EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.1.2018.
COM(2018) 40 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU)

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o provedbi Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU)

1. UVOD

Komisija se bavi pitanjima kolektivne pravne zaštite približno 20 godina, a izvorno se njima posebno bavila u kontekstu zaštite potrošača i politike tržišnog natjecanja[1]. Na temelju šireg horizontalnog pristupa Komisija je 11. lipnja 2013. donijela Preporuku o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije („Preporuka")[2]. Preporukom su utvrđena načela koja bi se trebala primjenjivati u pogledu povreda prava zajamčenih pravom Unije u svim područjima politika i u odnosu na privremene mjere zaštite i kompenzacijsku odštetu. U skladu s Preporukom sve države članice trebale bi na nacionalnoj razini imati sustave za kolektivnu pravnu zaštitu koji se u cijeloj Uniji temelje na istim osnovnim načelima, uzimajući u obzir pravne tradicije država članica i zaštitu od moguće zlouporabe. Istodobno, s obzirom na rizike povezane s kolektivnim parnicama, načelima utvrđenima u Preporuci nastoji se uspostaviti i odgovarajuća ravnoteža između cilja osiguranja dostatnog pristupa pravosuđu i potrebe za sprečavanjem zlouporabe primjenom odgovarajućih zaštitih mjera.

Komisija se obvezala ocijeniti praktičnu provedbu Preporuke četiri godine nakon njezine objave. Ovo izvješće sadržava tu ocjenu i usmjereno je na promjene u zakonodavstvu država članica od donošenja Preporuke. Nadalje, ispituje se jesu li te promjene dovele do raširenije i usklađenije primjene pojedinačnih načela utvrđenih u Preporuci (odjeljak 2.). Pritom se u izvješću ispituje i prikupljeno praktično iskustvo u primjeni pravila o kolektivnoj pravnoj zaštiti koja su dostupna na nacionalnoj razini ili, ako takvih pravila nema, koliko se učinkovito rješavaju situacije masovne štete. U tom kontekstu u izvješću se analizira u kojoj se mjeri provedbom Preporuke pridonijelo ostvarenju njezinih glavnih ciljeva olakšavanja pristupa pravosuđu i sprečavanja zlouporabe sudskih postupaka. Naposljetku, izvješće sadržava zaključne primjedbe o tome jesu li na razini Europske unije potrebne daljnje mjere u pogledu kolektivne pravne zaštite (odjeljak 3.). U tom kontekstu u izvješću se uzima u obzir glavni obvezujući instrument Unije o kolektivnoj pravnoj zaštiti, Direktiva o sudskim nalozima[3] kojom je propisano da u svim državama članicama moraju biti dostupni postupci za izdavanje sudskih naloga za zaštitu kolektivnih

[1] Donošenje Direktive 98/27/EZ o sudskim nalozima za zaštitu interesa potrošača; Zelene knjige o protumonopolskim djelovanjima (COM(2005) 672); Bijele knjige o protumonopolskim djelovanjima (COM(2008) 165); Zelene knjige o kolektivnoj pravnoj zaštiti potrošača (COM(2008) 794).

[2] SL L 201, 26.7.2013., str. 60. – 65.

[3] Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o sudskim nalozima za zaštitu interesa potrošača (SL L 110/30 od 1.5.2009.) kojom je kodificirana Direktiva 98/27/EZ.

interesa potrošača te Komisijina provjera prikladnosti prava EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište iz 2017.[4] u okviru koje je ocijenjena Direktiva o sudskim nalozima.

Ocjenjivanje se obavlja u kontekstu toga da se četiri godine nakon donošenja Preporuke rizik od prekograničnih povreda protiv brojnih građana ili poduzeća ili rizika od povreda u cijelom EU-u dodatno povećao, što je posebice, ali ne isključivo, posljedica raširenije uporabe interneta i kupnje na internetu. Slučaj emisija iz automobila, u kojem su mnogi potrošači diljem EU-a oštećeni kod kupnje automobila zavaravajućim informacijama o razinama emisija, primjer je izazova u rješavanju situacija prekogranične masovne štete. Ti izazovi najbolje oslikavaju nejednakosti i razlike zbog kojih su pogođene osobe ili subjekti mogli zajednički ostvariti pravdu u samo nekoliko država članica, dok u većini država članica nisu imali na raspolaganju dovoljno sredstava ili su čak bili bespomoćni.

Nacionalni mehanizmi kolektivne pravne zaštite upotrebljavaju se u državama članicama u kojima su dostupni. U državama članicama u kojima takvi mehanizmi formalno ne postoje tužitelji, čini se, kolektivnu pravnu zaštitu pokušavaju sve više ostvariti uporabom drugačijih pravnih sredstava, kao što su spajanje predmeta ili ustupanje potraživanja. To može dovesti do problema u smislu učinkovitog sprečavanja zlouporabe sudskih postupaka jer se zaštitne mjere protiv zlouporabe koje obično postoje u kolektivnim postupcima, primjerice u pogledu pravnog položaja ili troškova zastupanja prema postotku postignute odštete, možda ne primjenjuju na te alternativne načine.

Ovo izvješće većinom se temelji na sljedećim izvorima podataka:

– podacima koje su dostavile države članice na temelju upitnika Komisije,

– istraživanju na kojem se temelji ocjenjivanje provedbe Preporuke i kojom su obuhvaćene sve države članice[5],

– pozivu na dostavljanje dokaza na koje je Komisija zaprimila 61 odgovor,

– istraživanju na kojem se temelji provjera prikladnosti prava EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište[6].

2. PROVEDBA NAČELA IZ PREPORUKE

Zakonodavne aktivnosti na koje utječe Preporuka bile su u državama članicama ograničene. Nakon njezina donošenja sedam država članica provelo je reforme svojih zakona o kolektivnoj pravnoj zaštiti no, kako je prikazano u podrobnoj ocjeni u ovom izvješću, te se reforme nisu uvijek temeljile na načelima iz Preporuke. Belgija i Litva prvi su put uvele kompenzacijsku kolektivnu pravnu zaštitu u svoje pravne sustave. Francuska i Ujedinjena Kraljevina znatno su izmijenile svoje zakone kako bi poboljšale ili zamijenile neke mehanizme koji su prije bili dostupni, ali se nisu smatrali dostatno djelotvornima. U Nizozemskoj i Sloveniji radi se na novom zakonodavstvu, a u Njemačkoj je u tijeku aktivna rasprava o mogućem budućem zakonodavstvu. Treba napomenuti da je većina projekata koji su doveli do novog zakonodavstva ili koji su u pripremi ograničena na pitanja zaštite potrošača. Nadalje, nekoliko država članica

[4] Izvješće Komisije o provjeri prikladnosti prava EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište, Bruxelles, 23.5.2017., SWD(2017) 209 final, dostupno na http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

[5] Uskoro će se objaviti na http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

[6] Dostupno na http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

dopušta raširenu uporabu načela „izuzeća”[7]. Zbog tih ograničenih aktivnosti koje su uslijedile nakon Preporuke, devet država članica još nema uspostavljene mehanizme kompenzacijske kolektivne pravne zaštite.

2.1. Horizontalna pitanja

2.1.1 Dostupnost kolektivne pravne zaštite

U Preporuci se ističe da bi sve države članice trebale imati na raspolaganju mehanizme privremene i kompenzacijske kolektivne pravne zaštite na nacionalnoj razini u svim slučajevima kad su povrijeđena prava više osoba zajamčena pravom Unije.[8]

Kolektivna pravna zaštita u obliku privremene zaštite postoji u svim državama članicama za predmete zaštite potrošača koji su obuhvaćeni područjem primjene Direktive o sudskim nalozima[9]. U nekim su državama članicama kolektivni sudski nalozi dostupni i horizontalno (BG, DK, LT, NL, SE) ili u drugim specifičnim područjima, posebno u području tržišnog natjecanja (HU, LU, ES), okoliša (FR, HU, PT, SI, ES), zapošljavanja (HU, ES) ili borbe protiv diskriminacije (HR, FR, ES).

Kompenzacijska kolektivna pravna zaštita dostupna je u 19 država članica (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), ali u više od pola tih država članica ograničena je na posebne sektore, većinom na potraživanja potrošača[10]. Ostali sektori u kojima je obično dostupna kompenzacijska pravna zaštita jesu tržišno natjecanje, financijske usluge, zapošljavanje, okoliš ili suzbijanje diskriminacije. Među državama članicama koje primjenjuju sektorski pristup postoje znatne razlike u području primjene: na primjer, u Belgiji su kolektivni postupci mogući samo u slučaju potrošačkih tužbi, a u Francuskoj u pogledu tužbi u području zaštite potrošača, tržišnog natjecanja, zdravlja, diskriminacije i zaštite okoliša. Samo je šest država članica (BG, DK, LT, NL, PT i UK) primijenilo horizontalni pristup u svojem zakonodavstvu dopuštajući kolektivne postupke za naknadu štete u svim područjima[11]. U dvije države članice (BG, UK) horizontalni mehanizmi postoje usporedno s posebnim sektorskim postupcima, koji se u praksi češće upotrebljavaju. U jednoj državi članici (AT), unatoč tome što ne postoji zakonodavstvo o kompenzacijskoj pravnoj zaštiti, kolektivni postupci vode se na temelju ustupanja potraživanja ili spajanja predmeta. Ta su pravna sredstva dostupna i u drugim državama članicama, ali rezultati javnog savjetovanja pokazuju da se u praksi jedino u Njemačkoj i Nizozemskoj upotrebljavaju za kolektivne predmete. Nakon donošenja Preporuke u

[7] Vidjeti točku 2.3.1. ovog Izvješća.

[8] Stavak 2. Preporuke Komisije od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima za kolektivne preventivne tužbe i tužbe radi naknade štete u državama članicama kod povrede prava zajamčenih zakonodavstvom Unije (2013/396/EU) (SL L 201 od 26.7.2013., str. 60.).

[9] Područjem primjene Direktive o sudskim nalozima obuhvaćene su povrede zakona EU-a o zaštiti potrošača navedene u njezinu Prilogu I.

[10] Osim Njemačke, u kojoj se određeni mehanizmi kompenzacijske kolektivne pravne zaštite ne primjenjuju na potrošače već samo na potraživanja ulagača.

[11] Međutim, u Nizozemskoj je kolektivna kompenzacijska pravna zaštita dostupna samo u obliku odluka ili s pomoću posebnih pravnih sredstava uspostavljenih za potrebe naplate potraživanja.

četiri države članice doneseno je novo zakonodavstvo o kompenzacijskoj kolektivnoj pravnoj zaštiti: u dvije države članice (BE, LT) ono je doneseno prvi puta, a u druge dvije (FR, UK) uvedene su važne zakonodavne izmjene. U Sloveniji i Nizozemskoj predloženi su novi prijedlozi zakona, ali još nisu doneseni. Osim u Belgiji, u kojoj se zakonodavstvo odnosi samo na prava potrošača, te inicijative imaju široko područje primjene. Svi ti zaključci pokazuju da, unatoč Preporuci, nekoliko država članica nije uvelo mehanizme kolektivne pravne zaštite u svoje nacionalne sustave. Zbog toga među državama članicama postoje velike razlike u pogledu dostupnosti i prirode mehanizama kolektivne pravne zaštite.

Odgovori na poziv na dostavljanje dokaza pokazuju da se kolektivna pravna zaštita, ako je dostupna, upotrebljava većinom u području zaštite potrošača i povezanim područjima kao što su prava putnika ili financijske usluge. Drugo područje u kojem je prijavljeno nekoliko slučajeva jest pravo tržišnog natjecanja, posebno kad navodne žrtve kartela traže odštetu nakon što tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja donese odluku o povredi (provedbene mjere). Relativna neuporaba kolektivne pravne zaštite u drugim područjima nije posljedica samo činjenice da je u mnogim državama članicama kompenzacijska ili privremena pravna zaštita dostupna samo za potrošače ili u pravu tržišnog natjecanja, već se čini i da je povezana s drugim čimbenicima, kao što su složenost i trajanje postupka ili stroga pravila o dopuštenosti, koja su često povezana s pravnim položajem. Istodobno je u Austriji, Češkoj, Njemačkoj, Luksemburgu i Irskoj prijavljen niz slučajeva, većinom u predmetima zaštite potrošača, kad nisu poduzete mjere jer u nacionalnom pravu nisu postojali mehanizmi kompenzacijske pravne zaštite.

2.1.2 Položaj u zajedničkim tužbama

U Preporuci se poziva na ovlaštenje subjekata koji imaju takav pravni položaj da mogu pokrenuti zajedničku tužbu kad stranke na koje povreda izravno utječe zastupa organizacija koja ima status tužitelja u postupku. U Preporuci su utvrđeni posebni minimalni kriteriji za to ovlaštenje: to mora biti neprofitni subjekt, mora postojati izravni odnos između njegovih ciljeva i prekršenih prava te mora imati dostatnu sposobnost za zastupanje više tužitelja djelujući u njihovu najboljem interesu. U Preporuci su predviđene mogućnosti za opće ovlaštenje koje podrazumijeva opće pravo subjekta na postupanje ili *ad hoc* ovlaštenje samo za određeni predmet, ali spominje se i dodatno ili alternativno ovlašćivanje javnih tijela[12].

Pravila o položaju za pokretanje zajedničkih tužbi postupovna su jamstva koja koriste tužiteljima i tuženicima u kolektivnim postupcima. Standardima kojima se osigurava stručnost zastupničkih subjekata i njihova sposobnost za rješavanje složenih predmeta osiguravaju se visokokvalitetne usluge za tužitelje, a tuženici se štite od neozbiljnih tužbi.

Kolektivna pravna zaštita u obliku zajedničke tužbe postoji u gotovo svim državama članicama i prevladava u privremenim mjerama u području zaštite okoliša i potrošača, a njezina dostupnost u

[12] Stavci od 4. do 7. Preporuke Komisije.

potonjem području propisana je Direktivom o sudskim nalozima[13]. Zajedničke kolektivne tužbe za traženje odštete postoje u BE, BG, DK, EL, FI, FR, LT IT, HU, PL, RO, ES, SE. U dvije države članice (FI i PL) zajedničke tužbe mogu pokretati samo javna tijela, a u nekim državama članicama tu nadležnost, uz javna tijela, imaju i određena nevladina tijela (HU, DK)[14].

Sve države članice predviđaju neke uvjete povezane s pravnim položajem za postupanje kao zastupnički subjekti u privremenim i kompenzacijskim kolektivnim tužbama. U pogledu potrošačkih sudskih naloga, u Direktivi o sudskim nalozima propisano je da postupak za izdavanje sudskog naloga mogu pokrenuti „kvalificirani subjekti" koji su zakonito osnovani u skladu s nacionalnim pravom i koji djeluju u svrhu zaštite kolektivnih interesa potrošača. Direktivom je predviđena i mogućnost da „kvalificirani subjekti" trebaju ispuniti druge posebne kriterije o kojima odlučuju države članice. Najčešći se zahtjevi u pogledu kompenzacijskih i privremenih mjera koje primjenjuju države članice odnose na neprofitni karakter subjekta i relevantnost sadržaja predmeta za ciljeve organizacije. Budući da su u Preporuci propisani minimalni kriteriji, neke države članice uspostavile su dodatne posebne uvjete povezane sa stručnošću, iskustvom i zastupničkom prirodom imenovanih subjekata. Na primjer, u Italiji udruženja potrošača moraju dokazati da kontinuirano djeluju tri godine, da imaju minimalni broj članova koji plaćaju članarinu i da djeluju u pet različitih regija. Slični uvjeti primjenjuju se u Francuskoj i uključuju reprezentativnost na nacionalnoj razini, jednu godinu postojanja, dokaz o djelovanju u području zaštite potrošača i minimalan broj članova[15]. U nekim unesenim odgovorima na poziv na dostavljanje dokaza kao problem koji utječe na pristup pravosuđu spominjala su se nacionalna pravila o pravnom položaju, posebno u Francuskoj i Italiji, ali u određenoj mjeri i u Danskoj i Rumunjskoj. U Ujedinjenoj Kraljevini zajedničke kompenzacijske tužbe u pitanjima zaštite potrošača pokreću većinom javna tijela, ali moguće je imenovati druga tijela koja bi „pravedno i razumno" mogla djelovati kao zastupnici određene skupine; trenutačno u predmetima povezanima s pitanjima zaštite potrošača može djelovati jedno imenovano tijelo koje nije javno tijelo[16]. U Danskoj zastupnik može biti udruga, privatna ustanova ili neka druga organizacija, ako je tužba u okviru ciljeva organizacije.

Općenito se može zaključiti da se načelo većinom poštuje, ali uz određene razlike u različitim državama članicama. Te su razlike u određenoj mjeri važne budući da bi stroža pravila za zastupničke subjekte mogla dovesti do ograničenja prava na traženje kolektivne pravne zaštite, a time i prava na pristup pravosuđu.

2.1.3 Dopuštenost

[13] U članku 3. stavku 2. Direktive 2014/54/EU o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika (SL L 128 od 30.4.2014., str. 8.) zahtijeva se od država članica da osiguraju da udruženja, organizacije (uključujući socijalne partnere) ili drugi subjekti mogu zastupati radnike Unije u sudskim i/ili upravnim postupcima kako bi se osiguralo ostvarenje prava.

[14] Nadalje, u Danskoj u privatnim zajedničkim tužbama zastupnik može biti jedan od sudionika u tužbi.

[15] Zanimljivo je napomenuti da unatoč tim zahtjevnim uvjetima u Italiji trenutačno ima 18 registriranih organizacija, a u Francuskoj 15. Međutim, zajedničke tužbe pokrenuo je samo ograničeni broj tih subjekata (šest u FR, tri u IT tijekom zadnje četiri godine).

[16] Nadalje, u predmetima tržišnog natjecanja u Ujedinjenoj Kraljevini član skupine isto može zastupati skupinu zbog čega je riječ o kolektivnoj, a ne o zajedničkoj tužbi u smislu Preporuke.

Preporukom se potiču države članice da osiguraju provjeru dopuštenosti tužbi u najranijoj fazi parnice te da se odbacuju predmeti koji ne ispunjavaju uvjete za kolektivnu tužbu i predmeti koji su očito neutemeljeni[17].

Načelom ranog odbacivanja tužbi koje su očito neutemeljene ili ne ispunjavaju uvjete dopuštenosti za kolektivne tužbe osigurava se učinkovitost pravosuđa i zaštita od nepotrebnog parničenja. Preporukom se ne utvrđuju posebni kriteriji dopuštenosti i ne definira se pojam „očito neutemeljene tužbe". Međutim, u nekim se državama članicama opća pravila o građanskom postupku kojima je dopušteno rano odbacivanje očito neutemeljenih tužbi jednako primjenjuju na kolektivne tužbe. Neki kriteriji dopuštenosti mogli bi se izvesti iz drugih načela iz Preporuke, na primjer o položaju u zajedničkim tužbama. Uistinu se čini da je položaj subjekta glavni kriterij za privremeni pravni lijek. Direktivom o sudskim nalozima nije propisana posebna provjera dopuštenosti ni posebni kriteriji za predmete povezane sa zaštitom potrošača, osim onih povezanih s položajem.

U većini država članica propisani su posebni kriteriji za kompenzacijske kolektivne pravne lijekove, koji se moraju zadovoljiti i koje sud obično ispituje u ranoj fazi postupka. Samo Španjolska i Švedska nemaju posebna pravila o dopuštenosti kolektivnog pravnog lijeka i stoga primjenjuju pravila općeg građanskog postupka. Ispitivanje dopuštenosti kolektivne tužbe u nekim će državama članicama dovesti do donošenja posebne odluke o tom pitanju (BE, FR, PL, UK), a u drugima se odluke o postupku donose samo ako je tužba odbačena kao nedopuštena. Neke države članice traže obrazloženje da je kolektivna tužba učinkovitija od pojedinačnih sporova (BE, DK, FI, IT, LT)[18], a druge ispituju sposobnost subjekta koji zastupa skupinu da zaštiti interese pogođenih osoba (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. U svim državama članicama primjenjuje se uvjet homogenosti (zajednička obilježja) spojenih pojedinačnih tužbi.

Iz odgovora na poziv na dostavljanje dokaza razvidna je i druga strana zahtjeva dopuštenosti. Iako nijedan ispitanik nije izričito kritizirao uvođenje tog zahtjeva, u nekoliko odgovora upozorava se na oprez pri uporabi tog načela jer zbog njegove primjene cijeli postupak može postati dugotrajniji ili složeniji, čime se može ograničiti pristup tom postupku u cjelini. To je istaknuto u Belgiji, Nizozemskoj, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini[20].

Države članice u načelu provjeravaju dopuštenost tužbi. One za to imaju postupovne mehanizme koji se uspostavljaju na temelju općih i posebnih pravila koja su uspostavljena radi odbacivanja

[17] Stavci 8. i 9. Preporuke Komisije.

[18] Na primjer, u Belgiji sud mora uzeti u obzir, među ostalim, potencijalnu veličinu skupine pogođenih potrošača, stupanj složenosti tužbe za kolektivnu pravnu zaštitu te utjecaj na učinkovitu zaštitu potrošača i nesmetano funkcioniranje pravosuđa.

[19] Na primjer, u Italiji, osim pitanja položaja subjekta, sud mora ispitati postoji li sukob interesa.

[20] U Belgiji i Nizozemskoj pravila o dopuštenosti opisana su kao problematična, a trajanje tog postupka posebno se spominje za Belgiji i Poljskoj. U Danskoj su pravila o dopuštenosti opisana kao problematična u kontekstu ograničavajućih pravila o pravnom položaju. U Poljskoj zahtjev da iznosi potraživanja moraju biti jednaki u barem nekoliko podskupina može odvratiti moguće članove skupine od sudjelovanja u tužbi ili ih potaknuti da svoja potraživanja smanje na prihvatljivu razinu. Slično tome, jedan ispitanik smatrao je da je u kontekstu ostvarivanja pristupa pravosuđu u predmetima zaštite tržišnog natjecanja u Ujedinjenoj Kraljevini problematično strogo tumačenje zahtjeva da bi se tužbe trebale odnositi na isto, slično ili povezano pravno pitanje ili činjenicu.

očito neutemeljenih kolektivnih kompenzacijskih tužbi. Važno je napomenuti da se u zakonodavstvu o kolektivnim tužbama koje je nedavno doneseno u određenim državama članicama nakon donošenja Preporuke pitanje dopuštenosti uređuje na način koji je u skladu s Uredbom (BE, LT, SI). S druge strane, postojeće razlike u uvjetima za dopuštenost mogle bi svejedno uzrokovati neravnopravnost u pristupu pravosuđu u kompenzacijskim kolektivnim tužbama jer bi se pretjerano ograničavajućim pravilima o dopuštenosti mogao ograničiti pristup tom postupku. Trebalo bi dodatno napomenuti da je, kako je ovo preliminarna faza postupka, žurno donošenje odluka o dopuštenosti važno za pravnu sigurnost svih uključenih stranaka.

2.1.4 Informacije o kolektivnoj pravnoj zaštiti

U Preporuci se države članice pozivaju da osiguraju da podnositelj zahtjeva može širiti informacije o planiranim i tekućim kolektivnim tužbama. Imajući na umu da informacije o kolektivnim tužbama mogu čak i prije pokretanja postupka imati nuspojave, posebno u odnosu na tuženika, u Preporuci se ističe da bi mehanizmi za informiranje trebali biti u skladu s okolnostima predmeta te da bi trebalo voditi računa o pravima stranaka, uključujući slobodu izražavanja, pravo na informacije i pravo na zaštitu ugleda poduzeća[21].

Osobe koje imaju potraživanja koja bi mogle naplatiti sudjelovanjem u kolektivnim tužbama trebale bi moći dobiti informacije na temelju kojih mogu donijeti utemeljenu odluku o svojem sudjelovanju. Kako se ističe u Preporuci, to je posebno važno za mehanizme kolektivne pravne zaštite s mogućnošću „dragovoljnog sudjelovanja" kako bi se osiguralo da osobe koje bi mogle biti zainteresirane za sudjelovanje ne propuste priliku zbog nedovoljne informiranosti. U slučaju zajedničke tužbe pružanje informacija ne bi trebalo biti samo pravo zastupnika već i njegova dužnost[22]. S druge strane, širenje informacija o (planiranoj) kolektivnoj tužbi moglo bi štetno utjecati na gospodarski položaj tuženika čija odgovornost još nije utvrđena. Mora se uspostaviti odgovarajuća ravnoteža između tih dvaju interesa. Iako se u Preporuci izričito spominje širenje informacija o namjeri pokretanja kolektivne tužbe, nijedna država članica ne uređuje to pitanje u pripremnoj fazi prije pokretanja sudskog postupka. Kad sud predmet proglasi dopuštenim, posebno kad se traži odšteta, u mnogim državama članicama (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE) sudovi su zaduženi za utvrđivanje načina širenja informacija, uključujući načina objave i razdoblja tijekom kojeg bi informacije trebale biti dostupne. Države članice obično sudovima ostavljaju znatnu slobodu da o tome odlučuju i u svojim zakonima upućuju na okolnosti predmeta koje treba uzeti u obzir, ali ne spominju posebne čimbenike propisane u Preporuci. Međutim, pet država članica (BG, IT MT, PT, UK) uopće ne uređuje pružanje informacija u kolektivnim tužbama za naknadu štete. Još je manje uređeno pitanje pružanja informacija o privremenim u usporedbi s kompenzacijskim tužbama.

[21] Stavci od 10. do 12. Preporuke Komisije.

[22] Kako je objašnjeno u točki 3. stavku 5. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Za europski horizontalni okvir za kolektivnu pravnu zaštitu" (COM(2013) 0401 final).

.

U okviru poziva na dostavljanje dokaza nisu otkriveni znatni problemi s pružanjem informacija. Prijavljen je samo jedan slučaj iz Italiji, odnosno navedeno je da je zbog zahtjeva za oglašavanje predmeta u tiskanim medijima nastalo znatno financijsko opterećenje za tužitelja. Nadalje, u jednom odgovoru spomenut je i problem u Poljskoj da se postupci kolektivne pravne zaštite ne mogu oglašavati na internetu.
Zaključno se može reći da načelo informiranja o kolektivnim tužbama nije primjereno obuhvaćeno zakonima država članica, posebno u fazi prije pokretanja postupka i u odnosu na sudske naloge.

2.1.5 Gubitnik plaća

Stranka koja je gubitnik u postupku kolektivne pravne zaštite trebala bi nadoknaditi sudske troškove uspješnoj stranci, podložno uvjetima iz primjenjivog nacionalnog prava[23].

Načelo „gubitnik plaća" jedno je od osnovnih postupovnih jamstava za obje stranke u kolektivnim tužbama. S jedne strane, rizik od nadoknade troškova tuženiku u slučaju odbacivanja tužbe odvraća moguće tužitelje od pokretanja neozbiljnih tužbi. S druge strane, činjenica da će tuženik koji je gubitnik morati pokriti nužne troškove potiče na pokretanje opravdanih kolektivnih tužbi. U Preporuci se državama članicama ostavlja fleksibilnost u primjeni nacionalnih pravila o nadoknadi troškova.
Sve države članice koje imaju mehanizme kolektivne pravne zaštite, osim Luksemburga[24], primjenjuju načelo „gubitnik plaća" u svojim zakonima o građanskom postupku. Velika većina država članica na kolektivne tužbe primjenjuje jednaka pravila kao i na pojedinačne građanske postupke; ako postoje modaliteti koji se primjenjuju na kolektivnu pravnu zaštitu, oni se većinom odnose na izuzeće od plaćanja sudskih naknada zastupnika i javnih tijela u postupcima za zaštitu prava potrošača (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Jedna država članica (PT) predviđa nadoknadu samo 50 % troškova tuženika u slučaju odbacivanja tužbe u slučaju kolektivnih tužbi i zajedničkih tužbi, čime se ograničava rizik za podnositelje kolektivnih tužbi.

Može se zaključiti da se države članice većinom pridržavaju načela utvrđenog u Preporuci[26]. Međutim, treba imati na umu da se pravila o troškovima građanskog postupka i o načinu njihove

[23] Stavak 13. Preporuke Komisije.
[24] U Luksemburgu se stranci koja je uspjela u postupku može dodijeliti odšteta o kojoj odlučuje sudac, ali potrebno je podnijeti posebni zahtjev sudu, što je dodatan posao.
[25] Ili na nepostojanje naknada u postupcima za izdavanje sudskih naloga za zaštitu potrošača pred upravnim tijelima (FI, LV). Direktivom o sudskim nalozima ne uređuje se pitanje troškova povezanih s postupkom izdavanja sudskih naloga. Financijski rizik povezan sa sudskim nalozima svejedno je utvrđen kao najvažnija prepreka djelotvornoj uporabi sudskih naloga za kvalificirane subjekte. Prema istraživanju na kojem se temelji provjera prikladnosti, najučinkovitija mjera bila bi da se u Direktivu o sudskim nalozima uključi pravilo u skladu s kojim, u objektivno opravdanim slučajevima, kvalificirani subjekti ne bi trebali plaćati sudske ili upravne pristojbe.
[26] Nekoliko sudionika u pozivu na dostavljanje dokaza iz Belgije, Nizozemske, Rumunjske i Finske navelo je da bi to načelo moglo biti problem jer je potencijalna nadoknada troškova važan čimbenik rizika koji se uzima u obzir pri podnošenju tužbe. To se još više primjenjuje kad nije dostupna kompenzacijska kolektivna pravna zaštita, kao u Češkoj, i takve se tužbe mogu podnijeti samo u pojedinačnim predmetima.

nadoknade (kao i iznos tih troškova) znatno razlikuju među državama članicama. Njihova primjena može dovesti do bitnih razlika u stvarnoj nadoknadi troškova stranke koja je bila uspješna u vrlo sličnom postupku, ovisno o sudu pred kojim se vodi postupak, na primjer kao rezultat definicije nadoknadivih troškova[27]. Stoga cilj sprečavanja zlouporabe sudskih postupaka primjenom načela „gubitnik plaća" nije jednako ostvaren u svim državama članicama.

2.1.6 Financiranje kolektivnih tužbi

U Preporuci se predlaže opće pravilo o objavi u skladu s kojim tužitelj mora objaviti porijeklo sredstava za financiranje tužbe. Nadalje, sud bi trebao moći odgoditi postupak u slučaju sukoba interesa između treće osobe koja osigurava financijska sredstva i tužitelja, ako treća osoba nema dovoljno sredstava za pokrivanje svojih financijskih obveza ili ako tužitelj nema dovoljno sredstava za pokrivanje troškova u slučaju neuspjeha tužbe. Iako se u Preporuci ne potiče na zabranu privatnog financiranja treće osobe, trebalo bi zabraniti pokušaje utjecaja na odluke u postupku, financiranje tužbi protiv konkurenta ili suradnika i naplaćivanje prekomjernih kamata. Naposljetku, posebno u predmetima kompenzacijske kolektivne pravne zaštite, trebalo bi zabraniti da naknada osobi koja je osigurala sredstva ili kamate koje ona naplaćuje ovise o naplaćenom iznosu, osim ako takav sporazum uređuje javno tijelo[28].

Pravilima u Preporuci koja se odnose na financiranje treće osobe nastoji se osigurati da se uvjetima za financiranje ne stvaraju poticaji za zlouporabe sudskih postupaka ili sukobe interesa. Taj aspekt Preporuke nije proveden ni u jednoj državi članici. Nijedna država članica nije uredila financiranje treće osobe, a posebno ne u skladu s Preporukom. Grčka i Irska u načelu zabranjuju financiranje treće osobe. Međutim, novo zakonodavstvo koje će biti doneseno u Sloveniji iznimka je od tog općeg stanja jer se u skladu s tim zakonodavstvom privatno financiranje treće osobe uređuje u skladu s načelima utvrđenima u Preporuci.

Zbog tog općeg neprovođenja Preporuke neuređeno i nekontrolirano financiranje trećih osoba može se širiti bez pravnih ograničenja i stvarati moguće poticaje za pokretanje sudskih postupaka u određenim državama članicama. Postoje dokazi da je u najmanje tri države članice, konkretno u Austriji, Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini, dostupno financiranje trećih osoba, a u dvije (AT i NL) ta se praksa upotrebljava a da nije uređena (u UK se primjenjuju opća ograničenja utemeljena na običajnom pravu[29] i uvedena je neka vrsta samoregulacije u industriji).
Dokazi prikupljeni u okviru javnog savjetovanja potvrđuju postojanje financiranja treće osobe: u Ujedinjenoj Kraljevini su prijavljena dva predmeta u kojima su tužbe podnijele žrtve kartela uz financiranje trećih osoba, a u Nizozemskoj i Njemačkoj prijavljen je po jedan takav predmet. Međutim, u potonjim slučajevima uporaba financiranja treće osobe bila je povezana s prekomjernim troškovima postupka kolektivne pravne zaštite (u oba slučaja tužbe su dodijeljene

[27] Na primjer, ako se nadoknađuju troškovi odvjetnika na razini zakonskih naknada koje u praksi mogu biti pretjerane.
[28] Stavci od 14. do 16. i stavak 32. Preporuke Komisije.
[29] U skladu s običajnim pravom, svatko tko nezakonito financira sudski postupak druge osobe može se smatrati odgovornim za sve sudske troškove ako tužba bude neuspješna.

subjektu posebne namjene). Nadalje, u Njemačkoj je prijavljena navodna situacija masovne štete u kojoj se financiranje treće osobe u znatnoj mjeri upotrebljavalo u tekućim predmetima između potrošača i dioničara s jedne strane i velikog proizvođača automobila s druge strane.

Praktičari s kojima su provedeni razgovori, a koji su sudjelovali u kolektivnim tužbama, prijavili su nekoliko situacija (barem) mogućeg sukoba interesa: na primjer, uporaba neraspodijeljene odštete za otplatu osobi koja je osigurala sredstva, činjenica da je tužbu organizirala osoba koja ju je financirala, poslovni odnos između odvjetničkog društva koje zastupa tužitelje i osobe koja je financirala tužbu.

Ti primjeri pokazuju da se privatno financiranje treće osobe u nekoliko država članica sve više upotrebljava. Nadalje, jasno je da taj ključni aspekt kolektivne pravne zaštite ima važnu prekograničnu dimenziju jer je jednostavno osigurati prekogranično financiranje pokretanja sudskih postupaka. To znači da će, iako bi uređivanje privatnog financiranja treće osobe u nekoliko država članica činilo korak u pravom smjeru u skladu s Preporukom, pružatelji sredstava iz jedne države članice uvijek moći izbjeći stroga nacionalna pravila financiranjem kolektivnih tužbi u drugoj državi članici u kojoj postoje mehanizmi za kolektivnu pravnu zaštitu i u kojoj financiranje treće osobe nije uređeno.
Može se zaključiti da je to jedan od aspekata u kojem Preporuka nije imala gotovo nikakav utjecaj na zakone država članica te bi bilo važno analizirati kako se ciljevi tog načela mogu na najbolji način ostvariti u praksi.

2.1.7 Prekogranični predmeti

Preporukom se od država članica zahtijeva da ne sprečavaju, nacionalnim pravilima o dopuštenosti ili položaju, sudjelovanje stranih skupina tužitelja ili stranih zastupnika u jedinstvenim kolektivnim tužbama pred njihovim sudovima. Subjekti imenovani za zastupanje trebali bi moći pokrenuti tužbe pred sudovima koji su nadležni za njihove tužbe i u drugim državama članicama[30].

Gospodarske djelatnosti često su prekogranične i njima se osobama iz nekoliko država članica može uzrokovati šteta koja je posljedica istih ili sličnih djelatnosti. Te osobe ne bi trebalo lišiti pogodnosti da udruže snage u ostvarivanju svojih prava. Imenovano tijelo u jednoj državi članici trebalo bi moći pokrenuti tužbu u bilo kojoj drugoj državi članici koja je nadležna odlučivati o tužbenom zahtjevu. Preporukom se stoga potvrđuje načelo nediskriminacije u kontekstu građanskog postupka i zagovara uzajamno priznavanje položaja imenovanih subjekata.

Ni u jednoj državi članici ne postoje opće preporuke za sudjelovanje fizičkih ili pravnih osoba iz drugih država članica u kolektivnim tužbama pred njezinim sudovima. Sudjelovanje u skupini tužitelja nije ograničeno na osobe s prebivalištem ili poslovnim nastanom u državi članici u kojoj se pokreće kolektivna tužba.

[30] Stavci 17. i 18. Preporuke Komisije.

Rezultati poziva na dostavljanje dokaza otkrili su da je slučaj emisija iz automobila, u kojem su mnogi potrošači diljem EU-a oštećeni kod kupnje automobila zavaravajućim informacijama o razinama emisija, potaknuo uvođenje postupaka kolektivne pravne zaštite u četiri države članice. Ti predmeti koji su u tijeku mogu imati drugačiji rezultat ovisno o državi članici u kojoj će biti donesena presuda. Ta situacija mogla bi potaknuti traženje povoljnijeg pravnog položaja pri čemu će, u predmetu koji ima očitu prekograničnu prirodu, mogući tužitelji pokrenuti tužbe tamo gdje postoji veća mogućnost uspjeha. Nadalje, utvrđeni su i drugi rizici, poput rizika od dvostruke nadoknade ili rizika od suprotnih odluka[31].

Postoje velike razlike u pogledu priznavanja zastupnika imenovanih u drugim državama članicama. Ni u jednoj državi članici nije izričito predviđeno opće priznavanje zastupnika koje su imenovale druge države članice. Jedina iznimka odnosi se na Direktivu o sudskim nalozima u kojoj je propisano da države članice moraju osigurati da kvalificirani subjekti mogu sudovima ili upravnim tijelima u drugim državama članicama podnijeti zahtjev za izdavanje sudskog naloga ako povreda u toj državi članici utječe na interese koje taj kvalificirani subjekt štiti[32]. U svim drugim slučajevima zastupnici moraju ispuniti nacionalne uvjete o položaju, koje strani imenovani subjekti možda ne mogu ispuniti, kao što su priznanje određenog nacionalnog javnog tijela (npr. BE) ili nazočnost i obavljanje djelatnosti na državnom području predmetne države članice (npr. FR, BG). Stoga države članice ne primjenjuju Preporuku u području priznavanja u odnosu na kompenzacijske i privremene kolektivne tužbe izvan područja primjene Direktive o sudskim nalozima.

2.2 Sudski nalozi

2.2.1 Brzina postupaka za izdavanje sudskih naloga

U Preporuci se zagovara da bi se zahtjevi za izdavanje sudskih naloga trebali žurno rješavati, prema potrebi i u skraćenom postupku, kako bi se spriječila daljnja šteta[33].

Sve države članice u svojim zakonima o građanskom postupku predviđaju mogućnost za traženje naloga kojim bi se tuženik prisilio na suzdržavanje od nezakonite prakse. Mogućnost za traženje izdavanja sudskog naloga u postupku kolektivne pravne zaštite postoji u svim državama članicama unutar područja primjene Direktive o sudskim nalozima, odnosno za povrede zakonodavstva EU-a o zaštiti potrošača, kako je navedeno u Prilogu I. Direktivi kako je prenesena u nacionalne pravne poretke, kojima se ugrožavaju kolektivni interesi potrošača. U

[31] Naposljetku, dva ispitanika iz AT izrazila su zabrinutost da se pravilo o nadležnosti kojim se štite potrošači (Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima, SL L 351, 20.12.2012., str. 1.) ne primjenjuje na zastupnike.

[32] Vidjeti članak 4. Direktive o sudskim nalozima kojim se uspostavlja sustav obavješćivanja o kvalificiranim subjektima koji će se uvrstiti na popis koji Europska komisija objavljuje u Službenom listu Europske unije. Međutim, prema izvješću o provjeri prikladnosti kvalificirani subjekti gotovo nikad ne traže izdavanje sudskih naloga u drugim državama članicama, posebno zbog povezanih troškova i zbog toga što u većini slučajeva u svojoj jurisdikciji mogu tražiti i sudske naloge za povrede s prekograničnim posljedicama.

[33] Stavak 19. Preporuke Komisije.

nekim su državama članicama predviđeni kolektivni sudski nalozi u drugim navedenim područjima[34].

Kad je riječ o trajanju postupka o izdavanju sudskih naloga, u skladu s Direktivom o sudskim nalozima kolektivni postupci za izdavanje sudskih naloga u području zaštite potrošača moraju se provoditi *primjerenom ekspeditivnošću, prema potrebi i u skraćenom postupku*[35]. Neovisno o predmetnom pravnom području, sve države članice u svojim općim pravilima o građanskom postupku predviđaju mogućnost podnošenja zahtjeva za privremene mjere. Takvi zahtjevi po definiciji se rješavaju žurno jer je njihova svrha spriječiti nastanak dodatne potencijalno nepopravljive štete do donošenja odluke o osnovanosti. Provjerom prikladnosti otkriveno je da je u predmetima koji se odnose na zaštitu potrošača nedvojbeno potrebno poboljšati učinkovitost sudskih naloga, a kao problem se ističe i trajanje postupka. Međutim, učinkovitost tog alata u praksi može se ugroziti ako nisu dostupni kolektivni postupci za izdavanje sudskih naloga.

2.2.2 Učinkovito izvršenje sudskih naloga

U Preporuci se države članice potiču da osiguraju učinkovito izvršenje sudskih naloga s pomoću odgovarajućih sankcija, među ostalim primjenom novčane kazne za svaki dan kašnjenja izvršenja[36].

Izvršenje sudskih naloga u načelu se obavlja istim sredstvima, neovisno o tome je li sudski nalog izdan u pojedinačnom ili kolektivnom postupku.

Direktivom o sudskim nalozima propisane su posebne mjere za izvršenje u slučaju nepostupanja u skladu sa sudskim nalogom u pitanjima zaštite potrošača, koje se sastoje od plaćanja fiksnog iznosa za svaki dan nepostupanja u skladu s nalogom ili drugih iznosa u državni proračun ili drugim korisnicima, ali samo *u mjeri u kojoj pravni sustav dotične države članice to dopušta*[37]. Sve države članice imaju takve kazne za nepostupanje u skladu s odlukom, uključujući kad su za sudske naloge nadležna tijela koja nisu pravosudna tijela. Međutim, prema istraživanju na kojem se temelji provjera prikladnosti u nekim slučajevima postoji sumnja da su kazne dostatno odvraćajuće da obeshrabruju od daljnjih povreda[38].

U Direktivi o sudskim nalozima uvodi se, kao dopunska metoda za izvršenje, mogućnost objave odluke ili ispravka, ali samo *tamo gdje je to primjereno*. Takve mjere mogu biti vrlo djelotvoran pravni lijek za obavješćivanje potrošača o povredi i mogu imati odvraćajući učinak na trgovce koji se boje da će im to naštetiti ugledu. Informiranje opće javnosti dopunjava se u nekim državama članicama ciljanim informiranjem pogođenih potrošača kako bi oni mogli razmotriti pokretanje daljnjih postupaka za naknadu štete.

[34] Vidjeti točku 2.1.1. ovog Izvješća.

[35] Članak 2. stavak 1. točka (a).

[36] Stavak 20. Preporuke Komisije.

[37] Članak 2. stavak 1. točka (c).

[38] Nadalje, u nekim državama članicama te sankcije ne utvrđuju se u sudskom nalogu i zahtijevaju dodatne sudske postupke. U tom kontekstu u istraživanju na kojem se temelji provjera prikladnosti preporučuju se jasna pravila na razini EU-a o sankcijama za nepostupanje u skladu sa sudskim nalozima.

Izvan područja primjene Direktive o sudskim nalozima novčane kazne dostupne su u svim državama članicama kako bi se potaklo tuženika koji izgubi spor da brzo provede sudski nalog[39]. Nadalje, u nekim državama članicama (CY, IE, LT, MT, UK) nepostupanje u skladu sa sudskim nalogom smatra se kaznenim djelom.

2.3 Naknada

2.3.1 Dragovoljno sudjelovanje

U Preporuci se države članice potiču da u svoje nacionalne sustave za kolektivnu pravnu zaštitu uvedu načelo „dragovoljnog sudjelovanja" u skladu s kojim fizičke ili pravne osobe koje odluče sudjelovati u tužbi to mogu učiniti samo na temelju isključivog pristanka. One bi se trebale moći pridružiti tužbi ili se povući iz tužbe sve dok nije donesena presuda ili nije zaključen postupak. Dopuštene su iznimke od tog načela, ali bi trebale biti opravdane razlozima dobrog sudovanja[40].

To je načelo prihvaćeno kako bi se izbjegla zlouporaba sudskih postupaka na način da se stranke uključuju u postupak bez njihove izričite suglasnosti. Primjena suprotnog načela, takozvanog „izuzeća", u skladu s kojim stranke koje pripadaju određenoj skupini automatski sudjeluju u sudskom postupku/izvansudskoj nagodbi osim ako se izričito povuku, može se smatrati problematičnom u određenim okolnostima, posebno u prekograničnim predmetima. To je povezano s činjenicom da stranke s prebivalištem u drugim zemljama možda ne znaju za sudski postupak koji je u tijeku i stoga se mogu naći u situaciji da ne znajući sudjeluju u nekom postupku. S druge strane, načelo „izuzeća" moglo bi se smatrati učinkovitijim pristupom i moglo bi biti opravdano kad se čini da je nužno zaštititi kolektivne interese, a teško je pribaviti izričitu suglasnost pogođenih osoba, na primjer u domaćim predmetima zaštite potrošača s malom štetom za pojedine potrošače zbog čega se ne potiče „dragovoljno sudjelovanje", ali postoji velika akumulirana šteta[41].

Ovo načelo primjenjuje se na drugačije načine u državama članicama u kojima postoje mehanizmi kolektivne pravne zaštite. Trinaest država članica (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) isključivo primjenjuje načelo „dragovoljnog sudjelovanja" u svojim nacionalnim sustavima kolektivne pravne zaštite. Četiri države članice (BE, BG, DK, UK)

[39] U pozivu na dostavljanje dokaza nisu prijavljeni posebni problemi s tim načelom, osim jednog ispitanika iz Rumunjske koji je istaknuo da je kazna koju Nacionalno tijelo za zaštitu potrošača određuje za nepostupanje u skladu s presudom pretjerano niska i nema odvraćajući učinak.

[40] Stavci od 21. do 24. Preporuke Komisije.

[41] U tri odgovora na poziv na dostavljanje dokaza podržava se sustav „izuzeća", na primjer u određenim situacijama **kad je teško utvrditi pogođene osobe, na primjer kad se navodne povrede ljudskih prava** događaju u trećim zemljama, posebno u pogledu radnih uvjeta, i može se pokrenuti postupak protiv tuženika sa sjedištem u toj državi članici. Međutim, jedan ispitanik iz Ujedinjene Kraljevine izrazio je sumnju u učinkovitost sustava „izuzeća" jer iskustvo pokazuje da on uključuje velike troškove i administrativno opterećenje povezane s utvrđivanjem osoba koje su obuhvaćene određenom skupinom. Naposljetku, ispitanik iz Nizozemske podržao je sustav u okviru kojeg bi postojala razlika između „dragovoljnog sudjelovanja" za kolektivne tužbe i „izuzeća" za kolektivne nagodbe, a ispitanik iz Belgije posebno je davao prednost sustavu „dragovoljnog sudjelovanja".

primjenjuju načelo „dragovoljnog sudjelovanja" i načelo „izuzeća", ovisno o vrsti postupka ili o posebnostima predmeta, a dvije države članice (NL i PT) primjenjuju samo načelo „izuzeća".

Od država članica koje su donijele ili izmijenile svoje zakonodavstvo nakon donošenja Preporuke, Litva i Francuska uvele su sustave dragovoljnog sudjelovanja, a Belgija i Ujedinjena Kraljevina imaju u novim sustavima (npr. predmeti u području tržišnog natjecanja u UK-u) hibridni sustav dragovoljnog sudjelovanja ili izuzeća, o čijoj primjeni odlučuje sud.

U Belgiji o primjeni tih načela odlučuje se ovisno o pojedinom predmetu u cilju najbolje zaštite interesa potrošača. Međutim, ako su tužitelji strani državljani, u belgijskom je sustavu propisano načelo „dragovoljnog sudjelovanja". Isti trend postoji i u novom sustavu Ujedinjene Kraljevine za predmete tržišnog natjecanja, u skladu s kojim će se nalogom za „izuzeće" kojeg je izdao sud isključiti mogućnost daljnjeg sudjelovanja tužitelja s prebivalištem u Ujedinjenoj Kraljevini.

U skladu s novim zakonodavnim prijedlogom čije je donošenje u tijeku u Nizozemskoj se zadržava *status quo* i primjenjuje se načelo „izuzeća". Prijedlogom u Sloveniji uvodi se načelo „dragovoljnog sudjelovanja" koje je dostupno kao iznimka ako je to opravdano iz razloga dobrog sudovanja (npr. niska vrijednost pojedinačnih tužbi).

Može se zaključiti da je Preporuka imala ograničeni učinak na zakone država članica iako velika većina država članica primjenjuje načelo dragovoljnog sudjelovanja u svim vrstama postupaka kolektivne pravne zaštite ili u nekim postupcima. Istodobno, novo zakonodavstvo u Belgiji i Ujedinjenoj Kraljevini pokazuje da, čak i kad se primjenjuje načelo dragovoljnog sudjelovanja, treba razlikovati domaće i prekogranične slučajeve i bolje se oslanjati na načelo „dragovoljnog sudjelovanja" u prekograničnim kontekstima.

2.3.2 Kolektivno izvansudsko rješavanje sporova

Preporukom se potiču države članice da ohrabruju stranke da svoje sporove rješavaju dogovorom ili izvansudski, prije ili tijekom sudskog postupka, te da mehanizme za kolektivno izvansudsko rješavanje sporova stave na raspolaganje uz kolektivnu pravnu zaštitu ili kao njezin dobrovoljni element. Rokovi zastare koji se primjenjuju na tužbe trebali bi se obustaviti tijekom postupka alternativnog rješavanja sporova. Obvezujući ishod kolektivne nagodbe trebao bi nadzirati sud[42].

U mehanizmima kolektivnog izvansudskog rješavanja sporova trebalo bi uzeti u obzir zahtjeve iz Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima[43], ali bi ih trebalo posebno prilagoditi kolektivnim tužbama[44].

[42] Stavci od 25. do 28. Preporuke Komisije.

[43] SL L 136, 24.5.2008., str. 3.

[44] U uvodnoj izjavi 27. Direktive 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ pojašnjava se da se Direktivom ne uređuju kolektivni ARS-ovi u području zaštite potrošača, ali se njome ne dovodi u pitanje činjenica hoće li države članice zadržati ili uvesti takve postupke ARS-a.

Uvođenje takvih sustava u mehanizme kolektivne pravne zaštite učinkovit je način rješavanja situacija masovne štete koji bi mogao pozitivno utjecati na trajanje postupka i troškove stranaka i pravosudnih sustava.

Od 19 država članica koje imaju sustave kolektivne pravne zaštite 11 ih je uvelo posebne odredbe o kolektivnim mehanizmima za izvansudsko rješavanje sporova (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Taj popis uključuje tri države članice koje su donijele novo zakonodavstvo nakon donošenja Preporuke (BE, FR i LT) i Ujedinjenu Kraljevinu koja je uvela posebnu odredbu o izvansudskom rješavanju sporova u mehanizam tržišnog natjecanja. Slovenija u svojem zakonodavnom prijedlogu većinom slijedi Preporuku. Preostalih osam država članica koje imaju sustave kolektivne pravne zaštite u takvim slučajevima primjenjuju opće odredbe o izvansudskom rješavanju sporova, primjerice kako je provedeno u nacionalnom zakonodavstvu u skladu s Direktivom 2008/52/EZ.

Iako je dostupnost sustava ARS-a u nacionalnom pravu sama po sebi po sebi pozitivna, bilo bi bolje kad bi se odredbama o kolektivnim tužbama bolje uzele u obzir određene posebnosti takvih kolektivnih tužbi. Na primjer, u Preporuci je predviđeno da bi uporaba kolektivnog izvansudskog rješavanja sporova trebala ovisiti o izričitoj suglasnosti uključenih stranaka, a u odnosu na pojedinačne tužbene zahtjeve može biti obvezna[45]. Nadalje, važan element kojim će se osigurati zaštita prava uključenih stranka jest naknadna zaštita nagodbi koju pružaju sudovi.

U pozivu na dostavljanje dokaza otkriven je važan trend u odnosu na kolektivno izvansudsko rješavanje sporova, odnosno suglasno zaključivanje predmeta pomoću izravnog pregovaranja o nagodbi, bez sudjelovanja treće osobe[46].

Stoga se može zaključiti da iako su se sve države članice koje su nedavno izmijenile zakonodavstvo, uvele novo zakonodavstvo ili će ga uvesti uglavnom pridržavale Preporuke, u velikom broju država članica nije zajamčen pristup sustavima za kolektivno izvansudsko rješavanje sporova prilagođen posebnom kontekstu kolektivne pravne zaštite.

2.3.3 Odvjetničke pristojbe

U Preporuci je predviđeno da se odvjetničkim naknadama i načinom njihova izračuna ne bi trebali stvarati nepotrebni poticaji na parničenje koji nisu u interesu stranaka. Posebno bi trebalo zabraniti troškove zastupanja prema postotku postignute odštete kojima bi se mogli stvarati takvi

[45] Točka 26. Preporuke u usporedbi s člankom 1. Direktive 2013/11/EU, kojim je propisano da se Direktivom ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa obvezno sudjelovanje u postupcima ARS-a, pod uvjetom da se takvim zakonodavstvom stranke ne onemogućuju u ostvarivanju svojeg prava na pristup pravosudnom sustavu.

[46] Na primjer, u nekoliko odgovora spominje se iskustvo NL-a sa zakonodavstvom o kolektivnim nagodbama koje su preispitali sudovi (WCAM) gdje su usporedno u tijeku pregovori o izravnoj nagodbi i sudski postupci. U jednom odgovoru spominje se da su od deset potrošačkih predmeta kolektivne pravne zaštite pokrenutih u Francuskoj od uvođenja zakonodavstva u listopadu 2014. riješena dva (uz naknadu potvrdu suda). Slično iskustvo spominje se u Švedskoj, Finskoj i Belgiji, gdje je sud nedavno potvrdio sporazum postignut u potrošačkom sporu povezanom s pravima putnika.

poticaji; ako su oni iznimno dopušteni, trebalo bi ih primjereno urediti u predmetima kolektivne pravne zaštite uzimajući u obzir pravo na potpunu nadoknadu svim tužiteljima[47].

Odvjetničke pristojbe u načelu se u državama članicama ne uređuju ovisno o vrsti predmeta, na primjer posebno za postupke kolektivne pravne zaštite.

U devet država članica (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) dopuštena je neka vrsta troškova zastupanja prema postotku postignute odštete, a iznos koji se plaća odvjetniku kreće se od 15 % u nacrtu zakona u Sloveniji do 50 % vrijednosti dosuđenog iznosa u Ujedinjenoj Kraljevini. Čini se da u svim tim državama članicama, osim u Ujedinjenoj Kraljevini, postoje posebne odredbe o primjeni takve naknade u postupcima kolektivne pravne zaštite. Važna iznimka od tog pravila postoji u sustavu tržišnog natjecanja Ujedinjene Kraljevine, u kojem sporazumi o troškovima zastupanja prema postotku postignute odštete nisu dostupni u postupcima na trgovačkim sudovima s mogućnošću izuzeća. Nadalje, u zakonodavnom prijedlogu u Sloveniji posebno se naglašava da su u predmetima kolektivne pravne zaštite mogući troškovi zastupanja prema postotku postignute odštete.

Treba napomenuti da se ne može smatrati da se svim vrstama troškova zastupanja prema postotku postignute odštete potiče na parničenje koje nije u interesu uključenih stranaka. Na primjer, u Njemačkoj su troškovi zastupanja prema postotku postignute odštete dopušteni samo u iznimnim okolnostima kad navodna žrtva nema financijskih sredstava i može podnijeti tužbu samo uz sporazum o troškovima zastupanja prema postotku postignute odštete. Istodobno se čini da bi se troškovima zastupanja prema postotku postignute odštete koji iznose do 50 % dosuđenog iznosa kao u Ujedinjenoj Kraljevini ili do 33 % kao u Španjolskoj moglo više poticati na nepotrebno parničenje.

Druge države članice dopuštaju naknade za uspješnost u radu u obliku naknade za uspjeh ili, s druge strane, u obliku smanjenja naknade ako nisu ostvareni određeni ciljevi (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL, SE). Glavna razlika između dvije vrste naknade jest da u slučaju naknada za uspješnost u radu odvjetnik dobije naknadu čak i ako izgubi predmet, ali će biti plaćen više ako pobijedi, odnosno dobit će takozvanu naknadu za uspjeh, dok u slučaju troškova zastupanja prema postotku postignute odštete odvjetnik neće biti plaćen ako ne pobijedi u postupku. Iako naknade za uspješnost u radu ne potiču same po sebi na nepotrebno parničenje i u Preporuci se ne traži njihova zabrana, one mogu, u određenim okolnostima, imati slične učinke. Njima bi se mogli poticati nerealistični zahtjevi za nerealistične iznose, posebno ako se izračunavaju kao postotak dosuđenog iznosa. S druge strane, čini se da postoji manja vjerojatnost da bi se paušalnom naknadom za uspješnost u radu stvarali poticaji na agresivnu parničnu praksu.

U okviru poziva na dostavljanje dokaza dva ispitanika iz Nizozemske i Finske navela su da su odvjetničke pristojbe manje problematične, ne nužno kad se temelje na troškovima zastupanja prema postotku postignute odštete, već kao čimbenik kojim se pridonosi visokim troškovima postupaka kolektivne pravne zaštite, posebno kad se razmatraju zajedno s načelom „gubitnik plaća”. Nadalje, ispitanik iz UK-a dostavio je primjer predmeta u kojem je nacionalni sud smatrao da kolektivna tužba koju je vodilo odvjetničko društvo koje radi na temelju troškova zastupanja prema postotku postignute odštete, predstavlja zlouporabu postupka. Isti ispitanik istaknuo je da mogućnost velike zarade odvjetnika ili trećih osoba koje financiraju postupak

[47] Stavci 29. i 30. Preporuke Komisije.

može biti problem u određenim sustavima s mogućnošću „izuzeća”, kad je teško osigurati naknadu za oštećene osobe zbog velikih troškova utvrđivanja jesu li te osobe obuhvaćene određenom skupinom.

Može se zaključiti da je Preporuka imala vrlo ograničeni učinak na sustav odvjetničkih pristojbi u državama članicama. Međutim, države članice koje su donijele novo zakonodavstvo nakon donošenja Preporuke nisu uvele troškove zastupanja prema postotku postignute odštete, osim Slovenije koja predviđa takve naknade u zakonodavnom prijedlogu o kolektivnoj pravnoj zaštiti, koji je u postupku donošenja. Čini se da je sustav odvjetničkih pristojbi sastavni dio nacionalnih tradicija postupovnog prava u državama članicama i nema dokaza da se su se razmatrale promjene tog sustava u cilju uklanjanja posebnih problema u postupcima kolektivne pravne zaštite.

2.3.4 Kaznene odštete

U Preporuci se poziva na zabranu kaznene odštete i drugih dosuđenih iznosa koji su veći od odštete koja bi se mogla dobiti u pojedinačnom postupku[48].

Pojam prekomjerne kaznene odštete u načelu ne postoji u većini pravnih sustava država članica. Tijekom poziva na dostavljanje dokaza nije utvrđen nijedan predmet u kojem je u postupcima kolektivne pravne zaštite tražena ili dosuđena kaznena odšteta. To znači da nisu bila potrebna posebna pravila koja bi se primjenjivala u postupcima kolektivne pravne zaštite.

Samo tri države članice priznaju da imaju neki oblik kaznene odštete, ali u vrlo ograničenom obliku. Grčka primjerice primjenjuje neku vrstu odštete koja je slična kaznenoj odšteti u obliku novčane naknade za moralnu štetu u zajedničkim potrošačkim tužbama. U Irskoj je kaznena nadoknada štete rijetka pojava[49] i obično je ograničena na javnu politiku. Naposljetku, u Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska i Wales) su kaznene odštete dostupne u vrlo rijetkim okolnostima kad je tuženik morao znati da postupa nezakonito i nastavio je s tim postupanjem, očekujući da će njegova dobit biti veća od bilo kakve odštete koja će se dodijeliti žrtvama njegova ponašanja. Međutim, kaznene odštete nisu dostupne u okviru mehanizma tržišnog natjecanja koji je uveden Direktivom o naknadi štete za kršenje prava tržišnog natjecanja iz 2014.[50] nakon donošenja Preporuke.

Može se zaključiti da većina država članica ne dodjeljuje kaznene odštete u situacijama masovne štete kao rezultat općeg pristupa koji se primjenjuje na temelju dugotrajnog načela u sustavima građanskog prava država članica.

2.3.5 Daljnji postupci

[48] Stavak 31. Preporuke Komisije.

[49] Zbog nepostojanja sustava kompenzacijske kolektivne pravne zaštite, kaznena odšteta u ovom području nije bila relevantna.

[50] Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, SL L 349, 5.12.2014., str. 1.

Preporukom se potiču države članice da u svoje zakonodavstvo uključe pravilo u skladu s kojim se privatne tužbe, ako su u tijeku postupci pred javnim tijelom, mogu podnijeti tek nakon zaključenja tih postupaka. Ako se takvi postupci pokrenu nakon privatne tužbe, sud na kojem se vodi potonji postupak trebao bi moći obustaviti postupak do donošenja konačne odluke javnog tijela. Istek roka zastare prije nego što javno tijelo donese odluku ne bi trebao onemogućiti stranke da privatnom tužbom traže odštetu[51].

Iz razloga ekonomičnosti postupka i pravne sigurnosti, postupci kompenzacijske pravne zaštite mogu biti učinkovitiji ako se pokrenu nakon zaključenja postupka pred javnim tijelom, neovisno o tome pokreću li se pred sudom ili upravnim tijelom kao što je tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja. Međutim, potencijalni tužitelji ne bi trebali zbog čekanja takve odluke biti lišeni prava na pristup sudu, na primjer zbog isteka roka zastare.

Pravila o tome u skladu s obvezujućim pravom Unije postoje samo u području tržišnog natjecanja. U skladu s Direktivom o naknadi štete za kršenje prava tržišnog natjecanja, kršenje utvrđeno u konačnoj odluci nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ili suda smatra se nedvojbeno utvrđenim u naknadnim domaćim postupcima za naknadu štete ili barem kao *prima facie* dokaz u naknadnim postupcima u drugim državama članicama. Direktivom se predviđa i obustava roka zastare. To se primjenjuje na kolektivne tužbe, ako postoje, ali se od država članica ne zahtijeva da uvedu kolektivne tužbe u svoje nacionalne pravne sustave.

Kad je riječ o pravu zaštite potrošača, Direktivom o sudskim nalozima ne uređuje se pitanje naknadnih tužbi. U većini država članica sudski nalog ima samo učinak *inter partes* (između stranaka). U skladu s istraživanjem provjere prikladnosti to je problem za učinkovitost postupka jer pojedinačni potrošači koji podnose tužbe za naknadu štete na temelju kršenja zbog kojeg je izdan sudski nalog moraju ponovno dokazati kršenje. Zbog toga se povećava njihov rizik od parničenja te njihovi troškovi i troškovi sudstva u cjelini. Stoga je u istraživanju navedeno da bi se na sudske naloge trebalo moći osloniti u naknadnim privatnim i (ako su dostupne) kolektivnim tužbama za nadoknadu te da bi rok zastare za naknadne tužbe za naknadu štete trebalo obustaviti do donošenja konačne odluke o privremenoj mjeri.

U naknadnoj kolektivnoj tužbi u predmetima zaštite potrošača u Danskoj, Belgiji i Italiji moguće se osloniti na odluku o sudskom nalogu. Kolektivne horizontalne tužbe mogu se pokrenuti u Bugarskoj. U Nizozemskoj su naknadne tužbe moguće, ali ne u skladu sa zakonom već na temelju prakse.

Iz rezultata poziva na dostavljanje dokaza razvidno je da se naknadne tužbe pokreću većinom u predmetima zaštite tržišnog natjecanja kad postupci kompenzacijske pravne zaštite slijede nakon odluke javnog tijela o povredi prava tržišnog natjecanja. Takve su predmete prijavile Nizozemska, Finska i Ujedinjena Kraljevina. Jedan zanimljiv predmet zaštite potrošača u području financijskih usluga zabilježen je u Finskoj, gdje su nakon upravne i sudske odluke o povredi pokrenuti uspješni izravni pregovori između udruženja potrošača i tuženika.

[51] Stavci 33. i 34. Preporuke Komisije.

Stoga se u pogledu toga može zaključiti da se Preporuka provodi u zakonima država članica u vrlo ograničenoj mjeri. Iako su kolektivne naknadne tužbe dostupne u nizu država članica, nema dokaza[52] da su se slijedila načela iz Preporuke u pogledu prednosti koja se daje odluci javnog tijela i rokova zastare. Stoga takvi naknadni postupci mogu utjecati na pravo tužitelja na pristup sudu jer nisu donesena posebna pravila o roku zastare, protivno prijedlogu iz Preporuke.

2.3.6 Registar kolektivnih tužbi

U Preporuci se poziva na uspostavu nacionalnih registara kolektivnih tužbi i na širenje informacija o dostupnim načinima za dobivanje odštete, uključujući o izvansudskim načinima. Trebalo bi osigurati i usklađenost informacija prikupljenih u različitim nacionalnim registrima i njihovu interoperabilnost[53].

To načelo uvedeno je Preporukom posebno zbog činjenice da se načelo „dragovoljnog sudjelovanja" može provoditi samo ako su dostupne informacije o parnicama koje su u tijeku pa stranke mogu odlučiti hoće li se pridružiti tim parnicama. To je još važnije u prekograničnim situacijama kad nacionalni načini širenja informacija nisu uvijek usmjereni na stranu publiku.

To se načelo općenito ne primjenjuje u sustavima kolektivne pravne zaštite država članica. Samo UK ima nacionalni registar za grupne parnice i za tužbe u području tržišnog natjecanja. SI planira uvesti takav registar u svojem novom zakonodavstvu o kolektivnoj pravnoj zaštiti. Stoga se može zaključiti da Preporuka u tom pogledu nije imala gotovo nikakav utjecaj na zakone država članica.

3 ZAKLJUČCI I SLJEDEĆI KORACI

Kako je navedeno u Preporuci, odgovarajuće oblikovan i uravnotežen mehanizam kolektivne pravne zaštite pridonosi djelotvornoj zaštiti i ostvarivanju prava zajamčenih pravom Unije jer „tradicionalni" pravni lijekovi nisu u svim situacijama dostatno učinkoviti.

Vrlo je vjerojatno da će se bez jasnog, pravednog, transparentnog i pristupačnog sustava kolektivne pravne zaštite istraživati drugi načini traženja odštete koji se često mogu zlouporabiti, što negativno utječe na obje stranke u sporu.

U mnogim slučajevima pogođene osobe koje se ne mogu udružiti kako bi zajedno tražile pravnu zaštitu odustat će od svojih opravdanih zahtjeva zbog pretjerano opterećujućih pojedinačnih tužbi.

Preporukom je stvorena referentna vrijednost koja obuhvaća načela europskog modela kolektivne pravne zaštite. Mnogi njezini elementi postojali su u pravnim sustavima velikog broja država članica, a u preostaloj, manjoj skupini država članica pojam kolektivne pravne zaštite nije bio poznat. Stoga bi se učinak Preporuke trebao promatrati i razmatrati u dvije dimenzije: prvo kao referentna točka u raspravama o olakšavanju pristupa pravosuđu i sprečavanju zlouporabe

[52] Izvan područja primjene Direktive 2014/104/EU ako države članice dopuštaju kolektivne naknadne tužbe u području prava tržišnog natjecanja.
[53] Stavci od 35. do 37. Preporuke Komisije.

sudskih postupaka i drugo kao konkretni poticaj za donošenje zakonodavstva usklađenog s tim načelima u državama članicama.

Kad je riječ o prvoj dimenziji, Preporukom se znatno pridonijelo poticanju rasprava u cijelom EU-u. Ona je osnova za daljnje razmatranje kako se neka načela, kao što su načela o sastavu tužitelja ili financiranju parnice, mogu na najbolji način provoditi da bi se zajamčila opća ravnoteža između pristupa pravosuđu i sprečavanja zlouporabe.

Kad je riječ o prenošenju u zakonodavstvo, analiza zakonodavnih promjena u državama članicama i dostavljeni dokazi pokazuju da se Preporuka ograničeno provodila. Dostupnost mehanizama kolektivne pravne zaštite i provedba zaštitnih mjera protiv moguće zlouporabe takvih mehanizama i dalje su različiti diljem EU-a. Učinak Preporuke vidljiv je u dvije države članice u kojima je nakon njezina donošenja doneseno novo zakonodavstvo (BE i LT) te u Sloveniji, gdje je u tijeku donošenje novog zakonodavstva te u određenoj mjeri u državama članicama koje su izmijenile svoje zakonodavstvo nakon 2013. (FR i UK).

Ograničena provedba znači da još nije u potpunosti iskorišten potencijal načela iz Preporuke za ostvarenje lakšeg pristupa pravosuđu u cilju boljeg funkcioniranja jedinstvenog tržišta. U devet država članica još nije predviđena mogućnost za kolektivno traženje odštete u situacijama masovne štete kako je definirano u Preporuci. Nadalje, u nekim državama članicama u kojima je formalno predviđena takva mogućnost, pogođene osobe u praksi se njome ne koriste zbog strogih uvjeta utvrđenih u nacionalnom zakonodavstvu, dugotrajnosti postupaka ili pretjeranih troškova u odnosu na očekivane koristi takvih postupaka. Rezultati poziva na dostavljanje dokaza pokazali su da se u nekim slučajevima kolektivne tužbe mogu učinkovito izbjeći zbog uspješnih izvansudskih nagodbi, koje ponekad slijede nakon upravnog postupka. To upućuje na važnost učinkovitih mehanizama za izvansudsko rješavanje sporova u skladu s Preporukom.

Iako Preporuka ima horizontalnu dimenziju zbog različitih područja u kojima bi mogla nastati masovna šteta, konkretni prijavljeni predmeti, uključujući predmet o emisijama iz automobila, jasno pokazuju da su relevantna područja prava EU-a za kolektivne interese potrošača ona u kojima je kolektivna pravna zaštita najčešće dostupna, u kojima se najčešće podnose tužbe i u kojima nepostojanje kolektivnih pravnih lijekova ima najveću važnost u praksi. U tim istim područjima postoje obvezujuća pravila EU-a o privremenoj dimenziji kolektivne pravne zaštite i tamo je dokazana njihova vrijednost. Direktivom o sudskim nalozima uređuju se zajedničke tužbe koje pokreću kvalificirani subjekti, posebno u obliku neprofitnih organizacija ili javnih tijela, u odnosu na koje se čini da nema razloga za strah od zlouporabe sudskih postupaka zbog profita trećih osoba.

To potvrđuju rezultati poziva na dostavljanje dokaza. Iako organizacije potrošača zagovaraju intervenciju u cijelom EU-u u tome području, zabrinutost poslovnih organizacija u pogledu djelovanja EU-a usmjerena je samo na područje zaštite potrošača i na pitanja proporcionalnosti ili supsidijarnosti i one potiču Komisiju da se usredotoči na javno izvršenje ili na pravni zaštitu uz pomoć ARS-a/ODR-a ili sporova male vrijednosti.

Komisija u tom kontekstu planira:

- dalje promicati načela utvrđena u Preporuci iz 2013. u svim područjima u pogledu dostupnosti kolektivne pravne zaštite u nacionalnom zakonodavstvu i poboljšanja

pristupa pravosuđu te u pogledu osiguravanja nužnih zaštitih mjera od zlouporabe sudskih postupaka,

- provesti daljnju analizu nekih aspekata Preporuke koji su od ključne važnosti za sprečavanje zlouporabe i za osiguravanje sigurne uporabe mehanizama kolektivne pravne zaštite, na primjer u pogledu financiranja kolektivnih tužbi, kako bi dobila bolji uvid u oblikovanje i provedbu u praksi,
- provoditi mjere u skladu s ovom ocjenom Preporuke iz 2013. u okviru buduće inicijative o „Novim pogodnostima za potrošače", kako je najavljeno u Programu rada Komisije za 2018.[54], koje su posebno usmjerene na jačanje pravne zaštite i aspekata provedbe iz Direktive o sudskim nalozima u odgovarajućim područjima.

[54] COM(2017) 650 final.