

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim pravilima koja se tiču tužbi za odštetu u okviru nacionalnog zakonodavstva zbog kršenja odredbi zakona o tržišnom natjecanju država članica i Europske unije”

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD)

i o „Komunikaciji Komisije o mjerenju štete u tužbama za odštetu temeljenim na kršenju članaka 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije” C(2013) 3440

(2014/C 67/16)

Izvjestiteljica: **Reine-Claude MADER**

Dana 1. srpnja i 8. srpnja 2013., sukladno članku 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europski parlament i Vijeće odlučili su se savjetovati s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim pravilima koja se tiču tužbi za odštetu u okviru nacionalnog zakonodavstva zbog kršenja odredbi zakona o tržišnom natjecanju država članica i Europske unije”

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD).

Dana 8. svibnja 2013. Komisija je odlučila, sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Komunikaciji Komisije o mjerenju štete u tužbama za odštetu temeljenim na kršenju članaka 101. ili 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije”

C(2013) 3440.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 2. listopada 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor usvojio je mišljenje na 493. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. listopada 2013. (sjednica od 16. listopada 2013.), sa 133 glasa za, 1 glasom protiv i 4 suzdržana glasa.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Opći zaključci

1.1.1 Nepostojanje nacionalnih pravila koja bi na odgovarajući način uređivala tužbe za odštetu ili, s druge strane, neusklađenost nacionalnih zakona, stavljaju žrtvu, ali i kršitelje prava tržišnog natjecanja, u neravnotežan položaj.

1.1.2 To također može dati konkurentsku prednost poduzećima koja su prekršila članke 101. ili 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), ali nemaju sjedište u državi članici pogodnog zakonodavstva, ili u njoj ne obavljaju djelatnost.

1.1.3 Te razlike u mehanizmima odgovornosti štete tržišnom natjecanju te otežavaju dobro funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

1.1.4 Odbor stoga izražava zadovoljstvo povodom prijedloga Komisije da se olakša pristup pravosuđu i omogućiti žrtvama da dobiju odštetu.

1.1.5 EGSO ipak smatra da prijedlog previše štiti interese poduzeća koja koriste programe ublažavanja kazni, i to na štetu žrtava. Neke odredbe prijedloga direktive otežavaju postupak podnositeljima tužbe za odštetu, budući da počivaju na ideji da podnositelji zahtjeva za programe ublažavanja kazni trebaju biti dobro zaštićeni od tužbi za odštetu.

1.1.6 Napokon, potrebno je uskladiti prijedlog Direktive i "Preporuku o zajedničkim načelima privremenih i nadoknađujućih mehanizama kolektivne pravne zaštite u državama članicama koji se odnose na kršenje prava osiguranih pravom Unije" ⁽¹⁾ jer oba teksta predviđaju da bi sve države članice trebale imati nacionalne mehanizme kolektivne pravne zaštite, naročito kad je riječ o postupcima za naknadu štete.

⁽¹⁾ SL L 201, 26.7.2013., str. 60.

1.2 Preporuke za prijedlog Direktive

1.2.1 EGSO pozdravlja prijedlog Direktive o tužbama za odštetu na području tržišnog natjecanja.

1.2.2 Odbor smatra da je pristup dokazima ključan za korištenje pravnih sredstava te odobrava odredbe koje je Komisija predložila kako bi se, pod sudskim nadzorom, omogućio razmjern pristup relevantnim informacijama potrebnim za postupak.

1.2.3 Jednako kao i Komisija, Odbor podržava programe ublažavanja kazni, koji doprinose otkrivanju brojnih prekršaja, te smatra da ne treba obeshrabrivati poduzeća u suradnji, ali pritom ističe da ti programi trebaju štiti poduzeća samo u mjeri u kojoj je to izričito nužno. Naročito, oni ih ne smiju oslobađati od plaćanja odštete žrtvama.

1.2.4 EGSO podržava odredbu prema kojoj konačnu odluku nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje ili žalbenog tijela ne mogu osporavati sudovi kojima je upućen zahtjev za postupak za naknadu štete.

1.2.5 Odbor također odobrava prijedloge Komisije o početku zastare kojima su uvažene njegove preporuke iznesene u mišljenju o Bijeloj knjizi, te podržava odredbe o odgodi rokova u slučaju kad se predmet upućuje nacionalnom tijelu nadležnom za tržišno natjecanje.

1.2.6 EGSO je uzeo u obzir načelo solidarne odgovornosti i mehanizme predviđene za program ublažavanja kazni. Ipak, postavlja pitanje njihove primjene, osobito što se tiče teškoće utvrđivanja razine odgovornosti svakog poduzeća.

1.2.7 EGSO smatra da je neophodno izbjeći situacije koje bi mogle dovesti do neosnovanog bogaćenja. Stoga izražava zadovoljstvo odredbama koje se tiču prijenosa povećanih troškova, jamče plaćanje odštete osobi koja je zaista pretrpjela štetu te potrošačima i malim poduzećima znatno olakšavaju postupak dobivanja naknade za pretrpljenu štetu.

1.2.8 EGSO se slaže s analizom Komisije o potencijalnoj vrijednosti izvansudskih nagodbi pod uvjetom da su one kvalitetne, neovisne i neobavezne. Nadalje, smatra da mehanizmi alternativnog načina rješavanja sporova mogu predstavljati vjerodostojna rješenja za žrtve samo ako postoje učinkovita pravna sredstva, posebice grupna tužba.

1.2.9 Potrebno je uskladiti prijedlog Direktive i Preporuku o kolektivnoj pravnoj zaštiti, jer oba teksta predviđaju da bi

države članice trebale imati nacionalne mehanizme kolektivne pravne zaštite, naročito kada je riječ o postupcima za naknadu štete.

S tim u vezi Odbor izražava žaljenje što je uvođenje grupne tužbe u predmetima koji se tiču tržišnog nadmetanja, što je trebalo biti učinkovito sredstvo za potrošače, izostavljeno te uključeno u preporuku koja potiče države članice da uspostave mehanizme kolektivne pravne zaštite, a nije obvezujuća.

1.3 Preporuke za komunikaciju

1.3.1 EGSO pozdravlja komunikaciju o mjeranju štete nanesene žrtvama kršenja prava tržišnog natjecanja.

1.3.2 Smatra da je pravo na naknadu cjelokupne štete uzrokovane postupcima koji nisu u skladu s pravilima tržišnog natjecanja temeljno pravo te da tužba za odštetu predstavlja korisnu nadopunu nadležnosti tijela javne uprave i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje.

1.3.3 Odbor se slaže s analizom Komisije o teškoći procjene štete. Smatra da smjernice sadržane u „praktičnom vodiču“ priloženom komunikaciji sudovima i strankama trebaju poslužiti kao koristan instrument, ne ugrožavajući pritom neovisnost nacionalnih sudova s obzirom na postojeće nacionalne propise.

2. Prijedlozi Komisije

2.1 Prijedlog Direktive

2.1.1 Nakon vrlo opsežnog postupka savjetovanja⁽²⁾, Europska komisija je 11. lipnja 2013. godine predstavila prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o određenim pravilima koja se tiču tužbi za odštetu u okviru nacionalnog zakonodavstva zbog kršenja odredbi zakona o tržišnom natjecanju država članica i Europske unije.

2.1.2 Cilj Komisije je zajamčiti punu učinkovitost članaka 101. i 102. te nacionalnih zakona o tržišnom natjecanju, omogućavajući svakome, bilo da se radi o potrošaču, poduzeću ili tijelu javne vlasti, traženje naknade štete uzrokovane postupcima koji nisu u skladu s pravilima tržišnog natjecanja, bez obzira na njihovu prirodu.

2.1.3 Napominje da je spoj djelovanja javnog i privatnog sektora nužan za provedbu pravila tržišnog natjecanja koju nadopunjuje.

⁽²⁾ Savjetovanja o Zelenoj knjizi 2005. i o Bijeloj knjizi 2008.

2.1.4 Naglašava da trenutno postoje brojne prepreke i izvjesna pravna nesigurnost - naročito uslijed neusklađenosti pravila unutar država članica - koje podrivaju učinkovitost zakona i dobro funkcioniranje tržišta.

2.1.5 Kako bi se pomirile nejednakosti između država članica u pogledu sudske zaštite prava zajamčenih Ugovorom te u nedostatku učinkovitog okvira za naknadu štete žrtvama kršenja članaka 101. i 102. u pojedinim državama, predlaže utvrđivanje zajedničkih normi koje imaju za cilj:

- poboljšati pristup dokazima uz poštivanje načela proporcionalnosti, uzimajući u obzir specifičnosti vezane za postupke ublažavanja kazni i nagodbe, čiju važnost naglašava;
- osigurati da se odluke nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje kojima je utvrđen prekršaj automatski smatraju dokazima o postojanju prekršaja na sudovima država članica;
- uspostaviti pravila o zastari kako bi se izbjeglo istjecanje rokova prije nego što su žrtve bile u mogućnosti ostvariti svoja prava;
- uspostaviti načelo solidarnosti poduzeća, zadržavajući istovremeno pogodnija pravila za ublažavanje kazni kako bi se očuvali pozitivni učinci suradnje;
- utvrditi pravila o uzimanju u obzir prijenosa troškova;
- uspostaviti jednostavnu pretpostavku štete u slučaju kartela;
- potaknuti korištenje sporazumnih mehanizmima rješavanja sporova omogućavanjem odgode rokova zastare tijekom tog razdoblja.

2.2 Komunikacija

2.2.1 Ovaj tekst utvrđuje da su članci 101. i 102. UFEU-a odredbe javne politike kojima je cilj zajamčiti nenarušeno tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i koji također uspostavljaju prava i obaveze poduzeća ili potrošača koji su zaštićeni Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

2.2.2 Komunikacija se nadalje usredotočuje na teškoću mjerenja štete u predmetima vezanim za tržišno natjecanje te na činjenicu da su nositelji te odgovornosti nacionalni sudovi, koji se međutim mogu pozvati na praktičan vodič koji su sastavile službe Komisije.

2.2.3 Da bi upotpunila prijedlog Direktive, Komisija je komunikaciji priložila praktičan vodič za mjerenje štete.

2.2.4 Ovaj vodič isključivo informativnog karaktera ne obvezuje niti nacionalni sud, niti stranke. Cilj mu je nacionalnim sudovima i strankama staviti na raspolaganje informacije o metodama i tehnikama koje se mogu koristiti za mjerenje štete.

3. Opće napomene o prijedlogu Direktive

3.1 U svojem mišljenju o Bijeloj knjizi o tužbama za odštetu zbog kršenja propisa Europske unije o kartelima i zlouporabi vladajućeg položaja, EGSO je naglasio potrebu za uvođenjem mjera u svrhu poboljšanja zakonskih uvjeta prema kojima žrtve postupaka koji nisu u skladu s pravilima tržišnog natjecanja mogu ostvariti pravo na traženje naknade nanese štete. Sukladno tome, pozdravlja prijedlog koji će doprinijeti uklanjanju spomenutih prepreka.

3.2 Misli da postupak za naknadu štete treba upotpuniti djelovanje tijela javne uprave i nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje te da te da će imati blagotvoran učinak, budući da odvraća od postupaka koji narušavaju tržišno natjecanje.

3.3 Smatra da je tužba za odštetu temeljno pravo žrtava, koje mogu biti potrošači i/ili poduzeća, te da ona treba imati za rezultat naknadu cjelokupne štete nanese postupcima koji nisu u skladu s pravilima tržišnog natjecanja.

3.4 Naime, pravo na traženje naknade pretrpljene štete potvrđeno je više puta od 2001. godine: Sud Europske unije donio je odluku da svaka osoba mora biti u mogućnosti da zatraži naknadu takve štete⁽³⁾. Štoviše, članak 47. Povelje o temeljnim pravima priznaje pravo na djelotvoran pravni lijek u slučaju kršenja prava zajamčenih pravom Unije.

3.5 Odbor, kao i Komisija, smatra da programi ublažavanja kazni doprinose otkrivanju brojnih prekršaja, te vjeruje da poduzeća ne treba obeshrabrivati u suradnji. Smatra, međutim, da programi ublažavanja kazni ne bi trebali štiti poduzeća u potpunosti, te da ne smiju biti prepreka ostvarivanju prava na naknadu štete žrtava.

3.6 Istaknuo je činjenicu da je prijedlog Direktive nadopunjen preporukom koja potiče države članice na uvođenje mehanizama kolektivne pravne zaštite kako bi se strankama u sporu zajamčio učinkovit pristup pravosuđu. EGSO izražava žaljenje što se prijedlog ne bavi uspostavljanjem postupka grupne tužbe,

⁽³⁾ Predmet C-453/99 (Courage i Créhan) i spojeni predmeti C-295 do 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico i Murgolo).

jedinog mehanizma koji bi osigurao potpunu učinkovitost pravnog lijeka, te što je pristup kolektivnoj pravnoj zaštiti obuhvaćen preporukom koja nema obvezujući karakter. EGSO stoga poziva Komisiju da to pitanje regulira pravno obvezujućim odredbama.

3.7 Napokon, Odbor se slaže s analizom Komisije o teškoći procjene štete. Smatra da će smjernice sadržane u „praktičnom vodiču“ pružiti korisnu pomoć sudovima i strankama, istovremeno ostavljajući određenu diskreciju u tumačenju postojećih nacionalnih propisa.

4. Posebne napomene o prijedlogu Direktive

4.1 Pristup dokazima

4.1.1 EGSO smatra da je pristup dokazima ključan za omogućavanje istrage o slučajevima.

4.1.2 Također misli da je potrebno osigurati pristup dokazima na način da žrtve mogu dobiti relevantne informacije koje su im potrebne u postupcima za naknadu štete.

4.1.3 Ipak, smatra da taj pristup treba ostati pod sudskim nadzorom te da otkrivanje dokaza treba biti razmjerno kako bi se očuvala prava stranaka.

4.1.4 Poput Direktive 2004/48/EZ o poštovanju prava intelektualnog vlasništva⁽⁴⁾, i ovaj prijedlog Direktive obuhvaća otkrivanje dokaza time što jamči da sve države članice pružaju minimalan učinkovit pristup dokazima koji su tužiteljima i/ili tuženicama potrebni za dokazivanje osnovanosti njihovog zahtjeva za odštetu i/ili za potkrepljivanje obrane.

4.1.5 To načelo umanjuje pravnu nesigurnost stvorenu presudom u predmetu Pfeleiderer⁽⁵⁾ prema kojoj, u nedostatku europskih propisa o pristupu informacijama dobivenim od nacionalnog tijela vlasti u okviru programa ublažavanja kazni, nacionalni sudac treba od slučaja do slučaja te prema nacionalnom pravu odrediti uvjete prema kojima će dopustiti ili odbiti otkrivanje dokumenata povezanih s postupkom ublažavanja kazni žrtvama kršenja prava tržišnog natjecanja.

4.1.6 Članak 6. prijedloga Direktive predviđa apsolutnu zaštitu za izjave koje poduzeće daje kako bi zatražilo blaže postupanje, kao i za prijedloge nagodbi.

4.1.7 Također predviđa, do zaključenja postupka, privremenu zaštitu dokumenata koje su stranke posebno pripremile za

potrebe provedbe zakona od strane javnog sektora (odgovori na zahtjev za informacije podnesen od strane tijela nadležnog za tržišno natjecanje, izvješće o pritužbama).

4.1.8 EGSO se slaže da izostavljanje dokaza, odbijanje njihovog otkrivanja ili njihovo uništavanje trebaju biti kažnjeni učinkovito i razmjerno kako bi se postigao preventivni učinak.

4.1.9 Spomenuto se tiče ponajprije poduzeća koja su bila stranke u postupku koji je pokrenulo tijelo nadležno za tržišno natjecanje vezano za činjenice na kojima se temelji postupak za naknadu štete (objektivan element) i/ili koja su znala, ili su objektivno trebala znati, da se nacionalni sudac njima bavi ili će se baviti.

4.2 Učinak nacionalnih odluka: EGSO podržava odredbu prema kojoj konačnu odluku nacionalnog tijela nadležnog za tržišno natjecanje ili žalbenog tijela ne mogu osporiti sudovi kojima je upućen zahtjev za postupak za naknadu štete.

4.3 Zastara

4.3.1 EGSO smatra da je ključno utvrditi pravila o određivanju rokova zastare kako bi se zaštitila prava žrtava.

4.3.2 Podržava prijedloge Komisije o početku zastare koji uključuju njegove preporuke iznesene u mišljenju o Bijeloj knjizi, kao i odredbe o odgodu rokova u slučaju pokretanja postupka pred tijelom nadležnim za tržišno natjecanje. Te odredbe, naime, žrtvama jamče pravo na djelotvoran pravni lijek. Međutim, Odbor smatra da bi odgoda mogla biti produžena na dvije godine od datuma kada je odluka o prekršaju postala konačna.

4.4 Odgovornost

4.4.1 EGSO ističe načelo solidarnosti koje se ne može osporiti.

4.4.2 Postavlja pitanje mehanizama predviđenih za slučaj kada je jedno od poduzeća sudjelovalo u programu ublažavanja kazni, naročito u pogledu teškoće dokazivanja, utvrđivanja odgovornosti svakog poduzeća i procjene njihovog doprinosa s obzirom na njihovu financijsku sposobnost.

4.5 Prijenos povećanih troškova

4.5.1 EGSO pozdravlja činjenicu da prijedlog Direktive predviđa odredbe o prijenosu povećanih troškova do kojih je došlo nezakonitim postupcima. Smatra da je neophodno izbjeći situacije koje bi mogle dovesti do neosnovanog bogaćenja.

⁽⁴⁾ SL L 195, 2.6.2004., str. 16.

⁽⁵⁾ Predmet C-360/09.

4.5.2 Smatra da je pretpostavka iz članka 13. koja se odnosi na neizravne kupce značajno sredstvo koje jamči da naknada štete bude plaćena osobi koja je zaista pretrpjela štetu te da znatno unapređuje mehanizme potraživanja naknade za pretrpljenu štetu od strane potrošača i malih poduzeća.

4.5.3 Odbor podržava načelo cjelokupne naknade štete definirano u članku 2. i ponovno naznačeno u članku 14.

4.6 Mjerenje štete

4.6.1 EGSO podupire načelo pretpostavke štete u potvrđenim slučajevima kartela, pod uvjetom da ta pretpostavka uklanja prepreku postupcima za naknadu štete ne ugrožavajući pritom prava poduzeća koje je prekršilo propise.

4.6.2 Smatra da pojednostavljivanje dokaznih sredstava treba biti provedeno na način da ne usporava postupke povodom tužbi za odštetu, budući da je dokaze u okviru tržišnog natjecanja uvijek teško pribaviti.

4.6.3 EGSO podržava ideju da se na raspolaganje stavi „praktičan vodič“ poput onog koji je priložen Komunikaciji, budući da on strankama daje određenu sigurnost što se tiče određivanja odštete.

4.7 Sporazumno rješavanje spora

4.7.1 EGSO prima na znanje analizu Komisije o potencijalnoj vrijednosti sporazumnih nagodbi koje omogućavaju postizanje pravednog rješenja uz niže troškove te odobrava predložene odredbe o odgodi roka zastare i učinku sporazumnih nagodbi na sudske postupke, koji će potaknuti korištenje tih mehanizama.

4.7.2 Ipak, podsjeća da podrška takvim mehanizmima pretpostavlja da su potonji kvalitetni, neovisni te i dalje neobavezni, tako da ni u kojem slučaju ne ograničavaju pribjegavanje pravosuđu.

4.7.3 Nadalje, kao što je naglasio u svojem mišljenju o Bijeloj knjizi, Odbor smatra da mehanizmi alternativnog načina rješavanja sporova mogu predstavljati vjerodostojno rješenje za žrtve samo ako postoje učinkovita pravna sredstva, posebice grupna tužba.

4.8 Ocjena: Odbor podržava politiku vrednovanja Komisije kako bi se iz nje izvukle pouke te, po potrebi, poduzeli potrebni koraci.

5. Napomene o komunikaciji

5.1 Žrtva prekršaja zakona o tržišnom natjecanju koja traži naknadu nanese štete može se suočiti s brojnim poteškoćama koje su rezultat razlika u nacionalnim propisima i postupcima vezanim za mjerenje štete.

5.2 Ostvarivanje prava na djelotvoran pravni lijek ne smije biti otežano nesrazmjernim preprekama koje bi dodatno otežale mjerenje štete u predmetima vezanim za tržišno natjecanje: nemoguće je, naime, točno odrediti kako bi se uvjeti i ponašanje činitelja na tržištu razvijali da prekršaj nije bio počinjen. Moguće je samo procijeniti vjerojatan scenarij.

5.3 EGSO također smatra da praktičan vodič može biti korisno sredstvo nacionalnom sudu čija neovisnost ostaje očuvana zahvaljujući isključivo informativnom obilježju vodiča te njegovom pravno neobvezujućem karakteru.

U svakom slučaju, mjerodavno će pravo odrediti način mjerenja štete s obzirom na specifične okolnosti određenog predmeta.

5.4 Sud koji razmatra predmet morat će uzeti u obzir i dostupne informacije i sredstva kojima raspolaže u pogledu troškova i vremena te ocijeniti jesu li razmjerni vrijednosti zahtjeva za naknadu štete koji je podnijela žrtva.

Bruxelles, 16. listopada 2013.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE