

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih pravilih, ki urejajo postopke z odškodninskimi tožbami v nacionalni zakonodaji zaradi kršitev določb zakonodaje o konkurenci držav članic in Evropske unije

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

in o Sporočilu Komisije o ocenjevanju škode v odškodninskih tožbah zaradi kršitev člena 101 ali 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije (C(2013) 3440)

(2014/C 67/16)

Poročevalka: **Reine-Claude MADER**

Evropski parlament in Svet sta 1. julija oziroma 8. julija 2013 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih pravilih, ki urejajo postopke z odškodninskimi tožbami v nacionalni zakonodaji zaradi kršitev določb zakonodaje o konkurenci držav članic in Evropske unije

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

Evropska komisija je 8. maja 2013 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Sporočilo Komisije o ocenjevanju škode v odškodninskih tožbah zaradi kršitev člena 101 ali 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije

C(2013) 3440.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2013.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 493. plenarnem zasedanju 16. in 17. oktobra (seja z dne 16. oktobra) s 133 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Splošni sklepi

1.1.1 Glede na to, da ni nacionalnih predpisov, ki bi ustrezno obravnavali odškodninske tožbe, ali pa obstajajo razlike med nacionalnimi predpisi, so oškodovanci pa tudi kršitelji zakonodaje o konkurenci v neenakem položaju.

1.1.2 To bi lahko pomenilo konkurenčno prednost za podjetja, ki so kršila člen 101 ali 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in nimajo sedeža v državi članici z ugodno zakonodajo ali tam ne opravljajo svoje dejavnosti.

1.1.3 Te razlike v odgovornosti škodijo konkurenci in ovirajo pravilno delovanje notranjega trga.

1.1.4 Zato EESO pozdravlja predlog Komisije, da bi olajšali dostop do sodišč in oškodovancem omogočili odškodnino.

1.1.5 Kljub vsemu pa meni, da besedilo preveč ščiti interese podjetij, ki so v programu prizanesljivosti, kar je na škodo oškodovancev. Nekatere določbe iz predloga direktive omejujejo njihovo možnost ukrepanja, saj so zasnovane na ideji, da je treba prosilce za prizanesljivost močno zaščititi pred odškodninskimi tožbami.

1.1.6 Predlagana direktiva se mora približati priporočilu Komisije o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije⁽¹⁾, saj obe besedili določata, da morajo imeti vse države članice ustrezne mehanizme za skupinske tožbe, zlasti v primeru odškodninskih tožb.

⁽¹⁾ UL L 201, 26.7.2013, str. 60.

1.2 Priporočila glede predloga direktive

1.2.1 EESO pozdravlja predlog direktive o odškodninskih tožbah na področju konkurence.

1.2.2 Po mnenju EESO je pridobitev dokazov ključnega pomena za uresničevanje pravice do tožbe, in podpira predloge Komisije, da bi pod sodnim nadzorom omogočili sorazmeren dostop do informacij, ki so pomembne in potrebne za tožbo.

1.2.3 Tako kot Komisija tudi EESO podpira programe prizanesljivosti, ki omogočajo odkritje številnih kršitev, in meni, da podjetij ne bi smeli odvracati od sodelovanja, hkrati pa dodaja, da programi prizanesljivosti podjetij ne smejo ščititi bolj, kot je potrebno. Podjetij zlasti ne smejo oprostiti plačevanja odškodnine oškodovancem.

1.2.4 EESO podpira določbo, da pravnomočne odločbe nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, ali pritožbene sodišča na sodišču, ki obravnava odškodninsko tožbo, ne bi bilo mogoče izpodbijati.

1.2.5 Ravno tako podpira predloge Komisije glede začetka teka zastaranja, ki upoštevajo njegove pripombe iz mnenja o navedeni beli knjigi, in določbe v zvezi z zadržanjem v primeru, ko nacionalni organ, pristojen za konkurenco, sproži postopek.

1.2.6 EESO je seznanjen z načelom solidarne odgovornosti in določbami programa prizanesljivosti. Kljub vsemu se sprašuje o njihovem izvajanju v praksi, saj je namreč težko določiti raven odgovornosti vsakega posameznega podjetja.

1.2.7 Meni, da se je nujno izogniti morebitnemu neupravičenemu bogatenju. Zato pozdravlja določbe v zvezi z nadaljnjim prenosom povečanih stroškov, s katerimi bi zagotovili, da se nadomestilo plača osebi, ki je bila zares oškodovana, in da se znatno izboljšajo možnosti potrošnikov in malih podjetij, da prejmejo nadomestilo za škodo, ki so jo utrpeli.

1.2.8 EESO soglaša s Komisijo glede koristnosti izvensodnih poravnav, pod pogojem, da so kakovostne, neodvisne in še naprej neobvezne. Poleg tega meni, da so lahko mehanizmi alternativnega reševanja sporov za oškodovance verodostojna rešitev samo, če ni učinkovitih možnosti sodnega postopka, zlasti skupinske tožbe.

1.2.9 Treba je uskladiti predlagano direktivo in priporočilo Komisije o skupinskih tožbah, saj obe besedili določata, da morajo imeti države članice ustrezne mehanizme za skupinske tožbe, zlasti v primeru odškodninskih tožb.

Pri tem Odbor izraža obžalovanje, da je bila že uvedena možnost skupinske tožbe v zadevah s področja konkurence, ki naj bi bila učinkovit mehanizem za potrošnike, izpuščena in vključena v priporočilo, ki države članice spodbuja, naj uvedejo mehanizme skupinskih tožb, vendar ni zavezujoče.

1.3 Priporočila glede sporočila

1.3.1 EESO odobrava sporočilo o ocenjevanju povzročene škode, ki so jo utrpeli žrtve kršitev zakonodaje o konkurenci.

1.3.2 Meni, da je pravica do polne odškodnine v primeru škode zaradi kršitve pravil o konkurenci temeljna pravica in da odškodninske tožbe koristno dopolnjujejo tožbe, ki jih sproži javni organi in nacionalni organi, pristojni za konkurenco.

1.3.3 EESO se strinja z analizo Komisije, da je težko oceniti škodo. Meni, da bodo smernice, ki jih vsebuje praktični vodnik, priložen sporočilu, koristne za sodišča in stranke v postopkih, hkrati pa se bo ohranila neodvisnost sodišč pri tolmačenju veljavnih nacionalnih pravil.

2. Predlogi Komisije

2.1 Predlog direktive

2.1.1 Po zelo obsežnih posvetovanjih ⁽²⁾ je Komisija 11. junija 2013 predstavila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih pravilih, ki urejajo postopke z odškodninskimi tožbami v nacionalni zakonodaji zaradi kršitev določb zakonodaje o konkurenci držav članic in Evropske unije.

2.1.2 Cilj Komisije je zagotoviti učinkovito izvrševanje členov 101 in 102 ter nacionalnih zakonodaj o konkurenci, s tem pa vsakomur, pa naj gre za potrošnika, podjetje ali javni organ, omogočiti, da lahko zahteva odškodnino za vsakršno škodo, povzročeno s protikonkurenčnimi praksami.

2.1.3 Po njenem mnenju je za izvrševanje pravil konkurence nujno dopolniti javne ukrepe z zasebnimi.

⁽²⁾ Posvetovanja o zeleni knjigi iz leta 2005 in beli knjigi iz leta 2008.

2.1.4 Poudarja, da trenutno obstajajo številne ovire in določena pravna negotovost, zlasti zaradi različnih pravil v posameznih državah članicah, ki spodbujajo učinkovitost zakonodaje in onemogočajo dobro delovanje trga.

2.1.5 Da bi odpravili neenakosti med državami članicami na področju sodnega varstva pravic, zagotovljenih s Pogodbo, in ker v nekaterih državah ni učinkovitega okvira za odškodnino oškodovancem zaradi kršitev členov 101 in 102, Komisija predlaga, da se vzpostavijo skupna pravila, da bi:

- izboljšali dostop do dokazov, ob upoštevanju sorazmernosti in posebnosti, povezanih s postopki prizanesljivosti in poravnami, katerih pomen poudarja;
- veljalo, da odločba o kršitvi, ki jo je izdal nacionalni organ, pristojen za konkurenco, samodejno šteje kot dokaz kršitve na sodiščih držav članic;
- sprejeli pravila o zastaranju, s čimer bi preprečili, da bi rok minil, še preden bi oškodovanci imeli možnost zahtevati spoštovanje svojih pravic;
- oblikovali načelo solidarnosti podjetij in ohranili najugodnejša pravila v primeru programa prizanesljivosti, da bi ohranili pozitiven učinek sodelovanja;
- določili pravila o upoštevanju nadaljnjega prenosa stroškov;
- določili preprosto domnevo škode v primeru kartela;
- spodbudili uporabo postopkov sporazumnega reševanja sporov in določili zadržanje zastaranja v tem času.

2.2 Sporočilo

2.2.1 Besedilo navaja, da so določbe členov 101 in 102 PDEU javne narave in namenjene preprečevanju izkrivljanja konkurence na notranjem trgu ter določajo pravice in obveznosti za podjetja in potrošnike, ki jih štiti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

2.2.2 Sporočilo se osredotoča na težave pri ugotavljanju škode v zadevah, povezanih s konkurenco, in na to, da so za

to pristojna nacionalna sodišča, ki pa imajo na voljo praktični vodnik, ki so ga pripravile službe Komisije.

2.2.3 Komisija je predlogu direktive priložila praktični vodnik o ocenjevanju škode.

2.2.4 Ta vodnik, ki je povsem informativne narave, ni zavezujoč niti za sodnika na nacionalnem sodišču niti za stranke v postopku. Njegov cilj je nacionalnim sodiščem in strankam ponuditi informacije o načinih in postopkih ocenjevanja škode.

3. Splošne ugotovitve glede predloga direktive

3.1 EESO je v mnenju o navedeni beli knjigi o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil EU poudaril, da je treba sprejeti ukrepe, s katerimi bi izboljšali pravne pogoje, pod katerimi lahko oškodovanci nekonkurenčne prakse uveljavljajo svojo pravico do odškodnine za povzročeno škodo. Zato pozdravlja predlog, ki bo prispeval k odpravi omenjenih ovir.

3.2 Meni, da morajo odškodninske tožbe spremljati tožbe organov oblasti in nacionalnih organov za konkurenco in da bodo imele zaradi svoje odvračilne narave pozitiven učinek.

3.3 Odškodninske tožbe so temeljna pravica oškodovancev, tako potrošnikov kot podjetij, in privedi morajo do polnega nadomestila za povzročeno škodo zaradi protikonkurenčnih praks.

3.4 Pravica do odškodnine za povzročeno škodo je bila od leta 2001 že večkrat omenjena: Sodišče EU je razsodilo, da mora imeti vsakdo pravico do odškodnine za takšno škodo⁽³⁾. Člen 47 Listine o temeljnih pravicah določa med drugim pravico do učinkovitega pravnega sredstva v primeru kršitve pravic, zagotovljenih s pravom Unije.

3.5 Tako kot Komisija tudi Odbor meni, da programi prizanesljivosti prispevajo k odkrivanju številnih kršitev, in poudarja, da podjetij ne bi smeli odvracati od sodelovanja. Vendar meni, da programi prizanesljivosti ne smejo neomejeno ščititi podjetij in ovirati pravice oškodovancev do odškodnine.

3.6 Seznanjen je s tem, da predlog direktive spremlja priporočilo državam članicam, naj sprejmejo postopke za kolektivna pravna sredstva, da bi posameznikom zagotovili učinkovit dostop do sodišč. Z obžalovanjem ugotavlja, da predlog ne

⁽³⁾ Zadeva C-453/99 (Courage in Créhan) in združene zadeve C-295 do 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico in Murgolo).

obravnava uvedbe postopka skupinske tožbe, ki je edini mehanizem, ki bi zagotovil polno učinkovitost pravnega sredstva, in da je dostop do skupinske tožbe omenjen samo v priporočilu, ki pa ni zavezujoče narave. EESO poziva Komisijo, naj o tem vprašanju pripravi zakonodajo.

3.7 EESO soglaša s Komisijo, da je težko oceniti škodo. Meni, da bodo smernice, ki so v praktičnem vodniku, priloženem sporočilu, koristne za sodišča in stranke v postopkih, hkrati pa se ohranja določena svoboda pri tolmačenju nacionalnih pravil.

4. Posebne ugotovitve glede predloga direktive

4.1 Dostop do dokazov

4.1.1 Po mnenju EESO je dostop do dokazov ključnega pomena za preučevanje zadev.

4.1.2 Ravno tako meni, da je treba omogočiti dostop do dokazov, da bi lahko oškodovanci prišli do pomembnih informacij, ki jih potrebujejo za svojo odškodninsko tožbo.

4.1.3 Kljub temu meni, da mora pridobivanje takšnih dokazov ostati pod nadzorom sodišč in da mora biti njihovo razkritje sorazmerno, da bi zavarovali pravice strank v postopku.

4.1.4 Enako kot Direktiva 2004/8/ES o spoštovanju pravic intelektualne lastnine ⁽⁴⁾ ta predlog direktive obravnava razkritje dokazov in zagotavlja, da bodo vse države članice omogočile vsaj minimalni dostop do dokazov, ki jih tožilci in/ali branilci potrebujejo, da bi upravičili svojo zahtevo za odškodnino in/ali pripravili obrambo.

4.1.5 Ta opredelitev zmanjšuje pravno negotovost, ki je nastala s sodbo v zadevi Pfeiderer ⁽⁵⁾, s katero je bilo odločeno, da glede na to, da ni zakonodaje EU v zvezi z dostopanjem do informacij, ki jih je nacionalni organ prejel v okviru programa prizanesljivosti, nacionalno sodišče samo za vsak primer posebej in v skladu z nacionalno zakonodajo določi pogoje, pod katerimi se lahko odobri ali zavrne razkritje dokumentov, povezanih s postopkom prizanesljivosti oškodovancem kršitve zakonodaje o konkurenci.

4.1.6 Člen 6 predloga direktive določa popolno zaščito izjav podjetij, ki so zaprosila za prizanesljivost, in vlog za poravnavo.

4.1.7 Ravno tako določa začasno zaščito – do konca postopka – dokumentov, ki so jih stranke pripravile posebej

za postopke javnega izvrševanja (odgovor na poziv organa, pristojnega za konkurenco, k predložitvi informacij; obvestilo o nasprotovanju).

4.1.8 EESO soglaša, da morajo biti sankcije za neizpolnjevanje sodne odredbe za razkritje dokazov, zavrnitev razkritja dokazov in uničenje dokazov učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

4.1.9 Ta dejanja se nanašajo na podjetja, ki so bila stranke v postopku, ki ga je sprožil organ za konkurenco na podlagi njihove odgovornosti za dejanje, ki je vzrok odškodninske tožbe (objektivni element), in/ali ki so vedela ali bi se lahko od njih razumno pričakovalo, da so vedela, da je bila na nacionalnem sodišču vložena tožba.

4.2 Učinek nacionalnih odločb: EESO podpira določbo, da pravnomočne odločbe nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, ali pritožbenega sodišča na sodišču, ki obravnava odškodninsko tožbo, ne bi bilo mogoče izpodbijati.

4.3 Zastaranje

4.3.1 EESO meni, da je nujno določiti pravila v zvezi z določanjem zastaranja, da bi zaščitili pravice oškodovancev.

4.3.2 Podpira predloge Komisije glede začetka teka zastaranja, ki upoštevajo njegove pripombe iz mnenja o navedeni beli knjigi, in določbe v zvezi z zadržanjem v primeru, ko organ, pristojen za konkurenco, sproži postopek. Te določbe zagotavljajo oškodovancem pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Kljub temu bi lahko po njegovem mnenju zadržanje podaljšali še za dve leti po pravnomočnosti odločbe o kršitvi.

4.4 Odgovornost

4.4.1 EESO glede načela solidarnosti meni, da mu ni mogoče ugovarjati.

4.4.2 Se pa sprašuje o predvidenem postopanju v primeru, ko bi eno od podjetij sodelovalo v programu prizanesljivosti, zlasti o težavnem dokazovanju, ugotavljanju odgovornosti posameznih podjetij in ocenjevanju njihovega prispevka glede na njihove finančne zmožnosti.

4.5 Nadaljnji prenos povečanih stroškov

4.5.1 EESO odobrava, da so v predlogu direktive predvidene določbe o nadaljnjem prenosu povečanih stroškov. Meni namreč, da se je nujno izogniti morebitnemu nepravičnemu bogatenju.

⁽⁴⁾ UL L 195, 2.6.2004, str. 16.

⁽⁵⁾ Zadeva C-360/09.

4.5.2 Meni, da je določba člena 13 o posrednih kupcih pomemben način zagotavljanja, da se nadomestilo plača osebi, ki je bila zares oškodovana, in da se znatno izboljšajo možnosti potrošnikov in malih podjetij, da prejmejo nadomestilo za škodo, ki so jo utrpeli.

4.5.3 EESO načeloma podpira načelo polnega nadomestila škode, kakor je opredeljeno v členu 2 in ponovljeno v členu 14.

4.6 Ocenjevanje škode

4.6.1 EESO podpira načelo domneve o škodi v primeru ugotovljene kartelne kršitve, saj ta domneva odpravlja oviro za odškodninsko tožbo, hkrati pa ohranja pravice podjetja kršitelja.

4.6.2 Meni, da mora biti poenostavitev dokazov zadostna, da ne bi ovirala odškodninske tožbe, saj je v zadevah s področja konkurence vedno težko predložiti dokaze.

4.6.3 EESO podpira idejo o praktičnem vodniku, kot je priložen sporočilu, saj strankam omogoča določeno varnost, ko gre za ocenjevanje škode.

4.7 Sporazumno reševanje sporov

4.7.1 EESO se seznanja z analizo Komisijo glede koristi sporazumnega reševanja sporov, ki omogoča pravično rešitev ob nižjih stroških, in podpira predlagane določbe glede prekinitve zastaralnega roka in učinkov sporazumnega reševanja spora, s čimer se bo spodbudila uporaba tega postopka.

4.7.2 Kljub temu poudarja, da je podpora takšnemu mehanizmu povezana s pričakovanjem, da je kakovosten, neodvisen in še naprej neobvezen ter da v nobenem primeru ne omejuje možnosti sodnega postopka.

4.7.3 Kakor je že poudaril v mnenju o navedeni beli knjigi, mehanizmi alternativnega reševanja sporov po njegovem mnenju ne morejo biti kredibilna rešitev za oškodovance, razen če obstaja dejanska možnost sodnega postopka, zlasti skupinske tožbe.

4.8 Ocena: EESO podpira politiko ocenjevanja Komisije, da bi se iz tega lahko kaj naučili in po potrebi sprejeli ustrezne ukrepe.

5. Ugotovitve v zvezi s sporočilom

5.1 Oškodovanec kršitve pravil o konkurenci, ki zahteva nadomestilo za povzročeno škodo, se lahko sreča s številnimi ovirami zaradi različnih nacionalnih pravil in postopkov ocenjevanja škode.

5.2 Pravice do učinkovitega sredstva ne smejo ogroziti nesorazmerne ovire, ki bi še dodatno otežile ocenjevanje škode v zadevah s področja konkurence. Nemogoče je namreč natančno oceniti, kakšni bi bili pogoji in vedenje akterjev na trgu, če kršitve ne bi bilo. O tem lahko samo ugibamo.

5.3 Zato je po mnenju EESO praktični vodnik lahko koristen pripomoček za nacionalna sodišča, katerih neodvisnost se ohranja, saj je vodnik izključno informativne narave in ni pravno zavezujoč.

5.4 Vsekakor bo veljavno pravo določilo način ocenjevanja škode glede na konkretne okoliščine posamezne zadeve.

5.5 Sodišče, ki bo zadevo obravnavalo, bo moralo upoštevati tudi dokaze, ki bodo na voljo, in s tem povezane stroške in čas ter oceniti njihovo sorazmernost glede na vrednost zahtevka oškodovanca za povrnitev škode.

V Bruslju, 16. oktobra 2013

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Henri MALOSSE