

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD)

și Comunicarea Comisiei privind cuantificarea prejudiciilor în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene C(2013) 3440

(2014/C 67/16)

Raportor: **dna Reine-Claude MADER**

La 1 iulie 2013 și la 8 iulie 2013, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și, respectiv, Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD).

La 8 mai 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei privind cuantificarea prejudiciilor în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

C(2013) 3440.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2013.

În cea de-a 493-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 octombrie 2013 (ședința din 16 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 133 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Observații generale

1.1.1 Absența unor norme naționale care să reglementeze în mod adecvat acțiunile în despăgubire sau, dimpotrivă, disparitățile dintre sistemele de drept naționale creează o situație de inegalitate atât pentru victimele, cât și pentru autorii infracțiunilor privind dreptul concurenței.

1.1.2 În plus, această situație poate conferi un avantaj concurențial întreprinderilor care au încălcat articolele 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), dar care nu își au sediul într-un stat membru a cărui legislație este favorabilă sau nu își exercită activitatea în asemenea state.

1.1.3 Aceste divergențe dintre regimurile de răspundere au consecințe nefaste pentru concurență și afectează buna funcționare a pieței interne.

1.1.4 Comitetul salută deci propunerea Comisiei de facilitare a accesului la justiție și de a le permite victimelor să obțină despăgubiri.

1.1.5 Cu toate acestea, în opinia Comitetului, textul protejează în prea mare măsură interesele întreprinderilor care beneficiază de programele de clemență, în dezavantajul victimelor. Anumite dispoziții ale propunerii de directivă pun obstacole în calea acțiunii acestora din urmă, deoarece se bazează pe ideea că întreprinderile care solicită programe de clemență trebuie să beneficieze de o protecție puternică împotriva acțiunilor în despăgubire.

1.1.6 Nu în ultimul rând, se impune armonizarea propunerii de directivă cu Recomandarea Comisiei privind principii comune aplicabile acțiunilor colective în încetare și în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislația Uniunii ⁽¹⁾, deoarece cele două texte prevăd faptul că toate statele membre ar trebui să dispună de mecanisme naționale de acțiune colectivă, în special pentru acțiunile în despăgubire.

⁽¹⁾ JO L 201, 26.7.2013, p. 60.

1.2 *Recomandări privind propunerea de directivă*

1.2.1 CESE salută propunerea de directivă privind acțiunile în despăgubire în domeniul concurenței.

1.2.2 Comitetul consideră că accesul la probe reprezintă o chestiune esențială pentru exercitarea căilor de atac și aprobă dispozițiile propuse de Comisie pentru a permite un acces proporțional la informații pertinente și necesare pentru acțiune, sub control jurisdicțional.

1.2.3 Urmând raționamentul Comisiei, Comitetul sprijină programele de clemență, care permit detectarea a numeroase infracțiuni, și consideră că întreprinderile nu trebuie descurajate să coopereze, însă în același timp găsește că aceste programe nu trebuie să protejeze întreprinderile mai mult decât strictul necesar. Programele de clemență nu trebuie, mai ales, să dispenseze întreprinderile de obligația de a plăti despăgubiri victimelor.

1.2.4 CESE susține dispoziția conform căreia o decizie rămasă definitivă a unei autorități naționale de concurență sau a unei instanțe de control judiciar nu poate fi repusă în discuție în cadrul acțiunilor în despăgubire referitoare la aceeași încălcare.

1.2.5 De asemenea, aprobă propunerile Comisiei privind începerea curgerii termenului de prescripție, care reiau considerațiile formulate de Comitet în avizul privind Cartea albă și susține dispozițiile privitoare la suspendarea termenelor de prescripție în cazul sesizării unei autorități naționale de concurență.

1.2.6 CESE ia notă de principiul răspunderii în solidar și de modalitățile prevăzute în cazul aplicării unui program de clemență. Are însă îndoieli cu privire la punerea în practică a acestora, mai ales în ceea ce privește dificultatea stabilirii nivelului de responsabilitate al fiecărei întreprinderi.

1.2.7 CESE consideră că este indispensabil să se evite situațiile care ar putea duce la o îmbogățire fără justă cauză. Ca atare, își exprimă satisfacția privind dispozițiile referitoare la transferul supraprețurilor, care garantează faptul că compensarea este plătită persoanei care a suferit cu adevărat prejudiciul și îmbunătățește semnificativ posibilitățile de care dispun consumatorii și micile întreprinderi de a obține compensarea prejudiciilor suferite.

1.2.8 CESE este de acord cu analiza Comisiei în ceea ce privește avantajele soluționării extrajudiciare, cu condiția ca aceasta să fie de calitate, independentă și să rămână facultativă. În plus, consideră că mecanismele de soluționare alternativă a litigiilor nu pot constitui o soluție credibilă pentru victime decât dacă există căi de atac judiciare eficiente, precum acțiunea colectivă.

1.2.9 Se impune armonizarea propunerii de directivă cu Recomandarea privind acțiunea colectivă deoarece cele două texte prevăd că statele membre ar trebui să dispună de mecanisme naționale de acțiune colectivă, mai ales pentru acțiunile în despăgubire.

În această privință, CESE deplânge faptul că instituirea acțiunii colective în domeniul concurenței, care ar fi trebuit să fie instrumentul efectiv pentru consumatori a fost disociată și cuprinsă în domeniul de aplicare a unei recomandări care încurajează statele membre să creeze mecanisme de acțiune colectivă, care nu are caracter obligatoriu.

1.3 *Recomandări privind comunicarea*

1.3.1 CESE salută comunicarea privind cuantificarea prejudiciilor suferite de victimele încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței.

1.3.2 El apreciază că dreptul de despăgubire pentru întregul prejudiciu cauzat de o practică anticoncurențială reprezintă un drept fundamental și că acțiunea în despăgubire are un rol util în completarea acțiunilor autorităților publice și ale autorităților naționale de concurență.

1.3.3 Totodată, Comitetul este de acord cu analiza Comisiei în ceea ce privește dificultatea evaluării prejudiciilor. CESE consideră că orientările cuprinse în „ghidul practic” anexat comunicării ar trebui să reprezinte un sprijin binevenit pentru curți și părți, menținând totodată independența instanțelor naționale din perspectiva normelor naționale în vigoare.

2. **Propunerile Comisiei**

2.1 *Propunerea de directivă*

2.1.1 După o amplă procedură de consultare⁽²⁾, Comisia Europeană a prezentat la 11 iunie 2013 o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene.

2.1.2 Obiectivul Comisiei îl constituie garantarea eficacității depline a articolelor 101 și 102 și a regimurilor naționale de drept de concurență, permițând oricărei persoane, fie că este vorba de un consumator, de o întreprindere sau de o autoritate publică, să solicite despăgubirea prejudiciilor de orice natură cauzate de practici anticoncurențiale.

2.1.3 Ea arată că, pentru aplicarea normelor în materie de concurență, combinarea acțiunilor de la nivel public cu cele de la nivel privat este necesară și complementară.

⁽²⁾ Consultările privind Cartea verde din 2005 și privind Cartea albă din 2008.

2.1.4 Comisia subliniază faptul că în prezent există numeroase obstacole și o incertitudine juridică datorată în special divergenței normelor între statele membre, ceea ce aduce atingere eficacității legislației și bunei funcționări a pieței.

2.1.5 Pentru a reduce inegalitățile existente între statele membre în materie de protecție juridică a drepturilor garantate prin Tratat și a compensa absența în anumite țări a unui cadru eficace pentru despăgubirea victimelor încălcărilor articolelor 101 și 102, Comisia propune stabilirea unor norme comune care să vizeze:

- îmbunătățirea accesului la probe cu respectarea proporționalității și ținând seama de specificul procedurilor de clemență și al tranzacțiilor, a căror importanță o subliniază;
- prevederea faptului că deciziile autorităților naționale de concurență de constatare a unei infracțiuni vor constitui în mod automat proba existenței infracțiunii înaintea instanțelor celorlalte state membre;
- dispunerea unor norme privind prescripția pentru a se evita scurgerea termenelor înainte ca victimele să fi avut posibilitatea să-și exercite dreptul;
- postularea unui principiu al răspunderii solidare a întreprinderilor, menținând totodată norme mai favorabile în cazul aplicării clemenței, pentru a se conserva efectele pozitive ale cooperării;
- stabilirea unor norme privind luarea în considerare a transferului costurilor;
- stabilirea unei prezumții simple de prejudiciu în cazul înțelegerilor de tip cartel;
- stimularea recurgerii la mecanisme de soluționare consensuală a litigiilor, prevăzând suspendarea termenelor de prescripție în cursul acestei etape.

2.2 Comunicarea

2.2.1 Acest text constată că articolele 101 și 102 din TFUE constituie dispoziții care țin de politica publică și vizează garantarea faptului că nu se denaturează concurența în cadrul pieței interne. Totodată, ele creează drepturi și obligații pentru întreprinderi sau consumatori, care sunt protejați de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

2.2.2 Comunicarea se concentrează apoi asupra dificultății de a cuantifica prejudiciile în cauzele de dreptul concurenței și

asupra faptului că această răspundere le revine instanțelor naționale, care pot însă să se raporteze la un ghid practic elaborat de serviciile Comisiei.

2.2.3 În completarea propunerii de directivă, Comisia a anexat la comunicare un ghid practic privind cuantificarea prejudiciilor.

2.2.4 Acest ghid are un caracter pur informativ și nu creează obligații nici pentru instanțele naționale, nici pentru părți. Obiectul său este de a pune la dispoziția instanțelor naționale și a părților informații cu privire la metodele și tehnicile disponibile pentru cuantificarea prejudiciilor.

3. Observații generale privind propunerea de directivă

3.1 În avizul său privind Cartea albă privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE anti-trust, CESE subliniasse necesitatea de a se lua măsuri pentru îmbunătățirea condițiilor juridice în care victimele unei practici anticoncurențiale își pot exercita dreptul de a cere despăgubiri pentru prejudiciile suferite. Prin urmare, Comitetul salută propunerea care va contribui la eliminarea obstacolelor constatate.

3.2 El consideră că acțiunea în despăgubire trebuie să vină în completarea acțiunii autorităților publice și a autorităților naționale de concurență și că aceasta va avea un efect benefic prin însuși efectul său disuasiv.

3.3 Comitetul apreciază că acțiunea în despăgubire constituie un drept fundamental pentru victime, care pot fi consumatori și/sau întreprinderi, și că aceasta trebuie să ducă la obținerea unor despăgubiri pentru întregul prejudiciu suferit de pe urma practicilor anticoncurențiale.

3.4 În acest sens, dreptul de a solicita despăgubiri pentru un prejudiciu suferit a fost afirmat în mai multe rânduri încă din 2001: CJUE a hotărât că orice persoană trebuie să poată cere despăgubirea pentru asemenea prejudicii⁽³⁾. Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale recunoaște, de altfel, dreptul la o cale de atac eficientă în cazul încălcării drepturilor garantate prin legislația Uniunii.

3.5 Ca și Comisia, Comitetul consideră că programele de clemență permit detectarea a numeroase infracțiuni și că întreprinderile nu trebuie descurajate să coopereze. În același timp, însă, găsește că aceste programe nu trebuie să protejeze întreprinderile de manieră absolută și că nu trebuie să aducă atingere dreptului la despăgubiri al victimelor.

3.6 El ia notă de faptul că propunerea de directivă este completată de o recomandare care încurajează statele membre să instituie mecanisme de acțiune colectivă pentru a garanta un acces efectiv la justiție cetățenilor lor. CESE deplânge faptul că propunerea nu abordează instituirea unei proceduri de acțiune

⁽³⁾ Cauza C-453/99 (Courage și Créhan) și cauzele conexe C-295 până la 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico et Murgolo).

colectivă, singurul mecanism care ar permite asigurarea eficacității depline a acțiunilor în justiție, precum și faptul că accesul la acțiunea colectivă a fost tratat într-o recomandare, care nu are caracter obligatoriu. CESE invită Comisia să propună acte legislative pe această temă.

3.7 Totodată, Comitetul este de acord cu analiza Comisiei în ceea ce privește dificultatea evaluării prejudiciilor. CESE consideră că orientările cuprinse în „ghidul practic” anexat comunicării ar trebui să reprezinte un sprijin binevenit pentru curți și părți, menținând totodată o oarecare libertate de apreciere din perspectiva normelor naționale în vigoare.

4. Observații specifice privind propunerea de directivă

4.1 Accesul la probe

4.1.1 CESE consideră că accesul la probe este o chestiune fundamentală pentru a permite investigarea dosarelor.

4.1.2 În același timp, este de părere că este necesar să se prevadă accesul la probe în așa fel încât victimele să poată obține informațiile relevante de care au nevoie pentru acțiunea în despăgubire.

4.1.3 Comitetul consideră însă că acest acces trebuie să rămână sub control jurisdicțional și că divulgarea trebuie să fie proporțională pentru a proteja drepturile tuturor părților.

4.1.4 După exemplul Directivei 2004/48/CE privind respectarea drepturilor de proprietate intelectuală ⁽⁴⁾, propunerea de directivă încadrează divulgarea probelor, garantând că toate statele membre acordă un acces efectiv minim la elementele doveditoare de care au nevoie solicitanții și/sau apărătorii pentru a dovedi temeiul solicitării de despăgubiri și/sau pentru a-și susține apărarea.

4.1.5 Această încadrare reduce incertitudinea juridică generată de decizia în cauza Pfeiderer ⁽⁵⁾, care afirmase că, în absența unei legislații europene privind accesul la informațiile obținute de o autoritate națională în cadrul unui program de clemență, revine instanței naționale să determine, de la caz la caz și în conformitate cu dreptul național, condițiile în care divulgarea documentelor legate de procedura de clemență către victimele unei încălcări a prevederilor dreptului în materie de concurență trebuie permisă sau refuzată.

4.1.6 În ultimul rând, articolul 6 al propunerii de directivă prevede o protecție absolută pentru declarațiile făcute de o întreprindere în cadrul unei solicitări de clemență, precum și pentru propunerile de încheiere a unei tranzacții.

4.1.7 De asemenea, articolul prevede o protecție temporară, până la încheierea procedurii, a documentelor elaborate de părți

în mod specific pentru nevoi legate de asigurarea respectării legislației la nivel public (răspunsuri la o solicitare de informații din partea autorității de concurență, comunicări privind obiecțiunile).

4.1.8 CESE este de acord ca omisiunea, refuzul divulgării sau distrugerea probelor să fie sancționate în mod eficient, proporțional și disuasiv.

4.1.9 Faptele vizate privesc mai exact întreprinderile care au fost parte în procedurile desfășurate de o autoritate de concurență în legătură cu comportamentul care stă la baza acțiunii în despăgubire (element obiectiv) și/sau care aveau cunoștință sau ar fi trebuit în mod rezonabil să aibă cunoștință că s-a introdus sau urma să se introducă o acțiune în despăgubire în fața unei instanțe naționale.

4.2 Efectele deciziilor naționale: CESE susține dispoziția conform căreia o decizie definitivă a unei autorități naționale de concurență sau a unei instanțe de control judiciar nu poate fi repusă în discuție în cadrul acțiunilor în despăgubire referitoare la aceeași încălcare.

4.3 Termenele de prescripție

4.3.1 CESE consideră că, pentru garantarea drepturilor victimelor, este imperativă stabilirea unor reguli privind calcularea termenelor de prescripție.

4.3.2 Comitetul susține propunerile Comisiei privind începerea curgerii termenului de prescripție, care reiau considerațiile formulate de Comitet în avizul privind Cartea albă, precum și pe cele privitoare la suspendarea termenelor de prescripție în cazul sesizării unei autorități naționale de concurență. Aceste dispoziții le garantează cu adevărat victimelor dreptul la o cale de atac eficientă. Comitetul consideră însă că durata suspendării ar putea fi prelungită la doi ani după data la care decizia de constatare a unei încălcări a rămas definitivă.

4.4 Responsabilitate

4.4.1 CESE ia notă de principiul incontestabil al solidarității.

4.4.2 Comitetul are însă îndoieli cu privire la modalitățile propuse în situația în care una dintre întreprinderi a participat la un program de clemență, și mai ales în ceea ce privește dificultatea de a dovedi, de a stabili responsabilitatea fiecăreia dintre întreprinderi și de a evalua contribuția fiecăreia ținând seama de capacitatea lor financiară.

4.5 Transferul supraprețurilor

4.5.1 CESE salută prevederea în directivă a unor dispoziții privind transferul supraprețurilor cauzate de practicile frauduloase. Într-adevăr, el consideră că este indispensabil să se evite situațiile care ar putea duce la o îmbogățire fără justă cauză.

⁽⁴⁾ JO L 195, 2.6.2004, p. 16.

⁽⁵⁾ Cauza C-360/09.

4.5.2 Comitetul consideră că prezumția articolului 13 privind cumpărătorii indirecti reprezintă un mijloc important de garantare a faptului că compensarea este plătită persoanei care a suferit cu adevărat prejudiciul și îmbunătățește semnificativ posibilitățile de care dispun consumatorii și micile întreprinderi de a obține compensarea prejudiciilor suferite.

4.5.3 Comitetul susține principiul despăgubirii totale, așa cum este acesta definit în articolul 2 și reamintit în articolul 14.

4.6 Cuantificarea prejudiciilor

4.6.1 CESE sprijină principiul unei prezumții de prejudiciu în cazul unei înțelegeri de tip cartel dovedite, în măsura în care această prezumție înlătură un obstacol din calea acțiunii în despăgubire, menținând totodată drepturile întreprinderii vinovate de încălcare.

4.6.2 El consideră că simplificarea mijloacelor de obținere a probelor trebuie să fie suficientă pentru a nu constitui o piedică în calea acțiunilor în despăgubire, dovedirea fiind întotdeauna dificilă în domeniul concurenței.

4.6.3 Comitetul sprijină punerea la dispoziție a unui „ghid practic” așa cum este cel anexat comunicării, în măsura în care acesta oferă părților o anumită securitate în ceea ce privește stabilirea nivelului despăgubirii.

4.7 Soluționarea consensuală a litigiilor

4.7.1 CESE ia notă de analiza Comisiei în ceea ce privește avantajele soluționării de comun acord, care permite să se ajungă la o soluție echitabilă cu costuri mai reduse și aprobă dispozițiile propuse privind suspendarea termenelor de prescripție și a efectelor soluționării consensuale asupra acțiunilor juridice, care vor încuraja recurgerea la aceste sisteme.

4.7.2 Amintește însă că sprijinul pentru aceste mecanisme presupune ca ele să fie de calitate, independente și să rămână facultative, pentru a nu limita în niciun caz recursul la acțiunea în instanță.

4.7.3 În plus, așa cum a subliniat și în avizul său privind Cartea albă, Comitetul consideră că mecanismele de soluționare alternativă a litigiilor nu pot constitui o soluție credibilă pentru victime decât dacă există căi de atac judiciare eficiente, precum acțiunea colectivă.

4.8 Evaluare: Comitetul sprijină politica de evaluare a Comisiei pentru a se desprinde învățăminte și, dacă este cazul, pentru a se lua măsurile necesare.

5. Observații privind comunicarea

5.1 Victima unei încălcări a dreptului de concurență care solicită despăgubiri pentru prejudiciul suferit se poate confrunta cu numeroase obstacole rezultate din disparitățile dintre normele și procedurile naționale privind cuantificarea prejudiciilor.

5.2 Dreptul la o cale de atac eficientă nu trebuie să fie subminat de obstacole disproporționate care să se adauge la dificultatea inerentă a cuantificării prejudiciilor în cauzele din domeniul concurenței: este oricum imposibil să se stabilească cu exactitate cum ar fi evoluat condițiile și comportamentul actorilor pieței în cazul în care nu ar fi avut loc încălcarea. Tot ce se poate face este să se estimeze un scenariu probabil.

5.3 Astfel, CESE consideră că ghidul practic poate fi un instrument util pentru instanța națională, a cărei independență este respectată prin caracterul pur informativ al ghidului și prin absența unor efecte juridice obligatorii ale acestuia.

5.4 În orice caz, dreptul aplicabil este cel care va determina metoda de cuantificare a prejudiciilor în circumstanțele specifice ale fiecărei cauze.

5.5 Pe deasupra, instanța va trebui să țină seama de datele disponibile, de resursele de care dispune din punctul de vedere al costurilor și al timpului și va trebui să evalueze proporționalitatea acestora în raport cu valoarea acțiunii în despăgubire prezentată de victimă.

Bruxelles, 16 octombrie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE