



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 11.6.2013
COM(2013) 404 final

2013/0185 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA 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**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SWD(2013) 203 final}

{SWD(2013) 204 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

1.1. Kontekst ogólny

Rozporządzenie nr 1/2003¹ wprowadza w życie unijne reguły zakazujące porozumień antykonkurencyjnych (do których zalicza się też kartele) oraz nadużywania pozycji dominującej („reguły konkurencji UE”), które zostały określone w art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („Traktat”), poprzez ustanowienie warunków stosowania tych przepisów w indywidualnych przypadkach przez Komisję, krajowe organy ds. konkurencji oraz sądy krajowe.

Rozporządzenie nr 1/2003 przyznaje Komisji oraz krajowym organom ds. konkurencji kompetencje do stosowania art. 101 i 102 Traktatu². Komisja może nakładać grzywny na przedsiębiorstwa, które dopuściły się naruszenia tych przepisów³. Uprawnienia krajowych organów ds. konkurencji określono w art. 5 rozporządzenia nr 1/2003. Stosowanie reguł konkurencji UE przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji określa się zwykle jako egzekwowanie prawa konkurencji UE na drodze publicznoprawnej.

Oprócz możliwości egzekwowania wspomnianych przepisów na drodze publicznoprawnej, bezpośredni skutek art. 101 i 102 Traktatu oznacza, że artykuły te stanowią dla jednostek źródło praw i obowiązków, których egzekwowanie należy do kompetencji sądów krajowych państw członkowskich⁴. Zjawisko to określa się mianem egzekwowania reguł konkurencji UE na drodze prywatnoprawnej.

Roszczenia o odszkodowanie z tytułu naruszeń art. 101 i 102 Traktatu stanowią ważny aspekt egzekwowania prawa konkurencji UE na drodze prywatnoprawnej. Z bezpośredniego skutku zakazów ustanowionych w art. 101 i 102 Traktatu wynika, że każda jednostka może żądać naprawienia poniesionej szkody, jeżeli między tą szkodą a naruszeniem reguł konkurencji UE istnieje związek przyczynowy⁵. Poszkodowani muszą mieć możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych nie tylko za faktycznie poniesioną szkodę (*damnum emergens*), ale również za zysk, którego zostali pozbawieni (utracone korzyści, *lucrum cessans*) wraz z odsetkami⁶. Odszkodowania za szkodę wynikłą z naruszenia reguł konkurencji UE nie można uzyskać na drodze publicznoprawnego egzekwowania tych reguł. Przyznawanie odszkodowań nie wchodzi w zakres kompetencji Komisji ani krajowych organów ds.

¹ 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, Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1. Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 81 i 82 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 101 i 102 Traktatu.. Ich treść nie uległa zmianie.

² Odpowiednio art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1/2003.

³ Artykuł 23 rozporządzenia nr 1/2003.

⁴ Artykuł 6 rozporządzenia nr 1/2003; zob. także sprawa 127/73, *BRT przeciwko SABAM*, [1974] Rec. 51, pkt 16; sprawa C-282/95 P, *Guérin Automobiles przeciwko Komisji*, [1997] Zb.Orz. I-1503, pkt 39.

⁵ Zob. wyrok z 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage and Crehan*, Rec. s. I-6297; wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295/04 – 298/04, *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619; wyrok z 2011 r. w sprawie C-360/09, *Pfleiderer AG przeciwko Bundeskartellamt*, Zb.Orz. s. I-5161; oraz wyrok z 2012 r. w sprawie C-199/11, *Wspólnota Europejska przeciwko Otis NV i inni*, Zb.Orz. s. I-0000.

⁶ Wyrok w sprawie *Manfredi*, zob. przypis 5, pkt 95.

konkurencji, pozostaje natomiast w gestii sądów krajowych, które orzekają na podstawie przepisów materialnego i procesowego prawa cywilnego.

Zgodność z regułami konkurencji UE zapewnia się zatem poprzez stanowcze egzekwowanie tych przepisów na drodze publicznoprawnej przez Komisję oraz krajowe organy ds. konkurencji, w połączeniu z ich egzekwowaniem na drodze prywatnoprawnej przez sądy krajowe.

1.2. Podstawa i cele wniosku

Niniejszy wniosek zmierza do zapewnienia skutecznego egzekwowania reguł konkurencji UE poprzez:

- (i) optymalizowanie interakcji pomiędzy egzekwowaniem prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej; oraz
- (ii) zapewnienie, by ofiary naruszeń unijnych reguł konkurencji mogły skutecznie dochodzić pełnego odszkodowania za poniesioną szkodę.

Optymalizowanie interakcji pomiędzy egzekwowaniem prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej

Ogólnie pojęte egzekwowanie reguł konkurencji UE najłatwiej zagwarantować poprzez komplementarne wykorzystanie drogi publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Istniejące ramy prawne nie regulują jednak we właściwy sposób interakcji pomiędzy tymi dwoma aspektami egzekwowania prawa konkurencji UE.

Przedsiębiorstwo, które rozważa podjęcie współpracy z organem ds. konkurencji w ramach prowadzonego przez ten organ programu łagodzenia kar (w związku z czym przyznaje się do uczestnictwa w kartelu w zamian za darowanie lub obniżenie kary pieniężnej), w czasie trwania takiej współpracy nie jest w stanie stwierdzić, czy ofiary naruszenia prawa konkurencji będą mogły uzyskać dostęp do informacji, które zostały przez to przedsiębiorstwo dobrowolnie przekazane organowi ds. konkurencji. W szczególności w wyroku w sprawie *Pfleiderer* z 2011 r.⁷ Europejski Trybunał Sprawiedliwości (zwany dalej „Trybunałem”) stwierdził, że w braku przepisów prawa UE, decyzję w sprawie możliwości ujawnienia dokumentów, co obejmuje także dokumenty dotyczące procedury łagodzenia kar, podejmuje sąd krajowy na podstawie przepisów prawa krajowego oraz okoliczności konkretnej sprawy. Podejmując taką decyzję, sąd krajowy powinien wyważyć pomiędzy ochroną skutecznego egzekwowania reguł konkurencji UE na drodze publicznoprawnej, a zapewnieniem możliwości skutecznej realizacji prawa do pełnego odszkodowania. Mogłoby to prowadzić do powstania rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, a nawet w obrębie poszczególnych państw członkowskich, w odniesieniu do ujawniania dowodów znajdujących się w aktach gromadzonych przez organy ds. konkurencji. Wynikająca z tego niepewność w odniesieniu do możliwości ujawnienia informacji związanych z programem łagodzenia kar może wpłynąć na decyzję w sprawie nawiązania współpracy z organami ds. konkurencji podejmowaną przez konkretne przedsiębiorstwo w ramach programu łagodzenia kar realizowanego przez te organy. W przypadku braku jakichkolwiek wiążących kroków prawnych podjętych na poziomie UE poważnie zagrożona będzie skuteczność programów łagodzenia kar, stanowiących bardzo ważny instrument publicznoprawnego egzekwowania

⁷ Wyrok z 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer AG v Bundeskartellamt*, Zb.Orz. s. I-5161.

reguł konkurencji UE, w związku z ryzykiem ujawnienia niektórych dokumentów w ramach postępowań odszkodowawczych przed sądami krajowymi.

Potrzebę uregulowania interakcji pomiędzy egzekwowaniem prawa na drodze prywatnoprawnej i publicznoprawnej potwierdziły udzielone przez zainteresowane podmioty odpowiedzi na pytania zadane w ramach konsultacji publicznych dotyczących białej księgi w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia unijnego prawa ochrony konkurencji z 2008 („biała księga”)⁸ oraz przeprowadzonych w 2011 r. konsultacji w sprawie spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń⁹. Rezolucja podjęta podczas posiedzenia szefów europejskich organów ds. konkurencji z maja 2012 r. także podkreśliła znaczenie ochrony materiałów gromadzonych w ramach programów łagodzenia kar w kontekście cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych¹⁰. Parlament Europejski wielokrotnie podkreślał, że egzekwowanie przepisów na drodze publicznoprawnej w obszarze konkurencji jest rzeczą niezbędną, a także wezwał Komisję do zapewnienia, aby egzekwowanie tych przepisów na drodze prywatnoprawnej nie stanowiło zagrożenia dla skuteczności programów łagodzenia kar oraz postępowań ugodowych¹¹.

Pierwszym głównym celem niniejszego wniosku jest w związku z tym optymalizowanie interakcji pomiędzy egzekwowaniem prawa konkurencji UE na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, przy zapewnieniu, by Komisja oraz krajowe organy ds. konkurencji mogły w dalszym ciągu realizować politykę stanowczego egzekwowania prawa, umożliwiając jednocześnie ofiarom naruszeń prawa konkurencji uzyskanie odszkodowania za poniesioną szkodę.

Zapewnienie ofiarom możliwości skutecznej realizacji przysługującego im prawa do pełnego odszkodowania

Drugim głównym celem przyświecającym niniejszemu wnioskowi jest umożliwienie ofiarom naruszeń reguł konkurencji UE skutecznego uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę.

Prawo do odszkodowania jest wprawdzie gwarantowane samym Traktatem i stanowi część wspólnotowego dorobku prawnego, jednak w praktyce korzystanie z niego jest często trudne lub prawie niemożliwe ze względu na obowiązujące przepisy. Pomimo pojawiających się ostatnio sygnałów, które wskazują na poprawę sytuacji w niektórych państwach członkowskich, większość poszkodowanych w wyniku naruszenia reguł konkurencji UE w praktyce nie otrzymuje obecnie odszkodowania za poniesioną szkodę.

⁸ COM (2008) 165 final; zob. także dokument roboczy służb Komisji uzupełniający białą księgę, SEC(2008) 404.

⁹ Konsultacje publiczne „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń”, dostępne pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_collective_redress/index_en.html.

¹⁰ Rezolucja podjęta podczas posiedzenia szefów europejskich organów ds. konkurencji z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie ochrony materiałów gromadzonych w ramach programów łagodzenia kar w kontekście cywilnoprawnych roszczeń odszkodowawczych, dostępna pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf.

¹¹ Zob. rezolucje Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń” (2011/2089(INI)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-21> oraz w sprawie rocznego sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji UE (2011/2094(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-31>.

Już w 2005 r., w zielonej księdze z w sprawie roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję¹² („zielona księga”), wskazano główne przeszkody dla wprowadzenia skuteczniejszego systemu dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszenia prawa konkurencji. Te same przeszkody w dalszym ciągu występują w ogromnej większości państw członkowskich. Przeszkody te są związane z:

- (i) pozyskiwaniem dowodów, które umożliwiłyby skuteczne dochodzenie roszczeń;
- (ii) brakiem skutecznych mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń, zwłaszcza dla konsumentów i MŚP;
- (iii) brakiem jasnych reguł dotyczących zarzutu przerzucenia obciążeń;
- (iv) brakiem jasnego określenia wartości dowodowej rozstrzygnięć podejmowanych przez krajowe organy ds. konkurencji;
- (v) możliwością wytoczenia powództwa w następstwie stwierdzenia naruszenia przez organ ds. konkurencji; oraz
- (vi) sposobem określenia wartości szkody wynikłej z naruszenia prawa konkurencji.

Oprócz przedstawionych powyżej konkretnych przeszkód dla skutecznej realizacji unijnego prawa do odszkodowania o charakterze merytorycznym, przepisy prawa krajowego odnoszące się do powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji są bardzo różnorodne, a w ostatnich latach różnorodność ta uległa pogłębieniu. Taka różnorodność może prowadzić do niepewności prawa dla wszystkich stron uczestniczących w postępowaniach o odszkodowanie z tytułu naruszenia prawa konkurencji, co z kolei prowadzi do nieskutecznego egzekwowania reguł konkurencji na drodze prywatnoprawnej, zwłaszcza w sprawach transgranicznych.

Aby temu przeciwdziałać, drugim celem niniejszego wniosku jest zapewnienie, by ofiary naruszeń reguł konkurencji UE w całej Europie miały dostęp do skutecznych mechanizmów pozwalających uzyskać pełne odszkodowanie za poniesioną szkodę. Doprowadzi to do wyrównania szans dla przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym. Większe prawdopodobieństwo, że podmioty naruszające art. 101 i 102 Traktatu będą musiały ponieść koszty związane z naruszeniem doprowadzi także do tego, że ofiary zachowań niezgodnych z prawem nie będą już ponosiły związanych z nimi kosztów, jednocześnie stanowiąc zachętę do lepszego przestrzegania unijnych reguł konkurencji.

Aby osiągnąć ten cel, Komisja przedstawiła konkretne wnioski dotyczące polityki w tym zakresie w białej księdze z 2008 r. W ramach przeprowadzonych następnie konsultacji publicznych przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz zainteresowane podmioty instytucjonalne, takie jak Parlament Europejski¹³ oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-

¹² COM (2005) 672 wersja ostateczna; zob. również dokument roboczy służb Komisji załączony do zielonej księgi, SEC(2005) 1732.

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie białej księgi w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji (2008/2154(INI)).

Spółeczny¹⁴ z zadowoleniem przyjęły zaproponowane środki i wezwały do opracowania szczególnych unijnych przepisów w sprawie powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji¹⁵.

1.3. Przepisy obowiązujące w obszarze, którego dotyczy wniosek

- Rozporządzenie Rady nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102] Traktatu
 - Zgodnie z art. 2 ciężar udowodnienia naruszenia art. 101 ust. 1 lub art. 102 Traktatu spoczywa na stronie zarzucającej naruszenie. Jeżeli pozwany ubiega się o wyłączenie na mocy art. 101 ust. 3 Traktatu, ma on obowiązek udowodnienia, że przesłanki określone w tym przepisie zostały spełnione. Przepisy te mają zastosowanie zarówno w przypadku egzekwowania prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej, jak i do powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu.
 - Art. 15 ust. 1 stanowi, że w postępowaniach dotyczących stosowania art. 101 lub 102 Traktatu sądy państw członkowskich mogą zwrócić się do Komisji o przekazanie informacji znajdujących się w jej posiadaniu. Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi w celu stosowania art. 101 i 102 Traktatu¹⁶ zawiera dalsze rozwinięcie tej wykładni oraz wskazówki dotyczące praktycznego stosowania tego przepisu.
 - Art. 16 ust. 1 stanowi, że sądy krajowe orzekające w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na mocy art. 101 lub 102 Traktatu, które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać rozstrzygnięć sprzecznych z decyzją wydaną przez Komisję. Sądy krajowe muszą również unikać wydawania rozstrzygnięć pozostających w sprzeczności z decyzją rozważaną przez Komisję w trakcie wszczętego przez nią postępowania. W tym celu sąd krajowy może rozważyć konieczność zawieszenia toczącego się postępowania.
- Rozporządzenie Rady nr 44/2001 zawiera zasady dotyczące jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych¹⁷. Na zasadach określonych w tym rozporządzeniu sądy państw członkowskich są właściwe do rozpatrywania powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji, a wydane w związku z tym orzeczenia podlegają uznaniu i wykonaniu w innych państwach członkowskich.

¹⁴ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji z dnia 25 marca 2009 r., Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40.

¹⁵ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. na temat rocznego sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji UE (2011/2094(INI)).

¹⁶ Dz.U. C 101 z 27.4.2004, s. 54.

¹⁷ Rozporządzenie 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, Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1. Rozporządzenie to zostało ostatnio zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1, które w przeważającej części wejdzie w życie 10 stycznia 2015 r.

- Rozporządzenie Rady nr 1206/2001 reguluje współpracę między sądami poszczególnych państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych, co obejmuje powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa konkurencji¹⁸.
- Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady zawiera reguły dotyczące prawa właściwego przy rozpatrywaniu powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji¹⁹.
- Rozporządzenie nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady²⁰ ustanawia europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, którego celem jest uproszczenie i przyspieszenie postępowań sądowych dotyczących drobnych roszczeń w sprawach o charakterze transgranicznym oraz zmniejszenie kosztów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE wymaga, by państwa członkowskie umożliwiły korzystanie z mediacji we wszystkich sprawach cywilnych i handlowych, co obejmuje także powództwa odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa konkurencji²¹.
- Artykuł 15 ust. 4 rozporządzenia Komisji nr 773/2004²² stanowi, że dokumenty uzyskane w wyniku uzyskania dostępu do akt Komisji wykorzystuje się wyłącznie do celów postępowań sądowych lub administracyjnych dla stosowania art. 101 i 102 Traktatu. Obwieszczenie Komisji dotyczące dostępu do akt²³ zawiera bardziej szczegółowe reguły odnoszące się do dostępu do akt Komisji oraz korzystania z tych dokumentów.
- Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych („obwieszczenie w sprawie łagodzenia kar”)²⁴ zawiera reguły dotyczące warunków, na których przedsiębiorcy mogą współpracować z Komisją w ramach prowadzonego przez nią programu łagodzenia kar, aby uzyskać darowanie lub obniżenie kary pieniężnej w sprawie kartelowej. W punkcie 33 obwieszczenia stwierdzono, że oświadczenia przedsiębiorcy są udostępniane jedynie adresatom pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń, pod warunkiem że zobowiążą się oni, wraz z adwokatami uzyskującymi dostęp do oświadczeń w ich imieniu, do powstrzymania się od kopiowania w sposób mechaniczny lub elektroniczny informacji zawartych w udostępnionych oświadczeniach przedsiębiorcy oraz do zagwarantowania, że

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych, Dz.U. L 174 z 27.6.2001, s. 1.

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II), Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40.

²⁰ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3.

²² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dz.U. L 123/18 z 27.4.2004, s. 18.

²³ Obwieszczenie Komisji dotyczące zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. 81 i 82 Traktatu WE, art. 53, 54 i 57 Porozumienia EOG oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004, Dz.U. C 325/07 z 22.12.2005, s. 7.

²⁴ Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych, Dz.U. C 298 z 08.12.2006, s. 17.

informacje uzyskane na podstawie tych oświadczeń wykorzystuje się wyłącznie do celów wskazanych w obwieszczeniu w sprawie łagodzenia kar. Inne strony, takie jak skarżący, nie mają dostępu do oświadczeń przedsiębiorcy. Ta szczególna ochrona oświadczenia przedsiębiorcy traci zasadność począwszy od chwili, gdy wnioskodawca ujawnił jego treść osobom trzecim. Obwieszczenie Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych wobec przyjęcia decyzji na podstawie art. 7 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawach kartelowych („obwieszczenie o postępowaniach ugodowych”)²⁵ również wyznacza ramy nagradzania za współpracę przy prowadzeniu postępowań wszczętych w związku z zastosowaniem art. 101 Traktatu do spraw kartelowych („postępowanie ugodowe”). Punkt 39 obwieszczenia zawiera reguły dotyczące ujawniania propozycji ugodowych sądom krajowym.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

2.1. Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Zarówno zielona księga z 2005 r., jak i biała księga z 2008 r. wywołały szeroko zakrojoną debatę wśród zainteresowanych podmiotów, które nadesłały wiele komentarzy²⁶. W ramach konsultacji publicznych wyrażono szerokie poparcie dla zaproponowanego przez Komisję ogólnego podejścia do ułatwień w zakresie wytaczania powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji. Respondenci z zadowoleniem przyjęli propozycję zastosowania przewodniej zasady uzyskania odszkodowania oraz wynikający z tego wybór, by nie proponować środków takich jak powództwa zbiorowe wzorowane na prawie Stanów Zjednoczonych, szeroki wgląd do dokumentów przed wszczęciem postępowania lub odszkodowania wielokrotne, służących w pierwszym rzędzie osiągnięciu skutku odstraszającego. Powszechnie przyznano, że istnieją przeszkody uniemożliwiające poszkodowanym skuteczne dochodzenie roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji. Jednocześnie wyrażono różne opinie dotyczące konkretnych środków zaproponowanych w celu rozwiązania tych problemów.

W 2011 r. Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne w sprawie spójnego europejskiego podejścia do dochodzenia roszczeń zbiorowych²⁷. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi oraz stanowiska przedstawionego przez Parlament Europejski²⁸, Komisja postanowiła zastosować w tej sprawie podejście horyzontalne, nie decydując się na włączenie do niniejszego wniosku przepisów odnoszących się do dochodzenia roszczeń zbiorowych w sprawach dotyczących konkurencji. Zastosowanie podejścia horyzontalnego pozwala opracować wspólne zasady dotyczące dochodzenia roszczeń zbiorowych dla wszystkich obszarów, w których często

²⁵ Dz.U. 2008/C 167/1.

²⁶ Pisemne komentarze otrzymane przez Komisję w trakcie konsultacji publicznych można znaleźć pod następującymi adresami:
http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/green_paper_comments.html (konsultacje w sprawie zielonej księgi) oraz
http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/white_paper_comments.html (konsultacje w sprawie białej księgi).

²⁷ Zob. przypis 9 powyżej.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń” (2011/2089(INI)):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2012-21>.

występują szkody o charakterze rozproszonym, w przypadku których zarówno konsumentom, jak i MŚP trudno jest uzyskać odszkodowanie. Pierwszym krokiem w kierunku zastosowania horyzontalnego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń było przyjęcie przez Komisję komunikatu „W stronę europejskich ram prawnych na rzecz zbiorowego dochodzenia roszczeń”²⁹ oraz zalecenia Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii³⁰.

W 2011 r. Komisja przeprowadziła także konsultacje publiczne w sprawie projektu wskazówek w sprawie ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji³¹. Dokument ten zawiera informacje na temat szeregu metod wykorzystywanych do ustalania wysokości szkody na potrzeby powództw odszkodowawczych oraz opisuje ich wady i zalety. Podmioty instytucjonalne oraz inne zainteresowane strony co do zasady z zadowoleniem przyjęły koncepcję wydania niewiążących wytycznych w sprawie ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji³².

2.2. Gromadzenie i wykorzystanie zewnętrznej wiedzy specjalistycznej

Komisja zleciła przeprowadzenie zewnętrznych ekspertyz na potrzeby opracowania zielonej książki z 2005 r.³³, białej książki z 2008 r.³⁴ oraz projektu wytycznych w sprawie ustalania wysokości odszkodowań na potrzeby powództw wynikających z naruszenia prawa konkurencji z 2011 r.³⁵.

2.3 Ocena skutków

Niniejszy wniosek poprzedzono sporządzeniem oceny skutków, która została w dużym stopniu oparta na wynikach oceny skutków przeprowadzonej na potrzeby białej książki. Pod ponowną rozważenie nie poddano w szczególności działań, które odrzucono w białej księdze ze względu na ich prawdopodobną nieskuteczność lub nadmierne koszty realizacji.

²⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”, COM(2013) 401 final.

³⁰ Zalecenie Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, C(2013) 3539 final.

³¹ Konsultacje publiczne dotyczące projektu wskazówek w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu są dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_actions_damages/index_en.html.

³² Z deklaracjami złożonymi w ramach konsultacji publicznych można zapoznać się na stronie: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2011_actions_damages/index_en.html#contributions.

³³ „Study on the conditions of claims for damages in case of infringement of EC competition rules” (Badanie dotyczące warunków dochodzenia roszczeń o naprawienie szkód wynikających z naruszenia wspólnotowych reguł konkurencji), dostępne pod adresem: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/study.html>.

³⁴ „Making antitrust damages actions more effective in the EU: welfare impact and potential scenarios” (Bardziej skuteczne roszczenia o naprawienie szkód wynikłych z naruszenia prawa konkurencji UE: wpływ na poziom dobrobytu i możliwe scenariusze), dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/files_white_paper/impact_study.pdf.

³⁵ „Quantifying antitrust damages — Towards non-binding guidance for courts” (Określenie wysokości odszkodowania za szkody wynikające z naruszenia prawa konkurencji - w stronę niewiążących wytycznych dla sądów), dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_study.pdf.

Sprawozdanie z oceny skutków³⁶ skupiło się na czterech wariantach, które można wykorzystać na potrzeby inicjatywy następczej mającej na celu zoptymalizowanie interakcji pomiędzy egzekwowaniem reguł konkurencji UE na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej oraz zapewnienie bardziej skutecznych ram prawnych dla powództw odszkodowawczych z tytułu naruszeń prawa konkurencji UE w całej Europie. Warianty te obejmowały różne rozwiązania: od braku działań na poziomie UE, poprzez podejście polegające na zastosowaniu prawa miękkiego, po dwa warianty zakładające podjęcie przez UE działań o charakterze prawnie wiążącym.

Wybrany wariant, stanowiący podstawę dla niniejszego wniosku, został uznany za najbardziej opłacalny sposób umożliwiający realizację wyznaczonych celów. Wariant ten uwzględnia zarówno najważniejsze komentarze przekazane w ramach konsultacji publicznych, które odbyły się na przestrzeni ostatnich ośmiu lat, jak i najnowsze kierunki rozwoju ustawodawstwa i sądownictwa na poziomie UE oraz na szczeblu krajowym.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

3.1. Podstawa prawna wniosku

Wybór podstawy prawnej dla europejskiego środka musi opierać się na czynnikach obiektywnych, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Obejmują one cel oraz treść środka. Niniejszy wniosek opiera się zarówno na art. 103, jak i na art. 114 Traktatu, ponieważ ma on na celu realizację dwóch jednakowo ważnych, nieodłącznie ze sobą powiązanych celów, a mianowicie a) wprowadzenie w życie zasad określonych w art. 101 i 102 Traktatu, jak również b) zapewnienie przedsiębiorstwom działającym na rynku wewnętrznym równych szans oraz ułatwienie obywatelom i przedsiębiorcom korzystania z praw oferowanych przez rynek wewnętrzny.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych celów, Trybunał wyjaśnił, że gdyby możliwość żądania naprawienia szkody wyrządzonej w wyniku porozumienia lub zachowania mogącego ograniczyć lub zakłócić konkurencję nie była dostępna dla każdego, stanowiłoby to zagrożenie dla pełnej skuteczności unijnych reguł konkurencji, a w szczególności praktycznego skutku zawartych w nich zakazów. Uznał on, że powództwa odszkodowawcze zwiększają skuteczność unijnych reguł konkurencji i w związku z tym w sposób istotny przyczyniają się do utrzymywania skutecznej konkurencji w UE³⁷. Aby poprawić warunki dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez podmioty poszkodowane oraz zoptymalizować interakcje pomiędzy publicznoprawnym i prywatnoprawnym egzekwowaniem art. 101 i 102 TFUE, niniejszy wniosek w sposób wyraźny zapewnia skuteczność tych przepisów. Oznacza to, że proponowana dyrektywa musi opierać się na art. 103 Traktatu.

Taka podstawa prawna sama w sobie nie jest jednak wystarczająca, ponieważ zarówno cel, jak i treść proponowanej dyrektywy wykraczają poza jej zakres. Cel proponowanej dyrektywy nie ogranicza się w istocie do wprowadzenia w życie art. 101 i 102 TFUE. Występujące obecnie rozbieżności pomiędzy krajowymi regułami dotyczącymi dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia unijnych reguł konkurencji, co obejmuje interakcje pomiędzy

³⁶ Dokument roboczy służb Komisji, sprawozdanie z oceny skutków „Roszczenia odszkodowawcze z tytułu naruszenia unijnych reguł konkurencji”, Strasburg 11.6.2013, SWD(2013) 203 final.

³⁷ Zob. przypis 5 powyżej.

powództwami tego rodzaju a egzekwowaniem owych reguł na drodze publicznoprawnej, doprowadziły do znacznej nierówności szans na rynku wewnętrznym. Te znaczące różnice zostały już opisane w analizie porównawczej przeprowadzonej w 2004 r.³⁸, a także w białej księdze z 2008 r. oraz dołączonej do niej ocenie wpływu. Od tego czasu różnice te stały się jeszcze większe ze względu na rozbieżne kierunki rozwoju ustawodawstwa i sądownictwa, przy czym zjawisko to ogranicza się jednak do niewielkiej liczby państw członkowskich.

Za przykład takiej rozbieżności mogą posłużyć różnorodne przepisy krajowe dotyczące dostępu do materiału dowodowego. W niemal wszystkich państwach członkowskich brak odpowiednich reguł dotyczących ujawniania dokumentów w postępowaniu przed sądem krajowym oznacza, że ofiary naruszeń prawa konkurencji dochodzące odszkodowania w wyniku poniesionej szkody nie mają w praktyce dostępu do materiału dowodowego. Inne przykłady dotyczą krajowych reguł odnoszących się do przerzucania obciążeń (w przypadku gdy istniejące różnice pociągają za sobą daleko idące skutki w zakresie możliwości skutecznego dochodzenia odszkodowania przez nabywców bezpośrednich lub pośrednich, a także, co za tym idzie, w zakresie prawdopodobieństwa uniknięcia przez pozwanego wypłaty odszkodowania za wyrządzoną szkodę), wartości dowodowej decyzji podjętych przez krajowe organy ds. konkurencji w ramach kolejnych postępowań w sprawie roszczeń odszkodowawczych, a także krajowych przepisów odnoszących się do ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji (np. dotyczących istnienia domniemania powstania szkody).

Ze względu na wspomnianą znaczną różnorodność przepisów krajowych zasady mające zastosowanie w niektórych państwach członkowskich są przez powodów uważane za bardziej odpowiednie na potrzeby wytoczenia powództwa odszkodowawczego niż przepisy innych państw. Różnice te prowadzą do nierównego traktowania oraz braku pewności co do warunków, na których poszkodowani, do których zaliczają się zarówno obywatele, jak i przedsiębiorstwa, mogą realizować przysługujące im na mocy Traktatu prawo do odszkodowania, wywierając również wpływ na skuteczność tego prawa. Jeżeli przepisy regulujące właściwość sądów umożliwiają powodom wytoczenie powództwa w jednym z owych „korzystnych” państw członkowskich, wówczas powód, który dysponuje odpowiednimi zasobami oraz motywacją do wytoczenia powództwa w takim państwie, ma o wiele większą szansę na skuteczną realizację przysługującego mu unijnego prawa do odszkodowania, niż gdyby takiej możliwości nie miał. Ponieważ poszkodowani, którym przysługują roszczenia o mniejszej wartości lub którzy dysponują bardziej ograniczonymi zasobami, decydują się raczej na dochodzenie roszczeń przed sądami w państwie członkowskim, w którym mieści się ich siedziba (jedną z przyczyn jest to, że konsumenci i mniejsze przedsiębiorstwa nie mogą sobie pozwolić na wybór bardziej korzystnej jurysdykcji), rozbieżności pomiędzy przepisami prawa krajowego mogą prowadzić do nierównych szans w odniesieniu do powództw odszkodowawczych, co może z kolei wpływać na konkurencję na rynkach, na których poszkodowane podmioty prowadzą działalność.

Występowanie owych znacznych różnic prowadzi również do tego, że przedsiębiorstwa mające siedzibę i prowadzące działalność w różnych państwach członkowskich są narażone na zupełnie inny poziom ryzyka związanego z możliwością pociągnięcia ich do odpowiedzialności za naruszenia prawa konkurencji. Takie nierównomierne egzekwowanie unijnego prawa do odszkodowania może prowadzić do powstania przewagi konkurencyjnej po stronie przedsiębiorstw, które naruszyły art. 101 i 102 Traktatu, ale które nie mają siedziby

³⁸ Zob. przypis 33 powyżej.

ani nie prowadzą działalności w jednym z „korzystnych” państw członkowskich. Z kolei niejednolite egzekwowanie prawa zniechęca do korzystania ze swobody przedsiębiorczości oraz dostarczania towarów i świadczenia usług w tych państwach członkowskich, w których prawo do odszkodowania jest egzekwowane bardziej skutecznie. Różnice pomiędzy reżimami odpowiedzialności mogą w związku z tym wywierać negatywny wpływ na konkurencję i prowadzić do powstania ryzyka znacznego zakłócenia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Aby zapewnić większą równość szans dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na rynku wewnętrznym oraz doprowadzić do poprawy warunków korzystania przez poszkodowanych z uprawnień, jakie oferuje im rynek wewnętrzny, należy zwiększyć poziom pewności prawa oraz zmniejszyć różnice pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do krajowych zasad regulujących powództwa odszkodowawcze związane z naruszeniem prawa konkurencji.

Dążenie do zbliżenia przepisów krajowych nie ogranicza się do powództw odszkodowawczych wynikających z naruszenia unijnych reguł konkurencji, ale także krajowych reguł konkurencji, w przypadku gdy są one stosowane równolegle. W szczególności w sytuacji, gdy naruszenie, które wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi, stanowi również naruszenie krajowego prawa konkurencji, wynikające z niego roszczenia odszkodowawcze muszą spełniać te same normy, które przewidziano w przypadku naruszeń unijnych prawa konkurencji.

Zbliżenie krajowego prawa materialnego i procesowego na potrzeby dążenia do niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym oraz umożliwienia obywatelom i przedsiębiorstwom pełnej realizacji przysługujących im praw i wolności nie ma jedynie charakteru pomocniczego wobec celu polegającego na zapewnieniu skutecznego egzekwowania unijnych reguł konkurencji. Wniosek ten można wywieść nie tylko z założonych celów, ale także z konkretnych przepisów proponowanej dyrektywy. Treść proponowanej dyrektywy nie mieści się w całości w zakresie art. 103 Traktatu, ponieważ modyfikuje ona także odpowiednie przepisy prawa krajowego dotyczące prawa do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszeń krajowego prawa konkurencji, nawet jeśli odnosi się to tylko do zachowania antykonkurencyjnego, które wywiera wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, do którego w związku z tym stosuje się również unijne prawo konkurencji³⁹. W związku z tym zakres proponowanej dyrektywy, wynikający nie tylko z jej celów, ale także z treści, wykracza poza wprowadzenie w życie art. 101 i 102 Traktatu, co oznacza, że podstawę prawną dla proponowanej dyrektywy musi stanowić także art. 114 TFUE.

Tych współzależnych, aczkolwiek odrębnych celów proponowanej dyrektywy nie można osiągnąć oddzielnie, poprzez przyjęcie dwóch odrębnych instrumentów. Nie można na przykład rozbić proponowanej dyrektywy na dwa instrumenty, w którym to przypadku pierwszy z nich, oparty na art. 103 TFUE, dotyczyłby zbliżenia krajowych przepisów dotyczących dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia art. 101 i 102 TFUE, natomiast drugi, oparty na art. 114 TFUE, wymagałby stosowania w państwach członkowskich określonych przepisów prawa materialnego i procesowego w odniesieniu do powództw odszkodowawczych wynikających z naruszenia krajowego prawa konkurencji. Takiego wyboru nie można dokonać ze względów merytorycznych i proceduralnych.

³⁹ Zob. dalsze rozważania przedstawione w pkt 4.1.

Z merytorycznego punktu widzenia nierozzerwalny związek pomiędzy dwoma współzależnymi celami stanowi podstawę dla konkretnych działań, służących ich realizacji. Na przykład wyjątki od zasady ujawniania dokumentów oraz przypadki ograniczenia odpowiedzialności skutkują pełnym wprowadzeniem w życie art. 101 i 102, nawet w odniesieniu do roszczeń wynikających z naruszenia krajowego prawa konkurencji, o ile zostało ono zastosowane równoległe do przepisów Traktatu. Ze względu na potrzebę osiągnięcia stanu pewności prawa oraz zapewnienia równych szans na rynku wewnętrznym, konieczne jest także stosowanie tych samych zasad do naruszeń unijnych reguł konkurencji oraz krajowego prawa konkurencji (o ile jest ono stosowane równoległe do przepisów UE). Ze względów proceduralnych oraz aby uniknąć osłabienia równowagi instytucjonalnej, jedynym sposobem pozwalającym uzyskać jednolite reguły odnoszące się do tych dwóch sytuacji jest przyjęcie jednego instrumentu prawnego w ramach tej samej procedury.

Z powyższych względów treść inicjatywy nie została podzielona na szereg odrębnych instrumentów, lecz uwzględniono ją łącznie w ramach proponowanej dyrektywy, co z kolei sprawia, że jej podstawę prawną powinien stanowić zarówno art. 103, jak i art. 114 Traktatu.

3.2. Zasada pomocniczości (art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)

Dyrektywa, której dotyczy niniejszy wniosek, nie narusza zasady pomocniczości, ponieważ jej celów nie można w wystarczającym stopniu osiągnąć na poziomie państw członkowskich, w związku z czym działania na poziomie UE są w sposób wyraźny potrzebne i wartościowe. Akt prawny obowiązujący na poziomie UE będzie w stanie lepiej zagwarantować pełną skuteczność art. 101 i 102 Traktatu poprzez ustanowienie wspólnych norm umożliwiających skuteczne dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w całej UE oraz wyrównywanie szans na rynku wewnętrznym.

Dyrektywę, której dotyczy wniosek, można w szczególności uznać za akt prawny, który jest zgodny z zasadą pomocniczości z następujących względów:

- Istnieje znaczne ryzyko powstania zagrożenia dla skutecznego dochodzenia roszczeń na drodze publicznoprawnej przez Komisję oraz krajowe organy ds. konkurencji, w braku ogólnounijnych regulacji w zakresie interakcji pomiędzy egzekwowaniem roszczeń na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, a w szczególności w braku wspólnej europejskiej zasady regulującej kwestię udostępniania informacji pochodzących z akt organu ds. konkurencji na potrzeby powództwa odszkodowawczego. Zagadnienie to można najlepiej wyjaśnić w kontekście informacji, które przedsiębiorstwa dobrowolnie przekazały organom ds. konkurencji w ramach prowadzonego przez nie programu łagodzenia kar. Nieprzewidywalność wynikająca z tego, że każdy sąd krajowy jest zobowiązany podjąć decyzję w przedmiocie udzielenia dostępu do owych informacji dotyczących programu łagodzenia kar w sposób doraźny, na podstawie obowiązujących przepisów krajowych, nie może zostać skutecznie wyeliminowana w oparciu o potencjalnie rozbieżne przepisy prawa krajowego. Skoro Komisja oraz krajowe organy ds. konkurencji mogą dokonywać wymiany informacji w ramach europejskiej sieci konkurencji, podmioty, które potencjalnie mogłyby się zgłosić do udziału w programie łagodzenia kar, najprawdopodobniej wezmą pod uwagę obowiązujące przepisy krajowe i wybiorą tę jurysdykcję, która przewiduje najniższy poziom ochrony (z obawy, że ostatecznie ich sprawa zostanie rozstrzygnięta przez ten właśnie organ ds. konkurencji). Postrzegany przez nie poziom ochrony informacji związanych z programem łagodzenia kar zostanie w związku z tym określony na

podstawie tego systemu prawa krajowego, który oferuje najniższy poziom ochrony, ze szkodą dla przepisów obowiązujących w innych państwach członkowskich. W związku z tym konieczne jest ustalenie standardów regulujących interakcje pomiędzy publicznoprawnym i prywatnoprawnym egzekwowaniem przepisów, które byłyby wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Jest to możliwe jedynie na poziomie UE.

- Doświadczenie pokazuje, że w braku unijnych przepisów większość państw członkowskich nie oferuje z własnej inicjatywy skutecznych ram prawnych w zakresie odszkodowań dla ofiar naruszeń art. 101 oraz 102 Traktatu, czego wielokrotnie domagał się Trybunał. Od czasu opublikowania przez Komisję zielonej i białej księgi jedynie niewielka liczba państw członkowskich wprowadziła przepisy mające na celu umożliwienie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w wyniku naruszenia prawa konkurencji na drodze sądowej, przy czym nawet w nich zwykle ograniczają się one do konkretnych zagadnień i nie obejmują całego zakresu działań, które wchodzą w zakres niniejszego wniosku. Mimo pewnych kroków podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie, w dalszym ciągu brak jest skutecznego mechanizmu odszkodowawczego dla ofiar naruszeń unijnych reguł konkurencji. Jedynie wprowadzenie dalszych zachęt na poziomie europejskim może doprowadzić do utworzenia ram prawnych, które zapewnią skuteczne dochodzenie roszczeń oraz zagwarantują realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej przewidzianego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- Poziom sądowej ochrony indywidualnych uprawnień gwarantowanych przez Traktat jest obecnie bardzo zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich; może to zakłócać konkurencję oraz właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Skutkuje to powstaniem oczywistych różnic, nawet w odniesieniu do treści prawa do odszkodowania, zagwarantowanego przez przepisy UE. Oznacza to w praktyce, że roszczenie rozpatrzone zgodnie z prawem jednego państwa członkowskiego mogłoby prowadzić do przyznania powodowi pełnego odszkodowania, podczas gdy dochodzenie roszczenia dotyczącego tego samego naruszenia w innym państwie członkowskim skutkowałoby zasądzeniem znacznie niższego odszkodowania lub nawet odmową przyznania odszkodowania. Nierówności te pogłębiają się, gdy – jak ma to miejsce obecnie – jedynie niektóre państwa członkowskie podejmują działania na rzecz poprawy warunków dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę przez ofiary naruszeń prawa konkurencji. Ponadnarodowy wymiar art. 101 i 102 Traktatu oraz ich nieodłączny związek z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego wymaga zastosowania środków na poziomie UE.

3.3. Zasada proporcjonalności (art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej)

W odniesieniu do zasady proporcjonalności proponowana dyrektywa nie wykracza poza to, co niezbędne do skutecznego osiągnięcia postawionego celu, czyli zagwarantowania skutecznej ochrony egzekwowania prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej w całej UE oraz zagwarantowania ofiarom naruszeń prawa konkurencji dostępu do naprawę skutecznego mechanizmu pozwalającego uzyskać pełne odszkodowanie za poniesioną szkodę, chroniąc jednocześnie uzasadnione interesy pozwanych oraz osób trzecich.

Proponowana dyrektywa pozwala osiągnąć te cele po możliwie najniższych kosztach. Potencjalne koszty, które mogą obciążyć obywateli i przedsiębiorców, są proporcjonalne do wyznaczonych celów. Pierwszy krok w tym kierunku wykonano na etapie publikacji białej

księgi, wykluczając zastosowanie bardziej radykalnych środków (na przykład odszkodowań wielokrotnych, powództw zbiorowych typu *opt-out* oraz szerokiego zakresu ujawniania dokumentów). Wysiłki na rzecz wyważenia tych aspektów spotkały się z dobrym przyjęciem w czasie konsultacji publicznych. Zabezpieczenia włączone do proponowanej dyrektywy wzmacniają tę równowagę poprzez zmniejszenie potencjalnych kosztów (w szczególności kosztów procesu), bez uszczerbku dla możliwości dochodzenia prawa do odszkodowania. Na potrzeby niniejszego wniosku odrzucono niektóre środki sugerowane wcześniej w ramach białej księgi, takie jak dochodzenie roszczeń zbiorowych oraz zasady odnoszące się do wymogu wystąpienia winy. Wybór dyrektywy jako właściwego instrumentu prawnego jest również zgodny z zasadą ograniczania interwencji do minimum, o ile osiągnięte zostaną założone cele.

3.4. Dyrektywa jako najodpowiedniejszy wiążący instrument prawny

Cele niniejszego wniosku można najlepiej osiągnąć za pomocą dyrektywy. Jest to najodpowiedniejszy instrument prawny, pozwalający zapewnić skuteczność środków i ułatwić ich płynne przyjęcie do systemów prawnych państw członkowskich:

- dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia celów i wdrożenia środków do ich krajowych systemów prawa materialnego i procesowego. Jest to podejście, które daje państwom członkowskim większą swobodę w zakresie wdrażania środka UE niż rozporządzenie, ponieważ pozostawia im wybór najodpowiedniejszych sposobów wdrażania środków przewidzianych w dyrektywie. Umożliwia to państwom członkowskim zapewnienie spójności wspomnianych przepisów z istniejącym prawem materialnym i procesowym,
- dyrektywa jest również elastycznym narzędziem służącym wprowadzeniu wspólnych reguł w tych obszarach prawa krajowego, które są kluczowe dla funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz skuteczności powództw odszkodowawczych, oraz zapewnieniu odpowiednich gwarancji w tym zakresie w całej UE, jednocześnie pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim swobodę wprowadzenia dalej idących zasad, jeśli taka będzie ich wola,
- dyrektywa pozwala wreszcie uniknąć podejmowania zbędnych działań, w przypadku gdy przepisy krajowe państw członkowskich są już zgodne z proponowanymi środkami.

4. SZCZEGÓŁOWE WYJAŚNIENIE WNIOSKU

4.1. Zakres i definicje (rozdział I: art. 1-4)

Proponowana dyrektywa zmierza do poprawy warunków w zakresie uzyskiwania odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej na skutek a) naruszenia unijnego prawa konkurencji oraz b) naruszenia przepisów krajowego prawa konkurencji, w przypadku gdy są one stosowane przez krajowy organ ds. konkurencji lub sąd krajowy w tej samej sprawie, równoległe do unijnych reguł konkurencji. Takie równoległe stosowanie wynika z tego, w jaki sposób związek pomiędzy art. 101 i 102 Traktatu oraz przepisami krajowego prawa konkurencji został uregulowany w rozporządzeniu nr 1/2003. Rozporządzenie nr 1/2003 stanowi, że jeżeli krajowe organy ds. konkurencji lub sądy krajowe stosują krajowe prawo konkurencji do porozumień w rozumieniu art. 101, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, muszą one również stosować art. 101. Podobnie, jeśli organy te

stosują krajowe prawo konkurencji do praktyk zakazanych przez art. 102, muszą one także stosować art. 102⁴⁰. W przypadku dochodzenia odszkodowania z tytułu naruszenia zarówno unijnego, jak i krajowego prawa konkurencji należy do owych powództw odszkodowawczych stosować te same przepisy prawa materialnego i procesowego. Stosowanie rozbieżnych przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej z tytułu konkretnego zachowania naruszającego reguły konkurencji sprawiłoby, że sędziowie nie byłoby w stanie rozstrzygnąć sporu, ale także wprowadziłoby stan niepewności prawa dla wszystkich stron uczestniczących w sporze oraz mogłoby prowadzić do sprzecznych rozstrzygnięć, w zależności od tego, czy sąd krajowy uznałby daną sprawę za naruszenie unijnego czy krajowego prawa konkurencji, utrudniając tym samym skuteczne zastosowanie wspomnianych reguł. W związku z tym proponowana dyrektywa odnosi się do powództw odszkodowawczych z tytułu „naruszeń krajowego lub unijnego prawa konkurencji”, zwanych też wspólnie „naruszeniami prawa konkurencji”, gdzie „krajowe prawo konkurencji” jest definiowane wąsko, tak aby obejmować tylko przypadki, w których jest ono stosowane równolegle do unijnego prawa konkurencji.

Proponowana dyrektywa ustanawia zasady mające na celu (i) zapewnienie, aby każda osoba fizyczna lub prawna poszkodowana w wyniku naruszenia reguł konkurencji mogła uzyskać równoważną ochronę na terenie całej Unii oraz skutecznie dochodzić unijnego prawa do pełnego odszkodowania poprzez wytaczanie powództw odszkodowawczych przed sądami krajowymi oraz (ii) optymalizowanie interakcji pomiędzy wspomnianymi powództwami odszkodowawczymi a egzekwowaniem reguł konkurencji na drodze publicznoprawnej.

Artykuł 2 proponowanej dyrektywy nawiązuje do wspólnotowego dorobku prawnego dotyczącego prawa do pełnego odszkodowania. W dyrektywie, której dotyczy niniejszy wniosek, przyjęto w związku z tym podejście zorientowane na wyrównywanie szkód: jej celem jest umożliwienie osobom, które poniosły szkodę wynikającą z naruszenia reguł konkurencji, uzyskania z tego tytułu odszkodowania od przedsiębiorstw, które naruszyły prawo.

Artykuł 2 odwołuje się także do wspólnotowego dorobku prawnego w zakresie legitymacji procesowej i definicji pojęcia szkody, z tytułu której przysługuje odszkodowanie. Koncepcja rzeczywistej szkody, o której mowa w omawianym przepisie, wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i nie wyklucza żadnego rodzaju szkody (o charakterze materialnym lub niematerialnym), która mogła wynikać z naruszenia reguł konkurencji.

Artykuł 3 nawiązuje do zasad skuteczności i równoważności, z którymi muszą być zgodne krajowe przepisy i procedury dotyczące dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

4.2. Ujawnianie dowodów (rozdział II: art. 5–8)

Stwierdzenie naruszenia reguł konkurencji, obliczenie wysokości odszkodowania z tytułu naruszenia prawa konkurencji oraz ustalenie związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a poniesioną szkodą zwykle wymaga przeprowadzenia złożonej analizy stanu faktycznego i sytuacji ekonomicznej. Wiele istotnych dowodów, które będą powodowi potrzebne do tego, by skutecznie dochodzić roszczenia, znajduje się w posiadaniu pozwanego lub osób trzecich, często też dowody te nie są mu w wystarczającym stopniu znane i dostępne („asymetria w dostępie do informacji”). Powszechnie wiadomo, że trudności w zgromadzeniu wszystkich

⁴⁰ Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003.

niezbędnych dowodów przez powodów w wielu państwach członkowskich stanowią jedną z głównych przeszkód na drodze do wytaczania powództw odszkodowawczych w sprawach z zakresu konkurencji. Ponieważ ciężar dowodu spoczywa na podmiocie, który (rzekomo) dopuścił się naruszenia⁴¹, podmiot ten może również potrzebować dostępu do dowodów będących w posiadaniu powoda lub osoby trzeciej. Obydwie strony postępowania mają w związku z tym możliwość zwrócenia się do sądu o nakazanie ujawnienia informacji.

Reżim ujawniania informacji zawarty w proponowanej dyrektywie opiera się na podejściu przyjętym w dyrektywie nr 2004/48/WE w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej⁴². Ma on na celu zapewnienie, aby we wszystkich państwach członkowskich istniał minimalny poziom dostępu do materiału dowodowego, na podstawie którego powód lub pozwany będą mogli, odpowiednio, dochodzić odszkodowania z tytułu naruszenia prawa konkurencji lub też prowadzić obronę przed powództwem w tej sprawie. Jednocześnie w proponowanej dyrektywie unika się zbyt rozbudowanych i kosztownych zobowiązań do ujawniania dowodów, które mogłyby spowodować nadmierne obciążenie dla stron i grozić nadużyciem. Komisja zwróciła także szczególną uwagę na to, aby zapewnić kompatybilność wniosku z różnymi porządkami prawnymi państw członkowskich. Dlatego też niniejszy wniosek podąża śladem tradycji prawnej ogromnej większości państw członkowskich, wskazując na centralną rolę sądu, do którego wpłynęło powództwo o odszkodowanie: ujawnienie dowodów będących w posiadaniu strony przeciwnej lub osoby trzeciej może zostać nakazane jedynie przez sąd, który sprawuje ścisłą i aktywną kontrolę w zakresie konieczności, zakresu i proporcjonalności takiego ujawnienia.

Sądy krajowe powinny mieć do dyspozycji skuteczne środki umożliwiające zapewnienie ochrony wszelkich tajemnic handlowych lub innych informacji poufnych ujawnionych podczas postępowania. Oprócz tego ujawnianie informacji nie powinno być dozwolone w sytuacjach, w których stałoby to w sprzeczności z niektórymi prawami i obowiązkami, na przykład w odniesieniu do zachowania tajemnicy służbowej. Sądy muszą mieć również prawo nałożyć sankcje, których skutek odstraszający byłby na tyle silny, aby zapobiec niszczeniu istotnych dla sprawy dowodów oraz występowaniu przypadków odmowy wykonania decyzji nakazujących ujawnienie informacji.

Aby zapobiec sytuacjom, w których ujawnienie dowodów zagroziłoby egzekwowaniu reguł konkurencji na drodze publicznoprawnej przez organ ds. konkurencji, proponowana dyrektywa ustala także wspólne, obowiązujące w całej UE ograniczenia co do ujawniania dowodów znajdujących się w aktach sprawy będących w posiadaniu organu ds. konkurencji:

- a) Po pierwsze, ustanawia ona zasadę bezwzględnej ochrony dwóch rodzajów dokumentów, które uważa się za kluczowe dla skuteczności narzędzi egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej. Wspomniane dokumenty to oświadczenia przedsiębiorców składane w ramach programu łagodzenia kar oraz propozycje ugodowe. Ujawnienie tych dokumentów pociąga za sobą ryzyko znacznego wpływu na skuteczność programu łagodzenia kar oraz procedur ugodowych. Na podstawie proponowanej dyrektywy sąd krajowy nie będzie mógł w żadnym wypadku nakazać ujawnienia takich dokumentów w ramach postępowania w sprawie powództwa odszkodowawczego.

⁴¹ Np. w kontekście zarzutu przerzucenia obciążeń, zob. pkt 4.4 poniżej.

⁴² Dyrektywa 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 1977 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, Dz.U. L 157 z 30.04.2004, s. 45.

- b) Po drugie, zapewnia ona tymczasową ochronę dokumentów opracowanych przez strony specjalnie na potrzeby postępowania mającego na celu egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej (np. odpowiedzi strony na wnioski o przekazanie informacji wystosowane przez organ ds. konkurencji) lub sporządzonych przez organ ds. konkurencji w trakcie prowadzonego przed nim postępowania (np. pisemne zgłoszenie zastrzeżeń). Dokumenty te mogą zostać ujawnione na potrzeby powództwa odszkodowawczego jedynie po zakończeniu postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji.
- c) Oprócz ograniczenia uprawnień sądu krajowego do nakazania ujawnienia informacji, powyższe środki ochronne powinny mieć również zastosowanie w sytuacji, gdy chronione na ich podstawie dokumenty uzyskano w kontekście postępowania prowadzonego w ramach egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej (np. w ramach wykonania prawa do obrony przysługującego jednej ze stron). W związku z tym, w przypadku gdy jedna ze stron w postępowaniu odszkodowawczym otrzymała te dokumenty z akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji, takie dokumenty nie są dopuszczalne jako dowody w postępowaniu o odszkodowanie (w przypadku dokumentów zaliczających się do kategorii a) opisanej powyżej) lub też mogą zostać dopuszczone dopiero po zakończeniu postępowania przez wspomniany organ (dotyczy to dokumentów zaliczonych do kategorii b)).
- d) Sąd może w każdej chwili nakazać ujawnienie dokumentów, które nie mieszczą się w żadnej z powyższych kategorii. W takiej sytuacji sąd krajowy powinien jednak powstrzymać się od wydawania nakazów ujawniania dowodów zawierających odwołania do informacji w takiej formie, w jakiej zostały one dostarczone organowi ds. konkurencji na potrzeby prowadzonego przezeń postępowania⁴³. Ujawnienie takich informacji w czasie trwania dochodzenia mogłoby utrudnić postępowanie w sprawie egzekwowania prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej, ponieważ oznaczałoby ujawnienie, jakie informacje znajdują się w aktach zgromadzonych przez organ ds. konkurencji, na skutek czego informacje te mogłyby zostać wykorzystane, aby zniweczyć strategię dochodzenia opracowaną przez wspomniany organ. Jednakże to, które z istniejących wcześniej dokumentów są przekazywane organowi ds. konkurencji na potrzeby postępowania, ma również samo w sobie istotne znaczenie, ponieważ podmioty zamierzające nawiązać współpracę zachęca się do dostarczenia odpowiednio ukierunkowanego materiału dowodowego. Wnioski o ujawnienie informacji, które wskazują określone kategorie dokumentów poprzez odwołanie do faktu, że stanowią one część akt postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji, a nie poprzez wskazanie ich rodzaju, charakteru lub przedmiotu (np. żądanie ujawnienia wszystkich informacji znajdujących się w aktach będących w posiadaniu organu ds. konkurencji lub wszystkich informacji przekazanych temu organowi przez stronę), mogą zniechęcić podmioty, które nawiązały współpracę z organami ds. konkurencji, do dostarczania materiału dowodowego w sposób wyczerpujący lub selektywny. W związku z tym sąd powinien uznać tego rodzaju ogólnie sformułowane wnioski o ujawnienie dokumentów za nieproporcjonalne i sprzeczne ze spoczywającym na stronie

⁴³

To samo ograniczenie ma oczywiście zastosowanie także w przypadku, gdy sądy krajowe wydają nakaz ujawnienia dokumentów z kategorii b) przedstawionych powyżej po zakończeniu postępowania przed organem ds. konkurencji.

składającej wniosek obowiązkiem określenia kategorii żądanych dowodów w sposób jak najbardziej precyzyjny i wąski.

- e) Aby wreszcie zapobiec sytuacji, w której dokumenty uzyskane w wyniku udzielenia dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji stają się przedmiotem handlu, jedynie osoba, która uzyskała dostęp do akt (lub też jej następca prawny wstępujący w prawa związane z tym roszczeniem), powinna mieć możliwość wykorzystania tych dokumentów w charakterze dowodu w ramach powództwa o odszkodowanie.

Aby uzyskać spójne reguły dotyczące ujawniania informacji oraz wykorzystywania niektórych dokumentów znajdujących się w aktach będących w posiadaniu organu ds. konkurencji, należy również zmienić istniejące zasady dotyczące prowadzenia postępowania przez Komisję określone w rozporządzeniu nr 773/2004⁴⁴, zwłaszcza w odniesieniu do dostępu do akt będących w posiadaniu Komisji oraz wykorzystywania pochodzących z nich dokumentów, a także dokumentów wyjaśniających publikowanych przez Komisję⁴⁵. Komisja zamierza wprowadzić takie zmiany po przyjęciu niniejszej dyrektywy przez Parlament Europejski i Radę.

4.3. Skutki rozstrzygnięć krajowych, terminy przedawnienia oraz odpowiedzialność solidarna (rozdział III: art. 9–11)

4.3.1. Skutek dowodowy rozstrzygnięć krajowych

Na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 decyzje Komisji odnoszące się do postępowań na podstawie art. 101 i 102 Traktatu mają skutek dowodowy w kontekście późniejszego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, ponieważ sąd krajowy nie może wydać orzeczenia sprzecznego z decyzją Komisji⁴⁶. Ostatecznym rozstrzygnięciem stwierdzającym naruszenie wydanym przez krajowe organy ds. konkurencji (lub przez krajowy sąd kontrolny) należałoby przypisać podobny skutek. Jeśli rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie już zapadło i stało się ostateczne, wówczas umożliwienie przedsiębiorstwu, które dopuściło się naruszenia, wszczęcia kolejnego postępowania w tej samej sprawie w ramach późniejszego postępowania odszkodowawczego byłoby nieefektywne, powodowałoby powstanie stanu niepewności prawa oraz oznaczałoby zbędne koszty obciążające wszystkie strony postępowania oraz wymiar sprawiedliwości.

Proponowany skutek dowodowy ostatecznych rozstrzygnięć stwierdzających naruszenie wydanych przez krajowe organy ds. konkurencji nie oznacza zmniejszenia poziomu ochrony prawnej dla przedsiębiorstw, ponieważ rozstrzygnięcia stwierdzające naruszenie wydane przez organy ds. konkurencji w dalszym ciągu podlegają kontroli sądowej. W całej UE

⁴⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 Traktatu WE, Dz.U. L 123 z 27.4.2004, s. 18.

⁴⁵ Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy pomiędzy Komisją a sądami krajowymi w celu stosowania art. 81 i 82 Traktatu WE, Dz.U. C 101 z 27.4.2004, s. 54; Obwieszczenie Komisji dotyczące zasad dostępu do akt Komisji w sprawach na mocy art. 81 i 82 Traktatu WE, art. 53, 54 i 57 Porozumienia EOG oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004, Dz.U. C 325 z 22.12.2005, s. 7; oraz obwieszczenie Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych wobec przyjęcia decyzji na podstawie art. 7 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawach kartelowych, Dz.U. C 167 z 2.7.2008, s. 1.

⁴⁶ Wyrok z 2012 r. w sprawie C-199/11, *Wspólnota Europejska przeciwko Otis NV i inni*, Zb.Orz. s. I-0000.

przedsiębiorstwa korzystają także z porównywalnego poziomu ochrony przysługującego im prawa do obrony, o którym mowa w art. 48 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przepis ten nie ma też wpływu na prawa i obowiązki sądów krajowych wynikające z art. 267 Traktatu.

4.3.2. *Terminy przedawnienia*

Aby umożliwić poszkodowanym w wyniku naruszenia prawa konkurencji wytoczenie powództwa o odszkodowanie, a jednocześnie zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom odpowiedni poziom pewności prawa, Komisja proponuje, aby krajowe przepisy dotyczące terminów przedawnienia roszczeń o odszkodowanie:

- dawały poszkodowanym wystarczająco dużo czasu (co najmniej pięć lat) na wniesienie powództwa począwszy od chwili, gdy dowiedzieli się oni o naruszeniu, wywołanej przez nie szkodzie oraz tożsamości sprawcy naruszenia;
- uniemożliwiały rozpoczęcie biegu terminu przedawnienia przed ustaniem naruszenia o charakterze ciągłym bądź naruszenia ponawianego; oraz
- przewidywały, aby w przypadku gdy przed organem ds. konkurencji wszczęte zostanie postępowanie w sprawie podejrzanego naruszenia, bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego związanego z tym naruszeniem ulegał zawieszeniu na okres obejmujący co najmniej jeden rok po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia lub też zakończeniu postępowania w inny sposób.

4.3.3. *Odpowiedzialność solidarna*

W przypadku gdy naruszenia reguł konkurencji dopuści się wspólnie kilka podmiotów, jak ma to często miejsce w przypadku kartelu, należy zadbać o to, by były one solidarnie odpowiedzialne za całą szkodę powstałą w wyniku naruszenia. Proponowana dyrektywa opiera się na tej ogólnej zasadzie, wprowadza jednak pewne modyfikacje dotyczące reżimu odpowiedzialności podmiotów zwolnionych z kary finansowej. Celem tych modyfikacji jest utrzymanie atrakcyjności programów łagodzenia kar realizowanych przez Komisję oraz krajowe organy ds. konkurencji, stanowiących kluczowy instrument służący wykrywaniu karteli, z czego wynika ich zasadnicze znaczenie w kontekście skutecznego egzekwowania reguł konkurencji na drodze publicznoprawnej.

Skoro istotnie zachodzi mniejsze prawdopodobieństwo, że podmioty uczestniczące w programie łagodzenia kar odwołają się od rozstrzygnięcia stwierdzającego istnienie naruszenia, rozstrzygnięcie to często staje się ostateczne wobec beneficjenta programu łagodzenia kar zanim nastąpi to wobec innych członków tego samego kartelu. Może to sprawić, że beneficjenci programu łagodzenia kar staną się głównym celem powództw odszkodowawczych. Aby ograniczyć negatywne konsekwencje występowania takiego ryzyka bez zbytniego ograniczenia przysługujących poszkodowanym możliwości uzyskania pełnego odszkodowania za poniesioną szkodę, proponuje się ograniczenie odpowiedzialności podmiotu zwolnionego z kary finansowej oraz wysokość przypadającej na niego części odszkodowania, do wypłaty której jest on zobowiązany wobec współsprawców naruszenia w ramach odpowiedzialności solidarnej, do wysokości szkody, którą podmiot ten wyrządził swoim własnym klientom bezpośrednim lub pośrednim, lub też, w przypadku kartelu dotyczącego zakupów, swoim bezpośrednim lub pośrednim dostawcom. W przypadku gdy kartel wyrządził szkodę jedynie podmiotom niebędącym klientami lub dostawcami przedsiębiorstw popełniających naruszenie, podmiot zwolniony z kary finansowej

odpowiadałby jedynie za przypadający nań udział w szkodzie wyrządzonej przez kartel. Sposób ustalania tego udziału (np. na podstawie wielkości obrotów, udziału w rynku, roli odgrywanej w ramach kartelu) pozostaje w gestii państw członkowskich, o ile zapewnione zostało przestrzeganie zasady skuteczności i równowagi.

Ochrona podmiotów zwolnionych z kary finansowej nie może jednak wpływać na przysługujące ofiarom prawo do pełnego odszkodowania wynikające z przepisów UE. Proponowane ograniczenie odpowiedzialności podmiotu zwolnionego z kary finansowej nie może więc mieć charakteru bezwzględnego: podmiot zwolniony z kary finansowej w dalszym ciągu odpowiada jako dłużnik ostateczny w sytuacji, gdy poszkodowany nie jest w stanie uzyskać pełnego odszkodowania od innych podmiotów, które popełniły naruszenie. Aby zagwarantować możliwość skutecznego zastosowania tego wyjątku, państwa członkowskie muszą zadbać o to, aby poszkodowani mogli w dalszym ciągu dochodzić odszkodowania od podmiotu zwolnionego z kary finansowej, także wówczas, gdy okaże się, że nie mogą oni uzyskać pełnego odszkodowania od pozostałych uczestników kartelu.

4.4. Przerzucanie nadmiernych obciążeń (rozdział IV: art. 12–15)

Podmiotom, które poniosły szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji, przysługuje odszkodowanie, niezależnie od tego, czy są one nabywcami bezpośrednimi czy pośrednimi. Poszkodowanym przysługuje odszkodowanie za szkodę rzeczywistą (szkodę wynikającą z nadmiernego obciążenia) oraz utracone korzyści. Jeżeli poszkodowany doprowadził do zmniejszenia szkody rzeczywistej poprzez jej całkowite lub częściowe przerzucenie na swoich własnych nabywców, szkoda w ten sposób przerzucona nie stanowi już szkody, z tytułu której podmiotowi, który dokonał takiego przerzucenia, przysługuje odszkodowanie. Jednak w przypadku przerzucenia obciążeń wzrost cen po stronie bezpośredniego nabywcy może prowadzić do zmniejszenia wielkości sprzedaży. Utracone w ten sposób korzyści, jak również szkoda rzeczywista, która nie uległa przerzuceniu (w przypadku przerzucenia częściowego) w dalszym ciągu zalicza się do szkód wynikających z naruszenia prawa konkurencji, z tytułu których poszkodowany może dochodzić odszkodowania.

Jeżeli szkodę poniesiono w wyniku naruszenia związanego realizacją dostaw na rzecz przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie, przerzucenie nadmiernych obciążeń może także odbywać się w przeciwnym kierunku łańcucha dostaw. Sytuacja taka może na przykład wystąpić w wyniku działalności kartelu dotyczącego zakupów, w ramach którego podmioty realizujące dostawy dla członków kartelu stosują niższe ceny, żądając z kolei niższych cen od swoich własnych dostawców.

Aby umożliwić skuteczne dochodzenie odszkodowania jedynie bezpośrednim i pośrednim nabywcom, którzy faktycznie ponieśli szkodę wynikającą z nadmiernego obciążenia, proponowana dyrektywa w sposób wyraźny przewiduje możliwość powołania się przez przedsiębiorstwo popełniające naruszenie na zarzut przerzucenia obciążeń.

Skorzystanie ze wspomnianego zarzutu nie jest jednak możliwe w sytuacjach, w których doszło do przerzucenia nadmiernych obciążeń na takie osoby fizyczne lub prawne znajdujące się na kolejnym poziomie łańcucha dostaw, które ze względów prawnych nie są w stanie dochodzić roszczeń odszkodowawczych. Nabywcy pośredni mogą nie być w stanie dochodzić odszkodowania ze względów prawnych z uwagi na krajowe przepisy regulujące kwestię związku przyczynowego (co obejmuje też reguły dotyczące przewidywalności oraz adekwatności związku przyczynowego). Nieuzasadnione byłoby dopuszczenie korzystania z zarzutu przerzucania obciążeń w sytuacjach, w których podmiot, na który takie obciążenie

zostało rzekomo przerzucone, nie byłby w stanie dochodzić odszkodowania ze względów prawnych, ponieważ oznaczałoby to niesłuszne zwolnienie podmiotu popełniającego naruszenie z odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę. Obowiązek udowodnienia, że doszło do przerzucenia obciążeń zawsze spoczywa na podmiocie popełniającym naruszenie. W przypadku wytoczenia powództwa odszkodowawczego przez nabywcę pośredniego oznacza to możliwość skorzystania ze wzruszalnego domniemania, z którego wynika, że w przypadku spełnienia pewnych warunków doszło do przerzucenia obciążeń na tego nabywcę pośredniego. Jeśli chodzi o ustalanie wysokości przerzuconego obciążenia, sąd krajowy powinien być uprawniony do oszacowania, jaka część obciążenia została przerzucona na poziom pośrednich nabywców w konkretnej, rozpatrywanej przez ten sąd sprawie. Jeżeli poszkodowani znajdujący się na różnych poziomach łańcucha dostaw wytoczą odrębne powództwa odszkodowawcze dotyczące tego samego naruszenia prawa konkurencji, sądy krajowe powinny należycie uwzględnić, w zakresie, w jakim jest to możliwe na mocy obowiązujących przepisów prawa krajowego i prawa UE, istnienie wcześniejszych i równoległych powództw w tej sprawie (lub też orzeczeń, które zapadły w ich następstwie), aby uniknąć wypłaty niedostatecznego lub nadmiernego odszkodowania za szkodę wynikającą z tego naruszenia oraz w celu zwiększenia spójności orzeczeń wynikających z takich powiązanych ze sobą postępowań. Sprawy zawisłe przed sądami różnych państw członkowskich można uznać za pozostające ze sobą w związku w rozumieniu art. 30 rozporządzenia nr 1215/2012⁴⁷, co oznacza, że są one ze sobą tak blisko powiązane, że pożądane jest ich łączne rozpoznanie i rozstrzygnięcie w celu uniknięcia ryzyka wydania sprzecznych ze sobą orzeczeń na skutek prowadzonych odrębnie postępowań. W związku z tym każdy sąd inny niż ten, do którego pierwotnie wpłynęło roszczenie, może zawiesić postępowanie lub stwierdzić swój brak jurysdykcji, o ile ów pierwszy sąd jest sądem właściwym do rozpatrzenia przedmiotowego powództwa, a przepisy prawa regulujące postępowanie przed nim umożliwiają konsolidację takich powództw.

W związku z tym zarówno rozporządzenie nr 1215/2012, jak i proponowana dyrektywa mają na celu zwiększenie dbałości o spójność pomiędzy orzeczeniami wydanymi w wyniku powiązanych ze sobą powództw. Aby osiągnąć ten cel, proponowanej dyrektywie nadano szerszy zakres niż rozporządzeniu nr 1215/2012, jako że obejmuje ona także przypadek wytoczenia następujących po sobie powództw odszkodowawczych związanych z tym samym naruszeniem prawa konkurencji przez poszkodowanych znajdujących się na różnych poziomach łańcucha dostaw. Powództwa te można wytoczyć w tym samym sądzie, w różnych sądach w tym samym państwie członkowskim lub też w różnych sądach w różnych państwach członkowskich. We wszystkich przypadkach proponowana dyrektywa sprzyja spójności powiązanych ze sobą postępowań i orzeczeń.

4.5. Ustalanie wysokości szkody (rozdział V: art. 16)

Dowiedzenie i ustalanie wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji zależy w bardzo dużym stopniu od ustaleń faktycznych i jest kosztowne, ponieważ może wymagać zastosowania złożonych modeli ekonomicznych. Aby ułatwić ofiarom kartelu ustalenie wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji, proponowana dyrektywa wprowadza wzruszalne domniemanie dotyczące wystąpienia szkody wynikającej z istnienia kartelu. Ponieważ w ponad 9 na 10 przypadków istnienia kartelu stwierdzono

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1.

występowanie niezgodnych z prawem nadmiernych obciążeń⁴⁸, pozwala to zmniejszyć dotyczące poszkodowanych trudności i koszty związane z udowodnieniem, że istnienie kartelu doprowadziło do podwyższenia cen.

Przedsiębiorstwo popełniające naruszenie mogłoby wzruszyć to domniemanie i wykorzystać posiadane przez siebie dowody, aby wykazać, że istnienie kartelu nie doprowadziło do powstania szkody. W związku z tym ciężar dowodu spoczywa na stronie, która już znajduje się w posiadaniu dowodów, za pomocą których będzie mogła udowodnić swoje twierdzenia. Pozwala to uniknąć kosztów związanych z ujawnianiem informacji, które najprawdopodobniej musieliby ponieść poszkodowani, aby dowieść istnienia szkody.

Poza przypadkami zastosowania domniemania opisanego powyżej, ustalanie wartości szkody z tytułu naruszenia prawa konkurencji odbywa się na podstawie przepisów prawa krajowego. Muszą one być jednak zgodne z zasadą równoważności i skuteczności. Szczególnie ta ostatnia zasada wymaga, by ciężar oraz poziom szczegółowości dowodu nie doprowadziły do tego, że realizacja przysługującego poszkodowanemu prawa do odszkodowania stanie się praktycznie niemożliwa lub nadmiernie utrudniona. W kontekście ustalenia wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji, w sytuacji, która wymaga porównania konkretnego stanu faktycznego z sytuacją hipotetyczną, oznacza to, że sędziowie muszą być w stanie oszacować wartość szkody. W związku z tym wzrośnie prawdopodobieństwo faktycznego uzyskania przez poszkodowanych odpowiedniej kwoty odszkodowania za poniesioną szkodę.

Aby ułatwić sądom krajowym określanie wysokości szkody, Komisja proponuje również niewiążące wytyczne w tej sprawie, zawarte w komunikacie w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁹. Wspomnianemu komunikatowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji w formie praktycznego przewodnika dotyczącego ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszeń unijnego prawa konkurencji. Praktyczny przewodnik wyjaśnia wady i zalety różnych metod i technik, za pomocą których ustala się wysokość szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji. Przedstawia on także i omawia szereg praktycznych przykładów ilustrujących typowe skutki naruszeń unijnych zasad konkurencji oraz praktyczne zastosowanie dostępnych metod i technik.

4.6. Polubowne rozstrzygnięcie sporów (rozdział VI: art. 17–18)

Jednym z głównych celów proponowanej dyrektywy jest umożliwienie ofiarom naruszenia prawa konkurencji uzyskanie pełnego odszkodowania za poniesioną szkodę. Cel ten można osiągnąć zarówno poprzez wniesienie powództwa o odszkodowanie do sądu, jak i w wyniku zawarcia przez strony ugody pozasądowej. Aby zachęcić strony do polubownego rozstrzygnięcia sporów, proponowana dyrektywa ma na celu optymalne wyważenie relacji pomiędzy ugodami pozasądowymi a powództwami o odszkodowanie.

⁴⁸ „Quantifying antitrust damages — Towards non-binding guidance for courts” (Określenie wysokości odszkodowania za szkody wynikające z naruszenia prawa konkurencji - w stronę niewiążących wytycznych dla sądów), dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_study.pdf, s. 91.

⁴⁹ Komunikat Komisji w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, C(2013) 3440.

W związku z tym przewiduje ona:

- (i) zawieszenie terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych na czas trwania procedury polubownego rozstrzygnięcia sporu przez podmiot popełniający naruszenie oraz poszkodowanego;
- (ii) zawieszenie toczącego się postępowania na czas trwania procedury polubownego rozstrzygnięcia sporu;
- (iii) obniżenie wysokości roszczenia dochodzonego przez poszkodowanego zawierające ugodę o kwotę odpowiadającą części szkody przypadającej na będący stroną ugody podmiot, który popełnił naruszenie. W odniesieniu do pozostałej części roszczenia, podmiot popełniający naruszenie, który zawarł ugodę, może zostać zobowiązany do zapłaty odszkodowania, jeżeli pozostali współsprawcy naruszenia nie byli w stanie wypłacić poszkodowanemu pełnej kwoty odszkodowania; oraz
- (iv) wypłatę odszkodowania na podstawie ugody zawartej na drodze polubownej, która zostanie uwzględniona na potrzeby obliczania kwoty, jaką uczestniczący w ugodzie podmiot popełniający naruszenie będzie zobowiązany uiścić na podstawie wydanego w późniejszym terminie orzeczenia w sprawie wypłaty odszkodowania. W tym kontekście mowa jest o kwocie, której wypłata nastąpi w sytuacji, gdy uczestniczący w ugodzie podmiot popełniający naruszenie nie wystąpił w charakterze pozwanego w powództwie odszkodowawczym, ale współsprawcy naruszenia, którym nakazano wypłatę odszkodowania, zwrócili się do niego o zapłatę przypadającej na niego części odszkodowania na podstawie przepisów regulujących odpowiedzialność solidarną.

5. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek dotyczący dyrektywy nie ma wpływu finansowego na budżet Unii Europejskiej.

6. INFORMACJE DODATKOWE

6.1. Uchylenie obowiązujących przepisów

Niniejszy wniosek nie powoduje uchylenia żadnego wcześniejszego aktu prawodawczego.

6.2. Przegląd

Zgodnie z art. 21 proponowanej dyrektywy wymaga się, by Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat jej skutków najpóźniej pięć lat po terminie jej transpozycji do prawa krajowego.

Po przyjęciu proponowanej dyrektywy Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować obowiązujące ramy prawne dotyczące roszczeń o wyrównanie szkód wynikłych z naruszenia prawa konkurencji w państwach członkowskich, skupiając się przede wszystkim na realizacji jej dwóch głównych celów, a mianowicie:

- (i) optymalizowaniu interakcji pomiędzy egzekwowaniem prawa konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej; oraz
- (ii) zapewnieniu, by ofiary naruszeń unijnych reguł konkurencji mogły uzyskać pełne odszkodowanie za poniesioną szkodę.

Komisja oceni, czy dyrektywa w sposób skuteczny likwiduje niedoskonałości oraz przeszkody w zakresie uzyskiwania pełnego odszkodowania przez ofiary naruszeń prawa ochrony konkurencji oraz czy interakcje pomiędzy publicznoprawnymi i prywatnoprawnymi mechanizmami egzekwowania prawa ochrony konkurencji przebiegają sprawnie, zapewniając optymalny poziom egzekwowania prawa konkurencji w UE w ujęciu ogólnym. W ramach wspomnianego procesu monitorowania Komisja będzie w dalszym ciągu prowadziła dialog ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

Ocena *ex post* dotycząca potrzeby wprowadzenia dalszych modyfikacji zostanie przeprowadzona po pełnym wdrożeniu środków zaproponowanych w dyrektywie w państwach członkowskich, przy czym nastąpi to co najmniej po pięciu latach od upływu terminu transpozycji tej dyrektywy.

6.3. Dokumenty wyjaśniające

Proponowana dyrektywa określa konkretne środki mające na celu zbliżenie przepisów materialnych i procesowych dotyczących powództw odszkodowawczych wynikających z naruszeń przepisów prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej. Z treści proponowanej dyrektywy wypływa szereg obowiązków natury prawnej. Jej skuteczna transpozycja będzie w związku z tym wymagała wprowadzenia konkretnych poprawek w wąskich obszarach odpowiednich przepisów krajowych. Na potrzeby umożliwienia Komisji monitorowania właściwego wdrożenia dyrektywy nie wystarczy, aby państwa członkowskie przekazały tekst przepisów ją wdrażających, ponieważ konieczne może się okazać przeprowadzenie ogólnej oceny systemu utworzonego w ramach prawa krajowego. Z tych względów państwa członkowskie powinny także przekazać Komisji dokumenty wyjaśniające wskazujące, które z istniejących lub nowych przepisów prawa krajowego mają na celu wdrożenie środków indywidualnych przewidzianych przez proponowaną dyrektywę.

6.4. Europejski Obszar Gospodarczy

Proponowana dyrektywa dotyczy skutecznego wykonywania art. 101 i 102 Traktatu, optymalizując interakcje pomiędzy egzekwowaniem tych przepisów na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, jednocześnie zapewniając poprawę warunków, na których ofiary naruszeń prawa ochrony konkurencji mogą dochodzić odszkodowania za poniesioną szkodę. Dyrektywa ta przyczynia się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez wyrównanie szans, zarówno w odniesieniu do podmiotów dopuszczających się naruszenia reguł konkurencji, jak i ofiar takich niezgodnych z prawem zachowań. Ze względu na wspomniane cele odnoszące się do dziedziny konkurencji oraz rynku wewnętrznego, które stanowią część przepisów prawnych dotyczących EOG, niniejszy wniosek ma znaczenie dla EOG.

Wniosek

DYREKTYWA 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**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 103 i 114,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej⁵⁰,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁵¹,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Artykuły 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej Traktatem) są kwestią porządku publicznego i muszą być skutecznie stosowane w całej Unii, aby zapewnić brak zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.
- (2) Publicznoprawnym egzekwowaniem tych postanowień Traktatu zajmuje się Komisja, wykorzystując swoje uprawnienia przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu⁵² (zwanym dalej rozporządzeniem nr 1/2003). Publicznoprawnym egzekwowaniem zajmują się także krajowe organy ds. konkurencji, które mogą podejmować decyzje wymienione w art. 5 rozporządzenia nr 1/2003.
- (3) Artykuły 101 i 102 Traktatu wywołują bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami oraz nakładają na nie prawa i obowiązki, za których egzekwowanie odpowiadają sądy krajowe. Sądy krajowe mają zatem do odegrania równie ważną rolę

⁵⁰ Dz.U. C z [...] s. [...].

⁵¹ Dz.U. C z [...] s. [...].

⁵² Dz.U. L 1 z 04.01.2003, s. 1. Ze skutkiem od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 81 i 82 Traktatu WE stały się odpowiednio art. 101 i 102 TFUE. Treść tych dwóch grup postanowień jest zasadniczo identyczna.

pod względem stosowania reguł konkurencji (egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej). Podczas rozstrzygania sporów między podmiotami prywatnymi stoją one na straży praw podmiotowych zgodnie z prawem Unii, na przykład przyznając odszkodowania poszkodowanym w wyniku naruszenia prawa. Aby osiągnąć pełną skuteczność art. 101 i 102 Traktatu, a szczególnie praktyczny skutek zakazów w nich przewidzianych, konieczne jest, aby każdy – jednostki, w tym konsumenci i przedsiębiorstwa, jak również organy publiczne – mógł ubiegać się przed sądem krajowym o odszkodowanie z tytułu wyrządzonej mu szkody wynikającej z naruszenia tych postanowień. Unijne prawo do odszkodowania stosuje się jednakowo w odniesieniu do naruszenia postanowień art. 101 i 102 przez przedsiębiorstwa publiczne, jak i przez przedsiębiorstwa, którym państwa członkowskie przyznały prawa specjalne lub wyłączne w rozumieniu art. 106 Traktatu.

- (4) Unijne prawo do odszkodowania za szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji wymaga, aby każde państwo członkowskie miało przepisy proceduralne zapewniające skuteczne wykonywanie tego prawa. Konieczność dysponowania skutecznymi środkami procesowymi wynika również z prawa do skutecznej ochrony sądowej, o którym mowa w art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵³ oraz w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej.
- (5) Aby zapewnić skuteczne egzekwowanie reguł konkurencji na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej, konieczne jest uregulowanie sposobu koordynacji tych dwóch rodzajów egzekwowania, na przykład pod względem dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu organów ds. konkurencji. Tego rodzaju koordynacja na poziomie Unii pozwoli również uniknąć rozbieżności obowiązujących reguł, która mogłaby zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.
- (6) Zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Między obowiązującymi w państwach członkowskich przepisami regulującymi dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji występują znaczące różnice. Prowadzą one do braku pewności co do warunków, na jakich strony mogą wykonywać swoje prawo do odszkodowania, które przysługuje im na mocy Traktatu, oraz mają wpływ na merytoryczną skuteczność tego prawa. Ponieważ poszkodowani często decydują się ubiegać o odszkodowanie w państwie członkowskim, w którym prowadzą działalność, różnice między przepisami krajowymi prowadzą do nierównych szans pod względem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych i mogą mieć wpływ na konkurencję na rynkach, na których działają zarówno poszkodowani, jak i przedsiębiorstwa popełniające naruszenie.
- (7) Przedsiębiorstwa mające siedzibę i prowadzące działalność w różnych państwach członkowskich podlegają przepisom proceduralnym, które znacząco wpływają na to, w jakim zakresie mogą one odpowiadać za naruszenie prawa ochrony konkurencji. Takie nierównomierne egzekwowanie unijnego prawa do odszkodowania może prowadzić do powstania przewagi konkurencyjnej po stronie przedsiębiorstw, które

⁵³

Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

dopuszcili się naruszenia art. 101 i 102 Traktatu, oraz 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. Różnice między systemami odpowiedzialności obowiązującymi w różnych państwach członkowskich mogą mieć negatywny wpływ zarówno na konkurencję, jak i na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

- (8) Konieczne jest zatem zapewnienie przedsiębiorstwom działającym na rynku wewnętrznym równych szans oraz poprawienie warunków wykonywania przez konsumentów praw, jakie oferuje im rynek wewnętrzny. Należy również zwiększyć pewność prawa oraz zmniejszyć różnice między państwami członkowskimi pod względem krajowych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia europejskiego prawa konkurencji, a także krajowego prawa konkurencji, jeśli jest ono stosowane równoległe z prawem europejskim. Dzięki zbliżeniu tych przepisów będzie można również zapobiec powstawaniu jeszcze większych różnic między przepisami regulującymi w państwach członkowskich dochodzenie roszczeń odszkodowawczych w sprawach z zakresu konkurencji.
- (9) Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 stanowi, że „jeżeli organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych w rozumieniu art. [101 ust. 1] Traktatu, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu tego przepisu, stosują również art. [101] Traktatu do takich porozumień, decyzji lub praktyk uzgodnionych. W przypadkach, gdy organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do praktyk zakazanych art. [102] Traktatu, stosują również art. [102] Traktatu.”. W interesie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz mając na uwadze większą pewność prawa i wyrównanie szans przedsiębiorców i konsumentów, zakres niniejszej dyrektywy powinien obejmować powództwa o odszkodowanie z tytułu naruszenia krajowego prawa konkurencji, jeśli jest ono stosowane zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003. Stosowanie rozbieżnych zasad w zakresie odpowiedzialności cywilnej za naruszenia art. 101 i 102 Traktatu i za naruszenia przepisów krajowego prawa konkurencji, które muszą być stosowane w tej samej sprawie i równoległe do unijnego prawa konkurencji, miałyby negatywny wpływ na sytuację powodów w tej samej sprawie i zakres ich roszczeń oraz stanowiłoby przeszkodę we właściwym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.
- (10) W przypadku braku przepisów prawa Unii, powództwa o odszkodowanie podlegają krajowym przepisom i procedurom państw członkowskich. Wszystkie przepisy krajowe dotyczące korzystania z prawa do odszkodowania za szkodę wynikłą z naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu, również te, które regulują aspekty nieujęte w niniejszej dyrektywie, jak np. pojęcie związku przyczynowego między szkodą a naruszeniem, muszą być zgodne z zasadami skuteczności i równoważności. Oznacza to, że nie mogą one być sformułowane ani stosowane tak, że korzystanie z gwarantowanego Traktatem prawa do odszkodowania staje się nadmiernie trudne lub praktycznie niewykonalne, oraz że nie mogą być sformułowane ani stosowane w sposób mniej korzystny niż przepisy mające zastosowanie w podobnych sprawach o charakterze wewnętrznym.

- (11) Niniejsza dyrektywa potwierdza reguły obowiązujące we wspólnotowym dorobku prawnym dotyczące unijnego prawa do odszkodowania za szkodę spowodowaną na skutek naruszenia unijnego prawa konkurencji, szczególnie w kwestii legitymacji procesowej i definicji pojęcia szkody, w formie potwierdzonej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i nie przesądza ich dalszego rozwoju. Każdy poszkodowany z tytułu naruszenia może dochodzić roszczeń odszkodowawczych za faktyczną szkodę (*damnum emergens*) i za zysk, którego został pozbawiony (utrata korzyści lub *lucrum cessans*), oraz wypłaty odsetek za okres od dnia zaistnienia szkody do dnia zapłaty odszkodowania. Z prawa tego mogą korzystać zarówno osoby fizyczne jak i prawne – konsumenci, przedsiębiorcy oraz organy publiczne – bez względu na to, czy łączą je bezpośrednie stosunki umowne z przedsiębiorstwem odpowiedzialnym za naruszenie oraz niezależnie od tego, czy organ ds. ochrony konkurencji stwierdził wcześniej naruszenie prawa. Niniejsza dyrektywa nie powinna wymagać od państw członkowskich wprowadzania mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w celu wykonania postanowień art. 101 i 102 Traktatu.
- (12) Powództwa odszkodowawcze z tytułu szkody wynikłej z naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji zwykle wymagają przeprowadzenia złożonych analiz ekonomicznych i stanu faktycznego. Materiał dowodowy konieczny dla udowodnienia zasadności roszczenia często pozostaje w posiadaniu wyłącznie strony przeciwnej lub osób trzecich i nie jest w wystarczającym stopniu znany ani dostępny powodowi. W takich okolicznościach surowe wymogi prawne nakazujące powodowi szczegółowe przedstawienie wszystkich okoliczności faktycznych związanych ze sprawą na początku postępowania oraz przedłożenie dokładnie określonych środków dowodowych mogą nadmiernie utrudnić skuteczne korzystanie z gwarantowanego Traktatem prawa do odszkodowania.
- (13) Materiał dowodowy jest ważnym elementem dochodzenia odszkodowania za szkody wynikłe z naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji. Ponieważ jednak sprawy z zakresu prawa konkurencji charakteryzuje asymetria w dostępie do informacji, należy zapewnić poszkodowanym prawo skutecznego żądania ujawnienia materiałów dowodowych dotyczących ich sprawy, bez konieczności wskazywania przez nich konkretnych dowodów. Aby zapewnić stronom równe szanse, środki te powinny być udostępnione również pozwanym w sprawach o odszkodowanie, tak aby mogli oni zwrócić się o ujawnienie dowodów przez poszkodowanych. Sądy krajowe mogą również nakazać ujawnienie dowodów przez osoby trzecie. Jeśli sąd krajowy zamierza nakazać Komisji ujawnienie dowodów, zastosowanie mają: zasada lojalnej współpracy między Unią Europejską a państwami członkowskimi (art. 4 ust. 3 TUE) oraz art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 w odniesieniu do wniosków o przekazanie informacji.
- (14) Dowody dotyczące sprawy powinny być ujawniane na podstawie orzeczenia sądu i pod jego ścisłą kontrolą, szczególnie w odniesieniu do konieczności i proporcjonalności środka nakazującego ujawnienie. Z wymogu proporcjonalności wynika między innymi, że wnioski o ujawnienie dowodów można rozpatrywać dopiero wówczas, gdy poszkodowany uprawdopodobni na podstawie faktów, których znajomości można od niego zasadnie oczekiwać, że poniósł on szkodę spowodowaną przez pozwanego. We wniosku o ujawnienie dowodów należy określić na tyle dokładne i wąskie ich kategorie, na ile jest to możliwe w oparciu o fakty, których znajomości można zasadnie oczekiwać.

- (15) Wymóg proporcjonalności należy również uważnie ocenić, jeśli ujawnienie grozi zniweczeniem strategii dochodzeniowej organu ds. konkurencji przez wskazanie, które dokumenty wchodzi w skład akt sprawy, lub negatywnym wpływem na współpracę przedsiębiorstw z organem ds. konkurencji. Wniosek o ujawnienie dowodów nie powinien zatem zostać uznany za proporcjonalny, jeśli dotyczy on ogólnego ujawnienia dokumentów znajdujących się w aktach organu ds. konkurencji dotyczących danej sprawy lub dokumentów przedłożonych przez stronę w kontekście danej sprawy. Tak ogólnie sformułowane wnioski nie byłyby również zgodne z obowiązkiem strony składającej wniosek dotyczącym określenia tak dokładnych i wąskich kategorii dowodów, jak to możliwe.
- (16) Jeżeli sąd występuje z wnioskiem do właściwego sądu innego państwa członkowskiego o przeprowadzenie dowodu lub z wnioskiem o przeprowadzenie dowodu bezpośrednio w innym państwie członkowskim, zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych⁵⁴.
- (17) Dotyczące sprawy materiały dowodowe zawierające tajemnice handlowe lub inne informacje poufne powinny być zasadniczo dostępne w sprawach o odszkodowanie, jednak takie informacje poufne wymagają odpowiedniej ochrony. Sądy krajowe powinny mieć zatem do dyspozycji szereg środków umożliwiających ochronę takich informacji poufnych przed ujawnieniem w toku postępowania. Mogą one obejmować możliwość przeprowadzania niejawnych przesłuchań, ograniczanie kręgu osób mających wgląd do dowodów oraz zlecanie biegłym streszczania informacji i przedstawiania ich w formie zbiorczej lub innej formie nieobjętej klauzulą poufności. Środki służące ochronie tajemnic handlowych i innych poufnych informacji nie powinny w praktyce utrudniać korzystania z prawa do odszkodowania.
- (18) Skuteczność i spójność stosowania art. 101 i 102 Traktatu przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji wymagają wspólnego podejścia w całej Unii do kwestii współzależności między przepisami w sprawie ujawniania dowodów i sposobem egzekwowania postanowień tych artykułów przez organ ds. konkurencji. Ujawnianie dowodów nie powinno nadmiernie szkodzić skuteczności egzekwowania prawa konkurencji przez organ ds. konkurencji. Ograniczenia w ujawnianiu dowodów nie powinny powstrzymywać organów ds. konkurencji przed ogłaszaniem swoich decyzji zgodnie z obowiązującymi krajowymi lub unijnymi przepisami.
- (19) Programy łagodzenia kar i postępowania ugodowe stanowią ważne narzędzia służące publicznoprawnemu egzekwowaniu unijnego prawa konkurencji, jako że przyczyniają się do wykrywania, skutecznego ścigania i karania za najpoważniejsze naruszenia prawa konkurencji. Jeśli ujawnienie dokumentów przedstawionych wyłącznie w tym kontekście mogłoby wystawić przedsiębiorstwa na większe ryzyko z tytułu odpowiedzialności cywilnej na mniej korzystnych warunkach niż współsprawców naruszenia, którzy nie współpracują z organami ds. konkurencji, mogłoby to zniechęcić przedsiębiorstwa do współpracy. Aby zapewnić gotowość przedsiębiorców do przedstawiania organom ds. konkurencji dobrowolnych oświadczeń zawierających przyznanie się do udziału w naruszeniu unijnych lub krajowych reguł konkurencji,

⁵⁴

Dz.U. L 174 z 27.6.2001, s. 1.

składanych w ramach programu łagodzenia kar lub procedury ugodowej, oświadczenia takie powinny być wyłączone z zakresu stosowania przepisów dotyczących ujawniania dowodów.

- (20) Wyjątek od zasady zezwalającej na ujawnianie dowodów powinien mieć również zastosowanie w przypadku każdego środka nakazującego ujawnienie, który stanowiłby nadmierną ingerencję w dochodzenie prowadzone przez organ ds. konkurencji w sprawie naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji. Informacje przygotowane przez organ ds. konkurencji w toku postępowania dotyczącego egzekwowania krajowego lub unijnego prawa konkurencji (jak np. pisemne zgłoszenie zastrzeżeń) lub przez stronę takiego postępowania (jak np. odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji wystosowane przez organ ds. konkurencji) powinny być zatem ujawniane w powództwach o odszkodowanie jedynie po stwierdzeniu przez organ ds. konkurencji naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji lub zakończeniu przez niego postępowania.
- (21) Oprócz dowodów, o których mowa w motywie 19 i 20, w kontekście powództw o odszkodowanie sądy krajowe powinny mieć możliwość nakazać ujawnienie dowodów, które są dostępne niezależnie od postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji („wcześniej dostępne informacje”).
- (22) Każda osoba fizyczna lub prawna, która wchodzi w posiadanie dowodów w wyniku uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji, wykonując swoje prawo do obrony w związku z dochodzeniem prowadzonym przez organ ds. konkurencji, może wykorzystać te dowody do celów powództwa o odszkodowanie, którego jest stroną. Takie wykorzystanie dowodów powinno być również dostępne dla osoby fizycznej lub prawnej, która wstąpiła w prawa i obowiązki wspomnianej osoby, w tym poprzez nabycie roszczenia. W przypadku gdy dowody zostały pozyskane przez osobę prawną wchodzącą w skład grupy stanowiącej jedno przedsiębiorstwo do celów stosowania art. 101 i 102 Traktatu, takie wykorzystanie dowodów jest również dostępne dla innych podmiotów prawnych należących do tego samego przedsiębiorstwa.
- (23) Jednak wykorzystanie dowodów, o których mowa w poprzednim motywie, nie może nadmiernie szkodzić skuteczności egzekwowania prawa konkurencji przez organ ds. konkurencji. Ograniczenia w ujawnianiu dowodów, o których mowa w motywach 19 i 20, powinny mieć zatem zastosowanie również do wykorzystywania dowodów zdobytych wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji. Dowody pozyskane od organu ds. konkurencji w kontekście wykonywania prawa do obrony nie powinny stać się przedmiotem wymiany handlowej. Możliwość wykorzystania dowodów zdobytych wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji należy zatem ograniczyć do osoby fizycznej lub prawnej, która wykonywała swoje prawo do obrony, oraz do jej następców prawnych, jak wspomniano w poprzednim motywie. Ograniczenie to nie uniemożliwia jednak sądowi krajowemu nakazania ujawnienia takich dowodów na warunkach zawartych w niniejszej dyrektywie.
- (24) Wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie lub wszczęcie dochodzenia przez organ ds. konkurencji może spowodować ryzyko zniszczenia lub ukrycia przez zainteresowane przedsiębiorstwa dowodów, które byłyby użyteczne dla wykazania

słuszności roszczenia odszkodowawczego wniesionego przez poszkodowanego. Aby zapobiec niszczeniu dowodów dotyczących sprawy oraz zapewnić wypełnienie sądowych nakazów ich ujawnienia, sądy powinny posiadać prawo nakładania wystarczająco odstrasżających sankcji. Jeśli chodzi o strony postępowania, szczególnie skuteczne i pomocne w ograniczeniu przewlekłości postępowania odszkodowawczego może być ryzyko przyjęcia za udowodnione twierdzeń strony przeciwnej. Możliwość nałożenia sankcji powinna również istnieć w przypadku niedopełnienia obowiązku ochrony informacji poufnych oraz niewłaściwego wykorzystania informacji otrzymanych w wyniku ujawnienia dowodów. Powinny one także obowiązywać w przypadku niewłaściwego wykorzystania informacji zdobytych w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji w kontekście wykonywania prawa do obrony w odniesieniu do dochodzenia prowadzonego przez ten organ.

- (25) Art. 16 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 stanowi, że sądy krajowe orzekające w sprawie porozumień, decyzji lub praktyk na mocy art. 101 lub 102 Traktatu, które są już przedmiotem decyzji Komisji, nie mogą wydawać decyzji sprzecznych z decyzją wydaną przez Komisję. Aby zwiększyć pewność prawa, uniknąć niekonsekwencji w stosowaniu tych postanowień Traktatu, zwiększyć efektywność i skuteczność proceduralną powództw o odszkodowanie oraz wspierać funkcjonowanie rynku wewnętrznego na rzecz przedsiębiorstw i konsumentów, w ramach powództw o odszkodowanie dotyczących tego samego naruszenia nie powinno być również możliwe kwestionowanie ostatecznych rozstrzygnięć krajowego organu ds. konkurencji lub sądu kontrolnego stwierdzających naruszenie art. 101 lub 102 Traktatu, bez względu na to, czy z powództwem wystąpiono w tym samym państwie członkowskim, w którym siedzibę ma dany organ ds. konkurencji lub sąd kontrolny. To samo powinno mieć zastosowanie do rozstrzygnięcia, w którym stwierdzono, że przepisy krajowego prawa konkurencji zostały naruszone w sprawach, w których krajowe i unijne prawo konkurencji jest stosowane w tej samej sprawie i równolegle. Ten skutek rozstrzygnięć krajowych organów konkurencji i sądów kontrolnych stwierdzających naruszenie reguł konkurencji powinien mieć zastosowanie do części normatywnej rozstrzygnięcia i uzasadniających ją motywów. Pozostaje to bez uszczerbku dla praw i obowiązków sądów krajowych wynikających z art. 267 Traktatu.
- (26) Przepisy krajowe regulujące początek, długość, wstrzymanie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia nie powinny nadmiernie utrudniać występowania z powództwem o odszkodowanie. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do powództw opartych na stwierdzeniu naruszenia przez organ ds. konkurencji lub sąd kontrolny. W tym celu po przeprowadzeniu przez organ ds. konkurencji postępowania poszkodowani powinni nadal móc wnieść roszczenie odszkodowawcze, w celu egzekwowania krajowego i unijnego prawa konkurencji.
- (27) W przypadku gdy naruszenia reguł konkurencji dopuści się wspólnie kilka przedsiębiorstw, jak ma to miejsce w przypadku kartelu, takie podmioty wspólnie popełniające naruszenie powinny solidarnie odpowiadać za całą szkodę powstałą w wyniku naruszenia. W stosunkach między podmiotami wspólnie popełniającymi naruszenie powinna istnieć możliwość, aby jedno z tych przedsiębiorstw, które zapłaciło więcej niż przypadająca na nie część odszkodowania, otrzymało zwrot tej nadwyżki. Ustalanie tego udziału stanowiącego przejaw względnej odpowiedzialności danego przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie oraz odpowiednich kryteriów,

takich jak wielkość obrotów, udział w rynku lub rola odgrywana w kartelu pozostaje w gestii obowiązującego prawa krajowego, z zachowaniem zasad skuteczności i równoważności.

- (28) Przedsiębiorstwa, które współpracują z organami ds. konkurencji w ramach programu łagodzenia kar, odgrywają kluczową rolę w wykrywaniu naruszeń popełnianych przez tajne kartele oraz w ich eliminowaniu, zmniejszając w ten sposób zakres szkody, jaka zostałaby spowodowana, gdyby naruszenie trwało. Należy zatem zadbać o to, aby przedsiębiorstwa, którym organ ds. konkurencji darował karę w ramach programu łagodzenia kar, nie były nadmiernie narażone na roszczenia odszkodowawcze, mając na uwadze, że decyzja organu ds. konkurencji stwierdzająca naruszenie może stać się ostateczna dla podmiotu zwolnionego z kary finansowej wcześniej niż dla innych przedsiębiorstw, którym nie darowano kary. Podmiot zwolniony z kary finansowej powinien być zatem zasadniczo zwolniony z solidarnej odpowiedzialności za całą szkodę, a przypadająca na niego część odszkodowania nie powinna przekraczać wartości szkody wyrządzonej jego bezpośrednim i pośrednim nabywcom lub, w przypadku kartelu dotyczącego zakupów – jego bezpośrednim i pośrednim dostawcom. W zakresie, w jakim kartel wyrządził szkodę podmiotom niebędącym klientami lub dostawcami przedsiębiorstw popełniających naruszenie, część odszkodowania wypłacona przez podmiot zwolniony z kary finansowej nie powinna przekraczać jego względnej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez kartel. Udział ten należy określić zgodnie z tymi samymi zasadami, jakie stosuje się do określenia wysokości części szkody przypadającej na poszczególne przedsiębiorstwa popełniające naruszenie (motyw 27 powyżej). Podmiot zwolniony z kary finansowej powinien w pełni odpowiadać wobec poszkodowanych niebędących jego bezpośrednimi lub pośrednimi nabywcami lub dostawcami jedynie wówczas, gdy nie są oni w stanie uzyskać pełnego odszkodowania od innych przedsiębiorstw popełniających naruszenie.
- (29) Konsumenci i przedsiębiorcy, którzy ponieśli szkodę wynikłą z naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji, mają prawo do odszkodowania za faktyczną szkodę i utratę korzyści. Faktyczna szkoda może wynikać z różnicy między ceną faktycznie zapłaconą a ceną, która obowiązywałaby, gdyby nie doszło do naruszenia. Jeżeli poszkodowany doprowadził do zmniejszenia faktycznej szkody poprzez jej całkowite lub częściowe przerzucenie na swoich własnych nabywców, przerzucona szkoda nie stanowi już szkody, z tytułu której podmiotowi, który dokonał takiego przerzucenia, przysługuje odszkodowanie. Zasadniczo należy zatem umożliwić przedsiębiorstwu popełniającemu naruszenie podniesienie przeciwko roszczeniu o odszkodowanie zarzutu przerzucenia faktycznych obciążeń. Należy zapewnić, aby przedsiębiorstwo popełniające naruszenie, jeśli podnosi zarzut przerzucania obciążeń, musiało dowieść istnienia i zakresu przerzucenia nadmiernego obciążenia.
- (30) Jednak w sytuacji, gdy nadmierne obciążenie przerzucono na osoby, które ze względów prawnych nie są w stanie dochodzić roszczeń odszkodowawczych, przedsiębiorstwo popełniające naruszenie nie powinno mieć możliwości podniesienia zarzutu przerzucenia obciążeń, ponieważ zwolniłoby to je z odpowiedzialności za spowodowaną przez nie szkodę. Jeśli w danym przypadku podnoszony jest zarzut przerzucania obciążeń, sąd rozpatrujący daną sprawę powinien zatem ocenić, czy osoby, na które rzekomo przerzucono nadmierne obciążenie, są w stanie, pod względem prawnym, dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych. Mimo że nabywcy pośredni mają prawo dochodzić odszkodowania, krajowe zasady dotyczące

związku przyczynowego (w tym zasady dotyczące przewidywalności i adekwatności związku przyczynowego), stosowane zgodnie z regułami prawa Unii, mogą oznaczać, że niektóre osoby (np. na takim poziomie łańcucha dostaw, który jest oddalony od naruszenia) mogą nie być w stanie, pod względem prawnym, dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych w danej sprawie. Sąd przystąpi do oceny zarzutu przerzucenia obciążeń dopiero po tym, jak stwierdzi, że osoby, na które rzekomo przerzucono nadmierne obciążenie, są w stanie, pod względem prawnym, dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych.

- (31) Konsumenci lub przedsiębiorcy, na których przerzucono faktyczne obciążenia, ponoszą szkodę wynikającą z naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji. Przedsiębiorstwo popełniające naruszenie powinno ją naprawić, jednak konsumentom lub przedsiębiorcom, którzy bezpośrednio niczego nie nabyli od przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie, może być szczególnie trudno udowodnić zakres takiej szkody. Należy zatem zapewnić, aby – w przypadkach gdy istnienie roszczenia odszkodowawczego lub jego wysokość zależy od tego, czy lub do jakiego stopnia nadmierne obciążenie, którym obarczono bezpośredniego nabywcę podmiotu popełniającego naruszenie, zostało przerzucone na pośredniego nabywcę – przyjmować, że pośredni nabywca udowodnił fakt przerzucenia na niego nadmiernego obciążenia, którym obarczono bezpośredniego nabywcę, jeśli był w stanie przedstawić dowody *prima facie*, że takie pełne przerzucenie miało miejsce. Należy również określić, na jakich warunkach przyjmuje się, że pośredni nabywca przedstawił takie dowody *prima facie*. Jeśli chodzi o ustalanie wysokości przerzuczonego obciążenia, sąd krajowy powinien być uprawniony do oszacowania, jaką część obciążenia przerzucono na poziom pośrednich nabywców w rozpatrywanej przez niego sprawie. Podmiotowi popełniającemu naruszenie należy umożliwić przedstawienie dowodów wykazujących, że faktyczne obciążenie nie zostało przerzucone, lub nie zostało przerzucone w całości.
- (32) Naruszenia prawa konkurencji często dotyczą warunków i cen sprzedaży towarów i świadczenia usług oraz prowadzą do nadmiernych obciążeń i innych szkód wyrządzanych klientom przedsiębiorstw popełniających naruszenie. Naruszenie może również dotyczyć dostaw realizowanych na rzecz przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie (np. w przypadku kartelu dotyczącego zakupów). Przepisy niniejszej dyrektywy, a w szczególności zasady dotyczące przerzucania obciążeń, powinny stosować się odpowiednio.
- (33) Występować z powództwem o odszkodowanie mogą zarówno poszkodowani, którzy nabyli produkty lub usługi od przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie, jak i nabywcy znajdujący się dalej w łańcuchu dostaw. Aby zapewnić spójność orzeczeń wydawanych w sprawach pozostających ze sobą w związku i w ten sposób zapobiec sytuacji, w której szkoda wynikła z naruszenia krajowego lub unijnego prawa konkurencji nie zostanie w pełni wyrównana lub w której przedsiębiorstwo popełniające naruszenie zobowiązane jest do wypłaty odszkodowania za szkodę, której faktycznie nie poniesiono, sądy krajowe powinny, w zakresie w jakim umożliwiają im to przepisy krajowe i unijne, należycie uwzględniać wszelkie sprawy pozostające ze sobą w związku i wydawane w nich orzeczenia, szczególnie w przypadku uznania faktu przerzucenia obciążeń za dowiedziony. Pozostaje to bez uszczerbku dla podstawowych praw do obrony oraz do skutecznego środka odwoławczego i rzetelnego procesu osób niebędących stronami postępowania. Jeżeli takie sprawy są zawisłe przed sądami różnych państw członkowskich, można je uznać

za pozostające ze sobą w związku w rozumieniu art. 30 rozporządzenia nr 1215/2012. Na mocy tego przepisu każdy sąd krajowy inny niż ten, do którego pierwotnie wpłynęło roszczenie, może zawiesić postępowanie lub, w pewnych okolicznościach, stwierdzić brak swej jurysdykcji.

- (34) Poszkodowany, który udowodnił poniesienie szkody na skutek naruszenia prawa konkurencji, w celu otrzymania odszkodowania musi jeszcze dowieść zakresu poniesionej szkody. Ustalanie wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji zależy w bardzo dużym stopniu od ustaleń faktycznych i może wymagać zastosowania złożonych modeli ekonomicznych. Jest to często bardzo kosztowne i utrudnia poszkodowanym uzyskanie koniecznych danych na uzasadnienie ich roszczeń. Ustalanie wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji może stanowić poważną barierę uniemożliwiającą poszkodowanym otrzymanie odszkodowania za poniesioną szkodę.
- (35) Aby rozwiązać kwestię asymetrii w dostępie do informacji i niektóre problemy związane z ustalaniem wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji oraz aby zapewnić skuteczność roszczeń odszkodowawczych, należy założyć, że w przypadku naruszenia popełnionego przez kartel doszło do powstania szkody, w szczególności na skutek wpływu na ceny. W zależności od okoliczności faktycznych sprawy oznacza to, że kartel doprowadził do podwyższenia cen lub uniemożliwił ich obniżenie, które nastąpiłoby, gdyby naruszenie nie miało miejsca. Przedsiębiorstwo popełniające naruszenie powinno móc wzruszyć to domniemanie. Takie wzruszalne domniemanie należy ograniczyć do karteli z uwagi na ich tajny charakter, który zwiększa wspomnianą asymetrię w dostępie do informacji i utrudnia poszkodowanemu uzyskanie dowodów koniecznych do dowiedzenia szkody.
- (36) W przypadku braku zasad unijnych dotyczących ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji to do krajowego systemu prawnego każdego państwa członkowskiego i sądu krajowego należy określenie wymagań, jakie musi spełnić poszkodowany, dowodząc wysokości doznanej szkody, dokładności, z jaką musi on dowieść tej wysokości, metod, z jakich można skorzystać, ustalając tę wysokość oraz konsekwencji niespełnienia ustalonych wymagań. Takie krajowe przepisy nie powinny być jednak mniej korzystne niż przepisy regulujące powództwa o odszkodowanie w podobnych sprawach krajowych (zasada równoważności), ani nie powinny w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonania unijnego prawa do odszkodowania (zasada skuteczności). Należy w tym względzie mieć na uwadze wszelką asymetrię między stronami w dostępie do informacji oraz fakt, że ustalanie wysokości szkody wymaga oceny, jak zachowałby się dany rynek, gdyby naruszenie nie miało miejsca. Taka ocena oznacza dokonanie porównania z sytuacją, która z definicji jest hipotetyczna, i w związku z tym nigdy nie może być przeprowadzona z całkowitą dokładnością. Oszacowanie wysokości szkody z tytułu naruszenia prawa konkurencji należy zatem powierzyć sądom krajowym.
- (37) Poszkodowanych i podmioty popełniające naruszenie należy zachęcać do ustalania odszkodowania za szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji z wykorzystaniem mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów, takich jak ugody pozasądowe, arbitraż i mediacja. W miarę możliwości takie polubowne rozstrzyganie sporów powinno obejmować jak największą liczbę poszkodowanych i przedsiębiorstw popełniających naruszenie. Przepisy niniejszej dyrektywy dotyczące polubownego

rozstrzygania sporów mają zatem na celu ułatwienie korzystania z takich mechanizmów i zwiększenie ich skuteczności.

- (38) Terminy przedawnienia roszczeń o odszkodowanie mogą nie dać poszkodowanym i przedsiębiorstwom popełniającym naruszenie odpowiednio dużo czasu na dojście do porozumienia w sprawie odszkodowania. Aby obu stronom dać faktyczną możliwość zaangażowania się w polubowne rozstrzygnięcie sporu przed wniesieniem powództwa do sądu krajowego, terminy przedawnienia muszą zostać zawieszane na czas trwania procedury polubownego rozstrzygania sporu.
- (39) Jeżeli strony wejdą na drogę polubownego rozstrzygania sporu już po wystąpieniu z powództwem przed sądem krajowym w sprawie tego samego roszczenia, sąd ten może zawiesić postępowanie na czas trwania procedury polubownego rozstrzygania sporu. Rozważając zawieszenie postępowania, sąd krajowy powinien kierować się zasadą szybkości postępowania.
- (40) Aby ugody stały się atrakcyjną opcją, podmiot dopuszczający się naruszenia, który wypłaca odszkodowanie w wyniku polubownego rozstrzygnięcia sporu, nie powinien znaleźć się w gorszej sytuacji niż ta, w której znalazłby się bez ugody w porównaniu z podmiotami, które wraz z nim dopuściły się naruszenia. Taka sytuacja może zajść w przypadku gdy sprawca naruszenia, który zawarł ugodę, nadal był w pełni solidarnie odpowiedzialny za szkodę wynikłą z naruszenia. Dlatego też sprawca naruszenia, który zawarł ugodę, zasadniczo nie powinien być zobowiązany do zwrotu przypadającej nań części odszkodowania na rzecz współsprawców naruszenia, którzy nie zawarli ugody, w przypadku gdy wypłacili oni odszkodowanie na rzecz poszkodowanego, z którym pierwszy sprawca naruszenia uprzednio zawarł ugodę. Ścisłe związany z zasadą przewidującą zwolnienie z obowiązku zapłaty części odszkodowania przypadającej na dany podmiot jest fakt, że roszczenie poszkodowanego pomniejsza się o udział, jaki miał w szkodzie sprawca naruszenia, który zawarł ugodę. Udział ten należy określić zgodnie z tymi samymi zasadami, jakie stosuje się do określenia wysokości części szkody przypadającej na poszczególne przedsiębiorstwa popełniające naruszenie (motyw 27 powyżej). Bez takiego pomniejszenia ugoda miałaby niekorzystny wpływ na sprawców naruszenia, którzy jej nie zawarli. Współsprawca naruszenia, który zawarł ugodę, będzie w dalszym ciągu zobowiązany do zapłaty odszkodowania, jeśli jest to jedyny sposób, aby poszkodowany otrzymał pełne odszkodowanie.
- (41) W przypadku gdy od współsprawców naruszenia, którzy zawarli ugodę, dochodzi się zapłaty przypadającej na nich części odszkodowania, które jest następnie wypłacane przez współsprawców naruszenia, którzy nie zawarli ugody, sąd krajowy powinien uwzględnić odszkodowanie, które już wypłacono w drodze ugody, pamiętając, że udział wszystkich współsprawców naruszenia w materialnym, czasowym i geograficznym zakresie naruszenia niekoniecznie jest jednakowy.
- (42) Niniejsza dyrektywa uwzględnia prawa podstawowe i przestrzega zasad ustanowionych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (43) Znaczne zróżnicowanie kierunku ogólnej polityki i norm prawnych w zakresie unijnego prawa do odszkodowania w powództwach o wyrównanie szkód wynikłych z naruszenia unijnych reguł konkurencji, jakie przyjęły poszczególne państwa członkowskie, nie pozwoliłoby zapewnić pełnej skuteczności postanowień art. 101 i

102 Traktatu ani właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego na rzecz przedsiębiorstw i konsumentów; celów tych nie mogą w wystarczającym stopniu osiągnąć państwa członkowskie, natomiast z uwagi na wymaganą skuteczność i konsekwencję stosowania art. 101 i 102 Traktatu możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Parlament Europejski i Rada przyjmują zatem niniejszą dyrektywę zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wyżej opisanych celów,

- (44) Zgodnie ze wspólną deklaracją polityczną państw członkowskich i Komisji z dnia 28 września 2011 r. dotyczącą dokumentów wyjaśniających⁵⁵ państwa członkowskie zobowiązały się do złożenia, w uzasadnionych przypadkach, wraz z powiadomieniem o środkach transpozycji, jednego lub więcej dokumentów wyjaśniających związki między elementami dyrektywy a odpowiadającymi im częściami krajowych instrumentów transpozycyjnych. W odniesieniu do niniejszej dyrektywy ustawodawca uznaje, że przekazanie takich dokumentów jest uzasadnione.

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

ROZDZIAŁ I

ZAKRES I DEFINICJE

Artykuł 1

Zakres dyrektywy

1. Niniejsza dyrektywa ustanawia pewne zasady konieczne do zapewnienia, aby każdy poszkodowany w wyniku naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu lub krajowego prawa ochrony konkurencji mógł skutecznie dochodzić swoich praw do pełnego odszkodowania za poniesioną szkodę. Ustanawia ona również reguły mające na celu wspieranie niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym oraz usuwanie przeszkód stojących na drodze do jego właściwego działania, zapewniając jednakową ochronę w całej Unii każdemu, kto poniósł taką szkodę.
2. Niniejsza dyrektywa ustanawia również zasady regulujące koordynację egzekwowania reguł konkurencji przez organy ds. konkurencji oraz egzekwowania tych reguł podczas dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądami krajowymi.

⁵⁵ Dz.U. C 369 z 17.12.2011, s. 14.

Artykuł 2

Prawo do pełnego odszkodowania

1. Każdy, kto poniósł szkodę wynikającą z naruszenia krajowego lub unijnego prawa ochrony konkurencji, może ubiegać się o pełne odszkodowanie za tę szkodę.
2. Otrzymanie pełnego odszkodowania służy przywróceniu stanu, w jakim znajdowałby się każdy poszkodowany, gdyby nie doszło do naruszenia. Odszkodowanie takie obejmuje zatem odszkodowanie z tytułu faktycznej szkody, utraconych korzyści oraz zapłatę odsetek za okres od zaistnienia szkody do faktycznej wypłaty odszkodowania z tytułu poniesionej szkody.
3. Państwa członkowskie zapewniają poszkodowanym możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Artykuł 3

Zasada skuteczności i równoważności

Państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkie krajowe przepisy dotyczące dochodzenia roszczeń odszkodowawczych były ustanawiane i stosowane w sposób zapewniający poszkodowanym możliwość skutecznego wykonania unijnego prawa do pełnego odszkodowania za szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji. Wszelkie krajowe przepisy dotyczące dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wynikłe z naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu nie mogą być mniej korzystne dla poszkodowanych niż przepisy regulujące podobne roszczenia na gruncie prawa krajowego.

Artykuł 4

Definicje

Na potrzeby niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

1. „naruszenie prawa konkurencji” oznacza naruszenie postanowień art. 101 lub 102 Traktatu lub krajowego prawa konkurencji w rozumieniu ust. 2;
2. „krajowe prawo konkurencji” oznacza przepisy prawa krajowego, których cele są zasadniczo identyczne z celami art. 101 i 102 Traktatu, i które stosuje się do tych samych spraw i równolegle do prawa konkurencji Unii zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003;
3. „powództwo o odszkodowanie” oznacza powództwo wniesione zgodnie z prawem krajowym, w ramach którego poszkodowany ubiega się o odszkodowanie przed sądem krajowym; może ono również obejmować powództwo wniesione przez osobę działającą w imieniu poszkodowanego lub większej ich liczby, w ramach którego dochodzi ona odszkodowania przed sądem krajowym, jeśli prawo krajowe dopuszcza taką możliwość;

4. „roszczenie odszkodowawcze” oznacza roszczenie o odszkodowanie z tytułu szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji;
5. „poszkodowany” oznacza każdego, komu przysługuje roszczenie o odszkodowanie;
6. „krajowy organ ds. konkurencji” oznacza organ wyznaczony przez państwo członkowskie zgodnie z art. 35 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 jako odpowiedzialny za stosowanie art. 101 i 102 Traktatu;
7. „organ ds. konkurencji” oznacza Komisję lub krajowy organ ds. konkurencji;
8. „sąd krajowy” lub „sąd” oznacza każdy sąd lub organ sądowy w państwie członkowskim w rozumieniu art. 267 Traktatu;
9. „sąd kontrolny” oznacza sąd krajowy uprawniony do rewizji rozstrzygnięć krajowego organu ds. konkurencji, w którym to kontekście może on również mieć uprawnienie do stwierdzenia naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu;
10. „rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie” oznacza rozstrzygnięcie organu ds. konkurencji lub sądu kontrolnego, w którym stwierdza się naruszenie prawa konkurencji;
11. „ostateczne” rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie oznacza rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie wydane przez organ ds. konkurencji lub sąd kontrolny, od którego nie przysługuje dalsze odwołanie;
12. „kartel” oznacza porozumienie lub praktyki uzgodnione co najmniej dwóch konkurentów, mające na celu koordynację ich zachowań konkurencyjnych na rynku lub wpłynięcie na istotne czynniki konkurencji poprzez praktyki takie jak: ustalanie lub koordynacja cen nabycia lub sprzedaży bądź innych warunków transakcji, podział poziomu produkcji lub sprzedaży, podział rynków i klientów (w tym zмова przetargowa), ograniczenia związane z przywozem lub wywozem lub działania antykonkurencyjne skierowane przeciwko innym konkurentom;
13. „program łagodzenia kar” oznacza program, w ramach którego uczestnik tajnego kartelu, niezależnie od innych przedsiębiorstw biorących w nim udział, współpracuje podczas dochodzenia prowadzonego przez organ ds. konkurencji, dobrowolnie przedstawiając posiadane przez siebie informacje na temat kartelu i swojej w nim roli, w zamian za co daruje mu się lub obniża grzywnę nakładaną na kartel;
14. „oświadczenie przedsiębiorcy w ramach programu łagodzenia kar” oznacza ustne lub pisemne dobrowolne oświadczenie złożone przez przedsiębiorcę lub w jego imieniu przed organem konkurencji, opisujące posiadaną przez przedsiębiorcę wiedzę na temat tajnego kartelu i jego w nim rolę, sporządzone specjalnie w celu przedłożenia temu organowi i uzyskania zwolnienia z grzywny lub jej zmniejszenia w ramach programu łagodzenia kar w zakresie stosowania art. 101 Traktatu lub odpowiadających mu przepisów prawa krajowego. Nie dotyczy to dokumentów lub informacji, które są dostępne niezależnie od postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji („wcześniej dostępne informacje”);
15. „propozycja ugodowa” oznacza dobrowolne oświadczenie złożone przez przedsiębiorcę lub w jego imieniu przed organem ds. konkurencji, zawierające

przyznanie się przedsiębiorcy do udziału w naruszeniu art. 101 Traktatu lub odpowiadających mu przepisów prawa krajowego i zakres jego odpowiedzialności, sporządzone specjalnie jako formalny wniosek skierowany do organu ds. konkurencji o zastosowanie procedury przyspieszonej;

16. „nadmierne obciążenie” oznacza każdą dodatnią różnicę między ceną faktycznie zapłaconą a ceną, która obowiązywałaby, gdyby nie doszło do naruszenia prawa konkurencji;
17. „ugoda” oznacza porozumienie, na mocy którego w wyniku polubownego rozstrzygnięcia sporu następuje zapłata odszkodowania.

ROZDZIAŁ II

UJAWNIANIE DOWODÓW

Artykuł 5

Ujawnianie dowodów

1. Jeżeli powód przedstawił fakty i środki dowodowe, których znajomości można od niego zasadnie oczekiwać, uprawdopodobniające podejrzenie, że powód lub osoby przez niego reprezentowane ponieśli szkodę wskutek naruszenia przez pozwanego prawa konkurencji, państwa członkowskie zapewniają sądom krajowym możliwość nakazania pozwanemu lub osobom trzecim ujawnienia dowodów, bez względu na to, czy dowody te znajdują się również w aktach organu ds. konkurencji, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym rozdziale. Państwa członkowskie zapewniają sądom krajowym również możliwość nakazania ujawnienia dowodów przez powoda lub osoby trzecie na wniosek pozwanego.

Niniejszy przepis pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków sądów krajowych wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 1206/2001.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy krajowe nakazały ujawnienie dowodów, o których mowa w ust. 1, jeżeli strona występująca z wnioskiem o ujawnienie:
 - a) wykazała, że dowody, którymi dysponuje druga strona lub osoby trzecie, są istotne dla udowodnienia zasadności jej roszczenia lub potwierdzenia linii obrony; oraz
 - b) określiła poszczególne dowody lub kategorie dowodów na tyle wąsko i dokładnie, na ile było to możliwe w oparciu o fakty, których znajomości można było od niej zasadnie oczekiwać.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy krajowe ograniczały ujawnianie dowodów do przypadków, w których jest ono proporcjonalne. W kontekście ustalania, czy ujawnienie dowodów, o które wnioskuje strona, jest proporcjonalne,

sądy krajowe kierują się słusznymi interesami wszystkich zainteresowanych stron i osób trzecich. W szczególności uwzględniają one:

- a) prawdopodobieństwo wystąpienia domniemanego naruszenia prawa konkurencji;
 - b) zakres i koszt ujawnienia dowodów, szczególnie dla zainteresowanych osób trzecich;
 - c) to, czy ujawniane materiały dowodowe zawierają informacje poufne, szczególnie dotyczące osób trzecich, oraz sposób ochrony takich poufnych informacji; oraz
 - d) w przypadkach, gdy dochodzenie w sprawie naruszenia prowadzi organ ds. konkurencji – to, czy wniosek sformułowano konkretnie ze wskazaniem charakteru, przedmiotu lub treści takich dokumentów, a nie w sposób ogólny w odniesieniu do dokumentów przedłożonych organowi ds. konkurencji lub znajdujących się w aktach będących w posiadaniu organu ds. konkurencji.
4. Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy krajowe miały do dyspozycji skuteczne środki umożliwiające jak najpełniejszą ochronę informacji poufnych przed nieprawidłowym wykorzystaniem, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępności dowodów zawierających takie informacje w sprawach o odszkodowanie.
5. Państwa członkowskie przyjmują konieczne środki w celu zapewnienia pełnej skuteczności przywilejów prawnych i innych praw wyłączających obowiązek ujawniania dowodów.
6. Państwa członkowskie zapewniają, aby – w zakresie, w jakim sądy krajowe mają prawo nakazać ujawnienie informacji bez konieczności wysłuchania osoby, której nakazuje się ich ujawnienie – karę za niezastosowanie się do takiego nakazu można było nałożyć dopiero po wysłuchaniu adresata nakazu przez sąd.
7. Materiały dowodowe obejmują wszelkie rodzaje środków dowodowych dopuszczalnych przed sądem krajowym rozpatrującym daną sprawę, w szczególności dokumenty i wszelkie inne przedmioty zawierające informacje, bez względu na rodzaj nośnika, na jakim są one przechowywane.
8. Bez uszczerbku dla obowiązku, o którym mowa w ust. 4, oraz ograniczeń o których mowa w art. 6, niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody dla utrzymania w mocy lub wprowadzenia przez państwa członkowskie przepisów otwierających drogę do szerszego ujawniania dowodów.

Artykuł 6

Ograniczenia w zakresie ujawniania dowodów znajdujących się w aktach organu ds. konkurencji

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby do celów dochodzenia roszczeń odszkodowawczych sądy krajowe nie mogły w żadnym momencie nakazać stronie lub osobie trzeciej ujawnienia poniższych kategorii dowodów:
 - a) oświadczeń przedsiębiorców w ramach programu łagodzenia kar; oraz
 - b) propozycji ugodowych.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby w kontekście powództw odszkodowawczych sądy krajowe mogły nakazać ujawnienie następujących kategorii dowodów dopiero po zakończeniu postępowania przez organ ds. konkurencji lub podjęciu przez niego decyzji, o której mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1/2003 lub w rozdziale III rozporządzenia nr 1/2003:
 - a) informacji, które osoba fizyczna lub prawna przygotowała specjalnie w kontekście postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji;
 - b) informacji, które zostały zgromadzone przez organ ds. konkurencji w trakcie postępowania.
3. Ujawnienie dowodów znajdujących się w aktach organu ds. konkurencji nienależących do żadnej z kategorii wymienionych w ust. 1 lub 2 niniejszego artykułu można zarządzić w trakcie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w każdej chwili.

Artykuł 7

Ograniczenia w wykorzystywaniu dowodów zdobytych wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby dowody należące do jednej z kategorii wymienionych w art. 6 ust. 1, zdobyte przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji, w kontekście wykonywania jej prawa do obrony na mocy art. 27 rozporządzenia nr 1/2003 lub odpowiadających mu przepisów prawa krajowego, nie były dopuszczalne w powództwach o odszkodowanie.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby dowody należące do jednej z kategorii wymienionych w art. 6 ust. 2, zdobyte przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji, w kontekście wykonywania jej prawa do obrony na mocy art. 27 rozporządzenia nr 1/2003 lub odpowiadających mu przepisów prawa krajowego, były dopuszczalne w powództwach o odszkodowanie dopiero po zakończeniu postępowania przez organ ds. konkurencji lub podjęciu przez niego decyzji, o której

mowa w art. 5 rozporządzenia nr 1/2003 lub w rozdziale III rozporządzenia nr 1/2003.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby dowody zdobyte przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie w drodze uzyskania dostępu do akt znajdujących się w posiadaniu organu ds. konkurencji, w kontekście wykonywania jej prawa do obrony na mocy art. 27 rozporządzenia nr 1/2003 lub odpowiadających mu przepisów prawa krajowego, które nie są dopuszczalne na mocy ust. 1 lub 2 niniejszego artykułu, mogły być wykorzystane w powództwie o odszkodowanie wyłącznie przez tę osobę lub przez osobę fizyczną lub prawną, która wstąpiła w jej prawa, w tym osobę, która nabyła jej roszczenie.

Artykuł 8

Sankcje

1. Państwa członkowskie zapewniają sądom krajowym możliwość nałożenia sankcji na strony, osoby trzecie i ich przedstawicieli prawnych w przypadku:
 - a) niezastosowania się do sądowego nakazu ujawnienia dowodów lub odmowy zastosowania się do niego;
 - b) zniszczenia istotnych dla sprawy dowodów, pod warunkiem że w czasie niszczenia dowodów:
 - (i) strona niszcząca była stroną postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji w odniesieniu do zachowania leżącego u podstaw powództwa o odszkodowanie; lub
 - (ii) strona niszcząca wiedziała, lub też można zasadnie oczekiwać, że wiedziała o wytoczeniu powództwa przed sądem krajowym oraz o tym, że dowody były istotne dla wykazania zasadności roszczenia odszkodowawczego lub dla linii obrony; lub
 - (iii) strona niszcząca wiedziała, że dowody były istotne dla toczących się lub przyszłych powództw o odszkodowanie, wytoczonych przez nią samą lub przeciwko niej;
 - (a) niewypełnienia obowiązków nałożonych sądowym nakazem chroniącym informacje poufne lub odmowy ich wypełnienia; lub
 - (b) nadużycia praw dotyczących ujawniania dowodów przewidzianych w niniejszym rozdziale oraz niewłaściwego wykorzystania dowodów i informacji otrzymanych zgodnie z przepisami niniejszego rozdziału.
2. Państwa członkowskie zapewniają skuteczność, proporcjonalność i odstraszający charakter sankcji, jakie mogą nakładać sądy krajowe. Dostępne sądom krajowym sankcje dotyczące zachowania stron w sprawach o odszkodowanie obejmują możliwość przyjęcia za udowodnione twierdzeń strony przeciwnej, jak np. przyjęcie

za udowodnioną określonej istotnej kwestii lub oddalenie w całości lub części roszczenia i zarzutów, a także możliwość zarządzenia zwrotu kosztów postępowania.

ROZDZIAŁ III

SKUTEK ROZSTRZYGNIĘĆ KRAJOWYCH, TERMINY PRZEDAWNIEŃ, ODPOWIEDZIALNOŚĆ SOLIDARNA

Artykuł 9

Skutek rozstrzygnięć krajowych

Jeżeli sąd krajowy orzeka w ramach powództwa o odszkodowanie wynikające z porozumień, w sprawie decyzji lub praktyk objętych art. 101 lub 102 Traktatu, co do których krajowy organ ds. konkurencji lub sąd kontrolny wydały już ostateczne rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie, państwa członkowskie zapewniają, aby sąd ten nie mógł wydawać orzeczeń sprzecznych z takim stwierdzeniem naruszenia. Obowiązek ten pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków wynikających z art. 267 Traktatu.

Artykuł 10

Terminy przedawnienia

1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące terminów przedawnienia roszczeń odszkodowawczych zgodnie z niniejszym artykułem. Przepisy te regulują początek biegu terminu przedawnienia, długość terminu przedawnienia oraz okoliczności powodujące przerwanie lub wstrzymanie biegu tego terminu.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby bieg terminu przedawnienia rozpoczynał się z chwilą, gdy poszkodowany uzyska lub też można zasadnie oczekiwać, że uzyska wiedzę o:
 - (i) zachowaniu stanowiącym naruszenie;
 - (ii) uznaniu takiego zachowania za naruszenie unijnego lub krajowego prawa konkurencji;
 - (iii) tym, że naruszenie wyrządziło mu szkodę; oraz
 - (iv) tożsamości sprawcy naruszenia odpowiedzialnego za szkodę.
3. W przypadku naruszeń o charakterze ciągłym bądź ponawianych państwa członkowskie zapewniają, aby termin przedawnienia nie zaczął biec wcześniej niż w dniu, w którym takie naruszenie ustało.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby termin przedawnienia dotyczący wystąpienia z powództwem o odszkodowanie wynosił przynajmniej pięć lat.
5. Państwa członkowskie zapewniają, aby termin przedawnienia ulegał zawieszeniu w przypadku podjęcia przez organ ds. konkurencji działań związanych z dochodzeniem lub postępowaniem w odniesieniu do naruszenia, którego dotyczy powództwo o odszkodowanie. Zawieszenie terminu przedawnienia ustaje nie wcześniej niż jeden rok od chwili uprawomocnienia się decyzji lub innego zakończenia postępowania.

Artykuł 11

Odpowiedzialność solidarna

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby przedsiębiorstwa, które naruszyły prawo konkurencji w wyniku wspólnych działań, były solidarnie odpowiedzialne za szkodę powstałą w wyniku naruszenia: każde z przedsiębiorstw, które dopuściły się naruszenia, ma obowiązek w pełni naprawić szkodę, a poszkodowany, dopóki nie otrzyma pełnego odszkodowania, może żądać odszkodowania w pełnej wysokości od każdego z nich.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby przedsiębiorstwo, któremu organ ds. konkurencji darował karę w ramach programu łagodzenia kar, odpowiadało wobec poszkodowanych niebędących jego bezpośrednimi lub pośrednimi nabywcami lub dostawcami jedynie wówczas, gdy tacy poszkodowani wykażą, że nie są w stanie uzyskać pełnego odszkodowania od innych przedsiębiorstw, które brały udział w tym samym naruszeniu prawa konkurencji.
3. Państwa członkowskie zapewniają, aby przedsiębiorstwo popełniające naruszenie mogło odzyskać część zapłaconego odszkodowania od każdego innego przedsiębiorstwa popełniającego naruszenie, której wysokość określa się w oparciu o jego względną odpowiedzialność za szkodę spowodowaną przez naruszenie. Wysokość części odszkodowania przypadającej na przedsiębiorstwo, któremu organ ds. konkurencji darował karę w ramach programu łagodzenia kar, nie może przekraczać wartości szkody, jaką spowodowało ono swoim bezpośrednim lub pośrednim nabywcą lub dostawcą.
4. Państwa członkowskie zapewniają, aby – w zakresie, w jakim naruszenie wyrządziło szkodę poszkodowanym niebędącym bezpośrednimi lub pośrednimi nabywcami lub dostawcami przedsiębiorstw popełniających naruszenie – wysokość części odszkodowania przypadającej na podmiot zwolniony z kary finansowej była określana w oparciu o jego względną odpowiedzialność za tę szkodę.

ROZDZIAŁ IV

PRZERZUCANIE NADMIERNYCH OBCIĄŻEŃ

Artykuł 12

Zarzut przerzucania obciążeń

1. Państwa członkowskie zapewniają pozwanemu w sprawach o odszkodowanie możliwość podniesienia przeciwko roszczeniu odszkodowawczemu zarzutu przerzucenia przez powoda całości lub części nadmiernych obciążeń wynikłych ze szkody. Ciężar dowiedzenia faktu przerzucenia nadmiernych obciążeń spoczywa na pozwanym.
2. Jeśli nadmierne obciążenia zostały przerzucone na osoby znajdujące się na kolejnym poziomie łańcucha dostaw, które ze względów prawnych nie są w stanie dochodzić roszczeń odszkodowawczych, pozwany nie może podnieść zarzutu, o którym mowa w poprzednim ustępie.

Artykuł 13

Nabywcy pośredni

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach powództwa odszkodowawczego w przypadkach, gdy istnienie roszczenia odszkodowawczego lub jego wysokość zależy od tego, czy lub w jakim stopniu nadmierne obciążenie zostało przerzucone na powoda, ciężar udowodnienia istnienia i zakresu takiego przerzucenia spoczywał na powodzie.
2. W sytuacji, o której mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, uznaje się, że nabywca pośredni udowodnił przerzucenie na niego nadmiernego obciążenia, jeśli wykazał, że:
 - a) pozwany dopuścił się naruszenia prawa konkurencji;
 - b) skutkiem naruszenia było nadmierne obciążenie bezpośredniego nabywcy pozwanego; oraz
 - c) nabył on produkty lub usługi, które były przedmiotem naruszenia, bądź też takie, które były pochodnymi produktów lub usług będących przedmiotem naruszenia lub je zawierały.

Państwa członkowskie zapewniają, aby sąd był uprawniony do oszacowania, jaka część nadmiernego obciążenia została przerzucona.

Niniejszy ustęp pozostaje bez uszczerbku dla prawa sprawcy naruszenia do wykazania, że nadmierne obciążenia nie zostały przerzucone na nabywcę pośredniego w ogóle lub że przerzucono jedynie ich część.

Artykuł 14

Utrata korzyści i naruszenie na poziomie dostaw

1. Przepisy niniejszego rozdziału pozostają bez uszczerbku dla prawa poszkodowanego do dochodzenia odszkodowania za utratę korzyści.
2. Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie stosowanie przepisów niniejszego rozdziału w przypadku, gdy naruszenie przepisów prawa konkurencji dotyczy dostaw realizowanych na rzecz podmiotu popełniającego naruszenie.

Artykuł 15

Powództwa o odszkodowanie wytaczane przez powodów działających na różnych poziomach łańcucha dostaw

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy krajowe rozpatrujące powództwo o odszkodowanie, oceniając, czy spełniono warunki dotyczące ciężaru dowodu wynikające z zastosowania art. 13, należycie uwzględniały:
 - a) powództwa o odszkodowanie dotyczące tego samego naruszenia prawa konkurencji, ale wytaczane przez powodów działających na innych poziomach łańcucha dostaw; lub
 - b) orzeczenia wydane w takich sprawach.
2. Niniejszy artykuł pozostaje bez uszczerbku dla praw i obowiązków sądów krajowych wynikających z art. 30 rozporządzenia Rady (UE) nr 1215/2012.

ROZDZIAŁ V

USTALANIE WYSOKOŚCI SZKODY

Artykuł 16

Ustalanie wysokości szkody

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku naruszenia popełnionego przez kartel stosowane było domniemanie, że takie naruszenie doprowadziło do powstania szkody. Przedsiębiorstwo popełniające naruszenie ma prawo wzruszyć to domniemanie.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby realizacja przysługującego poszkodowanemu prawa do odszkodowania nie stała się praktycznie niemożliwa lub nadmiernie utrudniona ze względu na spoczywający na nim ciężar dowodu, poziom szczegółowości dowodu oraz obowiązek wykazania stanu faktycznego wymagane do ustalenia wysokości szkody. Państwa członkowskie zapewniają, aby sąd był uprawniony do oszacowania wysokości szkody.

ROZDZIAŁ VI

POLUBOWNE ROZSTRZYGANIE SPORÓW

Artykuł 17

Skutek zawieszający polubownego rozstrzygnięcia sporów

1. Państwa członkowskie zapewniają zawieszenie terminu przedawnienia roszczeń odszkodowawczych na czas trwania procedury polubownego rozstrzygnięcia sporów. Zawieszenie biegu terminu przedawnienia ma zastosowanie tylko do tych stron, które biorą lub brały udział w polubownym rozstrzygnięciu sporu.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby sądy krajowe rozpatrujące powództwo o odszkodowanie mogły zawiesić postępowanie, jeśli jego strony biorą udział w polubownym rozstrzygnięciu sporu dotyczącym roszczeń objętych tym powództwem.

Artykuł 18

Wpływ ugód na kolejne powództwa o odszkodowanie

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w następstwie zawarcia ugody roszczenie poszkodowanego zawierające ugodę zostało zmniejszone o kwotę odpowiadającą części szkody, jaką naruszenie wyrządziło poszkodowanemu, przypadającej na sprawcę naruszenia będącego stroną ugody. Współsprawcy naruszenia, którzy nie zawarli ugody, nie mogą odzyskać części zapłaconego odszkodowania przypadającej na współsprawcę naruszenia, który zawarł ugodę, w odniesieniu do pozostałej części roszczenia. Jedynie w przypadku gdy współsprawcy naruszenia, którzy nie zawarli ugody, nie są w stanie wypłacić odszkodowania odpowiadającego pozostałej części roszczenia, sprawca naruszenia, który zawarł ugodę, może zostać zobowiązany do wypłaty odszkodowania na rzecz poszkodowanego, który zawarł ugodę.
2. Ustalając część odszkodowania przypadającą na każdego współsprawcę, sądy krajowe należyście uwzględniają wszelkie poprzednie ugody zawarte przez konkretnego współsprawcę naruszenia.

ROZDZIAŁ VII

PRZEPISY KOŃCOWE

Artykuł 19

Przegląd

Komisja dokonuje przeglądu niniejszej dyrektywy i przedstawia sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie najpóźniej do dnia [...] *[obliczyć dzień przypadający pięć lat po upływie terminu transpozycji niniejszej dyrektywy]*.

Artykuł 20

Transpozycja

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia [...] r. *[obliczyć dzień przypadający dwa lata po upływie terminu przyjęcia niniejszej dyrektywy]*. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 21

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 22

Adresaci dyrektywy

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Strasburgu dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego

W imieniu Rady

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

Niniejszy wniosek nie ma żadnego wpływu na budżet UE.