



Strasburg, dnia 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji

uzupełniający wniosek dotyczący

DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych
z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej,
objęte przepisami prawa krajowego**

{COM(2013) 404 final}

{SWD(2013) 203 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji

uzupełniający wniosek dotyczący

DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego

1. WPROWADZENIE

- Unijne prawo do odszkodowania z tytułu naruszenia prawa konkurencji.** Zakaz zawierania porozumień antykonkurencyjnych oraz nadużywania pozycji dominującej wynika z art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Za egzekwowanie tego zakazu (**egzekwowanie na drodze publicznoprawnej**) odpowiada Komisja Europejska wraz z krajowymi organami ds. konkurencji. Jednocześnie postanowienia Traktatu przyznają jednostkom pewne prawa i nakładają na nie obowiązki, które następnie muszą być egzekwowane przez sądy krajowe (**egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej**). Zalicza się do nich prawo do dochodzenia odszkodowania za wszelkie szkody poniesione w wyniku naruszenia reguł konkurencji UE. **Począwszy od roku 2001 Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, że na mocy prawa UE jednostka musi mieć możliwość dochodzenia odszkodowania za szkodę tego rodzaju** (wyrok w sprawie C-453/99, *Courage* oraz C-295 – 298/04, *Manfredi*). **Ponad dziesięć lat później większość ofiar naruszeń prawa konkurencji w dalszym ciągu nie jest w stanie skutecznie dochodzić wspomnianego unijnego prawa do odszkodowania ani indywidualnie, ani grupowo.** Wynika to w dużej mierze z braku odpowiednich krajowych przepisów odnoszących się do powództw odszkodowawczych. Z kolei w przypadkach, w których takie przepisy istnieją, różnice pomiędzy regułami mającymi zastosowanie w poszczególnych państwach członkowskich skutkują nierównością szans, zarówno w odniesieniu do podmiotów, które dopuściły się naruszenia, jak i do ofiar zachowania niezgodnego z prawem.
- Publicznoprawne a prywatnoprawne egzekwowanie prawa.** W najnowszym orzecznictwie, zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu UE, podkreślono też, że unijne prawo do odszkodowania może niekiedy pozostawać w sprzeczności z możliwością skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji na drodze publicznoprawnej przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji. Dzieje się tak wówczas, gdy ofiara naruszenia prawa konkurencji pragnie otrzymać dostęp do informacji, które organ ds. konkurencji uzyskał w ramach programu łagodzenia kar (zob. pkt 11 poniżej). W następstwie wyroku wydanego przez Trybunał

Sprawiedliwości w czerwcu 2011 r. (sprawa *Pfleiderer*, C-360/09), w braku unijnych reguł w tej sprawie podmioty, które potencjalnie mogą złożyć wnioski o udział w programie łagodzenia kar, nie są w stanie stwierdzić, czy informacje przekazane przez nie organowi ds. konkurencji zostaną ostatecznie ujawnione ofierze naruszenia prawa konkurencji. Może to sprawić, że w odniesieniu do ewentualnych roszczeń odszkodowawczych znajdują się one w gorszej sytuacji niż inne podmioty, które nie zdecydowały się na współpracę z organem ds. konkurencji. Niepewność prawa może więc osłabiać skuteczność programów łagodzenia kar zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, a tym samym wpływać negatywnie na skuteczność publicznoprawnych mechanizmów egzekwowania prawa służących zwalczaniu tajnych karteli.

3. **Cele inicjatywy.** Bieżącej inicjatywie w sprawie odszkodowań z tytułu naruszenia prawa konkurencji przyświecają dwa główne cele:

- (i) zapewnienie **możliwości skutecznego korzystania z unijnego prawa do odszkodowania**; oraz
- (ii) uregulowanie pewnych kluczowych aspektów **interakcji pomiędzy egzekwowaniem unijnego prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej** w celu wyważenia możliwości egzekwowania prawa przez Komisję oraz krajowe organy ds. konkurencji oraz dochodzenia powództw odszkodowawczych przed sądami krajowymi, a tym samym zapewnienia **skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji w ujęciu ogólnym**.

2. **PROBLEMY, KTÓRE NALEŻY ROZWIĄZAĆ**

2.1. **Zapewnienie skutecznego korzystania z unijnego prawa do odszkodowania**

4. **Usunięcie barier utrudniających skuteczne uzyskiwanie odszkodowania.** Większość ofiar naruszeń unijnego prawa konkurencji w dalszym ciągu nie jest w stanie uzyskać odszkodowania za poniesione szkody. Przy dostrzegalnym braku świadomości w tej kwestii nawet te ofiary naruszeń, które dążą do uzyskania odszkodowania, muszą zmierzyć się z **bardzo niekorzystnym stosunkiem ryzyka do potencjalnego zysku**, wynikającym z przeszkód natury proceduralnej oraz kosztów wytoczenia powództwa. Taka sytuacja osłabia funkcjonowanie unijnych reguł konkurencji i trudno ją pogodzić z fundamentalnym prawem do skutecznej ochrony sądowej przewidzianym w Karcie praw podstawowych UE. W zielonej księdze w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej z 2005 r. **Komisja określiła główne przeszkody na drodze do skutecznego odszkodowania**. W 2008 r. przyjęła ona **białą księgę dotyczącą powództw odszkodowawczych z tytułu naruszeń prawa konkurencji**, przedstawiając w niej szereg sugestii co do możliwości usunięcia tych przeszkód i zapewnienia skutecznego egzekwowania prawa na drodze prywatnoprawnej w państwach członkowskich.

5. **Konsultacje publiczne.** W ramach konsultacji publicznych przeprowadzonych w sprawie białej księgi oraz dwóch kolejnych konsultacji publicznych przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz zainteresowane podmioty instytucjonalne, takie jak **Parlament Europejski oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**, z

zadowoleniem przyjęli zaproponowane działania. Parlament Europejski wyraźnie wezwał także do opracowania unijnych przepisów w zakresie powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji.

6. **Opinie podmiotów zainteresowanych.** W ramach wspomnianych konsultacji publicznych zainteresowane podmioty zgodziły się z przedstawioną przez Komisję analizą szeregu głównych przeszkód, które ograniczają możliwość bardziej skutecznego dochodzenia roszczeń:

- Potencjalni powodowie wskazali na trudności związane z **dostępem do dowodów** na poparcie dochodzonych roszczeń. Powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa konkurencji ze swojej natury wymagają często przeprowadzenia dużej liczby bardzo kosztownych analiz stanu faktycznego oraz analiz ekonomicznych. Towarzyszą im trudności związane z uzyskaniem przez podmioty dochodzące roszczeń dostępu do kluczowych dowodów, które często mają charakter poufny i znajdują się w posiadaniu pozwanych. Zainteresowane podmioty wskazały także na brak jasnych zasad dotyczących **zarzutu przerwania obciążeń**, tj. wskazania, czy pozwany powinien mieć prawo wykazać, że bezpośredni nabywca dokonał przeniesienia wyższej ceny spowodowanej istnieniem kartelu na swoich własnych klientów, znajdujących się na niższym szczeblu w sieci dystrybucji. Wśród innych kwestii, które mogą mieć negatywny wpływ na możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń przed sądem, istotną rolę odgrywają też **terminy przedawnienia**, na przykład wówczas, gdy po wykryciu naruszenia pozostaje zbyt mało czasu na wniesienie powództwa. Koszty związane z wniesieniem powództwa mogą znacznie wzrosnąć, gdy strony będą musiały dowieść istnienia naruszenia, nawet jeśli wynika ono z rozstrzygnięcia wydanego przez krajowy organ ds. konkurencji, na skutek braku jednolitych reguł dotyczących **wartości dowodowej takich rozstrzygnięć stwierdzających istnienie naruszenia**. **Ustalenie wysokości poniesionej szkody** jest także często złożoną i kosztowną czynnością, która może wpłynąć na prawdopodobieństwo dochodzenia roszczeń przed sądem.
- Konsumenci i MŚP odczuwają negatywny wpływ braku skutecznych **mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń**, które umożliwiłyby wielu konsumentom i przedsiębiorcom wspólne wnoszenie roszczeń oraz **rozłożenie kosztów i obciążeń związanych z postępowaniem przed sądem**.
- Stowarzyszenia przedsiębiorców z zadowoleniem przyjęły cele realizowane przez Komisję, jednocześnie ostrzegając przed ryzykiem związanym z nadużywaniem drogi sądowej, które wystąpiło już w innych jurysdykcjach, a także podkreśliły **konieczność opracowania zabezpieczeń przed nadużyciami oraz bezpodstawnym wykorzystywaniem drogi sądowej**, zwłaszcza w przypadku grupowego dochodzenia roszczeń.

7. **Nierówność szans na rynku wewnętrznym.** Oprócz konkretnych przeszkód ograniczających skuteczną realizację unijnego prawa do odszkodowania, w dalszym ciągu istnieją też bardzo zróżnicowane przepisy krajowe regulujące powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa konkurencji. Różnorodność ta zwiększyła się na przestrzeni ostatnich lat, powodując niepewność prawa dotyczącą wszystkie strony postępowania i mogącą utrudnić skuteczne egzekwowanie prawa

konkurencji na drodze prywatnoprawnej, zwłaszcza w sprawach o charakterze transgranicznym. Prowadzi to także do znacznych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym, ponieważ możliwość uzyskania odszkodowania przez ofiary naruszenia oraz prawdopodobieństwo pociągnięcia jego sprawców do odpowiedzialności zależy od miejsca, w którym znajduje się siedziba ofiary, sprawcy oraz sądu, w którym możliwe jest dochodzenie roszczeń. Prawidłowość tę doskonale ilustruje widoczna obecnie koncentracja powództw o odszkodowanie z tytułu naruszenia prawa konkurencji w trzech jurysdykcjach na terenie UE: w Zjednoczonym Królestwie, Niemczech i Niderlandach. Oznacza to, że podmioty dochodzące roszczeń uznały, że przepisy obowiązujące w tych państwach lepiej odpowiadają ich potrzebom niż przepisy pozostałych państw. Z drugiej strony wydaje się, że w innych państwach członkowskich ofiary naruszeń prawa konkurencji napotykały na większe trudności w skutecznej realizacji przysługującego im unijnego prawa do odszkodowania. Takie niejednolite egzekwowanie prawa może nawet prowadzić do powstania przewagi konkurencyjnej po stronie niektórych przedsiębiorstw, które dopuściły się naruszenia art. 101 i 102 TFUE, a także zniechęcać do korzystania ze swobody przedsiębiorczości oraz dostarczania towarów i świadczenia usług w tych państwach członkowskich, w których prawo do odszkodowania jest egzekwowane bardziej skutecznie.

8. Prawdopodobne koszty związane z obecną sytuacją. Koszt nieskutecznego egzekwowania prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej szacuje się na 23 mld EUR lub też równowartość 0,18 % PKB Unii Europejskiej za 2012 r. – kwota ta odpowiada wartości odszkodowań, które każdego roku nie są przyznawane ofiarom naruszeń w całej UE. Rozwiązanie tego problemu doprowadziłoby do przeniesienia kosztów naruszeń prawa konkurencji z ofiar na podmioty popełniające naruszenia oraz ułatwiłoby wykrywanie zakłóceń konkurencji. W kontekście ogólnie pojętego egzekwowania przepisów art. 101 i 102 TFUE zwiększone prawdopodobieństwo pociągnięcia do odpowiedzialności za postępowanie niezgodne z prawem zniechęcałoby do podejmowania działań ograniczających konkurencję (wzmocniona funkcja odstrasżająca), z korzyścią dla konsumentów.

2.2. Interakcje pomiędzy egzekwowaniem prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej

9. Definicje. Za **egzekwowanie unijnego prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej** odpowiada Komisja oraz krajowe organy ds. konkurencji, którym przysługują kompetencje w zakresie wykrywania, nakładania sankcji oraz zapobiegania naruszeniom unijnego prawa konkurencji. Egzekwowaniem prawa na drodze publicznoprawnej zajmują się także sądy realizujące sądową kontrolę decyzji wydawanych przez organy ds. konkurencji. **Egzekwowanie prawa na drodze prywatnoprawnej** odnosi się do egzekwowania tych samych przepisów przy pomocy powództw wytaczanych przed sądami krajowymi. **W braku przepisów prawa unijnego w tym obszarze egzekwowanie prawa na drodze prywatnoprawnej podlega niemal wyłącznie krajowym przepisom z dziedziny prawa cywilnego.** W ramach egzekwowania prawa na drodze prywatnoprawnej można w przybliżeniu wyróżnić trzy grupy powództw:

- (i) powództwa o odszkodowanie za szkody poniesione w wyniku naruszenia unijnego prawa konkurencji (powództwa odszkodowawcze),

- (ii) powództwa o zaprzestanie zachowania stanowiącego naruszenie unijnego prawa konkurencji (na podstawie nakazu sądowego); oraz
- (iii) powództwa o stwierdzenie nieważności postanowień umownych, które są sprzeczne z unijnymi regułami konkurencji.

10. **Komplementarność oraz interakcje pomiędzy egzekwowaniem prawa na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej.** Publicznoprawne i prywatnoprawne egzekwowanie prawa to komplementarne narzędzia służące skutecznemu stosowaniu art. 101 i 102 TFUE. Powództwo prywatnoprawne można wytoczyć niezależnie od tego, czy organ ds. konkurencji wydał już rozstrzygnięcie w danej sprawie („powództwa samodzielne”). Powództwa o odszkodowanie z tytułu naruszenia prawa konkurencji najczęściej jednak wytacza się po stwierdzeniu naruszenia unijnych reguł konkurencji przez organ ds. konkurencji („powództwa następcze”). Związane z tym interakcje pomiędzy publicznoprawnym i prywatnoprawnym egzekwowaniem prawa dotyczą między innymi następujących **kluczowych aspektów**:

- (i) dostępu do informacji będących w posiadaniu organów ds. konkurencji,
- (ii) wiążącego skutku rozstrzygnięć stwierdzających naruszenie oraz
- (iii) terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych.

11. **Podstawowe zagadnienie: ujawnianie dokumentów z postępowania w sprawie łagodzenia kar.** Dążąc do wykrycia i ukarania tajnych karteli, organy ds. konkurencji proponują podmiotom popełniającym naruszenie zwolnienie z kary finansowej lub zmniejszenie jej wysokości w zamian za współpracę. Programy łagodzenia kar stanowią bardzo skuteczne narzędzie w rękach organów uprawnionych do egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej. Ofiary takiego naruszenia mogą potrzebować informacji, które zostały dobrowolnie przekazane organom ds. konkurencji przez podmioty popełniające dane naruszenie, w celu ich wykorzystania w charakterze dowodów i uzyskania odszkodowania. W rozpatrywanej niedawno sprawie *Pfleiderer* strony pragnące wytoczyć powództwo o odszkodowanie przeciwko kartelowi zażądały dostępu do akt z postępowania w sprawie łagodzenia kar, będących w posiadaniu niemieckiego organu ds. konkurencji. Niemiecki sąd krajowy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy ujawnienie informacji związanych z programem łagodzenia kar stoi w sprzeczności z prawem UE. W wyroku wydanym w 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w braku unijnych przepisów w tym względzie, sądy krajowe są uprawnione, na podstawie analizy każdego konkretnego przypadku oraz zgodnie z przepisami prawa krajowego, do określenia warunków, na jakich ofiarom naruszenia prawa konkurencji należy udzielić lub odmówić ujawnienia informacji związanych z programem łagodzenia kar. Wyrok ten spowodował powstanie znacznej niepewności co do tego, jakie kategorie dokumentów będą podlegały ujawnieniu. Taka niepewność nie tylko szkodzi stronom postępowań odszkodowawczych, ale może też zniechęcać członków karteli do nawiązywania współpracy z Komisją i organami ds. konkurencji w ramach prowadzonych przez nie programów łagodzenia kar, a tym samym mieć negatywny wpływ na działania mające na celu zwalczanie karteli, które w dużej mierze opierają się na wnioskach o złagodzenie kary. Ograniczona

możliwość egzekwowania prawa wobec karteli podważyłaby odstrasząjący skutek publicznoprawnych mechanizmów egzekwowania prawa konkurencji.

12. Podobne problemy występują w odniesieniu do **postępowania ugodowego**, w ramach którego strony przyznają się do uczestnictwa w kartelu w zamian za zastosowanie uproszczonej procedury oraz niższej kary. Stan niepewności dotyczący ujawniania dokumentów znajdujących się w aktach organów ds. konkurencji i dotyczących postępowania tego rodzaju może zniechęcić przedsiębiorców do nawiązywania współpracy z organami ds. konkurencji w ramach postępowania ugodowego. Ujawnienie dokumentów znajdujących się w aktach organu ds. konkurencji podczas prowadzonego dochodzenia może zagrozić temu dochodzeniu, osłabiając zdolność organów ds. konkurencji do nakładania sankcji z tytułu naruszenia unijnego prawa konkurencji.

3. DOSTĘPNE WARIANTY

13. **Zidentyfikowanie wariantów.** Aby rozwiązać problemy opisane powyżej, promować skuteczną realizację prawa do odszkodowania dla ofiar naruszeń art. 101 i 102 TFUE oraz zapewnić optymalną równowagę pomiędzy egzekwowaniem prawa na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, **pod rozważenie wzięto cztery warianty strategiczne.** Wyboru dokonano na podstawie oceny przeprowadzonej na potrzeby białej księgi, streszczonej w załączniku do Sprawozdania w sprawie oceny skutków. **Działania, które wykluczono już na etapie białej księgi ze względu na nieproporcjonalny stosunek kosztów do korzyści, nie zostały ponownie poddane pod rozważenie.** Dwa przykłady wykluczonych wariantów to odszkodowania wielokrotne (represyjne) oraz szeroko zakrojony system ujawniania dowodów przed wszczęciem postępowania sądowego. **Wszystkie warianty zakładające podjęcie działań na poziomie UE (wariant nr 2, 3 i 4) uwzględniają także utworzenie niewiążących ram prawnych mających na celu określenie wysokości odszkodowania z tytułu naruszenia prawa konkurencji.** Te niewiążące wytyczne odnoszące się do jednego z bardziej złożonych i kosztownych zagadnień dotyczących wszystkich stron postępowań odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji spotkały się z niemal jednogłośnie poparciem, wyrażonym przez zainteresowane podmioty zarówno w konsultacjach publicznych dotyczących białej księgi, jak i konsultacjach przeprowadzonych w następstwie publikacji projektu wskazówek z 2011 r.
14. **Wariant 1 – brak działań na poziomie UE (sytuacja wyjściowa).** Pierwszy wariant przedstawiony w niniejszym sprawozdaniu to scenariusz wyjściowy, zakładający brak jakichkolwiek działań na poziomie UE. Wymagał on przeprowadzenia analizy *status quo* oraz prześledzenia możliwych kierunków rozwoju w przypadku braku działań na poziomie UE (analiza prospektywna).
15. Wariant 2 – Wiążący akt prawny opracowany w oparciu o białą księgę (z uwzględnieniem szczególnego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń). Drugi wariant przewiduje opracowanie prawnie wiążącego instrumentu obejmującego działania zaproponowane przez Komisję w białej księdze, z uwzględnieniem specjalnego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawach z obszaru konkurencji, który umożliwiłby wspólne wytaczanie powództw przez konsumentów i MŚP. Instrument ten obejmowałby następujące elementy: reguły dotyczące

proporcjonalnego ujawniania konkretnych kategorii dowodów; ograniczoną odpowiedzialność podmiotów, których wnioski o udział w programie łagodzenia kar został przyjęty; wiążący skutek ostatecznych rozstrzygnięć stwierdzających naruszenie wydanych przez organ ds. konkurencji; możliwość podniesienia przez podmiot popełniający naruszenie zarzutu przerzucenia obciążeń w celu wykazania, że podmiot domagający się odszkodowania przerzucił niezgodne z prawem nadmierne obciążenie na własnych klientów; ułatwienie nabywcy pośredniemu przeprowadzenia postępowania dowodowego w kwestii zakresu przerzuczonego ciężaru; a także określenie szczególnego termin przedawnienia dla roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji.

16. **Wariant nr 3 – Uregulowanie zależności pomiędzy publicznoprawnym a prywatnoprawnym egzekwowaniem prawa.** Wariant trzeci obejmuje opracowanie wiążącego instrumentu prawnego opartego na częściowo zrewidowanych opcjach przedstawionych w białej księdze, w celu odzwierciedlenia w dwojaki sposób zmian, które w ostatnim czasie zaszły na szczeblu krajowym i na poziomie UE: poprzez odwołanie się do odrębnego **horyzontalnego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu UE** zamiast uregulowań dotyczących mechanizmu o charakterze sektorowym, a także poprzez wprowadzenie **ograniczeń w zakresie dostępu do dowodów**, które miałyby na celu ochronę skuteczności narzędzi egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej. Elementem łączącym owe dwie szeroko zakrojone zmiany jest fakt, że obydwie prowadzą do ograniczenia w pewnym zakresie korzyści związanych ze skuteczną realizacją prawa do odszkodowania gwarantowaną przez wariant nr 2, aby umożliwić osiągnięcie dodatkowych celów o charakterze politycznym, tj. zastosowania horyzontalnego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń, według sugestii przedstawionych przez niektóre zainteresowane podmioty oraz przez Parlament Europejski, a w szczególności zapewnienia lepszej ochrony systemu egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej w następstwie wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości. **W związku z tym wariant ten opracowano w taki sposób, by umożliwić ocenę, czy utrata korzyści związanych ze skutecznym uzyskaniem odszkodowania została zrównoważona przez zmniejszone koszty postępowania lub bardziej wyważone relacje pomiędzy publicznoprawnym a prywatnoprawnym egzekwowaniem prawa.** Wariant nr 3 różni się od wariantu nr 2 w szczególności w następujących względach:

- W odniesieniu do **ochrony narzędzi egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej**, wariant nr 2 zapewnia jedynie ochronę oświadczeń przedsiębiorców złożonych w ramach programu łagodzenia kar przed ujawnieniem w ramach postępowania odszkodowawczego przed sądem. Wariant nr 3 dodatkowo zapewnia ochronę przed ujawnieniem propozycji ugodowych oraz ogranicza ujawnianie informacji w czasie dochodzenia prowadzonego przez organ ds. konkurencji. Ze względu na jej ograniczony zakres przewidywana ochrona narzędzi egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej nie utrudnia nadmiernie dochodzenia odszkodowań za szkody poniesione z tytułu naruszenia prawa konkurencji przez ofiary naruszenia. Ochrona ta jest więc kompatybilna z prawem do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w Karcie praw podstawowych UE.
- W odniesieniu do **określania wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji**, wariant nr 3, w przeciwieństwie do wariantu nr 2,

przewiduje wprowadzenie wrzuszalnego domniemania dotyczącego szkody wynikającej z nadmiernego obciążenia w sprawach kartelowych. Domniemanie to opiera się na wynikach analizy zewnętrznej, która wykazała, że **93 % zbadanych karteli wyrządza szkodę**. Środek ten wprowadzono, aby ograniczyć skutki związane z sytuacją, gdy powodom przysługuje bardziej ograniczony dostęp do niektórych rodzajów dowodów, niż byłby konieczny do przeprowadzenia postępowania dowodowego w odniesieniu do szkody wyrządzonej przez kartel. Z tego samego względu wariant nr 3 zawiera regułę, że realizacja przysługującego powodowi prawa do odszkodowania nie może stać się praktycznie niemożliwa lub nadmiernie utrudniona ze względu na wymagany poziom szczegółowości dowodu. Wariant ten zawiera sugestię, by państwa członkowskie umożliwiły sędziom oszacowanie wartości poniesionej szkody.

- Jeśli chodzi o **zbiorowe dochodzenie roszczeń**, wariant nr 3 nie przewiduje żadnych działań, których zakres ograniczałby się do obszaru konkurencji. Uznając wprawdzie szczególny charakter egzekwowania unijnego prawa konkurencji oraz możliwość wprowadzenia szczególnych reguł w tym zakresie, wariant ten opiera się jednak na odrębnym, **horyzontalnym podejściu** do zbiorowego dochodzenia roszczeń, poprzez podejmowanie inicjatyw o szerszym zakresie.
- Wariant nr 3 obejmuje wreszcie działania dotyczące **polubownego rozwiązywania sporów**, których celem jest zrównoważenie braku szczególnych mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń poprzez umożliwienie stronom wykorzystania innych środków proceduralnych, które są atrakcyjne finansowo. Środki te pozwolą wyeliminować istniejące mechanizmy zniechęcające do korzystania z pozasądowej drogi polubownej w celu uzyskania odszkodowania za szkodę wynikającą z naruszenia unijnego prawa konkurencji.

17. **Wariant nr 4 – niewiążąca inicjatywa na szczeblu UE.** Czwarty wariant strategiczny (wariant 4) przewiduje opracowanie niewiążącego instrumentu zalecającego państwom członkowskim wdrożenie środków sugerowanych w ramach wariantu strategicznego nr 3.

4. PREFEROWANY WARIANT STRATEGICZNY

18. Wpływ czterech wariantów strategicznych został poddany ocenie pod kątem następujących kosztów i korzyści:

– Warianty strategiczne uzyskują wyższą ocenę, jeżeli:

- (1) zapewniają możliwość uzyskania pełnego odszkodowania za całość poniesionej szkody;
- (2) zapewniają skuteczną ochronę publicznoprawnego egzekwowania prawa i możliwość zrównoważonego korzystania z powództw odszkodowawczych na tle ogólnie pojętego skutecznego egzekwowania art. 101 i 102 TFUE;

- (3) zwiększają świadomość oraz wzmacniają egzekwowanie prawa, skutek odstraszający oraz pewność prawa;
 - (4) umożliwiają lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości;
 - (5) prowadzą do bardziej wydajnego wykorzystania systemu sądowego, na przykład poprzez eliminowanie przypadków nadużyć drogi sądowej oraz nieuzasadnionych roszczeń;
 - (6) przyczyniają się do wyrównania szans w Europie, zarówno dla konsumentów, jak i przedsiębiorców;
 - (7) wywierają pozytywny wpływ na dobro konsumentów oraz MŚP; oraz
 - (8) stymulują wzrost gospodarczy i innowacje.
- W odniesieniu do kosztów, w sprawozdaniu przeanalizowano wpływ wywierany na:
- (1) koszty postępowania przed sądem;
 - (2) obciążenie administracyjne;
 - (3) koszty popełnionych błędów (tj. możliwości wydania błędnych orzeczeń przez sądy krajowe); oraz
 - (4) koszty wprowadzenia sugerowanych środków do krajowego porządku prawnego.
19. Po przeprowadzeniu analizy kosztów i korzyści związanych z czterema wariantami strategicznymi stwierdzono, że wariant nr 3 najlepiej służy osiągnięciu założonych celów po możliwie najniższych kosztach. Poniżej przedstawiono uproszczony opis wyników analizy, z uwzględnieniem najważniejszych spostrzeżeń zawartych w sprawozdaniu.

Tabela (Sprawozdanie z oceny wpływu): podsumowanie wpływu wariantów strategicznych nr 1-4

Osiągnięte korzyści/rozwiązane problemy	Wpływ w porównaniu z sytuacją wyjściową (od 0 do +++)			
	Wariant nr 1	Wariant nr 2	Wariant nr 3	Wariant nr 4
1. Pełne odszkodowanie	0	+++	++	0 / +
2. Ochrona skutecznego egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej	0	++	+++	0 / +
3. Zwiększona świadomość oraz wzmocnienie egzekwowania prawa, skutku odstraszającego i pewności prawa	0	+++	+++	0 / +
4. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości	0	+++	+++	0 / +
5. Wydajne wykorzystanie systemu sądowego	0	+++	++	0 / +
6. Wyrównanie szans	0	+++	+++	0 / +

7. Pozytywny wpływ na MŚP i konsumentów	0	+++	++	0 / +
8. Stymulowanie wzrostu gospodarczego i innowacji	0	++	++	0
Koszty	Wpływ w porównaniu z sytuacją wyjściową (od 0 do — — -)			
	Wariant nr 1	Wariant nr 2	Wariant nr 3	Wariant nr 4
1. Koszty postępowania przed sądem	0	--	-	0 / — -
2. Obciążenia administracyjne	0	--	-	0 / -
3. Koszty błędów	0	-	0 / -	0 / -
4. Koszty wprowadzenia w życie	0	--	-	0 / -

20. **Większe poparcie dla wiążących działań na szczeblu UE.** Warianty przewidujące podjęcie działań na szczeblu UE spotkały się z większym poparciem. Wynika to z następujących względów:

- w kontekście optymalizowania interakcji pomiędzy egzekwowaniem unijnego prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, coraz częściej mówi się o tym, że kwestie te można lepiej uregulować na szczeblu UE, w szczególności ze względu na bliskie powiązania pomiędzy Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji;
- w odniesieniu do poprawy warunków uzyskiwania odszkodowania przez ofiary naruszeń unijnego prawa konkurencji pod względem proceduralnym, w świetle zdobytego w ostatnich latach doświadczenia można stwierdzić, że w braku przepisów na poziomie UE jedynie bardzo niewiele państw członkowskich wykazuje inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie. Podejmowane obecnie działania dotyczą jedynie części przeszkód, o których mowa w zielonej i białej księdze opracowanej przez Komisję, przy czym tego rodzaju inicjatywy sprawiły, że istniejąca sytuacja prawna stała się jeszcze bardziej zróżnicowana.

21. Brak działań na szczeblu UE będzie prowadził do utrzymywania się istniejących różnic pomiędzy przepisami krajowymi regulującymi powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa konkurencji. Taka sytuacja będzie utrudniała skuteczne wytaczanie powództw odszkodowawczych. Będzie to również oznaczało utrzymującą się fragmentację rynku wewnętrznego w kontekście poziomu ochrony sądowej, co może stanowić zachętę do tzw. *forum shopping*, czyli wybierania sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (co z reguły odbywa się ze szkodą dla MŚP i konsumentów, którzy są mniej mobilni). Może to również prowadzić do większej złożoności oraz, co za tym idzie, wyższych kosztów postępowania przed sądami, zwłaszcza w sprawach o charakterze transgranicznym. Wykluczono więc zastosowanie wyjściowego wariantu nr 1 (brak działania po stronie UE). Wiążące działania na poziomie UE spotkały się z większym poparciem niż zastosowanie prawa miękkiego, co z kolei doprowadziło do wykluczenia wariantu nr 4.

22. **Większe poparcie dla odrębnego, horyzontalnego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń.** W świetle przeprowadzonych konsultacji publicznych, a w szczególności wobec rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r., podejście horyzontalne wydaje się w chwili obecnej bardziej właściwe niż

rozwiązanie odnoszące się wyłącznie do obszaru konkurencji. Wynika to głównie z tego, że prawo konkurencji nie jest jedynym obszarem prawa UE, w którym często występują szkody o charakterze rozproszonym oraz w którym konsumentom i MŚP trudno jest uzyskać odszkodowanie za poniesione szkody. Podobne problemy (wysokie koszty postępowania przed sądem w porównaniu z dochodzeniem indywidualnych roszczeń odszkodowawczych) występują także w innych obszarach prawa, takich jak prawo konsumenckie lub prawo ochrony środowiska. Podstawowe zasady mające zastosowanie do zbiorowego dochodzenia roszczeń mogą być w znacznym stopniu wspólne dla wszystkich tych obszarów prawa. Inicjatywa o charakterze horyzontalnym może również przyczynić się do zapewnienia większej spójności pomiędzy tymi obszarami prawa, w których zbiorowe dochodzenie sporów uznaje się za niezbędne. Jednak w zakresie, w jakim określone przepisy zostaną uznane za niezbędne w związku z prawem konkurencji, będą one mogły zostać uregulowane w odrębnym rozdziale instrumentu o charakterze horyzontalnym lub też w odrębnym instrumencie prawnym wydanym w późniejszym terminie.

23. **Większe poparcie dla bardziej wyważonego systemu egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej.** Zarówno wariant nr 2, jak i wariant nr 3 w znacznym zakresie zapewniają realizację celów politycznych, które przyświecają inicjatywie w sprawie odszkodowań z tytułu naruszenia prawa konkurencji, ponieważ odnoszą się do głównych przeszkód, które w chwili obecnej utrudniają skuteczne dochodzenie roszczeń przez ofiary naruszeń prawa konkurencji, w oparciu o europejskie tradycje prawne. Obydwa warianty zapewniają także mechanizmy ochronne, mające na celu eliminację przypadków nadużywania drogi sądowej oraz dochodzenia nieuzasadnionych roszczeń. Jako takie mają one pozytywny wpływ na realizację fundamentalnego prawa do skutecznej ochrony sądowej przewidzianego w Karcie praw podstawowych UE.
24. Wariant nr 2 nieco mocniej skupia się na zapewnieniu pełnego odszkodowania za całość poniesionej szkody. W ogólnym ujęciu to jednak wariant 3 pozwala stworzyć bardziej zrównoważony system. Daje on zasadniczo większe możliwości uzyskania dostępu do materiału dowodowego, jednocześnie zapewniając silniejszą ochronę skutecznego egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej, chroniąc większą liczbę dokumentów pochodzących z akt organów ds. konkurencji. Realizując ten cel poprzez wprowadzenie mechanizmów ochronnych, wariant ten jest w dalszym ciągu korzystny w kontekście rozwiązywania problemu asymetrii w dostępie do informacji, w rozumieniu zaprezentowanym przez zainteresowane podmioty podczas konsultacji publicznych. Wprowadzenie wzruszalnego domniemania związanego z istnieniem szkody spowodowanej nadmiernym obciążeniem w sprawach kartelowych oraz możliwości oszacowania wysokości szkody sprawia, że uzyskanie odszkodowania z tytułu owych szkód staje się bardziej prawdopodobne.
25. W odniesieniu do innych środków, takich jak zarzut przerzucenia obciążeń, terminy przedawnienia oraz wiążący skutek rozstrzygnięć wydawanych przez organy ds. konkurencji, wariant nr 3 nie różni się od wariantu nr 2. W państwach, w których obowiązują podobne przepisy, stanowią one znaczącą zachętę dla powodów. W przypadku ich zastosowania na skalę całej UE, będą one w stanie zwiększyć szansę skutecznego uzyskania odszkodowania przez ofiary naruszeń prawa konkurencji i ułatwić osiągnięcie celów, które przyświecają obecnej inicjatywie (uzyskanie odszkodowania, dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz wyrównanie szans).

Wiążący skutek rozstrzygnięć wydanych przez organy ds. konkurencji w szczególności umożliwi bardziej wydajne wykorzystanie systemu sądowego.

26. **Koszty.** Jeśli chodzi o koszty, wariant nr 3 uzyskał lepszą ocenę niż wariant nr 2. Koszty postępowania przed sądem zostały ograniczone poprzez wprowadzenie wzruszalnego domniemania w sprawie określania wysokości szkody oraz ułatwienie korzystania z mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów. Koszty błędów oraz koszty wdrożenia są również niższe w przypadku wariantu nr 3, głównie ze względu na to, że nie przewiduje on wprowadzenia sektorowych ram prawnych w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń. Zwiększona ochrona egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej przewidziana na podstawie wariantu nr 3 prowadzi wreszcie do zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

5. WNIOSEK

27. Wariant nr 3 został wybrany jako preferowany wariant strategiczny pozwalający osiągnąć cele, które przyświecają inicjatywie w sprawie odszkodowań z tytułu naruszenia prawa konkurencji.

Podsumowanie treści preferowanego wariantu strategicznego

Pełne odszkodowanie	Każdy poszkodowany (co obejmuje zarówno nabywców bezpośrednich, jak i pośrednich) ma prawo dochodzić pełnego odszkodowania za szkody poniesione w wyniku naruszenia art. 101 i 102 TFUE. Pełne odszkodowanie obejmuje rekompensatę z tytułu faktycznej szkody i utraconych korzyści, wraz z odsetkami.
Ujawnianie dowodów	Preferowany wariant strategiczny zakłada wprowadzenie reżimu regulującego ujawnianie określonych kategorii dokumentów w stosunkach pomiędzy stronami postępowania odszkodowawczego z tytułu szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji. Oprócz tego przewiduje on również mechanizmy zabezpieczające w zakresie ujawniania dokumentów znajdujących się w aktach organu ds. konkurencji.
Ograniczona odpowiedzialność podmiotu zwolnionego z kary finansowej	Aby utrzymać atrakcyjność programów łagodzenia kar realizowanych przez Komisję oraz krajowe organy ds. konkurencji, odpowiedzialność podmiotu zwolnionego z kary finansowej ogranicza się do przypadającego nań udziału w wyrządzonej szkodzie. Pełną odpowiedzialność podmiotu zwolnionego z kary finansowej utrzymuje się w przypadku, gdy poszkodowani nie są w stanie uzyskać odszkodowania od współsprawców naruszenia.
Wiążący skutek rozstrzygnięć krajowych organów ds. konkurencji	Rozstrzygnięcia krajowych organów ds. konkurencji w sprawie stwierdzenia naruszenia unijnych reguł konkurencji są wiążące dla sądów krajowych, które rozpatrują powództwa odszkodowawcze.
Terminy przedawnienia	Terminy przedawnienia nie powinny ograniczać prawa do pełnego odszkodowania. Ofiary naruszeń powinny być także w stanie skutecznie wytoczyć powództwo odszkodowawcze po wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ ds. konkurencji.

Przerzucanie nadmiernych obciążeń	Pozwany może podnieść zarzut przerzucenia obciążeń przeciwko roszczeniu dochodzonemu przez nabywcę bezpośredniego. Z drugiej strony, aby ułatwić dochodzenie roszczeń przez nabywców pośrednich, uproszczono zasady dotyczące postępowania dowodowego w odniesieniu do przerzucania nadmiernych obciążeń na owych nabywców.
Domniemanie powstania szkody	Ofiary karteli będą w stanie powołać się na wzruszalne domniemanie, że istnienie kartelu prowadzi do wystąpienia szkody wynikającej z nadmiernych obciążeń. Wymogi prawa krajowego dotyczące określenia wysokości poniesionej szkody nie mogą ponadto sprawiać, że uzyskanie przez powoda odszkodowania stanie się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.
Polubowne rozstrzygnięcie sporów	Wprowadza się ułatwienia w zakresie polubownego rozstrzygnięcia sporów, ponieważ może ono stanowić szybszą i mniej kosztowną alternatywę dla postępowania przed sądem.