

Asia C-25/21

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

15.1.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Juzgado de lo Mercantil de Madrid n.º 2 (Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

30.11.2020

Kantajat:

ZA

AZ

BX

CV

DU

ET

Vastaaja:

Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S. A.

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Vaatus, jonka mukaan sopimusvelvoite, jonka mukaisesti kantajien omistuksessa olevalle huoltoasemalle toimitetaan yksinoikeudella lämmitys- ja moottoripolttoaineita ja joka sisältyy useisiin perättäisiin sopimuksiin, pitää todeta SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastaisena mitättömäksi SEUT 101 artiklan 2 kohdan nojalla ja aiheutuneet vahingot on korvattava.

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeusperusta

Tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artikla – Kilpailu – SEUT 101 artiklan 1 ja 2 kohta – Asetus N:o 1/2003 – 2 artikla – Vahingonkorvauskanne – Mitättömyyskanne – Näyttökeinot – Todistustaakka – Kansallinen oikeuskäytäntö, jonka mukaan mitättömyyskanteiden yhteydessä kansallisen kilpailuviranomaisten lopullisia päätöksiä ei pidetä kumoamattomana näyttönä kilpailusääntöjen rikkomisesta

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Jos kantaja osoittaa, että hänen yksinoikeuden sisältävä toimitus- ja merkkihuoltamosopimussuhteensa (komissiojärjestelmässä tai lopullista kauppaa koskevassa järjestelmässä, johon kuuluu alennus ohjevähittäishinnasta) REPSOLin kanssa kuului kansallisten kilpailuviranomaisten tutkimaan alueelliseen ja ajalliseen asiayhteyteen, **onko katsottava, että sopimussuhde kuuluu 11.7.2001 tehdyn Tribunal de Defensa de la Competencian (kilpailuneuvosto) päätöksen (asia 490/00 REPSOL) ja/tai 30.7.2009 tehdyn Comisión Nacional de la Competencian (kilpailukomissio) päätöksen (asia 652/07 REPSOL/CEPSA/BP) soveltamisalaan, jolloin asetuksen N:o 1/2003 2 artiklan edellytykset täyttyvät näiden päätösten perusteella kilpailusääntöjen rikkomista koskevan todistustaakan osalta?**
- 2) Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja tässä konkreettisessa tapauksessa osoitetaan, että sopimussuhde kuuluu 11.7.2001 tehdyn Tribunal de Defensa de la Competencian päätöksen (asia 490/00 REPSOL) ja/tai 30.7.2009 tehdyn Comisión Nacional de la Competencian päätöksen (asia 652/07 REPSOL/CEPSA/BP) soveltamisalaan, **onko tästä välttämättä seurattava, että sopimus todetaan mitättömäksi SEUT 101 artiklan 2 kohdan nojalla?**

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 101 artiklan 1 ja 2 kohta

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003: erityisesti johdanto-osan 5 ja 22 perustelukappale ja 2 artikla

Tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin, 26.11.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU: erityisesti johdanto-osan 3, 4, 11, 14 ja 34 perustelukappale ja implisiittisesti 9 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Kilpailun suojelusta 17.7.1989 annettu laki 16/1989 (Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, jäljempänä vuoden 1989 LDC): 1 §:n 1 momentti

Kilpailun suojelusta 3.7.2007 annettu laki 15/2007 (Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (todennäköisesti vuodelta 2017 peräisin oleva versio); jäljempänä vuoden 2007 LDC): 75 §:n 1 momentti

Lyhyt esitys tosiseikoista ja pääasian oikeudenkäynnistä

Alustava huomautus

- 1 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyynnön saman pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä vuonna 2019. Tämä pyyntö jätettiin tutkimatta unionin tuomioistuimen 28.10.2020 antamalla määräyksellä Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-716/19, ei julkaistu, EU:C:2020:870), koska lähinnä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan mukaiset edellytykset eivät täyttyneet. Tällä ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään täyttämään nämä edellytykset.

Öljyalan vapauttaminen

- 2 Valtion öljymonopoli, jonka hallinto annettiin Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A. (CAMPESA) -nimisen osakeyhtiön hoidettavaksi, perustettiin vuonna 1927 Espanjassa.
- 3 Tämän monopolin piirissä otettiin vuonna 1970 käyttöön valtion toimilupajärjestelmä, joka koski öljytuotteiden vähittäismyyntiä huoltoasemien välityksellä ja jota CAMPESA niin ikään hallinnoi.
- 4 Valmisteltaessa Espanjan liittymistä Euroopan talousyhteisöön (ETY) ja öljyalan vapauttamista vuonna 1984 sallittiin kansallisten jalostamojen (mukaan lukien vastaajana oleva REPSOL) liittyminen CAMPESAn osakkaaksi. Tällä tavoin jalostamot saivat etuoikeutetun aseman ja alkoivat ennakoida markkinoiden vapauttamista esittämällä tuolloin toimiluvan haltijoina olleille huoltoasemille, että nämä allekirjoittaisivat asiakirjat, joilla ne liittyisivät niiden verkostoihin.
- 5 CAMPESAn liiketoiminta erotettiin vuonna 1991 Euroopan komission suostumuksella jalostamojen eri tytäryhtiöille, jotka ottivat itselleen CAMPESAn oikeudet ja velvoitteet, jotka perustuivat tämän huoltoasemien omistajien kanssa tekemiin sopimuksiin.
- 6 Vapauttamisprosessi kulminoitui vuonna 1993: valtionmonopoli lakkautettiin, ja alan toiminnot vapautettiin kokonaan. Monopolin lakkauttaminen merkitsi toimiluvan saajille toimilupiin perustuvien oikeuksien ja velvoitteiden sammumista.

Riidanalaiset sopimukset

- 7 Edellä mainitun vapauttamisprosessin kuluessa ja sen päätyttyä KN allekirjoitti (vuosina 1987, 1996, 1997 ja 2001) vastaajan eli REPSOLin kanssa neljä yksinoikeuden sisältävää sopimusta lämmitys- ja moottoripolttoaineiden toimittamisesta huoltoasemalle, jonka KN omisti Galiciassa. Myöhemmin kantajat, jotka ovat KN:n perillisiä, tekivät vastaavia sopimuksia REPSOLin kanssa (vuosina 2006 ja 2009, viimeksi mainittu viideksi vuodeksi).
- 8 Vaikka [kolmea] ensimmäistä sopimusta pidettiin jälleenmyyntisopimuksina tai lopullista kauppaa koskevinä sopimuksina (koska sen jälkeen kun tuote oli luovutettu, se oli KN:n omaisuutta, ja tämä kantoi riskin toimitetuista tuotteista), niissä vahvistettiin, että huoltoaseman omistaja saisi palkkion provisiona. REPSOL sitoutui erityisesti toisessa sopimuksessa ilmoittamaan ”suositellun” kuluttajahinnan (jäljempänä kuluttajahinta), joka oli sama kuin kuluttajahinta, jota suositeltiin samanlaisille huoltoasemille samalla maantieteellisellä alueella. Hinta, joka KN:n oli maksettava tuotteesta REPSOLille, saatiin soveltamalla alennusta ”suositeltuun” kuluttajahintaan. Kaiken kaikkiaan ensimmäisessä sopimuksessa, joka allekirjoitettiin sopimuspuolten välillä, muutettiin jälleenmyyntisopimuksen taloudellinen järjestely komissiokaupaksi ilman muita muutoksia kuin omistajan palkkioon liittyvä muutos.
- 9 Kolmessa seuraavassa sopimuksessa, joita nimitettiin jo ”komissiosopimuksiksi”, taloudellinen järjestely oli ainoastaan ”oletettu” komissiojärjestely, koska komissionsaaja otti tuoteriskin ja sen piti maksaa tilattujen tuotteiden hinta (REPSOLin vahvistama kuluttajahinta miinus provisio kaikista toimitetuista litroista) etukäteen, riippumatta ajankohdasta, jona se tosiasiallisesti myytiin kuluttajalle. Koska komissionsaaja oli huoltoasemien omistaja, niiden ylläpito ja uusiminen oli sen vastuulla. Kaikissa sopimuksissa tunnustettiin muodollisesti komissionsaajan toimivalta antaa alennuksia omasta provisiostaan, mutta hinta, joka tuotteista piti maksaa REPSOLille, laskettiin siten, että REPSOLin vahvistamasta kuluttajahinnasta maksettava provisio pysyi ennallaan.

Kilpailua koskevat hallinnolliset menettelyt ja oikeudenkäynnit

- 10 Sopimusten allekirjoittaminen huoltoasemien kanssa alan vapauttamisen jälkeen johti useisiin oikeudenkäynteihin. Servicio de Defensa de la Competencialle (kilpailuasioista vastaava hallintoelin, jäljempänä SDC) esitettiin huhtikuussa 1999 huoltoasemien omistajien andalusialaisen järjestön kirjelmä, jossa kanneltiin siitä, että REPSOL ja CEPESA (toinen jalostamo) olivat rikkoneet kansallista ja unionin kilpailulainsäädäntöä. REPSOLin osalta tämä kantelu ratkaistiin Tribunal de Defensa de la Competencian (kilpailuneuvosto, jäljempänä TDC) 11.7.2001 tekemällä päätöksellä (asia 490/00 REPSOL).
- 11 TDC totesi kyseisessä päätöksessä, että REPSOL oli syyllistynyt vuoden 1989 LDC:n 1 §:n 1 momentissa kiellettyyn menettelytapaan vahvistaessaan polttoaineiden kuluttajahinnan jälleenmyyjille, jotka toimivat sen kanssa oletetun

komissio- tai kauppaedustajajärjestelmän mukaisesti, ja kehotti REPSOLia lopettamaan hintojen vahvistamisen suhteissaan niiden huoltoasemien kanssa, joiden kanssa se oli tehnyt vastaavanlaisia sopimuksia.

- 12 REPSOL riitautti edellä mainitun päätöksen Audiencia Nacionalissa (valtakunnallinen ylioikeus) (kanne nro 866/01), joka hylkäsi kanteen 11.7.2007. REPSOL teki kassaatiovalituksen Tribunal Supremoon (valitus nro 6188/2007), joka niin ikään hylkäsi valituksen 17.11.2010.
- 13 Oikeudenkäyntien ollessa vireillä REPSOL lähetti marraskuussa 2001 ilmoituksen kaikille ”oletetuille” verkostonsa komissionsaajille, mukaan lukien kantajat, ja ilmoitti aikomuksestaan täyttää vuoden 2001 TDC:n päätöksen vaatimukset sekä myönsi muodollisesti verkostonsa jakelijoille/komissionsaajille valtuudet antaa alennuksia omasta provisiostaan. TDC totesi vuonna 2006 tekemällään päätöksellä, että kyseisen tiedoksiannon lähettämällä oli täytetty TDC:n 2001 tekemässä päätöksessä esitetyt vaatimukset, mutta varoitti, että SDC suorittaisi tutkimuksen tarkastaakseen, oliko REPSOLin ilmoittamat muutokset tosiasiallisesti tehty. Tässä tarkastuksessa vahvistettiin, että vastaaja ei edelleenkään täyttänyt kansallisia ja unionin kilpailusääntöjä.
- 14 Tämän seurauksena Comisión Nacional de Competencia (Espanjan kilpailukomissio, jäljempänä CNC) (nykyään Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Espanjan markkina- ja kilpailukomissio, jäljempänä CNMC) määräsi 30.7.2009 tekemällään päätöksellä sakon REPSOLille sekä samalla myös CEPSAlle ja BP OIL ESPAÑAlle (jotka niin ikään tarkastettiin) sillä perusteella, että ”ne olivat vahvistaneet epäsuorasti kuluttajahinnan itsenäisille yrittäjille, jotka toimivat sen yritystunnusten alla, ja rajoittaneet verkostonsa huoltoasemien välistä kilpailua sekä kilpailua muiden huoltoasemien kanssa”, ja määräsi ne lopettamaan kantelun kohteena olevat menettelytavat.
- 15 CNC:n 30.7.2009 tekemä päätös vahvistettiin tuomioistuimessa ja on siten lopullinen.
- 16 CNMC on tehnyt myöhemmässä valvonta-asiakirjakirjassa kolme päätöstä (20.12.2013 tehty päätös, joka on tullut lopulliseksi Tribunal Supremoon (ylin tuomioistuin) kolmannen jaoston pysytettyä sen helmikuussa 2020; 27.7.2017 ja 12.6.2020 tehdyt päätökset). Näistä päätöksistä ilmenee, että REPSOL on jatkanut lainvastaista menettelytapaa yli 10 vuoden ajan.

Pääasian asianosaisten keskeiset väitteet

- 17 Kantajat ovat nostaneet mitättömyyskanteen sopimuspuolten välisistä perättäisistä sopimuksista ja samalla hakeneet korvausta aiheutuneista vahingoista, koska REPSOL oli vahvistanut suoraan tai epäsuorasti sellaisten polttoaineiden tai moottoripolttoaineiden kuluttajahinnan, joita toimitettiin yksinoikeudella niiden omistamalle huoltoasemalle, eli rikkonut SEUT 101 artiklan 1 kohtaa. Ne esittivät todisteena sääntöjenvastaisesta menettelytavasta kansallisen kilpailuviranomaisen

lopullisia päätöksiä (TDC:n vuoden 2001 päätös ja CNC:n vuoden 2009 päätös; jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset).

Lyhyt yhteenveto ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista

- 18 On selvennettävä todistusarvoa, joka asetuksessa N:o 1/2003 annetaan tosiseikoille, jotka todetaan toteennäytetyiksi Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisen kilpailuviranomaisen lopullisella päätöksellä SEUT 101 artiklan soveltamista koskevan menettelyn yhteydessä.
- 19 Kuten edellä on esitetty, vaatiessaan REPSOLin kanssa tekemiensä sopimusten toteamista mitättömiksi kantajat esittävät todisteena sen lainvastaisesta menettelytavasta riidanalaiset päätökset, jotka on vahvistettu tuomioistuimessa ja ovat lopullisia. Nämä päätökset tehtiin kuitenkin hallinnollisessa menettelyssä, jossa ei tarkasteltu konkreettisesti kantajien sopimuksia.
- 20 Asetuksen N:o 1/2003 2 artiklassa (“Todistustaakka”) säädetään, että kaikissa SEUT 101 artiklan soveltamisenmenettelyissä kansallisella ja yhteisön tasolla SEUT 101 artiklan 1 kohdan määräysten rikkomista koskeva todistustaakka kuuluu osapuolelle tai viranomaiselle, joka väittää määräyksiä rikottavan. Sama ajatus ilmaistaan kyseisen asetuksen johdanto-osan 5 perustelukappaleessa.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että asetuksen N:o 1/2003 nojalla on selvää, että kilpailuvastaista menettelytapaa koskeva todistustaakka kuuluu kantajalle. Se tiedustelee kuitenkin, onko mahdollista, että tämä todisteluvollisuus täyttyy, jos osoitetaan, että kyseinen sopimussuhde kuuluu kansallisen kilpailuviranomaisen lopullisten päätösten henkilölliseen soveltamisalaan.
- 22 Tässä yhteydessä todetaan, että Madridin Audiencia Provincialin (maakunnallinen ylioikeus, jäljempänä AP Madrid) 28. jaosto ei anna tätä oikeudenkäyntiä vastaavassa oikeudenkäynnissä muutoksenhausta 17.7.2020 antamassaan tuomiossa nro 381/2020 todistusarvoa millekään kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksille. AP Madrid toteaa kyseisessä tuomiossa, että on kantajan tehtävänä osoittaa tehtyjen sopimusten tai sellaisten suorien tai epäsuorien painostustoimenpiteiden olemassaolo ja olosuhteet, joita vastaajana oleva öljy-yhtiö on voinut toteuttaa kantajaa vastaan. AP Madrid katsoo, että jos siviiliprosessissa vaaditaan toteamaan yksittäinen sopimussuhde mitättömäksi, ei riitä, että esitetään kaupallisen verkoston toiminnasta yleisiä päätelmiä, jotka voidaan johtaa hallinnollisesta asiakirja-aineistosta, vaan on tarkasteltava erikseen riidan kohteena olevaa sopimussuhdetta ja osoitettava, että nimenomaan kantajana oleva huoltoasema eikä jokin muu oikeussubjekti on joutunut hintojen vahvistamista koskevan menettelyn kohteeksi. AP Madrid arvioi, että CNC:n hallinnolliset menettelytavat, mukaan lukien menettelytavat, jotka maakunnalliset hallintotuomioistuimet ovat sittemmin hyväksyneet, eivät johda automaattisesti siihen, että kaikki yksinoikeuden sisältävät huoltamosopimukset, joita näiden toimenpiteiden piiriin kuuluvat öljyalan toimijat ovat tehneet, ovat mitättömiä. AP

Madrid katsoo päinvastoin, että olisi järjenvastaista katsoa, että hallinnolliset päätökset – esimerkiksi riidanalaiset päätökset – voisivat aiheuttaa väistämättä tuhansien eri öljy-yhtiöiden tekemien toimitussopimusten mitättömyyden, ja jättää huomiotta konkreettinen suhde, johon kukin sopimus perustuu. AP Madrid korostaa lopuksi, että sen käsiteltävänä olevan kaltaisissa siviilioikeudenkäynneissä nostetaan mitättömyyskanteita (*stand alone*) eikä vahingonkorvauskanteita siitä, että on jätetty noudattamatta unionin kilpailusääntöjä (*follow on*), joissa on kyseessä vain korvauksen suorittaminen vahinkoa kärsineelle sääntöjen rikkomisesta, jonka vapaata kilpailua valvovat elimet ovat jo todenneet.

- 23 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että AP Madridin mielestä ei riitä, että osoitetaan, että kyseinen huoltoasema kuuluu kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen henkilölliseen soveltamisalaan, vaan siviilituomioistuimessa on joka tapauksessa esitettävä todisteita siitä, että tietty hallinnollinen asiakirja-aineisto on tutkittu. Siten riippumatta siitä, että kansallisen kilpailuviranomaisen päätökset on vahvistettu tuomioistuimessa, ne eivät ole siviilituomioistuimen kannalta edes indisio sääntöjenvastaisesta käytännöstä, vaikka riidanalaisilla päätöksillä vahvistetuissa asiakirjoissa todetaan sääntöjenvastainen käytäntö näytetyksi toteen kaikkien asemien osalta, joiden oletetaan olevan REPSOLin verkoston ”komissionsaajia”.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin esittää, että tämä ongelma-alue näyttää ratkaistun vahingonkorvauskanteiden osalta, koska direktiivin 2014/104 nojalla, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön vuoden 2007 LDC:n 75 §:n 1 momentilla, ”kun kilpailuoikeuden rikkominen on todettu Espanjan kilpailuviranomaisen tai Espanjan tuomioistuimen lopullisella päätöksellä, tämä toteamus saa kumoamattoman todistusarvon Espanjan tuomioistuimessa nostetun vahingonkorvauskanteen yhteydessä”.
- 25 Vaikka ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuimen myöntää, että tässä oikeudenkäynnissä ei ajeta pelkkää vahingonkorvauskannetta vaan vaaditaan sopimusten toteamista mitättömiksi SEUT 101 artiklan 2 kohdan nojalla, se katsoo, että jos todetaan, että kansallisen kilpailuviranomaisen lopullisilla päätöksillä ei ole todistusarvoa, tästä seuraa kaksi asiaa: säilytetään sopimukset, joilla rikotaan SEUT 101 artiklaa, ja vahinkoa ei korvata kielletystä menettelytavasta vahinkoa kärsineelle, mistä seuraa, että sääntöjä rikkonut saa perusteetonta etua.
- 26 Näin ollen se on epävarma siitä, onko AP Madridin mitättömyyskanteissa soveltama tiukka todistelusääntö unionin oikeuden mukainen. Se ei kyseenalaista sitä, että olisi täytettävä edellytys, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 2 artiklassa vahvistettua todistustaakkaa, mutta pohtii, pitäisikö kyseisen edellytyksen katsoa täyttyneen, jos osoitetaan, että kyseinen sopimus vastaa menettelytapoja, joista on määrätty seuraamus, ja yhden seuraamuksen kohteena olleen yrityksen (REPSOL) sopimusten sopimustyyppiä (yksinoikeuden sisältävä toimitus ja merkkihuoltamosopimus) päätöksissä tarkasteltuna ajankohtana (vuodet 1999–

2019) ja maantieteellisellä alueella, jolla sääntöjä on rikottu (Espanja). Tämän säännöksen tiukka tulkinta aiheuttaisi ylivoimaisen todistusvastuun, jota olisi mahdotonta täyttää.

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa SEUT 101 artiklan välittömästä vaikutuksesta ja puoltaa tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden soveltamista, siten kuin ne on esitetty direktiivin 2014/104 johdanto-osan perustelukappaleissa, myös mitättömyyskanteisiin.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lopuksi, että se ei ole ylin tuomioistuin vaan AP Madrid, joka tutkii sen tuomion toisessa oikeusasteessa, mutta se voi kuitenkin käytännössä olla ylin tuomioistuin, kun otetaan huomioon kassaatiomenettelyn poikkeuksellisuus ja se, että Tribunal Supremon ensimmäinen jaosto on järjestelmällisesti jättänyt tutkimatta valitukset, joissa on vaadittu kuluttajahinnan vahvistamista koskevista valituksista annettujen tuomioiden muuttamista, ja arvo, joka kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksillä on Espanjan lainsäädännön mukaan oltava.