



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.4.2018
COM(2018) 184 final

2018/0089 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi
Direktive 2009/22/ES**

(Besedilo velja za EGP)

{SWD(2018) 96 final} - {SWD(2018) 98 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Uspešno izvrševanje pravil EU je za Evropejce in Evropejke pomembno in vpliva na njihovo vsakdanje življenje. Zato je potreben trden, učinkovit in uspešen sistem izvrševanja, da se zagotovi, da države članice v celoti uporabljajo, izvajajo in izvršujejo zakonodajo EU ter da državljanom zagotavljajo ustrezno pravno sredstvo.

V tem okviru je cilj tega predloga posodobiti in nadomestiti Direktivo 2009/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov¹ (v nadaljnjem besedilu: direktiva o opustitvenih tožbah). Predlog je predstavljen skupaj s predlogom o ciljno usmerjenih spremembah štirih direktiv s področja prava EU o varstvu potrošnikov² kot del „novega dogovora za potrošnike“³, vključenega v delovni program Komisije za leto 2018⁴ z namenom izboljšanja uspešnosti postopka z opustitveno tožbo in prispevanja k odpravi posledic kršitev zakonodaje Unije, ki škodijo kolektivnim interesom potrošnikov.

Ta predlog sledi preverjanju ustreznosti prava EU na področju varstva potrošnikov in trženja v okviru programa REFIT, ki je bilo objavljeno 23. maja 2017 (v nadaljnjem besedilu: „preverjanje ustreznosti“)⁵ in je zajemalo tudi direktivo o opustitvenih tožbah, in Poročilu Komisije z dne 25. januarja 2018 o izvajanju Priporočila Komisije 2013/396/EU⁶ o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (v nadaljnjem besedilu: poročilo o kolektivnem pravnem sredstvu)⁷.

Navedeno vrednotenje je pokazalo, da se tveganje kršitev zakonodaje Unije, ki škodijo kolektivnim interesom potrošnikov, povečuje zaradi gospodarske globalizacije in digitalizacije. Trgovci, ki kršijo zakonodajo EU, lahko oškodujejo na tisoče ali celo milijone potrošnikov z istim zavajajočim oglasom ali nepoštenimi standardnimi pogodbenimi pogoji v številnih različnih gospodarskih sektorjih. Glede na povečanje čezmejnega trgovanja in uporabo vseevropskih poslovnih strategij te kršitve vse bolj vplivajo na potrošnike v več kot eni državi članici. Poleg tega je bilo v poročilu o kolektivnem pravnem sredstvu navedeno, da številne države članice še vedno ne predvidevajo mehanizmov kolektivne odškodninske tožbe, prilagojenih za primere množičnega oškodovanja. Prav tako je bila v njem navedena namera Komisije, da bo nadalje ukrepala na podlagi ocene iz priporočila iz leta 2013

¹ UL L 110, 1.5.2009, str. 30–36.

² Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993, Direktive 98/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta, Direktive 2005/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi boljšega izvrševanja in posodobitve pravil EU o varstvu potrošnikov (COM(2018) 185).

³ Glej govor o stanju v Uniji in pismo o nameri predsedniku Sveta in EP, ki sta na voljo na naslovu: https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_sl.

⁴ COM(2017) 650 final.

⁵ Preverjanje ustreznosti je zajemalo Direktivo 93/13/EGS o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah, Direktivo 1999/44/ES o prodaji potrošniškega blaga in garancijah, Direktivo 98/6/ES o označevanju cen, Direktivo 2005/29/ES o nepoštenih poslovnih praksah in Direktivo 2009/22/ES o opustitvenih tožbah. Za rezultate glej SWD(2017) 208 final in SWD(2017) 209 final z dne 23.5.2017, na voljo na naslednjem naslovu: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

⁶ UL L 201, 26.7.2013, str. 60.

⁷ COM(2018) 40 final.

s posebnim poudarkom na krepitvi potrošniškega pravnega sredstva in vidikih izvrševanja direktive o opustitvenih tožbah.

Od leta 1998, ko je bila direktiva o opustitvenih tožbah sprejeta⁸, ta instrument EU kvalificiranim subjektom, ki jih imenujejo države članice, kot so potrošniške organizacije ali neodvisni javni organi, omogoča, da vložijo zastopniške tožbe za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov z glavnim ciljem, da se ustavijo tako domače kot čezmejne kršitve določb prava EU o varstvu potrošnikov, navedenih v Prilogi I. Direktiva o opustitvenih tožbah je bila kodificirana z Direktivo 2009/22/ES, ki je zdaj v veljavi. Nazadnje je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2018/302 o geografskem blokiranju⁹, da bi se navedena uredba vključila v Prilogo I.

Poročili Komisije iz let 2008 in 2012 o uporabi direktive o opustitvenih tožbah in preverjanje ustreznosti iz obdobja 2016–2017 so potrdili pomembnost navedene direktive. Vendar pa je preverjanje ustreznosti pokazalo, da ima precejšnje pomanjkljivosti, ki bi še naprej ovirale njeno celotno uspešnost in optimalno uporabo, če se ne bi obravnavale. Celo v državah članicah, kjer opustitvene tožbe veljajo za uspešne in so močno razširjene, potencial Direktive ni v celoti izkoriščen zaradi več elementov, ki jih ne obravnava v zadostni meri. Njene ključne pomanjkljivosti so omejeno področje uporabe, omejeni učinki opustitvenih odločb na povračilo škode oškodovanim potrošnikom ter stroški in dolgotrajnost postopka (glej razdelek 3 za pregled rezultatov).

Evropski parlament je opredelil tudi potrebo po ukrepanju EU v zvezi s kolektivnim pravnim sredstvom. V svoji resoluciji iz leta 2012 o „usklajenemu evropskemu pristopu h kolektivnim tožbam naproti“¹⁰ je Evropski parlament poudaril potrebo po horizontalnem pristopu EU h kolektivnemu pravnemu sredstvu s poudarkom na kršitvah pravic potrošnikov in na podlagi skupnih načel, ki spoštujejo nacionalne pravne tradicije in zagotavljajo zaščitne ukrepe za preprečitev zlorabe pravnih postopkov. Poudaril je morebitne koristi kolektivnih tožb v smislu nižjih stroškov in večje pravne varnosti za tožnike, tožene stranke in pravosodni sistem, ki jih prinaša izogibanje ločenim pravnim postopkom za podobne zahteve. Evropski parlament je Komisijo v svojem priporočilu Svetu in Komisiji po preiskavi o meritvah emisij v avtomobilskem sektorju iz leta 2017¹¹ pozval, naj predloži zakonodajni predlog o harmoniziranem sistemu kolektivnega pravnega sredstva za potrošnike EU na podlagi najboljših praks v EU in zunaj nje. S tem bi se končalo sedanje stanje, ki potrošnikom ne zagotavlja varstva v številnih državah članicah, ki jim ne omogočajo kolektivnega uveljavljanja pravic. Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor že več deset let podpira ukrepanje EU na področju kolektivnega pravnega sredstva in je v svojem mnenju o priporočilu Komisije iz leta 2013 pozval k oblikovanju zakonodaje, pri čemer je poudaril pomen kolektivnega pravnega sredstva opustitvenih in odškodninskih tožb.

Ta predlog obravnava ugotovljene težave, ki ovirajo uspešno in učinkovito uporabo sedanje direktive o opustitvenih tožbah.

Cilji predloga so naslednji:

⁸ UL L 166, 11.6.1998, str. 51.

⁹ Uredba (EU) 2018/302 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. februarja 2018 o naslovitvi neupravičenega geografskega blokiranja in drugih oblik diskriminacije na podlagi državljanstva, kraja prebivališča ali kraja sedeža strank na notranjem trgu ter o spremembi uredb (ES) št. 2006/2004 in (EU) 2017/2394 ter Direktive 2009/22/ES (UL L 60 I, 2.3.2018, str. 1).

¹⁰ 2011/2089(INI).

¹¹ 2016/2908(RSP).

- **Področje uporabe** – Področje uporabe direktive bo razširjeno na druge horizontalne in sektorske instrumente EU, ki so pomembni za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov v različnih gospodarskih sektorjih, kot so finančne storitve, energetika, telekomunikacije, zdravstvo in okolje. S to spremembo bi postopek postal bolj odziven na široko paleto kršitev v gospodarskih sektorjih, v katerih lahko nezakonite prakse trgovcev vplivajo na veliko število potrošnikov.
- **Zastopniške tožbe kvalificiranih subjektov** – Predlog temelji na pristopu trenutne direktive o opustitvenih tožbah, ki „kvalificiranim subjektom“, ki jih imenujejo države članice, omogoča vložitev zastopniških tožb. V skladu s tem predlogom bodo morali ti kvalificirani subjekti izpolnjevati minimalna merila glede ugleda (biti morajo ustrezno ustanovljeni in nepridobitni ter imeti upravičen interes za zagotavljanje skladnosti z ustrezno zakonodajo EU). Pri kolektivnih tožbah na povračilo škode bi se od kvalificiranih subjektov prav tako zahtevalo, da sodiščem ali upravnim organom razkrijejo svojo finančno sposobnost in izvor svojih sredstev, s katerimi se financira tožba. Sodišča in upravni organi bodo pooblašteni, da presodijo ureditve financiranja s strani tretjih oseb.
- **Učinkovitost postopka** – Predlog državam članicam nalaga, da morajo zagotoviti obravnavo postopkov brez „nepotrebnega odlašanja“ in preprečiti, da bi postopkovni stroški postali finančna ovira za vložitev zastopniških tožb. Potrošniki bodo ustrezno obveščeni o rezultatih zastopniških tožb in o tem, kakšne koristi bodo imeli od njih. Predlog prav tako spodbuja kolektivne zunajsodne poravnave pod nadzorom sodišča ali upravnega organa. Pravnomočne odločbe sodišča ali organa, v katerih je ugotovljeno, da je trgovec kršil zakonodajo, bodo neizpodbojen dokaz v tožbah na povračilo škode (v isti državi članici) ali izpodbojna domneva, da je prišlo do kršitve (v zadevah, vloženih v drugi državi članici).
- **Zahtevek za sprejetje opustitvene odločbe in povračilo škode** – Predlog bo kvalificiranim subjektom omogočil, da odvisno od okoliščin primera vložijo zastopniške tožbe, s katerimi zahtevajo različne ustrezne vrste ukrepov. Ti vključujejočasne ali končne ukrepe za ustavitev in prepoved prakse trgovca, če se šteje za kršitev zakonodaje, ter ukrepe za odpravo trajajočih posledic kršitve. Slednji lahko vključujejo odločbe za povračilo škode in ugotovitvene odločbe o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve.

Kvalificirani subjekti bi praviloma morali imeti pravico do vložitve zastopniških tožb na izdajo odločbe za povračilo škode, ki trgovca obvezuje, da zagotovi, med drugim, odškodnino, popravilo, zamenjavo, znižanje kupnine, odpoved pogodbe ali vračilo plačane kupnine, kot je primerno.

Vendar pa je treba državam članicam zagotoviti tudi prožnost za primere, ko je določitev škode potrošnikov, ki jih zastopniška tožba zadeva, zapletena zaradi značilnosti individualne škode. V takih primerih bodo imele države članice možnost, da sodišča ali upravne organe pooblastijo za odločitev o tem, ali se namesto odločbe za povračilo škode izda ugotovitvena odločba o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve zakonodaje Unije, na katero se bo mogoče neposredno opreti v naknadnih tožbah na povračilo škode.

Taka prožnost pa ne bi smela biti na voljo v določenih vrstah primerov, ki so posebej pogoste pri množičnih oškodovanjih v razmerju med podjetji in potrošniki. Prva vrsta vključuje primere, v katerih so potrošniki, ki jih zadeva ista praksa, poimensko določljivi in so utrpeli primerljivo škodo glede na časovno obdobje ali nakup, na primer pri dolgoročnih potrošniških pogodbah. Druga vrsta se nanaša na „primere majhne vrednosti“, v katerih je številnim potrošnikom nastala tako majhna izguba, da bi bila ponovna razdelitev povračila škode med

potrošnike nesorazmerna ali neizvedljiva. Kljub temu bi moral trgovec, ki je kršil pravila, plačati nadomestilo za nastalo škodo. Povračilo škode bi bilo zato treba usmeriti v javni namen, da bi služilo kolektivnim interesom potrošnikov.

- Ta predlog dosega **ravnovesje med omogočanjem dostopa do pravnega varstva za varstvo interesov potrošnikov in zagotavljanje ustreznih zaščitnih ukrepov pred zlorabo pravnih postopkov**. Predlagani model zastopniških tožb, v okviru katerega morajo kvalificirane subjekte imenovati države članice ob upoštevanju minimalnih meril glede ugleda, je močno varovalo pred neresnimi tožbami. Komisija ali druge države članice bodo lahko izrazile pomisleke v zvezi s kvalificiranimi subjekti, ki imajo procesno upravičenje v drugih državah članicah. Pri tožbah na povračilo škode morajo biti kvalificirani subjekti pregledni glede svojega vira financiranja, da bi lahko upravni organ ali sodišče zagotovilo, da v danem primeru ni navzkrižja interesov ali tveganj zlorabe. Če se zastopniška tožba zaključi s poravnavo, bo sodišče ali organ pregledal zakonitost in pravičnost navedenega izida, da se zagotovi upoštevanje interesov vseh vpletenih strank.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Ta predlog upošteva Priporočilo 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)¹². V navedenem priporočilu je določen nabor skupnih načel za mehanizme kolektivnega pravnega sredstva, vključno z zastopniškimi opustitvenimi in odškodninskimi tožbami, ki bi morala veljati za vse kršitve zakonodaje Unije na vseh področjih politike. Načela iz Priporočila so samostojna in ta predlog ne ponavlja vseh postopkovnih elementov, ki jih obravnavajo načela. S tem predlogom se urejajo le nekateri ključni vidiki, ki so nujni za vzpostavitev okvira, dopolnjevati pa jih morajo posebna postopkovna pravila na nacionalni ravni. Nekateri postopkovni elementi iz Priporočila v tem predlogu niso ponovljeni, saj ima predlog bolj ciljno usmerjeno področje uporabe, omejeno na kršitve, ki lahko vplivajo na kolektivne interese potrošnikov, in zaradi že obstoječih značilnosti modela zastopniških tožb iz sedanje direktive o opustitvenih tožbah.

Ta predlog upošteva nedavno sprejeto revizijo uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov¹³. Medtem ko revidirana uredba podpira javno izvrševanje pravic na področju varstva potrošnikov, ta predlog krepi zasebno izvrševanje. V skladu z dolgoletnim stališčem Komisije, ki ga podpira Evropski parlament¹⁴, mora biti zasebno izvrševanje pravic neodvisno ter dopolnjevati javno izvrševanje. Pri javnem izvrševanju pravic določa uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov podlago za skupno delo nacionalnih organov za varstvo potrošnikov pri obravnavi čezmejnih kršitev. Njena revizija bo povečala uspešnost čezmejnega javnega izvrševanja pravic ter zadevnim nacionalnim organom zagotovila enoten nabor pooblastil za uspešnejše sodelovanje pri močno razširjenih kršitvah, vključno s sprejetjem začasnih ukrepov za preprečitev tveganja za resno oškodovanje kolektivnih interesov potrošnikov in za opustitev ali prepoved kršitev, ki jih zajema Uredba. Prav tako Evropski komisiji omogoča, da uvede in usklajuje skupne izvršilne ukrepe za obravnavanje vseevropskih kršitev. Vendar je pomembno, da revidirana uredba ni uvedla pravice do povračila škode v korist potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi čezmejnih ali celo

¹² UL L 201, 26.7.2013, str. 60.

¹³ Uredba (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (UL L 345, 27.12.2017).

¹⁴ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 2. februarja 2012: „Usklajenemu evropskemu pristopu h kolektivnim tožbam naproti“ (2011/2089 (INI)); Priporočilo Evropskega parlamenta z dne 4. aprila 2017 Svetu in Komisiji po preiskavi o meritvah emisij v avtomobilskem sektorju (2016/2908(RSP)).

vseevropskih kršitev. Javni izvršilni organi lahko od trgovca prejmejo ali zahtevajo prostovoljne popravne zaveze za popravo škode, povzročene potrošnikom s kršitvami, ki jih zajema Uredba, kar ne vpliva na pravico potrošnika, da na ustrezen način zahteva popravo škode¹⁵. Kljub temu je bila med pogajanja o Uredbi prepoznana potreba po trdnih ukrepih zasebnega izvrševanja pravic, ki dopolnjujejo javno izvrševanje. S tem predlogom se uvajajo posebni ukrepi v zvezi z individualnimi in kolektivnimi pravnimi sredstvi za potrošnike.

Ta predlog upošteva veljavne ukrepe na ravni EU v zvezi z individualnim pravnim sredstvom, zlasti direktivo o alternativnem reševanju potrošniških sporov¹⁶, ki zagotavlja, da imajo potrošniki v EU dostop do kakovostnih zunajsodnih sistemov za reševanje sporov v domačih in čezmejnih pogodbenih sporih. Prav tako države članice spodbuja, da zagotovijo sisteme kolektivnega alternativnega reševanja sporov. Tudi platforma za spletno reševanje sporov, ki jo je vzpostavila Komisija¹⁷, potrošnikom in trgovcem pomaga pri reševanju notranjih in čezmejnih sporov glede spletnih nakupov blaga in storitev s pomočjo organov za alternativno reševanje sporov. Zakonodaja o alternativnem/spletnem reševanju sporov iz leta 2013 je prilagojena individualnemu pravnemu sredstvu, medtem ko je direktiva o opustitvenih tožbah namenjena tožbam na povračilo škode, ki jih vložijo kvalificirani subjekti, imenovani s strani držav članic za ukrepanje v kolektivnem interesu potrošnikov. Direktiva iz leta 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov v uvodni izjavi 27 navaja, da Direktiva ne bi smela posegati v možnost držav članic, da ohranijo ali uvedejo postopke alternativnega reševanja sporov za skupno obravnavo enakih ali podobnih sporov med trgovcem in več potrošniki, in da bi morala biti učinkovit sistem kolektivnih zahtevkov in preprosta uporaba alternativnega reševanja sporov dopolnilna in ne medsebojno izključujoča. Mehanizmi prava Unije, ki jih lahko posamezni potrošniki uporabijo za uveljavljanje svojih pravic, so določeni tudi v drugih instrumentih, kot sta Uredba (EU) 2015/2421 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2015 o spremembi Uredbe (ES) št. 861/2007 o uvedbi evropskega postopka v sporih majhne vrednosti in Uredbe (ES) št. 1896/2006 o uvedbi postopka za evropski plačilni nalog¹⁸ ter Direktiva 2008/52/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o nekaterih vidikih mediacije v civilnih in gospodarskih zadevah¹⁹.

Skupaj s spremembami iz drugega predloga, sprejetega v okviru svežnja „novega dogovora za potrošnike“, zlasti s pravili o zvišanju kazni in uvedbi individualnih pravnih sredstev za potrošnike, ki so bili oškodovani zaradi nepoštenih poslovnih praks, bodo spremembe iz tega predloga izboljšale skladnost trgovcev z veljavnimi pravili o varstvu potrošnikov, potrošnikom zagotovile boljše možnosti za uveljavljanje pravnega sredstva in tako zmanjšale škodo za potrošnike.

• **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je v celoti skladen in združljiv z obstoječimi politikami Unije. Dopolnjuje postopke z opustitveno tožbo in tožbo na povračilo škode, ki so na voljo v sektorskih instrumentih, saj uvaja poseben mehanizem zastopniških tožb za primere, če so ali bi lahko bili oškodovani kolektivni interesi potrošnikov. Z boljšim izvrševanjem instrumentov prava Unije, ki spadajo na področje uporabe predloga, se bodo zlasti podprle strategije za enotni digitalni trg, unijo kapitalskih trgov, energetske unijo in krožno gospodarstvo. V skladu s členom 11 Pogodbe

¹⁵ Uredba (EU) 2017/2394, uvodna izjava 46 in člen 9(4)(c).

¹⁶ Direktiva 2013/11/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o alternativnem reševanju potrošniških sporov.

¹⁷ Na voljo je od 15. februarja 2016 in temelji na Uredbi (EU) št. 524/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o spletnem reševanju potrošniških sporov.

¹⁸ UL L 341, 24.12.2015, str. 1–13.

¹⁹ UL L 136, 24.5.2008, str. 3–8.

o delovanju Evropske unije predlog vključuje okoljevarstvene zahteve in je skladen z Aarhuško konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah²⁰.

V primerih, podobni aferi z dizelskimi vozili „Dieselgate“, bodo potrošniki, ki so bili oškodovani zaradi nepoštenih poslovnih praks, kot je zavajajoče oglaševanje proizvajalcev avtomobilov, lahko na podlagi tega predloga kolektivno uveljavljali pravna sredstva z zastopniško tožbo, četudi regulativnega okvira Unije za homologacijo vozil kot takega Priloga I ne zajema. Taka kolektivna pravna sredstva v pravu Unije prej niso bila predvidena.

Ta predlog bi bilo treba upoštevati v drugih politikah Unije. Leta 2015 je Komisija predložila predlog za evropski akt o dostopnosti, ki od držav članic zahteva, da zagotovijo, da lahko javni organi in zasebni subjekti, ki imajo upravičen interes, ukrepajo v imenu potrošnikov. Ko bosta ta predlog sprejela zakonodajalca, bo Komisija po potrebi predložila predlog za vključitev evropskega akta o dostopnosti na področje uporabe te direktive. Če se odloči, da so prihodnji zakonodajni akti Unije pomembni za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, bi bilo treba to direktivo spremeniti, in sicer tako, da se v Prilogo I vključi sklic na te akte. Komisija bi morala spremljati navedeni postopek in ga oceniti v okviru prvega poročanja, namenjenega oceni področja uporabe te direktive glede na nenehen razvoj potrošniških trgov in politike varstva potrošnikov.

Predlog ne podvaja zgoraj navedenih veljavnih sektorskih pravil in ne vpliva na pravila o določitvi pogodbenih in nepogodbenih pravnih sredstev za kršitve določb prava Unije, ki spadajo na področje uporabe.

Predlog prav tako ne posega v obstoječe instrumente mednarodnega zasebnega prava EU, zlasti pravila v zvezi s sodno pristojnostjo in pravu, ki se uporablja.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Pravna podlaga predloga, kot velja za sedanjo direktivo o opustitvenih tožbah, je člen 114 PDEU, na katerega se sklicuje člen 169 PDEU. Cilj predloga je z visoko ravno varstva potrošnikov prispevati k pravilnem delovanju notranjega trga z zagotovitvijo, da lahko kvalificirani subjekti vložijo zastopniške tožbe, namenjene varstvu kolektivnih interesov potrošnikov v primeru kršitev zakonodaje Unije.

• Subsidiarnost

Razvoj uspešnega mehanizma zastopniških tožb za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov po vsej Uniji, ki temelji na značilnostih obstoječe direktive o opustitvenih tožbah in spoštuje pravne tradicije držav članic, bo okrepil zaupanje potrošnikov v maloprodajni notranji trg, tudi na področju elektronskega trgovanja, ter podjetja spodbudil k spoštovanju prava Unije. Ukrepanje izključno držav članic bi najverjetneje povzročilo nadaljnjo razdrobljenost, kar bi ponovno prispevalo k neenaki obravnavi potrošnikov in trgovcev na notranjem trgu ter ustvarilo različne ravni pravnega sredstva za potrošnike v Uniji. Ukrep na ravni Unije, kot je predlagan, bi moral vsem evropskim potrošnikom zagotoviti boljše varstvo z uvedbo

²⁰ Ratificirana s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL L 124, 17.5.2005, str. 1).

zastopniških tožb, ki jih vodijo kvalificirani subjekti, in spodbujati skladnost podjetij ter tako povečati čezmejno izmenjavo izdelkov ali storitev.

Na področju javnega izvrševanja pravic so bile močno razširjene kršitve obravnavane v revidirani uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, ki določa postopkovni okvir za sodelovanje med nacionalnimi izvršilnimi organi. Vendar na področju zasebnega izvrševanja pravic potrošniki še nimajo dostopa do učinkovitega pravnega sredstva v vseh državah članicah. Pomembne razlike, ugotovljene med državami članicami v zvezi z uspešnostjo sedanje direktive o opustitvenih tožbah, zahtevajo posredovanje EU, zlasti glede na njene čezmejne posledice. Poleg tega se obstoječi nacionalni mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva znatno razlikujejo glede uspešnosti in podrobnih ureditev, devet držav članic pa takih mehanizmov še vedno ne predvideva. Določitev skupnega okvira za zastopniške tožbe na ravni Unije, namenjenega predlaganju sprejetja opustitvenih odločb in zahtevanja povračila škode za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, bo zagotovila uspešno in učinkovito obravnavo kršitev zakonodaje Unije, ki izhajajo iz domačih ali čezmejnih transakcij. Vse pogostejša uporaba vseevropskih poslovnih strategij trgovcev, ki poslujejo v EU, pogloblja vseevropsko naravo problema glede na večje tveganje primerov množičnega oškodovanja, ki vplivajo na potrošnike v več državah članicah hkrati.

• Sorazmernost

Predlog ne presega tistega, kar je nujno potrebno za doseganje njegovih ciljev. Tudi ne ureja vseh vidikov zastopniških tožb, temveč se osredotoča le na nekatere ključne vidike, ki so potrebni za vzpostavitev okvira in jih morajo dopolnjevati posebna postopkovna pravila na nacionalni ravni. Predlagani ukrep bi spoštoval pravne tradicije držav članic, saj ne bi nadomestil obstoječih nacionalnih mehanizmov, temveč zagotovil poseben mehanizem zastopniških tožb, s katerim bi se zagotovilo, da imajo potrošniki v vseh državah članicah na voljo vsaj en mehanizem z enakimi glavnimi postopkovnimi ureditvami.

• Izbira instrumenta

Podobno kot pri direktivi o opustitvenih tožbah je edini primeren instrument za uskladitev postopkovnega prava z zgoraj navedenimi cilji direktiva.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

• Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje

V poročilu iz leta 2008²¹ o uporabi direktive o opustitvenih tožbah je bilo ugotovljeno, da se postopek z opustitveno tožbo delno uspešno uporablja pri nacionalnih kršitvah, vendar je manj uspešen pri ustavljanju čezmejnih kršitev, predvsem ker kvalificiranim subjektom primanjkujejo viri v smislu finančnih sredstev in strokovnega znanja ter izkušenj, ki so potrebni za spopadanje z različnimi postopki v različnih državah članicah. V poročilu iz leta 2012²² je bilo navedeno, da so opustitvene tožbe kljub omejitvam koristne za varstvo interesov potrošnikov v EU in da bi lahko imele velik potencial, če bi se odpravile ugotovljene pomanjkljivosti, zlasti visoki stroški in dolgotrajnost postopka, zapletenost

²¹ Poročilo Komisije o uporabi Direktive 98/27/ES Evropskega parlamenta in Sveta o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov (COM(2008) 756 final).

²² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi Direktive 2009/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov (COM(2012) 635 final).

postopka, sorazmerno omejen učinek sodb v opustitvenih tožbah in težave pri njihovem izvrševanju. Te težave so še bolj veljale za opustitvene tožbe s čezmejno razsežnostjo.

Celovita ocena direktive o opustitvenih tožbah v okviru preverjanja ustreznosti prava EU na področju varstvu potrošnikov in trženja²³, ki ga je leta 2017 opravila Komisija, je ovrednotila njeno uspešnost, učinkovitost, skladnost, relevantnost in dodano vrednost EU, kot je opisano v nadaljevanju.

• Uspešnost

Preverjanje ustreznosti je potrdilo, da je direktiva o opustitvenih tožbah potreben sestavni del svežnja instrumentov EU o izvrševanju zakonodaje o varstvu potrošnikov. Še vedno ustreza svojemu namenu kot izvršilno orodje za ustavitev kršitev trgovcev, ki škodijo kolektivnim interesom potrošnikov, zlasti glede na digitalizacijo in globalizacijo gospodarstev, ki povečujeta tveganje množičnih oškodovanj v EU. Vendar postopek z opustitveno tožbo ostaja nezadostno izkoriščen; njegovo uspešnost ovirajo pomanjkljivosti, kot so njegovi stroški in zapletenost, medtem ko so lahko rezultati za oškodovane potrošnike omejeni. Ocena je pokazala, da bi morala direktiva postati še učinkovitejša, na primer z nadaljnjo harmonizacijo postopka z opustitveno tožbo in razširitvijo njenega področja uporabe na več instrumentov EU, ki so pomembni za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov. Vse prihodnje spremembe bi morale olajšati dostop do sodnega varstva, zmanjšati stroške za kvalificirane subjekte, ki varujejo kolektivne interese potrošnikov, in povečati odvratilni učinek opustitvenih tožb. Direktivo o opustitvenih tožbah je treba spremeniti tudi zato, da bi imela koristnejši učinek za potrošnike, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, tudi če morajo države članice tudi zdaj, kjer je to ustrezno, zagotoviti ukrepe za odpravo trajajočih posledic kršitve, za katere se uporablja. Ni vedno jasno, ali Direktiva zajema tudi pravno sredstvo za potrošnike kot ukrep za odpravo trajajočih posledic kršitve. Ta negotovost se na splošno šteje za ključni razlog za njeno nezadostno uspešnost. Potrošniki se ne morejo zanašati na opustitveno odločbo, da bi jim bila povrnjena škoda. Namesto tega morajo vložiti tožbo na povračilo škode in kršitev ponovno dokazati.

Preverjanje ustreznosti je pokazalo, da se evropski potrošniki soočajo z enakimi ovirami pri uveljavljanju individualnega pravnega sredstva kot pred 10 leti; te vključujejo predolgo trajanje postopka, mnenje, da je verjetnost pridobitve povračila škode majhna, predhodne izkušnje z neuspešnimi pritožbami, negotovost glede pravic, pomanjkanje informacij o tem, kje in kako se lahko pritožijo, ter odpor. Objava izida postopka ni obvezna, zato se potrošniki ne zavedajo kršitve, trgovce, ki kršijo pravila, pa učinek take objave ne odvrne od kršitev. Poleg tega se opustitvene tožbe pogosto ne uporabljajo za čezmejne kršitve, kvalificirani subjekti iz različnih držav članic pa med seboj ne sodelujejo dovolj pri izmenjavi najboljših praks ali razvoju skupnih strategij za obravnavo močno razširjenih kršitev.

• Učinkovitost

Direktiva o opustitvenih tožbah ne nalaga nobenih posebnih obveznosti trgovcem, ki spoštujejo pravila, saj je njen namen ustaviti kršitve določb materialnega prava EU s strani trgovcev. Podobno ukrep ne ustvarja nobenih stroškov za posamezne potrošnike, saj niso stranke v postopku, ki ga začne kvalificirani subjekt. Celo nasprotno – v primerih, ko ima kršitev močno razširjene posledice, posamezni potrošniki pa pravno ne ukrepajo iz različnih razlogov, kot so nezadostna ozaveščenost o pravicah, pomanjkanje finančnih sredstev ali odpor, kolektivna tožba, ki jo vloži subjekt z namenom ustavitve kršitve in njene preprečitve

²³

SWD(2017) 209 final.

v prihodnje, koristi vsem prizadetim potrošnikom. Preverjanje ustreznosti je pokazalo, da trgovcem, ki spoštujejo pravila, niso nastali nobeni stroški na podlagi Direktive, razen tistih, ki so bili povezani z materialnopravnimi pravili. Edini dodatni stroški bi izhajali iz kakršnih koli neresnih vloženih zahtevkov. Toda pri preverjanju ustreznosti niso bili najdeni dokazi, da bi kvalificirani subjekti vlagali neresne zahtevke na podlagi Direktive.

- **Skladnost**

Preverjanje ustreznosti je potrdilo, da je treba področje uporabe direktive o opustitvenih tožbah razširiti, da bo zajela več zakonodaje EU, ki je pomembna za varstvo potrošnikov, vsaj z uskladitvijo s področjem uporabe uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, kar bi pripomoglo k boljši skladnosti Direktive z drugimi postopki z opustitveno tožbo, določenimi na ravni EU.

- **Ustreznost**

Zbrani podatki in posvetovanja z zainteresiranimi stranmi potrjujejo, da je direktiva o opustitvenih tožbah še vedno ustrezna. Njeni cilji in vsebina so v skladu z razvojem trga ter trenutnimi potrebami in trendi vedenja potrošnikov. Ocena je pokazala, da sta cilja varstva potrošnikov in povezovanje notranjega trga še naprej izjemno pomembna.

- **Dodana vrednost EU**

Preverjanje ustreznosti je pokazalo, da bi bila raven varstva potrošnikov v številnih državah članicah nižja, če EU ne bi uvedla dolžnosti varstva kolektivnih interesov potrošnikov z mehanizmom kolektivnega izvrševanja pravic v obliki postopka z opustitveno tožbo. Zainteresirane strani so potrdile dodano vrednost direktive o opustitvenih tožbah v državah članicah, tako v tistih, v katerih je bil postopek z opustitveno tožbo uveden prvič, kot tudi v tistih, v katerih so bili obstoječi mehanizmi izboljšani po sprejetju Direktive. Čeprav je nekaj držav članic že uvedlo postopke z opustitveno tožbo za posebne vrste kršitev, kot so nepoštena poslovne prakse ali nepošteni pogodbeni pogoji, njihova zakonodaja takrat ni zajela vseh področij prava o varstvu potrošnikov, ki so zdaj našeta v Prilogi I k Direktivi.

Poleg tega je bilo v poročilu o kolektivnem pravnem sredstvu ugotovljeno, da je bilo priporočilo Komisije iz leta 2013 referenčno merilo za načela evropskega modela kolektivnega pravnega sredstva. Vendar je bilo ugotovljeno tudi, da na podlagi priporočila niso bili sprejeti nadaljnji ukrepi v smislu zakonodaje²⁴. Torej potencial za olajšanje dostopa do sodnega varstva še zdaleč ni v celoti izkoriščen. Medtem ko ima Priporočilo horizontalno razsežnost v smislu različnih področij, na katerih lahko pride do množičnega oškodovanja, ima odsotnost vseevropskega mehanizma kolektivnega pravnega sredstva poseben praktični pomen za varstvo potrošnikov, kot je razvidno iz konkretnih primerov, vključno s primerom emisij dizelskih vozil. Evropska komisija je kot nadaljnji ukrep na podlagi te ocene napovedala, da se bo osredotočila na krepitev vidikov izvrševanja pravic in pravnega sredstva iz direktive o opustitvenih tožbah.

²⁴

Razpoložljivost mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva in izvajanje zaščitnih ukrepov proti morebitni zlorabi takih mehanizmov sta po EU še vedno zelo neenakomerna. Učinek Priporočila je viden v dveh državah članicah, v katerih je bila po njegovem sprejetju sprejeta nova zakonodaja (BE in LT), kot tudi v SI, kjer je nova zakonodaja v pripravi, v določeni meri pa tudi v državah članicah, ki so spremenile svojo zakonodajo po letu 2013 (FR in UK).

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Predlagana direktiva temelji na obsežnem posvetovalnem delu, opravljenem zaradi preverjanja ustreznosti iz obdobja 2016–2017, razpisu za zbiranje dokazov o kolektivnem pravnem sredstvu iz leta 2017 in dodatnih ciljno usmerjenih posvetovanjih z ustreznimi mrežami organov držav članic, pravnih strokovnjakov, potrošniških organizacij in poslovnih organizacij, ki so bila izvedena v okviru ocene učinka te pobude.

Na ciljno usmerjenih posvetovanjih je večina zainteresiranih strani razen poslovnih organizacij izrazila splošno podporo predlaganim spremembam za povečanje uspešnosti tožb za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov. Zlasti organi držav članic in potrošniške organizacije so podprli dodatne možnosti pravnega sredstva v okviru direktive o opustitvenih tožbah. Mnenja glede potencialne vloge poslovnih organizacij kot kvalificiranih subjektov so bila deljena. Večina zainteresiranih strani je navedla, da bi predlagane spremembe pomagale odvrnati od nespoštovanja prava EU in zmanjšati škodo za potrošnike v primerih množičnega oškodovanja. V povratnih informacijah o začetni oceni učinka so predstavniki podjetij in javni organi izrazili pomisleke glede uvedbe možnosti pravnega sredstva na ravni EU, medtem ko so potrošniške organizacije, akademske/raziskovalne ustanove in državljani izrazili splošno podporo pravnemu sredstvu. Večina vprašanih se je strinjala, da bi morali vsi ukrepi na ravni EU spoštovati pravne tradicije držav članic in zagotavljati zaščitne ukrepe za preprečevanje tveganja zlorabe.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Med letoma 2007 in 2017 so Komisija in zunanji izvajalci izvedli več raziskav, posvetovanj in študij o uporabi direktive o opustitvenih tožbah, postopkovnem varstvu potrošnikov na podlagi prava EU o varstvu potrošnikov in stanju kolektivnega pravnega sredstva v EU, nazadnje ob izvajanju priporočila iz leta 2013.

Rezultati so se upoštevali v tem zakonodajnem predlogu, da bi se izboljšali varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in možnosti pravnega sredstva.

- **Ocena učinka**

Za ta predlog je bila izvedena ocena učinka²⁵. Odbor za regulativni nadzor (v nadaljnjem besedilu: ORN) je 12. januarja 2018 najprej izdal negativno mnenje z izčrpnimi pripombami. 9. februarja 2018 je ORN izdal pozitivno mnenje²⁶ z nadaljnjimi pripombami k ponovno vloženi oceni učinka po znatni reviziji prvotnega osnutka. V Prilogi I k oceni učinka je pojasnjeno, kako so bile pripombe ORN upoštewane. Natančneje, v prvi pripombi je ORN navedel, da ocena učinka ni v zadostni meri pokazala potrebe po zakonodajnem ukrepanju na ravni EU glede kolektivnega pravnega sredstva. Številni oddelki so bili revidirani, da bi bolje odražali potrebo po ukrepanju ob upoštevanju več primerov množičnega oškodovanja, v katerih evropski potrošniki niso mogli zahtevati povračila škode. Dokazi, ki jih je Komisija zbirala 15 let, vključno s pripravo Zelene knjige o kolektivnih odškodninah za potrošnike iz leta 2008 in Bele knjige o odškodninskih tožbah zaradi kršitve monopolnih pravil iz leta 2008, so pokazali, da brez mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva ni uspešnega varstva. Nadalje so bile poudarjene ugotovitve iz poročila Komisije iz leta 2018 o priporočilu iz leta 2013, zlasti o njegovem omejenem učinku na izboljšanje stanja v številnih državah članicah, in priporočila Evropskega parlamenta iz leta 2017 po preiskavi o meritvah emisij v avtomobilskem sektorju. Dodane so bile informacije o številu organov držav članic (21), ki

²⁵ SWD(2018) 96.

²⁶ SEC(2018) 185.

so med ciljno usmerjenimi posvetovanji podprli vključitev mehanizmov pravnega sredstva v direktivo o opustitvenih tožbah, in nadalje so bili dodelani opisi ravni potrebnih zakonodajnih sprememb v državah članicah.

Z vidika izboljšanja skladnosti so bile v oceni učinka upoštevane tri možnosti poleg izhodiščnega scenarija: (1) možnost, da se zgolj povečata odvrčanje od kršitev in sorazmernost javnega izvrševanja pravic z močnejšimi pravili o kaznih in uspešnejšim postopkom z opustitveno tožbo; (2) možnost, da se tem ukrepom doda pravica potrošnika do individualnega pravnega sredstva, in (3) možnost, da se dodajo nadaljnji ukrepi kolektivnega pravnega sredstva za potrošnike. Prednostna možnost je bila možnost 3, ki združuje vse ukrepe. Ta predlog obravnava možnost 3 glede uspešnejšega postopka z opustitveno tožbo z dodanim kolektivnim pravnim sredstvom za potrošnike.

Možnost 1 je vključevala nabor sprememb postopka z opustitveno tožbo, ki jih obravnava ta predlog. V oceni učinka je bilo ugotovljeno, da ni izvedljivih možnosti, ki bi bile alternativa reviziji Direktive, saj bi se z revizijo obravnavale skupne težave glede stroškov, dolgotrajnosti in zapletenosti sedanjega postopka, ki so bile izpostavljene na vseh ustreznih posvetovanjih. Prednostna možnost 3 ohranja vse spremembe iz možnosti 1 in dodatno vključuje strožje mehanizme kolektivnega pravnega sredstva, ki jih obravnava ta predlog. V oceni učinka je bilo ugotovljeno, da bi prednostna možnost 3 zagotovila močnejše spodbude trgovcem, da spoštujejo pravo EU o varstvu potrošnikov, kot možnost 1. Odvračilni učinek pravnih sredstev za žrtve nepoštenih poslovnih praks bo na primer zaradi možnosti 3 večji, saj je pregled stanja razmer za potrošnike iz leta 2017²⁷ potrdil, da bi potrošniki verjetno pogosteje uporabili pravna sredstva na podlagi direktive o nepoštenih poslovnih praksah, če bi imeli tudi dostop do praktičnega kolektivnega mehanizma, v okviru katerega bi kvalificirani subjekt v njihovem imenu obravnaval njihov primer. Enaka obrazložitev velja za splošne cilje varstva interesov potrošnikov in zagotavljanja visoke ravni varstva potrošnikov. Ti cilji bi se najbolje dosegli z možnostjo 3, saj bi imela ta možnost največji učinek v smislu izboljšanja skladnosti s pravom EU o varstvu potrošnikov. Močnejši mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva bi zagotavljali višjo raven varstva potrošnikov v primerih množičnega oškodovanja in zmanjšali škodo za potrošnike. Kar zadeva splošni cilj spodbujanja nemotenega delovanja notranjega trga, bi vse tri možnosti prispevale k pravičnejši konkurenci, saj ne ustvarjajo nepoštenih prednosti za trgovce, ki ne spoštujejo pravil, v primerjavi s trgovci, ki jih spoštujejo. Vendar pa bi najboljše splošne rezultate za trgovce, ki spoštujejo pravila, dosegli z možnostjo 3, saj bi uvedba strožjih mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva nadalje prispevala k poštenu konkurenci v korist trgovcev, ki spoštujejo pravila.

Kar zadeva učinkovitost, bi vse možnosti lahko privedle do začetnih stroškov seznanitve, vendar tudi do prihrankov za trgovce, ki spoštujejo pravila. Podatki o stroških in prihrankih so bili zbrani s posvetovanji za pripravo ocene učinka, vendar je razmeroma malo tistih, ki so odgovorili, lahko zagotovilo količinske ocene. Glede možnosti 1 je večina poslovnih združenj menila, da bi lahko revizija postopka z opustitveno tožbo povečala zavarovalne premije za zahtevke v primerih množičnega oškodovanja in privedla do večje uporabe Direktive. Možnost 3 vključuje stroške možnosti 1 in stroške, povezane s kolektivnim pravnim sredstvom. Ocene nacionalnih organov glede stroškov izvajanja in tekočih stroškov za sodišča in upravne organe so se razlikovale, vendar stroški niso bili ocenjeni kot znatni. Mnenja

²⁷

V pregledu stanja razmer iz leta 2017 je bilo ugotovljeno, da so glavni razlogi, zaradi katerih potrošniki ne ukrepajo v primeru težav: čezmerna dolgotrajnost postopka (za 32,5 % tistih, ki niso ukrepali); mnenje, da je verjetnost pridobitve povračila škode majhna (19,6 %); predhodne izkušnje z neuspešnimi pritožbami (16,3 %); negotovost glede pravic potrošnikov (15,5 %); pomanjkanje informacij o tem, kje in kako se lahko pritožijo (15,1 %); odpor (13,3 %).

kvalificiranih subjektov so bila deljena, podatki o višini zvišanja ali zmanjšanja stroškov pa so bili podobni. Za trgovce, ki spoštujejo pravila, bi bili stroški uvedbe možnosti 3 zanemarljivi in manjši za trgovce, ki se ukvarjajo s čezmejno trgovino, zaradi nadaljnje harmonizacije nacionalnih postopkov.

Možnost 3 je najširša, zato vključuje tudi več stroškov kot ostali možnosti. Po drugi strani bi vse možnosti pomenile prihranke za trgovce pri čezmejnem trgovanju zaradi večje harmonizacije pravil. Zlasti bi se povečala jasnost glede možnih posledic za trgovce v primeru nespoštovanja pravil, kar bi pomenilo manjše in natančnejše stroške ocene tveganja. Ti prihranki bi bili večji pri možnosti 3, saj ima širše področje uporabe kot ostali možnosti. Stroški za javne izvršilne organe in sodišča pri vseh možnostih vključujejo morebitno povečanje števila izvršilnih in sodnih zadev. Vendar pa se bodo ti stroški najverjetneje izravnali s splošnim zmanjšanjem števila kršitev zakonodaje EU o varstvu potrošnikov ter z učinki racionalizacije in postopkovne učinkovitosti v okviru vseh možnosti. Taki prihranki bi bili večji pri možnosti 3 zaradi njenega širšega področja uporabe in večjega odvračilnega učinka.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Ker gre za revizijo obstoječe zakonodaje, predlog spada v okvir Komisijinega programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT). Komisija je tako preučila možnosti za poenostavitev in zmanjšanje bremen. Glavni cilj tega predloga je okrepitev zastopniških tožb, ki so na voljo za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov. Glede na to, da pravo Unije, ki ga zajema ta predlog, velja za vse trgovce, vključno z mikropodjetji, na podlagi tega predloga ni predvidena nobena izjema za mikropodjetja.

Zaradi pomanjkanja podatkov elementi poenostavitve niso bili količinsko opredeljeni. Vendar pa je analiza pokazala, da glede na vgrajene zaščitne ukrepe in nadzor kvalificiranih subjektov, ki jim je omogočena vložitev zastopniških tožb, ni pričakovati, da bi predlagana zakonodaja znatno povečala stroške za trgovce, ki spoštujejo pravila. Poleg tega bi imeli trgovci v primeru kršitev koristi tudi zaradi večje pravne varnosti in zmožnosti reševanja dejanskih in pravnih vprašanj, skupnih potrošnikom, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, z eno samo zastopniško tožbo. Stroški trgovcev, ki se ukvarjajo s čezmejno trgovino, bi se znižali zaradi nadaljnje harmonizacije nacionalnih postopkov, ki varujejo kolektivne interese potrošnikov. Nazadnje bi krepitev zastopniških tožb lahko ustvarila enake konkurenčne pogoje za trgovce.

- **Temeljne pravice**

Predlagana direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zato jo je treba razlagati in uporabljati v skladu s temi pravicami in načeli.

Predlog zlasti prispeva k zagotavljanju visoke ravni varstva potrošnikov (člen 38 Listine).

Predlog tudi omogoča uveljavljanje pravice potrošnikov do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, saj predlagani model zastopniških tožb prispeva k varovanju njihovih interesov in njihovemu uveljavljanju. Model zastopniške tožbe lahko odpravi zlasti tiste primere, ki posamezne potrošnike odvračajo od zahtevanja povračila škode na sodišču, na primer zaradi visokih stroškov pravnih postopkov, zlasti pri zahtevkih nizke vrednosti. Istočasno predlagani model ne preprečuje in ne ovira dostopa posameznih potrošnikov do pravnega varstva v skladu z zahtevami člena 47. Poleg tega predlog določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je učinek vložitve zastopniške tožbe zadržanje ali pretrganje

zastaralnih rokov, ki veljajo za vse tožbe na povračilo škode, za zadevne potrošnike, če za ustrezne pravice velja zastaralni rok na podlagi zakonodaje Unije ali nacionalne zakonodaje.

Predlog dosega ravnovesje med kolektivnimi interesi potrošnikov in pravicami trgovcev v okviru zastopniških postopkov, pri čemer se v celoti upoštevajo zahteve v zvezi s svobodo gospodarske pobude (člen 16 Listine).

4. POSLEDICE ZA PRORAČUN

Predlagana direktiva določa, da države članice in Komisija podpirajo in omogočajo sodelovanje kvalificiranih subjektov ter izmenjavo in razširjanje najboljših praks in izkušenj v zvezi z reševanjem čezmejnih in domačih kršitev. To bo pomenilo dodatno delovno obremenitev za Komisijo, ki bo po ocenah zahtevala enega uradnika s polnim delovnim časom. Ti viri bodo pridobljeni s prerazporeditvijo in preusmeritvijo obstoječega osebja.

Dodatni stroški za krepitev zmogljivosti kvalificiranih subjektov in dejavnosti usklajevanja se lahko pokrijejo iz programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje 2014–2020, podobne možnosti financiranja pa se lahko vključijo tudi v prihodnji program znotraj naslednjega večletnega finančnega okvira. Podrobnosti so navedene v oceni finančnih posledic, priloženi temu predlogu.

5. DRUGI ELEMENTI

• Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja

Predlagana direktiva določa, da Komisija redno preverja učinek Direktive. Komisija bo spremljala, kako kvalificirani subjekti po vsej Uniji uporabljajo zastopniške tožbe, opredeljene v Direktivi.

• Obrazložitveni dokumenti

Uspešen prenos predlagane direktive bo zahteval točno določene in ciljno usmerjene spremembe ustreznih nacionalnih pravil. Predlagana direktiva določa nekatere ključne vidike, ki jih mora dopolnjevati več postopkovnih pravil na nacionalni ravni. Da bi Komisija lahko spremljala pravilen prenos, ni dovolj, da države članice prenesejo besedilo izvedbenih določb, saj bo morda potrebna celovita ocena ureditve, vzpostavljene na podlagi nacionalne zakonodaje. Iz teh razlogov bi morale države članice Komisiji posredovati tudi obrazložitvene dokumente, ki pojasnjujejo, katere veljavne ali nove določbe nacionalnega prava so namenjene izvajanju posameznih ukrepov iz predlagane Direktive.

• Podrobna obrazložitev posameznih določb predloga

Člen 1 določa predmet urejanja Direktive. Namen Direktive (kot namen njene predhodnice Direktive 2009/22/ES) je zagotoviti, da lahko kvalificirani subjekti vložijo zastopniške tožbe za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov. Prav tako pojasnjuje, da lahko države članice na nacionalni ravni predvidijo druga postopkovna sredstva, namenjena varstvu kolektivnih interesov potrošnikov.

Člen 2 določa področje uporabe Direktive s sklicevanjem na pravo Unije, navedeno v Prilogi I, ki zajema posebne določbe, ki urejajo razmerje med trgovcem in potrošnikom in so zato pomembne za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov. Področje uporabe tako zajema vse kršitve določb prava Unije iz Priloge I, ki jih povzročijo trgovci in škodijo ali bi lahko škodile kolektivnim interesom potrošnikov v različnih sektorjih, kot so finančne storitve, energetika,

telekomunikacije, zdravstvo in okolje. Področje uporabe zlasti vključuje pravo Unije, za katero se uporablja sedanja direktiva o opustitvenih tožbah, in je usklajeno s področjem uporabe revidirane Uredbe (EU) 2017/2394 o sodelovanju na področju varstva potrošnikov. Navedena uredba krepi čezmejno javno izvrševanje pravic in Komisiji omogoča, da uvede in usklajuje skupne izvršilne ukrepe za obravnavo vseevropskih kršitev, ne da bi pri tem uvedla pravico do povračila škode v korist potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi čezmejnih kršitev. Posebni ukrepi, povezani z individualnim in kolektivnim pravnim sredstvom za potrošnike, ki jih uvaja ta direktiva, zato dopolnjujejo revidirano uredbo, da bi se povečala njena učinkovitost. Da bi se zagotovila posodobljenost področja uporabe Direktive, bo Komisija posebno pozornost namenila potrebi po morebitni vključitvi določb o spremembi Priloge I v vso prihodnjo novo zakonodajo Unije, ki bo urejala razmerje med trgovcem in potrošnikom. Vprašanju področja uporabe Direktive bo posebna pozornost namenjena tudi med oceno te direktive, ki jo bo opravila Komisija.

Člen 3 vsebuje pomembne opredelitve pojmov, ki se uporabljajo v Direktivi, in sicer „potrošnik“, „trgovec“, „kolektivni interesi potrošnikov“, „zastopniška tožba“, „praksa“ in „pravnomočna odločba“.

Člen 4 določa merila, ki jih morajo izpolnjevati kvalificirani subjekti, da bi bili upravičeni do vložitve zastopniških tožb na podlagi te direktive, pa tudi obveznosti držav članic, ki se nanašajo na imenovanje kvalificiranih subjektov. Kvalificirani subjekti bodo morali izpolnjevati določena merila, zlasti morajo delovati nepridobitno in imeti upravičen interes za zagotavljanje skladnosti z določbami zadevnega prava Unije. Ker bodo do statusa kvalificiranega subjekta upravičeni zlasti potrošniške organizacije in neodvisni javni organi, ta določba predvideva tudi možnost, da države članice odločijo o vrsti ukrepov, ki se v skladu z Direktivo lahko zahtevajo od določene vrste kvalificiranega subjekta ali določenega kvalificiranega subjekta.

Člen 5 določa ukrepe, ki se lahko na podlagi Direktive zahtevajo v okviru zastopniških tožb. Ti ukrepi so lahko opustitvena odločba kot začasni ukrep, opustitvena odločba o ugotovitvi kršitve in ukrepi za odpravo trajajočih posledic kršitev, vključno z odločbami za povračilo škode. Kvalificirani subjekti bodo lahko navedene ukrepe zahtevali na podlagi ene same zastopniške tožbe.

Člen 6 določa postopkovne ureditve zastopniških tožb, s katerimi se zahteva izdaja odločbe za povračilo škode, ki je na voljo na podlagi Direktive kot ukrep za odpravo trajajočih posledic kršitev. Odločba za povračilo škode mora biti na voljo kot pravilo. Izjemoma lahko države članice v zapletenih primerih sodišča in upravne organe pooblastijo, da namesto odločbe za povračilo škode izdajo ugotovitveno odločbo o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve. Vendar v dveh vrstah primerov možnost izdaje ugotovitvene odločbe ne bi smela biti na voljo, temveč bi moralo sodišče ali upravni organ izdati odločbo za povračilo škode. Prvi primer je primer, v katerem so potrošniki, ki jih zadeva ista praksa, poimensko določljivi in so utrpeli primerljivo škodo glede na časovno obdobje ali nakup, na primer pri dolgoročnih potrošniških pogodbah. Drugi primer je t. i. „primer majhne vrednosti“, v katerem so potrošniki utrpeli tako majhno izgubo, da bi bila ponovna porazdelitev povračila škode med potrošnike nesorazmerna. V teh dveh primerih so potrebne tudi posebne postopkovne ureditve. Zlasti v primerih druge vrste države članice ne bi smele zahtevati pooblastila zadevnih potrošnikov v okviru zastopniške tožbe, sredstva, dodeljena kot povračilo škode, pa bi bilo treba usmeriti v javni namen, ki služi kolektivnim interesom potrošnikov, kot so kampanje ozaveščanja.

Člen 7 zahteva, da bi morali biti kvalificirani subjekti popolnoma pregledni glede vira financiranja svojih dejavnosti na splošno in glede sredstev, s katerimi se financira določena zastopniška tožba na povračilo škode, da bi se sodiščem ali upravnim organom omogočila presoja, ali bi lahko obstajalo navzkrižje interesov med tretjo osebo, ki zagotavlja sredstva, ter kvalificiranim subjektom, in da bi se izognili tveganju zlorabe pravnih postopkov ter da bi se lahko presodilo, ali sredstva tretje osebe zadostujejo za izpolnitev njenih finančnih obveznosti do kvalificiranega subjekta, če tožba ne uspe.

Člen 8 določa pravila o kolektivnih poravnava na podlagi Direktive. Države članice imajo možnost, da določijo postopek, v okviru katerega lahko sodišče ali upravni organ potrdi kolektivno poravnavo, ki sta jo dosegla kvalificirani subjekt in domnevni storilec kršitve, preden se je zastopniška tožba v zvezi z isto prakso istega trgovca začela pred sodiščem ali upravnim organom iste države članice. Sodišče ali upravni organ, ki obravnava zastopniško tožbo, bi moral v primeru zastopniške tožbe v teku vedno imeti možnost, da stranke pozove k poravnavi glede povračila škode. V državah članicah, ki se bodo odločile, da v zapletenih primerih, ki ne spadajo v dve kategoriji primerov, posebej določenih v členu 6(3), omogočijo izdajo ugotovitvene odločbe v zvezi z odgovornostjo trgovca, ki krši pravila, do zadevnih potrošnikov, bo imelo sodišče ali upravni organ, ki izda tako ugotovitveno odločbo, vedno možnost, da stranke v zastopniški tožbi pozove, da dosežejo poravnavo glede povračila škode. Kolektivne poravnave, dosežene v vseh navedenih okoliščinah, bodo predmet nadzora sodišča ali upravnega organa, da se zagotovi njihova zakonitost in pravičnost. Potrošniki, ki jih potrjena kolektivna poravnava zadeva, bodo vedno imeli možnost, da ponujeno povračilo škode sprejmejo ali zavrnejo.

Člen 9 določa pravila, ki od trgovca, ki krši pravila, zahtevajo, da zadevne potrošnike primerno obvesti o pravnomočnih opustitvenih odločbah in pravnomočnih odločbah o ukrepih za odpravo trajajočih posledic kršitev, vključno s pravnomočnimi odločbami za povračilo škode, pa tudi o ugotovitvenih odločbah o odgovornosti trgovca do potrošnikov, če je to primerno, ter pravnomočnih odločbah o potrditvi kolektivnih poravnav na podlagi te direktive. Ta določba zagotavlja ozaveščenost potrošnikov o kršitvah zakonodaje in o pravnih sredstvih, ki so jim na voljo.

Člen 10 opredeljuje učinke pravnomočnih odločb o ugotovitvi kršitve zakonodaje Unije, ki jo zajema ta direktiva, v okviru domačih in čezmejnih tožb na povračilo škode. V skladu s to določbo bodo imele pravnomočne odločbe, ki jih sprejme sodišče ali upravni organ v okviru postopkov javnega izvrševanja pravic, pravnomočne opustitvene odločbe o ugotovitvi kršitve zakonodaje Unije ali pravnomočne ugotovitvene odločbe o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki jih kršitev zadeva, izdane na podlagi zastopniške tožbe v skladu s to direktivo, dokazno vrednost v nadaljnjih tožbah na povračilo škode. Take tožbe na povračilo škode lahko potrošniki vložijo posamično, v okviru zastopniške tožbe na podlagi te direktive ali v okviru drugega mehanizma kolektivnega pravnega sredstva na podlagi nacionalnih pravil, če je na voljo. Če postane odločba o ugotovitvi kršitve pravnomočna, bi morala v vsaki nadaljnji tožbi na povračilo škode v isti državi članici veljati kot neizpodbojen dokaz. To bo preprečilo pravno negotovost in nepotrebne stroške za vse vpletene strani, vključno s sodstvom. Iz istih razlogov bodo v čezmejnih primerih pravnomočne odločbe, ki jih na podlagi te direktive sprejme sodišče ali upravni organ v okviru postopkov javnega izvrševanja pravic, in pravnomočne opustitvene odločbe o ugotovitvi kršitve zakonodaje Unije pomenile izpodbojno domnevo, da je prišlo do kršitve zakonodaje Unije. Ta učinek ni predviden za ugotovitvene odločbe o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki jih zadeva kršitev, saj se lahko nacionalna pravila glede odgovornosti v EU znatno razlikujejo.

Člen 11 določa učinek zadržanja zastopniške tožbe, kar zadeva zastaralne roke za tožbe na povračilo škode. Dopolnjuje določbe o učinkih pravnomočnih opustitvenih odločb o ugotovitvi kršitve, izdanih na podlagi zastopniških tožb v skladu s to direktivo, ter potrošnikom, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, omogoča razumno možnost za vložitev tožbe na povračilo škode v okviru zastopniške tožbe, vložene v njihovem imenu na podlagi te direktive, ali v okviru posamične tožbe.

Člen 12 zagotavlja ekspeditivnost celotnega postopka. Državam članicam nalaga, da morajo zagotoviti, da se vse zastopniške tožbe obravnavajo brez nepotrebnega odlašanja in da se zastopniške tožbe na izdajo začasne opustitvene odločbe obravnavajo pospešeno. S tem zagotavlja, da se lahko vsaka nadaljnja škoda, ki bi jo lahko povzročilo ravnanje trgovca, čim hitreje prepreči.

Člen 13 določa možnost, da sodišče ali upravni organ, ki obravnava zastopniško tožbo, na zahtevo kvalificiranega subjekta, ki je vložil zastopniško tožbo, toženemu trgovcu odredi predložitev dokazov, pomembnih za zadevo pod njegovim nadzorom. Ugotavljanje kršitve in vzročnosti med kršitvijo in škodo, ki je nastala potrošnikom, ter določitev dejanske škode zadevnih potrošnikov zahtevata analizo dejstev in ekonomsko analizo. Z nekaterimi pomembni dokazi, ki jih bo kvalificirani subjekt potreboval za dokazovanje svojih trditev, bo razpolagala tožena stranka in ne bodo dostopni kvalificiranemu subjektu. To lahko velja tudi za informacije, ki so potrebne za ustrezno obveščanje zadevnih potrošnikov o zastopniški tožbi, ki poteka. Ta določba bo zagotovila, da bo v vseh državah članicah določena najnižja raven uspešnega dostopa do informacij, ki jih potrebujejo kvalificirani subjekti, da dokažejo svoje trditve in ustrezno obveščajo potrošnike, ki jih zadeva zastopniška tožba. Obenem se Direktiva izogiba preširokim in dragim obveznostim razkritja, ki bi lahko toženim strankam naložile nepotrebna bremena in pomenila tveganje zlorab. Tako razkritje bo vedno predmet strogega sodnega ali upravnega nadzora, kar zadeva njegovo nujnost, področje uporabe in sorazmernost.

Člen 14 zagotavlja učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni, če toženi trgovec ne ravna v skladu s pravnomočno odločbo, ki jo izda sodišče ali upravni organ na podlagi zastopniške tožbe. Te kazni bodo na voljo v obliki glob v vseh državah članicah. Je pomembna spodbuda za tožene trgovce, da hitro upoštevajo pravnomočne opustitvene odločbe in odločbe za povračilo škode ter potrjene poravnave.

Člen 15 določa pravila o pomoči kvalificiranim subjektom. Zagotavlja, da kvalificiranim subjektom stroški, povezani s postopki, ne preprečujejo vložitev zastopniških tožb na podlagi te direktive. Stroški postopkov ne bi smeli ustvarjati čezmernih ovir za kvalificirane subjekte pri uveljavljanju njihove pravice, da delujejo v javnem interesu varstva kolektivnih interesov potrošnikov. Določba tudi nalaga državam članicam in Komisiji, da podprejo in omogočajo sodelovanje in izmenjavo izkušenj med kvalificiranimi subjekti, da bi se povečala uporaba zastopniških tožb v primeru kršitev s čezmejnimi posledicami.

Člen 16 določa pravila, ki so pomembna za čezmejne zastopniške tožbe. Zagotavlja vzajemno priznavanje procesnega upravičenja kvalificiranih subjektov, vnaprej imenovanih v eni od držav članic za vložitev zastopniške tožbe v drugi državi članici. Poleg tega kvalificiranim subjektom iz različnih držav članic omogoča, da ukrepajo skupaj v okviru ene same zastopniške tožbe pred enim samim forumom, pristojnim v skladu z ustreznimi pravili Unije in nacionalnimi pravili.

Členi 17 do 22 vsebujejo določbe glede razveljavitve Direktive 2009/22/ES, ocenjevanja in poročanja s strani Komisije, prenosa, prehodnih določb ter začetka veljavnosti, časovne veljavnosti in naslovnikov predlagane direktive.

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi
Direktive 2009/22/ES**

(Besedilo velja za EGP)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 114 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora²⁸,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Namen te direktive je kvalificiranim subjektom, ki zastopajo kolektivne interese potrošnikov, omogočiti, da z zastopniškimi tožbami zoper kršitve določb prava Unije uveljavljajo svoje zahteve. Kvalificirani subjekti bi morali imeti možnost zahtevati ustavitev ali prepoved kršitve, potrditev, da je do kršitve prišlo, in povračilo škode v obliki odškodnine, popravila ali znižanja kupnine, kot je predvideno z nacionalno zakonodajo.
- (2) Direktiva 2009/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta²⁹ je kvalificiranim subjektom omogočila vložitev zastopniških tožb, katerih namen je predvsem ustaviti in prepovedati kršitve določb prava Unije, ki škodijo kolektivnim interesom potrošnikov. Vendar navedena direktiva ni v zadostni meri obravnavala izzivov izvrševanja pravnih določb o varstvu potrošnikov. Za boljše odvrčanje od nezakonitih praks in zmanjšanje škode za potrošnike je treba okrepiti mehanizem varstva kolektivnih interesov potrošnikov. Glede na številne spremembe je zaradi jasnosti primerno Direktivo 2009/22/ES nadomestiti.
- (3) Zastopniška tožba mora nuditi uspešen in učinkovit način varstva kolektivnih interesov potrošnikov. Kvalificiranim subjektom mora omogočati, da ukrepajo z namenom zagotavljanja skladnosti z ustreznimi določbami prava Unije in da premagajo ovire, s katerimi se soočajo potrošniki pri posamičnih tožbah, kot je negotovost glede njihovih pravic in razpoložljivih postopkovnih mehanizmov, odpor do ukrepanja in negativno razmerje med pričakovanimi stroški in koristmi posamične tožbe.

²⁸ UL C [...], [...], str. [...].

²⁹ UL L 110/30, 1.5.2009.

- (4) Pomembno je, da se zagotovi potrebno ravnovesje med dostopom do sodnega varstva in postopkovnimi zaščitnimi ukrepi pred zlorabo pravnih postopkov, ki bi lahko neupravičeno ovirala zmožnost podjetij, da poslujejo na enotnem trgu. Da bi se preprečile zlorabe zastopniških tožb, bi se bilo treba izogibati elementom, kot so kaznovalne odškodnine, in odsotnosti omejitev glede upravičenosti do vložitve tožbe v imenu oškodovanih potrošnikov, določiti pa bi bilo treba jasna pravila o različnih postopkovnih vidikih, na primer o imenovanju kvalificiranih subjektov, izvoru njihovih sredstev in naravi informacij, potrebnih v podporo zastopniški tožbi. Ta direktiva ne bi smela vplivati na nacionalna pravila o razdelitvi stroškov postopka.
- (5) Kršitve, ki vplivajo na kolektivne interese potrošnikov, imajo pogosto čezmejne posledice. Uspešnejše in učinkovitejše zastopniške tožbe, na voljo po vsej Uniji, bi morale povečati zaupanje potrošnikov v notranji trg in jim omogočiti uveljavljanje njihovih pravic.
- (6) Ta direktiva bi morala pokrivati različna področja, kot so varstvo podatkov, finančne storitve, potovanja in turizem, energetika, telekomunikacije in okolje. Zajemati bi morala kršitve določb prava Unije, ki varujejo interese potrošnikov, ne glede na to, ali so v ustreznih določbah prava Unije poimenovani kot potrošniki ali potniki, uporabniki, stranke, mali vlagatelji, male neprofesionalne stranke ali kako drugače. Za zagotovitev ustreznega odziva na kršitve določb prava Unije, ki se hitro razvija glede na obliko in obseg, je treba ob vsakem sprejetju novega akta Unije, ki je pomemben za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, presoditi, ali bi bilo treba spremeniti Prilogo k tej direktivi, da bi njeno področje uporabe zajelo tudi novi akt.
- (7) Komisija je sprejela zakonodajni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 261/2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter Uredbe (ES) št. 2027/97 o odgovornosti letalskih prevoznikov v zvezi z letalskim prevozom potnikov in njihove prtljage³⁰ ter zakonodajni predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu³¹. Zato je primerno zagotoviti, da Komisija eno leto po začetku veljavnosti te direktive oceni, ali pravila Unije na področju pravic potnikov v zračnem in železniškem prometu nudijo ustrezno raven varstva potrošnikov, ki je primerljiva z ravno iz te direktive, in sprejme vse potrebne ugotovitve v zvezi s področjem uporabe te direktive.
- (8) Na podlagi Direktive 2009/22/ES bi morala ta direktiva zajeti tako notranje kot tudi čezmejne kršitve, zlasti če potrošniki, ki jih kršitev zadeva, prebivajo v eni ali več državah članicah, ki niso država članica sedeža trgovca, ki je kršil pravila. Zajeti bi morala tudi kršitve, ki so prenehale pred začetkom ali zaključkom postopka zastopniške tožbe, saj je morda še vedno treba preprečiti ponovitev prakse, ugotoviti, da določena praksa pomeni kršitev pravil, in potrošnikom omogočiti zahtevanje povračila škode.
- (9) Ta direktiva ne bi smela določati pravil mednarodnega zasebnega prava glede pristojnosti, priznavanja in izvrševanja sodnih odločb ali veljavne zakonodaje. Za zastopniške tožbe, opredeljene v tej direktivi, se uporabljajo obstoječi instrumenti prava Unije.

³⁰ COM(2013) 130 final.

³¹ COM(2017) 548 final.

- (10) Ker lahko zastopniške tožbe vložijo samo kvalificirani subjekti, bi morali zaradi zagotavljanja primerne zastopanja kolektivnih interesov potrošnikov izpolnjevati merila iz te direktive. Zlasti bi morali biti ustrezno ustanovljeni v skladu s pravom države članice, kar bi lahko na primer vključevalo zahteve glede števila članov in trajnosti ustanovitve ali zahteve po preglednosti pomembnih vidikov njihove strukture, kot so statut, upravljavska struktura, cilji in načini dela. Prav tako bi morali delovati nepridobitno in imeti upravičen interes za zagotavljanje skladnosti z ustreznim pravom EU. Ta merila bi morala veljati za vnaprej imenovane kvalificirane subjekte in *ad hoc* kvalificirane subjekte, ki so bili ustanovljeni za namene določene tožbe.
- (11) Neodvisni javni organi in zlasti potrošniške organizacije bi morali imeti dejavno vlogo pri zagotavljanju skladnosti z ustreznimi določbami prava Unije in so primerni za to, da delujejo kot kvalificirani subjekti. Ker imajo ti subjekti dostop do različnih virov informacij o praksah trgovcev v razmerju do potrošnikov in se njihove prednostne naloge pri njihovih dejavnostih razlikujejo, bi morale imeti države članice možnost, da se prosto odločijo o vrsti ukrepov, ki jih lahko zahteva vsak od teh kvalificiranih subjektov v zastopniških tožbah.
- (12) Sodni in upravni postopki lahko uspešno in učinkovito služijo varstvu kolektivnih interesov potrošnikov, zato se državam članicam prepušča odločitev, ali se zastopniške tožbe vložijo v okviru sodnih ali upravnih postopkov oziroma obeh, odvisno od ustreznega pravnega področja ali gospodarskega sektorja. To ne posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v skladu s katerim države članice zagotovijo, da imajo potrošniki in podjetja pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem zoper vse upravne odločbe, sprejete v skladu z nacionalnimi določbami, ki izvajajo to direktivo. To vključuje možnost, da stranke pridobijo odločbo o začasnem zadržanju izvrševanja sporne odločbe v skladu z nacionalnim pravom.
- (13) Za povečanje postopkovne učinkovitosti zastopniških tožb bi kvalificirani subjekti morali imeti možnost, da v okviru ene same zastopniške tožbe ali v okviru ločenih zastopniških tožb zahtevajo različne ukrepe. Ti ukrepi bi morali vključevati začasne ukrepe za ustavitev obstoječe prakse ali prepoved prakse, če se praksa še ne izvaja, vendar obstaja tveganje, da bi potrošnikom povzročila resno ali nepopravljivo škodo, ukrepe za ugotovitev, da določena praksa pomeni kršitev določb prava, ki po potrebi ustavljajo ali prepovedujejo uporabo prakse v prihodnje, kakor tudi ukrepe za odpravo trajajočih posledic kršitve, vključno s povračilom škode. Če se zahtevajo na podlagi ene same tožbe, bi morali imeti kvalificirani subjekti možnost, da vse ustrezne ukrepe zahtevajo v trenutku vložitve tožbe ali da najprej zahtevajo ustrezne opustitvene odločbe, nato pa izdajo odločbe za povračilo škode, če je to primerno.
- (14) Namen opustitvene odločbe je varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, ne glede na dejansko izgubo ali škodo, ki nastane posameznim potrošnikom. Z opustitvenimi odločbami se lahko od trgovcev zahteva, da ravnajo na določen način, na primer potrošnikom zagotovijo informacije, ki so jih prej opustili v nasprotju s pravnimi obveznostmi. Odločbe, s katerimi se ugotavlja, da praksa pomeni kršitev, ne bi smele biti odvisne od tega, ali je do prakse prišlo namerno ali iz malomarnosti.
- (15) Kvalificirani subjekt, ki vloži zastopniško tožbo na podlagi te direktive, bi moral biti stranka v postopku. Potrošniki, ki jih kršitev zadeva, bi morali imeti ustrezno možnost, da izkoristijo zadevni izid zastopniške tožbe. Opustitvene odločbe, izdane v skladu s to direktivo, ne bi smele posegati v posamične tožbe, vložene s strani potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi prakse, v zvezi s katero je bila izdana opustitvena odločba.

- (16) Kvalificirani subjekti bi morali imeti možnost, da predlagajo sprejetje ukrepov, ki so namenjeni odpravi trajajočih posledic kršitve. Ti ukrepi bi morali biti v obliki odločbe za povračilo škode, ki trgovca obvezuje, da zagotovi, med drugim, odškodnino, popravilo, zamenjavo, znižanje kupnine, odpoved pogodbe ali vračilo plačane kupnine, če je to primerno in kot je predvideno v skladu z nacionalno zakonodajo.
- (17) Odškodnina, ki jo prejmejo oškodovani potrošniki v primeru množičnega oškodovanja, ne bi smela biti višja od zneska, ki ga mora trgovec plačati v skladu z veljavnim nacionalnim pravom ali pravom Unije za dejansko škodo, ki so jo potrošniki utrpeli. Zlasti bi se bilo treba izogniti kaznovalnim odškodninam, ki bi privedle do prekomernih odškodnin tožniku za nastalo škodo.
- (18) Države članice lahko od kvalificiranih subjektov zahtevajo, da zagotovijo zadostne informacije v podporo zastopniški tožbi na povračilo škode, vključno z opisom skupine potrošnikov, ki jih zadeva kršitev, in dejanskimi ter pravnimi vprašanji, ki jih je treba razrešiti v okviru zastopniške tožbe. Od kvalificiranega subjekta se ne bi smelo zahtevati, da za začetek postopka poimensko določi vse posamezne potrošnike, ki jih kršitev zadeva. Med zastopniškimi tožbami na povračilo škode bi moralo sodišče ali upravni organ v najzgodnejši možni fazi postopka preveriti, ali je zadeva primerna za vložitev zastopniške tožbe glede na naravo kršitve in značilnosti škode, ki je nastala oškodovanim potrošnikom.
- (19) Državam članicam bi bilo treba dovoliti, da odločijo, ali lahko njihovo sodišče ali nacionalni organ, pri katerem je bila vložena zastopniška tožba na povračilo škode, izjemoma namesto odločbe za povračilo škode izda ugotovitveno odločbo o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, na katero bi se bilo mogoče neposredno opreti pri naknadnih tožbah na povračilo škode posameznih potrošnikov. Ta možnost bi morala biti prihranjena za ustrezno utemeljene primere, v katerih je določitev posameznega zahtevka vsakega potrošnika, ki ga zastopniška tožba zadeva, zapletena, njena izvedba v okviru zastopniške tožbe pa bi bila neučinkovita. Ugotovitvene odločbe ne bi smele biti izdane v primerih, ki niso zapleteni, zlasti pa, če so zadevni potrošniki poimensko določljivi in če so utrpeli primerljivo škodo glede na časovno obdobje ali nakup. Podobno se ugotovitvene odločbe ne bi smele izdati, če je izguba, ki je nastala vsakemu posameznemu potrošniku, tako majhna, da posamezni potrošniki verjetno ne bodo zahtevali individualnega povračila škode. Sodišče ali nacionalni organ bi moral v posameznem primeru ustrezno obrazložiti, zakaj je izdal ugotovitveno odločbo in ne odločbo za povračilo škode.
- (20) Če so potrošniki, ki jih zadeva ista praksa, poimensko določljivi in so utrpeli primerljivo škodo glede na časovno obdobje ali nakup, kot velja v primeru dolgoročnih potrošniških pogodb, lahko sodišče ali upravni organ med potekom zastopniške tožbe jasno opredeli skupino potrošnikov, ki jih kršitev zadeva. Sodišče ali upravni organ bi lahko zlasti trgovca, ki je kršil pravila, zaprosil, da zagotovi ustrezne informacije, kot so identiteta zadevnih potrošnikov in trajanje prakse. Države članice bi morale v teh primerih zaradi ekspeditivnosti in učinkovitosti postopka v skladu s svojo nacionalno zakonodajo razmisliti, da bi potrošnikom omogočile, da imajo neposredno korist od odločbe za povračilo škode, potem ko je bila izdana, ne da bi morali dati individualno pooblastilo pred izdajo odločbe za povračilo škode.
- (21) V primerih majhne vrednosti je malo verjetno, da bodo potrošniki ukrepali in uveljavljali svoje pravice, saj bi bil vložen napor večji od posameznih koristi. Če ista praksa zadeva številne potrošnike, pa je lahko skupna izguba precejšnja. V takih

primerih lahko sodišče ali organ meni, da bi bila ponovna razdelitev sredstev med zadevne potrošnike nesorazmerna, ker bi bilo to na primer pretežavno ali neizvedljivo. Zato bi bilo koristneje, da se sredstva, prejeta v zastopniških tožbah kot povračilo škode, uporabijo za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, in bi jih bilo treba nameniti ustreznemu javnemu namenu, kot so sklad za pravno pomoč potrošnikom, kampanje ozaveščanja ali potrošniška gibanja.

- (22) Ukrepi za odpravo trajajočih posledic kršitve se lahko zahtevajo le na podlagi pravnomočne odločbe, s katero se ugotovi kršitev določb prava Unije, ki spadajo na področje uporabe te direktive, kršitev pa škoduje kolektivnemu interesu potrošnikov; to vključuje tudi pravnomočno opustitveno odločbo, izdano na podlagi zastopniške tožbe. Ukrepi za odpravo trajajočih posledic kršitve se lahko zlasti zahtevajo na podlagi pravnomočne odločbe sodišča ali upravnega organa v okviru izvršilnih dejavnosti, ki jih ureja Uredba (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004³².
- (23) Ta direktiva določa postopkovni mehanizem, ki ne vpliva na pravila o materialnih pravicah potrošnikov do pogodbenih in nepogodbenih pravnih sredstev v primeru, da so bili njihovi interesi oškodovani zaradi kršitve, kot so pravica do odškodnine, odpovedi pogodbe, vračila kupnine, zamenjave, popravila ali znižanja kupnine. Zastopniška tožba, s katero se zahteva povračilo škode v skladu s to direktivo, se lahko vloži le, če pravo Unije ali nacionalno pravo take materialne pravice določa.
- (24) Ta direktiva ne nadomešča obstoječih nacionalnih mehanizmov kolektivnega pravnega sredstva. Ob upoštevanju pravnih tradicij držav članic jim je prepuščena presoja, ali naj se zastopniška tožba, kot je določena v tej direktivi, zasnuje kot del obstoječega ali prihodnjega mehanizma kolektivnega pravnega sredstva ali kot alternativa temu mehanizmu, v kolikor je nacionalni mehanizem skladen z ureditvami iz te direktive.
- (25) Kvalificirani subjekti morajo biti popolnoma pregledni glede vira financiranja svojih dejavnosti na splošno in glede sredstev, s katerimi se financira določena zastopniška tožba na povračilo škode, da bi se sodiščem ali upravnim organom omogočila presoja, ali bi lahko obstajalo navzkrižje interesov med tretjo osebo, ki zagotavlja sredstva, ter kvalificiranim subjektom, da bi se izognili tveganju zlorabe pravnih postopkov ter da bi se lahko presodilo, ali sredstva tretje osebe zadostujejo za izpolnitev njenih finančnih obveznosti do kvalificiranega subjekta. Informacije, ki jih kvalificirani subjekt predloži sodišču ali upravnemu organu, ki obravnava zastopniško tožbo, bi morale omogočati presojo, ali bi lahko tretja oseba vplivala na postopkovne odločitve kvalificiranega subjekta v okviru zastopniške tožbe, vključno z odločitvami o poravninah, in ali zagotavlja financiranje zastopniške tožbe na povračilo škode proti toženi stranki, ki je konkurent financerja, ali proti toženi stranki, od katere je financer odvisen. V primeru potrditve katere koli od teh okoliščin bi morala biti sodišče ali upravni organ pooblaščen, da od kvalificiranega subjekta zahtevata zavrnitev zadevnega financiranja in po potrebi zavrneta procesno upravičenje kvalificiranega subjekta v določenem primeru.
- (26) Pred vložitvijo zastopniške tožbe kot tudi v kateri koli fazi zastopniške tožbe bi bilo treba spodbujati kolektivne zunajsodne poravnave, katerih namen je zagotoviti povračilo škode oškodovanim potrošnikom.

³²

UL L 345, 27.12.2017.

- (27) Države članice lahko določijo, da lahko kvalificirani subjekt in trgovec, ki sta dosegla poravnavo glede povračila škode potrošnikom, na katere je vplivala domnevno nezakonita praksa tega trgovca, skupaj zaprosita sodišče ali upravni organ, da jo potrdi. Sodišče ali upravni organ bi moralo taki prošnji ugoditi le, če ne poteka nobena druga zastopniška tožba v zvezi z isto prakso. Pristojno sodišče ali upravni organ, ki potrdi tako kolektivno poravnavo, mora upoštevati interese in pravice vseh zadevnih strank, vključno s posameznimi potrošniki. Posamezni potrošniki, ki jih to zadeva, bi morali imeti možnost, da sprejmejo ali zavrnejo tako poravnavo.
- (28) Sodišče in upravni organ bi morala biti pooblaščenata, da trgovca, ki krši pravila, in kvalificirani subjekt, ki je vložil zastopniško tožbo, pozoveta k pogajanju, da bi dosegla poravnavo glede povračila škode zadevnim potrošnikom. Pri odločitvi, ali se stranki pozoveta k zunajsodnemu reševanju spora, bi bilo treba upoštevati vrsto kršitve, na katero se tožba nanaša, značilnosti zadevnih potrošnikov, način povračila škode, ki se lahko ponudi, pripravljenost strank k poravnavi in ekspeditivnost postopka.
- (29) Da bi se posameznim potrošnikom omogočilo uveljavljanje povračila škode, ki se zahteva na podlagi pravnomočnih ugotovitvenih odločb o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, izdanih na podlagi zastopniških tožb, bi morala biti sodišče ali upravni organ, ki je izdal odločbo, pooblaščen, da od kvalificiranega subjekta in trgovca zahtevata, da dosežeta kolektivno poravnavo.
- (30) Vsako zunajsodno poravnavo, ki je bila dosežena v okviru zastopniške tožbe ali temelji na pravnomočni ugotovitveni odločbi, bi moralo potrditi ustrezno sodišče ali upravni organ, da bi se zagotovila njena zakonitost in pravičnost, pri čemer bi bilo treba upoštevati interese in pravice vseh zadevnih strank. Posamezni potrošniki, ki jih to zadeva, bi morali imeti možnost, da sprejmejo ali zavrnejo tako poravnavo.
- (31) Zagotavljanje obveščenosti potrošnikov o zastopniški tožbi je ključnega pomena za njen uspeh. Potrošniki bi morali biti obveščeni o zastopniških tožbah, ki potekajo, o tem, da je bila praksa trgovca opredeljena kot kršitev zakonodaje, njihovih pravicah po ugotovitvi kršitve in morebitnih nadaljnjih ukrepih zadevnih potrošnikov, zlasti za pridobitev povračila škode. Tveganja izgube ugleda, povezana s širjenjem informacij o kršitvi, so prav tako pomembna za odvracanje trgovcev od kršenja pravic potrošnikov.
- (32) Da bi lahko bile učinkovite, bi morale biti informacije ustrezne in sorazmerne glede na okoliščine primera. Trgovec, ki krši pravila, bi moral vse zadevne potrošnike ustrezno obvestiti o pravnomočni opustitveni odločbi in odločbi za povračilo škode, izdanih na podlagi zastopniške tožbe, ter o poravnavi, ki jo je potrdilo sodišče ali upravni organ. Take informacije se lahko zagotovijo na primer na spletnem mestu trgovca, družbenih medijih, spletnih trgih ali v priljubljenih časopisih, vključno s tistimi, ki so na voljo izključno prek elektronskih sredstev obveščanja. Če je to mogoče, bi bilo treba potrošnike obvestiti posamično z elektronskimi sporočili ali pismi. Te informacije bi bilo treba na zahtevo zagotoviti v oblikah, primernih za invalide.
- (33) Da bi se povečala pravna varnost, preprečila neskladja pri uporabi prava Unije ter povečali uspešnost in postopkovna učinkovitost zastopniških tožb in morebitnih nadaljnjih tožb na povračilo škode, ugotovitev kršitve, opredeljena v pravnomočni odločbi, tudi v pravnomočni opustitveni odločbi na podlagi te direktive, ki jo izda upravni organ ali sodišče, ne bi smela biti ponovno predmet pravnega postopka v okviru poznejših tožb, ki se nanašajo na isto kršitev istega trgovca, kar zadeva naravo kršitve ter njen vsebinski, osebni, časovni in geografski obseg, kot je bil

opredeljen v navedeni pravnomočni odločbi. Kadar se tožba, s katero se zahtevajo ukrepi za odpravo trajajočih posledic kršitve, vključno s povračilom škode, vloži v državi članici, ki ni država članica, v kateri je bila izdana pravnomočna odločba o ugotovitvi kršitve, bi morala odločba pomeniti izpodbojno domnevo, da je do kršitve prišlo.

- (34) Države članice bi morale zagotoviti, da lahko posamične tožbe na povračilo škode temeljijo na pravnomočni ugotovitveni odločbi, izdani na podlagi zastopniške tožbe. Take tožbe bi morale biti na voljo v okviru hitrih in poenostavljenih postopkov.
- (35) Tožb na povračilo škode, ki temeljijo na ugotovitvi kršitve s pravnomočno opustitveno odločbo ali pravnomočno ugotovitveno odločbo o odgovornosti trgovca do oškodovanih potrošnikov na podlagi te direktive, ne bi smela ovirati nacionalna pravila o zastaralnih rokih. Učinek vložitve zastopniške tožbe je zadržanje ali pretrganje zastaralnih rokov vseh tožb na povračilo škode za potrošnike, ki jih ta tožba zadeva.
- (36) Zastopniške tožbe na izdajo opustitvene odločbe bi bilo treba obravnavati brez nepotrebnega odlašanja. Opustitvene odločbe z začasnim učinkom bi bilo treba vedno obravnavati po pospešenem postopku, da se prepreči morebitna ali nadaljnja škoda zaradi kršitve.
- (37) Dokazi so pomemben element za ugotavljanje, ali določena praksa pomeni kršitev določb prava in ali obstaja tveganje njene ponovitve, za določitev potrošnikov, ki jih kršitev zadeva, za odločanje o načinu povračila škode in za ustrezno obveščanje potrošnikov, ki jih zastopniška tožba zadeva, o postopku, ki poteka, in njegovih končnih izidih. Vendar je za odnose med podjetji in potrošniki značilna asimetričnost informacij, potrebne informacije pa ima morda izključno trgovec, medtem ko kvalificiranemu subjektu niso dostopne. Kvalificiranemu subjektu bi bilo treba zato dati pravico, da pri pristojnem sodišču ali upravnem organu zahtevajo, da trgovec razkrije dokaze, ki so pomembni za njihov zahtevek ali potrebni za ustrezno obveščanje zadevnih potrošnikov o zastopniški tožbi, ne da bi morali podrobneje opredeliti posamezne dokaze. Sodišče ali upravni organ, ki obravnava zastopniško tožbo, mora skrbno presoditi nujnost, obseg in sorazmernost takega razkritja ob upoštevanju varstva upravičenih interesov tretjih oseb ter veljavnih pravil Unije in nacionalnih pravil o zaupnosti.
- (38) Za zagotovitev učinkovitosti zastopniških tožb bi bilo treba trgovcem, ki kršijo pravila, naložiti učinkovite, odvračilne in sorazmerne kazni za nespoštovanje pravnomočne odločbe, izdane na podlagi zastopniške tožbe.
- (39) Ob upoštevanju dejstva, da so zastopniške tožbe v javnem interesu, saj so namenjene varstvu kolektivnih interesov potrošnikov, bi morale države članice zagotoviti, da stroški, povezani s postopkom, kvalificiranemu subjektu ne preprečujejo vložitve zastopniških tožb na podlagi te direktive.
- (40) Sodelovanje in izmenjava informacij med kvalificiranimi subjekti iz različnih držav članic sta se izkazala za koristna pri obravnavanju čezmejnih kršitev. Ukrepe za krepitev zmogljivosti in ukrepe sodelovanja je treba nadaljevati in jih razširiti na večje število kvalificiranih subjektov po vsej Uniji, da bi se povečala uporaba zastopniških tožb s čezmejnimi posledicami.
- (41) Za učinkovito obravnavo kršitev s čezmejnimi posledicami bi bilo treba zagotoviti vzajemno priznavanje procesnega upravičenja kvalificiranih subjektov, ki so v eni od držav članic vnaprej imenovani za vložitev zastopniške tožbe v drugi državi članici.

Poleg tega bi morali imeti kvalificirani subjekti iz različnih držav članic možnost, da združijo moči v okviru ene same zastopniške tožbe pred enim forumom ob upoštevanju ustreznih pravil o pristojnosti. Zaradi učinkovitosti in uspešnosti bi moralo biti mogoče, da zastopniško tožbo vloži en kvalificirani subjekt v imenu drugih kvalificiranih subjektov, ki zastopajo potrošnike iz različnih držav članic.

- (42) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki so priznana zlasti v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Zato bi bilo treba to direktivo razlagati in uporabljati v skladu s temi pravicami in načeli, vključno s tistimi, povezanimi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter pravico do obrambe.
- (43) Kar zadeva okoljsko pravo, ta direktiva upošteva Konvencijo UNECE o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah („Aarhuška konvencija“).
- (44) Cilja te direktive, tj. vzpostavitve mehanizma zastopniške tožbe za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, namenjenega zagotovitvi visoke ravni varstva potrošnikov po vsej Uniji in pravičnega delovanja notranjega trga, ni mogoče zadovoljivo doseči izključno z ukrepi držav članic, temveč se lahko zaradi čezmejnih posledic zastopniških tožb lažje doseže na ravni Unije. Unija lahko zato sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.
- (45) V skladu s Skupno politično izjavo z dne 28. septembra 2011 držav članic in Komisije o obrazložitvenih dokumentih³³ se države članice zavezujejo, da bodo v upravičenih primerih uradnemu obvestilu o ukrepih za prenos priložile enega ali več dokumentov, v katerih se pojasni razmerje med sestavnimi deli direktive in ustreznimi deli nacionalnih instrumentov za prenos. Zakonodajalec meni, da je posredovanje takih dokumentov v primeru te direktive upravičeno.
- (46) Primerno je določiti pravila za časovno uporabo te direktive.
- (47) Direktivo 2009/22/ES bi bilo zato treba razveljaviti –

SPREJELA TO DIREKTIVO:

Poglavje 1

Predmet urejanja, področje uporabe in opredelitev pojmov

Člen 1

Predmet urejanja

1. Ta direktiva določa pravila, ki kvalificiranim subjektom omogočajo vložitev zastopniških tožb, namenjenih varstvu kolektivnih interesov potrošnikov, in obenem zagotavljajo ustrezne zaščitne ukrepe za preprečevanje zlorabe pravnih postopkov.
2. Ta direktiva državam članicam ne preprečuje sprejetja ali ohranitve veljavnih določb, ki kvalificiranim subjektom ali drugim zadevnim osebam podeljujejo druga

³³ UL C 369, 17.12.2011, str. 14.

postopkovna sredstva za vložitev tožb, namenjenih varstvu kolektivnih interesov potrošnikov na nacionalni ravni.

Člen 2

Področje uporabe

1. Ta direktiva se uporablja za zastopniške tožbe, vložene proti trgovcem zaradi kršitev določb prava Unije, navedenih v Prilogi I, ki škodijo ali bi lahko škodovala kolektivnim interesom potrošnikov. Uporablja se za notranje in čezmejne kršitve, tudi če navedene kršitve prenehajo, preden se je postopek z zastopniško tožbo začel ali končal.
2. Ta direktiva ne vpliva na pravila o pogodbenih in nepogodbenih pravnih sredstvih, ki so potrošnikom na voljo za take kršitve na podlagi prava Unije ali nacionalnega prava.
3. Ta direktiva ne posega v pravila Unije o mednarodnem zasebnem pravu, zlasti v pravila o pristojnosti sodišč in o pravu, ki se uporablja.

Člen 3

Opredelitev pojmov

V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (1) „potrošnik“ pomeni vsako fizično osebo, ki deluje za namene, ki so zunaj njene trgovske, poslovne, obrtne ali poklicne dejavnosti;
- (2) „trгоvec“ pomeni vsako fizično ali pravno osebo, ne glede na to, ali je v zasebni ali javni lasti, ki sama ali prek druge osebe, ki nastopa v njenem imenu ali za njen račun, deluje za namene v zvezi s svojo trgovsko, poslovno, obrtno ali poklicno dejavnostjo;
- (3) „kolektivni interesi potrošnikov“ pomenijo interese več potrošnikov;
- (4) „zastopniška tožba“ pomeni tožbo za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov, v kateri zadevni potrošniki niso stranke;
- (5) „praksa“ pomeni vsako ravnanje ali opustitev s strani trgovca;
- (6) „pravnomočna odločba“ pomeni odločbo sodišča države članice, na katero se ni ali ni več mogoče pritožiti, ali odločbo upravnega organa, ki ne more več biti predmet sodne presoje.

Poglavje 2

Zastopniške tožbe

Člen 4

Kvalificirani subjekti

1. Države članice zagotovijo, da zastopniške tožbe lahko vložijo kvalificirani subjekti, ki jih na njihovo zahtevo v ta namen vnaprej imenujejo države članice in jih uvrstijo na javno dostopen seznam.

Države članice imenujejo subjekt kot kvalificirani subjekt, če izpolnjuje naslednja merila:

- (a) je ustrezno ustanovljen v skladu s pravom države članice;
- (b) ima upravičen interes za zagotavljanje spoštovanja določb prava Unije, za katere velja ta direktiva;
- (c) je nepridobitne narave.

Države članice redno ocenjujejo, ali kvalificirani subjekt še naprej izpolnjuje ta merila. Države članice zagotovijo, da kvalificirani subjekt izgubi svoj status na podlagi te direktive, če ne izpolnjuje več enega ali več meril iz prvega pododstavka.

- 2. Države članice lahko kvalificirani subjekt na *ad hoc* podlagi na njegovo zahtevo imenujejo za določeno zastopniško tožbo, če izpolnjuje merila iz odstavka 1.
- 3. Države članice zagotovijo, da so do statusa kvalificiranega subjekta upravičene zlasti potrošniške organizacije in neodvisni javni organi. Države članice lahko kot kvalificirane subjekte imenujejo potrošniške organizacije, ki zastopajo člane iz več kot ene države članice.
- 4. Države članice lahko določijo pravila o tem, kateri kvalificirani subjekti lahko zahtevajo vse ukrepe iz členov 5 in 6 in kateri kvalificirani subjekti lahko zahtevajo samo enega ali več teh ukrepov.
- 5. Če kvalificirani subjekt izpolnjuje merila iz odstavka 1, to ne posega v pravico sodišča ali upravnega organa, da preveri, ali namen kvalificiranega subjekta upravičuje vložitev tožbe v posameznem primeru v skladu s členom 5(1).

Člen 5

Zastopniške tožbe za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov

- 1. Države članice zagotovijo, da lahko kvalificirani subjekti pri nacionalnih sodiščih ali upravnih organih vložijo zastopniško tožbo, če obstaja neposredna povezava med glavnimi cilji subjekta in pravicami na podlagi prava Unije, ki naj bi bile kršene, v zvezi s čimer se vlaga tožba.
- 2. Države članice zagotovijo, da so kvalificirani subjekti upravičeni do vložitve zastopniških tožb, s katerimi zahtevajo naslednje ukrepe:
 - (a) izdaja opustitvene odločbe kot začasnega ukrepa za ustavitev prakse ali za prepoved prakse, če se praksa še ne izvaja, vendar je tik pred izvedbo;
 - (b) izdaja opustitvene odločbe, s katero se ugotovi, da je praksa kršitev določb prava, in ki prakso po potrebi ustavlja ali jo prepoveduje, če se praksa še ne izvaja, vendar je tik pred izvedbo.

Kvalificiranemu subjektu za zahtevanje izdaje opustitvenih odločb ni treba pridobiti pooblastila posameznih potrošnikov, ki jih to zadeva, ali predložiti dokazil o dejanski izgubi ali škodi, ki je nastala zadevnim potrošnikom, niti o nameri ali malomarnosti trgovca.

- 3. Države članice zagotovijo, da so kvalificirani subjekti upravičeni do vložitve zastopniških tožb, s katerimi zahtevajo ukrepe za odpravo trajajočih posledic kršitve. Ti ukrepi se zahtevajo na podlagi katere koli pravnomočne odločbe, s katero se ugotovi, da praksa predstavlja kršitev določb prava Unije iz Priloge I in škodi

kolektivnim interesom potrošnikov, vključno s pravnomočno opustitveno odločbo iz odstavka (2)(b).

4. Brez poseganja v člen 4(4) države članice zagotovijo, da lahko kvalificirani subjekti ukrepe za odpravo trajajočih posledic kršitve skupaj z ukrepi iz odstavka 2 zahtevajo na podlagi ene same zastopniške tožbe.

Člen 6

Ukrepi za povračilo škode

1. Za namene člena 5(3) države članice zagotovijo, da so kvalificirani subjekti upravičeni do vložitve zastopniških tožb na izdajo odločbe za povračilo škode, ki trgovca obvezuje, da zagotovi, med drugim, odškodnino, popravilo, zamenjavo, znižanje kupnine, odpoved pogodbe ali vračilo plačane kupnine, če je to primerno. Država članica lahko pred izdajo ugotovitvene odločbe ali izdajo odločbe za povračilo škode zahteva pooblastilo posameznih potrošnikov.

Kvalificirani subjekt zagotovi zadostne informacije v podporo tožbi, kot jih zahteva nacionalno pravo, vključno z opisom potrošnikov, ki jih tožba zadeva, ter dejanskimi in pravnimi vprašanji, ki jih je treba razrešiti.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 lahko države članice v ustrezno utemeljenih primerih, v katerih je zaradi značilnosti posamezne škode, ki je nastala zadevnim potrošnikom, določitev posameznega zahtevka zapletena, sodišče ali upravni organ pooblastijo, da namesto odločbe za povračilo škode izda ugotovitveno odločbo o odgovornosti trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve določb prava Unije iz Priloge I.

3. Odstavek 2 se ne uporablja, če:

- (a) so potrošniki, ki jih zadeva kršitev, poimensko določljivi in so utrpeli primerljivo škodo, ki jo je povzročila ista praksa glede na časovno obdobje ali nakup. V takih primerih zahteva po pooblastilu posameznih zadevnih potrošnikov ni pogoj za začetek postopka. Povračilo škode se nameni zadevnim potrošnikom;
- (b) so potrošniki utrpeli majhno izgubo in bi bilo nesorazmerno, če bi se povračilo škode razdelilo med njih. V takih primerih države članice zagotovijo, da pooblastilo posameznih zadevnih potrošnikov ni potrebno. Povračilo škode se nameni javnemu namenu, ki služi kolektivnim interesom potrošnikov.

4. Povračilo škode, pridobljeno s pravnomočno odločbo v skladu z odstavki 1, 2 in 3, ne posega v nobene dodatne pravice do povračila škode, ki jih morda imajo zadevni potrošniki v skladu s pravom Unije ali nacionalnim pravom.

Člen 7

Financiranje

1. Kvalificirani subjekt, ki zahteva izdajo odločbe za povračilo škode iz člena 6(1), v začetni fazi tožbe navede vir sredstev, ki se uporabljajo za njegove splošne dejavnosti, in sredstev, ki jih uporablja za financiranje tožbe. Kvalificirani subjekt dokaže, da ima zadostna finančna sredstva za zastopanje interesov zadevnih potrošnikov in za poplačilo vseh stroškov nasprotne stranke, če tožba ne uspe.

2. Države članice zagotovijo, da je v primerih, v katerih zastopniško tožbo na povračilo škode financira tretja oseba, tretjim osebam prepovedano:
 - (a) vplivati na odločitve kvalificiranega subjekta v okviru zastopniške tožbe, tudi glede poravnave;
 - (b) zagotavljati financiranje za kolektivno tožbo zoper toženo stranko, ki je konkurent financerja, ali zoper toženo stranko, od katere je financer odvisen.
3. Države članice zagotovijo, da so sodišča in upravni organi pooblaščen za presojo okoliščin iz odstavka 2 in da v skladu s tem zahtevajo, da kvalificirani subjekt zavrne zadevno financiranje, ter po potrebi zavrnejo procesno upravičenje kvalificiranega subjekta v posameznem primeru.

Člen 8

Poravnave

1. Države članice lahko določijo, da lahko kvalificirani subjekt in trgovec, ki sta dosegla poravnavo glede povračila škode potrošnikom, na katere je vplivala domnevno nezakonita praksa tega trgovca, skupaj zaprosita sodišče ali upravni organ, da jo potrdi. Sodišče ali upravni organ tako zahtevo sprejme le, če pred sodiščem ali upravnim organom iste države članice ne poteka nobena druga zastopniška tožba v zvezi z istim trgovcem in v zvezi z isto prakso.
2. Države članice zagotovijo, da lahko sodišče ali upravni organ v okviru zastopniške tožbe kvalificirani subjekt in toženo stranko po posvetovanju z njima kadar koli pozove, da v določenem razumnem roku dosežeta poravnavo glede povračila škode.
3. Države članice zagotovijo, da je sodišče ali upravni organ, ki je izdal pravnomočno ugotovitveno odločbo iz člena 6(2), pooblaščen, da od strank v zastopniški tožbi zahteva, da v določenem razumnem roku dosežeta poravnavo glede povračila škode, ki se zagotovi potrošnikom na podlagi te pravnomočne odločbe.
4. Poravnave iz odstavkov 1, 2 in 3 so predmet nadzora sodišča ali upravnega organa. Sodišče ali upravni organ oceni zakonitost in pravičnost poravnave ob upoštevanju pravic in interesov vseh strank, vključno z zadevnimi potrošniki.
5. Če se poravnava iz odstavka 2 ne doseže v določenih rokih ali če dosežena poravnava ni potrjena, sodišče ali upravni organ nadaljuje zastopniško tožbo.
6. Posamezni potrošniki imajo možnost, da sprejmejo ali zavrnejo poravnavo iz odstavkov 1, 2 in 3. Povračilo škode, pridobljeno s potrjeno poravnavo v skladu z odstavkom 4, ne posega v morebitne dodatne pravice do povračila škode, ki jih imajo zadevni potrošniki na podlagi prava Unije ali nacionalnega prava.

Člen 9

Informacije o zastopniških tožbah

1. Države članice zagotovijo, da sodišče ali upravni organ od trgovca, ki krši pravila, zahteva, da na svoje stroške v določenih rokih obvesti prizadete potrošnike o pravnomočnih odločbah o ukrepih iz členov 5 in 6 ter potrjenih poravnava iz člena 8 na način, ki ustreza okoliščinam primera, vključno z obvestitvijo vsakega posameznega zadevnega potrošnika, če je to primerno.

2. Informacije iz odstavka 1 vključujejo razumljivo razlago vsebine zastopniške tožbe, njenih pravnih posledic in nadaljnjih ukrepov zadevnih potrošnikov, če je to ustrezno.

Člen 10

Učinki pravnomočnih odločb

1. Države članice zagotovijo, da za kršitev, ki škoduje kolektivnim interesom potrošnikov, ugotovljeno v pravnomočni odločbi upravnega organa ali sodišča, vključno s pravnomočno opustitveno odločbo iz člena 5(2)(b), velja, da neizpodbojno ugotavlja obstoj navedene kršitve za namene vseh drugih tožb na povračilo škode pred nacionalnimi sodišči zoper istega trgovca in zaradi iste kršitve.
2. Države članice zagotovijo, da njihova nacionalna sodišča ali upravni organi pravnomočno odločbo iz odstavka 1, izdano v drugi državi članici, upoštevajo kot izpodbojno domnevo, da je do kršitve prišlo.
3. Države članice zagotovijo, da za pravnomočno ugotovitveno odločbo iz člena 6(2) velja, da neizpodbojno ugotavlja odgovornost trgovca do potrošnikov, ki so bili oškodovani zaradi kršitve, za namene morebitnih tožb na povračilo škode pred nacionalnimi sodišči zoper istega trgovca in zaradi iste kršitve. Države članice zagotovijo, da so take tožbe na povračilo škode, ki jih potrošniki vložijo posamično, na voljo brez nepotrebnega odlašanja in v okviru hitrih in poenostavljenih postopkov.

Člen 11

Zadržanje roka zastaranja

Države članice zagotovijo, da je učinek vložitve zastopniške tožbe iz členov 5 in 6 zadržanje ali pretrganje zastaralnih rokov za zadevne potrošnike, ki veljajo za vse tožbe na povračilo škode, če se za zadevne pravice uporabljajo zastaralni roki na podlagi prava Unije ali nacionalnega prava.

Člen 12

Ekspeditivnost postopka

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se zastopniške tožbe iz členov 5 in 6 obravnavajo brez nepotrebnega odlašanja.
2. Zastopniške tožbe na izdajo opustitvene odločbe kot začasnega ukrepa iz člena 5(2)(a) se obravnavajo po pospešenem postopku.

Člen 13

Dokazi

Države članice zagotovijo, da lahko na zahtevo kvalificiranega subjekta, ki je predstavil zadostna dejstva in dokaze v podporo zastopniški tožbi, ki so mu dostopni pod razumnimi pogoji, in ki je navedel nadaljnje dokaze, s katerimi razpolaga tožena stranka, sodišče ali upravni organ v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili odredi, da mora tožena stranka predložiti take dokaze v skladu z veljavnimi pravili Unije in nacionalnimi pravili o zaupnosti.

Člen 14

Kazni

1. Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za neupoštevanje pravnomočnih odločb, izdanih na podlagi zastopniške tožbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev njihovega izvajanja. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.
2. Države članice zagotovijo, da so kazni lahko v obliki glob.
3. Države članice pri odločanju o dodelitvi prihodkov od glob upoštevajo kolektivne interese potrošnikov.
4. Države članice Komisijo uradno obvestijo o določbah iz odstavka 1 najpozneje do [datum prenosa Direktive] in jo nemudoma uradno obvestijo o vseh naknadnih spremembah, ki vplivajo nanje.

Člen 15

Pomoč kvalificiranim subjektom

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da stroški postopka, povezani z zastopniškimi tožbami, ne pomenijo finančnih ovir za kvalificirane subjekte, da bi učinkovito uveljavljali pravico do zahtevanja ukrepov iz členov 5 in 6, tako da na primer omejijo veljavne sodne ali upravne takse, kvalificiranim subjektom po potrebi zagotovijo dostop do pravne pomoči ali jim v ta namen zagotovijo javna sredstva.
2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se v primerih, ko morajo kvalificirani subjekti zadevne potrošnike obvestiti o zastopniški tožbi, ki poteka, s tem povezani stroški lahko izterjajo od trgovca, če je tožba uspešna.
3. Države članice in Komisija podpirajo in omogočajo sodelovanje kvalificiranih subjektov ter izmenjavo in razširjanje njihovih najboljših praks in izkušenj v zvezi z reševanjem čezmejnih in notranjih kršitev.

Člen 16

Čezmejne zastopniške tožbe

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se lahko vsak kvalificirani subjekt, ki je vnaprej imenovan v eni od držav članic v skladu s členom 4(1), obrne na sodišča ali upravne organe druge države članice ob predložitvi javno dostopnega seznama iz navedenega člena. Sodišča ali upravni organi ta seznam sprejmejo kot dokaz procesnega upravičenja kvalificiranega subjekta, kar ne posega v njihovo pravico, da preverijo, ali namen kvalificiranega subjekta v posameznem primeru upravičuje vložitev tožbe.
2. Države članice zagotovijo, da lahko v primeru, ko kršitev vpliva ali bi lahko vplivala na potrošnike iz različnih držav članic, zastopniško tožbo pri pristojnem sodišču ali upravnem organu ene od držav članic vloži več kvalificiranih subjektov iz različnih držav članic, ki delujejo skupaj ali jih zastopa en sam kvalificirani subjekt, za namene varstva kolektivnih interesov potrošnikov iz različnih držav članic.
3. Brez poseganja v pravice, ki jih imajo drugi subjekti na podlagi nacionalne zakonodaje, države članice Komisiji sporočijo seznam kvalificiranih subjektov, ki so

bili vnaprej imenovani za namene čezmejnih zastopniških tožb. Države članice sporočijo Komisiji ime in namen teh kvalificiranih subjektov. Komisija te informacije javno objavi in jih posodablja.

4. Če država članica ali Komisija izrazi pomisleke v zvezi s tem, ali kvalificirani subjekt izpolnjuje merila iz člena 4(1), država članica, ki je ta subjekt imenovala, pomisleke preuči in po potrebi prekliče imenovanje, če eno merilo ali več ni izpolnjeno.

Poglavje 3

Končne določbe

Člen 17

Razveljavitev

Direktiva 2009/22/EU se razveljavi od [datum uporabe te direktive] brez poseganja v člen 20(2).

Sklicevanja na razveljavljeno direktivo se štejejo kot sklicevanja na to direktivo in se berejo v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge II.

Člen 18

Spremljanje in ocenjevanje

1. Komisija ne prej kot 5 let po datumu začetka uporabe te direktive opravi oceno te direktive in Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru predloži poročilo o glavnih ugotovitvah. Ocena se opravi v skladu s smernicami Komisije za boljšo pravno urejanje. Komisija v poročilu zlasti oceni področje uporabe te direktive, opredeljeno v členu 2 in Prilogi I.
2. Komisija najpozneje eno leto po začetku veljavnosti te direktive oceni, ali pravila o pravicah potnikov v zračnem in železniškem prometu zagotavljajo primerljivo raven varstva pravic potrošnikov kot ta direktiva. V tem primeru namerava Komisija pripraviti ustrezne predloge, ki lahko vključujejo zlasti umik aktov iz točk 10 in 15 Priloge I s področja uporabe te direktive, kakor je opredeljeno v členu 2.
3. Države članice vsako leto, prvič pa najpozneje 4 leta po datumu začetka uporabe te direktive, Komisiji zagotovijo naslednje podatke, ki so potrebni za pripravo poročila iz odstavka 1:
 - (a) število zastopniških tožb, vloženih v skladu s to direktivo pri upravnih in sodnih organih;
 - (b) vrste kvalificiranih subjektov, ki so vložili tožbe;
 - (c) vrste kršitev, ki so bile predmet zastopniških tožb, stranke v zastopniških tožbah in gospodarski sektor, na katerega so se zastopniške tožbe nanašale;
 - (d) trajanje postopka od vložitve tožbe do sprejetja pravnomočnih opustitvenih odločb iz člena 5, odločb za povračilo škode ali ugotovitvenih odločb iz člena 6 ali dokončne potrditve poravnave iz člena 8;
 - (e) izidi zastopniških tožb;

- (f) število kvalificiranih subjektov, ki sodelujejo v mehanizmu sodelovanja in izmenjave najboljših praks iz člena 15(3).

Člen 19

Prenos

1. Države članice najpozneje v [18 mesecih od datuma začetka veljavnosti te direktive] sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Komisiji takoj sporočijo besedilo teh predpisov.

Države članice navedene določbe uporabljajo od [6 mesecev po roku za prenos].

Države članice se v sprejetih določbah sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih določb nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 20

Prehodne določbe

1. Države članice uporabljajo zakone in druge predpise za prenos te direktive za kršitve, ki so se začele po [datum začetka uporabe te direktive].
2. Države članice uporabljajo zakone in druge predpise za prenos Direktive 2009/22/ES za kršitve, ki so se začele pred [datum začetka uporabe te direktive].

Člen 21

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 22

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik

OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

1. OKVIR PREDLOGA/POBUDE

- 1.1. Naslov predloga/pobude
- 1.2. Zadevna področja v strukturi ABM/ABB
- 1.3. Vrsta predloga/pobude
- 1.4. Cilji
- 1.5. Utemeljitev predloga/pobude
- 1.6. Trajanje ukrepa in finančnih posledic
- 1.7. Načrtovani načini upravljanja

2. UKREPI UPRAVLJANJA

- 2.1. Pravila o spremljanju in poročanju
- 2.2. Upravljavski in kontrolni sistem
- 2.3. Ukrepi za preprečevanje goljufij in nepravilnosti

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA/POBUDE

- 3.1. Zadevni razdelki večletnega finančnega okvira in odhodkovne proračunske vrstice
- 3.2. Ocenjene posledice za odhodke
 - 3.2.1. *Povzetek ocenjenih posledic za odhodke*
 - 3.2.2. *Ocenjene posledice za odobritve za poslovanje*
 - 3.2.3. *Ocenjene posledice za odobritve za upravne zadeve*
 - 3.2.4. *Skladnost z veljavnim večletnim finančnim okvirom*
 - 3.2.5. *Udeležba tretjih oseb pri financiranju*
- 3.3. Ocenjene posledice za prihodke

OCENA FINANČNIH POSLEDIC ZAKONODAJNEGA PREDLOGA

1. OKVIR PREDLOGA/POBUDE

1.1. Naslov predloga/pobude

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov

1.2. Zadevna področja v strukturi ABM/ABB³⁴

Naslov 33 – Pravosodje in potrošniki – poglavje 33 02 01 – Program za pravice, enakost in državljanstvo

Področje uporabe drugih zadevnih področij politike – glej Prilogo I k predlogu

1.3. Vrsta predloga/pobude

☐ Predlog/pobuda se nanaša na **nov ukrep**.

☐ Predlog/pobuda se nanaša na **nov ukrep na podlagi pilotnega projekta / pripravljalnega ukrepa³⁵**.

☒ Predlog/pobuda se nanaša na **podaljšanje obstoječega ukrepa**.

☐ Predlog/pobuda se nanaša na **obstoječ ukrep, preusmerjen v nov ukrep**.

1.4. Cilji

1.4.1. Večletni strateški cilji Komisije, ki naj bi bili doseženi s predlogom/pobudo

Bolj povezan in pravičnejši notranji trg; enotni digitalni trg

GD JUST – Program za pravice, enakost in državljanstvo, posebni cilj št. 9 v zvezi s potrošniško politiko:

- Omogočiti posameznikom kot potrošnikom na notranjem trgu, da uveljavljajo svoje pravice na podlagi prava Unije.

Specifični cilj predloga:

- Z izboljšanimi zastopniškimi tožbami zmanjšati število kršitev določb prava Unije, ki vplivajo na kolektivne interese potrošnikov, in tako izboljšati skladnost ter odpraviti škodo za potrošnike.

Specifični cilj predlaganih proračunskih ukrepov:

- Nadaljevati in razširiti ukrepe izobraževanja in sodelovanja na večje število kvalificiranih subjektov po vsej EU, da bi se povečala uporaba zastopniških tožb za kršitve s čezmejnimi posledicami.

1.4.2. Specifični cilji in zadevne dejavnosti v strukturi ABM/ABB

Zadevne dejavnosti v strukturi ABM/ABB

³⁴

ABM: upravljanje po dejavnostih, ABB: oblikovanje proračuna po dejavnostih.

³⁵

Po členu 54(2)(a) oz. (b) finančne uredbe.

Analitične dejavnosti (zbiranje podatkov in statistike)

Vzajemno učenje in sodelovanje (dogodki, elektronska platforma za izmenjave, sredstva za komuniciranje na daljavo)

1.4.3. *Pričakovani rezultati in posledice*

Navedite, kakšne posledice naj bi imel(-a) predlog/pobuda za upravičence/ciljne skupine.

Za potrošnike: višja raven varstva potrošnikov in manjša škoda za potrošnike, saj bodo v primerih množičnega oškodovanja na voljo okrepljeni mehanizmi kolektivnega pravnega sredstva, zato bo spodbuda za trgovce, da spoštujejo pravo EU o varstvu potrošnikov, večja.

Za kvalificirane subjekte: novi ukrepi in jasnejša pravila za kvalificirane subjekte, ki imajo možnost vložitve zastopniških tožb, zlasti v čezmejnih primerih.

Za trgovce: trgovci bodo imeli koristi od bolj izenačenih konkurenčnih pogojev in pravičnejše konkurence.

1.4.4. *Kazalniki rezultatov in posledic*

Navedite, s katerimi kazalniki se bo spremljalo izvajanje predloga/pobude.

Člen 18 (spremljanje in ocenjevanje) tega predloga zahteva, da države članice zagotovijo statistične podatke o naslednjih kazalnikih:

- število in vrste zastopniških tožb, vloženih na podlagi te direktive pri upravnih in sodnih organih;
- vrsta kvalificiranega subjekta, ki je vložil tožbo;
- vrste kršitev, ki so predmet zastopniških tožb, stranke v zastopniških tožbah in gospodarski sektor, katerega zastopniške tožbe zadevajo;
- trajanje postopka od vložitve tožbe do sprejetja opustitvenih odločb iz člena 5, odločb za povračilo škode ali ugotovitvenih odločb iz člena 6 ali dokončne potrditve poravnave iz člena 8 te direktive;
- končni izidi zastopniških tožb (npr. poravnave, odločbe za povračilo škode);
- število kvalificiranih subjektov, ki sodelujejo v mehanizmu sodelovanja in izmenjave najboljših praks iz člena 15(3) te direktive.

1.5. **Utemeljitev predloga/pobude**

1.5.1. *Potrebe, ki jih je treba zadovoljiti kratkoročno ali dolgoročno*

Namen predloga je izboljšati uspešnost postopka z opustitveno tožbo in uvesti ukrepe za odpravo posledic kršitev pravic potrošnikov. Z izboljšanimi zastopniškimi tožbami zmanjšati število kršitev določb prava Unije, ki vplivajo na kolektivne interese potrošnikov, in tako izboljšati skladnost ter odpraviti škodo za potrošnike.

1.5.2. *Dodana vrednost ukrepanja EU*

Potrošniki še nimajo dostopa do učinkovitega pravnega sredstva v vseh državah članicah. Znatne razlike, ugotovljene med državami članicami v zvezi z uspešnostjo sedanje direktive o opustitvenih tožbah, zahtevajo posredovanje EU, zlasti glede na

njene čezmejne posledice. Ukrepanje izključno držav članic bi najverjetneje povzročilo nadaljnjo razdrobljenost, s čimer bi se tako ohranile neenaka obravnava potrošnikov in trgovcev na notranjem trgu in različne ravni pravnega sredstva za potrošnike v Uniji, kar bi končno oslabilo enotni trg za potrošnike.

1.5.3. *Spoznanja iz podobnih izkušenj v preteklosti*

V poročilu Komisije o izvajanju direktive o opustitvenih tožbah iz leta 2008 je bilo ugotovljeno, da se postopek z opustitveno tožbo delno uspešno uporablja pri nacionalnih kršitvah, manj pa pri čezmejnih kršitvah, predvsem ker kvalificiranim subjektom primanjkujejo sredstva za spopadanje z različnimi postopki v različnih državah članicah. V poročilu Komisije iz leta 2012 je bilo ugotovljeno, da bi lahko imel postopek z opustitveno tožbo znaten potencial, če bi se lahko odpravile pomanjkljivosti, zlasti visoki stroški postopka, dolgotrajnost in zapletenost postopkov, razmeroma omejen učinek sodb v opustitvenih tožbah za potrošnike in težave pri njihovem izvrševanju. Med celovito oceno direktive o opustitvenih tožbah v okviru preverjanja ustreznosti prava Unije na področju potrošnikov in trženja, ki ga je leta 2017 opravila Komisija, so bile opredeljene številne enake ovire, zlasti pomanjkanje zadostnih pravnih sredstev za potrošnike.

1.5.4. *Skladnost in možnosti sinergij z drugimi ustreznimi instrumenti*

Predlog je v celoti skladen in združljiv z obstoječimi politikami Unije. Dopolnjuje postopke z opustitveno tožbo in tožbo na povračilo škode, ki so na voljo v sektorskih instrumentih, saj uvaja poseben mehanizem zastopniških tožb za primere, če so ali bi lahko bili oškodovani kolektivni interesi potrošnikov. Z boljšim izvrševanjem instrumentov prava Unije, ki spadajo na področje uporabe predloga, se bodo zlasti podprle strategije za enotni digitalni trg, unijo kapitalskih trgov, energetske unijo in krožno gospodarstvo.

1.6. **Trajanje ukrepa in finančnih posledic**

☐ **Časovno omejen(-a)** predlog/pobuda

- ☐ trajanje predloga/pobude od [DD. MM.] LLLL do [DD. MM.] LLLL,
- ☐ finančne posledice med letoma LLLL in LLLL.

X **Časovno neomejen(-a)** predlog/pobuda:

- izvajanje z obdobjem uvajanja med letoma LLLL in LLLL,
- ki mu sledi izvajanje predloga/pobude v celoti.

1.7. **Načrtovani načini upravljanja**³⁶

X **Neposredno upravljanje** – Komisija

- X z lastnimi službami, vključno z zaposlenimi v delegacijah Unije;
- ☐ prek izvajalskih agencij.

☐ **Deljeno upravljanje** z državami članicami.

☐ **Posredno upravljanje** s poverjanjem nalog izvrševanja proračuna:

³⁶

Pojasnila o načinih upravljanja in sklici na finančno uredbo so na voljo na spletišču BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

- ☐ tretjim državam ali organom, ki jih te imenujejo,
- ☐ mednarodnim organizacijam in njihovim agencijam (navedite),
- ☐ EIB in Evropskemu investicijskemu skladu,
- ☐ organom iz členov 208 in 209 finančne uredbe,
- ☐ subjektom javnega prava,
- ☐ subjektom zasebnega prava, ki opravljajo javne storitve, kolikor ti subjekti zagotavljajo ustrezna finančna jamstva;
- ☐ subjektom zasebnega prava države članice, ki so pooblaščenim za izvajanje javno-zasebnih partnerstev in ki zagotavljajo ustrezna finančna jamstva,
- ☐ osebam, pooblaščenim za izvajanje določenih ukrepov SZVP v skladu z naslovom V PEU in opredeljenim v zadevnem temeljnem aktu.
- *Pri navedbi več kot enega načina upravljanja je treba to natančneje obrazložiti v oddelku „opombe“.*

Opombe

Države članice in Evropska komisija morajo podpirati in omogočati sodelovanje in izmenjavo najboljših praks med kvalificiranimi subjekti (člen 15(3) predloga).

2. UKREPI UPRAVLJANJA

2.1. Pravila o spremljanju in poročanju

Navedite pogostost in pogoje.

Člen 18 (spremljanje in ocenjevanje) zahteva, da Komisija oceno opravi ne prej kot 5 let po datumu začetka izvajanja. Komisija bo vzpostavila podroben program za spremljanje učinkov, rezultatov in vplivov te direktive ter kazalnike in pogostost zbiranja. Vloga držav članic pri teh dejavnostih bo zlasti zagotavljanje ustreznih statističnih podatkov, kot je predvideno v členu 18.

V podporo oceni se bodo uporabili kazalniki, navedeni kot primer v oddelku 1.4.4 te ocene finančnih posledic.

Kar zadeva spremljanje vseh finančnih odhodkov, se uporabljajo določbe Uredbe (EU) št. 1381/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o uvedbi programa za pravice, enakost in državljanstvo za obdobje od 2014 do 2020.

2.2. Upravljavski in kontrolni sistem

2.2.1. Ugotovljena tveganja

Ni ugotovljenih tveganj.

2.2.2. Podatki o vzpostavljenem sistemu notranje kontrole

Ni relevantno.

2.2.3. Ocena stroškov in koristi kontrol ter ocena pričakovane stopnje tveganja napak

Ni relevantno.

2.3. Ukrepi za preprečevanje goljufij in nepravilnosti

Navedite obstoječe ali načrtovane preprečevalne in zaščitne ukrepe.

Poleg uporabe finančne uredbe za preprečevanje goljufij in nepravilnosti se bosta izvajala nadzor kakovosti in preverjanje predloženih podatkov, da se odpravijo morebitne vrzeli ali nepravilnosti.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA/POBUDE

3.1. Zadevni razdelki večletnega finančnega okvira in odhodkovne proračunske vrstice

- Obstoječe proračunske vrstice

Po vrstnem redu razdelkov večletnega finančnega okvira in proračunskih vrstic.

Razdelek večletnega finančnega okvira	Proračunska vrstica	Vrsta odhodkov	Prispevek			
	številka 3 – Varnost in državljanstvo	dif./nedif. ³⁷	držav Efte ³⁸	držav kandidat ³⁹	tretjih držav	po členu 21(2)(b) finančne uredbe
	33 02 01	Dif.	DA	NE	NE	NE

- Zahtevane nove proračunske vrstice – ni relevantno

Po vrstnem redu razdelkov večletnega finančnega okvira in proračunskih vrstic.

Razdelek večletnega finančnega okvira	Proračunska vrstica	Vrsta odhodkov	Prispevek			
	številka [poimenovanje.....]	dif./nedif.	držav Efte	držav kandidat	tretjih držav	po členu 21(2)(b) finančne uredbe

³⁷ Dif. = diferencirana sredstva / nedif. = nediferencirana sredstva.

³⁸ Efte: Evropsko združenje za prosto trgovino.

³⁹ Države kandidatke in po potrebi potencialne države kandidatke z Zahodnega Balkana.

3.2. Ocenjene posledice za odhodke

3.2.1. Povzetek ocenjenih posledic za odhodke

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Razdelek večletnega finančnega okvira	3	Varnost in državljanstvo
--	----------	---------------------------------

GD JUST			Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023	Leto 2024	SKUPAJ
•Odobritve za poslovanje									
Številka proračunske vrstice 33 02 01	obveznosti	(1)	0,700						0,700
	plačila	(2)	0,560						0,560
Številka proračunske vrstice	obveznosti	(1a)							
	plačila	(2a)							
Odobritve za upravne zadeve, ki se financirajo iz sredstev določenih programov ⁴⁰									
Številka proračunske vrstice 33.01 04 01		(3)	0,125	0,125					0,250
Odobritve za GD JUST SKUPAJ (v okviru programa za pravice, enakost in državljanstvo)	obveznosti	=1+1a +3	0,825	0,125					0,950
	plačila	=2+2a +3	0,685	0,125					0,810

⁴⁰ Tehnična in/ali upravna pomoč ter odhodki za podporo izvajanja programov in/ali ukrepov EU (prej vrstice BA), posredne raziskave, neposredne raziskave.

• Odobritve za poslovanje SKUPAJ	obveznosti	(4)	0,700						0,700
	plačila	(5)	0,560						0,560
• Odobritve za upravne zadeve, ki se financirajo iz sredstev določenih programov, SKUPAJ		(6)	0,125	0,125					0,250
Odobritve iz RAZDELKA št. 3 – Varnost in državljanstvo – večletnega finančnega okvira SKUPAJ	obveznosti	=4+6	0,825	0,125					0,950
	plačila	=5+6	0,685	0,125					0,810

Če ima predlog/pobuda posledice za več razdelkov:

• Odobritve za poslovanje SKUPAJ	obveznosti	(4)							
	plačila	(5)							
• Odobritve za upravne zadeve, ki se financirajo iz sredstev določenih programov, SKUPAJ		(6)							
Odobritve iz RAZDELKOV od 1 do 4 večletnega finančnega okvira SKUPAJ (referenčni znesek)	obveznosti	=4+6							
	plačila	=5+6							

Razdelek večletnega finančnega okvira	5	„Upravni odhodki“
--	----------	-------------------

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

		Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023	Leto 2024	SKUPAJ
GD: JUST								
• Človeški viri		0,143	0,143					0,286
• Drugi upravni odhodki								
GD JUST SKUPAJ		0,143	0,143					0,286

Odobritve iz RAZDELKA 5 večletnega finančnega okvira SKUPAJ	(obveznosti skupaj = plačila skupaj)	0,143	0,143					0,286
--	--------------------------------------	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

		Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023	Leto 2024	SKUPAJ
Odobritve iz RAZDELKOV od 1 do 5 večletnega finančnega okvira SKUPAJ	obveznosti	0,968	0,268					1,236
	plačila	0,828	0,268					1,096

3.2.2. Ocenjene posledice za odobritve za poslovanje

- ☐ Za predlog/pobudo niso potrebne odobritve za poslovanje.
- ☒ Za predlog/pobudo so potrebne odobritve za poslovanje, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

odobritve za prevzem obveznosti v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Cilji in realizacije ↓			Leto 2019		Leto 2020		Leto 2021		Leto 2022		Leto 2023		Leto 2024		SKUPAJ	
	REALIZACIJE															
	vrsta	povprečni stroški	število	stroški	število	stroški	število	stroški	število	stroški	število	stroški	število	stroški	število realizacij skupaj	stroški realizacij skupaj
SPECIFIČNI CILJ št. 1			Nadaljevati in razširiti ukrepe izobraževanja in sodelovanja na večje število kvalificiranih subjektov po vsej EU, da bi se povečala uporaba zastopniških tožb za kršitve s čezmejnimi posledicami													
– realizacija – vzajemno učenje in sodelovanje (dogodki, elektronska platforma za izmenjave, sredstva za komuniciranje)			2	0,825	1	0,125									3	0,950
Seštevek za specifični cilj št. 1			2	0,825	1	0,125									3	0,950

SPECIFIČNI CILJ št. 2...

Zmanjšati število kršitev določb prava Unije, ki vplivajo na kolektivne interese potrošnikov, in tako izboljšati spoštovanje predpisov ter odpraviti škodo za potrošnike.

– realizacija – analitične dejavnosti (zbiranje podatkov in statistike)															0	0
Seštevek za specifični cilj št. 2																0
STROŠKI SKUPAJ			2	0,825	1	0,125									3	0,950

3.2.3. Ocenjene posledice za odobritve za upravne zadeve

3.2.3.1. Povzetek

- ☐ Za predlog/pobudo niso potrebne odobritve za upravne zadeve.
- ☒ Za predlog/pobudo so potrebne odobritve za upravne zadeve, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023	Leto 2024	SKUPAJ
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RAZDELEK 5 večletnega finančnega okvira							
Človeški viri	0,143	0,143					0,286
Drugi upravni odhodki							
Seštevek za RAZDELEK 5 večletnega finančnega okvira	0,143	0,143					0,286

Odobritve zunaj RAZDELKA 5⁴¹ večletnega finančnega okvira							
Človeški viri							
Drugi upravni odhodki (1 notranji)	0,125	0,125					0,250
Seštevek za odobritve zunaj RAZDELKA 5 večletnega finančnega okvira	0,125	0,125					0,250

SKUPAJ	0,268	0,268					0,536
---------------	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

Potrebe po odobritvah za človeške vire in druge upravne odhodke se krijejo z odobritvami GD, ki so že dodeljene za upravljanje ukrepa in/ali so bile prerazporejene znotraj GD, po potrebi skupaj z dodatnimi viri, ki se lahko pristojnemu GD dodelijo v okviru postopka letne dodelitve virov glede na proračunske omejitve.

⁴¹ Tehnična in/ali upravna pomoč ter odhodki za podporo izvajanja programov in/ali ukrepov EU (prej vrstice BA), posredne raziskave, neposredne raziskave.

3.2.3.2. Ocenjene potrebe po človeških virih

- ☐ Za predlog/pobudo niso potrebni človeški viri.
- ☒ Za predlog/pobudo so potrebni človeški viri, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:

ocena, izražena v ekvivalentu polnega delovnega časa

	Leto 2019	Leto 2020	Leto 2021	Leto 2022	Leto 2023	Leto 2024
• Delovna mesta v skladu s kadrovskim načrtom (uradniki in začasni uslužbenci)						
33. 01 01 01 (sedež in predstavništva Komisije)	1	1				
XX 01 01 02 (delegacije)						
XX 01 05 01 (posredne raziskave)						
10 01 05 01 (neposredne raziskave)						
• Zunanji sodelavci (v ekvivalentu polnega delovnega časa: EPDČ)⁴²						
33. 01 02 01 (PU, NNS, ZU iz splošnih sredstev)						
XX 01 02 02 (PU, LU, NNS, ZU in MSD na delegacijah)						
XX 01 04 yy ⁴³	– na sedežu					
	– na delegacijah					
XX 01 05 02 (PU, NNS, ZU za posredne raziskave)						
10 01 05 02 (PU, NNS, ZU za neposredne raziskave)						
Druge proračunske vrstice (navedite)						
SKUPAJ	1	1				

Potrebe po človeških virih se krijejo z osebjem GD, ki je že dodeljeno za upravljanje ukrepa in/ali je bilo prerezporejeno znotraj GD, po potrebi skupaj z dodatnimi viri, ki se lahko pristojnemu GD dodelijo v okviru postopka letne dodelitve virov glede na proračunske omejitve.

Opis nalog:

Uradniki in začasni uslužbenci	Objaviti razpis za prijavo interesa in usklajevati pobudo
Zunanji sodelavci	

⁴² PU = pogodbeni uslužbenec; LU = lokalni uslužbenec; NNS = napoteni nacionalni strokovnjak; ZU = začasni uslužbenec; MSD = mladi strokovnjak na delegaciji.

⁴³ Dodatna zgornja meja za zunanje sodelavce v okviru odobritev za poslovanje (prej vrstice BA).

3.2.4. *Skladnost z veljavnim večletnim finančnim okvirom*

- X Predlog/pobuda je v skladu z veljavnim večletnim finančnim okvirom.
- ☐ Za predlog/pobudo je potrebna sprememba zadevnega razdelka večletnega finančnega okvira.

Pojasnite zahtevano spremembo ter navedite zadevne proračunske vrstice in ustrezne zneske.

- ☐ Za predlog/pobudo je potrebna uporaba instrumenta prilagodljivosti ali sprememba večletnega finančnega okvira.

Pojasnite te zahteve ter navedite zadevne razdelke in proračunske vrstice ter ustrezne zneske.

3.2.5. *Udeležba tretjih oseb pri financiranju*

- X V predlogu/pobudi ni načrtovano sofinanciranje tretjih oseb.
- V predlogu/pobudi je načrtovano sofinanciranje, kot je ocenjeno v nadaljevanju:

odobritve v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

	Leto N	Leto N+1	Leto N+2	Leto N+3	Vstavite ustrezno število let glede na trajanje posledic (gl. točko 1.6)			Skupaj
Navedite organ, ki bo sofinanciral predlog/pobudo								
Sofinancirane odobritve SKUPAJ								

3.3. Ocenjene posledice za prihodke

- X Predlog/pobuda nima finančnih posledic za prihodke.
- ☐ Predlog/pobuda ima finančne posledice, kot je pojasnjeno v nadaljevanju:
 - ☐ za lastna sredstva,
 - ☐ za razne prihodke.

v mio. EUR (na tri decimalna mesta natančno)

Prihodkovna proračunska vrstica:	Odobritve na voljo za tekoče proračunsko leto	Posledice predloga/pobude ⁴⁴						
		Leto N	Leto N+1	Leto N+2	Leto N+3	Vstavite ustrezno število let glede na trajanje posledic (gl. točko 1.6)		
Člen								

Za razne namenske prejeme navedite zadevne odhodkovne proračunske vrstice.

--

Navedite metodo za izračun posledic za prihodke.

--

⁴⁴

Pri tradicionalnih lastnih sredstvih (carine, prelevmani na sladkor) se navedejo neto zneski, tj. bruto zneski po odbitku 25 % stroškov pobiranja.