

Věc C-298/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

4. května 2022

Předkládající soud:

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Portugalsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

3. května 2022

Žalobkyně:

Banco BPN/BIC Português, SA

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA –, pobočka v Portugalsku

Banco Português de Investimento SA (BPI)

Banco Espírito Santo SA, v likvidaci

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

Žalovaný:

Autoridade da Concorrência

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão [Soud pro hospodářskou soutěž, regulaci a kontrolu, Portugalsko]

1. senát – J1

[omissis: identifikace adres vnitrostátního soudu a Soudního dvora]

Spis. zn.: 353845 Žaloba (správní delikt) 225/15.4YUSTR-W

Žalovaný: Autoridade da Concorrência [orgán pro hospodářskou soutěž, Portugalsko]

Žalobkyně: Banco BIC Português, SA a další

Datum: 3. května 2022

Předmět: Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se žádostí o zrychlené řízení (článek 105 jednacího řádu Soudního dvora)

Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se předkládá podle čl. 267 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a čl. 19 odst. 3 písm. b) Smlouvy o Evropské unii v tomto znění:

Identifikace stran

[omissis: identifikace zástupců stran].

ŽÁDOST O ROZHODNUTÍ O PŘEDBĚŽNÉ OTÁZCE

I. Předmět sporu a relevantní skutkové okolnosti

V rámci tohoto řízení o správním deliktu vytýkal Autoridade da Concorrência [orgán pro hospodářskou soutěž] každé z uvedených entit, že se dopustila správního deliktu stanoveného a trestaného článku 9 Lei da Concorrência¹ [zákon

¹ Článek 9

Dohody, jednání ve vzájemné shodě a rozhodnutí sdružení podniků

1. - Dohody mezi podniky, jednání ve vzájemné shodě mezi podniky a rozhodnutí sdružení podniků, jejichž cílem nebo důsledkem je vyloučení, narušení nebo znatelné omezení hospodářské soutěže na celém vnitrostátním trhu nebo jeho části a které spočívají v

a) přímém nebo nepřímém určení nákupní nebo prodejní ceny anebo jiných obchodních podmínek;

b) omezení nebo kontrole výroby, odbytu, technického rozvoje nebo investic;

c) rozdělení trhu nebo zdrojů zásobování;

d) uplatňování rozdílných podmínek při plnění stejné povahy vůči obchodním partnerům, čímž jsou někteří partneři znevýhodněni v hospodářské soutěži;

č. 19/2012 ze dne 8. prosince 2012, dále jen „zákon o hospodářské soutěži“] (dříve článek 4 zákona č. 18/2003) a 101 SFEU, 68 a 69 zákona o hospodářské soutěži, a každé z nich uložil pokutu nepřesahující 10 % obratu za účetní období bezprostředně předcházející konečnému správnímu rozhodnutí.

Žalobkyně, jež s rozhodnutím, kterým byly shledány odpovědnými, nesouhlasily, podaly žalobu k Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão [Soud pro hospodářskou soutěž, regulaci a kontrolu] (dále jen „TCRS“), který jedná v plné jurisdikci a u něhož proběhlo jednání a byl vynesena rozsudek v souladu se zásadami blízkosti, kontradiktornosti a veřejnosti².

Na žádost všech účastníků řízení a také podle rozhodnutí soudu byly předloženy svědecké a písemné důkazy, byly shromážděny výpovědi právních zástupců žalovaných, kteří si je přáli poskytnout, a výpovědi poskytl autoři *ekonomických studií*.

Byly předneseny závěrečné řeči a soud vydává konečné rozhodnutí o skutkových okolnostech považovaných za prokázané nebo neprokázané (čl. 75 odst. 1 Regime Geral das Contra-ordenações [obecný režim správních deliktů]).

Poté, co byly předloženy důkazy a vyslechnuty strany, **mělo se za prokázané:**

Povaha vyměňovaných informací

Žalobkyně se účastnily výměny informací v rámci hypotečních, spotřebitelských a podnikatelských úvěrů o i) současných i budoucích obchodních podmínkách [úplné tabulky rozpětí úvěrů (*spread*), výpůjční kapacity a rizikové proměnné], které nebyly s ohledem na vyměňovanou úroveň ucelenosti a systematizace v okamžiku výměny veřejně přístupné; a ii) měsíčních údajích o produkci každé banky, neagregovaných údajích o úvěrech poskytnutých v eurech za předchozí měsíc, které nebyly veřejné a které nebyly v době výměny ani později neagregovaným způsobem dostupné z jiného zdroje.

Výše uvedené obchodní podmínky vyměňované mezi žalobkyněmi se týkaly současných i budoucích údajů.

e) podmínění uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisí;

f) v souvislosti s dodáním zboží nebo ubytovacích služeb v turistických střediscích nebo místních ubytovacích zařízeních v zakotvení toho, že druhá smluvní strana nebo jakákoli jiná entita nesmí na elektronické platformě nebo v zařízení ve fyzickém prostoru nabízet výhodnější ceny nebo jiné prodejní podmínky týkající se téhož zboží nebo služeb než ty, které uplatňuje zprostředkovatel jednající prostřednictvím elektronické platformy.

2. - S výjimkou případů považovaných za odůvodněné podle následujícího článku jsou dohody mezi podniky a rozhodnutí sdružení podniků zakázány v předchozím odstavci neplatné.

²- [omissis: procesní náležitosti]

Forma koordinace

Z hlediska formy a trvání probíhala výměna informací od května 2002 do března 2013 podle stabilizovaného modu operandi (prostřednictvím telefonické komunikace nebo e-mailů), dvoustranně nebo mnohostranně, institucionalizovanými kontakty uskutečňovanými přes stabilní kontaktní místa, s plným vědomím ze strany vedení a recipročně.

Cíl

Výměna informací umožnila žalobkyním získat podrobné, systematizované, aktualizované a přesné údaje o nabídkách soutěžitelů, což jim umožnilo snížit nejistotu spojenou se strategickým chováním soutěžitele, snížit riziko obchodního tlaku a přizpůsobit se díky neformální koordinaci.

Výměna falešně zvýšila transparentnost trhu s tím, že nastal významný rozdíl mezi srozumitelností, systematizací a jednoduchostí, uplatňovanými uvedenými entitami při zpracování informací vyměňovaných se soutěžiteli, a způsobem, jímž byly tytéž informace zpřístupněny spotřebitelům, a to částečným, složitým a rozptýleným způsobem na trhu.

Právní a hospodářský kontext

Žalobkyně jsou *úvěrové instituce, podniky, jejichž činnost spočívá v přijímání vkladů nebo jiných splatných prostředků od veřejnosti a v poskytování úvěrů na vlastní účet*, podléhající zvláštním pravidlům týkajícím se přístupu a výkonu bankovní činnosti (pravidla obezřetnosti) a jejich chování na trhu (pravidla chování).

Banco de Portugal [Portugalská národní banka, Portugalsko] ve spolupráci s Evropskou centrální bankou přísluší vykonávat dohled nad obezřetností a chováním úvěrových institucí.

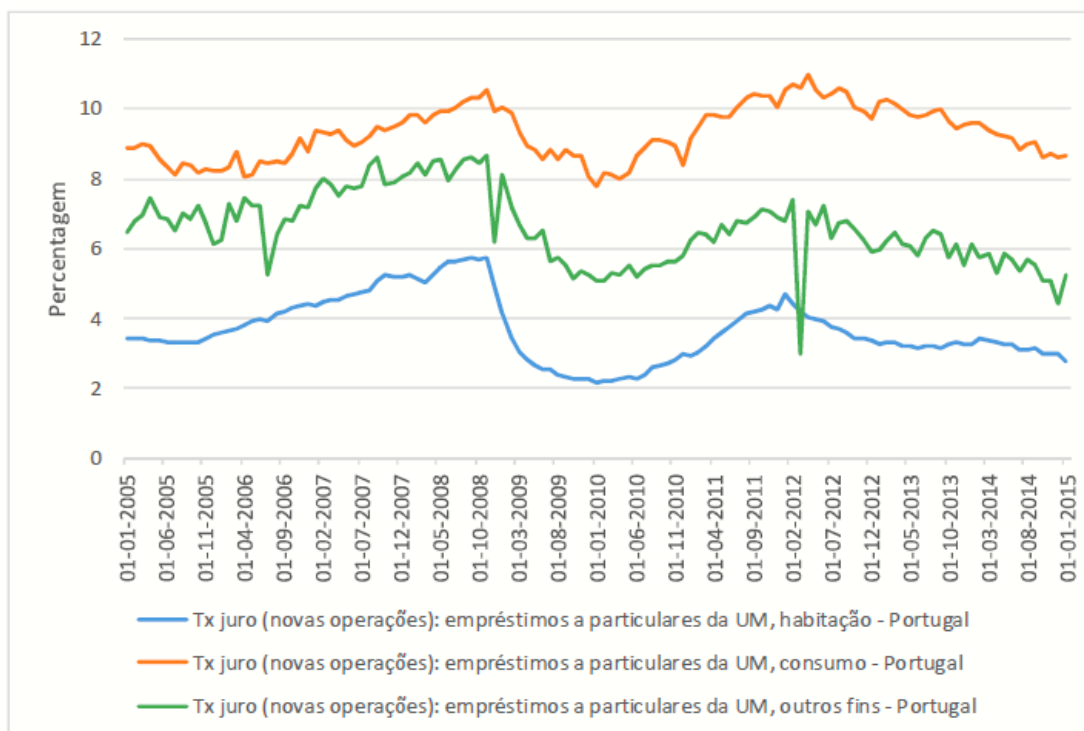
Ač počet úvěrových institucí působících v Portugalsku činil v roce 2013 třicet, okolo 78 % všech bankovních aktiv v celém domácím sektoru bylo soustředěno v 5 největších úvěrových institucích působících v tuzemsku, a to CGD, BCP, BES, BPI a Santander, které jsou žalobkyněmi.

Index C4, který vyjadřuje podíl 4 největších úvěrových institucí ve smyslu celkových aktiv, odpovídá více než polovině celého trhu, tj. 69 %. Index C5 překračuje práh 75 % a odpovídá okolo 78 % tuzemského bankovního systému.

Vezme-li se v úvahu šestá největší úvěrová instituce, uvedená instituce Caixa Económica Montepio Geral, dosahuje index C6 míry koncentrace 83%.

Index činnosti a aktiva úvěrových institucí ukazují, že 6 největších úvěrových institucí působících na vnitrostátním území kontrolovalo více než 80 % celkových aktiv tuzemského bankovního systému³.

Graf I: Vývoj úrokových sazeb u nových operací v oblasti úvěrů na bydlení, spotřebitelských úvěrů i úvěrů pro jiné účely poskytovaných jinými měnovými finančními institucemi⁴ usazenými v Portugalsku jednotlivcům usazeným v eurozóně v průběhu období od ledna 2005 do ledna 2015⁵.



Úvěrová instituce volně stanovuje úvěrové rozpětí, a to pro každou smlouvu, přičemž bere v úvahu zejména poměr mezi výší úvěru a hodnotou nemovitosti,

³– Ve studii *Mobilidade no Setor da Banca a Retalho em Portugal* [mobilita v odvětví retailového bankovníctví v Portugalsku], Autoridade da Concorrência, Banco de Portugal, prosinec 2009, se dospělo k závěru, že existují překážky pro mobilitu zákazníků vlastních běžný účet, a to náklady spojené s vyhledáváním, transakční náklady a byrokratické náklady v souvislosti s uzavřením a otevřením účtu.

Tatáž studie dospěla k závěru, že v letech 2003, 2006 a 2007 byla míra převodu starých smluv o nemovitostech mezi portugalskými bankami velmi nízká, a to pouze dva převody na 100 hypotečních smluv, zatímco průměr EU27 je 14 převodů na 100 smluv.

⁴– Pododvětví dalších měnových finančních institucí zahrnuje banky, spořitelny a zemědělské úvěrové banky, jakož i fondy trhu s nemovitostmi.

⁵– Zdroj: Autoridade da Concorrência na základě údajů Banco de Portugal o úrokových sazbách u nových hypotečních úvěrů, spotřebitelských úvěrů a jiných úvěrů, poskytovaných jinými měnovými finančními institucemi usazenými v Portugalsku jednotlivcům s bydlištěm v eurozóně.

kteřá má být pořízena/postavena (poměr půjčka-hodnota) a úvěrovým rizikem na straně zákazníka. V závislosti na obchodní strategii úvěrové instituce může být úvěrové rozpětí sníženo, jsou-li zakoupeny jiné volitelné produkty (vázané prodeje)⁶.

Hypoteční úvěry jsou vzhledem k tomu, jak významný podíl na celkovém objemu úvěrů poskytnutých jednotlivcům představují, z hlediska portugalského bankovního sektoru velmi důležitými produkty (v průběhu posledního desetiletí představovaly okolo 89 % finančních řešení pro jednotlivce⁷).

Na rozdíl od vývoje Euriboru se úvěrová rozpětí uplatňovaná finančními institucemi na nové hypoteční úvěry od poloviny roku 2008 významně zvýšila.

Silný pokles Euriboru vede k trvalému nárůstu průměrných úvěrových rozpětí, což zmírňuje pokles úrokových sazeb, který by plynul ze silného poklesu Euriboru.

Přinejmenším mezi koncem roku 2010 a prosincem 2014 objem hypotečních úvěrů poskytnutých jednotlivcům klesal.

V letech 2010 a 2011 úroková sazba u spotřebitelských úvěrů znovu vzrostla, což doprovázelo silný a trvalý nárůst úvěrových rozpětí, s tím, že na začátku roku 2012 byl překonán vrchol dosažený v roce 2008.

V roce 2012 se u této sazby projevila klesající tendence, což odráželo stabilizaci úvěrových rozpětí (i když na vyšších úrovních než v období před rokem 2012) a pokles Euriboru.

Výměna informací týkajících se úvěrových rozpětí byla intenzivnější v souvislosti se silným poklesem Euriboru mezi lety 2008 a 2010 a z toho plynoucím poklesem úrokových sazeb. Po tomto poklesu Euriboru došlo k významnému a všeobecnému zvýšení úvěrových rozpětí uplatňovaných dotčenými bankami, což mělo za následek zvýšení úrokové sazby, neboť toto zvýšení úvěrových rozpětí umožnilo zmírnit pokles Euriboru:

Mezi lety 2002 a 2013 si uvedené entity vyměňovaly strategické informace, které nebyly veřejné nebo byly obtížně přístupné či systematizovatelné, vyměňované neagregovaným a individualizovaným způsobem podle podniku, týkající se současných i budoucích údajů a vyměňovaných pravidelně.

⁶– Tamtéž.

⁷– Viz: Estatísticas Monetárias e Financeiras [měnové a finanční statistiky], Banco de Portugal, 2015, tabulka B.4.1.4, dostupná na <https://www.bportugal.pt/publications/banco-de-portugal/2015/123> a <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bedez15.pdf>, navštíveno dne 4. září 2019, strany 88060–88106v

Vyměňované informace odkazovaly k záměrům na změnu strategického chování v blízké budoucnosti nebo na platné podmínky, které mohly uvedené entity využít k definování své obchodní strategie.

Tyto informace se lišily od informací poskytovaných úvěrovými institucemi v souladu s jejich povinnostmi zveřejňování a transparentnosti v oblasti publicity u jejich produktů a finančních služeb⁸ a také v souladu s jejich minimálními informačními povinnostmi při sjednávání, uzavírání a trvání smlouvy o úvěru⁹ a v době vzniku a během trvání vkladů¹⁰.

Platné regulační povinnosti týkající se poskytování hypotečního úvěru, a to povinnost poskytnout standardizovaný informační přehled (SIP, nyní ESIP), s podrobnými informacemi o podmínkách smlouvy o úvěru (RPSN, roční nominální sazba a další náklady, jako jsou provize, pojištění a poplatky), splatnosti, výši plateb na základě stávajícího scénáře a scénáře s maximálním Euriborem za posledních 20 let nelze porovnat nebo dát do analogie se srovnávací analýzou různých nabídek konkurenčních bank, které si uvedené instituce vyměňovaly.

Oblast činnosti uvedených institucí se vztahuje na celé území státu a může bránit vstupu nových podniků usazených v jiných členských státech, a to zejména pokud jde o trh retailového bankovníctví.

Informace obchodní povahy vyměňované mezi žalobkyněmi se pohybovaly v uzavřeném okruhu, takže ten, kdo na trh vstupoval nově, byl jako vyloučený z okruhu v informační rovině znevýhodněn.

Výměna informací se týkala zákazníků-rezidentů a zákazníků-nerezidentů.

Výměna informací přispěla k izolování vnitrostátního trhu, jelikož posílila vnitrostátní překážky a zabránila hospodářskému pronikání.

Různorodé/prosoutěžní účinky

V písemnostech souvisejících s touto žalobou v plné jurisdikci a v rámci s ní souvisejícího jednání pro přednesení řeči a vynesení rozsudku **nebylo prokázáno ani zjištěno to**, že i) dohoda umožnila nárůst efektivnosti (příčinná souvislost), ii) tyto domnělé nárůsty efektivnosti byly rozděleny ve prospěch spotřebitelů, iii) omezení hospodářské soutěže byla nevyhnutelná.

⁸– Viz stanovisko č. 10/2008 Portugalské banky.

⁹– Viz stanovisko Banco de Portugal č. 10/2010 ke smlouvám o hypotečním úvěru a s tím souvisejícím úvěru; stanovisko Banco de Portugal č. 16/2012 k úvěrovým smlouvám zajištěným hypotékou nebo jiným právem k nemovitosti; pokyn č. 12/2013 ke smlouvám o úvěru pro spotřebitele.

¹⁰– Viz stanovisko č. 4/2009 k jednoduchým vkladům a stanovisko č. 5/2009 k indexovaným a duálním vkladům.

Nebyl prokázán ani zjištěn nárůst efektivity, který mohl mít celkový pozitivní účinek ve prospěch spotřebitelů projevující se snížením cen, vyšší kvalitou nebo rozmanitostí nabídky nebo posílením inovací.

Výměna informací se týkala obchodních údajů, nešlo o praxi *benchmarkingu* směřující ke stanovení výrobních nákladů, které, lze-li je odstranit, mohou přispět ke snížení cen nabízených zákazníkovi.

Obsah konkrétně vyměňovaných informací nemohl předejít nebo řešit problém *negativního výběru*, neboť se netýkal individuálního rizikového profilu klientů (bankovní chování, majetková situace, nesplácení půjček), nýbrž soustřeďoval se spíše na úvěrová rozpětí a objemy úvěrové produkce bez neagregace nebo propojení podle individuálního zákazníka.

Nebyly zjištěny žádné příznivé účinky pro hospodářskou soutěž z hlediska spotřebitelů ve smyslu transparentnosti, které by z této výměny vyplývaly.

2. Použitelná právní ustanovení

Článek 101 SFEU (bývalý článek 81 Smlouvy o ES)

Článek 9 zákona o hospodářské soutěži (článek 4 zákona č. 18/2003)

3. Odůvodnění předložení předběžné otázky

V řízení je sporná právní kvalifikace skutkových okolností jako okolností znamenajících omezení hospodářské soutěže z hlediska účelu.

Žalobkyně tuto kvalifikaci zpochybňuje. Mají za to, že výměna informací není dost škodlivá na to, aby omezila hospodářskou soutěž.

Povaha vyměňovaných informací (citlivé a strategické), doba trvání výměn (od roku 2002 do roku 2013), relativní koncentrace trhu (6 bank představujících více než 80 %) a relevance vyměňovaných obchodních proměnných (**současné i budoucí ceny a objemy produkce**) naznačují, že výměna přispěla ke snížení obchodního tlaku a nejistoty související se strategickým chováním soutěžitele, což vede k neformální koordinaci omezující hospodářskou soutěž.

Avšak vzhledem k tomu, že z hlediska prozkoumané judikatury Soudního dvora týkající se pojmů omezení hospodářské soutěže z hlediska účelu a z hlediska důsledku neexistuje *precedens* ohledně výměny autonomních informací a že tato judikatura ve vztahu k dotčené situaci (neformální koordinace mezi bankovními

institucemi, které výměnou informací dospívají k praktické spolupráci mezi sebou) přímo nepomůže, je tato žádost relevantní¹¹.

Žalobkyně předložení předběžné otázky od počátku soudní fáze požadují, avšak aby bylo účinné, je nezbytné, aby o věci byla vedena rozprava, a zejména, aby byly stanoveny prokázané a neprokázané skutkové okolnosti, a v tomto posledně uvedeném ohledu v rozsahu, ve kterém se do značné míry týkají různorodých nebo prosoutěžních účinků, které měly podle žalobkyň z výměny plynout, avšak které nebyly prokázány.

4. **Žádost o zrychlené řízení (článek 105): riziko promlčení**

Dne 8. dubna 2022 bylo řízení o správním deliktu, které je základem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, z důvodu bezprostředního rizika promlčení považováno za naléhavé.

Podle předběžného posouzení konce promlčecí lhůty budou skutkové okolnosti dotčené v projednávané věci promlčeny dne **3. března 2023**, aniž jsou dotčeny příčiny přerušení a stavění, které je třeba posoudit *in concreto*.

Vedle předložení předběžné otázky v této věci je třeba vzít v úvahu fáze případu: rozsudek TCRS (1. stupeň) s aplikací práva na skutkový stav; odvolání k Tribunal da Relação de Lisboa [odvolací soud v Lisabonu] (2. stupeň); podání k Tribunal Constitucional [Ústavní soud].

I když se má za to, že předložení předběžné otázky v této věci, které je spojeno s přerušením řízení, představuje důvod pro přerušení běžící promlčecí lhůty (na základě čl. 27A odst. 1 písm. a) RGCO), v této fázi je již promlčecí lhůta v řízení zpochybněna a předložení žádosti o předběžné otázce v této věci bude podle stran představovat okolnost, která není důvodem pro přerušení běžící promlčecí lhůty, což vyvolá další sporné otázky, o nichž bude příslušný rozhodnout tento soud nebo vyšší soudy.

Kromě toho, skutkové okolnosti nastaly mezi léty 2002 a 2013, takže **důvody obecné a zvláštní prevence přispívají k nutnosti dosáhnout rychlého vyřešení sporu** (případ byl projednán a rozhodnut v prvním stupni mezi 6. říjnem 2021 a 28. dubnem 2022). Navíc malý rozsah předběžných otázek, vyjasněných dynamikou jednání, a to zejména s ohledem na prokázané a **neprokázané** skutkové okolnosti, podle všeho přispívá k odůvodnění potřeby rychlého objasnění ze strany Soudního dvora.

¹¹– Viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Budapest Bank a další, C-228/18, EU:C:2020:265; ze dne 11. září 2014, CB v. Komise, C-67/13 P, EU:C:2014:2204; ze dne 4. června 2009, T-Mobile Netherlands a další, C-8/08, EU:C:2009:343 a rozsudek ze dne 2. února 2022, Scania a další v. Komise, T-799/17, EU:T:2022:48.

5. Předběžné otázky

- I. *Brání článek 101 SFEU (bývalý článek 81 Smlouvy o ES) tomu, aby rozsáhlá, na měsíčním základě uskutečňovaná výměna informací mezi soutěžiteli týkající se podmínek uplatňovaných na operace (zejména úvěrová rozpětí a současné i budoucí rizikové proměnné), jakož i údajů o produkci (měsíční, individualizované a neagregované) v oblasti nabídky hypotečních, podnikatelských a spotřebitelských úvěrů, k níž docházelo pravidelně a recipročně v odvětví retailového bankovníctví v rámci koncentrovaného trhu s překážkami pro vstup, což uměle zvýšilo transparentnost a snížilo nejistotu související se strategickým chováním soutěžitelů, byla kvalifikována jako omezení hospodářské soutěže?*
- II. *V případě kladné odpovědi, brání článek 101 SFEU takové kvalifikaci, nebyl-li zjištěn nebo nemohl-li být zjištěn žádný nárůst efektivnosti, žádný různorodý nebo prosoutěžní účinek plynoucí z této výměny informací?*

[omissis: formální náležitosti]

[omissis: opakování žádosti o zrychlené řízení a jejího odůvodnění]

[omissis: podpis]