

Czwartek, 26 marca 2009 r.

Biała księga w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji

P6_TA(2009)0187

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))

(2010/C 117 E/27)

Parlament Europejski,

- uwzględniając białą księgę Komisji z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji (COM(2008)0165) (biała księga),
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie zielonej księgi dotyczącej roszczeń o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej ⁽¹⁾,
 - uwzględniając komunikat Komisji z dnia 13 marca 2007 r. zatytułowany „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony” (COM(2007)0099),
 - uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasad konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾ oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) ⁽⁴⁾,
 - uwzględniając obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych ⁽⁵⁾ oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 622/2008 z dnia 30 czerwca 2008 r. dotyczące prowadzenia postępowań ugodowych w sprawach kartelowych ⁽⁶⁾,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Gospodarczej i Monetarnej oraz opinie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, jak również Komisji Prawnej (A6-0123/2009),
- A. mając na uwadze, że polityka konkurencji zwiększa wydajność gospodarczą Unii Europejskiej i w znacznym stopniu przyczynia się do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej,
- B. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich orzekł, iż w celu zagwarantowania pełnej skuteczności art. 81 traktatu osoby fizyczne i przedsiębiorstwa mogą dochodzić naprawy szkód wyrządzonych im na skutek naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji,
- C. mając na uwadze, że roszczenia o naprawienie szkody to tylko jeden z elementów skutecznego systemu egzekwowania prawa z powództwa prywatnego, a także mając na uwadze, że mechanizmy alternatywnego rozstrzygnięcia sporów stanowią w odpowiednich okolicznościach skuteczną alternatywę dla mechanizmów roszczeń zbiorowych i dają możliwość szybkiego i sprawiedliwego zawarcia ugody pozasądowej, dlatego należy zachęcać do ich stosowania,

⁽¹⁾ Dz.U. C 74 E z 20.3.2008, s. 653.

⁽²⁾ Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 123 z 27.4.2004, s. 18.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 298 z 8.12.2006, s. 17.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 171 z 1.7.2008, s. 3.

Czwartek, 26 marca 2009 r.

- D. mając na uwadze, że kwestie, o których mowa w białej księdze, dotyczą wszystkich kategorii podmiotów poszkodowanych, wszystkich rodzajów naruszenia art. 81 i 82 traktatu WE i wszystkich sektorów gospodarki,
- E. mając na uwadze, że każdy wniosek o wprowadzenie mechanizmu roszczeń zbiorowych z powodu naruszenia wspólnotowych przepisów antymonopolowych powinien uzupełniać istniejące już w niektórych państwach członkowskich inne formy ochrony (np. pozwy reprezentacyjne i sprawy „testowe”), ale nie powinien ich zastępować,
- F. mając na uwadze, że celem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powództwa prywatnego musi być pełne wyrównanie poniesionej szkody oraz mając na uwadze, że należy przestrzegać zasad odpowiedzialności pozaumownej, które zakazują nieuczciwego wzbogacania się, zabraniają wielokrotnego naprawiania tej samej szkody i zmierzają do uniknięcia odszkodowań represyjnych,
- G. mając na uwadze, że egzekwowanie prawa konkurencji przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji wchodzi w zakres prawa publicznego oraz mając na uwadze, że pomimo tego, iż niektóre państwa członkowskie podjęły lub podejmą środki w celu ułatwienia podmiotom prywatnym dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w przypadku naruszenia wspólnotowych przepisów w zakresie konkurencji, przed sądami krajowymi toczy się stosunkowo niewiele postępowań odszkodowawczych,
- H. mając na uwadze, że dochodzenie roszczeń z powództwa prywatnego powinno uzupełniać i wspomagać urzędowe egzekwowanie prawa konkurencji przez organy ochrony konkurencji, ale nie może go zastąpić i z tego względu należy zwiększyć kadrowe i finansowe zasoby organów ds. ochrony konkurencji w celu skuteczniejszego ścigania naruszeń wspólnotowego prawa konkurencji,
- I. mając na uwadze, że bez względu na sposób rozstrzygnięcia danego sporu konieczne jest wprowadzenie procedur i zabezpieczeń zapewniających wszystkim stronom sprawiedliwe traktowanie przy równoczesnym zagwarantowaniu nienadużywania tego systemu, tak jak miało to miejsce w innych systemach prawnych, a w szczególności w Stanach Zjednoczonych,
- J. mając na uwadze, że Komisja musi przestrzegać zasad pomocniczości i proporcjonalności w przypadku każdej propozycji, która nie podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty,
1. z zadowoleniem przyjmuje białą księgę i podkreśla, że wspólnotowe przepisy ochrony konkurencji, a szczególnie ich skuteczne egzekwowanie, wymagają, by podmioty poszkodowane wskutek naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji były uprawnione do otrzymania zadośćuczynienia za poniesioną szkodę;
 2. zauważa, że Komisja do tej pory nie określiła podstawy prawnej proponowanych przez siebie środków oraz że należy zwrócić dalszą uwagę na określenie podstawy prawnej planowanych ingerencji w postępowania krajowe dotyczące odszkodowań pozaumownych i krajowe prawo procesowe;
 3. jest zdania, że pewne przeszkody w skutecznym odwoływaniu się przez podmioty poszkodowane wskutek naruszenia wspólnotowych przepisów konkurencji, np. szkody masowe i rozproszone, asymetria w zakresie informacji i inne problemy napotymane w trakcie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, pojawiają się nie tylko w postępowaniach związanych ze wspólnotowym prawem konkurencji, lecz również w takich dziedzinach jak odpowiedzialność za produkt i inne kwestie konsumenckie;
 4. przypomina, że pojedynczych konsumentów, ale również małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza te, które poniosły szkody rozproszone i szkody o stosunkowo niewielkiej wartości, do wszczynania postępowań o odszkodowanie zniechęcają często ich koszty, opóźnienia, niepewność wyniku oraz związane z nimi zagrożenia i obciążenia; podkreśla w tym kontekście, że ważnym środkiem odstrasającym są roszczenia zbiorowe, które pozwalają na połączenie indywidualnych roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia wspólnotowych przepisów konkurencji i dają większe możliwości uzyskania przez osoby poszkodowane dostępu do wymiaru sprawiedliwości; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji w sprawie ustanowienia mechanizmów poprawiających dochodzenie roszczeń zbiorowych, a przy tym pozwalających uniknąć nadmiernej liczby sporów sądowych;

Czwartek, 26 marca 2009 r.

5. zwraca uwagę na to, że Dyrekcja Generalna Komisji ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów opublikowała pod koniec 2008 r. wyniki dwóch badań na temat mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych w państwach członkowskich i ewentualnych przeszkód dla rynku wewnętrznego, które wynikają z różnic w ustawodawstwie między państwami członkowskimi; zwraca również uwagę, że Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie możliwych sposobów działania Wspólnoty w obszarze prawa ochrony konsumenta i zapowiedziała publikację jeszcze jednego dokumentu strategicznego w 2009 r.; podkreśla, że działania na szczeblu Wspólnoty nie mogą prowadzić do przypadkowego i niepotrzebnego rozdrobnienia krajowego prawa procesowego i że w związku z tym należy dokładnie rozważyć, czy i w jakim stopniu należy przyjąć podejście horyzontalne lub zintegrowane w celu ułatwienia pozasądowego rozstrzygnięcia sporów oraz dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody; w związku z tym wzywa Komisję do przeprowadzenia analizy ewentualnych podstaw prawnych oraz sposobów postępowania, opartych na podejściu horyzontalnym lub zintegrowanym, nie ograniczonych jednak do jednego instrumentu o charakterze horyzontalnym, a także wzywa do tymczasowego powstrzymania się od przedstawiania jakichkolwiek mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych przez osoby poszkodowane wskutek naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji, jeżeli Parlament nie będzie mógł uczestniczyć w przyjęciu tych mechanizmów w ramach procedury współdecyzji;

6. zwraca uwagę, że roszczenia odszkodowawcze wynikłe z naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji należy traktować możliwie jak najbardziej na równi z innymi roszczeniami pozaumownymi; jest zdania, że podejście horyzontalne lub zintegrowane mogłoby obejmować przepisy proceduralne wspólne dla mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych w różnych obszarach prawa i podkreśla, że to podejście nie może opóźnić ani uniemożliwić przygotowania wniosków i środków uznanych za konieczne dla pełnego wdrożenia wspólnotowego prawa konkurencji; ponadto zwraca uwagę na bardziej zaawansowaną analizę cywilnych roszczeń z zakresu prawa konkurencji oraz rozbudowane ramy dla organów ds. konkurencji, w tym dla Europejskiej Sieci Konkurencji, a także uważa, że przynajmniej w odniesieniu do niektórych kwestii uzasadnia to szybkie działania, biorąc pod uwagę, że niektóre z przewidzianych środków można rozszerzyć na obszary nie objęte prawem konkurencji; jest zdania, że takie przepisy sektorowe można by już zaproponować w odniesieniu do szczególnie złożonych kwestii i szczególnych problemów napotkanych przez osoby poszkodowane wskutek naruszenia prawa konkurencji;

7. zauważa, że pozwani potrzebują ostatecznych rozstrzygnięć w celu ograniczenia niepewności i nadmiernych konsekwencji ekonomicznych, które mogłyby dotknąć pracowników, dostawców, podwykonawców i inne niewinne strony; wzywa do ewentualnego wprowadzenia dla powództw zbiorowych procedury ugodowej, którą strony mogłyby wszcząć przed wniesieniem pozwu lub która mogłaby zostać zarządzona przez sąd, przed który wniesiono sprawę, uważa, że ta procedura ugodowa powinna dążyć do rozstrzygnięcia sporu w drodze pozasądowej, która podlegałaby zatwierdzeniu przez sąd, która może być uznana za wiążącą dla wszystkich osób poszkodowanych uczestniczących w procedurze ugodowej; podkreśla, że procedura taka nie może powodować zbędnej zwłoki w postępowaniu ani przyczyniać się do niesprawiedliwych rozstrzygnięć; wzywa Komisję do poszukiwania sposobów uzyskania większej pewności, w tym sprawdzenia, czy w normalnej sytuacji można zakładać, że każdy kolejny powód nie będzie mógł uzyskać niczego ponad to, co ustalono w ugodzie zbiorowej;

8. jest zdania, że w celu dochodzenia roszczeń w drodze powództwa samodzielnego lub powództwa wnoszonego po stwierdzeniu naruszenia prawa przez właściwy organ ochrony konkurencji nabywcom bezpośrednim i pośrednim należy udostępnić możliwość powództwa indywidualnego, zbiorowego lub reprezentacyjnego, które można również wnieść w formie sprawy „testowej”, jednak aby uniknąć wielokrotnego wytaczania sprawy przez jedną stronę w odniesieniu do tej samej podstawy roszczenia, wybór jednej podstawy przez stronę powinien wykluczać zarówno jednoczesne, jak i późniejsze wykorzystanie innej podstawy roszczenia; uważa, że w przypadku, gdy różne strony wniosą oddzielne powództwa, powinno się dążyć do ich połączenia lub do rozpatrzenia ich kolejno;

9. jest zdania, że w celu uniknięcia nadużyć w prowadzeniu sporów sądowych państwa członkowskie powinny przyznać prawo do wytaczania powództw reprezentacyjnych organom państwowym, takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich, lub uprawnionym podmiotom, takim jak organizacje konsumenckie, zgodnie z art. 3 dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów⁽¹⁾ i że upoważnienie ad hoc do podjęcia takich działań powinno być brane pod uwagę przede wszystkim w przypadku stowarzyszeń handlowych, które dochodzą roszczeń odszkodowawczych ze strony przedsiębiorstw;

(1) Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 51.

Czwartek, 26 marca 2009 r.

10. apeluje, aby jedynie wyraźnie określona grupa ludzi mogła uczestniczyć w powództwach zbiorowych i aby identyfikacja członków tej grupy w przypadku roszczeń zbiorowych typu opt-in oraz identyfikacja w przypadku powództw reprezentacyjnych wnoszonych przez uprawnione podmioty wyznaczone uprzednio lub upoważnione ad hoc miały miejsce w określonych ramach czasowych bez zbędnych opóźnień oraz z poszanowaniem istniejącego prawa przewidującego późniejszą datę; podkreśla, że tylko faktycznie poniesiona szkoda może być naprawiona; zwraca uwagę, że w przypadku skutecznego powództwa przyznane odszkodowanie musi zostać wypłacone określonej grupie ludzi lub podmiotowi przez nią wyznaczonemu, a uprawniony podmiot może otrzymać co najwyżej zwrot kosztów poniesionych w trakcie postępowania i nie może być bezpośrednio lub pośrednio wyznaczony do otrzymania odszkodowania;

11. podkreśla, że w przypadku skutecznego powództwa samodzielnego nie wyklucza się późniejszego urzędowego postępowania w sprawie naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji; podkreśla również, że aby zachęcić przedsiębiorstwa do możliwie najszybszego i najskuteczniejszego naprawiania szkód wobec ofiar niezgodnych z prawem działań organy ds. konkurencji proszone są o uwzględnienie odszkodowania, które zostało wypłacone lub które ma zostać wypłacone, przy określaniu grzywny, jaka ma zostać nałożona na pozwane przedsiębiorstwo; zwraca uwagę, że nie powinno to jednak stać w sprzeczności z prawem osoby poszkodowanej do pełnego wyrównania poniesionej szkody lub z koniecznością utrzymania odstraszającego charakteru grzywien, a także nie powinno prowadzić do długotrwałej niepewności co do ostateczności rozstrzygnięcia dla przedsiębiorstw; wzywa Radę i Komisję do jednoznacznego włączenia tych zasad nakładania grzywny do rozporządzenia (WE) 1/2003 oraz do udoskonalenia i sprecyzowania tych zasad w celu zapewnienia zgodności z wymogami ogólnych zasad prawnych;

12. zauważa, że etapem wstępnym powinna być pobieżna ocena zasadności roszczenia zbiorowego i podkreśla, że powód zbiorowy nie może znajdować się w lepszej lub gorszej sytuacji niż powód indywidualny; domaga się, aby w ramach mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych stosowano zasadę, według której strona wnosząca roszczenie musi udowodnić zarzut, o ile obowiązujące prawo krajowe nie przewiduje ułatwień dowodowych lub łatwiejszego dostępu do informacji i dowodów posiadanych przez pozwanego;

13. domaga się, aby w następstwie dochodzenia Komisja miała obowiązek umożliwić osobom poszkodowanym w wyniku naruszenia prawa konkurencji dostęp do informacji koniecznych do wniesienia powództwa o odszkodowanie i podkreśla, że art. 255 traktatu WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 określają prawo dostępu do dokumentów instytucji, które mogą go odmówić jedynie na warunkach określonych w tym rozporządzeniu, a w szczególności w jego art. 4; dlatego uważa, że Komisja musi odpowiednio interpretować rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 lub zaproponować jego zmianę; podkreśla, że przyznając dostęp do dokumentów, organy muszą zwrócić szczególną uwagę na ochronę tajemnicy handlowej i firmowej pozwanego lub osób trzecich i zwraca uwagę, że potrzebne są wytyczne dotyczące traktowania wniosków o złagodzenie kary;

14. jest zdania, że – stosując art. 81 i 82 traktatu i w odniesieniu do tej samej podstawy roszczenia – sąd krajowy nie powinien być związany decyzją podjętą przez krajowy organ ds. konkurencji innego państwa członkowskiego, nie naruszając przepisów określających wiążący charakter decyzji przyjętych przez członka Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN); zauważa, że programy szkoleń i wymiany powinny prowadzić do zbieżności decyzji, aby normą stała się akceptacja decyzji krajowych organów ds. konkurencji;

15. podkreśla, że warunkiem wstępnym roszczenia odszkodowawczego musi być zawsze działanie zamierzone oraz że naruszenie wspólnotowego prawa konkurencji musi przynajmniej nosić znamię zaniechania, chyba że istnieje domniemanie lub wzruszalne domniemanie błędu w prawie krajowym w przypadku naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji, gwarantujące spójne i jednolite egzekwowanie prawa konkurencji;

16. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że odszkodowanie ma na celu wyrównanie strat oraz utraconego zysku łącznie z nadmiernymi obciążeniami i odsetkami oraz domaga się ustanowienia takiego pojęcia odszkodowania na szczeblu wspólnotowym dla mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych;

Czwartek, 26 marca 2009 r.

17. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja pracuje nad niewiązącymi ramowymi wytycznymi dotyczącymi obliczania odszkodowania, które mogłyby obejmować użyteczne wskazówki dotyczące informacji wymaganych do takich obliczeń oraz – gdy tylko możliwe – stosowania tych obliczeń w ramach alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów;
18. zwraca uwagę, że ważne jest opracowanie jednolitego podejścia wspólnotowego do przerzucania obciążeń i opowiada się za dopuszczeniem jako środka obrony, że pozwany musi zawsze przedstawić dowody na ten środek obrony oraz że sądy mają możliwość odwołania się do sprawdzonych krajowych zasad dotyczących związku między przyczynowością a odpowiedzialnością w celu podjęcia sprawiedliwych decyzji w indywidualnych przypadkach; sugeruje, aby zaproponowano wytyczne dotyczące zakresu, w jakim nabywca pośredni, a w szczególności ostatni nabywca pośredni może opierać się na wzruszalnym domniemaniu, że bezprawne obciążenia zostały przeniesione w całości na poziom pośredniego nabywcy;
19. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w przypadku ciągłych lub powtarzających się naruszeń termin przedawnienia powinien rozpocząć się w dniu zaprzestania naruszenia lub w momencie, w którym można zakładać, że osoba poszkodowana wie o istnieniu naruszenia, w zależności od tego, który termin jest późniejszy; podkreśla, że przepisy dotyczące okresu przedawnienia służą powstaniu pewności prawnej i że z tego względu w przypadku niewniesienia powództwa publicznego lub prywatnego musi obowiązywać 5-letni termin przedawnienia; z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że okres przedawnienia w przypadku powództw samodzielnych ma być ustalony na bazie prawa krajowego i domaga się, aby dotyczyło to także powództw późniejszych, wnoszonych po stwierdzeniu naruszenia prawa przez właściwy organ ochrony konkurencji; zwraca uwagę, że przepisy państw członkowskich regulujące zawieszenie lub przerwanie okresu przedawnienia mają pozostać bez zmian;
20. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że państwa członkowskie mają określać własne zasady rozdziału kosztów; uważa, że zadaniem państw członkowskich jest ocena, czy mają zagwarantować, że asymetria zasobów między powodem a pozwanym w postępowaniu sądowym nie zniechęca do wnoszenia dobrze uzasadnionych pozwów o odszkodowanie i zauważa, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi również być zrównoważony przez solidne środki zapobiegające nadużyciom między innymi w postaci roszczeń lekkomyślnych, dokuczliwych lub noszących znamiona szantażu;
21. zwraca uwagę, że stosowanie programu łagodzenia kar w znacznym stopniu przyczynia się do wykrycia karteli, umożliwiając tym samym przede wszystkim postępowanie z powództwa prywatnego, i domaga się analizy sposobów podtrzymania atrakcyjności programu łagodzenia kar; podkreśla, że pomimo znaczenia stosowania programu łagodzenia kar pełne zwolnienie współpracujących świadków z odpowiedzialności solidarnej jest sprzeczne z systemem i kategorycznie odrzuca takie zwolnienie z uwagi na szkodliwość dla wielu poszkodowanych przez naruszenie wspólnotowych zasad konkurencji;
22. wzywa Komisję, aby z zasady unikała przerywania postępowań z zakresu prawa konkurencji i doprowadzała wszystkie istotne sprawy do właściwego zamknięcia jednoznacznej decyzją, aby wzmocnić prawo osób poszkodowanych do wnoszenia pozwów o odszkodowanie, nie zaś osłabiać je;
23. podkreśla zdecydowanie, że Parlament Europejski musi brać udział w każdej inicjatywie legislacyjnej w dziedzinie roszczeń zbiorowych w ramach procedury współdecyzji;
24. apeluje, aby każdy wniosek legislacyjny był poprzedzony niezależną analizą kosztów i korzyści;
25. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji, jak również rządowi i parlamentom państw członkowskich i partnerom społecznym na poziomie wspólnotowym.
-