

**Predmet C-25/21**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

15. siječnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Juzgado de lo Mercantil de Madrid n.º 2 (Trgovački sud br. 2 u Madridu, Španjolska)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

30. studenoga 2020.

**Tužitelji:**

ZA

AZ

BX

CV

DU

ET

**Tuženik:**

Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S. A.

---

**Predmet glavnog postupka**

Tužba za proglašenje ništavosti, na temelju članka 101. stavka 2. UFEU-a, sporazuma o isključivoj opskrbi gorivom benzinske postaje u vlasništvu tužiteljâ, koji se sastoji od nekoliko povezanih ugovora, zbog povrede članka 101. stavka 1. UFEU-a, i za naknadu nanesene štete.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

„Zahtjev za tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Tržišno natjecanje – Članak 101 stavci 1. i 2. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 1/2003 – Članak 2. – Tužba za naknadu štete – Tužba za proglašenje ništavosti – Dokazna sredstva – Teret dokazivanja – Nacionalna sudska praksa prema kojoj se povreda pravomoćnih odluka nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje u tužbama za proglašenje ništavosti ne smatra nepobitnim dokazom”

## **Prethodna pitanja**

1. Ako tužitelj dokaže da je njegov odnos iz ugovora o isključivoj opskrbi i korištenju zaštićenog imena (u sustavu komisijske prodaje ili izravne prodaje po referentnoj cijeni odnosno preprodajnoj cijeni s popustom) s društvom REPSOL obuhvaćen teritorijalnim i vremenskim područjem koje je analiziralo nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje, **treba li smatrati da je na ugovorni odnos utjecala odluka Tribunala de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja, Španjolska) od 11. srpnja 2001. (predmet 490/00 REPSOL) i/ili odluka Comisión Nacional de la Competencia (Državno vijeće za tržišno natjecanje, Španjolska; u daljnjem tekstu: CNC) od 30. srpnja 2009. (predmet 652/07 REPSOL/CEPSA/BP), s obzirom na to da su na temelju tih odluka ispunjeni zahtjevi iz članka 2. Uredbe (EZ) br. 1/2003 u pogledu tereta dokazivanja povrede?**
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i da se u predmetnom slučaju utvrdi da na ugovorni odnos utječe odluka Tribunala de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) od 11. srpnja 2001. (predmet 490/00 REPSOL) i/ili odluka Državnog vijeća za tržišno natjecanje od 30. srpnja 2009. (predmet 652/07 REPSOL/CEPSA/BP), **treba li neizbježna posljedica biti proglašenje ništavosti sporazuma u skladu s člankom 101. stavkom 2. UFEU-a?**

## **Navedene odredbe prava Unije**

Članak 101. stavci 1. i 2. UFEU-a

Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, konkretno uvodne izjave 5. i 22. i članak 2.

Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, konkretno uvodne izjave 3., 4., 11., 14. i 34. i implicitno članak 9.

## Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 1. stavak 1. Leya 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (Zakon 16/1989 o zaštiti tržišnog natjecanja od 17. srpnja; u daljnjem tekstu: LDC iz 1989.)

Članak 75. stavak 1. Leya 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (Zakon 15/2007 o zaštiti tržišnog natjecanja od 3. srpnja; u daljnjem tekstu: LDC iz 2007.) (vjerojatno njegova verzija iz 2017.)

## Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

### *Uvodna napomena*

- 1 Sud koji je uputio zahtjev podnio je 2019. zahtjev za prethodnu odluku u okviru istog glavnog postupka. Rješenjem Suda od 28. listopada 2020. u predmetu Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-716/19, neobjavljeno, EU:C:2020:870) taj je zahtjev odbijen jer u biti nisu bili ispunjeni zahtjevi iz članka 94. Poslovnika suda. Ovim se zahtjevom za prethodnu odluku nastoje ispuniti ti zahtjevi.

### *Liberalizacija naftnog sektora*

- 2 U Španjolskoj je 1927. stvoren Monopolio de Petróleos del Estado (državni naftni monopol) kojim je upravljalo društvo Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A. (CAMPSA).
- 3 U okviru tog monopola, 1970. uveden je sustav državnih koncesija za maloprodaju naftnih proizvoda na benzinskim postajama, kojim je također upravljala CAMPSA.
- 4 Budući da je bio predviđen ulazak Španjolske u Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i liberalizacija naftnog sektora, 1984. nacionalnim poduzetnicima koji se bave rafiniranjem nafte (među kojima i tuženiku, društvu REPSOL) dopušten je pristup dioničkom kapitalu društva CAMPSA. Tako su se poduzetnici koji se bave rafiniranjem nafte našli u povlaštenom položaju i preduhitrili liberalizaciju tržišta na način da su među tadašnjim koncesionarima benzinskih postaja promicali potpisivanje dokumenata o pristupu svojim odnosnim mrežama.
- 5 Poslovna imovina društva CAMPSA je 1991., uz odobrenje Europske komisije, podijeljena nekoliko društava kćeri poduzetnika koji se bave rafiniranjem nafte, koja su subrogacijom preuzela prava i obveze društva CAMPSA proizašle iz ugovora koje je to društvo sklopilo s vlasnicima benzinskih postaja.
- 6 Postupak liberalizacije dostigao je svoj vrhunac 1993. ukidanjem državnog monopola i potpunom liberalizacijom djelatnosti sektora. Ukidanje monopola značilo je za koncesionare prestanak prava i obveza iz koncesija.

*Sporni ugovori*

- 7 Tijekom i nakon navedenog postupka liberalizacije, osoba KN je s tuženikom, društvom REPSOL, potpisala četiri ugovora (1987., 1996, 1997. i 2001.) o isključivoj opskrbi gorivom benzinske postaje u Galiciji čiji je vlasnik bila osoba KN. Tužitelji, nasljednici osobe KN, naknadno su potpisali dva slična ugovora s društvom REPSOL (2006. i 2009., taj zadnji ugovor na razdoblje od pet godina).
- 8 Iako su prva [tri] ugovora kvalificirana kao ugovori o preprodaji ili izravnoj prodaji (s obzirom na to da je nakon isporuke proizvod postao vlasništvo osobe KN koja je preuzela rizik za isporučene proizvode), u njima je utvrđeno da će vlasnik benzinske postaje primati naknadu u obliku provizije. Konkretno, u drugom ugovoru društvo REPSOL obvezalo se imati „preporučenu” maloprodajnu cijenu koja se podudara s preporučenom maloprodajnom cijenom za benzinske postaje istih značajki u istom geografskom području. Cijena koju je osoba KN trebala platiti društvu REPSOL za proizvod bila je rezultat primjene popusta na „preporučenu” maloprodajnu cijenu. Konačno, prvim ugovorima koje su sklopile stranke ugovorni ekonomski režim pretvorio se iz režima preprodaje u režim komisijske prodaje, pri čemu to nije utjecalo na vlasnikovu naknadu.
- 9 U trima sljedećim ugovorima, koji su već nosili naziv „o komisiji”, ekonomski režim sastojao se samo u „prividnoj” komisiji jer je komisionar preuzeo rizik za proizvode i morao je unaprijed platiti iznos naručenih proizvoda (maloprodajnu cijenu koju je odredilo društvo REPSOL, umanjenu za proviziju za sve isporučene litre), neovisno o trenutku njihove stvarne prodaje potrošaču. Osim toga, s obzirom na to da je komisionar bio vlasnik instalacija, on je snosio troškove njihova održavanja i zamjene. U svim je ugovorima komisionaru formalno bila priznata ovlast primjene popusta na teret njegove provizije, ali iznos koji je trebalo platiti društvu REPSOL za njegove proizvode izračunavao se oduzimanjem provizije od maloprodajne cijene koju je odredilo društvo REPSOL.

*Upravni i sudski postupci u području tržišnog natjecanja*

- 10 Potpisivanje ugovora s benzinskim postajama nakon liberalizacije sektora dovelo je do različitih postupaka. U travnju 1999. Servicio de Defensa de la Competencia (Služba za zaštitu tržišnog natjecanja, Španjolska (SDC)) primio je dopis jedne andaluzijske udruge vlasnika benzinskih postaja kojim je ta udruga prijavila društva REPSOL i CEPESA (drugi poduzetnik koji se bavi rafiniranjem nafte) zbog povrede nacionalnih propisa i propisa Zajednice o zaštiti tržišnog natjecanja. Što se tiče društva REPSOL, ta je prijava riješena odlukom Tribunala de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) od 11. srpnja 2001. (predmet 490/00 REPSOL).
- 11 U toj je odluci Tribunal de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) utvrdio da je društvo REPSOL provodilo praksu zabranjenu člankom 1. stavkom 1. LDC-a iz 1989. time što je distributerima koji su u odnosu na njega prividno djelovali kao komisionari ili zastupnici odredilo maloprodajnu

cijenu goriva te je pozvao društvo REPSOL da prestane određivati cijene u odnosima s benzinskim postajama s kojima je bio vezan ugovorima sličnih obilježja.

- 12 Društvo REPSOL je protiv te odluke podnijelo tužbu Audienciji Nacional (Visoki nacionalni sud, Španjolska) (tužba br. 866/01), koja ju je odbila 11. srpnja 2007. Društvo REPSOL podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku Tribunalu Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) (žalba br. 6188/2007) koji je također donio odbijajuću presudu 17. studenoga 2010.
- 13 Usporedno s pravnim sredstvima, društvo REPSOL poslalo je u studenome 2001. svim „prividnim” komisionarima unutar svoje mreže, uključujući tužitelje, priopćenje u kojem je izrazilo svoju namjeru izvršenja naloga iz odluke Tribunal de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) iz 2001. te je formalno priznalo distributerima-komisionarima unutar svoje mreže ovlast primjene popusta na teret njihove provizije. Tribunal de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) je u odluci iz 2006. smatrao da su nalozi sadržani u njegovoj odluci iz 2001. ispunjeni slanjem navedenog priopćenja, ali je napomenuo da SDC provodi istragu kako bi provjerio jesu li promjene koje je najavilo društvo REPSOL doista provedene. Tijekom te istrage potvrđeno je da je tužitelj nastavio s povredom nacionalnih pravila i pravila Zajednice o zaštiti tržišnog natjecanja.
- 14 Posljedično, Državno vijeće za tržišno natjecanje (CNC) (sada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Državno vijeće za tržišta i tržišno natjecanje, Španjolska; CNMC)), odlukom od 30. srpnja 2009. kaznio je REPSOL, jednako kao i društva CEPSA i BP OIL ESPAÑA (nad kojima se također provodila istraga), novčanom kaznom jer je „neizravno odredio maloprodajnu cijenu samostalnim poduzetnicima koji posluju pod njegovim znakom, ograničavajući time slobodno tržišno natjecanje između benzinskih postaja unutar njegove mreže kao i između ostalih benzinskih postaja” te mu je naložio da prestane sa spornom praksom.
- 15 Odluka CNC-a od 30. srpnja 2009. potvrđena je sudskim putem pa je stoga pravomoćna.
- 16 U postupku naknadnog nadzora, CNMC je donio tri odluke (od 20. prosinca 2013., koja je postala pravomoćna nakon što ju je u veljači 2020. potvrdila Sala Tercera del Tribunal Supremo (Treće vijeće Vrhovnog suda); od 27. srpnja 2017. i od 12. lipnja 2020.). Iz tih odluka proizlazi da je društvo REPSOL nastavilo s nezakonitom praksom više od deset godina.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 17 Tužitelji su podnijeli tužbu za proglašenje ništavosti povezanih ugovora koje su sklopile stranke, uključujući zahtjev za naknadu štete koju im je nanijelo društvo REPSOL time što je izravno ili neizravno odredilo maloprodajnu cijenu goriva

isključivo isporučenog benzinskoj postaji čiji su tužitelji vlasnici, odnosno zbog povrede članka 101. stavka 1. UFEU-a. Kao dokaz nezakonite prakse dostavljaju pravomoćne odluke nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje (odluka Tribunala de Defensa de la Competencia (Sud za zaštitu tržišnog natjecanja) iz 2001. i odluka CNC-a iz 2009.; u daljnjem tekstu zajedno: predmetne odluke).

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 18 Riječ je o utvrđivanju dokazne snage koja se Uredbom br. 1/2003 dodjeljuje činjenicama koje su proglašene dokazanima pravomoćnom odlukom nacionalnog tijela države članice Europske unije nadležnog za tržišno natjecanje u okviru postupka u skladu s člankom 101. UFEU-a.
- 19 Kao što je to navedeno, za potrebe proglašenja ništavosti ugovora koje su potpisali s društvom REPSOL, tužitelji kao dokaz nezakonitog postupanja tog društva podnose predmetne odluke koje su potvrđene sudskim putem i koje su pravomoćne. Naime, te su odluke donesene u okviru upravnog postupka u kojem nisu analizirani konkretni ugovori tužitelja.
- 20 U skladu s člankom 2. („Teret dokaza”) Uredbe br. 1/2003., u svakom postupku na nacionalnoj razini države članice ili onom na razini Zajednice koji se odnosi na primjenu članka 101. UFEU-a, teret dokazivanja za povredu stavka 1. navedenog članka 101. UFEU-a je na stranci ili tijelu koje prijavljuje povredu. Ista je ideja navedena u uvodnoj izjavi 5. te uredbe.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je na temelju Uredbe br. 1/2003 jasno da je teret dokazivanja o nezakonitoj praksi u području tržišnog natjecanja na tužitelju. Međutim, postavlja pitanje je li moguće ispuniti tu obvezu dokazivanja ako se utvrdi da je predmetni ugovorni odnos obuhvaćen subjektivnim područjem primjene pravomoćnih odluka nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.
- 22 U tom pogledu navodi da Sección 28<sup>a</sup> de la Audiencia Provincial de Madrid (Odjel br. 28 Provincijskog suda u Madridu, Španjolska) u presudi br. 381/2020 od 17. srpnja 2020., koju je donijela povodom žalbe u postupku sličnom ovome, ne daje nikakvu dokaznu snagu odlukama nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje. U navedenoj presudi Audiencia Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) ističe da je na tužitelju da dokaže postojanje i okolnosti sklopljenih sporazuma ili izravnih odnosno neizravnih mjera pritiska koje je tužena naftna kompanija navodno provela protiv tužitelja. Audiencia Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) smatra da, kada se u okviru građanskog postupka nastoji postići proglašenje ništavosti pojedinačnog ugovornog odnosa, nije dovoljno izvesti opće zaključke o funkcioniranju poslovne mreže koji se mogu izdvojiti iz upravnog spisa, nego valja provesti pojedinačnu analizu ugovornog odnosa koji je predmet spora i dokazati da je upravo tužitelj, vlasnik benzinske postaje, a ne drugi subjekt bio žrtva prakse određivanja cijena. Audiencia Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) smatra da nema razloga da upravna postupanja CNC-a, čak i ako su ih naknadno potvrdili upravni sudovi,

uzrokuju automatsku ništavost prema građanskom pravu apsolutno svih ugovora o isključivom korištenju zaštićenog imena koje su sklopile naftne kompanije, na koje se primjenjuju navedena postupanja. Prema mišljenju Audiencije Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu), u suprotnom bi bilo apsurdno smatrati da upravne odluke — kao na primjer predmetne odluke — mogu neizbježno dovesti do ništavosti tisuća ugovora o opskrbi koje su sklopile različite naftne kompanije, zanemarujući pritom konkretan odnos koji proizlazi iz svakog ugovora. Audiencia Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) naposljetku ističe da se u građanskopravnim sporovima, poput onog koji se vodi pred njim, podnose tužbe za proglašenje ništavosti (*stand alone*), a ne tužbe za naknadnu štetu zbog povrede pravila Zajednice o zaštiti tržišnog natjecanja (*follow on*), u kojima je riječ samo o naknadi štete oštećeniku zbog povrede koju su već utvrdila tijela nadležna za nadzor slobodnog tržišnog natjecanja.

- 23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, prema mišljenju Audiencije Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu), nije dovoljno da se dokaže da je predmetna benzinska postaja obuhvaćena subjektivnim područjem primjene odluke nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje, nego se pred građanskim sudom moraju u svakom slučaju podnijeti dokazi koji su prikupljeni tijekom istrage u konkretnom upravnom predmetu. Stoga, unatoč njihovoj sudskoj potvrdi, odluke nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje ne predstavljaju za građanski sud čak ni naznaku nezakonite prakse, neovisno o tome što je u predmetima koji su zaključeni predmetnim odlukama utvrđena nezakonita praksa u odnosu na sve prividne „komisionare”, odnosno benzinske postaje koje posluju u mreži društva REPSOL pod njegovim zaštićenim imenom.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se čini da je ta problematika riješena u pogledu postupaka za naknadu štete jer na temelju Direktive 2014/104, kako je prenesena u članak 75. stavak 1. LDC-a iz 2007., „kršenje prava tržišnog natjecanja koje je pravomoćnom odlukom utvrdilo španjolsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje ili španjolski žalbeni sud smatra se nepobitno dokazanim za potrebe postupka za naknadu štete pokrenutog pred španjolskim sudovima”.
- 25 Iako sud koji je uputio zahtjev priznaje da u ovom postupku nije riječ o pukoj tužbi za naknadu štete, nego proglašenju ništavosti ugovorâ u skladu s člankom 101. stavkom 2. UFEU-a, smatra da osporavanje dokazne snage pravomoćnih odluka nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje ima dvostruku posljedicu: održavanje na snazi ugovora kojima se povređuje članak 101. UFEU-a i izostanak naknade štete oštećeniku zbog zabranjene prakse, uz posljedično stjecanje bez osnove počinitelja povrede.
- 26 Stoga dvoji u pogledu toga je li strogost Audiencije Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) u pogledu dokaza u okviru tužbi za proglašenje ništavosti u skladu s pravom Unije. Ne osporava da treba ispuniti zahtjev koji se odnosi na teret dokazivanja predviđen člankom 2. Uredbe br. 1/2003, nego postavlja pitanje može li se navedeni zahtjev smatrati ispunjenim ako se dokaže da predmetni ugovor odgovara sankcioniranim praksama i tipologiji analiziranih

ugovora (isključiva opskrba i korištenje zaštićenog imena) jednog od sankcioniranih poduzetnika (REPSOL) tijekom razdoblja koje je analizirano u odlukama (od 1999. do 2019.) i na području na kojem je došlo do povrede (Španjolska). Strogo tumačenje navedene odredbe dovelo bi do neke vrste nemogućeg tereta dokazivanja.

- 27 Sud koji je uputio zahtjev podsjeća na izravni učinak članka 101. UFEU-a i zagovara primjenu načelâ djelotvornosti i ekvivalentnosti, kako su navedena u uvodnim izjavama Direktive 2014/104, i na tužbe za proglašenje ništavosti.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev naposljetku navodi da on nije sud najvišeg stupnja, ali da to u praksi može biti Audiencia Provincial de Madrid (Provincijski sud u Madridu) koji će preispitati njegovu presudu u drugom stupnju, uzimajući u obzir izvanrednu prirodu žalbe u kasacijskom postupku i naknadne nedopuštenosti o kojima odlučuje Sala Primera del Tribunal Supremo (Prvo vijeće Vrhovnog suda) u okviru preispitivanja presuda povodom žalbe koje se odnose na određivanje maloprodajne cijene i vrijednost koju u španjolskom pravu moraju imati odluke nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje.