

Komunikat Komisji w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2013/C 167/07)

1. ODSZKODOWANIA DLA POSZKODOWANYCH W WYNIKU NARUSZENIA PRAWA KONKURENCJI: TRUDNOŚCI ZWIĄZANE Z USTALENIEM WYSOKOŚCI PONIESIONEJ SZKODY

1. Naruszenia art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”), zwanych dalej „unijnymi regułami konkurencji”, poważnie szkodzą całej gospodarce i zakłócają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Aby zapobiegać szkodom, Komisja jest uprawniona do nakładania grzywien na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, które naruszają unijne reguły konkurencji⁽¹⁾. Celem nakładanych przez Komisję grzywien jest odstraszenie, tj. ukaranie danego przedsiębiorstwa (konkretny efekt odstraszący) oraz powstrzymanie innych przedsiębiorstw od podejmowania lub kontynuowania działań sprzecznych z postanowieniami art. 101 i 102 TFUE (ogólny efekt odstraszący)⁽²⁾.
2. Ponadto naruszenia art. 101 i 102 TFUE poważnie szkodzą konsumentom i przedsiębiorstwom. Każda osoba, która poniosła szkodę w wyniku wystąpienia naruszenia unijnych reguł konkurencji, ma prawo do odszkodowania. Jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Sprawiedliwości, jest to zagwarantowane unijnym prawem⁽³⁾. Podczas gdy celem grzywien jest odstraszenie, celem roszczeń odszkodowawczych jest naprawienie szkód poniesionych w wyniku wystąpienia naruszenia. Skuteczniejsze środki zaradcze dla konsumentów i przedsiębiorstw umożliwiające uzyskanie odszkodowania przynoszą też pozytywny efekt odstraszący, zniechęcając do naruszania przepisów w przyszłości oraz zapewniając większą zgodność z regułami⁽⁴⁾.
3. W dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych istotnym problemem dla sądów, trybunałów i stron jest ustalenie wysokości poniesionej szkody. Kwantyfikację przeprowadza się w oparciu o porównanie rzeczywistej sytuacji powoda z sytuacją, w której znajdowałby się on, gdyby nie doszło do naruszenia reguł konkurencji. W hipotetycznej ocenie dotyczącej tego, jak rozwinęłyby się warunki rynkowe i interakcje pomiędzy uczestnikami rynku, gdyby nie doszło do naruszenia, często pojawiają się złożone i szczegółowe kwestie gospodarcze i związane z prawem ochrony konkurencji. Sądy i strony coraz częściej mają do czynienia z problemami tego rodzaju oraz z metodami i technikami dostępnymi do ich rozwiązywania.

2. WZAJEMNA ZALEŻNOŚĆ REGUŁ I ZASAD PRAWA UE I PRAWA KRAJOWEGO

2.1. Dorobek prawny Wspólnoty

4. Artykuły 101 i 102 TFUE stanowią przepisy polityki publicznej⁽⁵⁾ i mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, który obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję⁽⁶⁾. Ww. przepisy Traktatu stanowią źródło praw i obowiązków jednostek – zarówno

⁽¹⁾ Zob. art. 23 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 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 TFUE, jednak ich istota nie uległa zmianie.

⁽²⁾ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, Dz.U. C 210 z 1.9.2006, s. 2, pkt 4.

⁽³⁾ Wyrok z 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage i Crehan*, Rec. s. I-6297; wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619; wyrok z 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer*, Zb.Orz. s. I-5161 oraz wyrok z 2012 r. w sprawie C-199/11 *Wspólnota Europejska przeciwko Otis NV i in.*, dotychczas niepublikowany.

⁽⁴⁾ Wyrok z 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage i Crehan*, Rec. s. I-6297, pkt 27; wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 91.

⁽⁵⁾ Wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 31.

⁽⁶⁾ Protokół (nr 27) do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji.

przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Prawa te stają się częścią wartości prawnych jednostek ⁽¹⁾ i są chronione na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁾. Sądy krajowe są zobowiązane na mocy prawa UE do egzekwowania takich praw i obowiązków w sposób pełny i skuteczny w ramach wszelkich postępowań, które się przed nimi toczą.

5. Wśród praw gwarantowanych przez prawo UE znajduje się prawo do odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku naruszenia art. 101 lub 102 TFUE. Pełna skuteczność unijnych reguł konkurencji byłaby zagrożona, gdyby poszkodowane strony nie mogły dochodzić odszkodowania za straty spowodowane wystąpieniem naruszenia tych reguł. Każdy jest uprawniony do ubiegania się o odszkodowanie za poniesioną szkodę, jeśli między tą szkodą a porozumieniem lub praktyką zakazaną przez unijne reguły konkurencji istnieje związek przyczynowo-skutkowy ⁽³⁾.
6. Celem przyznania odszkodowania za poniesioną szkodę jest ustanowienie takiego stanu, w jakim znajdowałaby się poszkodowana strona, gdyby nie doszło do naruszenia postanowień art. 101 lub 102 TFUE. Strony poszkodowane w wyniku wystąpienia naruszenia bezpośrednio obowiązujących unijnych przepisów powinny zatem uzyskać odszkodowanie w pełni pokrywające rzeczywistą wartość poniesionych strat: prawo do pełnego odszkodowania obejmuje zatem rzeczywistą szkodę (*damnum emergens*), korzyści utracone (*lucrum cessans*) w wyniku wystąpienia naruszenia ⁽⁴⁾ oraz prawo do odsetek naliczanych od dnia zaistnienia szkody ⁽⁵⁾.
7. W zakresie, w jakim nie istnieją przepisy UE regulujące dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 TFUE, ustanowienia szczegółowych przepisów regulujących wykonywanie przedmiotowego prawa do odszkodowania zagwarantowanego w prawie UE należy dokonać w ramach wewnętrznego systemu prawnego każdego państwa członkowskiego. Przepisy te nie mogą jednak doprowadzić do sytuacji, w której wykonanie praw nadanych przez unijne prawo jest nadmiernie utrudnione lub praktycznie niewykonalne (zasada skuteczności). Ponadto takie przepisy nie mogą być mniej korzystne niż przepisy regulujące powództwa o odszkodowanie wynikające z naruszenia podobnych praw nadanych przez prawo krajowe (zasada równoważności) ⁽⁶⁾.

2.2. Prawo krajowe i jego współzależność z zasadami prawa unijnego

8. W odniesieniu do samego ustalania wysokości szkody, w zakresie, w jakim nie jest ono regulowane prawem unijnym, normy prawne państw członkowskich określają odpowiedni standard dowodu oraz stopień dokładności wymagany do wykazania wartości poniesionej szkody. Zazwyczaj w przepisach krajowych przewidziane jest rozłożenie ciężaru dowodu i właściwych odpowiedzialności stron mających zastosowanie przy przedstawianiu przez nie okoliczności faktycznych przed sądem. Prawo krajowe może przewidywać przeniesienie ciężaru dowodu po udowodnieniu przez powoda pewnego zestawu czynników oraz ustanawiać uproszczone zasady obliczania oraz wzruszalne bądź niewzruszalne domniemanie. Prawo krajowe określa też, w jakim stopniu i w jaki sposób sądy są upoważnione do ustalania wysokości poniesionej szkody na podstawie przybliżonych najlepszych szacunków lub z wykorzystaniem zasady słuszności. Wszystkie krajowe przepisy i procedury regulujące ustalanie wysokości szkody należy ustanawiać i stosować w taki sposób, aby strony poszkodowane w wyniku wystąpienia naruszenia unijnego prawa konkurencji mogły bez niewspółmiernych trudności otrzymać pełne odszkodowanie za poniesioną szkodę; w żadnym wypadku ww. przepisy i procedury nie mogą być mniej skuteczne niż przepisy i procedury stosowane w ramach podobnego dochodzenia roszczeń na mocy prawa krajowego.
9. Jednym ze skutków stosowania zasady skuteczności jest to, że obowiązujące przepisy prawa krajowego oraz ich interpretacja powinny odzwierciedlać trudności i ograniczenia nieodłącznie związane z ustaleniem wysokości szkody w sprawach dotyczących konkurencji. Ustalanie wysokości szkody tego typu wymaga porównania rzeczywistej sytuacji poszkodowanego z sytuacją, w jakiej znajdowałby się, gdyby naruszenie nie miało miejsca. Porównanie tej hipotetycznej sytuacji z rzeczywistością jest jednak niemożliwe; nie da się stwierdzić z całą pewnością, jak zmieniłyby się warunki rynkowe i interakcje między uczestnikami rynku, gdyby do naruszenia nie doszło. Można jedynie oszacować, jak

⁽¹⁾ Wyrok z 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage i Crehan*, Rec. s. I-6297, pkt 19 i 23; wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 39.

⁽²⁾ Zob. art. 17 Karty dotyczący ochrony prawa własności; art. 47 Karty ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego dotyczącego naruszenia praw gwarantowanego przez prawo UE.

⁽³⁾ Wyrok z 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer*, Zb.Orz. I-5161, pkt 28 oraz wyrok z 2012 r. w sprawie C-199/11 *Wspólnota Europejska przeciwko Otis NV i in.*, dotychczas niepublikowany, pkt 43.

⁽⁴⁾ Wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 95–96 oraz wyrok z 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur i Factortame*, Rec. I-1029, pkt 87.

⁽⁵⁾ Wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 97, w którym powołano się na wyrok z 1993 r. w sprawie C-271/91 *Marshall*, Rec. I-4367, pkt 31.

⁽⁶⁾ Wyrok z 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage i Crehan*, Rec. s. I-6297, pkt 29; wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych C-295-298/04 *Manfredi*, Zb.Orz. s. I-6619, pkt 62.

rozwinęłyby się sytuacja w przypadku braku naruszenia. Ustalanie wysokości szkody w sprawach dotyczących konkurencji podlega z natury rzeczy znaczącym ograniczeniom w zakresie stopnia pewności i dokładności, którego można oczekiwać. Czasami możliwe są tylko przybliżone szacunki ⁽¹⁾.

3. WSKAZÓWKI DOTYCZĄCE USTALANIA WYSOKOŚCI SZKODY

10. W tym kontekście służby Komisji przygotowały praktyczny przewodnik dotyczący ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 TFUE (zwany dalej „praktycznym przewodnikiem”).
11. Praktyczny przewodnik ma na celu służyć pomocą sądom i stronom powództw o odszkodowanie poprzez ułatwienie dostępu do informacji dotyczących ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia unijnych reguł konkurencji. Przedstawiono w nim zatem zagadnienia dotyczące różnych rodzajów szkody spowodowanych stosowaniem praktyk naruszających konkurencję, a w szczególności dostępnych metod i technik ustalania wysokości takiej szkody. Większe rozpowszechnienie takich informacji zwiększy skuteczność dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Powinno też poprawić przewidywalność tego typu dochodzeń, tym samym zwiększając pewność prawa dla wszystkich zainteresowanych stron. Praktyczny przewodnik może również pomóc stronom polubownie rozstrzygnąć spór, niezależnie od tego, czy toczy się on na drodze postępowania sądowego, czy też z wykorzystaniem alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów.
12. Praktyczny przewodnik ma charakter czysto informacyjny i nie jest wiążący dla sądów krajowych ani dla stron. Nie zmienia zatem przepisów prawa obowiązujących w państwach członkowskich regulujących powództwa o odszkodowanie ani nie ma wpływu na prawa i obowiązki państw członkowskich i osób fizycznych lub prawnych wynikające z prawa UE.
13. W szczególności praktycznego przewodnika nie należy rozumieć jako podwyższania albo obniżania standardu dowodu lub stopnia szczegółowości przedstawienia okoliczności faktycznych wymaganego od stron w systemach prawnych państw członkowskich. Przewodnik nie ma też wpływu na przepisy i procedury stosowane w państwach członkowskich w odniesieniu do ciężaru dowodu. Przy określaniu kwoty odszkodowania, jaka ma zostać przyznana, sądy krajowe często przyjmowały w swoim systemie prawnym podejście pragmatyczne, obejmujące wykorzystanie domniemania, przeniesienie ciężaru dowodu lub uprawnienie sądów do zastosowania oceny opartej o najlepszy przybliżony szacunek. Celem praktycznego przewodnika jest dostarczenie informacji, które można wykorzystać w ramach stosowania krajowych procedur i norm prawnych – nie zamiast nich. W zależności od obowiązujących norm prawnych i swoistych cech poszczególnych przypadków, może wystarczyć, że strony przedstawią fakty i dowody dotyczące wysokości szkody mniej szczegółowe niż te wymagane w ramach niektórych metod i technik opisanych w praktycznym przewodniku.
14. W praktycznym przewodniku wyjaśniono określone właściwości, w tym wady i zalety, różnych metod i technik dostępnych do ustalania wysokości szkody wynikającej z naruszenia reguł konkurencji. Jednak określenie, które podejście do ustalania wysokości szkody można uznać za odpowiednie w szczególnych okolicznościach danej sprawy, zależy od obowiązującego prawa. Oprócz standardu dowodu i ciężaru dowodu w ramach obowiązujących przepisów prawa, właściwe jest rozważenie takich kwestii, jak dostępność danych, powiązane koszty i czas oraz ich proporcjonalność w odniesieniu do wartości roszczenia o odszkodowanie.
15. W praktycznym przewodniku przedstawiono też i omówiono szereg przykładów praktycznych. Ilustrują one typowe skutki, jakie zwykle pociągają za sobą naruszenia unijnych reguł konkurencji, oraz pokazują, jak można zastosować wyżej wspomniane metody i techniki w praktyce do ustalenia wysokości poniesionej szkody.
16. Ekonomiczne podejście do szkody wynikłej z naruszeń prawa ochrony konkurencji oraz do metod i technik ustalania wysokości tego rodzaju szkód może ulegać zmianom wraz z rozwojem teoretycznych i empirycznych badań ekonomicznych oraz praktyki sądowniczej w tej dziedzinie. Praktyczny przewodnik nie stanowi w związku z tym wyczerpującego ani ostatecznego opisu dostępnych informacji, metod i technik.

⁽¹⁾ Ograniczenia tego rodzaju oceny hipotetycznej sytuacji zostały uznane przez Trybunał Sprawiedliwości w kontekście ustalania utraty zarobku w ramach powództwa o odszkodowanie przeciwko Wspólnocie Europejskiej; zob. wyrok z 2000 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 *Mulder i in.* przeciwko *Radzie*, Rec. s. I-203 pkt. 79.