



Strasbourg, 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor UE antitrust

care însoțește propunerea de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

{COM(2013) 404 final}

{SWD(2013) 203 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor UE antitrust

care însoțește propunerea de

DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

1. INTRODUCERE

- Dreptul UE la despăgubiri pentru un prejudiciu cauzat de încălcarea normelor antitrust.** Articolele 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) interzic acordurile anticoncurențiale și abuzurile de poziție dominantă. Comisia Europeană, împreună cu autoritățile naționale de concurență (ANC), este responsabilă cu asigurarea aplicării acestor interdicții (**asigurarea respectării normelor la nivel public**). În același timp, dispozițiile din tratat creează drepturi și obligații pentru persoanele fizice, a căror respectare trebuie asigurată de instanțele naționale (**asigurarea respectării normelor la nivel privat**). Printre acestea se numără dreptul de a solicita despăgubiri pentru orice prejudiciu suferit ca urmare a unei încălcări a normelor UE în materie de concurență. **Începând cu 2001, Curtea de Justiție a afirmat în mod repetat că, din perspectiva dreptului UE, oricine trebuie să aibă posibilitatea de a solicita despăgubiri pentru astfel de prejudicii** (*Courage*, C-453/99 și *Manfredi*, C-295 – 298/04). **Nici acum, după mai mult de zece ani, cele mai multe victime ale unei încălcări a dreptului concurenței nu au posibilitatea de a-și exercita efectiv, fie individual, fie colectiv, acest drept UE la despăgubiri.** Cauza acestei situații este în mare măsură lipsa unor norme naționale adecvate care să reglementeze acțiunile în despăgubire. Mai mult, în cazurile în care astfel de norme există, acestea sunt atât de diferite de la un stat membru la altul, încât conduc la denaturarea concurenței atât pentru cei care încalcă legile, cât și pentru victimele comportamentelor ilegale.
- Asigurarea respectării normelor la nivel public sau la nivel privat.** Jurisprudența recentă de la nivel național și de la nivelul UE a subliniat de asemenea că **dreptul UE la despăgubiri poate intra în contradicție cu eficacitatea asigurării respectării normelor UE în materie de concurență la nivel public, și anume de către Comisie și ANC.** O astfel de situație apare atunci când victima unei încălcări a dreptului concurenței încearcă să obțină acces la informații pe care o autoritate de concurență le-a dobândit în cadrul unui „program de clemență” [a se vedea alineatul 11 de mai jos]. În urma unei hotărâri a Curții de Justiție din iunie 2011 (*Pfleiderer*, C-360/09), în absența unor norme ale UE în materie, potențialii solicitanți de clemență nu știu dacă informațiile pe care le furnizează unei autorități de concurență vor fi divulgate la un moment dat unei victime a încălcării dreptului concurenței.

Această situație ar putea să îi plaseze într-o postură mai defavorabilă din punctul de vedere al potențialelor acțiuni în despăgubire decât cea a altor întreprinderi care nu au cooperat cu autoritatea de concurență. Astfel, incertitudinea juridică ar putea avea un efect negativ asupra eficacității programelor de clemență de la nivelul UE sau de la nivel național și, pe cale de consecință, asupra eficacității măsurilor prin care autoritățile publice competente asigură combaterea înțelegerilor secrete de tip cartel.

3. **Obiectivele inițiativei.** Actuala inițiativă privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust are două obiective principale:

- (i) **asigurarea exercitării efective a dreptului UE la despăgubiri;** precum și
- (ii) reglementarea anumitor aspecte-cheie ale **interacțiunii dintre asigurarea respectării normelor UE în materie de concurență la nivel public și la nivel privat**, în vederea obținerii unui echilibru între asigurarea respectării normelor de către Comisie și ANC, pe de o parte și acțiunile în despăgubire introduse pe lângă instanțele naționale, pe de altă parte, obținându-se astfel **asigurarea respectării globale efective a normelor UE în materie de concurență.**

2. PROBLEME CARE TREBUIE ABORDATE

2.1. Asigurarea exercitării efective a dreptului UE la despăgubiri

4. **Eliminarea obstacolelor din calea despăgubirilor efective.** Majoritatea victimelor încălcării normelor UE în materie de concurență rămân în continuare nedespăgubite. În afara unei aparente lipse de informații, chiar și victimele care ar vrea să obțină despăgubiri se confruntă cu un **raport foarte defavorabil între riscuri și câștiguri**, din cauza obstacolelor procedurale și a costurilor aferente introducerii unei acțiuni. Această situație afectează funcționarea normelor UE în materie de concurență și este dificil de reconciliat cu dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă în temeiul Cartei drepturilor fundamentale a UE. În Cartea sa verde din 2005 privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust ale CE, **Comisia a identificat principalele obstacole care stau în calea unor despăgubiri efective.** În 2008, Comisia a adoptat o **Carte albă privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust, prin care se avansau o serie de sugestii privind modalitățile de eliminare a acestor obstacole și de asigurare a unei respectări efective a normelor la nivel privat** în statele membre.

5. **Consultări publice.** În cadrul consultării publice privind cartea albă și în cadrul a două consultări publice ulterioare, societatea civilă și actorii instituționali cum ar fi **Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European au salutat măsurile avansate.** În plus, Parlamentul European a făcut un apel explicit la adoptarea unei legislații a UE privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust.

6. **Contribuțiile părților interesate.** În cadrul consultărilor publice menționate mai sus, participanții au fost de acord cu analiza Comisiei referitoare la o serie de obstacole majore care stau în calea unor despăgubiri mai eficiente:

- **Potențialii reclamânți** au indicat dificultățile cu care se confruntă pentru a obține **acces la probele** de care au nevoie în sprijinul unei acțiuni în justiție. Prin natura lor, acțiunile în despăgubire pentru încălcarea normelor antitrust necesită frecvent un nivel deosebit de înalt de analize factuale și economice. Acestea prezintă dificultăți pentru reclamânți din punctul de vedere al accesului la probe esențiale, care sunt adesea deținute de pârâți și ținute secrete.

Participanții au indicat și lipsa unor norme clare în materie de „**apărare bazată pe transferul supraprețului**”, cu alte cuvinte situația în care un pârât ar trebui să aibă posibilitatea de a demonstra că un cumpărător direct a transferat prețul mai ridicat rezultat în urma unui cartel către propriii clienți din avalul lanțului de distribuție. Printre alte chestiuni care ar putea avea un efect negativ asupra șanselor de succes ale unei acțiuni, **termenele de prescripție** ocupă un loc semnificativ, de exemplu atunci când nu există suficient timp pentru introducerea unei acțiuni după descoperirea unei încălcări. Costurile unei acțiuni pot de asemenea să crească semnificativ atunci când părțile trebuie să facă dovada încălcării chiar dacă aceasta a fost deja constatată de o ANC, în absența unor norme uniforme privind **forța probatorie a acestor decizii privind încălcarea legislației**. În plus, cuantificarea prejudiciului suferit este de multe ori o întreprindere complexă și costisitoare, care poate afecta probabilitatea de introducere a unei acțiuni.

- Consumatorii și IMM-urile sunt afectate de lipsa unor **mecanisme de acțiune colectivă** efective, care ar permite unui număr mare de consumatori sau de întreprinderi să introducă acțiuni în comun și să **împartă costurile și eforturile aferente acțiunii în justiție**.
- Deși au salutat obiectivele urmărite de Comisie, asociațiile de afaceri au avertizat că, în general, există riscuri în ceea ce privește excesele în materie de proceduri contencioase, constatate în alte jurisdicții, și au subliniat **nevoia de a se prevedea garanții împotriva introducerii de acțiuni abuzive și neîntemeiate**, în special dacă acțiunile sunt introduse în comun.

7. **Condiții concurențiale inechitabile în cadrul pieței interne.** Pe lângă obstacolele specifice care stau în calea exercitării efective a dreptului UE la despăgubiri, există încă **diferențe mari între normele naționale de reglementare a acțiunilor în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust**. Aceste diferențe s-au accentuat în ultimii ani: acest lucru dă naștere la incertitudine juridică pentru toate părțile implicate și poate afecta asigurarea respectării efective a normelor în materie de concurență la nivel privat, în special în cazurile transfrontaliere. Aceasta conduce și la **denaturări considerabile ale concurenței pe piața internă**, întrucât probabilitatea ca victimele să obțină despăgubiri și ca pârâtul să fie tras la răspundere diferă în funcție de locul în care sunt stabiliți aceștia și în care pot fi introduse acțiuni în despăgubire. Acest aspect se reflectă și în concentrarea actuală a acțiunilor în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust în trei jurisdicții din UE: **Regatul Unit, Germania și Țările de Jos**. Aceasta sugerează că reclamanții consideră normele aplicabile în aceste țări ca fiind mai adecvate obiectivelor lor decât normele din alte țări. Inversând punctul de vedere, pare să fie **mai dificil pentru victimele încălcării dreptului concurenței din celelalte state membre să își exercite cu succes dreptul UE la despăgubiri**. Această aplicare neuniformă poate chiar să conducă la un avantaj concurențial pentru anumite întreprinderi care încalcă articolele 101 sau 102 din TFUE și la descurajarea exercitării dreptului la liberă stabilire și a libertății de furniza bunuri și servicii în statele membre în care dreptul la despăgubiri este aplicat cu mai mare eficacitate.

8. **Costurile probabile ale situației actuale.** Costul estimat ale ineficacității asigurării respectării normelor în materie de concurență la nivel privat **este de până la 23 de miliarde EUR, reprezentând 0,18 % din PIB al UE pe anul 2012, constând în despăgubire la care victimele renunță în fiecare an la nivelul întregii UE**. Remedierea acestei probleme ar conduce la transferarea costurilor aferente

încălcărilor normelor antitrust dinspre victime către pârâți și ar ușura detectarea cazurilor de denaturare a concurenței. Din punctul de vedere al aplicării globale a articolelor 101 și 102 din TFUE, o probabilitate mai mare de a fi tras la răspundere pentru acțiuni ilegale ar descuraja comportamentul anticoncurențial (efect disuasiv accentuat), ceea ce se traduce în beneficii pentru bunăstarea consumatorilor.

2.2. Interacțiunea dintre asigurarea respectării normelor UE în materie de concurență la nivel public și la nivel privat

9. **Definiii.** Asigurarea respectării normelor UE în materie de concurență **la nivel public** este responsabilitatea Comisiei și a autorităților naționale competente, cărora li s-au conferit competențele necesare pentru depistarea, sancționarea și prevenirea încălcărilor normelor UE în materie de concurență. Asigurarea respectării normelor la nivel public este de asemenea responsabilitatea instanțelor care evaluează deciziile luate de autoritățile de concurență. **Asigurarea respectării normelor la nivel privat** se referă la asigurarea respectării aceluiași norme prin intermediul unor acțiuni introduse pe lângă instanțele naționale. **În absența unei legislații a UE în acest domeniu, asigurarea respectării normelor la nivel privat este reglementată aproape exclusiv de dreptul civil național.** Asigurarea respectării normelor la nivel privat poate fi împărțită, în linii mari, în trei tipuri de cauze:

- (i) despăgubiri pentru prejudiciul suferit ca urmare a unei încălcări a normelor UE în materie de concurență (acțiuni în despăgubire),
- (ii) cereri de încetare a unor comportamente prin care se încalcă normele UE în materie de concurență (acțiuni în încetare); precum și
- (iii) pronunțarea nulității prevederilor contractuale care încalcă normele UE în materie de concurență.

10. **Caracterul complementar al asigurării respectării normelor la nivel public și la nivel privat și interacțiunea dintre acestea.** Asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat reprezintă instrumente complementare pentru aplicarea efectivă a articolelor 101 și 102 din TFUE. O acțiune civilă poate fi introdusă pe lângă o instanță fără să existe o decizie prealabilă a unei autorități de concurență („**acțiune independentă**”). Cu toate acestea, acțiunile în despăgubire pentru un prejudiciu cauzat de încălcarea normelor antitrust sunt cel mai adesea introduse după ce o autoritate de concurență a constatat o încălcare a normelor UE în materie de concurență („**acțiune de continuare**”). Interacțiunile dintre asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat care rezultă de aici privesc următoarele **aspecte esențiale**:

- (i) accesul la informații deținute de autoritățile de concurență;
- (ii) forța obligatorie a deciziilor în materie de încălcare a normelor; și
- (iii) termenele de prescripție pentru introducerea unei acțiuni în despăgubire.

11. **Un element-cheie: divulgarea documentelor din cadrul programelor de clemență.** În vederea depistării și a sancționării înțelegerilor secrete de tip cartel, **autoritățile de concurență le oferă celor care încalcă normele imunitate sau reducerea amenzii în schimbul cooperării.** Aceste programe așa-numite „programe de clemență”, reprezintă un instrument foarte eficace aflat la dispoziția autorităților publice responsabile cu asigurarea respectării normelor. Este posibil ca victimele aceleiași încălcări să aibă nevoie de informații furnizate benevol de cei care încalcă normele, pentru a le folosi ca probe și a obține despăgubiri. **În recentul caz Pfleiderer**, părțile

care intenționau să introducă o acțiune în despăgubire împotriva cartelului solicitaseră autorității de concurență din Germania accesul la dosarul din cadrul programului de clemență. Instanța națională din Germania a întrebat Curtea de Justiție dacă divulgarea informațiilor din cadrul unui program de clemență este contrară dreptului UE. În hotărârea sa din 2011, **Curtea de Justiție a stabilit că, în absența unor norme ale UE în materie, le revine instanțelor naționale responsabilitatea de a stabili de la caz la caz și în funcție de legislația națională condițiile în care trebuie permisă sau refuzată divulgarea către victime ale dreptului concurenței a unor informații din cadrul unor programe de clemență.** Această hotărâre a dat naștere unor incertitudini considerabile având drept obiect categoriile de documente care pot fi divulgate. **Aceste incertitudini**, pe lângă faptul că au un efect negativ asupra părților implicat în acțiuni în despăgubire, **ar putea să îi descurajeze pe participanții la carteli de la a coopera** cu Comisia și cu autoritățile naționale de concurență în cadrul programelor de clemență ale acestora, **afectând astfel combaterea acestor carteli, care se bazează în mare măsură pe solicitări de clemență.** O reducere a gradului de asigurare a respectării normelor anti-cartel ar diminua efectul de descurajare al asigurării respectării normelor în materie de concurență la nivel public.

12. Există probleme similare în ceea ce privește **procedurile de tranzacție**, în care părțile își recunosc participarea la un cartel în schimbul unei proceduri simplificate și al unei reduceri a amenzii. Incertitudinea privitoare la divulgarea de documente referitoare la astfel de proceduri din dosarul deținut de o autoritate de concurență ar putea descuraja societățile de la cooperarea cu autoritățile de concurență în cadrul procedurii de tranzacție. În fine, divulgarea de documente din dosarul deținut de o autoritate de concurență în cursul unei anchete în curs ar putea pune în pericol aceste anchete și, prin urmare, și capacitatea acestor autorități de a sancționa încălcarea normelor UE în materie de concurență.

3. OPȚIUNILE DISPONIBILE

13. **Identificarea opțiunilor.** Pentru remedierea problemelor descrise mai sus, pentru stimularea exercitării efective a dreptului la despăgubire al victimelor încălcărilor articolelor 101 și 102 din TFUE și pentru obținerea unui echilibru optim între asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat **au fost analizate patru opțiuni de politică.** Acestea au fost alese pe baza unei evaluări realizate pentru cartea albă, care este rezumată în anexa la Raportul privind evaluarea impactului. **Măsurile care fuseseră deja excluse în cadrul cărții albe din cauza unui raport costuri/beneficii neconvenabil nu au mai fost analizate.** Două exemple de astfel de opțiuni excluse sunt despăgubirile multiple (punitive) și un sistem cu bază largă pentru depistarea probelor înaintea ajungerii în instanță. În plus, **toate opțiunile privind acțiunea la nivelul UE (opțiunile 2, 3 și 4) includ un cadru juridic neobligatoriu pentru cuantificarea acțiunilor în despăgubire pentru un prejudiciu cauzat de încălcarea normelor antitrust.** Aceste orientări neobligatorii din punct de vedere juridic privind unul dintre aspectele cele mai complexe și mai costisitoare pentru toate părțile la un litigiu având drept obiect acțiunile în despăgubire pentru un prejudiciu cauzat de încălcarea normelor antitrust au beneficiat de sprijinul aproape unanim al părților interesate, atât în cadrul consultării publice privind cartea albă, cât și în cel al unei consultări publice care a urmat publicării unui proiect de orientări în 2011.

14. **Opțiunea 1 - Lipsa oricărei acțiuni la nivelul UE (scenariul de referință).** Prima opțiune din raport este scenariul de referință, care implică lipsei oricărei acțiuni la nivelul UE. Pentru aceasta a fost nevoie de examinarea situației existente și a evoluțiilor probabile în absența unor acțiuni la nivelul UE (analiză prospectivă).
15. **Opțiunea 2 - Act obligatoriu din punct de vedere juridic bazat pe cartea albă (cu includerea unui sistem de acțiune colectivă specific).** A doua opțiune de politică are în vedere un **instrument obligatoriu din punct de vedere juridic** care să încorporeze măsurile propuse de Comisie în cartea albă, inclusiv un **sistem de acțiune colectivă specific domeniului concurenței** care ar permite consumatorilor și IMM-urilor să introducă acțiuni împreună. Un astfel de instrument ar include următoarele elemente: norme privind **divulgarea** proporțională a anumitor categorii de probe; **răspundere limitată** pentru beneficiarii de imunitate; **forța obligatorie** a hotărârilor definitive adoptate de autoritățile naționale de concurență; o „apărare bazată pe **transferul supraprețului**”, prin care pârâtul să poată invoca faptul că reclamantul a transferat supraprețul ilegal către propriii clienți; facilitarea furnizării de dovezi de către un cumpărător indirect în ceea ce privește domeniul transferului; și un **termen de prescripție** specific pentru acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust.
16. **Opțiunea 3 - Reglementarea interacțiunii dintre asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat.** A treia opțiune constă într-un instrument obligatoriu din punct de vedere juridic care constituie o revizuire parțială a opțiunilor propuse în cartea albă pentru a reflecta evoluțiile recente de la nivel național și de la nivelul UE în două moduri: făcând referire la o **abordare europeană orizontală distinctă a acțiunilor colective**, în loc să se prevadă un mecanism specific fiecărui sector; și prin introducerea de **limitări în materie de acces la probe** care să vizeze păstrarea eficacității instrumentelor de asigurare a respectării normelor la nivel public. Aceste două schimbări importante au în comun faptul că ambele reduc într-o oarecare măsură beneficiile în materie de despăgubiri efective ale opțiunii 2 pentru a urmări obiective de politică suplimentare, și anume o abordare orizontală a acțiunilor colective, în acord cu cele sugerate de anumite părți interesate și de Parlamentul European, și, în special, o mai bună protecție pentru asigurarea respectării normelor la nivel public în urma hotărârii Curții de Justiție. **Astfel, această opțiune a fost concepută pentru a evalua dacă pierderile în materie de beneficii aferente despăgubirii efective sunt compensate de reducerea costurilor procedurale și/sau de un echilibru mai bun între asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat.** Mai concret, opțiunea 3 diferă de opțiunea 2 în următoarele privințe:
- În ceea ce privește **protecția instrumentelor de asigurare a respectării normelor la nivel public**, opțiunea 2 nu face decât să protejeze de la divulgare în cadrul unor acțiuni în despăgubire declarațiile făcute de o întreprindere în vederea obținerii de clemență. Opțiunea 3 adaugă protecția împotriva divulgării propunerilor de încheiere a unei tranzacții și limitează divulgările în cursul anchetelor realizate de autoritățile de concurență. Protecția instrumentelor de asigurare a respectării normelor la nivel public avută în vedere nu ar îngreuna prea mult obținerea de despăgubiri pentru prejudiciul suferit de victimele unei încălcări a dreptului concurenței, din cauza domeniului limitat al acestei protecții. Astfel, protecția este compatibilă cu dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă, astfel cum este prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a UE.

- În ceea ce privește **cuantificarea prejudiciilor cauzate de încălcarea normelor antitrust**, opțiunea 3, spre deosebire de opțiunea 2, prevede o prezumție relativă privind prejudiciul cauzat de suprapreț în cazurile de cartel. Această prezumție se bazează pe constatările unui studiu extern, care a concluzionat că **93% dintre cartelurile examinate cauzează prejudicii**. Această măsură a fost introdusă pentru a atenua impactul faptului că reclamantii au un acces mai limitat la anumite tipuri de probe care este posibil să fi fost totuși utile pentru a demonstra prejudiciul cauzat de un cartel. Din același motiv, opțiunea 3 include condiția ca exercitarea dreptului la despăgubiri al reclamantului să nu poată fi făcută practic imposibilă sau excesiv de dificilă de nivelul dovezilor solicitat. Această opțiune sugerează că statele membre ar trebuie să permită judecătorului să estimeze valoarea prejudiciului.
- În ceea ce privește **acțiunile colective**, opțiunea 3 nu include măsuri specifice domeniului concurenței. Deși recunoaște caracterul aparte al asigurării aplicării normelor UE în materie de concurență și posibilitatea unor norme specifice, această opțiune se bazează pe o abordare separată, **la nivel orizontal**, a acțiunilor colective, realizată prin inițiative cu un domeniu mai larg.
- În fine, opțiunea 3 conține măsuri privind soluționarea consensuală a litigiilor, menite să contrabalanseze absența unor mecanisme de acțiune colectivă prin facilitarea altor mijloace procedurale eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru părțile implicate. Aceste măsuri ar elimina factorii care descurajează în prezent implicarea în soluționări extrajudiciare în vederea obținerii de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate de încălcarea normelor UE în materie de concurență.

17. **Opțiunea 4 - Inițiativă a UE neobligatorie din punct de vedere juridic.** Cea de-a patra opțiune de politică constă într-un instrument neobligatoriu din punct de vedere juridic prin care se recomandă statelor membre să implementeze măsurile sugerate de opțiunea de politică nr. 3.

4. OPȚIUNEA DE POLITICĂ PREFERATĂ

18. **Impactul celor patru opțiuni de politică a fost evaluat în raport cu următoarele costuri și beneficii:**

- Opțiunile de politică primesc un punctaj mai bun în măsura în care
 - (1) asigură o despăgubire integrală pentru totalitatea prejudiciului suferit;
 - (2) protejează efectiv asigurarea respectării normelor la nivel public și asigură un echilibru cu acțiunile în despăgubire, pentru aplicarea globală efectivă a articolelor 101 și 102 din TFUE;
 - (3) cresc gradul de conștientizare, de aplicare, de disuasiune, precum și securitatea juridică;
 - (4) permit un acces mai bun la justiție;
 - (5) conduc la o utilizare mai eficientă a sistemului judiciar, de exemplu prin evitarea abuzului de acțiuni în instanță și a acțiunilor neîntemeiate;
 - (6) contribuie la un mediu concurențial mai echitabil, atât pentru consumatori, cât și pentru agenții economici;

- (7) au un impact pozitiv asupra bunăstării consumatorilor și asupra IMM-urilor; precum și
- (8) stimulează creșterea economică și inovarea.
- În ceea ce privește costurile, raportul examinează impactul asupra următoarelor elemente:
- (1) costurile procedurale;
- (2) sarcina administrativă;
- (3) costurile aferente erorilor (cu alte cuvinte posibilității ca instanțele naționale să adopte o decizie greșită); precum și
- (4) costurile încorporării măsurilor sugerate în sistemul juridic național.
19. După evaluarea costurilor și a beneficiilor celor patru opțiuni de politică, raportul ajunge la concluzia că opțiunea de politică nr. 3 este cea mai bună pentru îndeplinirea obiectivelor stabilite cu costurile cele mai mici. Tabelul de mai jos conține o prezentare sintetică a evaluării, împreună cu principalele constatări explicate în raport.

Tabel (Raportul de evaluare a impactului): Rezumatul impactului opțiunilor de politică 1-4

Beneficii obținute/problemă abordată	Impactul comparat cu scenariul de referință (între 0 și +++)			
	Opțiunea 1	Opțiunea 2	Opțiunea 3	Opțiunea 4
1. Despăgubiri integrale	0	+++	++	0 / +
2. Protecția asigurării efective a respectării normelor la nivel public	0	++	+++	0 / +
3. Creșterea gradului de sensibilizare, de disuasiune, de asigurare a aplicării, precum și a securității juridice	0	+++	+++	0 / +
4. Accesul la justiție	0	+++	+++	0 / +
5. Utilizarea eficientă a sistemului judiciar	0	+++	++	0 / +
6. Condiții concurențiale mai echitabile	0	+++	+++	0 / +
7. Impact pozitiv asupra IMM-urilor și a consumatorilor	0	+++	++	0 / +
8. Stimularea creșterii economice și a inovării	0	++	++	0
Costuri	Impactul comparat cu scenariul de referință (între 0 și — —)			
	Opțiunea 1	Opțiunea 2	Opțiunea 3	Opțiunea 4
1. Costurile procedurale	0	--	-	0 / — -
2. Sarcina administrativă	0	--	-	0 / -
3. Costurile aferente erorilor	0	-	0 / -	0 / -
4. Costurile de implementare	0	--	-	0 / -

20. **Preferința pentru acțiunile obligatorii la nivelul UE.** S-a exprimat o preferință pentru opțiunile care implică acțiuni la nivelul UE. Motivele sunt următoarele:
- în ceea ce privește optimizarea interacțiunii dintre asigurarea respectării normelor UE în materie de concurență la nivel public și la nivel privat, există

un consens tot mai mare că acest aspect este gestionat mai bine la nivelul UE, în special datorită conexiunilor strânse dintre Comisie și autoritățile naționale de concurență;

- în ceea ce privește ameliorarea condițiilor procedurale prin care victimele încălcărilor normelor UE în materie de concurență pot obține despăgubiri, experiența din ultimii ani a arătat că, în absența normelor UE, numai un număr foarte mic de state membre au inițiat legislative în această privință. În cazurile în care se iau măsuri, este vorba doar de unele dintre obstacolele identificate de Comisie în cartea verde și cartea albă, iar aceste inițiative fac ca peisajul legislativ să devină și mai divers.
21. În absența acțiunii la nivelul UE, diferențele actuale dintre legislațiile naționale privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust ar continua să existe. Acest lucru ar pune probleme din punctul de vedere al eficacității acțiunilor în despăgubire. O altă consecință ar fi faptul că piața internă ar rămâne fragmentată din punctul de vedere al protecției juridice și s-ar putea încuraja căutarea jurisdicției celei mai favorabile (fenomen care este de obicei în detrimentul IMM-urilor și al consumatorilor, care au o mobilitate mai redusă). Acest lucru ar putea conduce la proceduri mai complexe și, prin urmare, mai costisitoare, în special în cauzele transfrontaliere. Astfel, opțiunea 1, reprezentând scenariul de referință (absența oricărei acțiuni la nivelul UE) a fost eliminată din discuție. Preferința pentru acțiuni cu caracter obligatoriu din punct de vedere juridic ale UE în detrimentul instrumentelor neobligatorii din punct de vedere juridic a condus la excluderea opțiunii 4.
22. **Preferința pentru o abordare separată, dar orizontală a acțiunilor colective.** Având în vedere rezultatele consultării publice, în special Rezoluția din 2 februarie 2012 a Parlamentului European, o abordare orizontală pare în prezent mai adecvată decât o soluție specifică domeniului concurenței. Motivul este faptul că normele în materie de concurență nu sunt singurul domeniu al dreptului UE în care se produc prejudicii care afectează mai multe părți și în care consumatorii și IMM-urile au dificultăți în a obține despăgubiri pentru prejudiciile suferite. Probleme similare (costuri procedurale ridicate raportat la prejudiciul individual) există și în alte domenii de drept, cum ar fi normele privind protecția consumatorilor sau normele de mediu. Principiile de bază care se aplică acțiunilor colective pot fi, în mare măsură, comune tuturor acestor domenii de drept. O inițiativă orizontală poate de asemenea să stimuleze consecvența între domeniile în care acțiunile colective sunt considerate necesare. Cu toate acestea, în măsura în care se consideră că sunt necesare dispoziții specifice referitoare la normele în materie de concurență, aceste dispoziții ar putea fi prevăzute într-un capitol separat al instrumentului orizontal sau în instrumente juridice separate ulterioare.
23. **O preferință pentru un sistem mai echilibrat de asigurare a respectării normelor la nivel public și la nivel privat.** Atât opțiunea 2, cât și opțiunea 3 îndeplinesc într-o mare măsură obiectivele inițiativei privind despăgubirile pentru prejudicii cauzate de încălcarea normelor antitrust, întrucât ambele abordează principalele obstacole care stau în prezent în calea unor despăgubiri efective pentru victimele încălcărilor normelor antitrust, acționând în prelungirea tradițiilor juridice europene. De asemenea, ambele opțiuni oferă garanții pentru evitarea abuzului de acțiuni în instanță și acțiuni neîntemeiate. Ca atare, acestea au un impact pozitiv asupra dreptului fundamental la protecție juridică efectivă prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a UE.

24. **Opțiunea 2 merge într-un fel mai departe în ceea ce privește asigurarea unei despăgubiri integrale pentru prejudiciul suferit.** Cu toate acestea, **opțiunea 3 oferă în general un sistem mai echilibrat.** Aceasta permite o ameliorare globală a posibilității de a obține acces la probe, oferind în același timp o protecție mai mare pentru asigurarea respectării efective a normelor la nivel public, prin protejarea unui număr mai mare de documente din dosarele autorităților de concurență. Opțiunea îndeplinește obiectivul prin introducerea de garanții și în același timp constituie o ameliorare din punctul de vedere al rezolvării problemei asimetriei informaționale, în sensul evidențiat de părțile participante la consultările publice. Introducerea unei prezumții relative referitoare la existența prejudiciului cauzat de suprapreț în cazurile de cartel, precum și posibilitatea estimării volumului prejudiciului fac mai probabilă obținerea de despăgubiri pentru prejudicii.
25. În ceea ce privește alte măsuri, cum ar fi apărarea bazată pe transferul supraprețului, termenele de prescripție și forța obligatorie a deciziilor adoptate de autoritățile naționale de concurență, opțiunile 2 și 3 nu diferă. În țările în care sunt în vigoare dispoziții similare, acestea reprezintă un stimulent considerabil pentru reclamanți. În cazul unei aplicări la nivelul întregii UE, acestea ar ameliora șansele de despăgubire efective pentru victimele încălcărilor normelor de concurență și ar ajuta la atingerea obiectivelor inițiativei de față (despăgubire, acces la justiție și asigurarea unui mediu concurențial mai echitabil). În particular, forța obligatorie a deciziilor autorităților naționale de concurență asigură o utilizare mai eficientă a sistemului judiciar.
26. **Costuri.** Din punctul de vedere al costurilor, opțiunea 3 obține un punctaj mai bun decât opțiunea 2. Costurile procedurale sunt reduse prin introducerea prezumției relative referitoare la cuantificarea prejudiciului și prin facilitarea soluționării consensuale a litigiilor. De asemenea, costurile aferente erorilor și implementării sunt mai scăzute în cazul opțiunii 3, deoarece nu se prevede introducerea unui cadru pentru acțiuni colective specific domeniului. În fine, protecția crescută a aplicării publice din cadrul opțiunii 3 ar conduce la reducerea sarcinii administrative.

5. CONCLUZIE

27. **Opțiunea 3 a fost aleasă drept opțiune de politică preferată pentru îndeplinirea obiectivelor inițiativei privind despăgubirile pentru prejudicii cauzate de încălcarea normelor antitrust.**

Rezumatul conținutului opțiunii de politică preferate

Despăgubiri integrale	Orice parte vătămată (atât cumpărătorii direcți, cât și cei indirecti) poate cere despăgubiri integrale pentru prejudiciul suferit ca urmare a încălcării articolelor 101 și 102 din TFUE. Despăgubirile integrale includ despăgubirile pentru pierderea efectivă și pierderea de profit, la care se adaugă dobânda.
Divulgarea probelor	Opțiunea de politică preferată include un regim de divulgare a unor anumite categorii de probe între părțile la o acțiune în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust. În plus, aceasta prevede garanții referitoare la divulgarea documentelor din dosarul unei autorități de concurență.
Responsabilitatea limitată a beneficiarului de	Pentru a menține atractivitatea programelor de clemență ale Comisiei și ale autorităților naționale de concurență, responsabilitatea beneficiarului este limitată la partea sa din prejudiciul cauzat. Beneficiarul de imunitate

imunitate	trebuie să aibă răspundere deplină în cazurile în care părțile vătămate nu pot obține despăgubiri de la co-autorii încălcării normelor.
Forța obligatorie a deciziilor adoptate de autoritățile naționale din domeniul concurenței	Instanțele naționale care soluționează acțiuni în despăgubire sunt obligate să respecte deciziile autorităților naționale de concurență prin care se constată o încălcare a normelor UE în materie de concurență.
Termene de prescripție	Termenele de prescripție nu ar trebui să afecteze dreptul la despăgubiri integrale. În plus, victimele ar trebuie să poată fi efectiv capabile să introducă o acțiune în despăgubire după ce o autoritate de concurență adoptă o decizie definitivă.
Transferul supraprețurilor	Pârâțul poate invoca o apărare bazată pe transferul supraprețurilor împotriva unei acțiuni introduse de cumpărătorul direct. Pe de altă parte, pentru a facilita acțiunile introduse de cumpărătorii indirecti, este facilitată dovedirea de către aceștia a transferului supraprețului.
Prezumția de vinovăție	Victimele cartelurilor vor putea să se bazeze pe o prezumție relativă că un cartel conduce la prejudicii cauzate de supraprețuri. În plus, cerințele instituite în temeiul legislației naționale pentru cuantificarea prejudiciului suferit trebuie să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea de despăgubiri de către un reclamant.
Soluționarea consensuală a litigiilor	Este facilitată soluționarea consensuală a litigiilor, întrucât aceasta ar putea reprezenta o alternativă mai rapidă și mai puțin costisitoare la procedurile litigioase în instanță.