



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

„Evropskemu horizontalnemu okviru za kolektivna pravna sredstva naproti“

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

„Evropskemu horizontalnemu okviru za kolektivna pravna sredstva naproti“

1. UVOD

1.1. Cilji tega sporočila

V težkih časih za gospodarstvo lahko zdravo pravno okolje in učinkoviti pravosodni sistemi odločilno pripomorejo k cilju Evropske unije glede doseganja konkurenčne rasti. Kot je poudarjeno v strategiji Evropa 2020 in aktu za enotni trg, je glavni cilj politike EU ohraniti konkurenčnost na svetovni ravni ter zagotoviti odprt in delujoč enotni trg. Pravna varnost in zanesljivo pravno okolje sta pri tem ključnega pomena.

Cilj politike EU na področju pravosodja je oblikovati resnično območje svobode, varnosti in pravice za državljane in podjetja.¹ Državljan in podjetja bi morali imeti na voljo učinkovita pravna sredstva, zlasti v čezmejnih zadevah in v zadevah na podlagi kršitev pravic, ki jim jih daje pravo Evropske unije. Za zagotovitev tega so lahko potrebne rešitve procesnega prava na podlagi prava EU. Dosedanje delo na področju procesnega prava je prineslo številne rešitve, ki lajšajo učinkovito pravno varstvo: evropski postopek v sporih majhne vrednosti² je poenostavljen in stroškovno učinkovit evropski civilni postopek, ki lajša uveljavljanje potrošniških zahtevkov v okviru čezmejne prodaje. Postopek za evropski plačilni nalog³ prispeva k hitri čezmejni izterjavi dolgov, saj podjetja lažje uveljavljajo svoje terjatve. Direktiva o mediaciji⁴, ki se uporablja v vseh čezmejnih civilnih sporih, spodbuja alternativno reševanje sporov, ki zagotavlja prihranek stroškov in npora ter skrajšuje trajanje čezmejnih sodnih sporov. Na področju potrošniške politike⁵ gresta pred kratkim sprejeti Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov⁶ in Uredba o spletnem reševanju potrošniških sporov⁷ še korak dlje, saj od držav članic zahtevata, naj zagotovijo, da je mogoče pogodbene

¹ Glej sporočilo Komisije „Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa“ COM (2010) 171, 20.4.2010. Glej Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje, ki ga je Evropski svet sprejel 9. decembra 2009, UL C 115, 4.5.2010, str. 1.

² Uredba (ES) št. 861/2007 o uvedbi evropskega postopka v sporih majhne vrednosti, UL L 199, 31.7.2007.

³ Uredba (ES) št. 1896/2006 o uvedbi postopka za evropski plačilni nalog, UL L 399, 30.12.2006.

⁴ Direktiva 2008/52/ES o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah, UL L 136, 24.5.2008.

⁵ Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru – Strategija potrošniške politike EU 2007–2013 – Usposabljanje potrošnikov, izboljševanje blaginje potrošnikov, učinkovito varstvo potrošnikov, COM(2007)99 final, {SEC(2007)321}, {SEC(2007)322}, {SEC(2007)323}, 13.3.2007, ter Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Evropska agenda za potrošnike – za krepitev zaupanja in rasti“, COM(2012)225 final, {SWD(2012) 132 final}, 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013)0066 Alternativno reševanje potrošniških sporov, Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov PE487.749 Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. marca 2013 o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov) (COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065 Spletno reševanje potrošniških sporov, Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov PE487.752 Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. marca 2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spletnem reševanju potrošniških sporov (Uredba o spletnem reševanju potrošniških sporov) (COM(2011)0794 – C7-0453/2011 – 2011/0374(COD)) (Redni zakonodajni postopek: prva obravnava).

spore med potrošniki in trgovci v zvezi s čezmejno spletno prodajo blaga ali opravljanjem storitev predložiti organu za alternativno reševanje sporov.

Zgoraj navedeni pravni akti so skupaj z drugimi pravnimi akti, ki sestavljajo pravni red Evropske unije na področju pravosodja in varstva potrošnikov, odgovor na zelo konkretne ter ustrezno opredeljene potrebe državljanov in podjetij. V skladu z načelom subsidiarnosti dopuščajo tudi nacionalne pravosodne rešitve in sisteme pravnih sredstev.

Kolektivna pravna sredstva so eden od mehanizmov, ki jih institucije EU na podlagi izkušenj, pridobljenih v več državah članicah, že vrsto let analizirajo v zvezi z njihovo zmožnostjo, da prispevajo k razvoju evropskega območja pravice za zagotovitev visoke ravni varstva potrošnikov in izboljšanje izvrševanja prava EU na splošno, vključno s pravili EU o konkurenci, ob hkratnem zagotavljanju gospodarske rasti in lažšanju dostopa do sodnega varstva. Komisija je to analizo v obdobju 2010–2012 nadaljevala in še poglobila, da bi zagotovila odgovore na tri temeljna vprašanja:

- (1) katera težava še ni zadovoljivo obravnavana z veljavnimi pravnimi akti;
- (2) bi bilo mogoče to težavo rešiti s posebnim pravnim mehanizmom, na primer z morebitnim evropskim mehanizmom kolektivnih pravnih sredstev;
- (3) kako bi bilo mogoče tak mehanizem uskladiti z zahtevo iz člena 67(1) PDEU, v skladu s katero mora Unija pri oblikovanju evropskega območja svobode, varnosti in pravice upoštevati različne pravne sisteme in tradicije držav članic, zlasti na področjih (kot je procesno pravo), ki so na nacionalni ravni že uveljavljena, na ravni EU pa so razmeroma nova?

Komisija zagovarja stališče, da morajo biti vsi ukrepi pravnih sredstev ustrezni in učinkoviti ter prinašati uravnotežene rešitve v podporo evropski rasti, ob tem pa zagotavljati učinkovit dostop do sodnega varstva. Zato ne smejo spodbujati nepoštenega pravedanja ali imeti škodljivih učinkov na tožence ne glede na izid postopka. Primere takih škodljivih učinkov je mogoče opaziti zlasti pri skupinskih tožbah (class actions), kot jih poznajo v Združenih državah. Evropski pristop h kolektivnim pravnim sredstvom mora biti zato dobro premišljen, da se preprečijo taki negativni učinki in razvijejo ustrezna pravna jamstva pred njimi.

Komisija je v letu 2011 izvedla horizontalno javno posvetovanje z naslovom „Za skladen evropski pristop h kolektivnim pravnim sredstvom“. Njegov namen je bil med drugim opredeliti skupna pravna načela o kolektivnih pravnih sredstvih ter preučiti, kako bi lahko taka skupna načela vključili v pravni sistem EU in pravne ureditve 27 držav članic EU. Na posvetovanju so obravnavali tudi področja, na katerih bi lahko različne oblike kolektivnih pravnih sredstev pripomogle k boljšemu izvrševanju zakonodaje EU ali varstvu pravic državljanov in podjetij EU.

Evropski parlament se je odločil dodati svoj prispevek k evropski razpravi, in sicer je sprejel resolucijo na podlagi celovitega poročila na lastno pobudo o kolektivnih pravnih sredstvih⁸.

V tem sporočilu so povzeta glavna stališča, izražena na javnem posvetovanju, pojasnjeno pa je tudi mnenje Komisije o nekaterih osrednjih vprašanjih glede kolektivnih pravnih sredstev. Spremlja ga priporočilo Komisije, v katerem se vsem državam članicam Evropske unije priporoča, naj uredijo nacionalne sisteme kolektivnih pravnih sredstev, ki temeljijo na nizu skupnih evropskih načel. V priporočilu se zagovarja horizontalen pristop, njegova vsebina pa se tako nanaša tudi na področje zakonodaje o konkurenci, za katero so posebna pravila – ki jih upravičujejo posebnosti zakonodaje o konkurenci – vključena v predlog direktive o nekaterih

⁸ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2012 o usklajenem evropskem pristopu h kolektivnim tožbam naproti.

pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe na podlagi nacionalne zakonodaje za kršitve določb zakonodaje o konkurenci držav članic in Evropske unije⁹. Medtem ko so v priporočilu vse države članice pozvane, naj upoštevajo v njem predlagana načela, je v predlagani direktivi odločitev, ali uvesti kolektivna pravna sredstva v okviru zasebnega izvrševanja zakonodaje o konkurenci ali ne, prepuščena državam članicam.¹⁰

1.2. Kaj so kolektivna pravna sredstva?

Kolektivna pravna sredstva so procesni mehanizem, na podlagi katerega je zaradi ekonomičnosti postopka in/ali učinkovitosti izvrševanja mogoče več podobnih pravnih zahtevkov združiti v eno samo tožbo. Kolektivna pravna sredstva lajšajo dostop do sodnega varstva zlasti v zadevah, v katerih je posamezna škoda tako majhna, da se potencialnim tožnikom ne bi zdelo vredno uveljavljati posamičnega zahtevka. Povečujejo tudi pogajalsko moč potencialnih tožnikov in prispevajo k učinkovitemu izvajanju sodnega varstva, saj se je mogoče izogniti številnim postopkom v zvezi z zahtevki na podlagi iste pravne kršitve.

Glede na vrsto zahtevka imajo lahko kolektivna pravna sredstva obliko opustitvene tožbe, s katero se zahteva ustavitev nezakonitega ravnanja, ali odškodninske tožbe, katere cilj je pridobiti nadomestilo za utrpelo škodo. V tem sporočilu in priporočilu Komisije, ki spremlja to sporočilo, sta obravnavani obe obliki kolektivnih pravnih sredstev, brez poseganja v mehanizme opustitvenih tožb, ki so jih države članice že uvedle na podlagi prava Unije.

Vsekakor si je treba zapomniti, da so opustitvene ali odškodninske tožbe zaradi domnevnih kršitev različnih pravic ali ustavitve nezakonitega ravnanja civilni spori med osebami zasebnega prava¹¹, tudi če je ena stranka „kolektiv“, npr. skupina tožnikov. Vsaka kršitev pravic in vsaka posledična odredba ali nadomestilo za škodo se določijo šele, ko sodišče¹² odloči v zadevi.¹³ V skladu z načelom pravne države se za toženo stranko (toženca) v civilnem sporu ne šteje, da je ravnala nezakonito ali kršila katero od pravic, razen če in dokler tako ne ugotovi sodišče.¹⁴

1.3. Stanje na področju kolektivnih pravnih sredstev v Evropski uniji

Zakonodaja EU in mednarodni sporazumi, ki jih je EU ratificirala, zavezujejo države članice, da na določenih področjih predvidijo možnost kolektivne *opustitvene* tožbe. Na področju potrošniškega prava lahko kvalificirani organi za varstvo potrošnikov na podlagi direktive o opustitvenih tožbah¹⁵ začnejo postopek pred sodišči ali javnimi organi v vseh državah članicah in zahtevajo prepoved ravnanj, s katerimi se kršijo nacionalna pravila in pravila EU o varstvu potrošnikov. Na področju okoljskega prava Aarhuška konvencija države članice

⁹ [DODATI sklic COM(2013)XXX, ko bo znan]

¹⁰ Po mnenju Komisije sta horizontalno priporočilo in sektorska direktiva „sveženj“, ki kot celota izraža uravnotežen in premišljeno izbran pristop. V skladu s Pogodbama se postopka sprejetja obeh ukrepov razlikujeta, zato bi morala Komisija ob večjih spremembah tega uravnoteženega pristopa znova preučiti svoje predloge.

¹¹ Tožnik ali toženec v civilnih sporih je lahko tudi javni organ, če ne izvaja javne pristojnosti, temveč deluje na podlagi civilnega prava.

¹² Razen če ne gre za nadaljnjo odškodninsko tožbo, pri kateri mora kršitev predhodno ugotoviti pristojni javni organ, na primer urad za konkurenco.

¹³ Zato se v okviru zasebnih kolektivnih tožb ni primerno sklicevati na „oškodovance“, „škodo“ ali „kršitve“, dokler sodišče ne odloči, da je bila zaradi posamezne kršitve zakonodaje storjena škoda.

¹⁴ Raziskava, izvedena v Nemčiji, je pokazala, da je bilo v danem časovnem obdobju uspešnih približno 60 % (opustitvenih) tožb, ki so jih vložili organi ali združenja za varstvo potrošnikov. Ta delež je visok, ker tožniki izbirajo zadeve pazljivo. Kljub temu sodišče v 40 % zadev ni ugotovilo kršitve ali nezakonitega ravnanja. Glej Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente, 2010.

¹⁵ Direktiva 2009/22/ES, UL L 110, 1.5.2009, str. 30.

zavezuje, da zagotovijo pravno varstvo v primerih kršitev okoljskih standardov.¹⁶ Vse države članice imajo tako uvedene postopke, na podlagi katerih lahko tožniki, kot skupine ali zastopniki, zahtevajo sodno prepoved za ustavitev nezakonitega ravnanja.

V več državah članicah so bili, za zdaj na podlagi nacionalnega razvoja pravosodne politike, uvedeni tudi postopki za vložitev kolektivnih *odškodninskih* tožb. Na ravni EU pravni akti o kolektivni odškodninski tožbi še ne obstajajo. Obstoječi mehanizmi, na podlagi katerih lahko skupina posameznikov, ki so bili oškodovani zaradi nezakonitih poslovnih praks, zahteva nadomestilo, se med državami članicami zelo razlikujejo.¹⁷ Največje razlike med mehanizmi se nanašajo na njihov obseg, možnost, da jih kot tožniki vložijo zastopniške organizacije ali posamezniki, možnost, da jih vložijo podjetja, zlasti MSP, ter način oblikovanja skupine tožnikov („privolitev“ ali „odpoved udeležbi“), financiranja tožbe in porazdelitve dodeljene odškodnine.

Komisija že več let razvija evropske standarde za kolektivne odškodninske tožbe na področju konkurenčnega prava in prava varstva potrošnikov. Leta 2005 je sprejela zeleno knjigo o tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil¹⁸, leta 2008 pa belo knjigo¹⁹, v katerih je preučila zamisel o vključitvi odškodninskih tožb kot nadaljnjem instrumentu, na podlagi katerega lahko osebe zasebnega prava uveljavljajo pravila EU o konkurenci. Leta 2008 je objavila tudi zeleno knjigo o kolektivnih odškodninah za potrošnike²⁰.

Zainteresirane strani so opozorile na nedoslednost različnih pobud Komisije v zvezi s kolektivnimi pravnimi sredstvi, kar dokazuje, da je nujen bolj usklajen sistem. Kolektivna pravna sredstva so v resnici procesno orodje, ki ga je v politikah EU mogoče uporabiti tudi na drugih področjih poleg konkurence in varstva potrošnikov. Dobri primeri so finančne storitve, varstvo okolja, varstvo podatkov²¹ in prepoved diskriminacije. Komisija zato meni, da je treba izboljšati usklajenost politike in zavzeti horizontalen pristop h kolektivnim pravnim sredstvom na podlagi javnega posvetovanja iz leta 2011.²²

2. GLAVNI REZULTATI JAVNEGA POSVETOVANJA

2.1. Prispevki zainteresiranih strani

Odziv na javno posvetovanje Komisije v zvezi s kolektivnimi pravnimi sredstvi je bil precejšen: druge zainteresirane strani so predložile 310 odgovorov, javne obravnave 5. aprila 2011 pa se je udeležilo 300 ljudi. Poleg tega so državljani poslali več kot 19 000

¹⁶ Države članice so to izvedle tako, da so nevladnim organizacijam priznale procesno upravičenje za izpodbijanje upravnih odločb v okoljskih zadevah pred sodišči.

¹⁷ Glej na primer študijo iz leta 2008 z naslovom „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“ (Ocena učinkovitosti mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev v Evropski uniji), ki jo je naročila Evropska komisija in je na voljo na http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ COM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁹ COM(2008) 165, 2.4.2008.

²⁰ COM(2008) 794, 27.11.2008.

²¹ Komisija je obliko zastopniškega kolektivnega pravnega sredstva predlagala v predlogu uredbe o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov (Splošna uredba o varstvu podatkov). V tem primeru bi lahko pravno sredstvo na podlagi kršitev varstva podatkov uveljavljal vsak organ, organizacija ali združenje, katerega cilj je zaščita pravic in interesov posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, v zvezi z varstvom njihovih osebnih podatkov (glej COM(2012) 11, 25.1.2012, člena 73(2) in 76). V takih primerih se tožba torej vložijo v imenu zastopanih posameznikov, na katere se nanašajo osebni podatki, dopustna pa je samo, če bi imel posameznik, na katerega se osebni podatki nanašajo, pravico vložiti tožbo.

²² COM(2010) 135, 31.3.2010.

odgovorov v obliki množične pošte.²³ Kakovost večine odgovorov dokazuje, da sta zanimanje za to vprašanje in njegov pomen precejšnja. Komisija se je na podlagi prispevkov bolje seznanila z različnimi stališči zainteresiranih strani, pokazalo pa se je tudi, pri katerih vprašanjih se stališča razlikujejo in pri katerih so bolj poenotena.

Mnenja glede koristi, ki naj bi jih uvedba novih mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev prinesla za izvrševanje prava EU, se najbolj razlikujejo med državljani/potrošniki in podjetji: potrošniki na splošno podpirajo uvedbo novih mehanizmov, medtem ko jim podjetja na splošno nasprotujejo. Strokovnjaki se z njo na splošno strinjajo. Pravniki si glede tega vprašanja niso enotni, čeprav je tistih, ki so skeptični ali uvedbi nasprotujejo, več kot tistih, ki jo podpirajo.

Tudi države članice²⁴, ki so se odzvale na posvetovanje, so izrazile različna stališča, od podpore zavezujočim pravilom EU o kolektivnih pravnih sredstvih do močnega skepticizma.

Nekatere države članice bi razmislile o zavezujočih pravilih EU samo v zvezi s posameznimi področji politike ali vprašanji (Danska – v zvezi s čezmejnimi kolektivnimi pravnimi sredstvi, Nizozemska – v zvezi z mednarodnim zasebnim pravom, Švedska – na področjih politike z usklajenimi materialnimi pravili, kot je konkurenca, Združeno kraljestvo – na področju konkurence, Latvija pa bi razmislila o nizu zavezujočih minimalnih zahtev na področju zakonodaje o varstvu potrošnikov in zakonodaje o konkurenci za čezmejne zadeve).

Več sodelujočih, ki so zastopali različne kategorije zainteresiranih strani, je izrazilo stališče, da bi morala biti kolektivna pravna sredstva kot oblika zasebnega izvrševanja na splošno neodvisna od izvrševanja javnih organov, da pa je potrebna določena stopnja usklajenosti med javnim in zasebnim izvrševanjem; v bistvu bi se morali med seboj dopolnjevati. Nekateri sodelujoči so trdili, da bi morala biti kolektivna pravna sredstva dopustna šele po javnem izvrševanju, in sicer v obliki nadaljnjih tožb.

Večina zainteresiranih strani se strinja, da je vzpostavitev splošnih načel za kolektivna pravna sredstva na ravni EU zaželena. Vendar bi morala biti taka načela usklajena s pravnim redom EU in pravnimi ureditvami 27 držav članic, upoštevati pa bi bilo treba tudi praktične izkušnje s sistemi kolektivnih pravnih sredstev, ki v več državah članicah že delujejo. Po mnenju številnih zainteresiranih strani bi bilo treba z načeli zagotoviti učinkovite postopke, preprečiti nevarnost nepoštenega pravdanja, spodbujati kolektivno sporazumno reševanje sporov in zagotoviti mehanizem za čezmejno izvrševanje sodb.

Natančneje, številne zainteresirane strani se strinjajo z naslednjimi osnovnimi parametri sistema kolektivnih pravnih sredstev, kar zadeva njihovo učinkovitost in pravna jamstva: vsak sistem kolektivnih pravnih sredstev bi moral najprej in predvsem omogočati učinkovito reševanje velikega števila individualnih zahtevkov, s katerimi se odpirajo enaka ali skupna vprašanja in ki se nanašajo na eno samo domnevno kršitev pravic iz prava EU. V razumnem roku bi moral zagotavljati pravno zanesljiv in pravičen izid postopkov, ob tem pa spoštovanje pravic vseh udeleženih strank. Hkrati bi moral vključevati pravna jamstva pred nepoštenim pravdanjem in preprečevati gospodarske spodbude za uveljavljanje špekulativnih zahtevkov. Pri preučitvi konkretnih elementov, potrebnih za zagotovitev učinkovitosti in pravnih jamstev, je bilo z javnim posvetovanjem potrjeno, da se mehanizmi kolektivnih pravnih sredstev med državami članicami zelo razlikujejo. Razlikujejo se po vrsti kolektivne tožbe, ki je na voljo, in njenih glavnih lastnostih, kot so dopustnost, procesno upravičenje, uporaba sistema „privolitve“ ali „odpovedi udeležbi“, vloga sodnika v kolektivnih postopkih in zahteve po

²³ Skoraj vsi so bili enotni odgovori francoskih in nemških državljanov.

²⁴ Na javno posvetovanje se je odzvalo 15 držav članic (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

obveščanju potencialnih tožnikov o kolektivni tožbi. Poleg tega vsak mehanizem kolektivnih pravnih sredstev deluje v širšem okviru splošnih civilnih materialnih in procesnih pravil, pravil, ki urejajo pravni poklic, in drugih upoštevanih pravil, ki se med državami članicami prav tako razlikujejo. Zainteresirane strani imajo glede na to različnost seveda zelo različna stališča o tem, ali bi bil kak posamezen nacionalni sistem kolektivnih pravnih sredstev (oziroma njegove značilnosti) še posebej poučen pri oblikovanju standardov EU v zvezi z učinkovitostjo in pravnimi jamstvi.

2.2. Morebitne prednosti in slabosti kolektivnih pravnih sredstev, opredeljene z javnim posvetovanjem

Različne zainteresirane strani so v številnih odzivih opozorile na prednosti in slabosti, ki so neločljivo povezane z mehanizmi kolektivnih pravnih sredstev. Te morebitne prednosti in slabosti je treba obravnavati v okviru vrednot in politik Evropske unije, kot so izražene zlasti v Pogodbah in zakonodaji. Prednosti je mogoče uresničiti, slabosti pa ublažiti, če se skupna načela, ki jih je treba upoštevati na podlagi priporočila Komisije, ustrezno izvajajo.

2.2.1. Prednosti: dostop do sodnega varstva in doslednejše izvrševanje

Na podlagi člena 47(1) Listine EU o temeljnih pravicah ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem. Učinkovitost pravnega sredstva je odvisna od različnih dejavnikov, vključno z dejansko dostopnostjo do pravnega sredstva, zagotovljenega s pravnim sistemom.

Evropski svet je v stockholmskem programu poudaril, da je treba poenostaviti dostop do pravnega varstva v evropskem pravosodnem prostoru, zlasti v čezmejnih postopkih. Ena od ovir za dostop do sodnega varstva so stroški sodnih postopkov. Kadar veliko oseb trdi, da so bile oškodovane zaradi domnevne kršitve pravic iz prava EU, vendar je morebitna škoda vsakega posameznika majhna v primerjavi z morebitnimi stroški posameznega tožnika, združevanje podobnih zahtevkov v okviru kolektivnega pravnega sredstva osebam, ki uveljavljajo odškodnino, omogoča, da si delijo stroške in tako zmanjšajo finančno breme individualnih tožnikov. Možnost skupne vložitve tožbe spodbudi več oseb, ki so bile morda oškodovane, da uveljavijo pravico do nadomestila.²⁵ Možnost kolektivne tožbe v nacionalnih pravnih sistemih torej lahko – skupaj z razpoložljivostjo metod kolektivnega sporazumnega reševanja sporov – prispeva k boljšemu dostopu do sodnega varstva.

Še več, možnost, da potencialni tožniki učinkoviteje uveljavljajo svoje pravice iz prava EU zoper morebitne kršitelje, prispeva k splošni ravni izvrševanja prava EU. Na področjih politike, na katerih so imenovani javni organi pristojni za izvrševanje pravil v javnem interesu, se javno in zasebno izvrševanje dopolnjujeta: s prvim se kršitve preprečujejo, odkrivajo in odvrtaajo, z drugim pa se žrtvam zagotovi nadomestilo. Na področjih politike, na katerih je javno izvrševanje slabše, imajo lahko kolektivna pravna sredstva poleg odškodninske ali preprečevalne funkcije tudi odvrtilno funkcijo.

2.2.2. Slabost: nevarnost nepoštenega pravedanja

Glavni pomisleki proti uvedbi mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev so bili, da bi to spodbudilo nepošteno pravedanje ali kako drugače negativno vplivalo na gospodarske dejavnosti podjetij EU²⁶. Pravedanje se lahko šteje za nepošteno, če je namerno usmerjeno

²⁵ V raziskavi Eurobarometra iz leta 2011 je 79 % vprašanih v 27 državah članicah navedlo, da bi bili bolj pripravljeni uveljavljati svoje pravice pred sodiščem, če bi se lahko povezali z drugimi potrošniki. Raziskava Flash Eurobarometer – odnos potrošnikov do čezmejnega trgovanja in varstva potrošnikov, marec 2011.

²⁶ Tako mnenje je izrazila večina zainteresiranih strani, zlasti podjetij.

proti podjetjem, ki spoštujejo zakonodajo, da bi škodovali njihovem ugledu ali jim naložili neupravičeno finančno breme.

Obstaja nevarnost, da bi lahko že zgolj zatrjevanje kršitev negativno vplivalo na ugled toženca v očeh njegovih obstoječih ali potencialnih strank. Toženci, ki spoštujejo zakonodajo, bi se mogoče raje odločili, da se bodo v zadevi pogodili, že zato, da bi preprečili ali zmanjšali morebitno škodo. Poleg tega lahko stroški pravnega zastopanja v zapleteni zadevi pomenijo precejšen izdatek, zlasti za manjše gospodarske subjekte.

Skupinske tožbe (class actions) v pravnem sistemu Združenih držav so najbolj znana oblika kolektivnih pravnih sredstev, kažejo pa tudi, kako dovzeten je sistem za nepošteno pravdanje. Skupinske tožbe so zaradi nekaterih značilnosti pravnega sistema Združenih držav postale še zlasti učinkovit instrument, ki pa se ga toženci, in sicer trgovci in industrija, bojijo, saj ga je mogoče uporabiti kot prepričljivo sredstvo, s katerim jih prisilijo k poravnavi v zadevi, ki ni nujno utemeljena. Take značilnosti so na primer odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine, ali postopek razkritja dokumentov, ki omogoča „iskanje na slepo“. Še ena pomembna značilnost pravnega sistema Združenih držav je možnost uveljavljanja kaznovalnih odškodnin, kar povečuje pomembnost gospodarskih interesov v skupinskih tožbah. To še dodatno potrjuje dejstvo, da so skupinske tožbe v Združenih državah v pravnem smislu večinoma postopki „odpovedi udeležbi“: zastopnik skupine lahko toži v imenu celotne skupine tožnikov, ki so bili potencialno oškodovani, ne da bi ti izrecno prosili za sodelovanje. V zadnjih letih se je z odločitvami vrhovnega sodišča Združenih držav začela postopoma omejevati možnost skupinskih tožb zaradi škodljivih gospodarskih in pravnih učinkov sistema, ki je podvržen zlorabam s popolnoma neutemeljenim pravdanjem.

2.3. Resolucija Evropskega parlamenta iz leta 2012

V resoluciji Evropskega parlamenta z naslovom „Usklajenemu evropskemu pristopu h kolektivnim tožbam naproti“ z dne 2. februarja 2012²⁷ so ustrezno upoštevana zelo različna mnenja, ki so jih zainteresirane strani izrazile v zvezi z vprašanjem kolektivnih pravnih sredstev.

Evropski parlament pozdravlja prizadevanje Komisije za skladen evropski pristop h kolektivnim zahtevkom in poudarja, da „morajo imeti žrtve nezakonitega ravnanja, in sicer tako državljani kot podjetja, možnost zahtevati odškodnino za izgubo ali škodo, ki so jo utrpeli, zlasti ko gre za razpršeno škodo, kjer tveganje glede višine stroškov ni sorazmerno s povzročeno škodo“²⁸. Poleg tega poudarja „možne prednosti kolektivnih tožb v obliki nižjih stroškov in večje pravne varnosti tožnikov, obtožencev in sodnega sistema, ki jih prinaša izogibanje vzporednim pravnim postopkom za podobne tožbe“²⁹.

Parlament pa Komisijo tudi poziva, naj pred sprejetjem kakršnih koli nadaljnjih regulativnih ukrepov najprej izvede natančno oceno učinka.³⁰ Po mnenju Evropskega parlamenta bi morala Komisija v tej oceni učinka dokazati, da „je treba v skladu z načelom subsidiarnosti ukrepati na ravni EU, da bi se izboljšalo veljavni regulativni okvir EU zato, da bi se žrtvam kršitev prava EU omogočilo, da dobijo odškodnino za utrpljeno škodo, s tem pa bi se prispevalo k zaupanju potrošnikov in boljšemu delovanju notranjega trga“. Evropski parlament še opozarja, da „trenutno samo države članice sprejemajo nacionalne predpise o določanju višine

²⁷ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2012 o usklajenem evropskem pristopu h kolektivnim tožbam naproti (2011/2089(INI)).

²⁸ Točka 1 Resolucije.

²⁹ Točka 5 Resolucije.

³⁰ Točka 4 Resolucije.

odškodnine³¹. Poleg tega Komisijo poziva, naj „dosledno preuči ustrezno pravno podlago za vse ukrepe s področja kolektivnih tožb“³².

Evropski parlament nazadnje poziva, naj bodo vsi predlogi s področja kolektivnih pravnih sredstev, „če bi bila po temeljitem premisleku sprejeta odločitev, da je sistem EU za kolektivne tožbe zaželen in potreben, [...] v obliki **horizontalnega okvira**, ki bo vključeval skupna načela in nudil enoten dostop do sodnega varstva preko kolektivnih tožb po Evropski uniji ter še posebej, vendar ne tudi izrecno, obravnaval kršitve pravic potrošnikov“³³. Parlament še poudarja, da „je treba ustrezno upoštevati pravno tradicijo in pravno ureditev posameznih držav članic in okrepiti usklajevanje primerov dobre prakse med državami članicami“³⁴.

V zvezi z obsegom morebitnega horizontalnega okvira kolektivnih pravnih sredstev Evropski parlament ugotavlja, da bi ukrepanje EU prineslo največ koristi v čezmejnih zadevah in v zadevah, povezanih s kršitvami prava EU.

Parlament še ugotavlja, da bi bilo treba evropska pravila mednarodnega zasebnega prava uporabljati za kolektivne tožbe na splošno, da pa bi moral horizontalni okvir sam določati pravila za preprečevanje prakse izbiranja najugodnejšega sodišča. Ob tem opozarja na potrebo po preučitvi kolizijskih pravil.

Poleg tega Evropski parlament postavlja več vprašanj v zvezi s posebnimi značilnostmi kolektivnih pravnih sredstev. Kot edini ustrezen evropski pristop h kolektivnim pravnim sredstvom zagovarja načelo „privolitve“. Procesno upravičenje bi moralo biti priznано zastopniškim organizacijam, ki bi morale biti kvalificirane vnaprej. Kaznovalne odškodnine bi morale biti jasno prepovedane, posamezniki pa bi morali prejeti polno nadomestilo, ko sodišče potrdi upravičenost njihovih zahtevkov.

Kot poudarja Evropski parlament, je eden od načinov za preprečitev nepoštenega pravedanja, da se iz horizontalnega okvira izključijo nekatere značilnosti, zlasti kaznovalne odškodnine, financiranje kolektivnih pravnih sredstev s strani tretjih oseb in odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine. Opozarja tudi, da bi bilo treba načelo „kdor izgubi, plača“, ki običajno prevlada v civilnih sporih, kot eno od osrednjih pravnih jamstev pred nepoštenim pravedanjem uporabljati tudi v kolektivnih sporih. Evropski parlament ne podpira določitve pogojev ali smernic za zasebno financiranje odškodninskih tožb na ravni EU.

3. VIDIKI EVROPSKEGA HORIZONTALNEGA OKVIRA V ZVEZI S KOLEKTIVNIMI PRAVNIMI SREDSTVI

Z natančno analizo stališč in argumentov, predstavljenih med javnim posvetovanjem, zlasti mnenja Evropskega parlamenta, in na podlagi strokovnega znanja, ki ga je Komisija pridobila med predhodnimi dejavnostmi na področju varstva potrošnikov in konkurence, je mogoče opredeliti glavna vprašanja, ki jih bo treba dosledno obravnavati v evropskem horizontalnem okviru za kolektivna pravna sredstva.

Zlasti ni sporno, da bi moral kakršen koli evropski pristop:

- omogočati učinkovito reševanje velikega števila posamičnih odškodninskih tožb ter tako spodbujati ekonomičnost postopka;

³¹ Točka 7 Resolucije.

³² Točka 8 Resolucije.

³³ Točka 15 Resolucije.

³⁴ Točka 16 Resolucije.

- v razumnem roku zagotavljati pravno zanesljiv in pravičen izid postopkov, hkrati pa spoštovati pravice vseh udeleženih strank;
- zagotavljati zanesljiva pravna jamstva pred nepoštenim pravdanjem ter
- preprečevati gospodarske spodbude za vlaganje špekulativnih zahtevkov.

3.1. Razmerje med javnim izvrševanjem in zasebnimi kolektivnimi pravnimi sredstvi – nadomestilo kot cilj kolektivne tožbe

Zainteresirane strani se strinjajo, da sta zasebno in javno izvrševanje različni sredstvi, ki bi morali običajno imeti različne cilje. Medtem ko je glavna naloga javnega izvrševanja izvrševanje prava EU v javnem interesu in nalaganje sankcij kršiteljem, da se jih kaznuje in odvrne od prihodnjih kršitev, se zasebna kolektivna pravna sredstva pojmujejo predvsem kot instrument, s katerim se oškodovancem zagotovi dostop do sodnega varstva in – pri odškodninskih tožbah – možnost, da zahtevajo nadomestilo za škodo, ki so jo utrpeli. V tem smislu se javno izvrševanje in zasebna kolektivna pravna sredstva dopolnjujejo.

Kolektivne odškodninske tožbe bi morale zagotoviti nadomestilo za škodo, za katero se ugotovi, da je bila povzročena s kršitvijo. Kaznovanje in odvracanje bi moralo zagotavljati javno izvrševanje. Nobene potrebe ni, da bi pobude EU v zvezi s kolektivnimi pravnimi sredstvi presegle cilj zagotovitve nadomestila: kaznovalne odškodnine ne bi smele biti del evropskega sistema kolektivnih pravnih sredstev.

3.2. Dopustnost kolektivnih pravnih sredstev

Pogoji za dopustnost kolektivnih tožb se med državami članicami razlikujejo glede na konkretno vrsto mehanizma kolektivnih pravnih sredstev. Običajno so osnovni pogoji določeni z zakonom, ki ureja zadevno vrsto kolektivne tožbe. V nekaterih sistemih je presoja dopustnosti prepuščena tudi sodiščem. Obseg diskrecijske pravice, ki jo imajo sodišča pri presoji pogojev dopustnosti, se med državami članicami razlikuje, tudi kadar so pravni pogoji uzakonjeni.

Nekatere kolektivne tožbe so na voljo za vse vrste civilnopravnih odškodninskih zahtevkov, druge pa so na voljo samo za zahtevke v zvezi z odškodnino za domnevne kršitve posameznih pravnih pravil: pravil o varstvu potrošnikov, varstvu okolja, varstvu vlagateljev, konkurenci itd. V nekaterih sistemih so posamezne vrste kolektivnih tožb dopustne šele, ko javni organ ugotovi kršitev zadevnih pravil: to so nadaljnje tožbe³⁵.

Treba bi bilo zagotoviti, da je mogoče kolektivne odškodninske tožbe (odškodninske zahtevke) vložiti samo, če so izpolnjeni določeni pogoji dopustnosti. Vsekakor bi moralo sodišče o dopustnosti zadevne kolektivne tožbe odločiti v zelo zgodnji fazi postopka.

3.3. Procesno upravičenje

Procesno upravičenje za vložitev kolektivne tožbe je v državah članicah odvisno od zadevne vrste mehanizma kolektivnih pravnih sredstev. Pri nekaterih vrstah kolektivnih tožb, kot so skupinske tožbe, pri katerih lahko tožbo skupaj vložijo osebe, ki trdijo, da so bile oškodovane, je vprašanje procesnega upravičenja dokaj jasno. V primeru zastopniških tožb pa je treba vprašanje procesnega upravičenja še opredeliti. Zastopniška odškodninska tožba je tožba, ki jo zastopniški subjekt (ki je v nekaterih sistemih lahko tudi javni organ) vloži v imenu skupine fizičnih ali pravnih oseb, ki trdijo, da so bile oškodovane zaradi iste domnevne kršitve. Posamezniki niso stranke v postopku, kot tožnik nastopa samo zastopniški subjekt. Treba bi bilo torej zagotoviti, da zastopniški subjekt dejansko ravna v najboljšem interesu skupine, ki

³⁵ Na primer nadaljnja zastopniška odškodninska tožba v Združenem kraljestvu, vložena na podlagi kršitev zakonodaje o konkurenci, ki so jih ugotovili pristojni organi.

jo zastopa, in ne v svojo korist. Komisija meni, da je na podlagi evropskega horizontalnega okvira za kolektivna pravna sredstva zaželeno, da so kolektivne tožbe v vseh državah članicah fizičnim ali pravnim osebam na voljo kot sredstvo za skupno uveljavljanje opustitvenih ali odškodninskih zahtevkov za škodo, ki so jo utrpeli zaradi kršitev pravic iz prava EU.

V zvezi s kvalifikacijskimi merili za zastopniške subjekte, ki niso javni organi, se uporabljajo različni sistemi. Eden od mogočih pristopov je prepustiti sodišču, da v vsaki zadevi posebej preveri primernost zastopniškega subjekta (priložnostna potrditev). Druga možnost je, da se z zakonom določijo nekatera kvalifikacijska merila, tako da se procesno upravičenje opredeli vnaprej. Preverjanje, ali so izpolnjena taka kvalifikacijska merila, se lahko prepusti sodišču, lahko pa se uvede sistem odobritve, v katerem je za preverjanje izpolnjevanja kvalifikacijskih meril pristojen javni organ. Primeri množičnega oškodovanja bi lahko segali prek meje, zlasti v okviru nadalje razvitega enotnega digitalnega trga, zato bi morali imeti zastopniški subjekti, ki prihajajo iz države članice, ki ni država članica, v kateri se pri sodišču vložijo kolektivna tožba, možnost še naprej opravljati svojo vlogo.

Medtem ko so nekatere zainteresirane strani, zlasti podjetja, močno naklonjene temu, da se procesno upravičenje dodeli samo kvalificiranim subjektom, ki izpolnjujejo predpisana merila, pa druge zainteresirane strani nasprotujejo procesnemu upravičenju na podlagi zakona, saj trdijo, da bi s tem lahko potencialnim oškodovancem po nepotrebnem omejili možnost uveljavljanja odškodninskih zahtevkov. Po mnenju Komisije bi bilo zaželeno, da v priporočilu opredeli pogoje za procesno upravičenje v zastopniških tožbah.³⁶

3.4. Pristop „privolitve“ proti pristopu „odpovedi udeležbi“

Sestava zastopane skupine temelji na dveh osnovnih pristopih: pristopu „privolitve“, pri katerem skupina vključuje samo tiste posameznike ali pravne osebe, ki se izrecno odločijo za sodelovanje in tako postanejo del zastopane skupine, ter pristopu „odpovedi udeležbi“, pri katerem skupino sestavljajo vsi posamezniki, ki spadajo v opredeljeno skupino in trdijo, da so bili oškodovani zaradi iste ali podobne kršitve, razen če se izrecno odločijo, da ne bodo sodelovali v skupini. Pri modelu „privolitve“ je sodba zavezujoča za vse, ki so se odločili sodelovati, medtem ko vsi drugi posamezniki, ki so bili morda oškodovani zaradi iste ali podobne kršitve, obdržijo pravico do individualnega uveljavljanja odškodninskih zahtevkov. Nasprotno pa je pri modelu „odpovedi udeležbi“ sodba zavezujoča za vse posameznike, ki sestavljajo opredeljeno skupino, razen za tiste, ki so se izrecno odločili, da v njej ne bodo sodelovali. Model „privolitve“ uporablja večina držav članic, ki so predvidele možnost kolektivnih pravnih sredstev. Model „odpovedi udeležbi“ se uporablja na Portugalskem, v Bolgariji in na Nizozemskem (pri kolektivnih poravnava) ter na Danskem, in sicer v jasno opredeljenih potrošniških zadevah, ki so vložene kot zastopniške tožbe.³⁷

Precej zainteresiranih strani, zlasti podjetij, odločno nasprotuje modelu „odpovedi udeležbi“, saj trdijo, da je bolj dovzeten za zlorabe in bi bil lahko v nekaterih državah članicah neustaven ali vsaj nezdržljiv z njihovo pravno tradicijo. Po drugi strani nekatere potrošniške organizacije trdijo, da sistemi „privolitve“ ne zagotavljajo vedno učinkovitega dostopa do sodnega varstva za vse potrošnike, ki so bili oškodovani.³⁸ Po njihovem mnenju je zato

³⁶ Glej točke od 6 do 9 priporočila Komisije.

³⁷ Sistem „odpovedi udeležbi“ ima dve prednosti, zaradi katerih so ga nekatere države članice uvedle: prvič, lažja dostop do sodnega varstva v primerih, ko je posamična škoda tako majhna, da se nekateri potencialni tožniki ne bi odločili sodelovati v postopku. Druga prednost je, da postopek „odpovedi udeležbi“ daje tožencu večjo gotovost, saj sodba ne bi bila zavezujoča samo za tiste, ki so se odločili, da ne bodo sodelovali.

³⁸ Potrošniška organizacija iz Združenega kraljestva Which? navaja svoje izkušnje v zadevi v zvezi z dvojniki nogometnih dresov, v kateri je bilo s kolektivno tožbo po sistemu „privolitve“ (nadaljnja

primernejši sistem „odpovedi udeležbi“, vsaj kot ena od možnosti v ustreznih zadevah in po odobritvi sodišča.

Po mnenju Komisije bi bilo treba zagotoviti, da je zastopana skupina jasno opredeljena, da lahko sodišče pri vodenju postopka dosledno spoštuje pravice vseh strank, zlasti pravice obrambe.

V sistemu „privolitve“ se spoštuje pravica osebe, da se odloči, ali bo sodelovala ali ne. Tako se bolje ohranja avtonomija strank pri odločanju, ali bodo sodelovale v postopku ali ne. V tem sistemu se lažje določi vrednost kolektivnega spora, saj pomeni vsoto vseh posamičnih zahtevkov. Sodišče lahko lažje presodi utemeljenost zadeve in dopustnost kolektivne tožbe. Sistem „privolitve“ tudi zagotavlja, da sodba ne bo zavezujoča za druge potencialno upravičene tožnike, ki se niso pridružili tožbi.

Sistem „odpovedi udeležbi“ odpira bolj temeljna vprašanja v zvezi s pravico potencialnih tožnikov, da se odločijo, ali želijo tožiti. Pravice do učinkovitega pravnega sredstva ni mogoče razlagati, kot da osebam preprečuje, da bi se (na podlagi ustreznih informacij) odločile, ali bodo uveljavljale odškodninske zahtevke ali ne. Poleg tega sistem „odpovedi udeležbi“ ni nujno v skladu z osrednjim ciljem kolektivnih pravnih sredstev, to je pridobiti nadomestilo za utrpelo škodo, saj take osebe niso opredeljene, odškodnina pa tako ne bo porazdeljena mednje.

Komisija zato v priporočilu meni, da bi moral biti kolektiv tožnika na podlagi evropskega horizontalnega okvira za kolektivna pravna sredstva sestavljen na podlagi metode „privolitve“ in da bi morala biti vsaka izjema od tega načela, določena z zakonom ali z odredbo sodišča, utemeljena z razlogi ustreznosti sodnega varstva.

3.5. Učinkovito obveščanje potencialnih tožnikov

Učinkovito obveščanje o kolektivni tožbi je bistveni pogoj, da se osebe, ki bi lahko trdile, da so bile oškodovane zaradi iste ali podobne domnevne kršitve, seznanijo z možnostjo, da se pridružijo zastopniški tožbi ali skupinski tožbi, in tako lahko izkoristijo to sredstvo dostopa do sodnega varstva. Po drugi strani pa ni mogoče spregledati, da bi lahko oglaševanje namere za vložitev kolektivne tožbe (na primer na televiziji ali z letaki) negativno vplivalo na ugled toženca, kar bi lahko imelo škodljive posledice za njegov gospodarski položaj.

Zainteresirane strani soglašajo, da so pravila, ki bi določala, da mora zastopniški subjekt učinkovito obveščati potencialne člane zastopane skupine, pomembna. Številne izmed njih predlagajo, da bi moralo imeti sodišče dejavno vlogo pri preverjanju izpolnjevanja te obveznosti.

Pri vseh vrstah kolektivnih tožb bi bilo treba z morebitnimi pravili o obveščanju potencialnih tožnikov zagotoviti ravnotežje med pomisleki v zvezi s svobodo izražanja in pravico do dostopa do informacij ter zavarovanjem ugleda toženca. Čas in pogoji obveščanja bodo imeli pomembno vlogo pri ohranjanju tega ravnotežja.

3.6. Součinkovanje kolektivnih pravnih sredstev in javnega izvrševanja na posebnih področjih politike

Večina zainteresiranih strani meni, da so na področjih politike EU, na katerih ima javno izvrševanje pomembno vlogo (kot so konkurenca, okolje, varstvo podatkov ali finančne

odškodninska tožba na področju konkurence) na koncu zagotovljeno nadomestilo samo zelo majhnemu odstotku tistih, ki so bili oškodovanci v smislu odločbe pristojnega organa.

storitve), potrebna posebna pravila za ureditev součinkovanja zasebnega in javnega izvrševanja ter zaščito učinkovitosti slednjega.³⁹

Kolektivne odškodninske tožbe na reguliranih področjih politike običajno sledijo odločbam o kršitvi, ki jih sprejmejo javni organi, in temeljijo na ugotovitvi kršitve, ki je pogosto zavezujoča za civilno sodišče, pri katerem se vloži kolektivna odškodninska tožba. Na področju konkurence na primer Uredba (ES) št. 1/2003 določa, da nacionalna sodišča, kadar odločajo o vprašanjih, ki se nanašajo na protimonopolna pravila EU in so že bila predmet slepa Komisije, ne morejo sprejeti odločitve, ki je v nasprotju s sklepom Komisije.

V takih primerih se nadaljnje tožbe nanašajo predvsem na vprašanja, ali je zaradi kršitve nastala škoda in, če je tako, komu in v kakšnem obsegu.

Treba je zagotoviti, da zaradi kolektivnih odškodninskih tožb ali tožb, vloženih pred sodišči, ko preiskava javnega organa še poteka, ni ogrožena učinkovitost javnega izvrševanja. Običajno so za to lahko potrebna pravila o dostopu tožnikov do dokumentov, ki jih je javni organ prejel ali predložil med preiskavo, ali posebna pravila v zvezi z zastaranjem, ki potencialnim tožnikom omogočajo, da s kolektivno tožbo počakajo, dokler javni organ ne odloči o kršitvi. Taka pravila poleg cilja varovanja javnega izvrševanja tudi lajšajo učinkovito in uspešno uveljavljanje odškodnin na podlagi kolektivnih odškodninskih tožb. Tožniki v nadaljnji tožbi se namreč lahko v precejšnji meri zanesejo na rezultate javnega izvrševanja in se tako izognejo (vnovični) sodni obravnavi nekaterih vprašanj. Ustrezno bi bilo treba upoštevati posebnosti kolektivnih odškodninskih tožb na področjih politike, na katerih ima javno izvrševanje pomembno vlogo, da se doseže dvojni cilj ohranitve učinkovitosti javnega izvrševanja in lajšanja učinkovitih zasebnih kolektivnih tožb, zlasti v obliki nadaljnjih kolektivnih tožb.

3.7. Učinkovito izvrševanje v čezmejnih kolektivnih tožbah na podlagi pravil mednarodnega zasebnega prava

V skladu s splošnimi načeli evropskega mednarodnega zasebnega prava mora kolektivni spor s čezmejnimi posledicami obravnavati sodišče, pristojno na podlagi evropskih pravil o pristojnosti sodišč, vključno s pravili o izbiri sodišča, da se prepreči izbiranje najugodnejšega sodišča. Pravila o evropskem civilnem procesnem pravu in pravu, ki se uporabi v posameznem primeru, bi morala učinkovito delovati v praksi, da se zagotovi ustrezno usklajevanje nacionalnih postopkov na podlagi kolektivnih pravnih sredstev v čezmejnih zadevah.

Številne zainteresirane strani so v zvezi s pravili o pristojnosti zahtevale, naj se kolektivni postopki izrecno obravnavajo na evropski ravni. Se pa njihova stališča razlikujejo glede primerne navezne okoliščine med sodiščem in zadevo. Prva skupina zainteresiranih strani zagovarja novo pravilo, na podlagi katerega bi bilo v primerih množičnih zahtevkov pristojno sodišče po kraju stalnega prebivališča večine strank, ki trdijo da so bile oškodovane, in/ali razširitev pristojnosti za potrošniške pogodbe na zastopniške subjekte, ki vložijo kolektivni zahtevek. Druga skupina trdi, da je najprimernejša pristojnost po kraju stalnega prebivališča toženca, saj jo je mogoče zlahka določiti in zagotavlja pravno varnost. Tretja skupina predlaga, naj se pri Sodišču Evropske unije ustanovi poseben sodni oddelek za čezmejne kolektivne tožbe.

³⁹ Številne zainteresirane strani na področju konkurence poudarjajo potrebo po zaščiti učinkovitosti programov prizanesljivosti, ki jih Komisija in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, uporabljajo pri izvrševanju pravil EU proti kartelom. Druga vprašanja, ki se v okviru tega pogosto navajajo, vključujejo zavezujoč učinek odločb o kršitvi, ki jih sprejmejo nacionalni organi, pristojni za konkurenco, kar zadeva nadaljnje kolektivne odškodninske tožbe, in določitev posebnih zastaralnih rokov za vložitev takih nadaljnjih tožb.

Komisija v zvezi s tem meni, da bi bilo treba v celoti izkoristiti veljavna pravila iz Uredbe (ES) št. 44/2001 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah („uredba Bruselj I“)⁴⁰. Glede na prihodnje izkušnje s čezmejnimi zadevami bi bilo treba v predvidenem poročilu o uporabi uredbe Bruselj I obravnavati tudi učinkovito izvrševanje v čezmejnih postopkih s kolektivnimi tožbami.

Poleg tega so nekatere zainteresirane strani opozorile, da bi moralo sodišče, ki mu je predložen kolektivni spor v zadevi, ki vključuje tožnike iz več držav članic, na podlagi veljavnih kolizijskih pravil EU⁴¹ pri vsebinski presoji zahtevka včasih uporabiti več različnih zakonodaj. Splošno pravilo za odškodninske zadeve je, da se za obveznosti, ki izhajajo iz povzročene škode, uporabi pravo države, v kateri je škodni dogodek nastal. V odškodninskih zadevah, ki se nanašajo na odgovornost proizvajalca, se pravo, ki se uporabi, določi na podlagi običajnega prebivališča osebe, ki je utrpela škodo. Poleg tega se v zadevah glede neloyalne konkurence uporabi pravo države, v kateri so razmerja med konkurenti ali skupni interesi potrošnikov prizadeti ali bi lahko bili prizadeti. Seveda se lahko pojavijo primeri, ko kolizijska pravila otežujejo reševanje čezmejnih sporov, zlasti če mora sodišče za vsako skupino oškodovancev uporabiti več zakonov o nadomestilu škode. Vendar Komisija še ni prepričana, da bi bilo primerno uvesti posebno pravilo za kolektivne zahtevke, na podlagi katerega bi moralo sodišče v posamezni zadevi uporabiti pravo ene države članice. To bi lahko privedlo do negotovosti, če to ni pravo države, iz katere je oseba, ki zahteva odškodnino.

3.8. Možnost kolektivnega sporazumnega reševanja sporov

Zainteresirane strani se strinjajo, da lahko sporazumno reševanje sporov strankam zagotovi hitro, poceni in preprosto rešitev sporov. Sporazumno reševanje sporov lahko tudi zmanjša potrebo po uveljavljanju pravnih sredstev. Stranke kolektivnega postopka bi zato morale imeti možnost izvensodnega kolektivnega reševanja spora, bodisi s posredovanjem tretjih oseb (npr. z uporabo mehanizma, kot je arbitražna ali mediacija) bodisi brez takega posredovanja (npr. s poravnavo med zadevnimi strankami).

Velika večina zainteresiranih strani, vključno z malimi in srednje velikimi podjetji (MSP), meni, da sporazumno kolektivno reševanje sporov ne bi smelo biti obvezen prvi korak pred predložitvijo zadeve sodišču. Tak pristop bi dejansko lahko povzročil nepotrebne stroške in zamude, v nekaterih okoliščinah pa bi lahko celo ogrozil temeljno pravico dostopa do sodnega varstva⁴². Sporazumno kolektivno reševanje sporov bi zato moralo biti še naprej neobvezno, ob ustreznem upoštevanju veljavne zakonodaje EU na področju alternativnega reševanja sporov. Vendar to sodnikom v postopkih s kolektivnimi pravnimi sredstvi ne bi smelo preprečevati, da bi stranke pozvali k sporazumni kolektivni rešitvi spora.⁴³

Preverjanje zakonitosti izida sporazumnega kolektivnega reševanja spora in njegove izvršljivosti je še posebej pomembno v kolektivnih zadevah, saj vsi člani skupine, ki trdijo, da so bili oškodovani zaradi domnevno nezakonitega ravnanja, ne morejo vedno neposredno

⁴⁰ Kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1215/2012, ki se bo začela uporabljati 10. januarja 2015 (UL L 351, 20.12.2012).

⁴¹ Uredbi (ES) št. 593/2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I), UL L 177, 4.7.2008, in (ES) št. 864/2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (Rim II), UL L 199, 31.7.2007.

⁴² Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁴³ To že velja za mediacijo v čezmejnih sporih, pri kateri lahko v skladu s členom 5 Direktive 2008/52/ES o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah sodišča, pri katerih je vložena tožba, stranke povabijo, naj za rešitev spora uporabijo mediacijo.

sodelovati pri sporazumnem kolektivnem reševanju spora. Izid bi torej moralo potrditi sodišče, kot Komisija priporoča državam članicam.⁴⁴

Komisija tako meni, da bi lahko mehanizmi sporazumnega reševanja sporov imeli dopolnilno vlogo. Na podlagi korakov, ki so bili že storjeni za to, in sicer direktive o mediaciji, direktiv o alternativnem reševanju potrošniških sporov in direktive o spletnem reševanju potrošniških sporov, meni, da je koristen nadaljnji korak predlagati državam članicam, naj razvijejo mehanizme kolektivnega sporazumnega reševanja sporov⁴⁵.

3.9. Financiranje kolektivne tožbe

V primeru kolektivnih pravnih sredstev so lahko stroški⁴⁶, ki jih po navadi nosijo stranke v civilnem postopku, razmeroma visoki, zlasti če je tožnikov veliko. Čeprav pomanjkanje finančnih sredstev ne bi smelo omejevati dostopa do sodnega varstva⁴⁷, pa mehanizmi financiranja, ki so na voljo za kolektivne tožbe, ne bi smeli spodbujati nepoštenega pravljanja.

3.9.1. Financiranje s strani tretje osebe

Finančna podpora tretje osebe, ki je oseba zasebnega prava in ni stranka v postopku, ima lahko različne oblike. Neposredno financiranje kolektivnih tožb s strani tretje osebe se šteje za potencialni dejavnik spodbujanja nepoštenega pravljanja, če ni ustrezno nadzorovano. Kot bolj nevtralno nekateri dojemajo zavarovanje stroškov postopka, za kolektivne tožbe pa bi bilo lahko primerno zavarovanje „po nastanku dogodka“.

Odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine ali uspešnost postopka, za pravne storitve, ki ne zajemajo samo zastopanja, ampak tudi pripravljalne ukrepe, zbiranje dokazov in splošno vodenje zadeve, dejansko pomenijo financiranje s strani tretje osebe. Različne rešitve, ki so jih v zvezi s tem sprejele države članice, segajo od prepovedi do dovoljenja. Nekatere zainteresirane strani menijo, da je odprava odvetniških nagrad, vezanih na višino odškodnine, pomembno pravno jamstvo pred nepoštenim pravljanjem, medtem ko druge razumejo take nagrade kot koristno metodo za financiranje kolektivnih tožb.

Financiranje s strani tretjih oseb je področje, ki ga je treba oblikovati tako, da ustrezno podpira cilj zagotavljanja dostopa do sodnega varstva. Komisija zato v priporočilu meni, da bi morali zanj veljati določeni pogoji. Neustrezen in nepregleden sistem financiranja s strani tretjih oseb bi lahko spodbudil nepošteno pravljanje ali pravljanje, ki je le stežka v najboljšem interesu strank v postopku.

3.9.2. Javno financiranje

Nekatere zainteresirane strani, in sicer potrošniške organizacije in nekateri pravniki, so med javnim posvetovanjem zagovarjale ustanovitev javnih skladov, iz katerih bi se zagotovila finančna podpora za potencialne tožnike v zadevah s kolektivnimi pravnimi sredstvi.

Ker pa bi bil postopek s kolektivnim pravnim sredstvom postopek v okviru civilnega spora med dvema strankama, tudi če bi eno od njiju sestavljalo več tožnikov, in bi bilo stranski

⁴⁴ Glej točko 30 priporočila Komisije. V čezmejnih civilnih in gospodarskih sporih mora sodišče, pri katerem je bila vložena tožba, na podlagi Direktive 2008/52/ES zagotoviti izvršljivost vsebine dogovora, doseženega v mediaciji, razen če je v nasprotju z zakonodajo države članice, v kateri je bil vložen zahtevek, ali če zakonodaja navedene države članice ne predvideva njegove izvršljivosti.

⁴⁵ Glej točke od 27 do 30 priporočila Komisije. Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov državam članicam ne preprečuje ohranitve ali uvedbe postopkov alternativnega reševanja sporov, s katerimi se skupaj obravnavajo enaki ali podobni spori med trgovcem in več potrošniki, in s tem omogoča razvoj postopkov kolektivnega alternativnega reševanja sporov.

⁴⁶ Taki stroški vključujejo sodne takse, plačilo pravnih zastopnikov, stroške sodelovanja na obravnavi, stroške splošnega vodenja zadeve ter stroške izvedenskih mnenj in izvidov.

⁴⁷ Za preprečitev tega bi se morali ustrezno uporabljati nacionalni sistemi pravne pomoči.

učinek postopka odvratanje, se Komisiji ne zdi nujno priporočiti neposredne podpore iz javnih sredstev, saj bo, če bo sodišče ugotovilo, da je nastala škoda, stranki, ki je to škodo utrpela, stranka, ki v postopku ni uspela, plačala nadomestilo, vključno s plačilom stroškov postopka.

3.9.3. Načelo „kdor izgubi, plača“

Načelo, da mora stroške sodnega postopka plačati stranka, ki v postopku izgubi, je v evropski pravni tradiciji dobro uveljavljeno, čeprav ga ni v vseh pravnih sistemih Evropske unije, pa tudi način njegove uporabe se med pravnimi sistemi razlikuje.

Na javnem posvetovanju so se vse zainteresirane strani strinjale, da bi bilo treba načelo „kdor izgubi, plača“ uporabljati za zadeve s kolektivnimi pravnimi sredstvi. Komisija ne dvomi, da bi moralo biti načelo „kdor izgubi, plača“ del evropskega pristopa h kolektivnim pravnim sredstvom, zato priporoča, naj se to načelo upošteva v kolektivnih tožbah.⁴⁸

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na podlagi javnega posvetovanja Komisije v letu 2011, resolucije Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2012 in lastnih analiz Komisije je bilo mogoče opredeliti posebna vprašanja, ki jih je treba obravnavati pri razvoju evropskega horizontalnega okvira za kolektivna pravna sredstva. Po mnenju Komisije je glavna ugotovitev prednost upoštevanja horizontalnega pristopa, da se prepreči nevarnost neuskkljenih sektorskih pobud EU in se v interesu delovanja notranjega trga zagotovi kar najbolj neproblematična povezava z nacionalnimi procesnimi pravili.

Komisija ob upoštevanju na eni strani zapletenosti in na drugi potrebe po zagotovitvi usklajenega pristopa h kolektivnim pravnim sredstvom hkrati s tem sporočilom sprejema priporočilo na podlagi člena 292 PDEU, v katerem predlaga horizontalna skupna načela za kolektivna pravna sredstva v Evropski uniji, ki bi jih morale upoštevati vse države članice. Države članice bi morale imeti po sprejetju in objavi priporočila Komisije na voljo dve leti, da načela, priporočena v priporočilu, uvedejo v nacionalne sisteme kolektivnih pravnih sredstev. Komisija bo na podlagi praktičnih izkušenj s priporočilom štiri leta po njegovi objavi ocenila, ali bi bilo treba predlagati nadaljnje zakonodajne ukrepe za utrditev in okrepitev horizontalnega pristopa, izraženega v tem sporočilu in priporočilu. Ocenila bo zlasti izvajanje priporočila in njegove posledice za dostop do sodnega varstva, pravico do nadomestila, potrebo po preprečitvi nepoštenega pravičanja ter na delovanje enotnega trga, gospodarstvo Evropske unije in zaupanje potrošnikov.

⁴⁸ Glej točko 15 priporočila Komisije.