Anna Możdżeń-Sypniewska*

Omówienie sprawozdania Komisji Europejskiej sporządzonego dla Parlamentu Europejskiego i Rady w przedmiocie stanu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej

Spis treści

I. Uwagi wstępne
II. Sprawozdanie Komisji Europejskiej sporządzone dla Parlamentu Europejskiego i Rady w przedmiocie stanu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego
    1. Źródła i cele dyrektywy
    2. Zakres sprawozdania
    3. Wstępne spostrzeżenia dotyczące skutków dyrektywy
    4. Przegląd głównych elementów dyrektywy i jej implementacja
    5. Działania Komisji Europejskiej po przyjęciu dyrektywy
    6. Podsumowanie
III. Zakończenie

Streszczenie

Artykuł stanowi omówienie sprawozdania Komisji Europejskiej sporządzonego dla Parlamentu Europejskiego i Rady w przedmiocie stanu wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego. Sprawozdanie to przedstawia: instrumenty dyrektywy służące ułatwieniu dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji, rozwiązania przyjęte przez państwa członkowskie przy ich implementacji, działania podjęte przez Komisję w celu zapewnienia skuteczności dyrektywy oraz kluczowe orzeczenia TSUE w dziedzinie *private enforcement*.

* Radca prawny, doktorantka INP PAN. Wyrażone w artykule opinie stanowią poglądy autorki; ORCID https://orcid.org/0000-0003-1097-4565.

Słowa kluczowe: sprawozdanie Komisji; dyrektywa 2014/104/UE; *private enforcement*; naruszenie prawa konkurencji.

JEL: K21

I. Uwagi wstępne

W dniu 25 grudnia 2020 r. upłynęło sześć lat od uchwalenia dyrektywy regulującej zasady dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za szkody wyrządzone naruszeniem prawa konkurencji (dyrektywa)[1].

Zgodnie z założeniami dyrektywy transpozycja jej przepisów przez państwa członkowskie miała nastąpić do dnia 27 grudnia 2016 r. (art. 21 ust. 1 zd. 1 dyrektywy). Do dnia 27 grudnia 2020 r. Komisja Europejska (KE) miała natomiast dokonać przeglądu dyrektywy i przedłożyć sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu (PE) i Radzie (RUE) (art. 20 ust. 1 dyrektywy).

Realizując zobowiązanie wynikające z art. 20 dyrektywy, w dniu 14 grudnia 2020 r. KE opublikowała omawiane tu sprawozdanie sporządzone dla PE i RUE w przedmiocie stanu wdrożenia dyrektywy PE i RUE 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. „w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej", objęte przepisami prawa krajowego (sprawozdanie)[2].

Nadmienić trzeba, że zakres sprawozdania nie odzwierciedla ściśle tego, co wynikało z samej dyrektywy. Sprawozdanie z jej przeglądu miało obejmować m.in. informacje dotyczące: „a) ewentualnego wpływu ograniczeń finansowych wynikających z zapłaty grzywien nałożonych przez organ ochrony konkurencji za naruszenie prawa konkurencji na możliwość uzyskania przez poszkodowanych pełnego odszkodowania z tytułu szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji; b) zakresu, w jakim osoby wytaczające powództwo o odszkodowanie z tytułu szkody wynikającej z naruszenia prawa konkurencji stwierdzonego w rozstrzygnięciu stwierdzającym naruszenie wydanym przez organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego nie są w stanie dowieść przed sądem krajowym innego państwa członkowskiego, że doszło do naruszenia prawa konkurencji; c) zakresu, w jakim odszkodowanie z tytułu straty rzeczywistej przewyższa szkodę w postaci nadmiernego obciążenia wynikającą z naruszenia prawa konkurencji lub poniesioną na dowolnym poziomie łańcucha dostaw", a w stosownym przypadku winno zawierać również wniosek ustawodawczy.

Jak się jednak okazało, z przyczyn przedstawionych w sprawozdaniu, pierwotnie założony termin, w którym możliwe wydawało się dokonanie przeglądu dyrektywy w zakresie wprost w niej wskazanym, okazał się przedwczesny. Samo sprawozdanie zostało przygotowane, ale poruszone w nim zagadnienia nie zawierają informacji określonych w art. 20 ust. 2 lit. a-c dyrektywy.

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2014/104/UE z 26.11.2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państwa członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz. Urz. UE L z 2014 r. Nr 349, s. 1).

[2] *Commission Staff Working Document on the implementation of Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union*, pozyskano z: www.ec.europa.eu (30.11.2021), dalej w przypisach jako: *Commission Staff Working Document*.

II. Sprawozdanie

Sprawozdanie stanowi kilkunastostronicowy dokument, obejmujący sześć punktów: 1. źródła i cele dyrektywy; 2. zakres sprawozdania; 3. spostrzeżenia dotyczące efektów przyjęcia dyrektywy; 4. przegląd głównych elementów dyrektywy i jej implementacji; 5. działania KE po przyjęciu dyrektywy; 6. podsumowanie.

1. Źródła i cele dyrektywy

W stanowiącym swoisty wstęp do sprawozdania punkcie 1, przedstawiono źródła i cele dyrektywy. Odwołano się do art. 101 i art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[3] (TFUE) jako podstawowych unijnych przepisów antymonopolowych. Wymieniono formy, jakie mogą przybierać naruszenia tych przepisów, podnosząc przy tym, że naruszenia te mogą powodować różnego rodzaju szkody, a sztucznie zawyżone ceny i utrata zysków to tylko dwa przykłady konkretnych szkód, które poszkodowani mogą ponieść wskutek stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Wskazano, że celem dyrektywy jest zwiększanie skuteczności wnoszenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszeń reguł konkurencji oraz równoważenie zależności (wzajemnej relacji) pomiędzy publicznym i prywatnym egzekwowaniem unijnego prawa ochrony konkurencji[4].

Podkreślono wagę zasady prawa do pełnego odszkodowania oraz kontekst, w jakim Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) zidentyfikował podstawę tego prawa, przy wskazaniu kluczowej roli w tym zakresie wyroku TSUE w sprawie *Courage and Crehan*[5]. Przypomniano zarazem, że mimo iż w utrwalonym orzecznictwie uznawano prawo każdego obywatela, przedsiębiorstwa lub organu publicznego do dochodzenia pełnego odszkodowania za szkody wyrządzone im w wyniku naruszenia unijnych przepisów dotyczących ochrony konkurencji[6], to przez długi czas powództwa w tych sprawach były stosunkowo rzadkie[7].

2. Zakres sprawozdania

Zakres sprawozdania, jak już wskazano w punkcie I niniejszego artykułu, różnił się od tego, co wynikało z art. 20 ust. 2 dyrektywy, przy czym w sprawozdaniu przedstawiono wprost powody takiego stanu rzeczy. W tym zakresie wskazano na brak możliwości przeprowadzenia konstruktywnej oceny dyrektywy, przede wszystkim z uwagi na jej późne wdrożenie. Zauważono, że 21 państw członkowskich wdrożyło dyrektywę po wyznaczonej dacie 27 grudnia 2016 r.[8].

[3] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864(2), ze zm.).

[4] *Commission Staff Working Document*, s. 2.

[5] Wyrok TSUE z 20.09.2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage* (ECLI:EU:C:2001:465). Zob. wyrok TSUE z 13.07.2006 r. w sprawie C-295/04 *Manfredi* (ECLI:EU:C:2006:461), par. 60. W sprawozdaniu przypomniano również kilka późniejszych wyroków dotyczących roszczeń odszkodowawczych, w których TSUE odniósł się do omawianej zasady.

[6] *Commission Staff Working Document*, s. 1.

[7] Zgodnie z informacjami zawartymi w *Commission Staff Working Document accompanying the proposal for the Damages Directive* z 2013 r. zdecydowana większość „poważnych" powództw odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji wnoszona była wówczas w trzech jurysdykcjach europejskich, a mianowicie w Wielkiej Brytanii, w Niemczech i Holandii. Spośród 54 ostatecznych decyzji o zakazie karteli i przepisów antymonopolowych podjętych przez KE w latach 2006–2012, tylko w następstwie 15 z nich wszczęto jedno lub więcej dalszych powództw o odszkodowanie, w co najmniej jednym państwie członkowskim. W 7 państwach członkowskich wniesiono 52 powództwa o odszkodowanie, natomiast w pozostałych 20 państwach brak jest informacji odnośnie liczby powództw wniesionych na skutek decyzji KE. Zob. *Commission Staff Working Document*, s. 1 i przywołany tam: *Commission Staff Working Document accompanying the proposal for the Damages Directive*, par. 52.

[8] *Commission Staff Working Document*, s. 2: W następstwie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku powiadomienia o środkach wykonawczych, w 2017 r. dyrektywę wdrożyło osiemnaście państw członkowskich. Trzy państwa członkowskie uczyniły to w pierwszej połowie 2018 r. Wszystkie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, dotyczące późnego wdrożenia, zostały pomyślnie zakończone do stycznia 2019 r.

Odniesiono się także do różnic w sposobie implementacji między poszczególnymi państwami członkowskimi, zauważając że w takich warunkach jedynie praktyczne zastosowanie przepisów krajowych w konkretnych sprawach pozwoliłoby na miarodajną analizę skutków dyrektywy. Kluczowa dla oceny skutków dyrektywy byłaby zatem analiza wypracowanego orzecznictwa sądów krajowych, które to ostatecznie stosują przepisy wykonawcze dyrektywy. Sprawy o przyznanie odszkodowania z tytułu naruszenia prawa konkurencji są jednak skomplikowane i wydanie w nich wyroku przez sąd krajowy może trwać nawet kilkanaście lat (około 13 lat)[9]. Z tych też względów, nie zgromadzono materiałów umożliwiających analizę w zakresie stosowania przepisów dyrektywy, a sprawozdanie zawierając jedynie wstępne wnioski odnoszące się do skutków dyrektywy, koncentruje się na innych kwestiach, tj. przede wszystkim na przeglądzie wdrażania głównych regulacji dyrektywy oraz działaniach zrealizowanych przez KE w celu zapewnienia skuteczności postanowień dyrektywy, przy jednoczesnym przedstawieniu kluczowych zmian w orzecznictwie. Zaznaczono przy tym, że dokonanie oceny dyrektywy i przedstawienie sprawozdania z tej oceny będzie możliwe po zgromadzeniu niezbędnych informacji w zakresie stosowania przepisów dyrektywy[10].

3. Wstępne spostrzeżenia dotyczące skutków dyrektywy

Punkt trzeci sprawozdania poświęcony został zidentyfikowanym przez KE skutkom przyjęcia dyrektywy. Zaprezentowane dane jednoznacznie wskazują, że wraz z dyrektywą wzrosła liczba postępowań o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa konkurencji przed sądami krajowymi[11]. Na początku 2014 r. odnotowano około 50 tego rodzaju spraw, a w 2019 r. już 239[12] (dane z 2019 r. pochodzą z trzynastu państw członkowskich[13]). Zaobserwowano także wzrost liczby pytań sądów krajowych kierowanych do TSUE, dotyczących roszczeń o odszkodowanie z tytułu naruszeń art. 101 i 102 TFUE oraz poinformowano, że od czasu przyjęcia dyrektywy TSUE sześciokrotnie odpowiedział na pytania prejudycjalne z nią związane[14] (kolejne pięć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest obecnie rozpatrywanych[15]).

4. Przegląd głównych elementów dyrektywy i jej implementacja

Kolejną część sprawozdania stanowi omówienie najważniejszych uregulowań dyrektywy, a wśród nich: zagadnienia prawa do pełnego odszkodowania, zasad ujawniania dowodów, kwestii wartości dowodowej decyzji organów ochrony konkurencji stwierdzających o naruszeniu przepisów, terminów przedawnienia, tematyki przerzucania nadmiernych obciążeń i określania wysokości szkody.

[9] *Commission Staff Working Document*, s. 3 i przywołana w nim publikacja: Laborde, 2019, s. 7.

[10] *Commission Staff Working Document*, s. 3.

[11] *Commission Staff Working Document*, s. 3 i przywołane w nim publikacje: Laborde, 2019, s. 4; Rengier, 2020, s. 72–81; Sailer, pozyskano z: https://www.econ-da.com/news/blog-post-title-three-kb6ab (30.11.2021).

[12] *Commission Staff Working Document*, s. 3 i przywołana w nim publikacja: Laborde, 2019, s. 4.

[13] *Commission Staff Working Document*, s. 3: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Holandia, Polska, Hiszpania oraz Wielka Brytania.

[14] *Commission Staff Working Document*, s. 4 i wskazane tam wyroki: w sprawie C-27/17 AB *flyLAL – Lithuanian Airlines* w likwidacji przeciwko *Starptautiskā lidosta „Rīga" VAS i innym* (ECLI:EU:C:2018:533); w sprawie C-595/17 *Apple Sales International i inni przeciwko MJA* (ECLI:EU:C:2018:854); w sprawie C-724/17 *Skanska Industrial Solutions and Others* (ECLI:EU:C:2019:204); w sprawie C-637/17 *Cogeco Communications Inc przeciwko Sport TV portugal SA i innym* (ECLI:EU:C:2019:263); w sprawie C-451/18 *Tibor-Trans* (ECLI:EU:C:2019:635); w sprawie C-435/18 *Otis GmbH i inni przeciwko Land Oberösterreich i innym* (ECLI:EU:C:2019:1069).

[15] *Commission Staff Working Document*, s. 4.

Na wstępie rozważań tej części podkreślono, że materialny zakres stosowania dyrektywy jest ograniczony do roszczenia o odszkodowanie i tylko w przypadku naruszenia art. 101 lub art. 102 TFUE lub krajowego prawa konkurencji. Zauważono jednak, że państwa członkowskie mogą wykraczać poza zakres stosowania dyrektywy i go rozszerzać (najczęściej rozszerzenie tego rodzaju dotyczy naruszenia wyłącznie prawa krajowego i prawa do żądania odszkodowania na podstawie przepisów wdrażających dyrektywę; za mniej rozpowszechnione uznano to dotyczące roszczeń innych niż roszczenia o odszkodowanie). Jako przykład podano przepisy obowiązujące w Niemczech i Portugalii, które wyraźnie rozszerzają ich zastosowanie na inne roszczenia oparte na naruszeniach prawa konkurencji, takie jak: skargi deklaratywne, nakazy sądowe, środki tymczasowe. Zaznaczono przy tym, że w wielu krajach członkowskich roszczenia o naprawienie szkody antymonopolowej przypisywane są właściwości konkretnych sądów, mimo że dyrektywa nie wymaga takiego zaadresowania. W Belgii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoszech, Portugalii, Szwecji i na Słowacji powództwa o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa konkurencji są rozpatrywane przez wyspecjalizowane wydziały sądów cywilnych, natomiast w Danii, Chorwacji, na Litwie, Łotwie i w Rumunii sprawy te rozpatrywane są przez wyspecjalizowane sądy[16].

Jednocześnie przedstawiono zagadnienia związane z prawem do pełnego odszkodowania, wskazując, że opiera się ono na leżącej u podstaw dyrektywy zasadzie rekompensaty[17] oraz informując, że większość państw członkowskich wdrożyła ogólną zasadę dotyczącą prawa do pełnego odszkodowania dosłownie lub niemal dosłownie. W przypadku natomiast państw członkowskich, które nie wdrożyły przepisu dyrektywy wprost, zasada pełnego odszkodowania została ogólnie uznana[18].

Następnie przybliżono zasady dotyczące ujawniania dowodów, ujęte w art. 5 dyrektywy oraz odniesiono się do art. 6 dyrektywy, określającego dodatkowe zasady dotyczące wniosków o ujawnienie dowodów znajdujących się w aktach organu ochrony konkurencji. Wyrażono przy tym oczekiwanie, że równowaga wprowadzana przez dyrektywę w odniesieniu do ujawniania dowodów będzie uwzględniana w całej UE, co zapewni, iż zarówno prywatne, jak i publiczne egzekwowanie prawa będzie skuteczne. W tym zakresie poinformowano, że chociaż w wielu państwach członkowskich wprowadzenie zasady ujawniania określonych dowodów wiązało się z koniecznością istotnych zmian w istniejących systemach prawnych i poszczególne państwa członkowskie różnie do tego podeszły, to jednak wszystkie państwa wprowadziły przepisy dotyczące ujawniania informacji na podstawie art. 5 dyrektywy, a większość z nich wdrożyła regulację dyrektywy dosłownie lub prawie dosłownie. W zakresie implementacji art. 6 dyrektywy wskazano, że państwa członkowskie wdrożyły te postanowienia zasadniczo w jednolity sposób, w szczególności w odniesieniu do definicji (zakresów) poszczególnych kategorii dowodów[19].

[16] *Commission Staff Working Document*, s. 5.

[17] Zgodnie z art. 3 dyrektywy poszkodowani są uprawnieni do odszkodowania za rzeczywistą stratę i utracony zysk wraz z odsetkami, od chwili powstania szkody do chwili wypłaty odszkodowania.

[18] *Commission Staff Working Document*, s. 5.

[19] Regulacja art. 6 dyrektywy stanowi konkretny przykład dążenia dyrektywy do osiągnięcia równowagi między egzekwowaniem przepisów przez podmioty publiczne i prywatne, wprowadzając limitowaną możliwość dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach organu ochrony konkurencji na potrzeby postępowań odszkodowawczych, zróżnicowaną w zależności od przynależności danego dokumentu do jednej z trzech kategorii (art. 6 ust. 5, 6 i 9 dyrektywy).

W sprawozdaniu odniesiono się także do art. 7 i art. 8 dyrektywy, dotyczących ograniczeń w wykorzystywaniu dowodów uzyskanych wyłącznie dzięki dostępowi do akt organu ochrony konkurencji oraz sankcji za niestosowanie się do zasad wynikających z dyrektywy. Wskazano, że chociaż wszystkie państwa członkowskie wdrożyły dość jednolicie limity dotyczące wykorzystania uzyskanych dowodów, to jednak zakres sankcji za naruszenie zasad ujawniania informacji odnośnie tego kto może zostać ukarany i za jakie zachowanie, jest zróżnicowany. Poinformowano, że większość państw członkowskich wykroczyła również poza regulację dyrektywy w zakresie kar finansowych, a niektóre z nich także w zakresie kary pozbawienia wolności za naruszenie przepisów dotyczących ujawniania informacji[20].

Rozważania zawarte w tej części poświęcono także kwestii wdrażania art. 9 dyrektywy, dotyczącego znaczenia rozstrzygnięć krajowych organów ochrony konkurencji stwierdzających naruszenie prawa konkurencji, wyrażając oczekiwanie, że jego wdrożenie jeszcze bardziej ułatwi dalsze dochodzenie roszczeń i zapewni spójność rozstrzygnięć w całej UE[21]. Oceniono, że zasada związania sądu cywilnego takimi prawomocnymi rozstrzygnięciami organów antymonopolowych nie tylko poprawia spójne stosowanie unijnego prawa antymonopolowego i zapobiega ponownemu rozpatrzeniu kwestii, które zostały już rozstrzygnięte w postępowaniu przed krajowym organem ochrony konkurencji lub sądem odwoławczym, ale także wspiera ofiary naruszeń unijnego prawa konkurencji w dochodzeniu swych roszczeń[22]. W tym zakresie dostrzeżono wysoki stopień jednolitości sposobu implementacji we wszystkich państwach członkowskich.

Odniesiono się do uregulowania z art. 9 ust. 2 dyrektywy, dotyczącego możliwości wykorzystywania przed sądem decyzji organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego jako co najmniej dowód *prima facie* w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia unijnego prawa konkurencji. Z informacji zawartych w sprawozdaniu wynika, że KE nie jest znany żaden wyrok sądu krajowego w sprawie przepisów wdrażających art. 9 ust. 2 dyrektywy. Wiadomym jest jednak, że w dwóch państwach członkowskich, tj. Austrii i Niemczech, prawo krajowe wykracza poza ramy przepisu. Jeszcze przed wdrożeniem dyrektywy odpowiednie przepisy austriackie i niemieckie wyraźnie stanowiły, że stwierdzenie naruszenia unijnego prawa konkurencji w ostatecznej decyzji krajowego organu konkurencji innego państwa członkowskiego ma wiążące skutki, tym samym przepisy tych państw nie dokonywały rozróżnienia, który organ konkurencji UE stwierdził naruszenie w ostatecznej decyzji.

Odniesiono się również do zasad dotyczących terminów przedawnienia (art. 10 dyrektywy), które mają na celu zapewnienie osobom poszkodowanym, w wyniku naruszenia prawa konkurencji UE, wystarczającego czasu na wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym. W tym zakresie wskazano, że dyrektywa przewiduje minimalną harmonizację obowiązujących przepisów dotyczących ograniczeń i większość państw członkowskich wdrożyła przepisy, które zasadniczo są zgodne z brzmieniem i strukturą art. 10 dyrektywy. Dyrektywa wymaga, aby czas trwania odpowiedniego okresu przedawnienia wynosił co najmniej pięć lat. Regulacje przyjęte w niektórych państwach członkowskich przewidują jednak rozwiązania wykraczające poza tę

[20] *Commission Staff Working Document*, s. 7–8.

[21] *Commission Staff Working Document*, s. 7–8.

[22] *Commission Staff Working Document*, s. 7 i powołana tam Biała Księga, par. 153–159.

minimalną harmonizację (Cypr i Irlandia przewidują w tym przypadku okres sześcioletni, Łotwa zaś okres dziesięcioletni)[23].

W sprawozdaniu poruszono także kwestie związane z przerzucaniem nadmiernych obciążeń (art. 12–15 dyrektywy) oraz określaniem wysokości szkody (art. 17 dyrektywy). Uznano, że przepisy dotyczące przerzucania obciążeń zostały wdrożone w sposób spójny we wszystkich państwach członkowskich (w większości w dosłownym brzmieniu). Podkreślono znaczenie regulacji art. 17 ust. 1 dyrektywy dla rozwiązania praktycznych trudności, jakie mogą napotkać sądy krajowe, gdy zostaną poproszone o oszacowanie poniesionej szkody (art. 17 ust. 1 dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do ustalenia uprawnień dla sądów krajowych do oszacowania poniesionej szkody). Wskazano również na art. 17 ust. 2 dyrektywy wprowadzający wzruszalne domniemanie, że kartele wyrządzają szkodę (obecnie, po wdrożeniu dyrektywy, domniemanie to ma zastosowane w całej UE). Zauważono przy tym, że pomimo braku sprecyzowania w dyrektywie obowiązku do dokładniejszego określenia kwoty odszkodowania, regulacje przyjęte w trzech państwach zawierają doprecyzowanie w tym zakresie: na Węgrzech i Łotwie przyjęto rozwiązania przewidujące możliwe do obalenia domniemanie, że kartele powodują nadmierne obciążenie w wysokości 10%, w Rumunii natomiast wprowadzono wzruszalne domniemanie, że kartele powodują nadmierne obciążenie w wysokości 20%[24].

5. Działania Komisji Europejskiej po przyjęciu dyrektywy

Kolejna część sprawozdania została w całości poświęcona działaniom KE w okresie po uchwaleniu dyrektywy, koncentrując się na kontroli kompletności i zgodności wdrażania dyrektywy oraz wydaniu wytycznych dla sądów krajowych i innych zainteresowanych stron. Zaprezentowano w niej też przegląd kluczowych orzeczeń TSUE w dziedzinie dochodzenia roszczeń z powództwa prywatnego od czasu przyjęcia dyrektywy[25].

Ze sprawozdania wynika, że KE prowadziła systematyczny monitoring wdrażania dyrektywy. Postępowanie w sprawie uchybień w zakresie implementacji dyrektywy wszczęto w odniesieniu do 21 państw członkowskich (tylko 7 państw członkowskich wdrożyło dyrektywę i powiadomiło o tym KE do dnia 27 grudnia 2016 r., zgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 dyrektywy). Ostatecznie jednak, do pierwszej połowy 2018 r., wszystkie państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę: osiemnaście państw uczyniło to w 2017 r., zaś trzy w 2018 r.

KE podjęła się także oceny zgodności z dyrektywą krajowych przepisów wykonawczych. Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu, jak dotąd nie odnotowano problemów w tym zakresie. Zaznaczono przy tym, że KE będzie kontynuować działania wspierające realizację celów dyrektywy na poziomie państw członkowskich, nie wykluczając, że uchybienia co do implementacji dyrektywy ujawnią się na późniejszym etapie[26].

W świetle sprawozdania, KE realizowała kompetencje wynikające z art. 16 dyrektywy, który przewiduje wydanie przez KE wytycznych dla sądów krajowych w sprawie sposobu szacowania części nadmiernego obciążenia, które zostało przeniesione na zakup pośredni. KE zapewniła

[23] *Commission Staff Working Document*, s. 8.

[24] *Commission Staff Working Document*, s. 8–9.

[25] *Commission Staff Working Document*, s. 9.

[26] *Commission Staff Working Document*, s. 10 i przywołana tam publikacja: *Communication from the Commission EU law: Better results through better application*, C/2016/8600, OJ C 18, 19.1.2017, p. 15.

pewne praktyczne wskazówki dotyczące *private enforcement* jeszcze przed przyjęciem dyrektywy, w postaci komunikatu Komisji z 2013 r. „w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”[27] oraz towarzyszącego mu dokumentu roboczego służb Komisji pt. „Przewodnik praktyczny. Ustalanie wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej”[28]. Już po przyjęciu dyrektywy opublikowano zaś komunikat Komisji „wytyczne dla sądów krajowych dotyczące sposobu szacowania, jaka część nadmiernego obciążenia została przerzucona na nabywcę pośredniego”[29], który nie tylko opisuje, czym jest przerzucanie obciążeń i określa kontekst prawny, ale także wyjaśnia rolę teorii ekonomii, zapewnia przegląd podejść do kwantyfikacji i podaje przykłady dowodów potrzebnych do jej określenia. Trzeba zgodzić się, że wytyczne te stanowić mogą przydatny punkt odniesienia dla sędziów krajowych przy ocenie szkód[30]. Ponadto KE przyjęła komunikat „w sprawie ochrony informacji poufnych przez sądy krajowe w postępowaniu w zakresie egzekwowania prawa konkurencji UE na drodze prywatnej”[31].

W tej części sprawozdania przedstawiono także kluczowe orzeczenia TSUE w dziedzinie dochodzenia roszczeń z powództwa prywatnego wydane po przyjęciu dyrektywy, ze wskazaniem istotnej roli TSUE w kształtowaniu ram prywatnego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w UE.

Wśród najistotniejszych orzeczeń TSUE wymieniono wyrok w sprawie *Cogeco Communications*[32], w którym TSUE potwierdził, że dyrektywa nie ma zastosowania *ratione temporis* i podkreślił elementy potrzebne do analizy zgodności krajowych systemów przedawnienia z unijnym prawem konkurencji i zasadą skuteczności.

Wskazano na przełomowy wyrok w sprawie *Skanska Industrial Solutions*[33], w którym TSUE udzielił kluczowych odpowiedzi na pytania dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorstwa kontynuującego działalność gospodarczą podmiotu naruszającego unijne prawa konkurencji. Orzeczenie to jest pomocne dla poszkodowanych w wyniku naruszenia unijnego prawa konkurencji, gdyż ułatwia uzyskanie pełnego odszkodowania za szkody poniesione również od następców prawnych lub ekonomicznych naruszyciela.

Przywołano wyrok w sprawie *Tibor-Trans*[34], dotyczący interpretacji rozporządzenia PE i RUE Nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych[35], w szczególności wykładni „miejsca, gdzie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę”. Podkreślono, że orzeczenie to jest pomocne dla osób poszkodowanych w wyniku naruszenia prawa konkurencji, w szczególności dlatego, że umożliwia nabywcom pośrednim w pewnych okolicznościach dochodzenie odszkodowania przed

[27] Komunikat KE z 13.06.2013 r. w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Nr 2013/C167/07), (Dz. Urz. UE C Nr 167 z 13.6.2013, s. 19–21).

[28] Pozyskano z: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_guide_pl.pdf (30.11.2021).

[29] Komunikat KE z 09.08.2019 r. – wytyczne dla sądów krajowych dotyczące sposobu szacowania, jaka część nadmiernego obciążenia została przerzucona na nabywcę pośredniego (Dz. Urz. UE C Nr 267 z 9.8.2019, str. 4–43).

[30] *Commission Staff Working Document*, s. 11.

[31] *Communication from the Commission – Communication on the protection of confidential information by national courts in proceedings for the private enforcement of EU competition law*, C/2020/4829, OJ C 242, 22.7.2020, p. 1–17.

[32] Wyrok TSUE w sprawie C-637/17 *Cogeco Communications Inc* przeciwko *Sport TV portugal SA* i innym (ECLI:EU:C:2019:263).

[33] Wyrok TSUE w sprawie C-724/17 *Skanska Industrial Solutions and Others* (ECLI:EU:C:2019:204).

[34] Wyrok w sprawie C-451/18 *Tibor-Trans* (ECLI:EU:C:2019:635).

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1215/2012 z 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L z 2012 r. Nr 351, s. 1 ze zm.).

sądami państw członkowskich, w których dokonali odpowiednich zakupów. Stanowi ono zatem uzupełnienie polityki KE w zakresie roszczeń nabywców pośrednich, określonej w dyrektywie i wytycznych w sprawie przenoszenia praw.

Jako ostatni w sprawozdaniu wymieniono wyrok TSUE w sprawie *Otis i inni*[36]. W orzeczeniu tym TSUE podkreślił, że krajowe przepisy dotyczące związku przyczynowego nie mogą *a priori* wykluczać nikogo z dochodzenia takich roszczeń. Ponadto wyjaśnił, że wniosek ten dotyczy także osób, które są poszkodowane przez działanie kartelu, choć nie działają jako dostawcy lub klienci na rynku, lecz które udzieliły odbiorcom produktów oferowanych na skartelizowanym rynku dotacji w formie pożyczek preferencyjnych. TSUE opowiedział się za tym, żeby podmioty takie mogły żądać zasądzenia od uczestników kartelu naprawienia szkody poniesionej z uwagi na udzielenie dotacji w kwocie wyższej niż w wypadku braku istnienia tego kartelu[37].

6. Podsumowanie

Sprawozdanie wieńczy podsumowanie, w którym KE jednoznacznie pozytywnie ocenia wdrożenie przepisów dyrektywy w całej UE. KE podkreśla, że przegląd implementacji nie ujawnił żadnych problemów systemowych. Podniesiono zarazem, że chociaż skuteczność środków wykonawczych będzie w dużym stopniu zależała od ich faktycznego wdrożenia przez sądy krajowe poszczególnych państw członkowskich, to wydaje się już obecnie, że prawa osób poszkodowanych w wyniku naruszenia prawa konkurencji zostały znacznie wzmocnione we wszystkich państwach członkowskich. Zastrzeżono jednocześnie, że rozwój sytuacji w państwach członkowskich w tej dziedzinie będzie nadal monitorowany[38].

III. Zakończenie

Sprawozdanie przedstawia instrumenty dyrektywy służące ułatwieniu dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji, rozwiązania przyjęte przez państwa członkowskie przy ich implementacji i działania podjęte przez KE w celu zapewnienia skuteczności dyrektywy. Dokument przybliża zagadnienia związane z wdrażaniem dyrektywy oraz informacje dotyczące kluczowych orzeczeń TSUE w dziedzinie *private enforcement*.

Przedstawiona w sprawozdaniu ocena spójności wdrażania dyrektywy w państwach członkowskich jest pozytywna. KE, prezentując ją, akcentuje wzmocnienie sytuacji prawnej osób poszkodowanych naruszeniami prawa konkurencji, nie zgłasza jednocześnie żadnego wniosku ustawodawczego. W sytuacji braku informacji odnośnie sposobu stosowania wdrożonych przepisów przez sądy krajowe i rozwiązań przyjętych dla rozstrzygnięcia spraw nieuregulowanych w dyrektywie, a zatem informacji kluczowych dla dokonania przeglądu dyrektywy, brak inicjatywy na tym etapie w istocie nie dziwi. Zastanawiać może jednak tak jednoznacznie pozytywne stanowisko KE odnośnie poziomu spójności implementacji dyrektywy w sytuacji, gdy z samego sprawozdania wynika, że rozwiązania przyjęte przez poszczególne państwa członkowskie różnią się między sobą, a to z kolei prowadzić może do odmiennych rozstrzygnięć sądów krajowych na gruncie analogicznych stanów faktycznych spraw (zob. Kohutek, 2021, s. 22–32).

[36] Wyrok TSUE w sprawie C-435/18 *Otis GmbH i inni przeciwko Land Oberösterreich i innym* (ECLI:EU:C:2019:1069).

[37] *Commission Staff Working Document*, s. 12–14.

[38] *Commission Staff Working Document*, s. 15.

Niezależnie od powyższego zgodzić się należy, że system egzekwowania prawa konkurencji staje się coraz bardziej uregulowaną i skodyfikowaną dziedziną prawa, a przedstawione w sprawozdaniu instrumenty realnie przyczyniły się do poprawy sytuacji prawnej poszkodowanych[39]. Przede wszystkim jednak zgodzić się należy z zaprezentowanym stanowiskiem odnośnie istotnej roli, jaką odgrywa orzecznictwo TSUE w tworzeniu jednolitych ram prawnych umożliwiających pełniejszą harmonizację wdrażania reguł *private enforcement*.

Bibliografia

Kohutek, K. (2021). Dyrektywa odszkodowawcza: w kierunku harmonizacji zasad dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji. *Przegląd Prawa Handlowego*, 1.

Laborde, J.-F. (2019). Cartel damages actions in Europe: How courts have assessed cartel overcharges. *Concurrences,* 4.

Rengier, L. (2020). Cartel Damages Actions in German Courts: What the Statistics Tell US. *Journal of European Competition Law & Practise*, 11(1–2).

Sailer, K. (2020). Update on the development of follow-on damages claims: 2000–2018. Pozyskano z: https://www.econ-da.com/news/blog-post-title-three-kb6ab (28.12.2020).

[39] W tym miejscu zauważyć można jednak, że chociaż transpozycja dyrektywy zasadniczo wzmacnia pozycję prawną poszkodowanego naruszeniem prawa konkurencji w procesie dochodzenia roszczenia w tym zakresie, w praktyce nie wydaje się przekładać na znaczące usprawnienie procesu dochodzenia roszczenia (chociażby w zakresie czasochłonności czy kosztów z tym związanych).