



Strasbourg, 11.6.2013  
SWD(2013) 204 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

**Odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil EU**

*Spremni dokument k 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}

{SWD(2013) 203 final}

# DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

## POVZETEK OCENE UČINKA

### Odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil EU

#### *Spremni dokument k 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**

#### 1. UVOD

- Pravica do odškodnine zaradi kršitve protimonopolnih pravil, ki izhaja iz prava EU.** Člena 101 in 102 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) prepovedujeta protikonkurenčne sporazume in zlorabo prevladujočega položaja. Evropska komisija je skupaj z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, odgovorna za izvrševanje teh prepovedi (**javno izvrševanje**). Hkrati pa določbe PDEU posameznikom podeljujejo pravice in nalagajo obveznosti, katerih izvrševanje morajo zagotavljati nacionalna sodišča (**zasebno izvrševanje**). Med njimi tudi pravico zahtevati nadomestilo za kakršno koli škodo, ki jo je posameznik utrpel zaradi kršitve pravil EU o konkurenci. **Sodišče je od leta 2001 večkrat navedlo, da mora po pravu EU vsak posameznik imeti možnost zahtevati nadomestilo za tako škodo** (*Courage*, C-453/99, in *Manfredi*, C-295–298/04). **Več kot deset let pozneje večina žrtev kršitev zakonodaje o konkurenci še vedno ne more niti posamično niti skupinsko uresničevati te pravice do nadomestila, ki izhaja iz prava EU.** To je večinoma posledica pomanjkanja primernih nacionalnih pravil, ki urejajo odškodninske tožbe. Če pa taka pravila obstajajo, se med državami članicami tako razlikujejo, da imajo za posledico neenake pogoje za kršitelje in žrtve nezakonitega ravnanja.
- Javno oziroma zasebno izvrševanje.** V novejši sodni praksi na nacionalni ravni in ravni EU je tudi izpostavljeno, da je lahko pravica do nadomestila iz prava EU včasih v nasprotju z učinkovitostjo javnega izvrševanja pravil EU o konkurenci s strani Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco. Tako je v primeru, ko žrtev kršitve zakonodaje o konkurenci zaprosi za dostop do informacij, ki jih je organ, pristojen za konkurenco, pridobil v okviru „programa prizanesljivosti“ (glej spodnji odstavek 11). Iz sodbe Sodišča iz junija 2011 (*Pfleiderer*, C-360/09) izhaja, da morebitni prosilci za prizanesljivost zaradi neobstoja pravil EU na tem področju ne vedo, ali bodo informacije, ki jih dajo organu, pristojnemu za konkurenco, sčasoma razkrite žrtvi kršitve zakonodaje o konkurenci. To jih v smislu morebitnih odškodninskih zahtevkov lahko postavi v šibkejši položaj v primerjavi z drugimi podjetji, ki niso sodelovala z organom. Tako lahko pravna negotovost negativno vpliva na učinkovitost programov prizanesljivosti na ravni EU ali nacionalni ravni, s

tem pa tudi na učinkovitost ukrepov javnega izvrševanja za obravnavo skrivnih kartelov.

3. **Cilji pobude.** Ta pobuda za povrnitev škode v protimonopolnih zadevah ima dva glavna cilja:

- (i) **zagotoviti učinkovito izvrševanje pravice do nadomestila iz prava EU ter**
- (ii) urediti nekatere ključne vidike **součinkovanja javnega in zasebnega izvrševanja pravil konkurence EU**, da bi uravnotežili izvrševanje Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ter odškodninske tožbe pred nacionalnimi sodišči in tako dosegli **učinkovito splošno izvrševanje pravil EU o konkurenci.**

## 2. PROBLEMI, KI JIH JE TREBA OBRAVNAVATI

### 2.1. Zagotovitev učinkovitega uresničevanja pravice do nadomestila iz prava EU

4. **Odprava ovir za učinkovito pridobitev nadomestila.** Večina žrtev kršitev zakonodaje EU o konkurenci še vedno ostaja brez nadomestila. Zaznati je premajhno ozaveščenost, poleg tega pa se tiste žrtve, ki želijo uveljaviti pravico do odškodnine, zaradi procesnih ovir in stroškov vložitve tožbe soočajo **z zelo neugodnim razmerjem med tveganjem in koristjo.** Zaradi tega je delovanje pravil EU o konkurenci oslABLJENO in ga je težko uskladiti s temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. **Komisija** je v Zeleni knjigi iz leta 2005 o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES **opredelila glavne ovire za učinkovito pridobitev nadomestila.** Leta 2008 je sprejela **Belo knjigo o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil, ki vsebuje številne predloge, kako odpraviti te ovire in zagotoviti učinkovito zasebno izvrševanje** v državah članicah.

5. **Javna posvetovanja.** Civilna družba in institucionalne zainteresirane strani, kot sta **Evropski parlament in Evropski ekonomsko-socialni odbor**, so na javnem posvetovanju o Beli knjigi in dveh nadaljnjih javnih posvetovanjih **pozdravile predlagane ukrepe.** Poleg tega je Evropski parlament izrecno pozval k sprejetju zakonodaje EU na področju odškodninskih tožb zaradi kršitve protimonopolnih pravil.

6. **Stališča zainteresiranih strani.** Na zgoraj navedenih javnih posvetovanjih so se zainteresirane strani strinjale z analizo Komisije glede številnih glavnih ovir za učinkovitejšo pridobitev nadomestila:

- **Morebitni tožniki** so izpostavili težave, s katerimi se soočajo pri pridobivanju **dostopa do dokazov**, ki jih potrebujejo za utemeljitev tožbe. Postopki z odškodninskimi tožbami zaradi kršitve protimonopolnih pravil po svoji naravi zahtevajo neobičajno velik obseg dragih analiz dejanskega stanja in ekonomskih dejavnikov. Tožnikom povzročajo težave glede dostopa do bistvenih dokazov, ki jih toženci pogosto skrivaj držijo v svojih rokah. Zainteresirane strani so opozorile tudi na pomanjkanje jasnih pravil o **ugovoru nadaljnjega prenosa**, tj. ali bi bilo treba tožencu omogočiti dokazovanje, da je neposredni kupec prenesel višjo ceno, ki je posledica kartelnega dogovarjanja, na svoje stranke navzdol po distribucijski verigi. Na možnost uspeha tožbe bi lahko med drugim negativno vplivalo tudi **zastaranje**, npr. kadar je po ugotovitvi kršitve premalo časa za vložitev tožbe. Stroški tožbe se lahko precej povečajo, če morajo kršitev dokazati stranke, čeprav jo je že ugotovil

nacionalni organ, pristojen za konkurenco, saj ni enotnih pravil o **dokazni vrednosti takih odločb o kršitvi**. Poleg tega gre pri **ocenjevanju utrpele škode** pogosto za zapleteno in drago nalogo, ki lahko vpliva na verjetnost uspešnosti zadeve.

- Potrošniki ter mala in srednja podjetja so negativno prizadeti, ker ni učinkovitih **mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev**, ki bi mnogim potrošnikom ali podjetjem omogočili, da vložijo skupne tožbe ter **si delijo stroške in breme sodnega postopka**.
- Poslovna združenja, ki sicer pozdravljajo cilje Komisije, so na splošno opozarjala pred nevarnostmi nepotrebnih sodnih postopkov, s katerimi imajo izkušnje v drugih pravnih sistemih, in poudarila **potrebo po zagotovitvi zaščitnih ukrepov proti nepoštenim neutemeljenim pravam**, predvsem v kolektivnih tožbah.

7. Neenakopravni konkurenčni pogoji na notranjem trgu. Poleg posebnih ovir zoper učinkovito izvrševanje pravice do nadomestila iz prava EU so tu še zelo različna nacionalna pravila, ki urejajo postopke z odškodninskimi tožbami zaradi kršitve protimonopolnih pravil. Ta različnost se je v zadnjih letih povečala: povzroča pravno negotovost za vse vpletene strani in lahko ovira učinkovito zasebno izvrševanje pravil o konkurenci, zlasti v čezmejnih primerih. To posledično precej izkrivlja konkurenco na notranjem trgu, saj se možnost žrtev za uveljavitev pravice do odškodnine in verjetnost, da bodo kršitelji prevzeli odgovornost, razlikujeta glede na njihov sedež in kraj, v katerem lahko vložijo tožbo. To je razvidno iz trenutne koncentracije odškodninskih tožb zaradi kršitve protimonopolnih pravil v treh državah članicah EU: Združenem kraljestvu, Nemčiji in na Nizozemskem. Iz tega je razbrati, da so po mnenju tožnikov pravila v navedenih državah primernejša za njihove namene kot drugod. Nasprotno je videti, da žrtve kršitev zakonodaje o konkurenci v drugih državah članicah težje učinkovito uveljavljajo svojo pravico do nadomestila iz prava EU. Tako neuskkljeno zagotavljanje uveljavljanja ima lahko za posledico celo konkurenčno prednost za nekatera podjetja, ki so kršila člen 101 ali 102 PDEU, ter odvrča od uresničevanja pravice do ustanavljanja in prostega pretoka blaga in storitev v državah članicah, kjer se uveljavljanje pravice do nadomestila učinkoviteje zagotavlja.

8. Verjetni stroški trenutnega stanja. Strošek neučinkovitega zasebnega izvrševanja zakonodaje o konkurenci je ocenjen na 23 milijard EUR oziroma 0,18 % BDP v EU za leto 2012 – v smislu nadomestila, ki ga žrtve po vsej EU na letni ravni ne prejmejo. Z ureditvijo tega vprašanja bi se stroški kršitev protimonopolnih pravil prenesli z žrtev na kršitelje, lažje pa bi bilo tudi odkrivati izkrivljanja konkurence. V smislu splošnega izvrševanja členov 101 in 102 PDEU bi večja verjetnost odgovornosti za nezakonito ravnanje odvrčala od protikonkurenčnega ravnanja (močnejše odvracanje), kar bi posledično pozitivno vplivalo na blaginjo potrošnikov.

## 2.2. Součinkovanje javnega in zasebnega izvrševanja zakonodaje EU o konkurenci

9. Opredelitvi pojmov. **Javno izvrševanje zakonodaje EU o konkurenci** je v rokah Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ki so pristojni za ugotavljanje, sankcioniranje in preprečevanje kršitev pravil EU o konkurenci. Javno izvrševanje je tudi v rokah sodišč, ki presojujejo odločitve organov, pristojnih za konkurenco. **Zasebno izvrševanje** se nanaša na izvrševanje istih pravil s tožbami, vloženimi pri nacionalnih sodiščih. **Ker pravo EU zasebnega izvrševanja ne ureja,**

**je to skoraj izključno urejeno z nacionalnim civilnim pravom.** Zasebno izvrševanje je mogoče na splošno razdeliti na tri vrste zadev:

- (i) uveljavljanje nadomestila za utrpelo škodo, ki je posledica kršitve zakonodaje EU o konkurenci (odškodninska tožba);
- (ii) zahteve za prenehanje ravnanja, s katerim se krši zakonodaja EU o konkurenci (opustitvena tožba), in
- (iii) ugotovitev ničnosti pogodbenih določb, ki kršijo pravila EU o konkurenci.

10. **Dopolnjevanje in součinkovanje javnega in zasebnega izvrševanja** Javno in zasebno izvrševanje sta dopolnilni orodji za učinkovito uporabo členov 101 in 102 PDEU. Pri sodišču je mogoče vložiti zasebno tožbo, še preden je izdana odločba pristojnega organa („**posamične tožbe**“). Vendar so odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil najpogosteje vložene, potem ko je organ, pristojen za konkurenco, ugotovil kršitev pravil EU o konkurenci („**nadaljnje tožbe**“). Posledično součinkovanje javnega in zasebnega izvrševanja zadeva naslednje tri **ključne vidike**:

- (i) dostop do informacij, ki jih imajo organi, pristojni za konkurenco,
- (ii) zavezujoči učinek odločb o kršitvah in
- (iii) zastaralne roke za vložitev odškodninske tožbe.

11. **Ključno vprašanje: razkritje dokumentov v zvezi s programom prizanesljivosti.** Zaradi odkrivanja in kaznovanja skrivnih kartelov organi, pristojni za konkurenco, kršiteljem v zameno za njihovo sodelovanje nudijo imuniteto pred globami ali znižanje glob. Ti „programi prizanesljivosti“ so zelo učinkovito orodje javnega izvrševanja. Žrtve iste kršitve morda potrebujejo informacije, ki so jih predložili kršitelji, da dokažejo kršitev in dobijo nadomestilo. V nedavni zadevi *Pfleiderer* so stranke, ki so želele vložiti odškodninsko tožbo proti kartelu, zaprosile za dostop do spisa v okviru programa prizanesljivosti nemškega organa, pristojnega za konkurenco. Nemško nacionalno sodišče je vprašalo Sodišče, ali je razkritje informacij, povezanih s programom prizanesljivosti, v nasprotju z zakonodajo EU. Sodišče je v sodbi iz leta 2011 odločilo, da je zaradi neobstoja zakonodaje EU na tem področju v pristojnosti nacionalnega sodišča, da odvisno od posameznega primera in v skladu z nacionalno zakonodajo določi pogoje, pod katerimi se žrtvam kršitve zakonodaje o konkurenci dovoli ali zavrne razkritje informacij, povezanih s programom prizanesljivosti. Tej sodbi je sledila precejšnja negotovost glede vrst dokumentov, katerih razkritje bi bilo dopustno. Taka negotovost ni škodljiva le za stranke v postopkih z odškodninskimi tožbami, temveč lahko predvsem odvrne udeležence kartela od sodelovanja s Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco, ter negativno vpliva na boj proti kartelom, ki je v veliki meri odvisen od prošenj za prizanesljivost. Oslabljeni izvršilni ukrepi proti kartelom bi zmanjšali odvračilni učinek javnega izvrševanja zakonodaje o konkurenci.

12. Podobne težave so v povezavi s **poravnami**, v katerih stranke priznajo sodelovanje v kartelu v zameno za obravnavo po poenostavljenem postopku in nižjo globo. Negotovost glede razkritja dokumentov iz spisa organa, pristojnega za konkurenco, povezana s takim postopkom, bi lahko podjetja odvrnila od sodelovanja z organi, pristojnimi za konkurenco, v poravnalnem postopku. Navsezadnje bi razkritje dokumentov iz spisa organa, pristojnega za konkurenco, med preiskavo lahko ogrozilo take preiskave in s tem možnost organov, pristojnih za konkurenco, da kaznujejo kršitve zakonodaje EU o konkurenci.

### 3. MOŽNOSTI, KI SO NA VOLJO

13. **Oprelitev možnosti.** Da bi odpravili zgoraj opisane težave, okrepili učinkovitost pravice do nadomestila žrtvam kršitev členov 101 in 102 PDEU ter dosegli optimalno ravnovesje med javnim in zasebnim izvrševanjem, **so bile preučene štiri možnosti politike.** Izbrane so bile na podlagi ocene, opravljene za Belo knjigo, ki je povzeta v prilogi k poročilu o oceni učinka. **Ukrepi, ki so bili zaradi nesorazmerja med stroški in koristmi izločeni že v Beli knjigi, niso bili ponovno preučeni.** Primera takih izločenih možnosti so večkratne (kaznovalne) odškodnine in široko zastavljeni sistem za razkritje dokazov iz predhodne preiskave. Poleg tega **vse možnosti za ukrepanje EU (možnosti 2, 3 in 4) vključujejo nezavezujoči pravni okvir za ocenjevanje škode, povzročene s kršitvijo protimonopolnih pravil.** Te nezavezujoče smernice glede enega najbolj zapletenih in dragih vprašanj za vse stranke v postopkih z odškodninskimi tožbami zaradi kršitve protimonopolnih pravil so skoraj soglasno podprle vse zainteresirane strani na javnem posvetovanju o Beli knjigi in na posvetovanju po objavi osnutka smernic leta 2011.
14. **Možnost 1 – Brez ukrepanja EU (izhodišče).** Prva možnost v poročilu je izhodiščni scenarij, po katerem se na ravni EU ne ukrepa. To zajema preučitev *statusa quo* in morebitnega razvoja dogodkov, če se na ravni EU ne bi ukrepalo (analiza predvidevanja).
15. **Možnost 2 – Zavezujoči akt na podlagi Bele knjige (vključno s posebnim sistemom kolektivnih pravnih sredstev).** Druga možnost politike predvideva pravno zavezujoči akt z ukrepi, ki jih je Komisija predstavila v Beli knjigi, vključno s sistemom kolektivnih pravnih sredstev, značilnih za področje konkurence, ki bi potrošnikom ter malim in srednje velikim podjetjem omogočil skupne tožbe. Tak pravni akt bi vključeval: pravila o sorazmernem razkritju opredeljenih vrst dokazov; omejeno odgovornost prosilcev, katerim se prizna imuniteta; zavezujoči učinek pravnomočnih odločitev organa, pristojnega za konkurenco, o kršitvi; ugovor nadaljnjega prenosa, v katerem kršitelj zatrjuje, da tožnik ni utrpel škode, ker je nezakonito povečane stroške prenesel na svoje stranke; olajševanje dokazovanja za posrednega kupca glede obsega prenosa stroškov ter posebni zastaralni rok za odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil.
16. **Možnost 3 – Ureditev součinkovanja javnega in zasebnega izvrševanja.** Tretja možnost vsebuje zavezujoči pravni akt, ki deloma spreminja možnosti iz Bele knjige, da bi odrazili najnovejši razvoj dogodkov na nacionalni ravni in ravni EU, na dva načina: s sklicevanjem na ločeni **horizontalni pristop EU h kolektivnim pravnim sredstvom** namesto ureditve sektorskega mehanizma, značilnega za področje konkurence, in z uvedbo **omejitev dostopa do dokazov**, namenjenih ohranjanju učinkovitosti orodij za javno izvrševanje. Gotovo ni sporno, da ti obsežni spremembi v določeni meri zmanjšujeta koristi v smislu učinkovite pridobitve nadomestila iz možnosti 2 zaradi izpolnjevanja dodatnih ciljev politike, tj. horizontalnega pristopa h kolektivnim pravnim sredstvom, kot so menili nekatere zainteresirane strani in Evropski parlament, ter zlasti boljšega varstva javnega izvrševanja na podlagi sodbe Sodišča. **Ta možnost je bila torej posebej namenjena oceni, ali ima izguba koristi v smislu učinkovite pridobitve nadomestila za protiutež nižje stroške sodnih postopkov in/ali optimalno ravnovesje med javnim in zasebnim izvrševanjem.** Natančneje, možnost 3 se od možnosti 2 razlikuje v naslednjih točkah:
- Glede **varstva orodij javnega izvrševanja** so v možnosti 2 pred razkritjem v odškodninskih tožbah zavarovane le izjave podjetij zaradi prizanesljivosti.

Možnost 3 dodaja varstvo pred razkritjem vlog za poravnavo in omejuje razkritje med preiskavami organov, pristojnih za konkurenco. Ker je obseg predvidenega varstva orodij javnega izvrševanja omejen, žrtvam kršitev zakonodaje o konkurenci ne bi bilo pretirano težko pridobiti nadomestila za utrpelo škodo. Varstvo je tako skladno s pravico do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.

- Glede **ocenjevanja škode zaradi kršitve protimonopolnih pravil** možnost 3 – nasprotno od možnosti 2 – določa izpodbojno domnevo v zvezi s škodo zaradi povečanih stroškov v primerih kartelov. Ta domneva temelji na ugotovitvah zunanje študije, da **93 % preiskanih kartelov povzroča škodo**. Ta ukrep je bil uveden, da bi olajšali vpliv tožnikov z bolj omejenim dostopom do nekaterih vrst dokazov, ki pa bi vendarle lahko bili koristni za dokazovanje škode, ki jo je povzročil kartel. Prav zato vsebuje možnost 3 pravilo, da uresničevanje tožnikove pravice do odškodnine ne sme biti praktično onemogočeno ali pretirano zapleteno zaradi zahtevanega dokaznega standarda. V skladu s to možnostjo bi morale države članice omogočiti sodniku, da oceni obseg škode.
- Možnost 3 glede **kolektivnih pravnih sredstev** ne določa nikakršnih ukrepov, značilnih za področje konkurence. Medtem ko priznava posebnosti izvrševanja zakonodaje EU o konkurenci in možnost posebnih pravil, temelji na samostojnem, vendar **horizontalnem pristopu** h kolektivnim pravnim sredstvom prek pobud, za katere je značilen širši obseg.
- Poleg tega možnost 3 vključuje ukrepe glede **sporazumnega reševanja sporov**, ki naj bi bili protiutež neobstoju posebnih mehanizmov kolektivnih pravnih sredstev, saj strankam omogočajo druga stroškovno učinkovita procesna sredstva. S temi ukrepi naj bi odpravili vse dejavnike, ki odvrčajo od zunajsodnih poravnav za nadomestilo škode, povzročene s kršitvijo zakonodaje EU o konkurenci.

17. **Možnost 4 – Nezavezujoča pobuda EU.** Četrta možnost politike (možnost 4) je nezavezujoči pravni akt, ki priporoča državam članicam, naj izvedejo ukrepe, predlagane v možnosti politike 3.

#### 4. NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST POLITIKE

18. Vpliv štirih možnosti politike je bil ocenjen v povezavi z naslednjimi koristmi in stroški:

– Možnosti politike dosežejo boljši rezultat, če:

- (1) zagotavljajo polno nadomestilo za utrpelo škodo;
- (2) učinkovito varujejo javno izvrševanje in dosegajo ravnovesje z odškodninskimi tožbami pri splošnem učinkovitem izvrševanju členov 101 in 102 PDEU;
- (3) krepijo ozaveščenost, izvrševanje, odvrčanje in pravno varnost;
- (4) omogočajo boljši dostop do sodnega varstva;
- (5) vodijo v učinkovitejšo uporabo pravosodnega sistema, tj. brez zlorabe sodnih postopkov in neutemeljenih zahtevkov;
- (6) prispevajo k enakopravnejšim konkurenčnim pogojem v Evropi za potrošnike in podjetja;

- (7) pozitivno vplivajo na blaginjo potrošnikov ter mala in srednje velika podjetja ter
- (8) spodbujajo gospodarsko rast in inovacije.
- Na stroškovni strani poročilo preučuje učinek na:
- (1) stroške postopka;
- (2) upravno breme;
- (3) stroške napak (tj. možnosti, da nacionalna sodišča izdajo napačno odločbo) in
- (4) stroške vključevanja predlaganih ukrepov v nacionalni pravni sistem.
19. Poročilo po oceni stroškov in koristi štirih možnosti politike ugotavlja, da možnost 3 najbolj izpolnjuje zadane cilje z najnižjimi možnimi stroški. Spodaj je prikazan povzetek pregleda ocene skupaj z glavnimi ugotovitvami, razloženimi v poročilu.

**Tabela (poročilo o oceni učinka) Povzetek učinkov možnosti politike 1–4**

Dosežene koristi / obravnavani problemi	Učinek v primerjavi z izhodiščem (od 0 do +++)			
	Možnost 1	Možnost 2	Možnost 3	Možnost 4
1. Polno nadomestilo	0	+++	++	0 / +
2. Varstvo učinkovitega javnega izvrševanja	0	++	+++	0 / +
3. Boljši ozaveščenost, odvracanje, izvrševanje in pravna varnost	0	+++	+++	0 / +
4. Dostop do sodnega varstva	0	+++	+++	0 / +
5. Učinkovita uporaba pravosodnega sistema	0	+++	++	0 / +
6. Enakopravnejši konkurenčni pogoji	0	+++	+++	0 / +
7. Pozitiven učinek na mala in srednje velika podjetja ter potrošnike	0	+++	++	0 / +
8. Spodbujanje gospodarske rasti in inovacij	0	++	++	0
Stroški	Učinek v primerjavi z izhodiščem (od 0 do ---)			
	Možnost 1	Možnost 2	Možnost 3	Možnost 4
1. Stroški postopka	0	--	-	0 / ---
2. Upravno breme	0	--	-	0 / -
3. Stroški napak	0	-	0 / -	0 / -
4. Izvedbeni stroški	0	--	-	0 / -

20. **Naklonjenost zavezujočemu ukrepanju EU.** Izražena je bila večja naklonjenost možnostim, ki predvidevajo ukrepanje EU. Razloga za to sta naslednja:
- glede optimizacije součinkovanja javnega in zasebnega izvrševanja pravil EU o konkurenci vse bolj prevladuje prepričanje, da je to vprašanje bolje obravnavati na ravni EU, predvsem zaradi tesnih povezav med Komisijo in nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco;
- glede izboljšanja procesnih pogojev za žrtve kršitev zakonodaje EU o konkurenci zaradi pridobitve nadomestila so izkušnje v zadnjih letih pokazale,



da zaradi neobstoja zakonodaje EU na tem področju le zelo redke države članice sprejemajo kakršne koli zakonodajne pobude. Kjer pa ukrepajo, obravnavajo le nekatere ovire, ki jih je Komisija opredelila v Zeleni in Beli knjigi, tako da je zaradi teh pobud pravni prostor še bolj raznolik.

21. Brez ukrepanja na ravni EU bi se ohranila trenutna odstopanja med nacionalnimi zakonodajami glede ukrepov v zvezi s škodo, povzročeno zaradi kršitve protimonopolnih pravil. To bi bilo problematično v smislu učinkovitosti odškodninskih tožb. Hkrati bi tudi pomenilo, da bi notranji trg ostal razdrobljen v smislu ravni sodnega varstva, kar bi lahko spodbujalo k izbiranju najugodnejšega sodišča (kar je običajno v škodo malim in srednje velikim podjetjem ter potrošnikom, ki so manj mobilni). To bi lahko povzročilo tudi bolj zapletene in s tem dražje postopke, zlasti v čezmejnih primerih. Tako je bila izhodiščna možnost 1 (brez ukrepanja EU) izločena. Podobno je bila zaradi dajanja prednosti zavezujočemu ukrepanju EU, namesto nezavezujoči zakonodaji, izločena možnost 4.
22. **Naklonjenost ločenemu, a horizontalnemu pristopu h kolektivnim pravnim sredstvom.** Ob upoštevanju javnega posvetovanja in zlasti resolucije Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2012 je videti, da je horizontalni pristop trenutno primernejši od rešitve, prilagojene področju konkurence. Razlog je predvsem v tem, da zakonodaja o konkurenci ni edino pravno področje EU, kjer je škoda pogosto razpršena, potrošniki ter mala in srednje velika podjetja pa težko dobijo nadomestilo za utrpelo škodo. Podobne težave (visoki stroški postopka v primerjavi z individualno škodo) so navzoče na drugih pravnih področjih, kot sta varstvo potrošnikov in okolje. Osnovna načela, ki veljajo za kolektivna pravna sredstva, so v veliki meri skupna vsem tem pravnim področjem. Horizontalna pobuda bi lahko tudi pospešila usklajevanje med področji, kjer kolektivna pravna sredstva veljajo za potrebna. Vendar bi posebne določbe, če bodo obveljale za potrebne v povezavi z zakonodajo o konkurenci, lahko opredelili v ločenem poglavju horizontalnega pravnega akta ali v naknadnih ločenih pravnih aktih.
23. **Naklonjenost bolj uravnoteženemu sistemu javnega in zasebnega izvrševanja** Možnosti 2 in 3 v veliki meri izpolnjujeta cilje politike Pobude za povrnitev škode v protimonopolnih zadevah, saj obe obravnavata trenutno najpomembnejše ovire, ki preprečujejo učinkovita pravna sredstva žrtvam kršitev protimonopolne zakonodaje, tako da gradita na evropskih pravnih tradicijah. Obe možnosti tudi zagotavljata zaščitne ukrepe proti zlorabi sodnih postopkov in neutemeljenim tožbam. Tako pozitivno vplivata na temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva, določeno v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah.
24. **Možnost 2 nekoliko bolje zagotavlja polno nadomestilo za utrpelo škodo. Vendar možnost 3 na splošno zagotavlja bolj uravnotežen sistem.** Ponuja splošno izboljšanje možnosti za pridobitev dostopa do dokazov, hkrati pa bolje varuje učinkovito javno izvrševanje, saj ščiti več dokumentov iz spisov organov, pristojnih za konkurenco. Ta možnost z uvedbo zaščitnih ukrepov izpolnjuje zadevni cilj, poleg tega pa pomeni izboljšanje glede obravnavanja asimetrije informacij, kot so jo na javnih posvetovanjih izpostavile zainteresirane strani. Zaradi uvedbe izpodbojne domneve v zvezi s povečanimi stroški v primerih kartelov in možnosti ocene obsega škode je bolj verjetno, da bo oškodovanec pridobil nadomestilo škode.
25. Glede drugih ukrepov, kot so ugovor nadaljnjega prenosa, zastaranje in zavezujoči učinek odločb, ki so jih sprejeli nacionalni organi, pristojni za konkurenco, se možnosti 3 in 2 ne razlikujeta. V državah, kjer uporabljajo podobne določbe, so te

pomembna spodbuda za tožnike. Če bi se uporabljale po vsej EU, bi žrtvam kršitev zakonodaje o konkurenci izboljšale možnosti za učinkovita pravna sredstva in pomagale doseči cilje sedanje pobude (nadomestilo, dostop do sodnega varstva in enakopravnejši konkurenčni pogoji). Zavezujoči učinek odločb nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, bi zlasti zagotovil učinkovitejšo uporabo pravosodnega sistema.

26. **Stroški.** V smislu stroškov se možnost 3 odreže bolje kot možnost 2. Stroški postopka se znižajo z uvedbo izpodbojne domneve glede količinske opredelitve škode in s spodbujanjem sporazumnega reševanja sporov. Prav tako so pri možnosti 3 nižji stroški napak in izvedbeni stroški, zlasti ker ni nobene določbe o uvedbi posebnega sektorskega okvira za kolektivna pravna sredstva. Navsezadnje bi okrepljeno varstvo javnega izvrševanja iz možnosti 3 zmanjšalo upravno breme.

## 5. SKLEPNA UGOTOVITEV

27. Možnost 3 je bila izbrana kot najprimernejša možnost politike za doseg ciljev Pobude za povrnitev škode v protimonopolnih zadevah.

### *Povzetek vsebine najprimernejše možnosti politike*

<b>Polno nadomestilo</b>	Vsak oškodovanec (neposredni in posredni kupec) lahko zahteva polno nadomestilo za utrpelo škodo zaradi kršitve člena 101 ali 102 PDEU. Polno nadomestilo zajema nadomestilo dejanske izgube in izgube dobička skupaj z obrestmi.
<b>Razkritje dokazov</b>	Najprimernejša možnost politike določa režim razkritja opredeljenih vrst dokazov med strankama v postopku z odškodninsko tožbo zaradi kršitve protimonopolnih pravil. Poleg tega določa zaščitne ukrepe glede razkritja dokumentov iz spisa organa, pristojnega za konkurenco.
<b>Omejena odgovornost oseb z imuniteto</b>	Da bi ohranili privlačnost programov prizanesljivosti Komisije in nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, se odgovornost osebe z imuniteto omeji na njen delež v povzročeni škodi. Oseba z imuniteto ostane odgovorna za celotno škodo, če oškodovanci ne morejo pridobiti nadomestila od sokršiteljev.
<b>Zavezujoči učinek odločb nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco</b>	Nacionalna sodišča, ki obravnavajo odškodninske tožbe, vežejo odločbe nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, o kršitvi pravil EU o konkurenci.
<b>Zastaranje</b>	Zastaranje ne sme oslabiliti pravice do polnega nadomestila. Poleg tega mora biti žrtvam dejansko omogočeno, da vložijo odškodninsko tožbo, potem ko organ, pristojen za konkurenco, sprejme dokončno odločbo.
<b>Nadaljnji prenos povečanih stroškov</b>	Toženec lahko zoper zahtevek neposrednega kupca uveljavlja ugovor nadaljnega prenosa. Poleg tega je zaradi lažjega uveljavljanja zahtevkov posrednim kupcem olajšano dokazovanje nadaljnega prenosa povečanih stroškov na njihovo raven.
<b>Domneva škode</b>	Žrtve kartelov se bodo lahko oprle na izpodbojno domnevo, da kartel povzroča škodo zaradi povečanja stroškov. Poleg tega zahteve nacionalne

	zakonodaje po količinski opredelitvi utrpele škode tožniku ne smejo praktično onemogočiti ali pretirano otežiti pridobitve nadomestila.
<b>Sporazumno reševanje sporov</b>	Spodbuja se sporazumno reševanje sporov, saj je to lahko hitrejša in cenejša možnost od sodnega postopka.