

Sprawa C-253/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

20 kwietnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Landgericht Dortmund (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

13 marca 2023 r.

Powódka:

ASG 2 Ausgleichsgesellschaft für die Sägeindustrie Nordrhein-Westfalen GmbH

Pozwany:

Land Nordrhein-Westfalen (kraj związkowy Nadrenia Północna – Westfalia)

Przedmiot postępowania głównego

Konkurencja – Kartel – Dyrektywa 2014/104/UE – Odszkodowanie – Cesja roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu – Legitymacja czynna – Powództwo zbiorowe-windykacja wierzytelności („Sammelklage-Inkasso”)

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

1. Czy prawo Unii, w szczególności art. 101 TFUE, art. 4 ust. 3 TUE, art. 47 KPP oraz art. 2 pkt 4 i art. 3 ust. 1 dyrektywy 2014/104/UE, należy interpretować w ten

sposób, że stoi ono na przeszkodzie takiej wykładni i stosowaniu prawa państwa członkowskiego, które uniemożliwia osobie, która mogła ponieść szkodę w wyniku naruszenia art. 101 TFUE – stwierdzonego ze skutkiem wiążącym na podstawie art. 9 dyrektywy 2014/104/UE lub przepisów krajowych transponujących tę dyrektywę – cesję jej roszczeń – w szczególności w przypadku szkód masowych lub rozproszonych – na upoważniony podmiot świadczący usługi prawne w charakterze powiernika, aby ten ostatni mógł ich dochodzić zbiorczo z roszczeniami innych rzekomo poszkodowanych w drodze powództwa na zasadzie kontynuacji („follow on”), jeżeli nie istnieją inne równoważne ustawowe lub umowne możliwości powiązania roszczeń odszkodowawczych, w szczególności dlatego, że nie prowadzą one do wydania wyroku zasądającego świadczenie lub nie są wykonalne z innych względów proceduralnych lub są obiektywnie nieracjonalne ze względów ekonomicznych, a zatem w szczególności dochodzenie drobnych roszczeń odszkodowawczych byłoby praktycznie niemożliwe lub w każdym razie nadmiernie utrudnione?

2. Czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób przynajmniej w takim przypadku, gdy przedmiotowe roszczenia odszkodowawcze muszą być dochodzone bez uprzedniej wiążącej decyzji Komisji Europejskiej lub organów krajowych w rozumieniu przepisów krajowych, opartych na art. 9 dyrektywy 2014/104/UE, w odniesieniu do rzekomego naruszenia (tzw. powództwo samodzielne „stand alone”), jeżeli inne równoważne ustawowe lub umowne możliwości powiązania roszczeń odszkodowawczych w celu dochodzenia na podstawie przepisów prawa cywilnego nie istnieją z powodów wskazanych już w pytaniu pierwszym, a w szczególności, jeżeli naruszenie art. 101 TFUE nie byłoby w przeciwnym razie w ogóle egzekwowane, tj. ani publicznie („public enforcement”), ani w oparciu o prywatną inicjatywę jednostki („private enforcement”)?

3. Jeżeli przynajmniej na jedno z dwóch pytań należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, to czy w przypadku wykluczenia wykładni zgodnej z prawem europejskim należy odstąpić od stosowania odpowiednich norm prawa niemieckiego, co skutkowałoby tym, że cesje są skuteczne w każdym wypadku z tego punktu widzenia, a skuteczna egzekucja prawna staje się możliwa?

Przywołane przepisy prawa Unii i prawa międzynarodowego

Dyrektywa 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, w szczególności art. 2, 3 i 9

TFUE, art. 101

TUE, art. 4 ust. 3 i art. 6

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 47

EKPC, art. 13

Przywołane przepisy krajowe

Rechtsdienstleistungsgesetz (ustawa o usługach prawnych, zwana dalej „RDG”), w szczególności:

Paragraf 1 RDG (Zakres zastosowania)

„(1) Niniejsza ustawa reguluje uprawnienia do świadczenia pozasądowych usług prawnych w Republice Federalnej Niemiec. Służy ochronie jednostek, obrotu prawnego i systemu prawnego przed niewykwalifikowanymi usługami prawnymi. [...]”

Paragraf 2 RDG (Pojęcie usługi prawnej)

„(2) Usługa prawna to [...] windykacja roszczeń osób trzecich lub roszczeń scedowanych w celu windykacji w imieniu osoby trzeciej, jeżeli windykacja roszczenia jest prowadzona jako niezależna działalność [...]”.

Paragraf 3 RDG (Uprawnienie do świadczenia pozasądowych usług prawnych)

„Niezależne świadczenie pozasądowych usług prawnych jest dozwolone wyłącznie w zakresie dozwolonym przez niniejszą ustawę lub przez inne ustawy lub na mocy innych ustaw”.

Paragraf 10 RDG (Usługi prawne oparte na specjalistycznej wiedzy)

„(1) Osoby fizyczne i prawne [...] zarejestrowane przez właściwy organ (osoby zarejestrowane) mogą, w oparciu o specjalistyczną wiedzę, świadczyć usługi prawne w następujących dziedzinach: 1. Usługi windykacyjne (§ 2 ust. 2 zdanie pierwsze) [...]”.

Paragraf 11 RDG (Wiedza specjalistyczna, tytuły zawodowe)

„(1) Usługi windykacyjne wymagają wiedzy specjalistycznej w dziedzinach prawa istotnych dla żądanych działań windykacyjnych [...]”

Rechtsdienstleistungsverordnung (rozporządzenie w sprawie usług prawnych, zwane dalej „RDV”), w szczególności §§ 2 i 4

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (ustawa o zwalczaniu ograniczeń konkurencji, zwana dalej „GWB”), w szczególności art. 32, 32b i 33 GWB

Bürgerliches Gesetzbuch (kodeks cywilny, zwany dalej „BGB”), w szczególności: §§ 134, 398

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 W pozwie wniesionym w dniu 31 marca 2020 r. powódka domaga się na mocy praw nabytych w drodze cesji dla łącznie 32 tartaków z Niemiec, Belgii i Luksemburga (zwanych dalej „cedentami”) wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu. Zarzuca ona pozwanemu, iż z naruszeniem art. 101 TFUE co najmniej w okresie od 28 czerwca 2005 r. do 30 czerwca 2019 r. ujednotolił on ceny kłód drewna iglastego (zwanych dalej „drewnianymi balami”) dla siebie i innych właścicieli lasów w Nadrenii Północnej-Westfalii. Właściciele lasów nie oferowali swoich towarów samodzielnie na rynku, lecz zlecali pozwanemu przejście dla nich obrotu drewnianymi balami. W ten sposób pozwany negocjował ceny z nabywcami nie tylko własnych drewnianych bali, ale także drewnianych bali innych uczestniczących właścicieli lasów i oferował je na rynku.
- 2 Bundeskartellamt (federalny urząd ds. ochrony konkurencji, Niemcy) badał tę praktykę przez kilka lat i w 2009 r., w decyzji wydanej wobec pozwanego kraju związkowego, ustalił konkretne progi dla kooperacji w sprawie obrotu drewnem, a także środki mające na celu osłabienie pozycji na rynku.
- 3 Tartaki domagają się odszkodowania za szkody, które ich zdaniem poniosły od 28 czerwca 2005 r. z powodu zakupu bali drewnianych z Nadrenii Północnej-Westfalii po cenach, które ich zdaniem zostały zawyżone przez kartel. Roszczenie opiera się na kilkuset tysiącach indywidualnych zakupów dokonanych przez cedentów.
- 4 Każdy z nich zlecił powódce, która jako tzw. dostawca usług prawnych dysponuje licencją na mocy Rechtsdienstleistungsgesetz (ustawy o usługach prawnych), dochodzenie swoich roszczeń i scedował na nią swoje roszczenia w celu ich wyegzekwowania. Powódka dochodziła roszczeń cedentów we własnym imieniu i na własny koszt, ale zbiorczo na rachunek cedentów, najpierw pozasądowo, a obecnie dochodzi ich reprezentowana przez adwokata na drodze sądowej przed Landgericht Dortmund (sądem krajowym w Dortmundzie, Niemcy). W zamian cedenci obiecali jej wynagrodzenie w razie powodzenia. W tym wszystkim powódka jest reprezentowana przez „wykwalifikowaną osobę” wpisaną do rejestru usług prawnych, w pełni wykwalifikowanego niemieckiego prawnika, który pomyślnie zdał oba państwowe egzaminy prawnicze, ma kwalifikacje do sprawowania urzędu sędziego i jest dopuszczony do sprawowania zawodu adwokata. Powódka szczegółowo wyjaśniła i udokumentowała organowi wydającemu zezwolenie swoją dziedzinę działalności i wiedzę specjalistyczną.
- 5 Pozwany wnosi o oddalenie powództwa. Jest zdania, że na skutek powiązanej sprzedaży drewna ceny uległy nawet obniżeniu, a tym samym promował on przemysł tartaczny. Przede wszystkim jednak pozwany powołuje się na fakt, że cesje roszczeń odszkodowawczych na rzecz powódki zostały dokonane z naruszeniem RDG, a zatem były nieważne, dlatego powódka nie posiada czynnej legitymacji do wniesienia powództwa.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 6 W Niemczech, zwłaszcza w przypadku szkód masowych i rozproszonych, roszczenia są łączone za pomocą tak zwanych modeli cesji, określanych również jako powództwa zbiorowe-windykacja wierzytelności („Sammelklage-Inkasso”), a następnie dochodzone w drodze powództwa sądowego. W takim przypadku domniemani poszkodowani cedują swoje domniemane roszczenia na licencjonowany zgodnie z RDG podmiot świadczący usługi prawne, który dochodzi ich zbiorczo we własnym imieniu i na własny koszt na rachunek cedentów w zamian za prowizję (w razie powodzenia).
- 7 Podejście to jest akceptowane przez orzecznictwo Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy) w różnych dziedzinach prawa, a mianowicie w prawie najmu, w odniesieniu do dochodzenia praw pasażerów lotniczych, a także w roszczeniach odszkodowawczych w kontekście tak zwanego skandalu związanego z olejem napędowym/emisją spalin. Jednak w obszarze przepisów dotyczących wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu, a tam w szczególności w sprawach powództw samodzielnych („stand alone”), model cesji jest uważany za niedopuszczalny w orzecznictwie instancyjnym. Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) nie miał jeszcze okazji wypowiedzieć się na ten temat.
- 8 Zgodnie z ogólnym przepisem § 398 BGB, roszczenie odszkodowawcze może również zostać scedowane, np. na podmiot świadczący usługi windykacyjne w celu jego dochodzenia. W tym kontekście podmioty świadczące usługi windykacyjne to licencjonowane podmioty świadczące usługi prawne, którym udzielono zezwolenia na działalność windykacyjną. Na mocy tego zezwolenia mogą one windykować należności (scedowane w celu ich dochodzenia) w imieniu jednostek, § 10 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1 RDG w związku z § 2 ust. 2 zdanie pierwsze RDG. Jeśli nie ma zezwolenia na działalność windykacyjną, windykacja roszczeń jest zabroniona, a zatem cesja jest nieważna. Zezwolenie na działalność windykacyjną jest wydawane przez państwowe organy licencjonujące na wniosek po przeprowadzeniu procedury licencyjnej na podstawie udokumentowanej wiedzy specjalistycznej (§§ 11, 12 RDG).
- 9 Udzielone w ten sposób zezwolenie na działalność windykacyjną obejmuje pozasądową windykację roszczeń. W orzecznictwie sądu najwyższej instancji uznaje się jednak, że podmioty świadczące usługi windykacyjne mogą co do zasady dochodzić roszczeń również w postępowaniu sądowym, pod warunkiem, że są tam reprezentowane przez adwokata. Podmioty świadczące usługi windykacyjne mogą zasadniczo dochodzić roszczeń na rzecz kilku poszkodowanych zbiorczo w ramach jednego postępowania sądowego (BGH, wyrok z dnia 13 czerwca 2022 r., sygn. akt: VIa ZR 418/21, juris pkt 11 i nast., 51 i nast. – financialright; BGH, wyrok z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. akt: II ZR 84/20, juris pkt 20, 49 i nast. – Airdeal). Zwykle dotyczy to modeli, w których podmiot świadczący usługi windykacyjne ponosi koszty windykacji i otrzymuje wynagrodzenie za swoje działania tylko w razie powodzenia; jest to również

uznane za dopuszczalne przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości) (BGH, wyrok z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. akt: II ZR 84/20, juris pkt 48 – Airdeal).

- 10 Według stanowiska różnych niemieckich sądów możliwość dochodzenia roszczeń na mocy praw nabytych w drodze cesji przez podmioty świadczące usługi windykacyjne nie powinna mieć jednak zastosowania do roszczeń dotyczących wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu. Landgericht Stuttgart (sąd krajowy w Stuttgarcie, Niemcy) uzasadnił to w postępowaniu prowadzonym równoległe do postępowania głównego tym, iż przepisy dotyczące wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu są szczególnie złożone, między innymi ze względu na dalszy rozwój europejskiego prawa kartelowego, i mogą zazwyczaj prowadzić do konfliktu interesów. Ponadto zdaniem sądu, pomimo ustawowego dowodu posiadania wiedzy specjalistycznej podmioty świadczące usługi windykacyjne zazwyczaj nie posiadają wiedzy w tej dziedzinie (zobacz m.in. **wyrok LG Stuttgart z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. akt: 30 O 176/19**, juris pkt 88 i nast. – Rundholzkartell Baden-Württemberg; **LG Mainz, wyrok z dnia 7 października 2022 r., sygn. akt: 9 O 125/20** – Rundholzkartell Rheinland-Pfalz, juris).
- 11 Zdaniem Izby odsyłającej pogląd ten jest słuszny w każdym razie wtedy, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – mamy do czynienia ze sprawą powództwa samodzielnego („stand alone”). Wymaga ona kompleksowego zbadania wielu aspektów, które nie należą przede wszystkim do prawa cywilnego. W takich sprawach granica czynności pozasądowych, które można sobie wyobrazić w ramach pojęcia usług windykacyjnych z § 2 ust. 2 RDG, a mianowicie badanie prawne i doradztwo eksperta w rozumieniu §§ 11, 2 RDG w związku z §§ 2 i 4 RDV związanych z dochodzeniem roszczeń, wydaje się być wyraźnie przekroczona.
- 12 Ponieważ zgodnie z § 134 niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB) czynność prawna, która narusza ustawowy zakaz, jest nieważna, konsekwencją tego byłaby między innymi nieważność samych cesji. Z tego powodu niniejsze powództwo o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu musiałoby zostać oddalone ze względu na brak legitymacji czynnej bez dalszego badania merytorycznego.
- 13 Inne dopuszczalne i równie odpowiednie środki egzekwowania masowych lub rozproszonych szkód spowodowanych działaniem kartelu nie istnieją w Niemczech. W szczególności dyrektywa w sprawie powództw przedstawicielskich – która nie została jeszcze wdrożona w Niemczech – nie ma zastosowania do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu (art. 2 ust. 1 w związku z załącznikiem I do dyrektywy 2020/1828), a krajowe powództwo przedstawicielskie na podstawie art. 33 ust. 4 GWB nie ma zastosowania do roszczeń o naprawienie szkody.

- 14 Szkody rozproszone ogólnie odnoszą się do szkód, które charakteryzują się tym, że szkoda poniesiona przez indywidualnego poszkodowanego jest niewielka, ale po dodaniu wszystkich poszkodowanych powstaje wysoka kwota szkody; szkoda jednostki jest tak niewielka, że nie jest ona dochodzona z powodu niekorzystnego stosunku ryzyka kosztów i korzyści i braku ekonomicznego uzasadnienia. Nawet dla tych podmiotów poszkodowanych przez kartel, których potencjalne szkody można oszacować na przykład na 200 000 do 300 000 EUR, specjalne struktury kosztów i ryzyka w procesach o wyrównywanie szkód spowodowanych działaniem kartelu w Niemczech oznaczają, że tylko powództwo zbiorowe-windykacja wierzytelności („Sammelklage-Inkasso”) oferuje ekonomicznie rozsądny i praktyczny sposób dochodzenia odszkodowania za te szkody.
- 15 Jednakże, ze względu na przepisy RDG, Izba odsyłająca uważa się za zobowiązaną do przyjęcia, że cesje są nieważne, przynajmniej w sprawach powództw samodzielnych („stand alone”), takich jak przedmiotowa sprawa. Wynik niniejszej sprawy zależy zatem w dużej mierze od odpowiedzi na postawione pytania. Gdyby Trybunał doszedł do wniosku, że prawo Unii nie jest sprzeczne z opisaną powyżej interpretacją RDG, interpretacja ta prowadziłaby do nieważności cesji, a tym samym do oddalenia powództwa w całości.
- 16 Jeżeli natomiast Trybunał dojdzie do wniosku, że na pytania należy udzielić odpowiedzi twierdzącej i że prawo Unii sprzeciwia się opisanej wykładni RDG, wówczas, ponieważ zdaniem Izby wykładnia zgodna z prawem Unii byłaby wykluczona jako *contra legem* w stosunku do prawa krajowego (por. w tym sensie wyroki Trybunału: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 110; z dnia 4 marca 2020 r., Bank BGŻ BNP Paribas, C-183/18, EU:C:2020:153, pkt 67; i w szczególności z dnia 6 października 2021 r., Sumal, C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, pkt 72), nie należałoby stosować RDG w niniejszej sprawie, i tym samym cesje należałoby uznać za skuteczne w tym zakresie.
- 17 Izba ma poważne wątpliwości co do zgodności z prawem Unii zakazu windykcji wierzytelności w odniesieniu do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu, zwłaszcza w sprawach powództw samodzielnych („stand alone”). Wynikający z RDG zgodnie z orzecznictwem sądów w Niemczech rozpatrujących sprawy o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu zakaz windykcji wierzytelności w odniesieniu do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu narusza zdaniem Izby (1.) dyrektywę 2014/104, (2.) zasadę skuteczności wynikającą z prawa Unii oraz (3.) zasadę skutecznej ochrony prawnej.
- 18 1. Po pierwsze, istnieją wątpliwości czy zakaz windykcji wierzytelności w odniesieniu do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu jest zgodny z art. 3 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 4 wariant trzeci dyrektywy 2014/104. Przepisy te, które mają tu zastosowanie w aspekcie czasowym, potwierdzają uznane w utrwalonym orzecznictwie prawo poszkodowanych do pełnego wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu, i rozszerzają je

na osoby, „któr[e] wstąpił[y] w prawa [i obowiązki] domniemanego poszkodowanego, w tym osobę, która nabyła roszczenie”.

- 19 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2014/104 wymaga, „by każda osoba fizyczna lub prawna, która poniosła szkodę wynikającą z naruszenia prawa konkurencji, mogła dochodzić i uzyskać pełne odszkodowanie z tytułu tej szkody”. To prawo do pełnego odszkodowania przysługuje również osobie, na którą poszkodowany ceduje swoje roszczenie. Artykuł 2 pkt 4 wariant trzeci dyrektywy 2014/104 wyraźnie definiuje powództwa o odszkodowanie jako „powództwo na mocy prawa krajowego, za pomocą którego przed sądem krajowym dochodzone jest roszczenie odszkodowawcze przez [...] osobę fizyczną lub prawną, która wstąpiła w prawa domniemanego poszkodowanego, w tym osobę, która nabyła roszczenie”.
- 20 Z punktu widzenia Izby, to właśnie późniejsze dodanie wariantu trzeciego do art. 2 pkt 4 dyrektywy 2014/104 przemawia za tym, że modele cesji, takie jak ten będący przedmiotem niniejszej sprawy, były rozważane przez prawodawcę europejskiego i dodane jako środek skutecznego dochodzenia roszczeń dodatkowo do przewidzianej już w wariantcie drugim zasady zastępstwa procesowego.
- 21 Ochrona modelu cesji przez dyrektywę 2014/104 wydaje się również konieczna do osiągnięcia celów dyrektywy, gdyż ma ona „zapewni[ć], by ofiary naruszeń reguł konkurencji UE w całej Europie miały dostęp do skutecznych mechanizmów pozwalających uzyskać pełne odszkodowanie za poniesioną szkodę” (Komisja, wniosek w sprawie dyrektywy 2014/104, COM(2013) 404 final, s. 5).
- 22 Modele cesji są uznawane za sposób egzekwowania roszczeń w innych państwach członkowskich, takich jak Holandia, Austria i Finlandia. Zakaz w Niemczech w tym zakresie naruszałby skuteczne i jednolite stosowanie prawa konkurencji, a jednocześnie mógłby zachęcać do niepożądanego forum shopping.
- 23 Niemal równocześnie z publikacją dyrektywy 2014/104 w Dzienniku Urzędowym, rzecznik generalny Trybunału podkreślił w sprawie CDC Hydrogen Peroxide, że pojawienie się podmiotów świadczących usługi windykacyjne, takich jak powódka, „których celem jest połączenie aktywów opartych na roszczeniach odszkodowawczych wynikających z naruszeń prawa konkurencji Unii, wydaje [...] się o tyle nowatorskim rozwiązaniem, że w przypadku złożonego naruszenia konkurencji samodzielne i indywidualne pozywanie różnych sprawców naruszenia tego rodzaju nie byłoby dla poszkodowanych praktyczne” (rzecznik generalny N. Jääskinen, opinia z dnia 11 grudnia 2014 r., C-352/13, EU:C:2014:2443, pkt 29). W ten sposób rzecznik generalny wyraźnie wskazał, że wydaje się istnieć również silna racjonalna potrzeba łączenia powództw w drodze cesji roszczeń w celu windykacji wierzytelności („Inkassoession”).
- 24 2. Istnieją również wątpliwości co do tego, czy zakaz windykacji wierzytelności w odniesieniu do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych

działaniem kartelu jest zgodny z zasadą skuteczności na podstawie art. 101 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

- 25 Artykuł 101 TFUE wywołuje bezpośrednie skutki w stosunkach między osobami fizycznymi i przyznaje im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić. Praktyczna skuteczność zakazu karteli wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, aby „każda osoba” mogła żądać pełnego naprawienia szkody, która została jej wyrządzona w wyniku naruszenia prawa kartelowego. (utrwalone orzecznictwo; wyroki Trybunału: z dnia 20 września 2001 r., *Courage*, C-453/99, EU:C:2001:465, pkt 23, 26 i nast.; z dnia 13 lipca 2006 r., *Manfredi*, C-295/04, EU:C:2006:461, pkt 90 i nast., 95, 100 i nast.; z dnia 12 grudnia 2019 r., *Otis*, C-435/18, EU:C:2019:1069, pkt 22; z dnia 6 października 2021 r., *Sumal*, C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 32).
- 26 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, sądy krajowe, które w ramach swojej właściwości muszą zastosować unijne przepisy kartelowe, zobowiązane są do zagwarantowania, aby wykonywanie praw przyznanych przez prawo Unii nie było praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione; w tym względzie autonomia proceduralna państw członkowskich może być również ograniczona przez wymogi prawa Unii wyższego rzędu. W tym względzie sądy krajowe muszą nie tylko zapewnić „pełną skuteczność” prawa Unii i chronić prawa przyznane jednostkom w art. 101 TFUE, ale także zapobiegać osłabieniu, ograniczeniu, a nawet zagrożeniu pełnej skuteczności prawa Unii (wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2006 r., *Manfredi*, C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 89; bez związku z przepisami dotyczącymi wyrównania szkód spowodowanych działaniem kartelu zobacz także wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 20; z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21, 23 i nast.; zobacz także opinia rzecznika generalnego G. Pitruzzelli z dnia 8 września 2022 r., *Repsol*, C-25/21, EU:C:2022:659, pkt 84). W tym kontekście poszczególne elementy nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od siebie, lecz w celu zapewnienia skuteczności należy zbadać, czy przepisy krajowe dotyczące możliwości wspólnego dochodzenia roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu jako „całość” praktycznie uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają wykonywanie praw przyznanych na mocy prawa Unii (wyrok Trybunału z dnia 28 marca 2019 r., *Cogeco*, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 45; opinia rzecznika generalnej J. Kokott z dnia 17 stycznia 2019 r., *Cogeco*, C-637/17, EU:C:2019:32, pkt 81, oraz opinia z dnia 14 października 2004 r., *Berlusconi i in.*, C-387/02, EU:C:2004:624, pkt 109).
- 27 W Niemczech skuteczne prywatne egzekwowanie przestrzegania prawa kartelowego w przypadkach masowych lub rozproszonych szkód jest możliwe tylko poprzez model cesji, o którym mowa w niniejszym sporze prawnym. Bez tego narzędzia potencjalnie poszkodowane osoby nie mają realnej możliwości wyegzekwowania ewentualnych roszczeń w praktyczny i skuteczny sposób.

- 28 Dochodzenie roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu jest w rzeczywistości skomplikowane pod względem ekonomicznym i prawnym, a zatem długotrwałe, kosztowne i ryzykowne. Ten znaczny nakład czasu i kosztów, a także ryzyko procesowe mają zaporowy skutek, zwłaszcza dla konsumentów, ale także dla małych i średnich przedsiębiorstw, dlatego też roszczenia nie są regularnie dochodzone w racjonalnej apatii (zob. opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena z dnia 11 grudnia 2014 r., CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, pkt 29). Ten racjonalny brak zainteresowania można przezwyciężyć jedynie w przypadku zbiorczego dochodzenia roszczeń i związanego z tym podziału kosztów rzeczoznawców i doradców prawnych, a także ryzyka (procesowego) (opinia rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 29 lipca 2019 r., Otis, C-435/18, EU:C:2019:651, pkt 88; opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena z dnia 11 grudnia 2014 r., CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, pkt 29).
- 29 Wszystkie te problemy pojawiają się tym bardziej w sprawach samodzielnych powództw („stand alone”), ponieważ w tym przypadku indywidualny domniemany poszkodowany nie może nawet powołać się na decyzję organów kartelowych – ze skutkiem wiążącym dla postępowania o wyrównanie szkód spowodowanych działaniem kartelu. Wręcz przeciwnie, musi nawet udowodnić naruszenie prawa kartelowego. Fakt, że jest to w rzeczywistości obarczone znacznymi trudnościami, został już empirycznie wykazany przez fakt, że w praktyce prawie nie ma samodzielnych powództw („stand alone”).
- 30 Jednocześnie w przypadkach, w których organy kartelowe nie interweniują, egzekwowanie prawa z powództwa prywatnego jest jedyną opcją osiągnięcia celu prawa Unii, jakim jest ochrona konkurencyjnego porządku rynkowego i odstraszenie potencjalnych uczestników kartelu, co leży również w interesie publicznym. W związku z tym powództwa samodzielne („stand alone”) są niezbędne do egzekwowania przepisów prawa kartelowego, nie tylko ze względu na ograniczone możliwości organów, dlatego też pozycja powodów samodzielnych („stand alone”) w porównaniu z powodami na zasadzie kontynuacji („follow on”) nie może ulec dalszemu pogorszeniu (zob. już opinia rzecznik generalnej J. Kokott z dnia 17 stycznia 2019 r., Cogeco, C-637/17, EU:C:2019:32, pkt 52).
- 31 Wreszcie, co nie mniej ważne, łączenie roszczeń zapobiega również wielokrotnemu przeprowadzaniu tego samego dowodu i ryzyku rozbieżnych orzeczeń kilku sądów w tej samej złożonej kwestii prawnej i faktycznej w równoległych sporach prawnych.
- 32 Wyważenie interesu w skutecznym egzekwowaniu prawa Unii (tutaj art. 101 TFUE) z celami normy krajowej ograniczającej skuteczność (tutaj RDG) skutkuje wyraźną przewagą interesu w egzekwowaniu prawa Unii.
- 33 3. Wreszcie, istnieją wątpliwości co do tego, czy zakaz windykacji wierzytelności w odniesieniu do roszczeń o wyrównanie szkód spowodowanych

działaniem kartelu wynikający z RDG, przynajmniej w odniesieniu do samodzielnych powództw („stand alone”), nie narusza prawa ewentualnie poszkodowanych osób do skutecznej ochrony prawnej (art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych; art. 6 ust. 3 TUE, art. 13 EKPC).

- 34 Prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga skutecznego środka prawnego, który jest rzeczywiście odpowiedni do egzekwowania sytuacji prawnej chronionej na mocy prawa Unii. Do minimalnej treści prawa do skutecznej ochrony prawnej należy to, że środek prawny musi spełniać zasadę skuteczności. Obejmuje to również zapewnienie, że jednostki nie są zniechęcane do podejmowania działań prawnych przez nadmierne ryzyko finansowe. W związku z tym prawo krajowe nie może przewidywać wyłącznie takich środków prawnych, które narażają jednostkę na ryzyko znalezienia się w mniej korzystnej sytuacji w wyniku wniesienia powództwa niż ta, w której znalazłaby się, gdyby powstrzymała się od wniesienia powództwa (wyroki Trybunału: z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 51; z dnia 21 listopada 2002 r., *Cofidis*, C-472/00, EU:C:2002:705, pkt 34; z dnia 25 listopada 2008 r., *Heemskerk*, C-455/06, EU:C:2008:650, pkt 47; z dnia 24 marca 2009 r., *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 63).
- 35 Wymogi te nie są jednak spełnione, jeśli model cesji pozbawia ewentualnych poszkodowanych jedyne skutecznego środka prawnego do egzekwowania roszczeń z tytułu masowych, a przede wszystkim rozproszonych szkód i pozostawia im jedynie możliwość dochodzenia odszkodowania w drodze indywidualnych powództw. Nawet gdyby udało im się przezwyciężyć „racjonalny brak zainteresowania”, musieliby ponieść koszty ekspertów ekonomicznych i wyspecjalizowanych doradców prawnych, które zwykle są nieproporcjonalne do kwoty będącej przedmiotem sporu w poszczególnych postępowaniach. W samodzielnym postępowaniu („stand alone”) musieliby oni również najpierw zidentyfikować naruszenie przepisów kartelowych jako takie, następnie zbadać je, a na koniec przedstawić i udowodnić je w sądzie.