

## II

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

### 430. SESJA PLENARNA W DNIU 26 PAŹDZIERNIKA 2006 R.

#### **Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej**

COM(2005) 672 wersja ostateczna

(2006/C 324/01)

Dnia 19 grudnia 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 20 września 2006 r. Sprawozdawcą była Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Mając na względzie odnowienie składu Komitetu, Zgromadzenie Plenarne postanowiło przeprowadzić głosowanie nad niniejszą opinią na sesji plenarnej w październiku i zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego wyznaczyło Marię Candelas SÁNCHEZ MIGUEL na sprawozdawcę generalnego.

Na 430. sesji plenarnej w dniu 26 października 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 99 do 28, 22 osoby wstrzymały się od głosu:

#### 1. Podsumowanie

1.1 Zaprezentowanie przez Komisję *Zielonej księgi w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej* rozpoczyna zakrojoną na szeroką skalę debatę na temat konieczności przedstawienia wspólnotowych dyrektyw celem ułatwienia przedsiębiorstwom, konsumentom i pracownikom wnoszenia roszczeń odszkodowawczych przeciwko podmiotom, które naruszyły w ramach swojej działalności art. 81 i 82 traktatu.

1.2 Po pierwsze, EKES pragnie okazać, że chodzi o skuteczną ochronę podmiotów na europejskim rynku wewnętrznym. Mając na uwadze swobodny przepływ towarów, konieczne staje się, aby prawa i obowiązki wynikające z kontraktów i usług były w pewnym stopniu ujednolicone we wszystkich państwach. Jeśli chodzi o operacje transgraniczne, należy w większym stopniu dopasować legislacje w poszczególnych krajach.

1.3 Po drugie, należy pamiętać o istnieniu krajowych i europejskich organów ochrony konkurencji, w gestii których leży decyzja odnośnie stosowania zakazanych praktyk oraz zastosowania sankcji wobec przedsiębiorstwa łamiącego zasady konkurencji. Zielona księga ma na celu zapewnienie działań kompensacyjnych w sektorze prywatnym, tj. poprzez system sądow-

niczy, co oznacza, że należy umiejscowić tę działalność w ramach kroków podejmowanych przez organy ochrony konkurencji.

1.4 Co się tyczy najważniejszych pytań postawionych w zielonej księdze, Komitet nie przyjął jednakowej postawy, lecz przytacza dla każdego z nich argumenty, które pozwolą Komisji podjąć decyzje zmierzające do opracowania dyrektyw na rzecz przyszłych działań prawodawczych. Wszystkie pytania są omawiane i argumentowane w punkcie 5 niniejszej opinii.

#### 2. Wstęp

2.1 Europejski rynek wewnętrzny przeszedł istotną reorganizację w zakresie zasad konkurencji, co z jednej strony pomogło wprowadzić na nim zasady niezbędne do zagwarantowania, że przedsiębiorstwa prowadzą działalność w ramach wolnej konkurencji, z drugiej zaś dostosować krajowe zasady konkurencji w państwach członkowskich, tak aby ułatwić prawo do swobodnego zakładania przedsiębiorstw na takich samych warunkach.

2.2 Jednym z problemów, przed którymi stoi rynek wewnętrzny, jest kwestia zapewnienia skutecznej ochrony

drugiego elementu rynku, czyli konsumentów w najszerszym tego słowa znaczeniu; ich prawa są naruszane w sytuacji, gdy umowy i usługi nabierają charakteru transgranicznego. Jeżeli odnośne przedsiębiorstwa mają swoje siedziby w innym państwie członkowskim, konsumenci mają możliwość korzystania z krajowych praw konsumenckich jedynie w ich własnych krajach, podczas gdy zasady konkurencji mają zastosowanie do całego rynku wewnętrznego.

2.3 W prawodawstwie wspólnotowym, w zakresie ochrony konkurencji, brak jest skutecznego systemu dochodzenia odszkodowań za złamanie przepisów określonych w art. 81 i 82 TWE dla rynku wewnętrznego. Nowe podejście Komisji do zagadnienia polityki konkurencji i ochrony konsumentów pomogło w przyspieszeniu prezentacji zielonej księgi, w której określono kluczowe kwestie, mając na względzie podjęcie działań legislacyjnych w celu ochrony praw tych podmiotów, które poniosły straty na skutek braku wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym.

2.4 Należy mieć na uwadze znaczenie art. 153 ust. 3 TWE (<sup>1</sup>), który stanowi o horyzontalnej polityce ochrony konsumentów, mającej zastosowanie do wszystkich obszarów polityki.

2.5 W tym kontekście zielona księga porusza najistotniejsze kwestie w zakresie wprowadzenia środków ochronnych oraz utworzenia systemu roszczeń o odszkodowania z tytułu naruszenia wspólnotowych przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji, w szczególności w odniesieniu do art. 81 i 82 traktatu oraz ich przepisów wykonawczych. Należy jednakże pamiętać, że zielona księga obejmuje złożoną dziedzinę prawodawczą, co może prowadzić do reformy krajowych przepisów proceduralnych; jest to zagadnienie, które wzbudza wątpliwości odnośnie zasady pomocniczości, a nawet dotyka pozostałych kwestii prawa cywilnego.

2.6 Punktem wyjścia zielonej księgi jest podwójne zastosowanie prawa konkurencji. Z jednej strony władze publiczne, tj. nie tylko Komisja, ale również krajowe organy ochrony konkurencji, stosują właściwe przepisy w sposób indywidualny, korzystając z przysługujących im uprawnień. Po pierwsze, organy ochrony konkurencji są upoważnione zarówno do stwierdzenia naruszenia zasad konkurencji, jak też do stwierdzenia nieważności porozumień ograniczających konkurencję. Po drugie, są one uprawnione do nakładania sankcji finansowych w oparciu o przepisy wykonawcze do prawa konkurencji.

2.7 Z drugiej strony, dopuszcza się egzekwowanie przepisów prawa konkurencji z powództwa prywatnego w sądach powszechnych, ponieważ sądy te są uprawnione do bezpośredniego egzekwowania tego prawa. W kontekście powództwa prywatnego nadaje się szczególne znaczenie wnioskowi w sprawie środków zapobiegawczych, zmuszających przedsiębiorstwa do zaniechania wszelkich niedozwolonych praktyk w celu ograniczenia niekorzystnego wpływu na konkurentów i konsumentów.

2.8 Niemniej jednak celem rzeczywistej ochrony praw nadanych mocą traktatu jest naprawienie wyrządzonych szkód, i taki jest podstawowy cel roszczeń o odszkodowania będących wynikiem naruszenia zasad konkurencji. Ograniczanie wolnej konkurencji dotyka zarówno przedsiębiorstw, jak i na konsumentów, znajdujących się na końcu łańcucha działalności rynkowej.

2.9 ETS wydał ważny wyrok, na mocy którego osoby prywatne, które poniosły straty na skutek naruszenia art. 81 i 82 traktatu, mają prawo wystąpić o odszkodowanie. W przypadkach, gdy ustawodawstwo krajowe stanowi inaczej niż to prawo (<sup>2</sup>), artykuły traktatu uważa się za nadrzędne wobec ustawodawstwa krajowego.

2.10 W zielonej księdze przedłożono do rozważenia rozmaite opcje, które pomagają ocenić możliwe formy roszczeń odszkodowawczych w oparciu o sprawy wnoszone z urzędu przez organy ochrony konkurencji lub sprawy wnoszone z powództwa cywilnego przez osoby, które poniosły straty. W tym celu w zielonej księdze zamieszczono wykaz kilkunastu pytań, uznanych za zasadnicze, w których przedstawiono rozmaite opcje celem ukierunkowania dyskusji tak, aby osiągnąć jak najlepsze wyniki i umożliwić zarówno ich realizację, jak również dostosowanie do poszczególnych krajowych systemów prawnych, które nie zawsze są ze sobą zgodne.

### 3. Streszczenie zielonej księgi

3.1 Zielona księga skomponowana jest w formie wykazu pytań, zachęcających do dyskusji na temat prawnego charakteru roszczeń odszkodowawczych, opatrzonej licznymi opcjami, które wyznaczają przyszłe działania prawodawcze Komisji oraz nadają im kształt. Podjęto w niej próbę sprecyzowania, w jakich warunkach może dojść do działań kompensacyjnych, które to, mając na uwadze istniejące ustawodawstwo w niektórych państwach członkowskich, mogłyby ułatwić egzekwowanie prawa do odszkodowań.

3.2 Komisja stawia trzy pytania z wieloma opcjami:

Pytanie A: Czy powinno się wprowadzić zasadę ujawniania dokumentów stanowiących materiał dowodowy w postępowaniu cywilnym o odszkodowania z tytułu naruszenia art. 81 i 82 traktatu WE? Jeśli tak, jaka forma ujawnienia powinna być wymagana?

Pytanie B: Czy specjalne zasady udostępniania dokumentów będących w posiadaniu organów ochrony konkurencji byłyby pomocne w roszczeniach o odszkodowania z tytułu przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji? Jak powinno się zorganizować tego rodzaju dostęp?

Pytanie C: Czy ciężar dowodu naruszenia przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji w sprawach o odszkodowanie mógłby zostać zdjęty ze strony zgłaszającej roszczenie, a jeśli tak, to w jaki sposób?

Kolejną rozpatrywaną kwestią jest wymóg stwierdzenia winy, istniejący w wielu państwach członkowskich w przypadku roszczeń z zakresu odpowiedzialności cywilnej. Postawione pytanie brzmi:

Pytanie D: Czy dla wnoszenia roszczeń o odszkodowania z tytułu naruszenia przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji powinno być wymagane stwierdzenie winy?

W odniesieniu do trzeciej kwestii, czyli koncepcji odszkodowań, proponuje się następujące dwa pytania:

(<sup>2</sup>) Patrz wyrok Trybunału z 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99, Courage Ltd przeciwko Bernhard Crehan. Wniosek Sądu Apelacyjnego Anglii i Walii (Wydział spraw cywilnych) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

(<sup>1</sup>) Patrz DzU C 185 z 8.8.2006.

Pytanie E: Jak określić odszkodowanie?

Pytanie F: Jaką metodę naliczania wysokości odszkodowania powinno się przyjąć?

Podniesiono również kwestię obrony przez powołanie się na przenoszenie obciążeń na klienta i statusu pośredniego nabywcy:

Pytanie G: Czy powinno się ustalić reguły i sposób ewentualnego uznania obrony z powołaniem się na przenoszenie obciążeń? Jeśli tak, jaka forma regulacji byłaby odpowiednia? Czy należy uwzględnić status pośredniego nabywcy?

Istotnym pytaniem jest, czy ten rodzaj postępowania mógłby być wykorzystywany do ochrony interesów konsumenta, biorąc pod uwagę, że jest on trudny do zastosowania w przypadku roszczeń wnoszonych samodzielnie. Rozsądne byłoby w takiej sytuacji wnoszenie pozwów grupowych, która to możliwość istnieje już w niektórych krajach UE.

Pytanie H: Czy powinno się przewidzieć specjalną formę postępowania dla pozwów grupowych oraz ochrony interesu konsumentów? Jeśli tak, jak powinno się to zorganizować?

Koszty powództwa odgrywają istotną rolę w skuteczności postępowań, ze względu na to, że wysokie koszty odstraszały czasem od wnoszenia powództwa. Pytanie w tym wypadku brzmi następująco:

Pytanie I: Czy należy wprowadzić specjalne zasady ograniczające ryzyko obciążenia kosztami strony zgłaszającej roszczenie? Jeśli tak, to jakie?

Skuteczność postępowań może zależeć od koordynacji egzekwowania przepisów z urzędu i z powództwa prywatnego, stąd też następujące pytanie:

Pytanie J: W jaki sposób osiągnąć optymalną koordynację urzędowej i prywatnej drogi dochodzeń odszkodowawczych?

Jurysdykcja i prawo właściwe to kolejna z wyróżnionych kwestii. Biorąc pod uwagę transgraniczny charakter wielu praktyk, niedozwolonych z punktu widzenia prawa konkurencji, pytanie brzmi:

Pytanie K: Jakie prawo materialne winno być uznane za właściwe w roszczeniach o odszkodowania z tytułu naruszenia przepisów dotyczących łamania zasad konkurencji?

Pozostałe pytania zawarte we wniosku są następujące:

Pytanie L: Czy wszystkich biegłych powinien wyznaczać sąd?

Pytanie M: Czy powinno się zawieszać bieg przedawnienia? Jeżeli tak, od kiedy zawieszenie powinno mieć skutek?

Pytanie N: Czy dla ułatwienia roszczeń odszkodowawczych celowe byłoby doprecyzowanie prawnego wymogu ustalenia związku przyczynowego?

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Rozporządzenie 1/2003<sup>(3)</sup> stanowi, że zarówno Komisja, jak i krajowe organy ochrony konkurencji są odpowiedzialne za skuteczną realizację wspólnotowych przepisów konkurencji przez organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie, jak również, że w granicach swoich kompetencji mają one prawo stwierdzić, że dana praktyka rynkowa jest niedozwolona lub że stanowi ona nadużycie pozycji dominującej w ramach rynku, z uwzględnieniem wynikających sankcji, w formie i na skalę odpowiednią do spowodowanych strat.

4.2 Wyłania się problem w zakresie egzekwowania przepisów z powództwa prywatnego w sądach cywilnych, do których osoby poszkodowane na skutek naruszenia zasad konkurencji, w tym konsumenci, zamierzają wnieść powództwo w celu uzyskania odszkodowania za straty spowodowane ograniczeniem konkurencji. Jest to debata, która wymaga rozstrzygnięcia na szczeblu UE, gdyż swobodny przepływ towarów i usług na europejskim rynku wewnętrznym wymaga działań wspólnotowych, w szczególności z uwagi na fakt, że sytuacja różni się w sposób znaczący w poszczególnych państwach członkowskich a z braku europejskiego prawodawstwa w tej dziedzinie kwestie te podlegają kompetencji sądów krajowych.

4.2.1 Rozwiązanie ułatwiające roszczenia odszkodowawcze ze strony konsumentów niekoniecznie jest odpowiednie w przypadku sporów pomiędzy przedsiębiorstwami, które najczęściej wnoszą sprawy o ograniczenie konkurencji. Komisja powinna uwzględnić w swoim wniosku sposób postępowania dla tego rodzaju sporów. Należy również, w tym samym duchu, zapewnić ochronę pracowników w przedsiębiorstwach, które stosują niedozwolone praktyki.

4.3 Niemniej jednak, uwzględniając brak prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego odszkodowań za straty wynikłe z powodu naruszenia art. 81 i 82 traktatu, ETS<sup>(4)</sup>, do którego wpłynął wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie stosowania tych zasad przez sąd krajowy, postanowił, że odnośne artykuły traktatu stosują się bezpośrednio. Roszczenia o odszkodowanie wynikłe ze stosowania praktyk ograniczających konkurencję należą do kompetencji sądów krajowych. Ponadto ETS powtórzył zasadę, wyrażoną uprzednio w licznych orzeczeniach<sup>(5)</sup>, zgodnie z którą traktat stworzył swój własny system prawny, który jest uwzględniony w krajowych systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich i w równym stopniu wiążący dla państw i osób prywatnych.

4.4 ETS potwierdził<sup>(6)</sup> również, że art. 81 ust. 1 i art. 82 „przynoszą bezpośrednie skutki w stosunkach pomiędzy osobami, jak również tworzą dla tych osób prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe”, a nawet dodaje<sup>(7)</sup>, że „z braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie, do krajowego systemu prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie sądów oraz trybunałów, mających odpowiednie kompetencje, a także ustanowienie szczegółowych zasad proceduralnych regulujących działania na rzecz ochrony praw, które osoby fizyczne posiadają bezpośrednio na mocy prawa wspólnotowego”.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (DzU L 1 z 04.01.2003, s. 1; opinia EKES-u, DzU C 155 z 29.05.2001, s. 73).

<sup>(4)</sup> Patrz wyrok cytowany w przypisie 3, ust. 17-19.

<sup>(5)</sup> Patrz ust. 19 wyroku cytowanego powyżej, który przedstawia bogaty zbiór orzecznictwa podtrzymującego tę samą zasadę dotyczącą bezpośredniego stosowania przepisów ustanowionych w traktacie WE.

<sup>(6)</sup> Patrz ust. 23 wyroku cytowanego powyżej, wraz z bogatym zbiorem orzecznictwa.

<sup>(7)</sup> Patrz ust. 29 wyroku cytowanego powyżej.

4.5 EKES jest zdania, że można by opracować dyrektywy wspólnotowe ustanawiające warunki dla wnoszenia roszczeń o odszkodowanie za szkody wynikłe z naruszenia postanowień traktatu. Wymagane jest, aby postępowanie to wynagrodziło osobom poszkodowanym, w stosownym zakresie, straty ekonomiczne lub utratę zysków poniesione przez nie w wyniku stosowania niedozwolonych praktyk ograniczających konkurencję. Przede wszystkim jednak konsumenci powinni mieć możliwość korzystania z przysługujących im praw ekonomicznych, uznanych w przepisach służących ich ochronie. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę w tej sprawie, pragnie jednakże podkreślić konieczność skrócenia czasu trwania postępowania w celu jak najszybszego uzyskania najlepszych możliwych rezultatów.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że sprawą najwyższej wagi jest określenie, już od momentu rozpoczęcia sprawy z powództwa prywatnego wniesionej przed sąd cywilny, przyszłych postępowania o odszkodowanie za stosowanie niedozwolonych praktyk w dziedzinie konkurencji.

5.2 Publiczne organy ochrony konkurencji, zarówno wspólnotowe, jak i krajowe, mają do dyspozycji instrument wdrażania prawodawstwa wspólnotowego — rozporządzenie (WE) 1/2003<sup>(8)</sup> — który przyznaje im rozległe uprawnienia do podejmowania działań w sprawie roszczeń przeciwko przedsiębiorstwom podejrzewanym o naruszenie prawa konkurencji. Mimo tych znaczących uprawnień, działania organów publicznych ograniczają się do stwierdzenia, że dane przedsiębiorstwo naruszyło przepisy prawa konkurencji oraz do nakładania kar pieniężnych.

5.3 Problem komplikuje się w momencie, gdy na szczeblu wspólnotowym organy ochrony konkurencji nie mają niezbędnych uprawnień do wszczęcia postępowania o odszkodowanie. Co więcej, ETS może podejmować działania jedynie wtedy, gdy zostanie złożony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdyż przedmiotowa dziedzina leży w wyłącznej gestii sądów krajowych. Mając powyższe na uwadze, ETS orzekł, że istnieje potrzeba, aby państwa członkowskie określiły sposoby wszczynania postępowania o nałożenie odszkodowania za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję<sup>(9)</sup>.

5.4 Egzekwowanie przepisów art. 81 i 82 TWE z powództwa prywatnego oznacza, że mogą być one stosowane przez sądy krajowe w postępowaniach cywilnych celem wszczęcia postępowania o odszkodowania dla osób prywatnych. Problem tkwi w dokonaniu oceny, jaki rodzaj postępowania jest najważniejszy, a szczególnie, czy powinno zostać wszczęte specjalne postępowanie. Istnieje dużo poważnych problemów, co można dostrzec w szerokim wachlarzu pytań zgłoszonych przez Komisję w zielonej księdze. EKES pragnie pomóc w skierowaniu debaty na rozważania dotyczące podniesionych kwestii.

**5.4.1 Dostęp do materiałów dowodowych** Przepisy obowiązujące w sprawie dostępu do materiałów dowodowych w postępowaniu cywilnym prowadzą do postawienia dwóch kluczowych pytań dotyczących: a) ciężaru dowodu oraz b) oceny

materiału dowodowego. Chodzi tu o kwestie, które należy rozważyć w postępowaniach sądowych mogących odbyć się w różnych sytuacjach: a) po decyzji organu ochrony konkurencji; b) poprzedzając decyzję organu ochrony konkurencji; c) równolegle do analizy określonych praktyk przez odpowiednie organy.

5.4.1.1 Rozporządzenie (WE) 1/2003 określa wszelkie możliwe okoliczności, w jakich wspólnotowe oraz krajowe organy ochrony konkurencji mają prawo żądać przedstawienia dowodu w celu zbadania, czy dochodzi do niedozwolonych praktyk<sup>(10)</sup>. Opcja wykorzystania akt organu ochrony konkurencji jako materiału dowodowego stanowiłaby w rzeczywistości sposób na rozwiązanie problemu, jakim jest zdobycie dowodu przez osoby prywatne. Pozostaje pytanie, czy decyzja o udzieleniu dostępu do akt należałaby do sądów, do których skierowano wniosek, czy też osoby prywatne — strony zgłaszające roszczenie — miałyby prawo uzyskania do nich dostępu? ETS<sup>(11)</sup> opracował bogaty zbiór orzecznictwa dotyczący zobowiązania Komisji do nieujawniania kontrowersyjnych dokumentów stronom trzecim do momentu zakończenia głównego postępowania.

5.4.1.2 W ten sposób, w przypadku działań monitorujących możliwe jest postępowanie według następującego schematu: po stwierdzeniu przez organy ochrony konkurencji, iż doszło do zastosowania praktyk ograniczających konkurencję, oraz po wszczęciu postępowania w sprawie odszkodowania przez osoby poszkodowane, organ ochrony konkurencji dostarczyłby sądowi materiał dowodowy, łącząc w ten sposób egzekwowanie przepisów z urzędu i z powództwa prywatnego<sup>(12)</sup>.

5.4.1.3 W sytuacji, gdy w wyniku decyzji uprawnionych organów nie przewiduje się działań odszkodowawczych z tytułu pogwałcenia wspólnotowych zasad dotyczących konkurencji, EKES jest zdania, że okazanie przez strony zgłaszające roszczenie materiału dowodowego, odpowiedniego do przeprowadzenia wstępnej oceny prawdopodobieństwa pomyślnego zakończenia sprawy (ustalenie faktów), powinno być traktowane jako wystarczające do wniesienia roszczenia o odszkodowanie. Z tego też powodu Komitet zaleca nie tylko istnienie specjalnych zasad wydawania dokumentacji zawierającej materiały dowodowe, lecz również uznanie aktywnej roli i szeroko zakrojonych kompetencji sądów, w tym uprawnienia do nakładania sankcji w związku z zasadniczymi aspektami sprawy, a w szczególności w zakresie wyszukiwania, gromadzenia oraz wydawania materiałów dowodowych.

5.4.1.4 Z racji tego, iż krajowe sądy, na których wokandy trafią sprawy o odszkodowanie za złamanie wspólnotowych przepisów antytrustowych, mają analogiczne uprawnienia w zakresie przypadków nadużycia zasad konkurencji (rozporządzenie 1/2003), ich dostęp do tych dokumentów, bez szkody dla wspomnianego wyżej obowiązku zagwarantowania poufności, nie może stanowić przeszkody nie do pokonania. Zasady określające dostęp muszą zostać dostosowane, na zasadzie priorytetu, do prawa sądu, przed którym toczy się postępowanie, natomiast organy ochrony konkurencji muszą być zobowiązane do udostępnienia sądowi materiału dowodowego, którego te zażądają.

<sup>(8)</sup> Ważne jest podkreślenie roli, którą objęła sieć organów ochrony konkurencji (ECN) (DzU C 101 z 27.04.2004) w celu współpracy z Komisją i krajowymi organami ochrony konkurencji przy wprowadzaniu w życie prawa konkurencji.

<sup>(9)</sup> Patrz wyrok w sprawie Courage, cytowany powyżej.

<sup>(10)</sup> W rzeczywistości zakres uprawnień tychże organów został rozszerzony, choć w niektórych wypadkach wymagana jest zgoda ze strony krajowych organów sądowiczych (np. w kwestii rejestru przedsiębiorstw).

<sup>(11)</sup> Wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79, AM&S przeciwko Komisji (ECN.1982, s. 417).

<sup>(12)</sup> Komunikat Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi państw członkowskich UE w zakresie stosowania art. 81 i 82 TWE (DzU C 101 z 27.4.2004).

5.4.1.5 Należy podkreślić, iż dostęp do dokumentów już zebranych w kontekście postępowania o naruszenie zasad konkurencji jest szczególnie istotny w sprawach o odszkodowanie z tytułu stosowania wspólnotowych praktyk ograniczających konkurencję, bez względu na organ dochodzeniowy (administracyjny lub sądowy), i bez względu na wynik postępowania<sup>(13)</sup>.

5.4.1.6 Sytuacja, w której organy administracyjne zaangażowane w postępowanie o naruszenie zasad konkurencji miałyby również dobierać materiał dowodowy podlegający ocenie w sprawie o odszkodowanie, może wzbudzić podejrzenia i doprowadzić do odpowiedzialności w stosunku do kryteriów regulujących proces doboru.

5.4.1.7 Ponadto, zakładając, że sądy mają otrzymać specjalne i szerokie uprawnienia w tego rodzaju sprawach, odmowa przedłożenia materiału dowodowego przez jedną ze stron mogłaby mieć negatywny wpływ na jego ocenę; sądy powinny mieć możliwość wzięcia tej odmowy pod rozwagę celem określenia, czy sprawa została dowiedziona czy nie.

5.4.1.8 Inną z możliwości w przypadkach, w które zaangażowani są konsumenci, byłoby przeniesienie ciężaru dowodu na stronę pozwaną, co oznaczałoby, że po stwierdzeniu przez organy ochrony konkurencji istnienia określonej praktyki antykonkurencyjnej, może ona być zwolniona z obowiązku wypłacenia odszkodowania za straty jedynie wtedy, gdy zostanie dowiedzione, iż nie ma to wpływu na strony zgłaszające roszczenie. Jest to jedna z głównych zasad ochrony konsumenta. Jednakże w prawie wszystkich państwach członkowskich obowiązuje przepis stanowiący, że ciężar dowodu spoczywa na stronie zgłaszającej roszczenie, choć uznaje się również wyjątki prowadzące do przeniesienia ciężaru dowodu<sup>(14)</sup>, jak zdarzało się w orzeczeniach sądowych<sup>(15)</sup> <sup>(16)</sup>. Jeśli istnieje wydane wcześniej orzeczenie stanowiące, iż doszło do naruszenia przepisów, nie przeniesienie ciężaru dowodu w sprawach o odszkodowanie z tytułu tego właśnie naruszenia stanowiłoby niedopuszczalne powielanie dowodu, który w tym wypadku musiałby być przedstawiony nie przez organ posiadający specjalne kompetencje dochodzeniowe, ale przez stronę poszkodowaną, co zwiększyłoby asymetrię pomiędzy stronami w tego typu postępowaniu.

5.4.1.9 Kolejne zagadnienie mające związek z przedłożeniem materiału dowodowego to kwestia biegłych sądowych, których usługi są często niezbędne z uwagi na skomplikowany charakter roszczeń o odszkodowanie. Należy jednak unikać zwiększania liczby biegłych, których opinie mogłyby okazać się sprzeczne, tak aby nie zmniejszyć skuteczności postępowania. Zgodnie z szerokimi uprawnieniami sądu, za którymi już argumentowano w tym kontekście, w sytuacji, gdy strony nie dojdą do

porozumienia, odpowiedzialność za powołanie biegłych powinna spoczywać na sędzie, ewentualnie we współpracy z administracyjnymi organami ochrony konkurencji.

5.4.2 **Odszkodowania za straty.** Kluczową kwestią jest rozpatrzenie strat poniesionych przez osoby poszkodowane oraz wyliczenie wysokości takich strat. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO) przeprowadziła analizę<sup>(17)</sup> w celu określenia pojęcia odszkodowania dla konsumentów oraz sformułowania definicji, która mogłaby być stosowana w różnych sferach, w tym w dziedzinie konkurencji. Kwestia ta ma szerokie reperkusje, gdyż ocena strat zależy od tej części rynku, która dotknięta została stosowaniem niedozwolonych praktyk. W każdym wypadku, indywidualny charakter strat pociąga za sobą wyjątkowo trudne problemy związane z oceną, gdyż często korzystne jest podkreślanie zysków osiągniętych przez przedsiębiorstwa dzięki porozumieniu antytrustowemu, choć należy zająć się kwestią strat spowodowanych przez takie porozumienie.

5.4.2.1 Podczas gdy konieczne jest nadanie sądom szerokich uprawnień dla rozpatrywania tego typu spraw, właściwe wydaje się przyjęcie sprawiedliwego podejścia, z tym że dla uzasadnienia spójności systemu oraz z uwagi na powstanie orzecznictwa warto by dostarczyć wytyczne dotyczące kryteriów (konkretna definicja sprawiedliwości), które mają być stosowane przy oszacowywaniu kwoty strat.

5.4.2.2 Kolejna kwestia związana z tym zagadnieniem dotyczy ograniczenia<sup>(18)</sup> prawa do wnoszenia roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, którego wyliczenie nie może się rozpocząć, szczególnie w przypadku roszczeń wniesionych po orzeczeniu organu ochrony konkurencji i przed wydaniem ostatecznego wyroku w sprawie naruszenia przepisów, gdyż mogłoby to wywołać dalsze kłopoty związane z dostępem do materiału dowodowego.

5.4.2.3 Na koniec należy rozważyć kwestię charakteru prawnego żądania odszkodowawczego, gdyż w większości wypadków brak kontraktowego związku między przedsiębiorstwem, które popełniło naruszenie a konsumentem utrudnia określenie podstawy prawnej postępowania. Pod tym względem stosowanie przepisów dotyczących zobowiązań pozaukładowych<sup>(19)</sup> umożliwiłoby wykorzystanie struktury postępowania o odszkodowanie, mocno zakorzenionej w prawodawstwie krajowym.

5.4.3 **Pozwy grupowe a indywidualne roszczenia odszkodowawcze**<sup>(20)</sup>. W kontekście odszkodowań za stosowanie praktyk łamiących wspólnotowe zasady obrony konkurencji pozwy grupowe stanowią doskonały przykład pewnych

<sup>(13)</sup> Patrz uprawnienia organu ochrony konkurencji do akceptowania zobowiązań, przewidziane w art. 5 rozporządzenia 1/2003.

<sup>(14)</sup> Patrz przykłady zawarte w: *Study on the conditions of claims for damages in cases of infringement of EC competition rules*; sprawozdanie porównawcze opracowane przez Denisa Waelbroecka, Donalda Slatera i Gila Even-Shoshana z dnia 31 sierpnia 2004 r. (s. 50 i nast.).

<sup>(15)</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (DzU L 12 z 16.01.2000, s. 1); opinia EKES-u, DzU C 117 z 26.04.2000, s. 6.

<sup>(16)</sup> Przepisy w sprawie ciężaru dowodu i jego przeniesienia w rzeczywistości już istnieją w art. 2 rozporządzenia 1/2003: „W każdym krajowym lub wspólnotowym postępowaniu w sprawie stosowania art. 81 i 82 traktatu, ciężar udowodnienia naruszenia art. 81 ust. 1 lub art. 82 traktatu spoczywa na stronie lub organie zarzucającym naruszenie. Przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw powołujący się na korzyści wynikające z art. 81 ust. 3 traktatu ma obowiązek dostarczenia dowodów na to, że przesłanki określone w tym przepisie są spełnione”.

<sup>(17)</sup> Analiza szkód poniesionych przez konsumenta oraz najodpowiedniejszych metodologii ich oceny (2005/S 60-057291).

<sup>(18)</sup> Punkt 4 konkluzji orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z 13 lipca 2006 r., dotyczący zawieszenia biegu przedawnienia, w połączonych sprawach C-295/04 do 298/04 (wniosek złożony przez sędziego pokoju z Bitonto we Włoszech o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym) — Vincenzo Manfredi/Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito/Fondiarìa Sai SpA (C-296/04) i Nicolo Tricarico (C-297/04), Pasqualina Murgolo (C-298/04)/Assitalia SpA.

Zwraca się uwagę na znaczenie tego ostatniego porozumienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dla wzmocnienia wspomnianego orzecznictwa.

<sup>(19)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaukładowych — Roma II — COM(2003) 427 wersja ostateczna.

<sup>(20)</sup> Praktykowanie tzw. „powództwa grupowego” (ang. *class actions*) w prawie USA nie jest uważane za odpowiednie ani w europejskich systemach prawnych, ani w europejskim modelu sądownictwa, przynajmniej w większości krajów, które posiadają własne, tradycyjne systemy wnoszenia roszczeń o odszkodowanie.

kluczowych celów: i) skuteczne odszkodowanie za straty, ułatwiające wnoszenie roszczeń o odszkodowania przez organizacje w imieniu poszkodowanych konsumentów, co przyczynia się do zapewnienia faktycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; ii) zniechęcanie do postępowania niezgodnego z przepisami prawa konkurencji i zapobieganie mu, biorąc pod uwagę duży społeczny wpływ tego typu działań. Ponadto, z punktu widzenia sprawców naruszeń, możliwość skoncentrowania ich obrony niesie ze sobą znaczne korzyści w postaci kosztów i skuteczności.

5.4.3.1 Kluczową kwestią w zakresie pozwów grupowych jest uznanie zdolności organizacji do podejmowania działań, podobnie jak w przypadku dyrektywy 98/27/WE<sup>(21)</sup>, w dziedzinie nakazu zaprzestania praktyk naruszających poszczególne interesy konsumentów. Mimo iż wspomniana dyrektywa dotycząca ochrony konsumentów, oparta na zasadzie wzajemnego uznawania zdolności organizacji do podejmowania działań oraz ich zgłaszania do Komisji<sup>(22)</sup>, nie zapewnia otrzymania odszkodowania ani rekompensaty za straty, umożliwiła ona aktywne i legalne działanie na szczeblu europejskim różnym organom i organizacjom, jak również wnoszenie roszczeń w imieniu interesu zbiorowego<sup>(23)</sup>.

5.4.4 **Finansowanie roszczeń odszkodowawczych.** Jak pokazuje codzienna praktyka wnoszenia roszczeń o odszkodowania, koszty proceduralne działają jak czynnik odstrasżający. Po pierwsze, wysokie koszty wymagane w przypadku wnoszenia powództwa mogą zapobiec zainicjowaniu sprawy przed sądem, po drugie zaś przewlekły charakter postępowań cywilnych zwiększa ich koszty. Należy rozważyć utworzenie, przez organy ochrony konsumentów, funduszu na rzecz wsparcia roszczeń zbiorowych.

5.4.4.1 Jeżeli to nie nastąpi, istnieje ryzyko, że poszkodowane strony będą występować indywidualnie, oraz że wypłaty będą pojedyncze i czasami absurdalnie niskie, co może niezwykle utrudnić finansowanie roszczeń tego rodzaju, w przeciwieństwie do sytuacji stron pozwanych, które są w stanie bez trudu przeznaczyć duże środki na swoją obronę.

5.4.4.2 Jak wykazała praktyka, różnice w kosztach ponoszonych przez strony poszkodowane i przez przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw winnych zachowania antykonkurencyjnego wywiera presję na tych ostatnich. Uważa się, że stworzenie możliwości wyłączenia strony zgłaszającej roszczenie z kosztów

sądowych lub ich obniżenia w sprawach o odszkodowanie z tytułu łamania wspólnotowych zasad konkurencji — bez uszczerbku dla karania stron działających w złej wierze lub pokrycia kosztów w przypadku przegranej sprawy — stanowi środek kompensujący asymetrię pomiędzy stronami w postępowaniach tego rodzaju.

5.4.5 **Obrona przez powołanie się na przenoszenie obciążeń na klienta i status pośredniego nabywcy** wymaga skomplikowanej procedury, gdyż straty spowodowane stosowaniem niedozwolonych praktyk przez przedsiębiorstwo mogłyby zostać przeniesione w dół łańcucha dostaw lub nawet wyrznięć wpływ na końcowego nabywcę. Utrudnia to jeszcze bardziej wnoszenie roszczeń o odszkodowanie, w szczególności z powodu trudności z udowodnieniem związku pomiędzy stratami a stosowaniem niedozwolonych praktyk. Trudności związane z udowodnieniem szkód powodują, że przenoszenie obciążeń w roszczeniach odszkodowawczych nie jest uwzględniane.

5.4.6 **Orzecznictwo, stosowane prawo.** W konwencji brukselskiej uwzględniono kwestię kompetencji w zakresie rozpoznawania spraw oraz egzekwowania orzeczeń sądu w sprawach cywilnych i handlowych. Ponadto w rozporządzeniu 44/2001 określono przepisy wykonawcze na terenie UE w przypadku sporów transgranicznych. W ten sposób rozwiązana zostałaby większość potencjalnych trudności w zakresie realizacji, które mogą wyniknąć podczas postępowania o odszkodowanie za stosowanie niedozwolonych praktyk ograniczających konkurencję. Pozwy grupowe w obszarze postępowania o odszkodowanie za straty poniesione w wyniku naruszenia wspólnotowych przepisów konkurencji praktykowane są w nielicznych państwach członkowskich; stąd też rozważania nad ich wprowadzeniem zmuszają do przyjrzenia się ich charakterystyce, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii sądu właściwego oraz stosowanego prawa. Zyski w sferze kosztów i skuteczności, zarówno dla strony występującej z roszczeniem, jak i dla pozwanego, będą realne jedynie w wypadku spójnego zastosowania przepisów, tj. nadania prymatu prawu sądu, na którego wokandę trafiła dana sprawa. Podobnie dostępność informacji, dotyczących nie tylko organów uprawnionych do rozpoczęcia postępowania, lecz także postępowań będących w toku i podjętych decyzji, stanowi ważny krok w kierunku rzeczywistego egzekwowania przepisów prawa konkurencji z powództwa prywatnego.

Bruksela, 26 października 2006 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(21)</sup> Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. L 166 z 11.06.1998, s. 51); opinia EKES-u, Dz.U. C 30 z 30.01.1997, s. 112.

<sup>(22)</sup> Patrz komunikat Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/27/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, który dotyczy podmiotów upoważnionych do wnoszenia powództw na mocy art. 2 wymienionej dyrektywy, zawierający wykaz 276 podmiotów. (Dz.U. C 39 z 16.02.2006, s. 2).

<sup>(23)</sup> (...) zbiorowe interesy to takie, które nie stanowią kumulacji interesów jednostek pokrzywdzonych na skutek naruszenia zasad konkurencji, co nie stoi na przeszkodzie wniesienia powództwa prywatnego przez osoby poszkodowane takim naruszeniem; patrz uzasadnienie 2 dyrektywy.