država članica Unije 14 prijenosa na 100 ugovora.

<sup>4</sup> Podsektor drugih financijskih monetarnih institucija uključuje banke, štedionice i banke grupe Crédit Agricole, kao i fondove za tržište nekretnina.

<sup>5</sup> Izvor: Tijelo za tržišno natjecanje na temelju podataka Portugalske središnje banke koji se odnose na kamatne stope novih kredita za kupnju nekretnine, potrošačkih kredita i kredita za druge namjene, koje su druge financijske monetarne institucije sa sjedištem u Portugalu odobrile pojedincima s boravištem u europodručju.



Kreditna institucija slobodno utvrđuje kreditni raspon i to za svaki ugovor, uzimajući u obzir osobito omjer između iznosa kredita i vrijednosti imovine koja se kupuje ili gradi (omjer kredita i vrijednosti) i kreditni rizik kupca. Ovisno o poslovnoj strategiji kreditne institucije, kreditni raspon može se smanjiti ako se kupuju drugi proizvodi koji nisu obvezni (praksa vezanja usluga)<sup>6</sup>.

Kreditni za kupnju nekretnine iznimno su važni proizvodi za portugalski bankarski sektor s obzirom na njihov vrlo velik iznos u odnosu na ukupan iznos kredita odobrenih pojedincima (činili su tijekom posljednjeg desetljeća otprilike 89 % rješenja za financiranje pojedinaca<sup>7</sup>).

Za razliku od promjena koje su se odnosile na EURIBOR, kreditni rasponi koje financijske institucije primjenjuju na nove kredite za kupnju nekretnina znatno su se povećali od sredine 2008.

Znatna pad EURIBOR-a dovodi do kontinuiranog povećanja prosječnih kreditnih raspona, što ublažava pad kamatnih stopa koji je posljedica znatnog pada EURIBOR-a.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Vidjeti: *Estatísticas Monetárias e Financeiras* (Monetarna i financijska statistika), Portugalska središnja banka, 2015., tablica B.4.1.4., dostupno na internetskim stranicama <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/2015/123> i <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bedez15.pdf>, pregledano 4. rujna 2019., str. 88060. do 88106.

Iznos kredita za kupnju nekretnine odobrenih pojedincima smanjio se od kraja 2010. barem do prosinca 2014.

Uz znatno i kontinuirano povećanje kreditnih raspona koji su početkom 2012. premašili vrhunac dosegnut 2008., kamatna stopa za potrošačke kredite 2010. i 2011. ponovno se povećala.

U 2012. započeo je silazni trend te stope kao odraz stabilizacije kreditnih raspona (iako na višim razinama nego što su bile u razdoblju prije 2012.) i pada EURIBOR-a.

Razmjena informacija u pogledu kreditnih raspona intenzivirala se u okviru znatnog pada EURIBOR-a od 2008. do 2010. i posljedičnog pada kamatnih stopa. Nakon tog pada EURIBOR-a došlo je do znatnog i općeg povećanja kreditnih raspona koje su primjenjivale predmetne banke, uz posljedično povećanje kamatne stope jer se tim povećanjem kreditnih raspona omogućilo ublažavanje pada EURIBOR-a.

Navedeni su subjekti od 2002. do 2013. razmjenjivali strateške informacije koje nisu bile javne bile su teško dostupne ili ih je bilo teško sistematizirati, razmjenjivale su se raščlanjeno i pojedinačno po poduzetniku, a odnosile su se na trenutačne ili buduće podatke te su se razmjenjivale redovito.

Razmijenjene informacije odnosile su se na namjere promjene strateškog ponašanja u bliskoj budućnosti ili važeće uvjete koje su navedeni subjekti mogli primijeniti u utvrđivanju svoje poslovne strategije.

Te su se informacije razlikovale od informacija koje su kreditne institucije pružale u skladu sa svojim obvezama obavješćivanja i transparentnosti u pogledu oglašavanja svojih financijskih proizvoda i usluga<sup>8</sup>, kao i u skladu sa svojim obvezama minimalnog obavješćivanja prilikom ugovaranja, sklapanja i tijekom trajanja ugovora o kreditu<sup>9</sup> te prilikom polaganja i tijekom trajanja depozita<sup>10</sup>.

Regulatorne obveze na snazi koje se odnose na odobravanje kredita za kupnju nekretnine, odnosno obveza podnošenja standardiziranog informativnog obrasca (SIS, koji je postao Europski standardizirani informativni obrazac, ESIS), uz detaljne informacije o uvjetima ugovora o kreditu (EKS, nominalna godišnja stopa i drugi troškovi kao što su provizije, osiguranja i naknade), dospijeću, iznosu obroka na temelju trenutačnog stanja i stanja s najvećim iznosom EURIBOR-a u

<sup>8</sup> Vidjeti mišljenje br. 10/2008 Portugalske središnje banke.

<sup>9</sup> Vidjeti mišljenje br. 10/2010 Portugalske središnje banke koje se odnosi na ugovore o kreditu za kupnju nekretnine i s time povezanim kreditima; mišljenje br. 16/2012 Portugalske središnje banke koje se odnosi na ugovore o kreditu koji su osigurani hipotekom ili bilo kojim drugim pravom na nekretnini; upute 12/2013 koje se odnose na ugovore o potrošačkom kreditu.

<sup>10</sup> Vidjeti mišljenje br. 4/2009 o jednostavnim depozitima i mišljenje br. 5/2009 o indeksiranim i dvostrukim depozitima.

posljednjih 20 godina, nisu usporedive ili podudarne s usporednom analizom različitih ponuda konkurentskih banaka koje su navedene institucije razmjenjivale.

Područje djelatnosti navedenih institucija obuhvaća cijelo državno područje i može biti prepreka ulasku na tržište novih poduzetnika sa sjedištem u drugim državama članicama, osobito kad je riječ o tržištu bankovnih usluga stanovništvu.

Tužitelji su međusobno razmjenjivali poslovne informacije u zatvorenom krugu tako da su novi sudionici, isključeni iz tog kruga, bili u nepovoljnijem položaju što se tiče razmjene informacija.

Razmjena informacija odnosila se na kupce rezidente i nerezidente.

Razmjena informacija pridonijela je izoliranju nacionalnog tržišta, jačanju nacionalnih prepreka i onemogućavanju gospodarskog proboja.

### **Dvojaki/povoljni učinci na tržišno natjecanje**

U dokumentima predmetne tužbe neograničene nadležnosti i u okviru s njome povezane rasprave na kojoj su saslušane stranke i na kojoj je donesena presuda, **nije dokazana niti utvrđena činjenica** i. da je sporazum omogućio dobitke od učinkovitosti (uzročna veza), ii. da su ti navodni dobitci od učinkovitosti isplaćeni u korist potrošača, iii. da su ograničenja tržišnog natjecanja bila neophodna.

Nije dokazano niti utvrđeno postojanje dobitaka od učinkovitosti koji bi mogli dovesti do općeg pozitivnog učinka za potrošače koji bi se odrazio u smanjenju cijena, većoj kvaliteti ili raznolikosti ponude ili povećanju inovacija.

Razmjena informacija odnosila se na poslovne podatke, nije bila riječ o praksi *benchmarking* kojom se nastoje utvrditi troškovi proizvodnje koji, ako se mogu izbjeći, mogu pridonijeti smanjenju cijena ponuđenih kupcu.

Sadržajem konkretno razmijenjenih informacija nije se mogao predvidjeti ili riješiti problem *nepovoljnog odabira* jer se nije odnosio na pojedinačni profil rizika kupaca (navike u poslovanju s bankama, imovinsko stanje, neispunjenje obveze vraćanja zajma), nego na kreditne raspone i količinu odobrenih kredita bez njihova raščlanjivanja ili povezivanja s pojedinačnim kupcima.

Kad je riječ o transparentnosti, nije utvrđen nijedan povoljan učinak te razmjene na tržišno natjecanje koji bi se odnosio na potrošače.

## **2. Primjenjive zakonske odredbe**

Članak 101. UFEU-a (bivši članak 81. UEZ-a)

Članak 9. Zakona o tržišnom natjecanju (članak 4. Zakona br. 18/2003)



### 3. **Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku**

U ovom je postupku sporna pravna kvalifikacija činjenica kao ograničenja tržišnog natjecanja s obzirom na cilj.

Tužitelji osporavaju tu kvalifikaciju. Smatraju da razmjena informacija nije dovoljno štetna da bi se ograničilo tržišno natjecanje.

Priroda (osjetljivih i strateških) razmijenjenih informacija, trajanje razmjene (od 2002. do 2013.), relativna koncentracija tržišta (šest banaka čini više od 80 % udjela) i relevantnost razmijenjenih komercijalnih varijabli (**trenutačan i budući iznos i količina proizvoda**) upućuju na to da je razmjena pridonijela smanjenju poslovnog pritiska i nesigurnosti povezane sa strateškim ponašanjem konkurenata, što je dovelo do neslužbenog usklađivanja kojim se ograničava tržišno natjecanje.

Međutim, uzimajući u obzir da, s obzirom na sudsku praksu Suda razmotrenu u pogledu pojma ograničenja tržišnog natjecanja *s obzirom na cilj i posljedicu*, ne postoji *presedan* koji bi se odnosio na razmjenu pojedinačnih informacija i da ona izravnu ne može pomoći u predmetnoj situaciji (neslužbeno usklađivanje bankovnih institucija koje razmjenom informacija ostvaruju praktičnu suradnju), predmetni je zahtjev relevantan<sup>11</sup>.

Tužitelji traže upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku od početka sudske faze, ali se, kako taj zahtjev ne bi bio bespredmetan, pokazalo nužnim da se započne s postupkom i da se, među ostalim, utvrde činjenice koje su dokazane i koje to nisu, s obzirom na to da se, što se tiče potonjih činjenica, to u velikom dijelu odnosi na dvojake ili povoljne učinke na tržišno natjecanje koji su posljedica razmjene, ali nisu dokazani.

### 4. **Zahtjev za ubrzani postupak (članak 105.): opasnost od zastare**

Postupak zbog upravnog prekršaja na kojem se temelji ovaj zahtjev za prethodnu odluku smatrao se 8. travnja 2022. hitnim zbog neposredne opasnosti od zastare.

U skladu s preliminarnom ocjenom isteka roka zastare, za činjenice o kojima je riječ u ovom slučaju zastara će nastupiti **30. ožujka 2023.**, ne dovodeći u pitanje razloge za suspenziju i prekid, koje treba ocijeniti *in concreto*.

Osim ovog zahtjeva za prethodnu odluku, valja uzeti u obzir faze postupka: presudu Tribunala da Concorrência, Regulação e Supervisão (Sud za tržišno natjecanje, regulaciju i nadzor) (prvostupanjski sud) uz primjenu prava na činjenice; žalbu podnesenu Tribunalu da Relação de Lisboa (Žalbeni sud u

<sup>11</sup> Vidjeti presude od 2. travnja 2020., Budapest Bank i dr., C- 228/18, EU:C:2020:265; od 11. rujna 2014., CB/Komisija, C- 67/13 P, EU:C:2014:2204; od 4. lipnja 2009., T-Mobile Netherlands i dr., C- 8/08, EU:C:2009:343 i od 2. veljače 2022., Scania i dr./Komisija, T- 799/17, EU:T:2022:48.

Lisabonu, Portugal) (drugostupanjski sud); žalbu podnesenu Tribunalu Constitucional (Ustavni sud, Portugal).

Iako se smatra da je ovo upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku, koje podrazumijeva prekid postupka, razlog za suspenziju roka zastare koji teče (na temelju članka 27.A stavka 1. točke (a) RGCO-a), rok zastare se već u ovoj fazi osporava u postupku i očito je da će stranke smatrati da ovo upućivanje nije razlog za suspenziju roka zastare koji teče, što će dovesti do drugih spornih pitanja na koja će sud koji upućuje zahtjev ili viši sudovi morati odgovoriti.

S druge strane, činjenice su nastale između 2002. i 2013. tako da **razlozi za opću i specijalnu prevenciju idu u korist nužnosti da se brzo donese rješenje u ovom predmetu** (u postupku je provedena ocjena i donesena odluka u prvom stupnju od 6. listopada 2021. do 28. travnja 2022.). Usto, čini se da ograničenost prethodnih pitanja koja se pojašnjavaju dinamikom rasprave na kojoj su saslušane stranke i na kojoj je donesena presuda, osobito s obzirom na činjenice koje su dokazane i one koje **nisu dokazane**, dodatno opravdava potrebu da se od Suda brzo dobije pojašnjenje.

## 5. Prethodna pitanja

- I. *Protivi li se članku 101. UFEU-a (bivši članak 81. UEZ-a) to da se kao ograničenje tržišnog natjecanja kvalificira opsežna mjesečna razmjena informacija među konkurentima u pogledu uvjeta koji se primjenjuju na transakcije (među ostalim, kreditni rasponi i trenutne i buduće varijable rizika), kao i u pogledu podataka o proizvodima (mjesečnih, pojedinačnih i raščlanjenih) u okviru ponude kredita za kupnju nekretnine, potrošačkih kredita i poslovnih kredita, koje su redovito i uzajamno razmjenjivane u sektoru bankovnih usluga stanovništvu, u okviru koncentriranog tržišta s preprekama ulasku na njega, čime se posljedično umjetno povećala transparentnost i smanjila nesigurnost povezana sa strateškim ponašanjem konkurenata?*
- II. *U slučaju potvrdnog odgovora, protivi li se članku 101. UFEU-a takva kvalifikacija ako nije utvrđen niti se može utvrditi ijedan dobitak od učinkovitosti i ijedan dvojaki ili povoljni učinak na tržišno natjecanje koji je posljedica te razmjene informacija?*

[omissis: formalnosti]

[omissis: ponavljanje zahtjeva za ubrzani postupak i njegova obrazloženja]

[omissis: potpis]