

**Cauza C-298/22**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

4 mai 2022

**Instanța de trimitere:**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Portugalia)

**Data deciziei de trimitere:**

3 mai 2022

**Reclamante:**

Banco BPN/BIC Português, SA

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA – sucursala din Portugalia

Banco Português de Investimento SA (BPI)

Banco Espírito Santo SA, în lichidare

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

**Pârâtă:**

Autoridade da Concorrência

---

**Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão [Tribunalul Concurenței,  
Reglementării și Supravegherii]  
Camera întâi – J1**

[OMISSIS: identificarea adreselor instanței naționale și a Curții]

Referință: 353845                      Acțiune (contravenție) 225/15.4YUSTR-W

Pârâtă: Autoridade da Concorrência  
Reclamante: Banco BIC Português, SA și altele  
Data: 3 mai 2022

**Obiectul: Cerere de decizie preliminară, cu cerere de procedură accelerată  
(articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții)**

Prezenta cerere de decizie preliminară este formulată în temeiul articolului 267 litera (a) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”) și al articolului 19 alineatul (3) litera (b) din Tratatul privind Uniunea Europeană, după cum urmează:

**Identificarea părților**

[OMISSIS: identificarea reprezentanților părților].

**CERERE DE DECIZIE PRELIMINARĂ**

**I. Obiectul litigiului și situația de fapt relevantă**

În cadrul prezentei proceduri de contravenție, Autoridade da Concorrência [Autoritatea de concurență] a reproșat fiecăreia dintre entitățile vizate că au săvârșit o contravenție, prevăzută și sancționată prin articolele 9 din Lei da Concorrência<sup>1</sup> [Legea nr. 19/2012 din 8 decembrie, denumită în continuare

<sup>1</sup> Articolul 9

Acorduri, practici concertate și decizii ale asociațiilor de întreprinderi

1. - Sunt interzise acordurile între întreprinderi, practicile concertate între întreprinderi și deciziile asociațiilor de întreprinderi care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, denaturarea sau restrângerea semnificativă a concurenței în cadrul întregii piețe naționale sau al unei părți a acesteia și care constau în

- a) stabilirea, în mod direct sau indirect, a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții de tranzacționare;
- b) limitarea sau controlarea producției, a comercializării, a dezvoltării tehnice sau a investițiilor;
- c) împărțirea piețelor sau a surselor de aprovizionare;
- d) aplicarea, în raporturile cu partenerii comerciali, a unor condiții inegale pentru prestații echivalente care îi pun astfel într-o situație dezavantajoasă în ceea ce privește concurența;

„Legea concurenței”] (anterior articolul 4 din Legea nr. 18/2003) și 101 TFUE, 68 și 69 din Legea concurenței, și a aplicat fiecareia dintre acestea o amendă care nu depășește 10 % din cifra de afaceri a exercițiului financiar imediat anterior deciziei administrative definitive.

Nemulțumite de decizia prin care au fost sancționate, reclamantele au formulat o acțiune la Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão [Tribunalul Concurenței, Reglementării și Supravegherii] (denumit în continuare „TCRS”), care are competență de fond și a organizat o ședință de audiere a pledoariilor și de judecată, potrivit principiilor proximității, contradictorialității și publicității<sup>2</sup>.

La cererea tuturor părților din procedură, precum și prin decizia instanței, au fost prezentate probe testimoniale și înscrisuri, au fost luate declarații de la reprezentanții legali ai părților care au dorit să le dea și au fost date declarații de către autori ai unor *studii economice*.

Au avut loc pledoariile finale, iar instanța se pronunță definitiv asupra faptelor considerate dovedite sau nedovedite [articolul 75 alineatul (1) din Regime Geral das Contra-ordenações (Regimul general al contravențiilor)].

Întrucât probele au fost prezentate și părțile au fost ascultate, **s-a considerat dovedit că:**

#### **Natura informațiilor schimbate**

Reclamantele au participat la un schimb de informații, în contextul creditelor imobiliare, al creditelor pentru consum și al creditelor acordate întreprinderilor, cu privire la i) condițiile comerciale actuale și viitoare [grile complete de marje de credit (*spread*), capacități de împrumut și variabile de risc] care, având în vedere nivelul de exhaustivitate și sistematizare schimbat, nu erau, la momentul schimbului, în domeniul public; și, ii) cifrele de producție lunară ale fiecărei bănci, date dezagregate privind creditele acordate în euro pentru luna precedentă, nepublice și care nu erau disponibile în mod dezagregat din nicio altă sursă la momentul schimbului sau ulterior.

e) condiționarea încheierii contractelor de acceptarea de către celelalte părți contractante a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte;

f) includerea, în cadrul furnizării de bunuri sau de servicii de cazare în stațiunile turistice sau în unitățile de cazare locale, unei prevederi potrivit căreia cealaltă parte contractantă sau orice altă entitate nu poate oferi, pe o platformă electronică sau într-o unitate din spațiul fizic, prețuri sau alte condiții de vânzare pentru același bun sau serviciu care sunt mai avantajoase decât cele practicate de un intermediar care acționează prin intermediul unei platforme electronice.

2. - Cu excepția cazurilor considerate justificate în raport cu articolul următor, acordurile între întreprinderi și deciziile asociațiilor de întreprinderi interzise la alineatul precedent sunt nule.

<sup>2</sup> [OMISSIS: formalități procedurale]

Condițiile comerciale menționate mai sus, schimbate între reclamante, priveau date actuale și viitoare.

### **Forma de coordonare**

În ceea ce privește forma și durata, schimbul de informații a avut loc între lunile mai 2002 și martie 2013, potrivit unui *modus operandi* stabilizat (prin intermediul comunicațiilor telefonice sau al mesajelor electronice), bilateral sau multilateral, prin contacte instituționalizate realizate de puncte de contact stabile, în deplină cunoștință din partea ierarhiei și în mod reciproc.

### **Obiectivul**

Schimbul de informații a permis reclamantelor să obțină date detaliate, sistematizate, actualizate și exacte cu privire la ofertele concurenților, ceea ce le-a permis să reducă incertitudinea legată de comportamentul strategic al concurentului, să reducă riscul de presiune comercială și să se alinieze prin intermediul unei coordonări informale.

Schimbul a sporit în mod fals transparența pieței, cu o diferență semnificativă între inteligibilitatea, sistematizarea și simplitatea cu care entitățile vizate au prelucrat informațiile schimbate cu concurenții și modul în care aceleași informații au fost puse la dispoziția consumatorilor, și anume într-o manieră parțială, complexă și dispersată pe piață.

### **Contextul juridic și economic**

Reclamantele sunt *instituții de credit, întreprinderi a căror activitate constă în primirea de la public de depozite sau alte fonduri rambursabile și în acordarea de credite în cont propriu*, care fac obiectul unor norme specifice privind inițierea și exercitarea activității bancare (norme prudențiale) și comportamentul lor pe piață (norme comportamentale).

Revine Banco de Portugal [Banca Portugaliei], în cooperare cu Banca Centrală Europeană, sarcina de a exercita supravegherea prudențială și comportamentală a instituțiilor de credit.

Deși numărul instituțiilor de credit care operează în Portugalia era de 30, în anul 2013, aproximativ 78 % din totalul activelor bancare ale întregului sector național erau concentrate în cele mai mari 5 instituții de credit care operează pe teritoriul național, și anume reclamantele CGD, BCP, BES, BPI și Santander.

Indicele C4, care reprezintă ponderea celor mai mari 4 instituții de credit în ceea ce privește activele totale, reprezintă peste jumătate din întreaga piață, și anume 69 %. Indicele C5 depășește pragul de 75 % și reprezintă aproximativ 78 % din sistemul bancar național.

Dacă se ține seama de cea de a șasea cea mai mare instituție de credit, instituția vizată Caixa Económica Montepio Geral, indicele C6 atinge un grad de concentrare de 83 %.

Indicatorul de activitate și activele instituțiilor de credit arată că cele mai mari 6 instituții de credit care operează pe teritoriul național controlau peste 80 % din activele totale ale sistemului bancar național<sup>3</sup>.

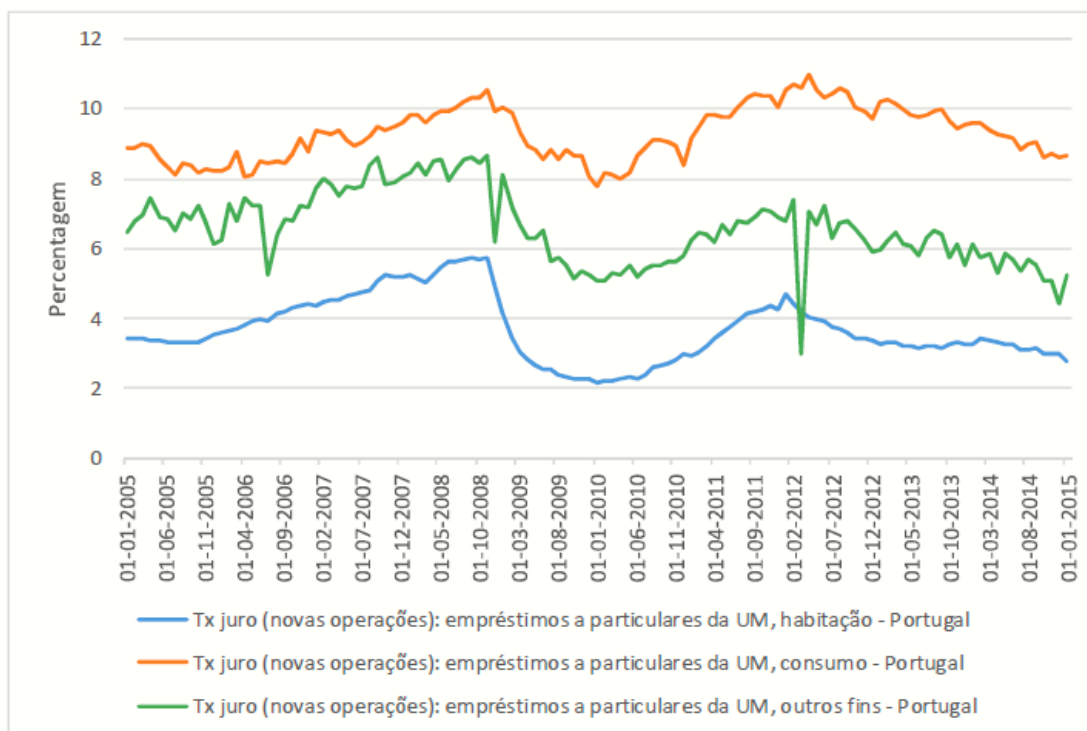
**Graficul I:** evoluția ratelor dobânzii aferente noilor operațiuni de împrumut imobiliar, de împrumut pentru consum și pentru alte scopuri, acordat de alte instituții financiare monetare<sup>4</sup> stabilite în Portugalia, unor particulari cu reședința în zona euro, în perioada cuprinsă între lunile ianuarie 2005 și ianuarie 2015<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> În studiul *Mobilidade no Setor da Banca a Retalho em Portugal* [Mobilitatea în sectorul serviciilor bancare cu amănuntul în Portugalia], Autoridade da Concorrência, Banco de Portugal, decembrie 2009, s-a concluzionat că existau obstacole în calea mobilității clienților titulari ai unui cont curent, și anume costurile de cercetare, costurile operațiunilor și costurile birocratice asociate cu închiderea și deschiderea unui cont.

Același studiu a concluzionat că, în anii 2003, 2006 și 2007, ratele de transfer al contractelor imobiliare vechi între băncile portugheze erau foarte reduse, și anume numai două transferuri pentru 100 de contracte de împrumut imobiliar, în timp ce media UE27 este de 14 transferuri pentru 100 de contracte.

<sup>4</sup> Subsectorul celorlalte instituții financiare monetare cuprinde băncile, casele de economii și băncile de credit agricol, precum și fonduri de pe piața imobiliară.

<sup>5</sup> Sursă: Autoridade da Concorrência pe baza datelor de la Banca Portugaliei privind ratele dobânzilor aferente noilor credite imobiliare, pentru consum și alte scopuri, acordate de alte instituții financiare monetare, stabilite în Portugalia, unor particulari cu reședința în zona euro.



Instituția de credit stabilește liber marja de credit pentru fiecare contract, luând în considerare în special raportul dintre cuantumul împrumutului și valoarea bunului care urmează să fie achiziționat/construit (raportul împrumut-valoare) și riscul de credit al clientului. În funcție de strategia comercială a instituției de credit, marja de credit poate fi redusă dacă sunt cumpărate alte produse facultative (vânzări legate)<sup>6</sup>.

Creditele imobiliare sunt produse foarte importante pentru sectorul bancar portughez, având în vedere ponderea lor foarte mare în totalul împrumuturilor acordate particularilor (acestea au reprezentat, în ultimul deceniu, aproximativ 89 % din soluțiile de finanțare pentru particulari<sup>7</sup>).

Spre deosebire de evoluția Euribor, marjele de credit aplicate de instituțiile financiare la creditele imobiliare noi au înregistrat o creștere importantă începând cu jumătatea anului 2008.

Scăderea puternică a Euribor determină o creștere susținută a marjelor de credit medii, ceea ce atenuează scăderea ratelor dobânzii care ar rezulta din scăderea puternică a Euribor.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> A se vedea: *Estatísticas Monetárias e Financeiras* [Statistici monetare și financiare], Banco de Portugal, 2015, tabelul B.4.1.4, disponibil la adresa <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/2015/123> și <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bedez15.pdf>, consultat la 4 septembrie 2019, paginile 88060-88106v

Volumul creditelor imobiliare acordate particularilor a scăzut între sfârşitul anului 2010 şi cel puţin luna decembrie 2014.

În anii 2010 şi 2011, rata dobânzii la creditele pentru consum a crescut din nou, însoţind creşterea puternică şi susţinută a marjelor de credit, depăşind, la începutul anului 2012, vârful atins în anul 2008.

În anul 2012, această rată a iniţiat o tendinţă descendentă, reflectând stabilizarea marjelor de credit (deşi la niveluri mai ridicate decât în perioada anterioară anului 2012) şi scăderea Euribor.

Schimbul de informaţii privind marjele de credit a fost mai intens în contextul scăderii puternice a Euribor între anii 2008 şi 2010 şi al scăderii ratelor dobânzii care a rezultat din aceasta. După această scădere a Euribor, a avut loc o creştere semnificativă şi generalizată a marjelor de credit practicate de băncile în cauză, cu consecinţa unei creşteri a ratei dobânzii, întrucât această creştere a marjelor de credit a permis atenuarea scăderii Euribor.

Între anii 2002 şi 2013, entităţile vizate au făcut schimb de informaţii strategice nepublice sau dificil accesibile sau sistematizabile, schimbate într-o manieră dezagregată şi individualizată în funcţie de întreprindere, privind date actuale sau viitoare şi schimbate în mod regulat.

Informaţiile schimbate se refereau la intenţiile de modificare a comportamentului strategic într-un viitor apropiat sau la condiţiile în vigoare pe care entităţile vizate le puteau utiliza pentru a-şi defini strategia comercială.

Aceste informaţii erau distincte de informaţiile furnizate de instituţiile de credit în conformitate cu obligaţiile de informare şi de transparenţă care le revin în materie de publicitate pentru produsele şi serviciile lor financiare<sup>8</sup>, precum şi în conformitate cu obligaţiile de informare minimă care le revin la negocierea, încheierea şi pe durata contractelor de credit<sup>9</sup>, precum şi la constituirea şi pe durata depozitelor<sup>10</sup>.

Obligaţiile legale în vigoare privind acordarea creditului imobiliar, şi anume obligaţia de a furniza o fişă de informaţii standardizată (FIS, în prezent FISE), cu informaţii detaliate privind condiţiile contractului de credit (DAE, rata nominală anuală şi alte costuri, precum comisioanele, asigurările şi cheltuielile), scadenţa, cuantumul plăţilor pe baza scenariului actual şi a unui scenariu cu Euribor maxim

<sup>8</sup> A se vedea Avizul nr. 10/2008 al Băncii Portugaliei.

<sup>9</sup> A se vedea Avizul nr. 10/2010 al Băncii Portugaliei privind contractele de credit imobiliar şi de credit aferent acestora; Avizul nr. 16/2012 al Băncii Portugaliei privind contractele de credit garantate cu ipotecă sau cu orice alt drept asupra unui imobil; Instrucţiunea 12/2013 privind contractele de credit pentru consumatori.

<sup>10</sup> A se vedea Avizul nr. 4/2009 pentru depozitele simple şi Avizul nr. 5/2009 pentru depozitele indexate şi duale.

din ultimii 20 de ani, nu sunt susceptibile de comparație sau de paralelism cu analiza comparativă a diferitelor oferte ale băncilor concurente pe care instituțiile vizate le-au schimbat.

Domeniul de activitate al instituțiilor vizate se extinde la întregul teritoriu național și poate împiedica intrarea unor noi întreprinderi stabilite în alte state membre, în special în ceea ce privește piața serviciilor bancare cu amănuntul.

Informațiile de natură comercială schimbate între reclamante erau în circuit închis, astfel încât un nou participant, exclus din circuit, se afla în dezavantaj pe plan informațional.

Schimbul de informații privea clienți rezidenți și nerezidenți.

Schimbul de informații a contribuit la izolarea pieței naționale, consolidând barierele naționale și împiedicând pătrunderea economică.

### **Efectele ambivalente/favorabile concurenței**

În înscrisurile acestei acțiuni de drept comun și în cadrul ședinței de audiere a pledoariilor și de judecată aferente acesteia, **nu s-a demonstrat și nici nu s-a identificat faptul că** i) acordul a permis câștiguri în termeni de eficiență (legătura de cauzalitate), ii) aceste preținse câștiguri în termeni de eficiență au fost distribuite în beneficiul consumatorilor, iii) restrângerile concurenței erau indispensabile.

Nu s-a demonstrat și nici nu s-a identificat existența unor câștiguri în termeni de eficiență susceptibile să genereze un efect pozitiv global în beneficiul consumatorilor care se traduce printr-o scădere a prețurilor, o mai mare calitate sau diversitate a ofertei ori o creștere a inovației.

Schimbul de informații privea date comerciale, nu era vorba despre o practică de benchmarking prin care se urmărea stabilirea costurilor de producție care, dacă pot fi eliminate, pot contribui la reducerea prețurilor oferite clientului.

Conținutul informațiilor schimbate efectiv nu era adecvat pentru a preveni sau a rezolva problema *selecției adverse*, deoarece nu se referea la profilul de risc individual al clienților (comportament bancar, situație patrimonială, nerambursarea împrumuturilor), ci se concentra mai degrabă pe marjele de credit și pe volumele de producție de credite, fără dezagregare sau conexiune cu un client individual.

Niciun efect favorabil pentru concurență care rezultă din acest schimb nu a fost constatat pentru consumatori, în termeni de transparență.

## **2. Dispozițiile legale aplicabile**

Articolul 101 TFUE (ex-articolul 81 TCE)



Articolul 9 din Legea concurenței (articolul 4 din Legea nr. 18/2003)

### 3. Motivarea trimiterii preliminare

Încadrarea juridică a faptelor ca reprezentând o restrângere a concurenței prin obiect este contestată în cadrul procedurii.

Reclamantele contestă această încadrare. Ele consideră că schimbul de informații nu este suficient de prejudiciabil pentru a restrânge concurența.

Natura informațiilor schimbate (sensibile și strategice), durata schimburilor (din anul 2002 până în anul 2013), concentrarea relativă a pieței (6 bănci reprezintă peste 80 %) și relevanța variabilelor comerciale schimbate (**prețuri și volume de producție actuale și viitoare**) sugerează că schimbul a contribuit la reducerea presiunii comerciale și a incertitudinii legate de comportamentul strategic al unui concurent, ceea ce conduce la o coordonare informală care restrânge concurența.

Totuși, dat fiind că, având în vedere jurisprudența Curții consultată cu privire la noțiunile de restrângere a concurenței *prin obiect și prin efect*, nu există un *precedent* în ceea ce privește schimbul de informații autonome și că aceasta nu oferă în mod direct un ajutor pentru situația în cauză (coordonare informală între instituții bancare care, prin schimbul de informații, ajung la o cooperare practică între ele), prezenta cerere este pertinentă<sup>11</sup>.

Reclamantele solicită o trimitere preliminară încă de la începutul fazei judiciare, însă, pentru a fi operantă, s-a dovedit necesară dezbaterea cauzei și în special stabilirea faptelor dovedite și nedovedite, în această ultimă privință, în măsura în care privește, pe de o parte, efectele ambivalente sau favorabile concurenței care ar decurge din schimbul de informații, dar care nu au fost demonstrate.

### 4. Cererea de procedură accelerată (articolul 105): riscul de prescriere

La 8 aprilie 2022, procedura contravențională aflată la originea prezentei cereri de decizie preliminară a fost considerată urgentă din cauza riscului iminent de prescriere.

Potrivit evaluării preliminare privind expirarea termenului de prescripție, faptele în discuție în speță vor fi prescrise la **30 martie 2023**, fără a aduce atingere cauzelor de suspendare și de întrerupere, care trebuie apreciate *in concreto*.

Pe lângă prezenta acțiune, trebuie să se țină seama de etapele dosarului: hotărârea TCRS (prima instanță) cu aplicarea dreptului la situația de fapt; apel la Tribunal

<sup>11</sup> A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 2020, Budapest Bank și alții, C-228/18, EU:C:2020:265, Hotărârea din 11 septembrie 2014, CB/Comisia, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, Hotărârea din 4 iunie 2009, T-Mobile Netherlands și alții, C-8/08, EU:C:2009:343 și Hotărârea din 2 februarie 2022, Scania și alții/Comisia, T-799/17, EU:T:2022:48.

da Relação de Lisboa [Curtea de Apel din Lisabona] (a doua instanță); recurs la Tribunal Constitucional [Curtea Constituțională].

Deși se consideră că prezenta sesizare, care implică o suspendare a judecării cauzei, constituie o cauză de suspendare a termenului de prescripție în curs [în temeiul articolului 27A alineatul (1) litera (a) din RGCO], termenul de prescripție este deja, în acest stadiu, contestat în cadrul procedurii și rezultă că prezenta sesizare va fi calificată de părți ca nefiind o cauză de suspendare a termenului de prescripție în curs, ceea ce va ridica alte probleme litigioase a căror soluționare va reveni instanței de trimitere sau instanțelor superioare.

Pe de altă parte, faptele s-au petrecut între anii 2002 și 2013, astfel încât **motivele de prevenție generală și specială contribuie la necesitatea de a obține o soluție rapidă în această cauză** (dosarul a fost judecat și soluționat, în primă instanță, între 6 octombrie 2021 și 28 aprilie 2022). În plus, caracterul restrâns al întrebărilor preliminare, clarificate de dinamica ședinței de audiere a pledoariilor și de judecată, în special în raport cu faptele dovedite și **nedovedite**, contribuie, în opinia noastră, la justificarea obținerii unei clarificări rapide din partea Curții.

## 5. Întrebările preliminare

- I. *Articolul 101 TFUE (ex-articolul 81 TCE) se opune calificării drept restrângere a concurenței a unui amplu schimb lunar de informații între concurenți privind condițiile aplicabile operațiunilor (în special marjele de credit și variabilele de risc actuale și viitoare) și cifrele de producție (lunare, individualizate și dezagregate) în materie de oferte de credite imobiliare, de credite pentru întreprinderi și de credite pentru consum, informații schimbate în mod regulat și reciproc în sectorul serviciilor bancare cu amănuntul, în cadrul unei piețe concentrate cu bariere la intrare, ceea ce a sporit în mod artificial transparența și a redus incertitudinea cu privire la comportamentul strategic al concurenților?*
- II. *În cazul unui răspuns afirmativ, articolul 101 TFUE se opune unei astfel de calificări în situația în care nu s-a constatat sau nu a putut fi identificat niciun câștig în termeni de eficiență, niciun efect ambivalent sau favorabil concurenței care rezultă din acest schimb de informații?*

[OMISSIS: formalități]

[OMISSIS: repetarea cererii de procedură accelerată și a motivelor acesteia]

[OMISSIS: semnătură]