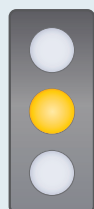


TEMAT DYREKTYWY: Komisja chce poprawić warunki egzekwowania prawa konkurencji.

STRONY ZAANGAŻOWANE: konsumenci i przedsiębiorstwa.



ZA:

- Uproszczenie procedur dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku naruszeń prawa konkurencji zniechęci potencjalnych sprawców naruszeń, zwiększy społeczne zaufanie do systemu prawnego oraz zachęci poszkodowanych do ujawniania informacji na temat istniejących karteli.

PRZECIW:

- Przepisy w sprawie nakazu ujawniania informacji są nieprecyzyjne, czego efektem może być pojawienie się nieuzasadnionych roszczeń.
- Przepis, zgodnie z którym podmioty uczestniczące w programie łagodzenia kar - którym podarowano grzywny - są odpowiedzialne wyłącznie przed podmiotami pokrzywdzonymi przez siebie, utrudnia wnoszenie prywatnych powództw i nie jest niezbędny do tego, by skłonić wspomniane podmioty do informowania urzędów ds. konkurencji o istnieniu karteli.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek z 11 czerwca 2013 r. w sprawie **Dyrektywy** Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji Państw Członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego. **Sygnatura COM(2013) 404.**

Streszczenie

› Tło i cel

- Unijne prawo konkurencji zabrania przedsiębiorstwom:
 - zawierania porozumień, w szczególności dotyczących cen i/lub wielkości produkcji (art. 101 TFEU) oraz
 - wykorzystywania pozycji dominującej na rynku, w szczególności poprzez dyktowanie nieuczciwych warunków wymiany handlowej (art. 102)
- Unijne prawo konkurencji jest egzekwowane:
 - przez Komisję lub krajowe urzędy ds. konkurencji, które zajmują się wykrywaniem naruszeń prawa konkurencji i - gdy to konieczne - karaniem ich sprawców grzywnami (egzekwowanie na drodze publicznoprawnej) oraz
 - przez poszkodowanych poprzez powództwa odszkodowawcze składane w sądach krajowych (egzekwowanie na drodze prywatnoprawnej).
- Komisja chce stworzyć ujednolicone zasady egzekwowania prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej, tak by zagwarantować:
 - aby ofiary naruszeń prawa konkurencji w UE mogły w pełni egzekwować swoje prawo do dochodzenia roszczeń oraz
 - by dochodzenie roszczeń na drodze prywatnoprawnej i publicznoprawnej było wzajemnie skoordynowane.

› Prawo do odszkodowania

- Każda osoba lub przedsiębiorstwo, poszkodowana/e w wyniku naruszenia przez inne przedsiębiorstwo krajowego lub unijnego prawa konkurencji może ubiegać się o odszkodowanie (art. 2(1)).
- Odszkodowanie pokrywa (art. 2 (2)):
 - faktycznie poniesione straty i/lub
 - utratę zysków, oraz
 - odsetki za okres od momentu wyrządzenia szkody do momentu wypłacenia odszkodowania
- Wielkość szkody może oszacować sąd (art. 16 (2)).

› Poszkodowani bezpośrednio i pośrednio

- Do poszkodowanych bezpośrednio zalicza się:
 - klientów sprawców naruszenia, którzy musieli akceptować wyższe ceny zakupu, oraz
 - dostawców sprawców naruszenia, którzy otrzymywali niższe ceny za swoje towary.
- Do poszkodowanych pośrednio - w wyniku przerzucenia kosztów szkody - zalicza się (art. 12 i nast.):
 - pośrednich klientów sprawców naruszenia - czyli podmioty zaopatrujące się u klientów sprawców naruszenia, na których ci ostatni przerzucili koszty wynikające z wyższej ceny nabycia, oraz
 - pośrednich dostawców sprawców naruszenia - czyli podmioty zaopatrujące bezpośrednich dostawców, na których ci ostatni ponieśli koszty wynikające z niższych cen uzyskanych od sprawców naruszenia.

Analiza z dnia 28 października 2013 r.

› Ciężar przedstawienia dowodów w trakcie dochodzenia roszczeń

- W sytuacji, gdy w ramach publicznoprawnej procedury krajowy urząd ds. konkurencji lub krajowy sąd kontrolny – po zbadaniu ustaleń wspomnianego urzędu od strony prawnej – stwierdzi naruszenie prawa konkurencji, sąd rozpatrujący tę sprawę na drodze prywatnoprawnej nie może wydać orzeczenia sprzecznego z tym ustaleniem (art. 9).
- Udowodnienie, że naruszenie prawa konkurencji spowodowało szkodę jest obowiązkiem pokrzywdzonego.
- W ramach wyjątku tworzy się domniemanie, że w sytuacji, gdy naruszenie prawa konkurencji polega na stworzeniu kartelu, naruszenie to spowodowało szkodę. Sprawca może jednak to domniemanie wzruszyć (art. 16 (1)). Kartel jest to porozumienie zawarte pomiędzy konkurentami, mające na celu koordynację ich działań związanych z konkurencją na rynku (art. 4 nr 12).
- Sprawca naruszenia może w ramach obrony dowodzić, że pokrzywdzony nie ucierpiał lub szkoda jest mniejsza niż się twierdzi, ponieważ pokrzywdzony przerzucił koszty wyższej ceny zakupu lub niższych cen sprzedaży na podmioty poszkodowane pośrednio (art. 12 (1)).
 - Sprawca naruszenia musi udowodnić, że szkoda została przerzucona na inne podmioty (art. 12 (1)).
 - Przyjęcie tej linii obrony jest niemożliwe, jeżeli dochodzenie odszkodowania od sprawcy przez poszkodowanego pośrednio jest „prawnie niewykonalne” (art. 12 (2)).
- Gdy poszkodowany pośrednio dochodzi odszkodowania, poza udowodnieniem wystąpienia szkody musi również udowodnić, że jej koszty zostały na niego przerzucone (art. 13 (1)). Przyjmuje się, że pośrednio poszkodowany udowodnił przerzucenie kosztów szkody, jeśli wykazał, że (art. 13 (2)):
 - sprawca dopuścił się naruszenia prawa konkurencji,
 - naruszenie prawa konkurencji spowodowało wyższe ceny zakupu lub niższe ceny sprzedaży dla poszkodowanych bezpośrednio, oraz
 - poszkodowany pośrednio nabywał lub sprzedawał towary lub usługi, które miały związek z naruszeniem.Sprawca może wzruszyć to domniemanie.

› Dostęp do dowodów i postępowanie z dowodami w powództwie odszkodowawczym

- Sąd może, zarówno na wniosek poszkodowanego, jak i sprawcy, zobowiązać drugą stronę postępowania lub stronę trzecią, np. urząd ds. konkurencji, do ujawnienia dowodów, o ile (art. 5):
 - uwzględnione zostaną interesy poszkodowanego i sprawcy – w szczególności ochrona informacji poufnych, zakres ujawnianych informacji będzie miał charakter proporcjonalny, oraz
 - strona występująca z wnioskiem:
 - udowodni, że druga strona lub trzecia strona posiada istotne dowody,
 - określi poszczególne dowody lub ich „kategorie”, definiując je na tyle wąsko i precyzyjnie, na ile to możliwe „w oparciu o fakty, których znajomości można zasadnie oczekiwać”, oraz
 - przedstawi fakty i dowody, których znajomości (posiadania) można od niej zasadnie oczekiwać, „uprawdopodobniające” prawo dochodzenia odszkodowania; przepisu tego nie stosuje się, jeśli to sprawca złożył wniosek, ponieważ nie ma on prawa do dochodzenia odszkodowania.
- Sąd nie może nakazać ujawnienia następujących dowodów znajdujących się w zasobach urzędu ds. konkurencji (art. 6 (1) i (2)).
 - oświadczeń przedsiębiorców w ramach programu łagodzenia kar; sprawca („podmiot uczestniczący w programie łagodzenia kar”) przyznaje się w nich do udziału w kartelu, by uzyskać darowanie lub obniżenie grzywny (art. 4, nr 14);
 - propozycji ugodowych; sprawca przyznaje się przed urzędem ds. konkurencji do udziału w kartelu naruszającym konkurencję i wnioskuje o zastosowanie przyspieszonej procedury (art. 4 nr 15).
 - środków dowodowych przedstawionych przez urząd ds. konkurencji lub stronę postępowania, jeśli wspomniany urząd wciąż je prowadzi.
- Państwa Członkowskie muszą nałożyć sankcje - szczególnie w przypadku niedopełnienia obowiązku ujawnienia środków dowodowych oraz w przypadku ich zniszczenia. W ramach sankcji określona istotna kwestia (podnoszona przez stronę przeciwną – przyp. tłum.) może zostać uznana za udowodnioną (art. 8).

› Odpowiedzialność sprawcy

- W przypadku, gdy naruszenia prawa konkurencji dopuści się wspólnie kilka przedsiębiorstw, ponoszą one wspólną i solidarną odpowiedzialność na wyrządzone szkody. To oznacza, że (art. 11 (1) i (3)):
 - każdy sprawca jest odpowiedzialny przed pokrzywdzonym zarówno za wypłatę własnego odszkodowania za wyrządzone szkody, jak i za wypłatę odszkodowań przez wszystkich innych sprawców.
 - sprawca, który wypłacił więcej niż wynosi jego własne odszkodowanie może żądać rekompensaty od pozostałych sprawców.
- Wielkość odszkodowań każdego ze sprawców zależy od ich „względnej odpowiedzialności” za naruszenie prawa konkurencji (art. 11 (3)). „Względną odpowiedzialność” ustala się biorąc pod uwagę obroty firmy, jej udział w rynku lub rolę pełnioną w kartelu (Preambuła pkt 27).
 - Uczestnicy programów łagodzenia kar, którym darowano grzywny, nie są wspólnie i solidarnie odpowiedzialni za wyrządzone szkody (art. 11 (2) i (3)).
 - Uczestnicy programów łagodzenia kar muszą jedynie wypłacić odszkodowanie swoim bezpośrednim i pośrednim poszkodowanym, chyba że inni poszkodowani potrafią udowodnić, że pozostali sprawcy nie są w stanie wypłacić swojej części odszkodowania.
 - W odniesieniu do pozostałych sprawców udział w odszkodowaniu uczestnika programu łagodzenia kar jest ograniczony do wartości szkody, którą ów uczestnik musi wypłacić swoim bezpośrednim i pośrednim poszkodowanym.

Analiza z dnia 28 października 2013 r.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Zróznicowanie krajowych przepisów w sprawie prywatnoprawnego egzekwowania naruszeń prawa konkurencji blokuje rozwój rynku wewnętrznego i zmniejsza skuteczność unijnego prawa konkurencji (Preambuła pkt 43).

Tło polityczne

W 2005 r. Komisja przedstawiła Zieloną Księgę, a w 2008 r. Białą Księgę w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z prawem konkurencji. Równoległe do opisywanej tu dyrektywą Komisja opublikowała Komunikat w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych (2013/C 167/07), Praktyczny Przewodnik dla sądów w sprawie ustalania wysokości szkody [SWD(2013) 205] oraz zalecenie dotyczące pozwów zbiorowych (2013/396/EU).

Procedura legislacyjna

11 czerwca 2013 r.	Przyjęcie przez Komisję
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca dyrekcja generalna:	Dyrekcja generalna ds. konkurencji
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. gospodarczych i monetarnych (prowadząca), sprawozdawca Andreas Schwab (Grupa Europejskiej Partii Ludowej, Niemcy)
Sposób decydowania w Radzie UE:	Większość kwalifikowana (przyjęcie przez większość Państw Członkowskich, przy co najmniej 260 z 352 głosów w Radzie).

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne:	Art. 103 TFEU (konkurencja) oraz art. 114 (rynek wewnętrzny)
Forma kompetencji prawnych:	Kompetencje wyłączne (art. 103 TFEU w powiązaniu z art. 3 (1) TFEU oraz kompetencje dzielone (art. 114 TFEU w powiązaniu z art. 4 (2)) TFEU)
Procedura legislacyjna:	Art. 294 (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarke

Dyrektywa, której celem jest ułatwienie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze prywatnoprawnej w przypadku naruszenia prawa konkurencji, oraz zapewnienie lepszej koordynacji z procesem dochodzenia roszczeń na drodze publicznoprawnej, wzmocni zaufanie do prawa: realizacja obu tych zamierzeń **zniechęci do naruszania prawa, wzmocni społeczne zaufanie do systemu prawnego oraz zachęci pokrzywdzonych do ujawniania potencjalnych karteli.**

Taki skutek będzie miało w szczególności wprowadzenie domniemania, zgodnie z którym samo istnienie kartelu oznacza wyrządzenie szkody. Takie postawienie sprawy ułatwi składanie prywatnych powództw, a przez to egzekwowanie prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej. W momencie ujawnienia kartelu przedsiębiorstwu grozić będą nie tylko grzywny, ale również roszczenia odszkodowawcze. Domniemanie, zgodnie z którym istnienie kartelu oznacza wyrządzenie szkody jest uzasadnione choćby z tego względu, że porozumienie kartelowe pomiędzy konkurentami nie zostałyby zawarte, gdyby nie pozwalało na narzucanie wyższych cen sprzedaży lub niższych cen zakupu, tzn. gdyby nie wywoływało żadnej szkody. Nawet w przypadkach, gdy porozumienie kartelowe nie zostało zrealizowane lub nie wywarło wpływu na ceny, ustawowe domniemanie jest słuszne. Po pierwsze dlatego, że tego rodzaju przypadki są rzadkie, a po drugie – sprawca może przedstawić dowody, by to domniemanie wzruszyć.

Ustawowe domniemanie, że pośrednio poszkodowany ucierpiał w wyniku przerzucenia kosztów, pozwala przyspieszyć procedurę – przynajmniej w sprawach związanych z naruszeniami prawa spowodowanymi istnieniem kartelu. Pierwszy wymóg zastosowania tego domniemania, zgodnie z którym sprawca musi łamać zakaz tworzenia karteli, jest spełniony, o czym świadczy prawnie wiążąca decyzja podjęta przez urząd ds. konkurencji. Drugi wymóg, zgodnie z którym naruszenie prawa musi skutkować wyższymi cenami zakupu lub niższymi cenami sprzedaży dla bezpośrednio poszkodowanych, jest w przypadku karteli zawsze spełniony, ponieważ pokrzywdzony nie musi dowodzić wyrządzenia szkody. Aby domniemanie wyrządzenia szkody można było zastosować w przypadku przerzucenia jej kosztów, pokrzywdzony musi jedynie wykazać, że kupił lub sprzedał towary lub usługi mające związek z rozpatrywanym naruszeniem prawa konkurencji. Ta zasada ułatwia wnoszenie prywatnych skarg do tego stopnia, że może prowadzić do pojawienia się pozwów zupełnie nieuzasadnionych. Zagrożenie takie jest tym większe, że sprawcy trudno jest takie domniemanie wzruszyć. Potrzebuje do tego dowodów będących w posiadaniu wyłącznie poszkodowanych pośrednio lub bezpośrednio, ponieważ przerzucenie kosztów może być odzwierciedlone wyłącznie w zawieranych przez nich umowach.

Przepisy dotyczące nakazu ujawnienia dowodów również mogą spowodować wnoszenie nieuzasadnionych pozwów, ponieważ termin „kategoria” środków dowodowych jest za mało precyzyjny. Gdyby interpretować go szeroko, poszkodowany będzie mógł wnieść skargę, a następnie – składając wniosek o ujawnienie ogólnej określonej kategorii dowodów, np. „dokumentów księgowych” – „zapobiec” na naruszenie prawa konkurencji (co przypomina wyprawę łowiecką). By zapobiec ujawnianiu tajemnic swojego biznesu, przedsiębiorstwa będą bardziej skłonne do zawierania porozumień. Podmioty wysuwające roszczenia mogą brać pod uwagę taką taktykę, by otrzymać odszkodowanie, które im się nie należy. Niebezpieczeństwo pojawienia się nieuzasadnionych roszczeń zmniejsza fakt, że sędzia ma obowiązek sprawdzić, czy ujawnienie dowodów ma charakter proporcjonalny do przewinienia, uwzględniając przy tym konieczność ochrony informacji poufnych. Jest jednak wątpliwe, czy taki zapis wystarczy, by zupełnie uniknąć wysuwania nieuzasadnionych roszczeń.

Analiza z dnia 28 października 2013 r.

Darowanie grzywien podmiotom uczestniczącym w programach łagodzenia kar w ramach publicznoprawnego egzekwowania prawa konkurencji jest bardzo ważne z punktu widzenia ujawniania karteli. Łatwiejsze egzekwowanie tego prawa na drodze prywatnoprawnej może jednak zmniejszyć efektywność wspomnianych programów, ponieważ w sytuacji, gdy istnienie danego kartelu zostanie ujawnione, uczestnicy programu – choć wciąż będą chronieni przez grzywnami – mogą być zmuszeni do wypłacania większych odszkodowań. Zamiast ułatwień w dochodzeniu roszczeń na drodze prywatnoprawnej, nowe przepisy spowodują efekty negatywne – uczestnicy programów będą bowiem zgłaszać mniej naruszeń prawa konkurencji.

Ze względu na fakt, że oświadczenia przedsiębiorców biorących udział w programach łagodzenia kar są doskonałym dowodem, na którym można oprzeć roszczenie, a przedsiębiorcy ci są możliwi do zidentyfikowania znacznie szybciej niż wszyscy pozostali sprawcy naruszenia, **wyłączenie wspomnianych oświadczeń z zakresu dowodów, o których ujawnienie można wnioskować**, chroni przedsiębiorców biorących udział w programach łagodzenia kar przed pozowaniem - w pierwszej kolejności – o odszkodowanie przez pokrzywdzonych. **Ten wyjątek przyczynia się z jednej strony do utrzymania bodźców, skłaniających uczestników programów łagodzenia kar do ujawniania karteli. Z drugiej strony, utrudnia wysuwanie prywatnych roszczeń** zarówno przeciwko wspomnianym przedsiębiorcom, jak i innym sprawcom – kluczowa część dowodów staje się bowiem niedostępna.

Przepis, zgodnie z którym uczestnik programu łagodzenia kar, któremu darowano grzywnę, ponosi odpowiedzialność wyłącznie wobec własnych poszkodowanych pośrednio i bezpośrednio, utrudnia wysuwanie prywatnych roszczeń, ponieważ – szczególnie w sytuacji, gdy wspomniany uczestnik jest dużą firmą, a reszta uczestników kartelu to firmy małe – wielu poszkodowanych nie będzie już w stanie dochodzić swoich roszczeń odszkodowawczych bezpośrednio od głównego, dużego sprawcy, ale zmuszonych będzie najpierw pozywać przedsiębiorstwa mniejsze. Zwrócenie się o odszkodowanie do sprawcy będącego dużą firmą będzie możliwe tylko wówczas, gdy ci mniejsi okażą się niewypłacalni. Ten przepis niekoniecznie przyczyni się do utrzymania bodźców, skłaniających uczestników programów łagodzenia kar do informowania urzędów ds. konkurencji o istnieniu karteli. Wystarczające w tej sytuacji wydaje się ograniczenie odpowiedzialności uczestników programów tylko wobec innych sprawców – a nie, jak przewiduje Komisja – zarówno wobec sprawców, jak i poszkodowanych, do wysokości odszkodowania należnego pośrednim i bezpośrednim poszkodowanym danego przedsiębiorstwa. Nie oznacza to, że uczestnik programu łagodzenia kar będzie musiał płacić więcej niż w sytuacji, gdyby jego odpowiedzialność była ograniczona wobec poszkodowanych, ponieważ mógłby odzyskać swą nadpłatę od innych sprawców, pod warunkiem, że nie byłiby oni niewypłacalni. Ale nawet wówczas uczestnik programu nie musiałby płacić więcej niż wynika to z propozycji Komisji, ponieważ, w przypadku niewypłacalności innych sprawców, propozycja ta przewiduje również, że taki uczestnik musiałby wypłacić poszkodowanym odszkodowania za pozostałych sprawców.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska może przyjmować przepisy mające wpływ na unijne prawo konkurencji, by zagwarantować w ten sposób, że będzie lepiej stosowane (art 103 TFEU). Nie jest jednak pewne, czy cel ten zostanie osiągnięty przy zastosowaniu omawianych tu rozwiązań, ponieważ egzekwowanie prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej i publicznoprawnej może stać się trudniejsze, jeśli sprawcy - jako uczestnicy programów łagodzenia kar - przestaną informować o naruszeniach. W efekcie spadnie liczba wykrywanych naruszeń prawa konkurencji.

Dyrektywa może jednak być oparta na kompetencjach w zakresie harmonizacji przepisów na rynku wewnętrznym (art. 114): cel i treść Dyrektywy zakłada bowiem ujednoczenie krajowych przepisów dotyczących konkurencji. Sprawcy naruszeń mogą wykorzystywać jako przewagę konkurencyjną fakt, że w ich krajach członkowskich grożąca im skala roszczeń jest mniejsza – a to wpływa szkodliwie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Proporcjonalność

Przepisy dotyczące nakładania sankcji, szczególnie w przypadku niewypełnienia obowiązku ujawnienia dowodów lub ich zniszczenia są zbyt szczegółowe, a przez to nieproporcjonalne. Wybór formy tych sankcji powinien należeć do Państw Członkowskich.

WNIOSKI

Ułatwienie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze prywatnoprawnej w sytuacji naruszenia prawa konkurencji zniechęci potencjalnych sprawców, wzmocni społeczne zaufanie do systemu prawnego i zachęci poszkodowanych do ujawniania potencjalnych karteli. Przepisy dotyczące nakazów ujawniania dowodów mogą jednak prowadzić do pojawienia się pozwów nieuzasadnionych, gdyż termin „kategoria” dowodów jest mało precyzyjny. Wyłączenie oświadczeń uczestników programów łagodzenia kar z zakresu dowodów, których ujawnienia można zażądać, przyczyni się z jednej strony do utrzymania bodźców skłaniających tych uczestników do ujawniania karteli. Z drugiej strony jednak utrudni składanie prywatnych pozwów. Przepis, zgodnie z którym uczestnik programu łagodzenia kar, któremu darowano grzywnę, jest odpowiedzialny wyłącznie wobec własnych poszkodowanych, utrudnia składanie prywatnych pozwów i nie jest konieczny do tego, by zachęcić uczestników programów do informowania urzędów ds. konkurencji o istnieniu karteli. Przepisy dotyczące nakładania sankcji w przypadku niedopełnienia obowiązku ujawnienia dowodów lub ich zniszczenia są nieproporcjonalne.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl