EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.1.2018
COM(2018) 40 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o izvajanju priporočila Komisije z dne 11. junija 2013 o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (2013/396/EU)

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o izvajanju priporočila Komisije z dne 11. junija 2013 o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (2013/396/EU)

1. UVOD

Komisija že skoraj dvajset let obravnava vprašanja v zvezi s kolektivnim pravnim sredstvom. Sprva jih je obravnavala zlasti v okviru politik varstva konkurence in potrošnikov[1]. Komisija je na podlagi širšega horizontalnega pristopa 11. junija 2013 sprejela priporočilo o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (v nadaljnjem besedilu: priporočilo)[2]. V njem so vzpostavljena načela, ki bi se morala uporabljati v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije na vseh področjih politik ter glede opustitvenih in odškodninskih zahtevkov. Iz poročila izhaja, da bi morale imeti vse države članice na nacionalni ravni sisteme kolektivnih pravnih sredstev, ki bi po vsej Uniji uporabljali ista temeljna načela, pri tem pa upoštevali pravne tradicije držav članic in varovali pred morebitnimi zlorabami. Hkrati pa je zaradi tveganj, povezanih s kolektivnimi postopki, cilj načel iz priporočila tudi iskanje ustreznega ravnovesja med ciljem zagotovitve zadostnega dostopa do sodnega varstva in potrebo po preprečevanju zlorab z ustreznimi varovalkami.

Komisija se je zavezala, da bo štiri leta po objavi priporočila izvedla oceno njegovega izvajanja v praksi. To je izvedla s tem poročilom, ki se osredotoča na razvoj zakonodaje v državah članicah po sprejetju priporočila. Poleg tega je v njem temeljito proučeno, ali je ta razvoj spodbudil širšo in skladnejšo uporabo posameznih načel iz priporočila (oddelek 2). Na ta način so v poročilu obravnavane tudi praktične izkušnje s pravili o kolektivnem pravnem sredstvu, ki so na voljo na nacionalni ravni, ali kako učinkovito so obravnavani primeri množičnih oškodovanj, če taka pravila ne obstajajo. V okviru navedenega je v poročilu analizirano, v kolikšni meri je izvajanje priporočila prispevalo k doseganju njegovih glavnih ciljev lajšanja dostopa do sodnega varstva in preprečevanja nepoštenega pravdanja. Nazadnje, poročilo vsebuje sklepne pripombe o tem, ali so na ravni Evropske unije potrebni nadaljnji ukrepi glede kolektivnega pravnega sredstva (oddelek 3). V tem okviru je v poročilu upoštevan glavni zavezujoči instrument Unije, ki se nanaša na kolektivno pravno sredstvo, in sicer direktiva o opustitvenih tožbah[3], ki zahteva, da je postopek v zvezi z opustitvenimi tožbami zaradi varstva kolektivnih interesov potrošnikov na voljo v vseh državah članicah, upoštevano pa je tudi poročilo o preverjanju ustreznosti prava EU

[1] Sprejetje Direktive 98/27/ES o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov; Zelena Knjiga - Odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES (COM(2005) 672); Bela knjiga o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES (COM(2008) 165); Zelena knjiga o kolektivnih odškodninah za potrošnike (COM(2008) 794).

[2] UL L 201, 26.7.2013, str. 60.

[3] Direktiva 2009/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov (UL L 110, 1.5.2009, str. 30), ki kodificira Direktivo 98/27/ES.

na področju trženja in varstva potrošnikov, ki ga je Komisija izvedla leta 2017[4] in na podlagi katerega je bila ocenjena direktiva o opustitvenih tožbah.

Ocena je izvedena ob upoštevanju dejstva, da so se štiri leta po sprejetju priporočila tveganja čezmejnih ali celo vseevropskih kršitev, ki vplivajo na številne državljane ali podjetja, še dodatno povečala, zlasti, vendar ne izključno, zaradi večje uporabe spleta in spletnega nakupovanja. Iz primera avtomobilskih emisij, v katerem so bili številni potrošniki iz vse EU žrtve prodaje avtomobilov z zavajajočimi informacijami o ravneh emisij, so razvidni izzivi pri obravnavi množičnih čezmejnih primerov oškodovanj. Ti izzivi se najbolj kažejo v neenakosti in razlikah v EU, zaradi katerih so v nekaterih redkih državah članicah oškodovane osebe ali subjekti lahko skupaj zahtevali sodno varstvo, v večini držav članic pa so imeli na voljo le nezadostna sredstva ali so celo ostali brez njih.

Nacionalni mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva se v državah članicah, v katerih so na voljo, tudi uporabljajo. V državah članicah, kjer formalno ne obstajajo, pa je videti, da vse več tožnikov poskuša uveljaviti kolektivno pravno sredstvo z uporabo različnih pravnih instrumentov, kot sta združitev zadev ali odstop zahtevkov. To lahko povzroči težave v zvezi z učinkovitim preprečevanjem nepoštenega pravdanja, saj se jamstva zoper zlorabe, ki so običajno del kolektivnih postopkov, na primer glede procesnega upravičenja ali odvetniških nagrad, vezanih na višino odškodnine, pri takih alternativnih načinih morda ne uporabljajo.

To poročilo temelji predvsem na naslednjih virih informacij:

– informacije, ki so jih posredovale države članice na podlagi vprašalnika Komisije,

– študija, ki je podlaga oceni izvajanja priporočila in ki zajema vse države članice[5],

– poziv za predložitev dokazov, na katerega je Komisija prejela 61 odgovorov, ter

– študija, ki je podlaga poročilu o preverjanju ustreznosti zakonodaje EU na področju trženja in varstva potrošnikov[6].

2. IZVAJANJE NAČEL IZ PRIPOROČILA

Priporočilo je le omejeno vplivalo na zakonodajne dejavnosti v državah članicah. Sedem držav članic je po sprejetju priporočila izvedlo reforme svojih zakonov o kolektivnem pravnem sredstvu, vendar, kot je razvidno iz podrobne ocene v tem poročilu, te reforme niso vedno upoštevale načel iz priporočila. BE in LT sta v svoja pravna sistema prvič uvedli kolektivne odškodninske tožbe. FR in UK sta znatno spremenila svoje zakone in tako izboljšala ali nadomestila nekatere mehanizme, ki so bili prej sicer na voljo, vendar niso bili zadosti učinkoviti. Nova zakonodaja se pripravlja na NL in v SI, v DE pa potekajo dejavne razprave o morebitni prihodnji zakonodaji. Opozoriti je treba, da je večina projektov, ki so privedli do nove zakonodaje ali ki so v pripravi, omejenih na potrošniške zadeve. Poleg tega jih več v znatni meri omogoča uporabo načela odpovedi udeležbi[7]. Zaradi tega omejenega izvajanja priporočila devet

[4] Poročilo COM o preverjanju ustreznosti prava EU na področju trženja in varstva potrošnikov, Bruselj, 23.5.2017, SWD(2017) 209 final, na voljo na: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

[5] Študija bo objavljena kmalu na http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm.

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

[7] Glej točko 2.3.1 tega poročila.

držav članic trenutno še vedno nima vzpostavljenih mehanizmov kolektivnih odškodninskih tožb.

2.1. Horizontalna vprašanja

2.1.1 Razpoložljivost kolektivnega pravnega sredstva

V priporočilu je poudarjeno, da bi morale vse države članice na nacionalni ravni vzpostaviti mehanizme kolektivnega pravnega sredstva, in sicer opustitvenih in odškodninskih tožb, ki bi bile na voljo v vseh primerih, ko so kršene ali so bile kršene pravice iz prava Unije v škodo več kot ene osebe[8].

Glede potrošniških zadev, ki spadajo na področje uporabe direktive o opustitvenih tožbah[9], v vseh državah članicah obstaja kolektivno pravno sredstvo v obliki opustitvene tožbe. V nekaterih državah članicah so kolektivne opustitvene tožbe na voljo horizontalno (BG, DK, LT, NL, SE) ali na drugih posameznih področjih, večinoma na področju konkurence (HU, LU, ES), varstva okolja (FR, HU, PT, SI, ES), zaposlovanja (HU, ES) ali prepovedi diskriminacije (HR, FR, ES).

Kolektivna odškodninska tožba je na voljo v 19 državah članicah (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), vendar je v več kot polovici navedenih držav omejena na posamezne sektorje, večinoma na potrošniške zahtevke[10]. Drugi sektorji, v katerih so odškodninske tožbe običajno na voljo, so konkurenca, finančne storitve, delo, varstvo okolja in prepoved diskriminacije. Razlike med področji uporabe v državah članicah, v katerih se uporablja sektorski pristop, so velike: v Belgiji so na primer mogoči le kolektivni potrošniški zahtevki, v Franciji pa kolektivni zahtevki s področja varstva potrošnikov, konkurence, zdravja, prepovedi diskriminacije in varstva okolja. Samo šest držav članic (BG, DK, LT, NL, PT in UK) je v svoji zakonodaji sprejelo horizontalni pristop in postopek kolektivnih odškodninskih tožb omogočilo na vseh področjih[11]. V dveh od navedenih (BG, UK) horizontalni mehanizmi obstajajo vzporedno s sektorskimi postopki, ki se v praksi pogosteje uporabljajo. V eni državi članici (AT) se kolektivne tožbe kljub neobstoju zakonodaje o kolektivnih odškodninskih tožbah izvajajo na podlagi odstopa zahtevkov ali združitve zadev. Ti pravni instrumenti so na voljo tudi v drugih državah članicah, vendar je iz javnega posvetovanja razvidno, da se v praksi uporabljajo za kolektivne tožbe le v DE in na NL. Po sprejetju priporočila je bila v štirih državah članicah sprejeta nova zakonodaja o kolektivnih odškodninskih tožbah: v dveh državah članicah (BE, LT) je bila sprejeta prvič, v dveh (FR, UK) pa so sprejeli pomembne zakonodajne spremembe. V SI in na NL so bili predlagani novi zakoni, vendar še niso bili sprejeti. Te pobude imajo široko

[8] Točka 2 priporočila Komisije z dne 11. junija 2013 o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (2013/396/EU) (UL L 201, 26.7.2013, str. 60).

[9] Področje uporabe direktive o opustitvenih tožbah zajema kršitve zakonodaje EU o varstvu potrošnikov, kakor je našteta v Prilogi I navedene direktive.

[10] Z izjemo DE, kjer se edini posebni mehanizem kolektivnih odškodninskih tožb ne uporablja za potrošnike, ampak le za zahtevke vlagateljev.

[11] Vendar se na NL v primeru kolektivnih odškodninskih tožb trenutno lahko izdajo le ugotovitvene sodbe, na voljo pa so tudi posebni pravni instrumenti, ki so bili vzpostavljeni za zbiranje zahtevkov.

področje uporabe, razen v BE, kjer se zakonodaja nanaša le na pravice potrošnikov. Iz vseh teh ugotovitev je razvidno, da več držav članic v svojih nacionalnih sistemih kljub priporočilu ni uvedlo mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva. Zato med državami članicami ostajajo velike razlike glede razpoložljivosti in narave mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva.

Iz odgovorov na poziv za predložitev dokazov je razvidno, da se kolektivno pravno sredstvo, kjer je na voljo, uporablja večinoma na področju varstva potrošnikov in s tem povezanih področjih, kot so pravice potnikov ali finančne storitve. Več primerov je bilo sporočenih tudi na področju konkurenčnega prava, zlasti v primerih, ko domnevne žrtve kartelnega dogovarjanja zahtevajo odškodnino po tistem, ko organ, pristojen za konkurenco, izda odločbo o kršitvi (nadaljnje tožbe). Razlog za to, da je kolektivno pravno sredstvo na drugih področjih relativno nedostopno, ni samo v dejstvu, da so kolektivne odškodninske tožbe in predvsem kolektivne opustitvene tožbe v mnogih državah članicah na voljo le potrošnikom ali na področju konkurenčnega prava, ampak je videti, da je to povezano tudi z drugimi dejavniki, kot so kompleksnost in trajanje postopka ali omejujoča pravila glede dopustnosti, ki so pogosto povezana s procesnim upravičenjem. Hkrati pa so iz AT, CZ, DE, LU in IE poročali o številnih primerih, predvsem v potrošniških zadevah, v katerih tožba ni bila vložena, ker v nacionalnem pravu niso obstajali sistemi kolektivnih odškodninskih tožb.

2.1.2 Procesno upravičenje v zastopniških tožbah

Države članice so v priporočilu pozvane, naj imenujejo subjekte, ki imajo procesno upravičenje za vložitev zastopniške tožbe, kadar stranke, ki jih kršitev neposredno zadeva, zastopa organizacija, ki ima edina status tožnika v postopku. V priporočilu so opredeljena posebna minimalna merila za tako imenovanje: nepridobitna narava subjekta, neposredna povezava med njegovimi cilji in kršenimi pravicami ter zadostna zmogljivost za zastopanje več tožnikov v njihovo največjo korist. V priporočilu je predvidena možnost splošnega imenovanja, na podlagi katerega subjekt pridobi splošno pravico ukrepanja, ali namenske potrditve le za posamezni primer, ob tem pa je navedena tudi možnost pooblastitve javnih organov, ki je lahko dodatna ali alternativna možnost[12].

Pravila o procesnem upravičenju za vložitev zastopniške tožbe so procesna jamstva, ki so v korist tožnikom in tožencem v kolektivnih tožbah. Standardi, ki zagotavljajo strokovno znanje zastopniških subjektov in njihovo sposobnost obravnavanja kompleksnih zadev, tožnikom zagotavljajo visokokakovostne storitve, tožence pa ščitijo pred neresnimi tožbami.

Kolektivno pravno sredstvo v obliki zastopniške tožbe obstaja v skoraj vseh državah članicah in prevladuje na področju okoljskih in potrošniških opustitvenih tožb; na slednjem področju se njegova razpoložljivost zahteva na podlagi direktive o opustitvenih tožbah[13]. Zastopniške

[12] Točke 4 do 7 priporočila Komisije.

[13] Direktiva 2014/54/EU o ukrepih za lažje uresničevanje pravic, podeljenih delavcem v okviru prostega gibanja delavcev (UL L 128, 30.4.2014, str. 8) v členu 3(2) določa, da morajo države članice zagotoviti, da združenja, organizacije (vključno s socialnimi partnerji) ali drugi subjekti lahko zastopajo delavce Unije v sodnih in/ali upravnih postopkih, da se zagotovi izvrševanje pravic.

kolektivne tožbe, katerih cilj je pridobitev odškodnine, so na voljo v BE, BG, DK, EL, FI, FR, LT IT, HU, PL, RO, ES in SE. V dveh državah članicah (FI in PL) so za vložitev zastopniških tožb pristojni le javni organi, v nekaterih drugih državah (HU in DK) pa imajo to pristojnost poleg javnih organov tudi nevladni subjekti[14].

Vse države članice določajo nekatere pogoje glede procesnega upravičenja v zvezi z nastopanjem kot zastopniški subjekt v kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožbah. Direktiva o opustitvenih tožbah glede potrošniških opustitvenih tožb določa, da lahko postopek začnejo „kvalificirani subjekti“, ki so ustanovljeni v skladu z nacionalnim pravom in ki si prizadevajo za zaščito kolektivnih interesov potrošnikov. Direktiva državam članicam prepušča opredelitev morebitnih drugih posebnih meril, ki bi jih morali izpolnjevati kvalificirani subjekti. Države članice glede odškodninskih in opustitvenih tožb najpogosteje zahtevajo, da so subjekti neprofitne narave in da je zadeva vsebinsko relevantna glede na cilje organizacije. Glede na to, da so merila iz priporočila najnižja raven, ki jo je treba upoštevati, so nekatere države članice določile dodatne posebne pogoje glede strokovnega znanja, izkušenj in zastopniške narave imenovanih subjektov. V IT morajo potrošniška združenja na primer dokazati, da neprekinjeno delujejo tri leta, izpolniti morajo pogoj najmanjšega števila članov, ki plačujejo članarino, in biti prisotna v petih različnih regijah. Podobni pogoji veljajo v FR, kjer se zahteva reprezentativnost na nacionalni ravni, leto dni obstoja, dokazana dejavnost na področju varstva potrošnikov ter določeno število posameznih članov[15]. V nekaterih odgovorih na poziv za predložitev dokazov, zlasti iz FR in IT, delno pa tudi iz DK in RO, je navedeno, da nacionalna pravila o procesnem upravičenju otežujejo dostop do sodnega varstva. V UK zastopniške odškodninske tožbe v potrošniških zadevah večinoma vlagajo javni organi, kot zastopnike razreda pa je mogoče imenovati tudi druge subjekte, za katere je taka vloga „upravičena in razumna“; trenutno lahko v potrošniških zadevah ukrepa en imenovani nejavni organ[16]. Na DK je lahko zastopnik združenje, zasebna ustanova ali druga organizacija, če tožba spada v okvir njenih ciljev.

Na splošno je mogoče zaključiti, da je načelo na splošno upoštevano, vendar med državami članicami obstajajo nekatere razlike. Te razlike so pomembne, saj bi lahko strožja pravila glede zastopniških subjektov omejila pravico do kolektivnega pravnega sredstva in s tem dostopa do sodnega varstva.

2.1.3 Dopustnost

Države članice so v priporočilu pozvane, naj zagotovijo preverjanje dopustnosti zahtevkov v čim zgodnejši fazi postopka ter poskrbijo, da se postopek v primeru zadev, ki ne izpolnjujejo pogojev za kolektivno tožbo, in očitno neutemeljenih zadev ne more nadaljevati[17].

[14] Poleg tega je na DK v skupnih zasebnih tožbah zastopnik lahko imenovan izmed članov razreda.

[15] Zanimivo je, da je kljub navedenim zahtevnim pogojem v Italiji trenutno registriranih 18 organizacij, v Franciji pa 15. Vendar pa je le omejeno število navedenih subjektov dejansko vložilo zastopniške tožbe (v zadnjih štirih letih je bilo takih 6 v FR in 3 v IT).

[16] Poleg tega lahko v zadevah s področja konkurence v UK tudi član razreda zastopa razred, kar pomeni, da je ta postopek v smislu priporočila skupinska tožba in ne zastopniška tožba.

[17] Točki 8 in 9 priporočila Komisije.

Načelo zgodnjega zavrženja ali zavrnitve zahtevkov, ki so očitno neutemeljeni ali ne izpolnjujejo meril dopustnosti za kolektivno tožbo, pripomore k učinkovitosti sodnega varstva in ščiti pred neresnim pravdanjem. V priporočilu niso navedena posebna merila dopustnosti in tudi pomen izraza „očitno neutemeljen zahtevek“ ni opredeljen. Vendar se v nekaterih državah članicah splošna pravila civilnega postopka, ki omogočajo zgodnjo zavrnitev očitno neutemeljenih zahtevkov, uporabljajo tudi v kolektivnih tožbah. Nekatera merila dopustnosti je mogoče razbrati tudi iz drugih načel priporočila, na primer glede procesnega upravičenja v zastopniških tožbah. Videti je, da je pri opustitvenih tožbah glavno merilo dopustnosti procesno upravičenje subjekta. Direktiva o opustitvenih tožbah v potrošniških zadevah ne zahteva posebnega preverjanja dopustnosti ali izpolnjevanja posebnih meril, razen glede procesnega upravičenja.

Glede kolektivnih odškodninskih tožb pa so v večini držav članic določena podrobnejša merila, ki morajo biti izpolnjena in ki jih sodišča običajno preverjajo v zgodnji fazi postopka. Samo ES in SE nimata posebnih pravil o dopustnosti kolektivnega pravnega sredstva, zato se tam uporabljajo pravila splošnega civilnega postopka. V nekaterih državah članicah (BE, FR, PL in UK) se glede preverjanja dopustnosti kolektivnih tožb izda poseben sklep, v drugih pa se postopkovni sklepi izdajo samo, če se tožba zavrže kot nedopustna. V nekaterih državah članicah (BE, DK, FI, IT, LT)[18] se zahteva utemeljitev, da je kolektivna tožba učinkovitejša od posameznih postopkov, v drugih pa se preverja, ali zmore zastopniški subjekt zaščititi interese prizadetih oseb (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. Homogena narava (skupne značilnosti) združenih posameznih zahtevkov je pogoj, ki se uporablja v vseh državah članicah.

Iz odgovorov na poziv za predložitev dokazov je razvidna tudi druga stran zahteve glede dopustnosti. Čeprav noben respondent ni kritiziral uvedbe te zahteve same po sebi, pa več odgovorov opozarja pred uporabo tega načela, saj bi lahko povzročilo podaljšanje in večjo okornost celotnega postopka, s čimer bi se omejil dostop do tega postopka kot celote. To je bilo poudarjeno v odgovorih iz BE, NL, PL in UK[20].

Države članice na splošno preverjajo dopustnost zahtevkov. V ta namen imajo vzpostavljene procesne mehanizme na podlagi splošnih in posebnih pravil, na podlagi katerih se zavrnejo očitno neutemeljeni kolektivni odškodninski zahtevki. Navesti je treba, da je v zakonodaji o kolektivnih tožbah, ki je bila na podlagi priporočila nedavno sprejeta v nekaterih državah članicah, dopustnost urejena v skladu s priporočilom (BE, LT, SI). Hkrati pa obstoječe razlike v pogojih dopustnosti še vedno lahko povzročijo neenak dostop do sodnega varstva v kolektivnih

[18] V Belgiji, na primer, mora sodišče med drugim upoštevati potencialno velikost skupine oškodovanih potrošnikov, stopnjo kompleksnosti postopka s kolektivnim pravnim sredstvom, vpliv na učinkovitost varstva potrošnikov in nemoten potek sodnih postopkov.

[19] V Italiji mora sodišče na primer poleg vprašanja procesne upravičenosti subjekta preveriti tudi, ali obstaja navzkrižje interesov.

[20] V BE in NL so pravila o dopustnosti označili kot težavo, trajanje navedenega postopka pa je bilo izrecno navedeno glede BE in PL. Na Danskem so pravila o dopustnosti označili kot težavo v smislu omejujočih pravil glede procesnega upravičenja. Na PL bi lahko zahteva, da so zahtevani zneski identični vsaj v več podskupinah, morebitne člane skupine odvrnila od sodelovanja v tožbi ali povzročila, da bi ti zmanjšali svoje zahtevke, da bi bili upravičeni. Podobno je v UK en respondent menil, da ozka interpretacija zahteve, da bi se morali zahtevki v zadevah s področja konkurenčnega prava nanašati na enaka, podobna ali sorodna dejanska ali pravna vprašanja, glede dopustnosti pomeni težavo v smislu dostopa do sodnega varstva.

odškodninskih tožbah, saj bi lahko pretirano restriktivna pravila o dopustnosti omejila dostop do tega postopka. Poleg tega je treba poudariti, da je hitro odločanje o dopustnosti pomembno za pravno varnost vseh vključenih strank, saj gre za predhodno fazo postopka.

2.1.4 Obveščanje o kolektivnem pravnem sredstvu

Države članice so v priporočilu pozvane, naj tožniku omogočijo obveščanje o načrtovanih in tekočih kolektivnih tožbah. Ob upoštevanju, da ima lahko obveščanje o kolektivnih tožbah zlasti za toženca stranske učinke še preden je tožba vložena, je v priporočilu poudarjeno, da bi morala ureditev zagotavljanja informacij ustrezati okoliščinam primera, pri čemer bi bilo treba upoštevati pravice strank, vključno s svobodo izražanja, pravico do obveščenosti in pravico do zaščite ugleda družbe[21].

Osebe, ki imajo zahtevke, ki bi jih bilo mogoče vložiti v kolektivni tožbi, bi morale imeti možnost prejeti informacije, ki jim omogočajo sprejetje odločitve o sodelovanju na podlagi prejetih informacij. Kot je navedeno v priporočilu, je to še posebno pomembno v vrsti mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva, ki temeljijo na načelu privolitve, da se zagotovi, da tisti, ki bi jih zanimalo sodelovanje, ne zamudijo priložnosti zaradi pomanjkanja informacij. V primeru zastopniške tožbe bi moralo biti zagotavljanje informacij dolžnost zastopniškega subjekta in ne samo njegova pravica[22]. Hkrati pa bi lahko imelo razširjanje informacij o (nameravani) kolektivni tožbi škodljiv učinek na gospodarski položaj toženca, katerega odgovornost še ni bila ugotovljena. Ta dva interesa je treba ustrezno uravnovesiti. Čeprav je v priporočilu izrecno obravnavano vprašanje obveščanja o nameri vložitve kolektivne tožbe, nobena od držav članic tega ne ureja v pripravljalni fazi pred vložitvijo tožbe na sodišče. V številnih državah članicah (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL SE) velja, da morajo sodišča po odločitvi, da je zadeva dopustna, zlasti v primerih, ko se zahteva odškodnina, določiti način obveščanja, vključno z načinom objave in obdobjem, v katerem bi morale biti informacije na voljo. Države članice pri tem običajno sodiščem prepuščajo široko polje proste presoje in se v zakonih sklicujejo na okoliščine primera, ki jih je treba upoštevati, vendar ne navajajo posebnih dejavnikov iz priporočila. Pet držav članic (BG, IT MT, PT, UK) pa sploh ne ureja vprašanja zagotavljanja informacij v kolektivnih odškodninskih tožbah. V primeru opustitvenih tožb je v primerjavi z odškodninskimi vprašanje zagotavljanja informacij še manj urejeno.

Iz poziva za predložitev dokazov niso razvidne večje težave z zagotavljanjem informacij. Sporočen je bil le en primer iz IT, v katerem je bilo navedeno, da zahteva po obveščanju o zadevi v tiskanih medijih pomeni znatno finančno breme za tožnika. Poleg tega je bilo v enem odgovoru kot težava navedeno, da na PL ne obstaja možnost oglaševanja postopka s kolektivnim pravnim sredstvom na spletu.

[21] Točke 10 do 12 priporočila Komisije.

[22] Kot je bilo pojasnjeno v točki 3.5 Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Evropskemu horizontalnemu okviru za kolektivna pravna sredstva naproti“ (COM(2013) 401 final).

.

Na splošno se ugotavlja, da načelo glede zagotavljanja informacij o kolektivnih tožbah ni ustrezno obravnavano v zakonodaji držav članic, zlasti v predhodni fazi postopka in glede opustitvenih tožb.

2.1.5 Kdor izgubi, plača

Stranka, ki je v postopku s kolektivnim pravnim sredstvom neuspešna, bi morala uspešni stranki povrniti potrebne pravne stroške, v skladu s pogoji iz nacionalnega prava, ki se uporablja[23].

Načelo „kdor izgubi, plača“, je eno od temeljnih procesnih jamstev za obe stranki v postopku kolektivne tožbe. Na eni strani tveganje povrnitve stroškov toženca v primeru zavrnitve zahtevka morebitne tožnike odvrača od vlaganja neresnih tožb. Na drugi strani pa dejstvo, da bo moral neuspešen toženec kriti potrebne stroške, spodbuja vlaganje upravičenih kolektivnih zahtevkov. Priporočilo državam članicam omogoča, da uporabijo nacionalna pravila o povrnitvi stroškov.
Vse države članice, ki imajo vzpostavljene mehanizme kolektivnega pravnega sredstva (razen LU[24]), v zakonih o civilnem postopku upoštevajo načelo „kdor izgubi, plača“. Velika večina držav članic pri kolektivnih tožbah uporablja povsem enaka pravila kot pri posameznih civilnih postopkih; kadar glede kolektivnega pravnega sredstva obstajajo razlike, se te nanašajo predvsem na izvzetje zastopniškega subjekta in javnih organov iz obveznosti plačila sodne takse v potrošniških zadevah (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Ena država članica (PT) v primeru skupinskih tožb in zastopniških tožb omogoča samo povračilo 50 % stroškov toženca, če je zahtevek zavrnjen, s čimer omejuje tveganje tistih, ki vlagajo kolektivne tožbe.

Ugotoviti je mogoče, da države članice v veliki meri upoštevajo načelo iz priporočila[26]. Vendar je treba opozoriti, da se pravila o stroških civilnih postopkov in način, kako se povrnejo (ter višine teh stroškov), med državami članicami močno razlikujejo. Njihova uporaba lahko privede do bistvenih razlik pri dejanskem povračilu stroškov uspešni stranki v zelo podobnih postopkih, odvisno od sodišča, na primer kot posledica opredelitve stroškov, upravičenih do povračila[27].

[23] Točka 13 priporočila Komisije.

[24] V LU se uspešni stranki lahko dodeli postopkovna odškodnina, katere znesek določi sodnik, vendar to zahteva vložitev naknadne vloge na sodišče, kar zahteva dodaten napor.

[25] Ali pa neobstoj taks v opustitvenih potrošniških postopkih pred upravnimi organi (FI, LV). Direktiva o opustitvenih tožbah ne ureja vprašanja stroškov, povezanih s postopkom opustitvene tožbe. Kljub temu pa je bilo finančno tveganje, povezano z opustitvenimi tožbami, opredeljeno kot največja ovira kvalificiranih subjektov za učinkovito uporabo opustitvenih tožb. V skladu s študijo, ki je bila podlaga za poročilo o preverjanju ustreznosti, bi bil najučinkovitejši ukrep vključitev pravila v direktivo o opustitvenih tožbah, v skladu s katerim kvalificiranim subjektom v objektivno upravičenih primerih ne bi bilo treba plačati sodne ali upravne takse.

[26] Več respondentov na poziv za predložitev dokazov iz BE, NL, RO in FI je to načelo navedlo kot morebitno težavo, saj je morebitna povrnitev stroškov pomemben dejavnik tveganja, ki ga je treba upoštevati ob vložitvi zahtevka. To še zlasti velja na primer na CZ, kjer kolektivno odškodninsko pravno sredstvo ni na voljo in je mogoče take zahtevke vložiti le v posameznih zadevah.

[27] Na primer, če se odvetniške nagrade povrnejo v višini zakonsko določenih postavk, ki so v praksi lahko presežene.

Zato cilj preprečevanja nepoštenega pravdanja na podlagi načela „kdor izgubi, plača“, dejansko ni dosežen enako v vseh državah članicah.

2.1.6 Financiranje kolektivnih tožb

V priporočilu je predlagano splošno pravilo glede razkritja, v skladu s katerim mora tožnik prijaviti izvor sredstev za financiranje pravnega postopka. Poleg tega bi moralo sodišče imeti možnost ustaviti postopek v primeru navzkrižja interesov med tretjo osebo, ki zagotavlja finančna sredstva, in tožnikom ali kadar tretja oseba nima dovolj sredstev za izpolnitev svojih finančnih zavez ali kadar tožnik nima dovolj sredstev za poplačilo stroškov nasprotne stranke v primeru neuspeha v postopku. Čeprav se v priporočilu prepoved financiranja s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, sama po sebi ne zahteva, pa bi morali biti taki osebi prepovedani vplivanje na procesne odločitve, financiranje tožb zoper konkurente ali povezane družbe ter zaračunavanje previsokih obresti. Nazadnje bi moralo biti zlasti v primerih kolektivnih odškodninskih tožb prepovedano, da bi bili plačilo financerju ali obresti, ki jih ta zaračuna, odvisni od zneska povračila, razen če tako ureditev financiranja nadzoruje javni organ[28].

Cilj pravil v priporočilu glede financiranja s strani tretjih oseb je zagotoviti, da pogoji financiranja ne spodbujajo nepoštenega pravdanja ali navzkrižja interesov.
V zvezi s tem se priporočilo ne izvaja v nobeni državi članici. Nobena od njih ni niti uredila financiranja s strani tretjih oseb, kaj šele, da bi ga uredila v skladu s priporočilom. EL in IE na splošno prepovedujeta financiranje s strani tretjih oseb. Izjema od teh splošnih razmer pa je nova zakonodaja, ki je v postopku sprejemanja v SI, saj je v skladu z njo financiranje s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, urejeno v skladu z načeli iz priporočila.

To splošno neizvajanje pomeni, da se lahko neurejeno in nenadzorovano financiranje s strani tretjih oseb razmahne brez pravnih omejitev, kar bi lahko spodbudilo pravdanje v nekaterih državah članicah. Obstajajo dokazi, da je financiranje s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, na voljo v vsaj treh državah članicah (AT, NL in UK), v dveh (AT in NL) pa se v praksi uporablja povsem neurejeno (v UK se uporabljajo splošne omejitve na podlagi občega prava[2429], industrija pa je uvedla tudi nekatere oblike samoregulacije).
Dokazi, zbrani v okviru javnega posvetovanja, potrjujejo obstoj financiranja s strani tretjih oseb: v UK so poročali o dveh primerih, v katerih so postopek začele domnevne žrtve kartelnega dogovarjanja in pri katerih je bilo uporabljeno financiranje s strani tretjih oseb, o enem takem primeru so poročali na NL in o enem v DE. Vendar je bilo financiranje s strani tretjih oseb v slednjih primerih povezano s presežnimi stroški postopka s kolektivnim pravnim sredstvom (v obeh primerih so bili zahtevki dodeljeni posebnemu instrumentu). Poleg tega so v DE poročali o enem domnevnem primeru množičnega oškodovanja, v katerem je bilo v odprtih postopkih med potrošniki in delničarji na eni strani in večjo avtomobilsko družbo na drugi strani v precejšnji meri zagotovljeno financiranje s strani tretje osebe.

[28] Točke 14 do 16 in točka 32 priporočila Komisije.
[29] V občem pravu velja, da je lahko vsakdo, ki neustrezno financira postopek drugega, odgovoren za vse stroške (nasprotne stranke) v navedenem postopku, če njegova stran ni uspešna.

Iz razgovorov s tistimi, ki se s kolektivnimi tožbami ukvarjajo v praksi, je razvidnih nekaj primerov, pri katerih je obstajalo (vsaj) potencialno navzkrižje interesov: na primer uporaba nerazdeljene odškodnine za poplačilo financerja, organizacija celotne tožbe s strani financerja ter institucionalni odnosi med odvetniško pisarno, ki je zastopala tožnike, in financerjem.

Iz teh primerov izhaja, da se financiranje s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, v več državah članicah vse bolj uporablja. Poleg tega je jasno, da ima ta ključni vidik kolektivnega pravnega sredstva pomembno čezmejno razsežnost, saj je mogoče sredstva za začetek postopka zlahka zagotoviti čez mejo. To pomeni, da čeprav bi bila ureditev financiranja s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, v več državah članicah zagotovo korak v pravo smer v skladu s priporočilom, pa bo vedno obstajala možnost, da se financerji iz ene države članice izognejo strogim nacionalnim pravilom tako, da poskušajo financirati kolektivne tožbe v drugi državi članici EU, v kateri so na voljo mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva in v kateri financiranje s strani tretjih oseb, ki so osebe zasebnega prava, še ni urejeno.
Ugotoviti je mogoče, da je to eno od področij, na katerih priporočilo ni imelo skoraj nobenega vpliva na zakonodajo držav članic in v zvezi s katerim bi bilo pomembno analizirati, kako bi bilo cilje tega načela najbolje doseči v praksi.

2.1.7 Čezmejni primeri

Priporočilo zahteva, da države članice z nacionalnimi pravili o dopustnosti ali procesnem upravičenju ne preprečijo sodelovanja tujih skupin tožnikov ali tujih zastopniških subjektov v kolektivni tožbi pred svojimi sodišči. Imenovani zastopniški subjekti bi morali imeti možnost, da se obrnejo na sodišče, ki je pristojno za obravnavo njihovih zahtevkov, tudi v drugih državah članicah[30].

Gospodarske dejavnosti se pogosto razširijo prek meja in lahko povzročijo škodo osebam iz več držav članic na podlagi iste ali podobnih dejavnosti. Take osebe ne bi smele biti prikrajšane za možnost združiti moči pri uveljavljanju svojih pravic. Subjekt, ki je imenovan v eni državi članici, bi moral imeti možnost vložiti tožbo v kateri koli drugi državi članici, ki ima pristojnost za odločanje o zahtevku. V priporočilu je torej ponovno potrjeno načelo nediskriminacije v okviru civilnih postopkov, zagovarja pa se tudi vzajemno priznavanje statusa imenovanih subjektov.

V nobeni državi članici ni splošnih ovir za sodelovanje katere koli fizične ali pravne osebe iz drugih držav članic v skupinskih tožbah pred sodišči take države članice. Sodelovanje v skupini tožnikov ni omejeno na tiste, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v državi članici, v kateri je vložena kolektivna tožba.

Iz poziva za predložitev dokazov je razvidno, da so bili na podlagi primera avtomobilskih emisij, v katerem so bili številni potrošniki iz vse EU žrtve prodaje avtomobilov z zavajajočimi informacijami o ravneh emisij, v štirih državah članicah začeti postopki s kolektivnim pravnim

[30] Točki 17 in 18 priporočila Komisije.

sredstvom. Rezultati teh odprtih zadev bodo lahko različni, odvisno od države članice, v kateri bo sodba izdana. Ta položaj bi lahko spodbudil izbiranje najugodnejšega sodišča, saj bodo v primeru jasne čezmejne narave zadeve morebitni tožniki svoje zahtevke vložili tam, kjer bo uspeh najverjetnejši. Poleg tega so bila opredeljena tudi druga tveganja, na primer tveganje dvojnega nadomestila ali celo nasprotujočih si odločb[31].

Glede priznavanja zastopniških subjektov, imenovanih v drugih državah članicah, se razmere bolj razlikujejo. Nobena država članica izrecno ne določa splošnega priznanja zastopniških subjektov, imenovanih v drugih državah članicah. Edina izjema se nanaša na direktivo o opustitvenih tožbah, ki določa, da morajo države članice zagotoviti, da kvalificirani subjekti lahko vlagajo opustitvena pravna sredstva pred sodišči ali upravnimi organi v drugih državah članicah, v katerih so prizadeti interesi, ki jih ščiti navedeni kvalificirani subjekt, zaradi kršitve, ki izhaja iz navedene države članice[32]. V vseh drugih primerih morajo zastopniški subjekti izpolnjevati nacionalne pogoje glede procesnega upravičenja, česar tuji imenovani subjekti morda ne morejo, na primer priznanje posebnega nacionalnega javnega organa (na primer v BE) ali prisotnost in opravljanje dejavnosti na ozemlju zadevne države članice (na primer FR in BG). Države članice priporočila glede priznanja torej niso upoštevale v zvezi s kolektivnimi odškodninskimi in opustitvenimi tožbami zunaj področja uporabe direktive o opustitvenih tožbah.

2.2 Opustitvene tožbe

2.2.1 Hitrost opustitvenih postopkov

V priporočilu je navedeno, da bi se morali zahtevki za opustitvene odločbe obravnavati hitro, če je mogoče v skrajšanih postopkih, da se prepreči kakršna koli nadaljnja škoda[33].

Vse države članice v svojih zakonih o civilnem postopku omogočajo zahtevek za izdajo odredbe, ki od toženca zahteva prenehanje izvajanja nezakonitih praks. V vseh državah članicah obstaja možnost zahtevati opustitev s kolektivno tožbo v okviru direktive o opustitvenih tožbah, tj. glede kršitev prava potrošnikov EU, ki škodijo kolektivnim interesom potrošnikov, kot je navedeno v Prilogi I k direktivi in preneseno v nacionalne pravne rede. Nekatere države članice kolektivne opustitvene tožbe omogočajo na drugih posebnih področjih[34].

[31] Nazadnje, dva respondenta iz AT sta izrazila zaskrbljenost, ker se zaščitno pravilo o pristojnosti glede potrošnikov iz Uredbe Bruselj I (Uredba (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 351, 20.12.2012, str. 1) ne uporablja za zastopniške subjekte.

[32] Glej člen 4 direktive o opustitvenih tožbah, v katerem je vzpostavljen sistem obveščanja o kvalificiranih subjektih, ki se uvrstijo na seznam, ki ga objavi Evropska komisija v Uradnem listu Evropske unije. Vendar je iz poročila o preverjanju ustreznosti razvidno, da kvalificirani subjekti skoraj nikoli ne vlagajo opustitvenih pravnih sredstev v drugih državah članicah, zlasti zaradi s tem povezanih stroškov in ker lahko v večini primerov taka pravna sredstva vložijo v domači jurisdikciji tudi za kršitve s čezmejnim vplivom.

[33] Točka 19 priporočila Komisije.

[34] Glej točko 2.1.1 tega poročila.

Glede trajanja opustitvenih postopkov direktiva o opustitvenih tožbah določa, da je treba kolektivne opustitvene tožbe na področju varstva potrošnikov obravnavati „z zahtevano nujnostjo in po potrebi v okviru skrajšanega postopka“[35]. Ne glede na zadevno področje prava vse države članice zagotavljajo možnost zahtevati začasne ukrepe na podlagi splošnih pravil civilnega postopka države članice. Takšni zahtevki se običajno obravnavajo precej hitro, saj je njihov namen preprečiti nastanek nadaljnje morebitne nepopravljive škode, dokler ni izdana vsebinska odločba. V potrošniških zadevah je iz poročila o preverjanju ustreznosti razvidno, da obstaja jasna potreba po učinkovitejših opustitvenih tožbah in da je trajanje postopka težava. Učinkovitost tega orodja v praksi pa je lahko ogrožena, kadar kolektivni opustitveni postopki niso na voljo.

2.2.2 Učinkovito izvrševanje opustitvenih odločb

Države članice so v priporočilu pozvane, naj zagotovijo učinkovito izvrševanje opustitvenih odločb z ustreznimi sankcijami, vključno z globo za vsak dan, ko se odločba ne upošteva[36].

Opustitvene odločbe, izdane v posameznem ali kolektivnem postopku, se na splošno izvršujejo z istimi ukrepi.

Direktiva o opustitvenih tožbah v potrošniških zadevah zahteva posebne izvršilne ukrepe v obliki plačila fiksnega zneska za vsak dan, ko se opustitvena odločba ne upošteva, ali katerega koli drugega zneska v javno blagajno ali drugim upravičencem, vendar le „v kolikor to dopušča pravni sistem zadevne države članice“[37]. Vse države članice imajo predvidene take kazni za neupoštevanje, tudi tiste, v katerih so za opustitvena pravna sredstva pristojni nesodni organi. Glede na študijo, ki je podlaga za poročilo o preverjanju ustreznosti, pa se v nekaterih primerih zdi, da kazni niso dovolj odvračilne, da bi preprečile nadaljnje kršitve[38].

Direktiva o opustitvenih tožbah kot dodaten način izvrševanja omogoča odredbo objave opustitvene odločbe in popravkov, čeprav le „po potrebi“. Ti ukrepi so lahko zelo učinkoviti glede obveščanja potrošnikov o kršitvi in lahko delujejo odvračilno na trgovce, ki ne želijo škodovati svojemu ugledu. Nekatere države članice so obveščanje splošne javnosti nadomestile z bolj ciljnim obveščanjem prizadetih potrošnikov, ki se lahko na podlagi tega odločijo o tožbi za odškodnino.
Zunaj področja uporabe direktive o opustitvenih tožbah so globe na voljo v vseh državah članicah, da se toženca, ki v postopku ni bil uspešen, spodbudi k hitri izvršitvi opustitvene

[35] Člen 2(1)(a).
[36] Točka 20 priporočila Komisije.
[37] Člen 2(1)(c).
[38] Poleg tega v nekaterih državah članicah te sankcije niso opredeljene v opustitveni odločbi, ampak zahtevajo dodaten pravni postopek. Na podlagi tega so bila v študiji o preverjanju ustreznosti priporočena jasna pravna pravila na ravni EU glede sankcij za neupoštevanje opustitvene odločbe.

odločbe[39]. Poleg tega je v nekaterih državah članicah (CY, IE, LT, MT, UK) neupoštevanje sodne odločbe kaznivo dejanje.

2.3 Odškodninske tožbe

2.3.1 Privolitev

Države članice so v priporočilu pozvane, naj v svoje nacionalne sisteme kolektivnega pravnega sredstva uvedejo načelo privolitve, na podlagi katerega lahko fizične ali pravne osebe, ki se želijo pridružiti tožbi, to storijo le na podlagi izrecnega soglasja. Tem osebam bi bilo treba omogočiti, da se pridružijo tožbi ali odstopijo od nje vse dokler sodba ni izrečena ali dokler o zadevi ni sklenjena poravnava. Izjeme od tega načela so sprejemljive, vendar jih morajo upravičevati razlogi ustreznosti sodnega varstva[40].

Ozadje sprejetja tega načela je potreba po izogibanju nepoštenemu pravdanju, pri katerem so stranke vključene v postopek brez svojega izrecnega soglasja. Uporaba nasprotnega načela, tako imenovanega načela odpovedi udeležbi, pri katerem stranke, ki pripadajo določenemu razredu/skupini samodejno sodelujejo v postopku/izvensodni poravnavi, razen če se udeležbi izrecno ne odpovedo, lahko v nekaterih okoliščinah povzroči težave, zlasti v čezmejnih primerih. To je povezano z dejstvom, da stranke, ki imajo stalno prebivališče v drugih državah, morda ne bodo vedele, da postopek poteka, in se bodo morda znašle v položaju, v katerem bodo brez vednosti sodelovale v postopku. Po drugi strani pa bi lahko bilo načelo odpovedi udeležbi učinkovitejši pristop in bi ga bilo mogoče utemeljiti, kadar se zdi, da je zaščita kolektivnih interesov potrebna, vendar je težko zagotoviti izrecno soglasje prizadetih oseb, na primer v nacionalnih potrošniških zadevah z nizko posamezno škodo, ki ne spodbuja privolitve, vendar z visoko skupno škodo[41].

V državah članicah, kjer so na voljo mehanizmi kolektivne odškodninske tožbe, se to načelo uporablja različno. Trinajst držav članic (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) v svojih nacionalnih sistemih kolektivnega pravnega sredstva uporablja izključno načelo privolitve. Štiri države članice (BE, BG, DK, UK) uporabljajo načelo privolitve in načelo odpovedi udeležbi, odvisno od vrste tožbe ali posebnosti zadeve, dve državi članici (NL in PT) pa uporabljata le načelo odpovedi udeležbi.

[39] V pozivu za predložitev dokazov v zvezi s tem načelom ni bilo navedenih nobenih težav, samo en respondent iz RO je poudaril, da je globa, ki jo nacionalni organ za varstvo potrošnikov izreče zaradi neupoštevanja sodbe, izredno nizka in nima nobenega odvračilnega učinka.

[40] Točke 21 do 24 priporočila Komisije.

[41] V treh odgovorih na poziv za predložitev dokazov je bila izražena podpora sistemu odpovedi udeležbi, na primer v posebnih primerih, **ko je težko opredeliti prizadete osebe, kot je v primeru domnevne kršitve človekovih pravic v tretjih državah**, zlasti v zvezi z delovnimi razmerami, tožbo pa je mogoče vložiti zoper toženca s sedežem v državi članici. En respondent iz UK pa je podvomil o učinkovitosti sistema odpovedi udeležbi, saj je iz izkušenj razvidno, da opredelitev posameznikov, ki spadajo v določen razred, povzroča visoke stroške in pomeni veliko upravno breme. Nazadnje, respondent iz NL je izrazil podporo sistemu, ki bi ločeval med sistemom privolitve za kolektivne sodne postopke in sistemom odpovedi udeležbi za kolektivne poravnave, respondent iz BE pa je posebej podprl sistem privolitve.

Med državami članicami, ki so sprejele ali spremenile svojo zakonodajo po sprejetju priporočila, sta LT in FR uvedli sisteme privolitve, BE in UK pa v novih sistemih (na primer v zadevah s področja konkurence v UK) uporabljata mešan sistem privolitve ali odpovedi udeležbi, odločitev o tem pa prepuščata sodišču.

V BE se o uporabi enega od teh načel odloča v vsakem primeru posebej, cilj pa je kar najbolj zaščititi interese potrošnikov. Kadar pa so tožniki tujci, belgijski sistem določa načelo privolitve. Enak trend je mogoče opaziti v novem sistemu v UK v zadevah s področja konkurenčnega prava, kjer odločba o odpovedi udeležbi, ki jo izda sodišče, prepreči nadaljnje sodelovanje v postopku le tožnikom, ki imajo stalno prebivališče v UK.

Nov zakonodajni predlog, ki je v pripravi na NL, pa še naprej ohranja sedanje stanje in uporablja načelo odpovedi udeležbi. S predlogom v SI se uvaja načelo privolitve, načelo odpovedi udeležbi pa je na voljo izjemoma, kadar to upravičujejo razlogi ustreznosti sodnega varstva (na primer nizka vrednost posameznih zahtevkov).

Ugotoviti je mogoče, da je imelo priporočilo, čeprav velika večina držav članic uporablja načelo privolitve v vseh ali posebnih vrstah postopkov s kolektivnim pravnim sredstvom, le omejen vpliv na zakonodajo držav članic. Hkrati pa je iz nove zakonodaje v BE in UK razvidno, da tudi pri uporabi načela odpovedi udeležbi obstaja potreba po razlikovanju med povsem domačimi in čezmejnimi zadevami ter da se v čezmejnem okviru bolj uporablja načelo privolitve.

2.3.2 Kolektivno izvensodno reševanje sporov

Države članice so v priporočilu pozvane, naj stranke pred ali med postopkom spodbujajo k sporazumnemu ali izvensodnemu reševanju sporov in naj omogočijo mehanizme kolektivnega izvensodnega reševanja sporov poleg sodnih kolektivnih pravnih sredstev ali kot njihov prostovoljni sestavni del. Med postopkom alternativnega reševanja sporov bi morali nehati teči zastaralni roki, ki se uporabljajo za zahtevke. Sodišče bi moralo nadzorovati zavezujoč izid kolektivne poravnave[42].

Sistemi kolektivnega izvensodnega reševanja sporov bi morali upoštevati zahteve Direktive 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah[43], vendar bi morali biti tudi posebej prilagojeni kolektivnim tožbam[44].

Uvedba teh sistemov v mehanizmih kolektivnega pravnega sredstva je učinkovit način za obravnavo primerov množičnega oškodovanja, ki ima lahko pozitivne učinke na trajanje postopkov ter na stroške strank in sodnih sistemov.

[42] Točke 25 do 28 priporočila Komisije.

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

[44] V uvodni izjavi 27 Direktive 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov ter spremembi Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES je pojasnjeno, da navedena direktiva ne ureja kolektivnega alternativnega reševanja sporov (ARS) na področju varstva potrošnikov, vendar ne posega v možnost držav članic, da ohranijo ali uvedejo take postopke ARS.

Med devetnajstimi državami članicami, ki imajo sisteme odškodninskih tožb, jih je enajst uvedlo posebne določbe o mehanizmih kolektivnega izvensodnega reševanja sporov (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Ta seznam vključuje tri države članice, ki so sprejele novo zakonodajo po sprejetju priporočila (BE, FR in LT) ter UK, ki je uvedlo posebno določbo o izvensodnem reševanju sporov v mehanizmu na področju konkurence. SI v svojem zakonodajnem predlogu večinoma sledi priporočilu. Preostalih osem držav članic, ki ima sisteme kolektivnega pravnega sredstva, v takih primerih uporablja splošne določbe o izvensodnem reševanju sporov, kot so na primer uvedene v nacionalno zakonodajo na podlagi direktive 2008/52/ES.

Čeprav je razpoložljivost sistemov ARS v nacionalnem pravu sama po sebi pozitivna, pa bi lahko določbe, namenjene kolektivnim tožbam, bolje upoštevale nekatere posebnosti kolektivnih tožb. V priporočilu je na primer navedeno, da bi morala biti uporaba kolektivnega izvensodnega reševanja sporov odvisna od izrecnega soglasja vpletenih strank, pri posameznih zahtevkih pa je lahko obvezna[45]. Poleg tega je pomemben element, s katerim se zagotavlja zaščita pravic vpletenih strank, nadaljnji sodni nadzor poravnav.

Iz poziva za predložitev dokazov je razviden pomemben trend glede kolektivnega izvensodnega reševanja sporov, in sicer sporazumen zaključek zadev prek neposrednih pogajanj o poravnavi, brez sodelovanja tretje strani[46].

Iz navedenega je mogoče razbrati, da čeprav so vse države članice, ki so nedavno spremenile zakonodajo, uvedle novo ali pa to nameravajo, večinoma upoštevale priporočilo, dostop do sistemov kolektivnega izvensodnega reševanja sporov, ki bi bili prilagojeni posebnim okoliščinam kolektivnega pravnega sredstva, v večjem številu držav članic ni zagotovljen.

2.3.3 Odvetniške nagrade

V priporočilu je navedeno, da odvetniške nagrade in metoda, po kateri se izračunajo, ne bi smele po nepotrebnem spodbujati sodnih sporov, ki niso v interesu nobene od strank. Prepovedane bi morale biti zlasti odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine, ki povzročajo tveganje za spodbujanje takšnih sporov; kadar so izjemoma dovoljene, bi jih bilo treba v zadevah s kolektivnim pravnim sredstvom ustrezno urediti, ob upoštevanju pravice do polnega nadomestila članov kolektiva tožnika[47].

[45] Točka 26 priporočila v primerjavi s členom 1 Direktive 2013/11/EU, ki določa, da navedena direktiva ne posega v nacionalno zakonodajo, na podlagi katere je sodelovanje v postopkih ARS obvezno, navaja, da taka zakonodaja strankam ne preprečuje izvrševanja pravice do dostopa do pravosodnega sistema.

[46] V več odgovorih so na primer navedene izkušnje iz NL glede zakonodaje o kolektivnih poravnavah, ki jih preverjajo sodišča (WCAM), pri katerih neposredna pogajanja o poravnavi in sodni postopki potekajo hkrati. V enem od odgovorov je navedeno, da sta se dve od desetih zadev s kolektivnim pravnim sredstvom s področja varstva potrošnikov, ki so bile vložene v FR odkar je bila oktobra 2014 uvedena zakonodaja, končali s poravnavo (z naknadno potrditvijo sodišča). O podobnih izkušnjah poročajo iz SE, FI in BE, kjer je sodišče nedavno potrdilo sporazum, ki je bil dosežen v potrošniški zadevi v zvezi s pravicami potnikov.

[47] Točki 29 in 30 priporočila Komisije.

Na splošno odvetniške nagrade v državah članicah niso urejene glede na vrsto zadeve, na primer posebej za postopke s kolektivnim pravnim sredstvom.

Devet držav članic (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) omogoča neko obliko odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine, pri čemer se znesek, ki se plača odvetniku, razlikuje, saj znaša od 15 % vrednosti dosežene odškodnine v osnutku zakonodaje SI, do 50 % v UK. V vseh navedenih državah članicah, razen v UK, je videti, da so te nagrade v postopkih s kolektivnim pravnim sredstvom urejene s posebnimi določbami. Pomembna izjema od tega pravila obstaja v sistemu s področja konkurence v UK, kjer dogovori o odvetniški nagradi, vezani na višino odškodnine, niso na voljo v sodnih postopkih s področja konkurence, ki temeljijo na načelu odpovedi udeležbi. Poleg tega zakonodajni predlog v SI posebej poudarja možnost odvetniških nagrad, vezanih na višino odškodnine, v zadevah s kolektivnim pravnim sredstvom.

Opozoriti je treba, da ni mogoče vseh odvetniških nagrad, vezanih na višino odškodnine, razumeti tako, da spodbujajo pravdanje v nasprotju z interesi udeleženih strank. V DE so odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine, na primer dovoljene le v izjemnih okoliščinah, kadar domnevna žrtev nima finančnih sredstev in lahko zahtevek vloži le na podlagi dogovora o taki nagradi. Hkrati pa je verjetneje, da bo odvetniška nagrada, vezana na višino odškodnine, v višini do 50 % dosežene odškodnine, kot velja v UK, ali do 33 %, kot velja v ES, spodbudila nepotrebno pravdanje.

Druge države članice dopuščajo provizije za uspešnost v obliki plačila po uspehu ali, nasprotno, v obliki zmanjšanja plačila, če nekateri cilji niso doseženi (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL in SE). Glavna razlika med obema vrstama plačila je, da v primeru provizije za uspešnost odvetnik prejme plačilo tudi, če z zahtevkom ne uspe, vendar prejme višje plačilo, tj. plačilo po uspehu, če z zahtevkom uspe, v primeru odvetniške nagrade, vezane na višino odškodnine, pa odvetnik plačila sploh ne prejme, če z zahtevkom ne uspe. Čeprav provizije za uspešnost same po sebi ne spodbujajo nepotrebnega pravdanja in se tudi v priporočilu ne poziva k njihovi prepovedi, lahko imajo v nekaterih okoliščinah podobne učinke. Lahko bi spodbujale vlaganje nepotrebnih zahtevkov za nerazumne zneske, zlasti kadar so izračunane v deležu dosežene odškodnine. Po drugi strani pa se zdi manj verjetno, da bi pavšalna stopnja provizije za uspešnost spodbujala agresivne prakse pravdanja.

V okviru poziva za predložitev dokazov sta dva respondenta iz NL in FI odvetniške nagrade navedla kot težavo, in sicer ne samo v primerih, ko so vezane na višino odškodnine, temveč tudi kot dejavnik, ki prispeva k visokim stroškom postopkov s kolektivnimi pravnimi sredstvi, zlasti ob hkratnem upoštevanju načela „kdor izgubi, plača“. Poleg tega je respondent iz UK navedel primer zadeve, v kateri je nacionalno sodišče odločilo, da kolektivni zahtevek, ki ga je vložila odvetniška pisarna, ki je delala na podlagi nagrade, vezane na višino odškodnine, pomeni zlorabo postopka. Isti respondent je poudaril, da so morebitni visoki prihodki odvetnikov ali tretjih oseb, ki financirajo postopek, težava, zlasti v sistemih z odpovedjo udeležbi, v katerih je zaradi visokih stroškov, ki so potrebni za opredelitev, ali taki posamezniki spadajo v posamezni razred, težko zagotoviti odškodnino oškodovanim posameznikom.

Ugotoviti je mogoče, da je imelo priporočilo zelo omejen vpliv na sistem odvetniških nagrad v državah članicah. Vendar države članice, ki so sprejele novo zakonodajo po sprejetju priporočila, niso uvedle odvetniških nagrad, vezanih na višino odškodnine, razen SI, v kateri so take nagrade predvidene v zakonodajnem predlogu o kolektivnih pravnih sredstvih, ki je v pripravi. Videti je, da je sistem odvetniških nagrad vgrajen v tradicijo nacionalnega procesnega prava v posamezni

državi članici in nobenih dokazov ni, da so države članice obravnavale kakršne koli spremembe teh sistemov glede posebnosti postopkov s kolektivnimi pravnimi sredstvi.

2.3.4 Kaznovalne odškodnine

Priporočilo vsebuje poziv k prepovedi kaznovalnih in drugih odškodnin, ki presegajo nadomestilo, ki bi bilo doseženo v posameznem postopku[48].

Koncept presežnih odškodnin v obliki kaznovalnih odškodnin je pravnim sistemom večine držav članic na splošno tuj. Iz poziva za predložitev dokazov ni razviden noben primer, ko bi bila v postopkih s kolektivnim pravnim sredstvom zahtevana ali dodeljena kaznovalna odškodnina. To pomeni, da ni bilo potrebe po posebnih pravilih za postopke s kolektivnimi pravnimi sredstvi.

Le tri države članice so poročale o neki vrsti kaznovalne odškodnine, vendar v zelo omejeni obliki. V EL se na primer uporablja neke vrste odškodnina, podobna kaznovalni odškodnini, in sicer v obliki denarnega nadomestila za nepremoženjsko škodo v zastopniških potrošniških zahtevkih. Na IE je izterjava kaznovalne odškodnine na splošno redka[49] in običajno omejena na razloge javnega reda. Nazadnje, v UK (Anglija in Wales) je kaznovalna odškodnina na voljo v zelo redkih primerih, ko bi toženec moral vedeti, da ravna nezakonito in kljub temu ni odnehal, saj je pričakoval, da bo dobiček presegel vsakršno odškodnino, ki bi bila lahko dodeljena žrtvam njegovega ravnanja. Vendar kaznovalna odškodnina ni na voljo v mehanizmu s področja konkurence, ki je bil po sprejetju priporočila uveden z direktivo iz leta 2014 o odškodninskih tožbah za kršitev konkurenčnega prava[50].

Sklepati je mogoče, da večina držav članic v primerih množičnih odškodovanj ne dodeljuje kaznovalnih odškodnin zaradi splošnega pristopa na podlagi že dolgo veljavnega načela v sistemih civilnega prava držav članic.

2.3.5 Nadaljnje tožbe

Države članice so v priporočilu pozvane, naj v zakonodajo vključijo pravilo, na podlagi katerega velja, da se lahko v primeru, da že teče postopek pred javnim organom, zasebna tožba vloži šele po zaključku takega postopka. Če se je postopek pred javnim organom začel po vložitvi zasebne tožbe, bi moralo imeti sodišče, ki obravnava zasebno tožbo, možnost prekiniti postopek, dokler javni organ ne izda dokončne odločbe. Če prekluzivni ali zastaralni roki potečejo preden javni

[48] Točka 31 priporočila Komisije.

[49] Kaznovalna odškodnina na tem področju ni relevantna, saj sistem kolektivnih odškodninskih tožb ne obstaja.

[50] Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL L 349, 5.12.2014, str. 1).

organ izda dokončno odločbo, to strankam ne bi smelo preprečiti, da zahtevajo odškodnino z zasebno tožbo[51].

Zaradi ekonomičnosti postopka in pravne varnosti so lahko odškodninske tožbe učinkovitejše, če so vložene po zaključku postopka pred javnim organom, ne glede na to, ali je to sodišče ali upravni organ, kot na primer organ, pristojen za konkurenco. Vendar morebitni tožniki zaradi čakanja na tako odločitev ne bi smeli biti prikrajšani za pravico do sodnega varstva, na primer zaradi poteka prekluzivnega ali zastaralnega roka.

Zavezujoča pravila prava Unije glede tega obstajajo le na področju konkurence. Na podlagi direktive o odškodninskih tožbah za kršitev konkurenčnega prava velja odločitev o kršitvi, ki jo v dokončni odločbi izda nacionalni organ, pristojen za konkurenco, ali pritožbeno sodišče, za neovrgljivo dokazano v nacionalnih nadaljnjih odškodninskih tožbah in vsaj dokaz *prima facie* v nadaljnjih tožbah v drugih državah članicah. V direktivi je določena tudi prekinitev zastaralnih rokov. Uporablja se za kolektivne tožbe, kadar te obstajajo, vendar od držav članic ne zahteva uvedbe kolektivnih tožb v nacionalne pravne sisteme.

Na področju prava varstva potrošnikov direktiva o opustitvenih tožbah ne ureja vprašanja nadaljnjih tožb. V večini držav članic ima opustitvena odločba učinek le med strankami. Iz študije o preverjanju ustreznosti je razvidno, da to povzroča težave glede učinkovitosti postopka, saj morajo posamezni potrošniki, ki vložijo odškodninski zahtevek na podlagi kršitve, ki je bila podlaga za izdajo opustitvene odločbe, znova dokazati kršitev. To posledično poveča tveganje postopka ter stroške tožnikov in sodnega sistema na splošno. Iz študije torej izhaja, da bi se moralo biti mogoče v nadaljnjih posameznih in (kjer so na voljo) kolektivnih odškodninskih tožbah sklicevati na opustitvene odločbe ter da bi morali biti zastaralni roki glede nadaljnjih odškodninskih tožb prekinjeni dokler ni izdana dokončna opustitvena odločba.

Na DK, v BE in IT se je mogoče v nadaljnjih kolektivnih tožbah s področja varstva potrošnikov sklicevati na opustitvene odločbe. V BG je mogoče vložiti kolektivne horizontalne tožbe. Na NL nadaljnje tožbe niso mogoče po pravu samem, temveč izhajajo iz prakse.

Iz poziva k predložitvi dokazov je razvidno, da se nadaljnje tožbe uporabljajo predvsem v zadevah s področja konkurenčnega prava, v katerih odškodninske tožbe sledijo odločbi javnega organa o kršitvi konkurenčnega prava. O takih primerih poročajo iz NL, FI in UK. S FI so poročali o zanimivi potrošniški zadevi s področja finančnih storitev, pri kateri so po izdaji upravne in sodne odločbe o kršitvi potekala uspešna neposredna pogajanja med potrošniškim združenjem in tožencem.

Glede tega je torej mogoče ugotoviti, da je bilo priporočilo v pravu držav članic izvedeno le v zelo omejenem obsegu. Čeprav so kolektivne nadaljnje tožbe na voljo v številnih državah članicah, pa ni dokazov[52], da so bila načela iz priporočila upoštevana glede prednosti, ki naj jo ima odločba javnega organa, in glede zastaralnih rokov. Te nadaljnje tožbe torej lahko vplivajo na dostop do sodnega varstva tožnikov, saj v nasprotju z navedenim v priporočilu niso bila uveljavljena nobena posebna pravila glede zastaralnih ali prekluzivnih rokov.

[51] Točki 33 in 34 priporočila Komisije.

[52] Zunaj področja uporabe Direktive 2014/104/EU, v kolikor države članice dovoljujejo kolektivne nadaljnje tožbe na področju konkurenčnega prava.

2.3.6 Register kolektivnih tožb

V priporočilu se predlaga vzpostavitev nacionalnih registrov kolektivnih tožb in obveščanje o mehanizmih, ki so na voljo za pridobitev nadomestila, vključno z izvensodnimi mehanizmi. Zagotoviti bi bilo treba tudi usklajenost med informacijami, zbranimi v različnih nacionalnih registrih, in njihovo interoperabilnost[53].

To načelo je bilo uvedeno s priporočilom zlasti zato, ker je mogoče načelo privolitve izvajati le, če so na voljo informacije o odprtih postopkih, da se stranke lahko odločijo, ali bodo v njih sodelovale ali ne. To je še zlasti pomembno v čezmejnih primerih, saj nacionalne metode obveščanja niso vedno prilagojene tuji javnosti.

Države članice v svojih sistemih kolektivnega pravnega sredstva tega načela večinoma ne upoštevajo. Le UK ima nacionalni register odločb o skupnih postopkih in register postopkov s področja konkurenčnega prava. SI namerava uvesti tak register s svojo novo zakonodajo o kolektivnem pravnem sredstvu. Trenutno je mogoče ugotoviti, da priporočilo ni imelo skoraj nobenega učinka na zakonodajo držav članic.

3 SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI

Kot je razvidno iz priporočila, ustrezno zasnovani in uravnoteženi mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva prispevajo k učinkoviti zaščiti in izvrševanju pravic iz prava Unije, saj tradicionalna pravna sredstva v vseh primerih niso dovolj učinkovita.

Brez jasnega, pravičnega, preglednega in dostopnega sistema kolektivnega pravnega sredstva je zelo verjetno, da bodo uporabljeni drugi načini, na katere je mogoče zahtevati odškodnino, ki pa so pogosto dovzetni za morebitne zlorabe, ki negativno vplivajo na obe stranki v sporu.

V mnogih primerih prizadete osebe, ki ne morejo združiti moči in uporabiti kolektivnega pravnega sredstva, zaradi prekomernega bremena posameznih postopkov povsem opustijo upravičene zahtevke.

S priporočilom je bilo vzpostavljeno merilo na podlagi načel evropskega modela kolektivnega pravnega sredstva. Ozadje priporočila je, da so številni elementi tega modela že obstajali v pravnih sistemih velike večine držav članic, v drugi, manjši skupini držav članic, pa sam koncept kolektivnega pravnega sredstva ni obstajal. Učinek priporočila bi bilo treba torej razlagati v dveh razsežnostih: prvič kot referenčno točko v razpravah o lajšanju dostopa do sodnega varstva in preprečevanju nepoštenega pravdanja in drugič kot konkretno spodbudo za sprejetje zakonodaje v skladu s temi načeli v državah članicah.

V zvezi s prvo razsežnostjo je priporočilo pomemben prispevek v smislu spodbujanja razprav po vsej EU. Poleg tega zagotavlja podlago za nadaljnjo obravnavo o tem, kako najbolje izvesti nekatera načela, kot na primer tista glede vzpostavitve članov kolektiva tožnika ali glede

[53] Točke 35 do 37 priporočila Komisije.

financiranja postopka, da se zagotovi splošno ravnovesje med dostopom do sodnega varstva in preprečevanjem zlorab.

V zvezi s prehodom v zakonodajo je iz analize zakonodajne dejavnosti v državah članicah in iz predloženih dokazov razvidno, da priporočilo ni imelo večjega vpliva. Razpoložljivost mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva in izvajanje varovalk zoper morebitne zlorabe teh mehanizmov sta še vedno zelo neenakomerno porazdeljena po EU. Vpliv priporočila je viden v dveh državah članicah, ki sta po sprejetju priporočila sprejeli novo zakonodajo (BE in LT), in v SI, kjer je nova zakonodaja v pripravi, deloma pa tudi v državah članicah, ki sta svojo zakonodajo spremenili po letu 2013 (FR in UK).

Ta omejeni vpliv pomeni, da je potencial načel iz priporočila za lajšanje dostopa do sodnega varstva v korist delovanja enotnega trga še daleč od polne izkoriščenosti. Devet držav članic še vedno ne omogoča nobene možnosti za kolektivno zahtevanje odškodnine v primerih množičnega oškodovanja, kot je opredeljeno v priporočilu. Poleg tega oškodovane osebe v nekaterih državah članicah, ki uradno zagotavljajo tako možnost, te v praksi ne uporabljajo zaradi strogih pogojev v nacionalni zakonodaji, trajanja postopka ali predvidenih prekomernih stroškov glede na pričakovane koristi takega postopka. Iz poziva za predložitev dokazov je tudi razvidno, da se je kolektivnim sodnim postopkom v nekaterih primerih mogoče koristno izogniti zaradi uspešnih izvensodnih poravnav, včasih tudi kot nadaljevanje upravnega postopka. To kaže na pomen učinkovitih mehanizmov za izvensodno reševanje sporov, v skladu s priporočilom.

Čeprav ima priporočilo zaradi različnih področij, na katerih lahko pride do množičnih oškodovanj, horizontalno razsežnost, pa iz poročanja o konkretnih primerih, vključno s primerom avtomobilskih emisij, jasno izhaja, da so področja prava EU, ki so upoštevna za kolektivne interese potrošnikov, tista, na katerih je kolektivno pravno sredstvo najpogosteje na voljo in na katerih je vloženih največ tožb ter na katerih je odsotnost kolektivnega pravnega sredstva v praksi najbolj zaznavna. Na navedenih področjih so svojo vrednost pokazala zavezujoča pravila EU o opustitveni razsežnosti kolektivnega pravnega sredstva. Direktiva o opustitvenih tožbah ureja zastopniške tožbe, ki jih vložijo kvalificirani subjekti, zlasti neprofitne organizacije ali javni organi, v zvezi s katerimi je videti, da so pomisleki glede nepoštenega pravdanja zaradi interesov dobička tretjih oseb, ki financirajo postopek, neutemeljeni.

Enako je razvidno tudi iz rezultatov poziva za predložitev dokazov. Potrošniške organizacije se običajno zavzemajo za vseevropsko intervencijo na tem področju, poslovne organizacije pa se na splošno osredotočajo na svoje pomisleke glede ukrepov EU na področju varstva potrošnikov in se sklicujejo na pomisleke glede sorazmernosti in subsidiarnosti ter Komisijo pozivajo, naj se osredotoči na javno izvrševanje ali na pravna sredstva na podlagi ARS/SRS ali postopka v sporu majhnih vrednosti.

Glede na navedeno Komisija namerava:

- nadalje spodbujati načela iz priporočila iz leta 2013 na vseh področjih, glede razpoložljivosti postopkov kolektivnega pravnega sredstva v nacionalnih zakonodajah in s tem izboljšanja dostopa do sodnega varstva ter glede zagotavljanja potrebnih jamstev pred nepoštenim pravdanjem;
- izvesti nadaljnjo analizo nekaterih vidikov priporočila, ki so ključni za preprečevanje zlorab in za zagotavljanje varne uporabe mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva,

kot na primer glede financiranja kolektivnih tožb, da se zagotovi boljši vpogled v zasnovo in praktično izvajanje;

- nadalje ukrepati na podlagi te ocene priporočila iz leta 2013 v okviru prihodnje pobude o novem dogovoru za potrošnike, kot je bila objavljena v delovnem programu Komisije za leto 2018[54], v katerem se bo zlasti osredotočila na krepitev vidikov pravnih sredstev in izvrševanja direktive o opustitvenih tožbah na ustreznih področjih**.**

[54] COM(2017) 650 final.