

dr.sc. Mirta Kapural, dipl. iur.\*

## „NOVA EU DIREKTIVA O PRAVU NA NAKNADU ŠTETE ZA POVREDE PROPISA O TRŽIŠNOM NATJECANJU“

### Sažetak

*U studenom 2014. usvojena je EU Direktiva koja po prvi puta uređuje pravo na naknadu štete zbog povrede europskih i nacionalnih propisa o tržišnom natjecanju. Direktiva je proizašla iz potrebe da države članice osiguraju postupovna pravila kojima će omogućiti ostvarivanje ovog prava ranije zagarantiranog presudama Suda EU. Direktiva nastoji urediti sva pitanja koja su se u praksi definirala kao prepreke u učinkovitom ostvarivanju prava na naknade štete koje se primjenjuje u manjem broju država članica. Cilj je ovoga rada predstaviti odredbe nove Direktive i njihovo područje primjene. Kao posebno značajne odredbe izdvajaju se one kojima se uređuje pristup dokazima iz spisa predmeta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i ograničenja otkrivanja dokaza, prije svega zbog zaštite instrumenata pokajnika i nagodbi u pravu tržišnog natjecanja. Zatim, odredbe o učinku nacionalnih odluka u postupcima pred sudovima drugih zemalja članica, zajedničkoj i solidarnoj odgovornosti, zastari, kvantifikaciji štete, prenošenju previsokih cijena, te sporazumnom rješavanju sporova.*

### I Uvod

Sudska praksa suda EU priznala je pravo na naknadu štete nanesene povredom propisa o tržišnom natjecanju.<sup>1</sup> Članci 101. i 102. Ugovora u funkcioniranju EU (UFEU) kojima se uređuju povrede prava tržišnog natjecanja, zabranjeni sporazumi i zlouporabe vladajućeg položaja, proizvode izravne učinke u odnosima između pojedinaca i poduzetnika te stvaraju prava i obveze koje nacionalni sudovi moraju provoditi. Za ostvarenje potpune učinkovitosti članaka 101. i 102. UFEU-a, neophodno je da svatko, pojedinac, potrošač, poduzetnik, ili tijelo javne vlasti može pred nacionalnim sudovima zatražiti naknadu za štetu koja mu je prouzročena kršenjem tih odredaba. Stoga, nacionalni sudovi imaju također vrlo važnu ulogu u privatnoj provedbi pravila o tržišnom natjecanju. Većina država članica također ima u svojim propisima odredbe kojima priznaju pravo osoba koje su pretrpjele štetu zbog povrede propisa o zaštiti tržišnog

---

\* dr.sc. Mirta Kapural, dipl. iur.; Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja.

\*\*Ovaj stručni članak objavljen je u časopisu *Pravo i porezi, RRF*, broj 5, Zagreb, 2015., str., 72-81.

Mišljenja i stavovi autorice izneseni u ovom radu strogo su osobna te stoga ne odražavaju i službena stajališta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

<sup>1</sup> *Courage vs. Crehan* (2001) ECR I-6297, case C-453/99, Joined cases C-295-298/04, *Manfredi*, (2006) ECR I-6619, *Pfleiderer* (2009), C-360/09, *Otis and others* (2011), C-199/11, *Kone and others* (2012), C-557/12.

natjecanja na naknadu te štete. Međutim, u praksi zemalja članica EU broj postupaka za naknade štete nastale povredom propisa o tržišnom natjecanju ostajao je i dalje neznatan.<sup>2</sup> Uslijed neučinkovitosti privatnopravne provedbe procijenjeno je da potrošači i poduzetnici svake godine gube oko 23 milijardi eura neostvarene kompenzacije štete.<sup>3</sup> Dodatno, većina postupaka u kojima se o sada odlučivalo o naknadama štete vodili su veliki poduzetnici koji su kupovali direktno od sudionika kartela. U isto vrijeme, mali poduzetnici, indirektni kupci i potrošači rijetko su podnosili tužbe za naknade štete. Jedan od glavnih razloga takvoga stanja bila je prije svega neujednačenost procesnih pravila između država članica kojima se navedeno pravo može ostvariti pred nacionalnim sudovima i ograničenje dolaženja do relevantnih dokaza tužiteljima/žrtvama. Zajamčenim pravom EU na naknadu za štetu prouzročenu kršenjima prava tržišnog natjecanja EU i nacionalnog prava tržišnog natjecanja zahtijeva se da svaka država članica ima postupovna pravila kojima se osigurava učinkovito ostvarivanje tog prava.<sup>4</sup> Kako bi se osigurala ujednačena pravila za osiguranje učinkovite kompenzacije žrtvama povreda prava tržišnog natjecanja i izbjegla pravna nesigurnost, Europska komisija pripremila je prijedlog teksta propisa (Direktive). Navedenim tekstom nastoji se regulirati postupanje u postupcima za naknade štete i otkloniti sve one probleme identificirane kao glavne prepreke u ostvarenju učinkovite i naknade štete iz prava tržišnog natjecanja.<sup>5</sup>

## II Svrha usvajanja Direktive

Za potpuno učinkovito funkcioniranje tržišnog natjecanja neophodno je da uz javnu provedbu koju provode nadležna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja postoji i odgovarajuća privatnopravna provedba za štete nastale povredama propisa o tržišnom natjecanju. Upravo to se namjerava postići novo usvojenom Direktivom 2014/104 Europskog Parlamenta i Vijeća o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica u Europske unije

---

<sup>2</sup> Povećan broj tužbi za naknade štete pred građanskim sudovima zamjećuje se jedino u Njemačkoj, Nizozemskoj i Velikoj Britaniji.

<sup>3</sup> Impact Assessment Report, izvješće Europske komisije podneseno 11. lipnja 2013. uz prijedlog Direktive, [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary\\_impact\\_assessment\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/summary_impact_assessment_en.pdf)

<sup>4</sup> Rečeno pravo na učinkovitu pravnu zaštitu koje bi države članice trebale osigurati u područjima uređenim pravom EU pronalazi se u članku 19. stavku 1. UFEU i članku 47. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

<sup>5</sup> Takvi problemi u praksi obuhvaćaju pristup dokazima iz spisa predmeta postupka vođenog pred nacionalnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, zaštitu od otkrivanja izjava pokajnika, vezanosti suda odlukama nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja itd. Više o problemima u ostvarivanju prava na naknadu štete u EU vidi u ranijim radovima autorice, Mirta Kapural, „Pravo na naknadu štete za povrede propisa o tržišnom natjecanju (tzv. private enforcement)“, Pravo i Porezi, Časopis za pravnu i ekonomsku praksu, RRF, Zagreb, broj 1, 2010., „Privatne tužbe za naknade štete radi povreda tržišnog natjecanja” Lider, poslovni magazin, br. 290, 22. travnja 2011. str. 52-53.

(Direktiva).<sup>6</sup> Dana 17. travnja 2014. Europski parlament izglasao je prijedlog EU Direktive o pravilima za naknade štete zbog kršenja odredbi propisa o tržišnom natjecanju u EU. Potom je Vijeće EU formalno usvojilo Direktivu 10. studenog 2014. koja 26. studenog 2014. postaje novim zakonodavnim propisom EU. Direktiva po prvi puta sistematično uređuje niz složenih pravnih pitanja koja su u dosadašnjoj praksi definirana kao problematična ili neophodna za učinkovitu provedbu prava na naknadu štete. Takva pitanja uključuju, razlike u pravnim sustavima država članica, odnos između naknade štete i pokajničkih programa, kvantifikacija štete, solidarna odgovornost sudionika zabranjenog sporazuma i učinak odluka nacionalnih agencija pred sudovima. Dva su glavna cilja usvajanja Direktive: postići optimalan balans između javne i privatne provedbe prava tržišnog natjecanja i osigurati da žrtve povreda prava tržišnog natjecanja dobiju punu kompenzaciju povrede koju su pretrpjeli. Svrha Direktive jest da omogući građanima i poduzetnicima lakše ostvarivanje kompenzacije štete od sudionika zabranjenih dogovora. Prema Direktivi, pojedinci (fizičke i pravne osobe), potrošači, tijela javne vlasti i poduzetnici bez obzira jesu li direktni ili indirektni kupci i bez obzira na postojanje izravnog ugovornog odnosa sa kršiteljem propisa, a kojima je nastupila šteta kršenjem prava tržišnog natjecanja imaju mogućnost zatražiti naknadu štete zbog stvarnog gubitka (*damnum emergens*), te gubitka profita i izmakle dobiti (*lucrum cessans*) i kamate.<sup>7</sup>

Direktiva bi trebala pridonijeti da se pravo na naknadu štete napokon počne provoditi u praksi uklanjanjem praktičnih prepreka s kojima se trenutno susreću žrtve kršenja propisa o tržišnom natjecanju. Naime, u državama članicama postoje izražene razlike između pravila kojima se uređuju postupci za naknadu štete zbog kršenja prava tržišnog natjecanja EU ili nacionalnog prava tržišnog natjecanja. Te razlike uzrokuju nesigurnost u pogledu uvjeta pod kojima oštećene strane mogu ostvariti pravo na naknadu štete koje proizlazi iz UFEU-a i utječu na materijalnu učinkovitost takvog prava. Budući da oštećene strane često biraju sud države članice u kojoj imaju poslovni nastan kako bi zatražile naknadu štete, razlike između nacionalnih pravila uzrokuju nejednake uvjete u pogledu postupaka za naknadu štete. Posljedično, time mogu utjecati na tržišno natjecanje na tržištima na kojima djeluju te oštećene strane, kao i poduzetnici koji krše pravila. Ova neujednačena provedba prava na naknadu štete može negativno utjecati kako na tržišno natjecanje tako i na pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Stoga je potrebno povećati pravnu sigurnost i smanjiti razlike između država članica u pogledu nacionalnih pravila kojima se uređuju postupci za naknadu štete zbog kršenja prava tržišnog natjecanja EU i nacionalnog prava tržišnog natjecanja kada se ono primjenjuje usporedno s pravom tržišnog

---

<sup>6</sup> Direktiva 2014/104/EU Europskog Parlamenta i Vijeća od 26. studenog 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, Službeni List EU, L 349/1, 5. prosinca 2014.

<sup>7</sup> Plaćanje kamata bitna je komponenta naknade kako bi se popravila pretrpljena šteta uzimanjem u obzir proteka vremena, a trebale bi se plaćati od trenutka kada je šteta nastala do trenutka kada se naknada isplati, ne dovodeći u pitanje kvalifikaciju tih kamata prema nacionalnom pravu kao kompenzacijskih ili zatezних kamata te ne dovodeći u pitanje uzima li se u obzir protek vremena kao odvojena kategorija (kamate) ili kao sastavni dio stvarnog gubitka ili izmakle dobiti.

natjecanja EU. Približavanje tih pravila pomoći će u sprečavanju povećanja razlika između pravila država članica kojima se uređuju postupci za naknadu štete u predmetima tržišnog natjecanja. Valja napomenuti da će države članice odredbe ove Direktive moći koristiti kako za povredu EU prava (članaka 101. i 102. UFEU), tako i za povrede nacionalnog zakonodavstva. U protivnom, primjena različitih pravila o građanskopravnoj odgovornosti za kršenja članka 101. ili članka 102. UFEU, i za kršenja pravila nacionalnog prava tržišnog natjecanja, koja se moraju primijeniti u istim slučajevima i usporedno s pravom EU, negativno bi utjecala na položaj tužitelja u istom slučaju i predstavljala bi prepreku za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Direktiva je primjenjiva i za kolektivne tužbe ukoliko su iste predviđene nacionalnim zakonodavstvom. Također, Direktivu mogu koristiti i pravni slijednici tužitelja-povrijeđene strane uključujući i preuzimatelja tužbe.

### **III Relevantne odredbe Direktive i opseg njihove primjene**

Predmet i područje primjene Direktive definirano je u članku 1: „Direktivom se utvrđuju određena pravila potrebna kako bi se osiguralo da svatko tko je pretrpio štetu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja od strane poduzetnika ili udruženja poduzetnika može učinkovito ostvariti pravo na zahtijevanje potpune naknade za tu štetu od tog poduzetnika ili udruženja. Njome se utvrđuju pravila kojima se potiče neometano tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu te uklanjaju prepreke za njegovo pravilno funkcioniranje osiguravanjem jednakovrijedne zaštite u cijeloj Uniji svakome tko je pretrpio takvu štetu. Direktivom se utvrđuju pravila za koordinaciju provedbe pravila tržišnog natjecanja od strane tijela nadležnih za tržišno natjecanje i provedbe tih pravila u postupcima za naknadu štete pred nacionalnim sudovima.“

Temeljno načelo na kojem se zasniva pravo na naknadu štete jest *pravo na punu kompenzaciju štete*. Rečeno načelo znači da svaka osoba koja je pretrpjela štetu zbog kršenja prava tržišnog natjecanja mora imati pravo na potpunu kompenzaciju koja uključuje stvarni gubitak, gubitak profita i kamate od trenutka nastanka štete do trenutka kada je šteta isplaćena. Slijedom ovog načela Direktiva nastoji pružiti rješenja kojima će se izbjeći kako prekomjerna naplata štete ili dupla naknada štete za istu povredu, tako i nedovoljna kompenzacija. Nadalje, *načela učinkovitosti i jednakovrijednosti* ističu se u Direktivi kao relevantna. U skladu s *načelom učinkovitosti*, države članice osiguravaju da su sva nacionalna pravila i postupci koji se odnose na korištenje zahtjeva za naknadu štete oblikovani i da se primjenjuju tako da ne čine praktički nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava, zajamčenog pravom EU na potpunu naknadu štete prouzročene kršenjem prava tržišnog natjecanja. Prema *načelu jednakovrijednosti*, nacionalna pravila i postupci koji se odnose na postupke za naknadu štete koja proizlazi iz kršenja članka 101. ili 102. UFEU-a ne smiju biti nepovoljniji za navodno oštećene strane od onih kojima se uređuju slični postupci za naknadu štete koji proizlaze iz kršenja nacionalnog prava. Značajno je i *načelo proporcionalnosti* koje svoju primjenu nalazi u odredbama o otkrivanju

dokaza. Iz načela proporcionalnosti slijedi da se otkrivanje dokaza može naložiti samo kada tužitelj iznese uvjerljivu tvrdnju, na temelju činjenica koje su tom tužitelju u razumnoj mjeri dostupne, da je tužitelj pretrpio štetu koju je uzrokovao tuženik.

Kao posebno značajne odredbe izdvajaju se one koje uređuju pitanje otkrivanja dokaza iz postupka vođenog pred nacionalnim tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja, o učinku odluka nacionalnih agencija pred sudovima drugih država članica, podijeljenoj i solidarnoj odgovornosti i zastari.

## 1. Otkrivanje dokaza

Postupci za naknadu štete zbog kršenja prava tržišnog natjecanja obično zahtijevaju složenu činjeničnu i ekonomsku analizu. Pritom teret dokazivanja u postupcima za naknade štete leži na tužiteljima. Međutim, žrtvama povreda prava tržišnog natjecanja najteže je dobiti pristup dokazima budući da se dokazi kojima se može dokazati povreda, šteta i njihova uzročna veza redovito nalaze u posjedu kršitelja propisa ili trećih osoba. Dodatno otežavajuća okolnost jest sama priroda povreda prava tržišnog natjecanja koja je često tajna i kompleksna pa potencijalni tužitelji za naknade štete ne znaju koji dokazi postoje i koji su im dokazi uopće potrebni kako bi dokazali svoje zahtjeve. Pojedine države članice u svojim propisima imaju pravila kojima se može prisilno tražiti dostava dokaza od prekršitelja ili trećih osoba ali to obično zahtjeva vrlo specifičan i detaljan opis dokaza i točno navođenje pojedinačnih dokaza. Uvođenjem širih mogućnosti za otkrivanjem dokaza Direktiva olakšava pristup dokazima tužiteljima (žrtvama povreda) primjenom kategorizacije dokaza prema nekim njihovim zajedničkim obilježjima, kao što su vrsta ili sadržaj dokumenata.

Pronalaženje pravog balansa između ostvarivanja prava na naknade štete žrtvama povreda tržišnog natjecanja, prije svega, zabranjenih sporazuma (kartela) i zaštite od otkrivanja dokumentacije dostavljene od prijavitelja za oslobođenje koji dostavlja ključne dokaze o povredi u zamjenu za dobivanje imuniteta od kazne ili umanjenje kazne, Direktiva nastoji urediti u Poglavlju o otkrivanju dokaza (Poglavlje II, članci 5-8). Države članice osiguravaju da u postupku za naknadu štete u EU na zahtjev tužitelja koji je predočio uvjerljivo obrazloženje s razumno dostupnim činjenicama i dovoljnim dokazima da bi podržao vjerodostojnost svog zahtjeva za naknadu štete, nacionalni sudovi mogu naložiti tuženiku ili trećoj strani da otkriju relevantne dokaze koji su pod njihovom kontrolom pod određenim uvjetima. Dakle, sukladno načelu učinkovitosti ne postoji zahtjev da tužitelj dostavi unaprijed određene dokaze. Države članice osiguravaju da nacionalni sudovi na zahtjev tuženika mogu naložiti tužitelju ili trećoj strani da otkriju relevantne dokaze.<sup>8</sup> Nacionalni sudovi imat će ovlast odrediti otkrivanje dokaza koji trebaju biti specifično i usko definirani uz poštivanje načela proporcionalnosti i zaštite povjerljivih informacija. Načelo proporcionalnosti definirano je u članku 5. stavku 3. Direktive prema kojem

---

<sup>8</sup> Članak 5. Stavak 1. Direktive.

nacionalni sudovi razmatraju legitimne interese svih stranaka i trećih strana. Oni posebno razmatraju:

(a) mjeru u kojoj su zahtjev ili obrana podržani dostupnim činjenicama i dokazima koji opravdavaju zahtjev za otkrivanje dokaza;

(b) opseg i trošak otkrivanja, posebno za bilo koju treću stranu, uključujući sprečavanje nespecifičnih pretraživanja informacija za koje nije vjerojatno da su značajne za stranke u postupku;

(c) sadrže li dokazi čije se otkrivanje traži povjerljive informacije, posebno o bilo kojim trećim stranama, te koji načini postoje za zaštitu takvih povjerljivih informacija. Navedeno znači da se povjerljive informacije mogu otkriti u postupcima za naknade štete kada je to potrebno da tužitelj dokaže svoju tužbu (primjerice kod kvantifikacije štete). Međutim, u isto vrijeme se zahtijeva da su dotične povjerljive informacije na odgovarajući način zaštićene. Kako bi se to postiglo države članice moraju omogućiti sucima takve učinkovite načine zaštite izborom pravnog sredstva koje odgovara nacionalnoj pravnoj kulturi pojedine države članice. Ovim odredbama o otkrivanju dokaza trebalo bi se omogućiti lakši pristup dokazima tužitelja. Ujedno se štiti povjerljivost postupka vođenog pred nacionalnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja pa se nalog suda za otkrivanje dokaza prema nacionalnim tijelima može podnijeti tek kada se predmetni dokazi ne mogu pribaviti od stranaka ili trećih osoba. U tom smislu korisna je i odredba kojom se predviđa da nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja može pred sudom izreći svoj stav o razmjernosti naloga za otkrivanje dokaza koji je izdao dotični nacionalni sud.<sup>9</sup> Odredbe Direktive o otkrivanju dokaza predstavljaju samo minimum usklađivanja što znači da države članice mogu odrediti pravila koja dopuštaju širi opseg otkrivanja dokaza (uz poštivanje iznimaka od otkrivanja predviđenih Direktivom).

## **2. Pristup spisu predmeta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja**

Odredbe Direktive o pristupu spisu predmeta određuju granice otkrivanja dokaza direktno iz spisa predmeta tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Navedene odredbe predstavljale su posebno problematično područje uslijed potrebe da se u potpunosti zaštite od otkrivanja određeni dokumenti. Prihvaćeno je da se od otkrivanja izuzmu izjave poduzetnika (pokajnika) koji je tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja podnio prijavu za oslobođenje od sankcije zbog dostave relevantnih dokaza za utvrđivanje kartela i izjave poduzetnika dane u postupku nagodbe. Nacionalni sudovi moći će odrediti otkrivanje ostalih dokumenata iz spisa predmeta nakon dovršetka postupka pred tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja. Kada nacionalni sud naloži Europskoj komisiji otkrivanje dokaza primjenjuje se načelo lojalne suradnje između EU i država članica u smislu Uredbe 1/2003.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Članak 6. stavak 11. Direktive: „U mjeri u kojoj je tijelo nadležno za tržišno natjecanje voljno iznijeti svoja gledišta o proporcionalnosti zahtjeva za otkrivanje, ono može na vlastitu inicijativu podnijeti očitovanja nacionalnom sudu pred kojim se zahtijeva nalog za otkrivanje.“

<sup>10</sup> Članak 4. stavak 3. UFEU i članak 15. Uredbe 1/2003 Vijeća od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju utvrđenim u člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice, SL 1/2003, 4.1.2003.

Kada nacionalni sudovi tijelima javne vlasti nalože otkrivanje dokaza primjenjuju se načela pravne i administrativne suradnje sukladno europskom ili nacionalnom pravu.<sup>11</sup> Spomenuto otkrivanje dokaza odnosi se osobito na kategorije dokaza kao što su: informacije koje je posebno za postupak tijela nadležnog za tržišno natjecanje pripremila fizička ili pravna osoba, informacije koje je tijelo nadležno za tržišno natjecanje sastavilo i poslalo strankama tijekom postupka, i povučenih prijedloga za nagodbu.<sup>12</sup> U procjeni proporcionalnosti zahtjeva za otkrivanjem informacija nacionalni sudovi osim ranije navedenih elemenata načela iz članka 5. stavka 3. razmatraju i slijedeća pitanja: je li zahtjev formuliran posebno s obzirom na narav, predmet ili sadržaj dokumenata koji su podneseni tijelu nadležnom za tržišno natjecanje ili se nalaze u njegovom spisu predmeta, a ne putem nespecifičnog zahtjeva u vezi s dokumentima koji su podneseni tijelu nadležnom za tržišno natjecanje, zahtijeva li stranka otkrivanje u odnosu na postupak za naknadu štete pred nacionalnim sudom. Međutim, posebno je važna i odredba prema kojoj države članice osiguravaju da nacionalni sudovi od tijela nadležnog za tržišno natjecanje traže otkrivanje dokaza koji se nalaze u njegovom spisu predmeta samo ako nijedna stranka ili treća strana razumno ne može osigurati te dokaze. Ovom se odredbom štiti poštivanje povjerljivosti postupka vođenog pred nacionalnim tijelom za zaštitu tržišnog natjecanja. Također, osoba koja je autor dokaza i od koje se traži pribavljanje dokaza dobiva mogućnost da ju se sasluša pred sudom prije nego što sud odredi otkrivanje dokaza. Dodatna zaštita proizlazi iz odredbe kojom se utvrđuju ograničenja korištenja dokaza pribavljenih isključivo uvidom u spis predmeta tijela nadležnog za tržišno natjecanje. Propisana ograničenja znače da države članice osiguravaju da se dokazi koje je fizička ili pravna osoba pribavila isključivo uvidom u spis predmeta tijela nadležnog za tržišno natjecanje ili smatraju nedopuštenima u postupcima za naknadu štete ili da su na drugi način zaštićeni na temelju mjerodavnih nacionalnih pravila kako bi se osigurao potpuni učinak ograničenja u pogledu otkrivanja dokaza navedenih u članku 6. Direktive. Naposljetku, države članice osiguravaju da dokaze koje je fizička ili pravna osoba pribavila isključivo uvidom u spis predmeta tijela nadležnog za tržišno natjecanje može koristiti u postupku za naknadu štete samo ta osoba, odnosno fizička ili pravna osoba koja je naslijedila prava te osobe, uključujući osobu koja je stekla zahtjev te osobe. Izložena rješenja iz Direktive sukladna su i sudskoj praksi Suda EU koji je polazeći od načela učinkovitosti utvrdio da nacionalna zakonodavstva ne smiju usvajati odredbe kojima bi postojala apsolutna zabrana uvida u spis predmeta u nacionalnim postupcima koji se vodi po osnovi članka 101. UFEU-a uključujući i pristup dokumentima koji su dostavljeni od pokajnika tužiteljima za naknade štete i kojima bi se za otkrivanje dokumenata tražio isključivi pristanak stranaka u postupku bez mogućnosti nacionalnih sudova da odvažu interese o kojima je riječ.<sup>13</sup> Ujedno, valja napomenuti da se odredbama o otkrivanju dokaza

---

<sup>11</sup> Takvo načelo administrativne suradnje između sudova i tijela vlasti propisuje i Ustav RH.

<sup>12</sup> Članak 6. Stavak 5. Direktive.

<sup>13</sup> Presuda Suda EU od 6. lipnja 2013. u predmetu *Donau Chemie and others*, C-536/11.

iz spisa predmeta ne zadire se u europske i nacionalne propise o zaštiti internih dokumenata i komunikaciji između tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>14</sup>

## **2.1. Zaštita instrumenata pokajnika i nagodbi**

Konačan tekst Direktive zadržao je tzv. crnu listu dokumenata čije otkrivanje nacionalni sudovi ne mogu zatražiti, a u navedene uključene su izjave pokajnika i izjave dane u postupku nagodbe u predmetima utvrđivanja kartela. Navedene odredbe neophodne su za zadržavanje učinkovitog funkcioniranja rečenih instrumenata kojima se otkrivaju najteže povrede prava tržišnog natjecanja i skraćuje vođenje postupaka primjenom nagodbi.<sup>15</sup> Može se utvrditi da je navedena odredba Direktive odgovorila na potrebu zaštite dokaza dostavljenih od prijavitelja za oslobođenje. Naime, Direktiva razgraničava izjave prijavitelja za oslobođenje od ostalih dokumenata koje on u postupku prijave za oslobođenje dostavlja. Pritom su zaštićene samo izjave od prijavitelja za oslobođenje dok ostali dio spisa predmeta ostaje potencijalno dostupan uključujući slične dokumente koju su prikupljeni tijekom provedbe nenajavljenih pretraga nakon podnošenja prijave za oslobođenje i dokaza uz tu prijavu. Druga vrsta zaštićenih dokumenata su podnesci i izjave stranaka u postupku sklapanja nagodbe. Sve veći broj zemalja članica kao i Europska komisija primjenjuju ovaj instrument u postupcima utvrđivanja kartela pa je stoga kao način poticanja daljnjih sklapanja nagodbi ova odredba Direktive obuhvatila izuzećem od otkrivanja i dokumente ili izjave koje se podnose kao dio nagodbe. Čak i ako sudac utvrdi da dio dokumenata sa crne liste ne odgovara njihovoj definiciji ne postoji njihovo automatsko otkrivanje, upravo zbog toga što spadaju pod crnu listu dokumenata uvijek izuzetih od otkrivanja.

## **3. Učinak nacionalnih odluka tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pred sudovima država članica EU**

Konačan kompromis sporne odredbe o obvezujućem učinku odluka nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pronađen je u rješenju prema kojem će države članice osigurati da nacionalni sudovi u postupcima za naknade štete po osnovi povreda članka 101. i 102. UFEU ili nacionalnih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, konačne odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kojima je utvrđena povreda tržišnog natjecanja pred sudovima uzimaju *najmanje kao prima facie*

---

<sup>14</sup> Preciznije, ne dovodi se u pitanje primjena pravila o javnom pristupu dokumentima u skladu s Uredbom 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije, Službeni List 145, 31.5.2001.

<sup>15</sup> O nagodbama u pravu tržišnog natjecanja, od autorice M. Kapural, «Nagodbe u predmetima kartela u pravu tržišnog natjecanja», Pravo i Porezi, Časopis za pravnu i ekonomsku praksu, RRF, Zagreb, broj 11, studeni 2014, stranice 40-48.



dokaz da je povreda prava tržišnog natjecanja nastala. U postupku se takve odluke mogu ocjenjivati kao svi drugi materijalni dokazi koje dostavljaju stranke. Ovim kompromisnim rješenjem je prihvaćeno blaže rješenje koje znači da konačne odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica neće imati apsolutnu i obvezujuću snagu. Ovakvim definiranjem učinka nacionalnih odluka ne dovode se u pitanje prava i obveze nacionalnih sudova iz članka 267. UFEU koji uređuje prethodni postupak pred Sudom EU o pitanjima europskog prava koja se pojave pred nacionalnim sudovima. Drugim riječima, Direktiva određuje da se za postupke pred nacionalnim sudovima iste zemlje odluke o povredi tržišnog natjecanja nadležnih tijela smatraju neoborivim dokazom povrede, dok se za sudove drugih država članica ova odluka smatra *prima facie* dokazom.<sup>16</sup> Navedena odredba Direktive ima za cilj spriječiti prekršitelja da ponovo pokuša osporavati povredu u postupcima za naknade štete pred građanskim sudovima. Time se izbjegavaju dodatni troškovi povrijeđenim stranama i smanjuje se teret dokaza žrtvama povreda koji se sada u potpunosti mogu osloniti na utvrđenje u konačnim odlukama tijela za zaštitu tržišnog natjecanja što trenutno nije slučaj u velikom broju država članica.

Navedeno rješenje Direktive sukladno je i odredbi članka 69a Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (ZZTN) koja propisuje da će trgovački sudovi osobito uzimati u obzir pravomoćna rješenja Agencije ili konačne odluke Europske komisije kojima je utvrđena povreda ZZTN-a odnosno članka 101. ili 102. UFEU ostavljajući sudovima konačnu odluku u procjeni navedenih dokaza polazeći od načela slobode ocjenjivanja dokaza i načela neovisnog sudovanja.<sup>17</sup>

#### 4. Pravila o zastari

Direktiva detaljno obrađuje pitanje zastare nastojeći spriječiti da žrtve povreda tržišnog natjecanja zbog vremenskih ograničenja izgube pravo na naknadu štete. Nakon dugotrajnih rasprava država članica i prijedloga o roku zastare koji se kretao između tri i pet godina, naposljetku je određen rok zastare za pokretanje postupka za naknadu štete na najmanje pet godina od povrede. Dugim riječima, rok zastare određen je kao minimum jer Direktiva ostavlja mogućnost da taj rok zastare u državama članicama bude i duži. Zastara ne počinje teći prije prestanka kršenja prava tržišnog natjecanja i prije nego što tužitelj sazna, ili se razumno može očekivati da zna za: postupanje i činjenicu da ono predstavlja kršenje prava tržišnog natjecanja, činjenicu da mu je kršenje prava tržišnog natjecanja nanijelo štetu i identitet prekršitelja. Države članice osiguravaju zastoje ili, ovisno o nacionalnom pravu, prekid zastare ako tijelo nadležno za tržišno natjecanje poduzme radnje radi istrage ili postupka pred njim s obzirom na

---

<sup>16</sup> Međutim, države članice mogu u svojim propisima odrediti da se povreda prava tržišnog natjecanja utvrđena odlukom tijela za zaštitu druge države članice također smatra nepobitnim dokazom da je povreda nastala koji se onda koristi u postupcima pred njihovim nacionalnim sudovima.

<sup>17</sup> Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj 79/09, 80/13). Odredba članka 9. Direktive o učinku nacionalnih odluka sukladna je i Ustavu RH koji propisuje načelo diobe vlasti koje uključuje oblike međusobne suradnje i uzajamne provjere nositelja vlasti. Sa tog aspekta sudovi ipak moraju osobito uzimati u obzir pravne situacije koje nastaju donošenjem pravomoćnih odluka od upravnih tijela.

kršenje prava tržišnog natjecanja na koje se odnosi postupak za naknadu štete. Prekid zastare može završiti najranije godinu dana od kada je odluka o povredi postala pravomoćna ili od kada je postupak na drugačiji način dovršen.<sup>18</sup> Time se žrtve povreda mogu osloniti na rad tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koji su utvrdili povredu EU prava tržišnog natjecanja. Naime, nakon što je postupak pred nacionalnim tijelom okončan žrtve povreda imaju barem godinu dana za tražiti naknadu štete računajući od usvajanja konačne odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Time povrijeđene strane mogu pričekati da nadležna tijela konačno utvrde povredu i izbjeći dodatne nepotrebne troškove sudskog postupka. Odredbe Direktive također posebno uređuju i pitanje zastoja zastare kod sporazumnog rješavanja sporova na način da zastara za pokretanje postupka za naknadu štete ne teče tijekom procesa sporazumnog rješavanja sporova. Zastoj zastare primjenjuje se samo u odnosu na one stranke koje su bile ili jesu uključene ili zastupane u sporazumnom rješavanju spora.<sup>19</sup>

Hrvatski propisi o zaštiti tržišnog natjecanja propisuju također opći rok zastare od pet godina od počinjenja povrede za pokretanje postupka radi utvrđivanja povrede ZZTN-a ili članka 101. i 102. UFEU i izricanja sankcije (upravno-kaznene mjere).<sup>20</sup>

## 5. Zajednička i solidarna odgovornost

Odredbom članka 11. Direktive predviđa se solidarna odgovornost svih kršitelja propisa za nastalu štetu slijedom koje tužitelj može zatražiti naknadu štete od bilo kojeg sudionika kartela. *Iznimka* je prijavitelj za oslobođenje (pokajnik) koji ima obvezu nadoknaditi štetu samo svojim direktnim i indirektnim kupcima i drugim žrtvama ali samo onda kada se naknada štete ne može realizirati od ostalih članova kartela. Domaći Zakon o obveznim odnosima (ZOO) ne predviđa slične iznimke, međutim zbog interesa javne provedbe prava tržišnog natjecanja i suzbijanja najtežih povreda-kartela, nužno je odrediti ovakvu iznimku pokajnicima kako bi oni i dalje imali poticaj pristupiti tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja s prijavama kartela i ključnim dokazima. Naime, iznimka od solidarne odgovornosti za naknadu štete odnosi se samo na prijavitelja za oslobođenje (pokajnika) koji ima obvezu nadoknaditi štetu samo svojim direktnim kupcima i samo onda kada se naknada štete ne može ostvariti od ostalih članova kartela. Predloženo rješenje na dobar način nastoji postići ravnopravnu raspodjelu odgovornosti za štetu i potaći sudionike kartela da otkriju kartele sa relevantnim dokazima tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja. Navedeno rješenje povezano je sa zaštitom izjava pokajnika kojega se ne bi smjelo staviti u nepovoljniji položaj jer bi njegovo pisano priznanje bilo lakše koristiti kasnije na sudu u parnicama za naknade štete. Gotovo je sigurno da korisnik imuniteta od sankcije neće podnositi tužbu protiv odluke tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, pa je on prvi prema kojem odluka postaje konačna. Time se stvara rizik da bi pokajnik kao jedan od članova

<sup>18</sup> Članak 10. stavak 3. i 4. Direktive.

<sup>19</sup> Poglavlje VI Sporazumno rješavanja sporova, članak 18. stavak 1. Direktive.

<sup>20</sup> Članak 71. ZZTN.

kartela prvi bio izložen tužbama za naknade štete. Slijedom toga, prihvaćena je obrazložena iznimka od načela solidarnosti. Nastavno na rečeno, Direktiva propisuje i da odgovornost za naknadu štete pokajnika neće prelaziti iznos štete koju je prouzročio svojim direktnim ili indirektnim kupcima, a iznos će se odrediti sukladno njegovoj relativnoj odgovornosti za tu štetu.

Uz navedeno, na prijedlog Europskog parlamenta dodana je *iznimka za male i srednje poduzetnike* koji će biti odgovorni samo svojim direktnim i indirektnim kupcima i to pod uvjetima da je njihov tržišni udjel na mjerodavnom tržištu manji od 5 posto u vrijeme povrede i da bi primjena redovitog pravila o zajedničkoj i solidarnoj odgovornosti ugrozila gospodarski opstanak malog poduzetnika. Međutim, ova iznimka od solidarne odgovornosti neće vrijediti za male i srednje poduzetnike ako su imali odlučujuću ulogu u zabranjenom sporazumu-kartelu, odnosno ako su bili u ulozi vođe kartela ili poticatelja na kartel kao ni u slučaju ako su već ranije prekršili pravo tržišnog natjecanja. Prema tome, niti ovom drugom iznimkom ne bi trebala biti ugrožena svrha odredbe o zajedničkoj i solidarnoj odgovornosti kojom žrtve povrede mogu naknadu štete ostvariti od svih članova kartela.<sup>21</sup>

Od dodatnih značajnih pitanja koja uređuje Direktiva izdvajaju se dobrovoljna kompenzacija koja omogućuje da se ostvari rano plaćanje naknade štete i navedeno uzme kao olakotna okolnost kada tijela za zaštitu tržišnog natjecanja utvrđuju visinu sankcije. Uz navedena pitanja, Direktiva uređuje i pitanje daljnjeg prenošenja štete i previsokih cijena, kvantifikaciju štete te sporazumno rješavanje sporova i nagodbe.

## **6. Prenošnje previsokih cijena i obrana prenošenjem**

Za daljnje prenošenje štete i izbjegavanje preplaćivanja štete u slučaju višestrukih parnica za naknade štete odnosno preplaćivanja kompenzacije u iznosu višem od stvarnog gubitka, nacionalni sudovi moraju osigurati da kompenzacija za stvarni gubitak na bilo kojoj razini dobavljačkog lanca ne premaši preplaćivanje štete koja je pretrpljena na toj razini lanca. Države članice osiguravaju da tuženik u postupku za naknadu štete može kao obranu od zahtjeva za naknadu štete navesti činjenicu da je tužitelj u cijelosti ili djelomično prenio previsoku cijenu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja. Teret dokazivanja da je previsoka cijena prenesena leži na tuženiku koji može razumno zahtijevati otkrivanje od tužitelja ili od trećih strana.<sup>22</sup> Prema tome, na nacionalnim sudovima je da odrede opseg štete u slučaju prenošenja i iznosa koji su preneseni koristeći se pritom razumno dostupnim dokazima, ali sudovi nisu dužni dati preciznu kalkulaciju u svakom slučaju. Kada je riječ o indirektnom kupcu, države članice osiguravaju da, kada u postupku za naknadu štete

---

<sup>21</sup> Ipak pojedine države članice (Njemačka, Poljska i Slovenija) bile su protiv davanja ove iznimke malim i srednjim poduzetnicima.

<sup>22</sup> Članak 13. Direktive. Problematika prenošenja uređena je člancima 12. do 16. Direktive.

postojanje zahtjeva za naknadu štete ili iznosa naknade štete koji se treba dodijeliti ovisi o tome je li, ili u kojoj je mjeri, previsoka cijena prenesena na tužitelja, uzimajući u obzir komercijalnu praksu da se povećanja cijena prenose dalje niz lanac opskrbe, teret dokazivanja postojanja i opsega takvog prenošenja leži na tužitelju koji može razumno zahtijevati otkrivanje od tuženika ili od trećih strana. Postojeći sustav u državama članicama zahtijeva da indirektni kupci koji traže naknadu štete moraju dokazivati kako je prenošenje prekomjernih cijena i nastala šteta prešla cijeli proizvodni lanac i stigla do njih što je vrlo teško dokazati. U odnosu na takav sustav, predloženo rješenje iz Direktive s oborivom presumpcijom štete nastale prenošenjem, daje veću šansu indirektnim kupcima da ostvare kompenzaciju.

## **7. Kvantifikacija štete**

Direktiva polazi od oborive presumpcije da kršenja počinjena u obliku kartela uzrokuju štetu uz pravo prekršitelja da obori tu presumpciju. Navedena presumpcija podržana je ekonomskim dokazima prema kojima preko 90 posto povreda prava tržišnog natjecanja kartelima za posljedicu ima porast cijena. Države članice osiguravaju da nacionalni sudovi imaju ovlast, u skladu s nacionalnim postupcima, procijeniti iznos štete ako je utvrđeno da je tužitelj pretrpio štetu, ali je praktički nemoguće ili pretjerano teško točno kvantificirati pretrpljenu štetu na temelju raspoloživih dokaza. Također, u postupcima za naknadu štete nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje na zahtjev nacionalnog suda može pomoći tom nacionalnom sudu u pogledu određivanja iznosa naknade štete u slučajevima kada to nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje takvu pomoć smatra primjerenom.<sup>23</sup>

## **8. Sporazumno rješavanje sporova i nagodbe**

Direktivom se pojašnjava odnos između tužbi za naknade štete i sporazumnih nagodbi između žrtvi povreda i počinitelja čime se olakšava provedba nagodbi i dovodi do lakšeg i jeftinijeg rješavanja sporova. Odredba članka 19. Direktive tako određuje da države članice osiguravaju da je nakon sporazumne nagodbe zahtjev oštećene strane koja sudjeluje u nagodbi umanjen za iznos dijela štete koju je pri kršenju prava tržišnog natjecanja prema oštećenoj strani počinio suprekršitelj koji sudjeluje u nagodbi. Ostatak zahtjeva oštećene strane koja sudjeluje u nagodbi ostvaruje se samo od suprekršitelja koji ne sudjeluju u nagodbi. Suprekršiteljima koji ne sudjeluju u nagodbi ne dopušta se da od suprekršitelja koji sudjeluje u nagodbi zatraže kompenzaciju za ostatak zahtjeva. Iznimka od ovog pravila dopušta se samo kada suprekršitelji koji ne sudjeluju u nagodbi ne mogu platiti naknadu za štetu koja odgovara ostatku zahtjeva oštećene strane koja sudjeluje u nagodbi, oštećena strana koja sudjeluje u nagodbi može ostvariti ostatak zahtjeva od suprekršitelja koji sudjeluje u nagodbi. Pri određivanju iznosa kompenzacije koji suprekršitelj može tražiti od

---

<sup>23</sup> Članak 17. Direktive.

bilo kojeg drugog suprekrišitelja u skladu s njihovom relativnom odgovornošću za štetu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja, nacionalni sudovi uzimaju u obzir sve naknade štete isplaćene na temelju prethodne sporazumne nagodbe s relevantnim suprekrišiteljem.<sup>24</sup>

#### IV Komentari na Direktivu

Usvajanje Direktive predstavlja pozitivan pomak u ostvarenju prava na naknade štete žrtvama kršenja propisa o tržišnom natjecanju i ujednačavanju postupaka pred sudovima država članica, a time i daljnjeg ujednačavanja provedbe prava tržišnog natjecanja u EU. Direktiva omogućava žrtvama povreda prava tržišnog natjecanja da ostvare kompenzaciju pretrpljene štete i daje im lakši pristup dokazima i više vremena kako bi pripremili svoje tužbe kojima zahtijevaju naknade štete. Do sada je svima uz izuzetak pojedinih velikih poduzetnika, bilo otežano ostvarivanje ovog prava. Direktiva na odgovarajući način odgovara na potrebu za konvergencijom različitih nacionalnih procesnih pravila koja su bila jedan od glavnih uzroka malog broja podnesenih tužbi. Usklađivanjem postupaka na razini EU, parnice za povrat gubitaka i naknadu štete postat će realno provedive i za male i srednje poduzetnike i potrošače.<sup>25</sup> Očekuje se da će Direktiva značajno unaprijediti i poboljšati nerazvijenu i neujednačenu praksu u privatnim parnicama za naknade štete zbog povreda EU prava tržišnog natjecanja. Direktivom se uklanjaju važne prepreke za učinkovite tužbe za naknade štete u nacionalnim zakonodavstvima država članica i usklađuju nacionalni propisi u području naknada šteta. Drugim riječima, odredbama Direktive omogućit će se da svaka država članica ima usvojena barem osnovna pravila potrebna za učinkovitu primjenu EU prava na punu kompenzaciju štete žrtvama povreda prava tržišnog natjecanja. Pozitivne strane usvajanja Direktive istaknuo je i bivši povjerenik Europske komisije zadužen za tržišno natjecanje, Joaquin Almunia koji je prilikom donošenja konačnog teksta Direktive istaknuo kako je usvajanje Direktive jako značajan korak naprijed u provedbi prava i politike tržišnog natjecanja jer je javnoj provedbi potrebno da bude nadopunjena sa snažnim pravnim okvirom privatno-pravne provedbe. Iako je takav pravni okvir postojao u pojedinim državama članicama, neophodno je bilo na razini EU usvojiti propis koji uređuje privatnu provedbu.<sup>26</sup>

Pojedini stručnjaci iz prakse ipak vide i određene slabije strane Direktive i moguće probleme u njezinoj provedbi. Uvođenje pravila o otkrivanju dokaza iz spisa predmeta nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u tužbama za naknade štete moglo bi biti sporno u mnogim državama članicama budući da je

---

<sup>24</sup> Poglavlje VI, Sporazumno rješavanje sporova, članak 19. Direktive.

<sup>25</sup> Zbog činjenice da Direktiva zadire u pitanje usklađivanja na unutarnjem tržištu EU, Direktiva je usvojena primjenom redovne zakonodavne procedure Europskog parlamenta i Vijeća. Ova Direktiva ujedno je prvi zakonodavni akt iz područja provedbe EU prava zaštite tržišnog natjecanja u čijem je usvajanju sudjelovao Europski parlament.

<sup>26</sup> Mlex Market Insight, Mlex Review, January-December 2014, The Best of Mlex 2014, str. 5-6.

upravo nedostatak otkrivanja dokaza u velikom broju država članica bio uzrok nedostatnog ostvarivanja naknade štete za povrede prava tržišnog natjecanja.<sup>27</sup> Drugi pak smatraju da će porast broja privatnih tužbi neminovno dovesti do povećanih troškova vođenja parnica poslovnoj zajednici. Iako će privatne tužbe dovesti do ostvarivanja kompenzacije, iste neće popraviti narušavanje tržišta ili dodati neku vrijednost široj ekonomiji osim odvratajućeg učinka na buduća kršenja propisa. Dodatna opasnost postoji da će drugi pravni poslovi biti uvršteni u predmete iz tržišnog natjecanja jer će tužiteljima u postupcima tužbi zbog povreda članka 101. i 102. UFEU biti dana veća prava i prednost tijekom sudskog postupka, primjerice uvidom u tuženikove dokumente kroz odredbe o otkrivanju dokaza. Kako to pravo ne postoji za druge povrede ugovora ili druge predmete naknada šteta u većini država članica, moglo bi doći do davanja poticaja tužiteljima da u svojim predmetima unose pravila koja se odnose na postupke zbog povreda prava tržišnog natjecanja. Štoviše, u prilog tome govori i tanka linija koja dijeli ugovorne od sporova iz tržišnog natjecanja budući da većina potonjih izvorno nastaju iz ugovornih sporova.<sup>28</sup> Isti autor smatra da je Direktiva došla prekasno i da pojedine odredbe više nisu relevantne jer su u pojedinim državama članicama snažno razvija privatnopravna provedba. Odredbe kao što su obvezujuća pravila o predmetima u kojima se stranke oslanjaju na odluku nacionalnog tijela za zaštitu tržišnog natjecanja kojom je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja (*follow on actions*), o indirektnim kupcima i rokovima zastare već su ranije usvojena i prilagođena nacionalnim jurisdikcijama. Primjerice, njemački federalni sud pravde usvojio je presudu o prenošenju obrane, a britanski prizivni sud već je dodijelio kaznenu odštetu u predmetu slijedom odluke kojom je utvrđena povreda prava tržišnog natjecanja (Cardiff Bus). Stoga će primjena Direktive ponovno otvoriti raspravu i ocjenu pitanja koja su već riješena u nekim državama članicama. Nadalje, nedosljedno je pravilo o zaštiti pokajnika od zajedničke i solidarne odgovornosti jer u najgorem scenariju pokajnika stavlja u položaj da mora čekati sve do kraja podnošenja svih tužbi za naknade štete kako bi saznao jesu li tužitelji uspjeli dobiti punu kompenzaciju od ostalih sudionika kartela. Ovakvo rješenje moglo bi imati suprotan učinak od očekivanog, da smanji poticaj poduzetnika da dobrovoljno otkriju informacije tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja.<sup>29</sup> Obrana prenošenjem na indirektnog kupca isto može narušiti cilj kompenzacije ako tuženik uspješno iskoristi ovo svoje pravo, na indirektnom je kupcu da podnese tužbu za naknadu štete. Racionalan indirektni kupac neće tužiti za beznačajan gubitak jer mu nedostaju poticaj i sredstva, pa u tom smislu Direktiva ne vodi

---

<sup>27</sup> Clifford Chance, Briefing Note „EU Directive on antitrust damages claims formally adopted“, 11.11.2014.

<sup>28</sup> Sebastian Peyer, „Reforming actions for antitrust damages in Europe: Don't worry but better not to be too happy“, Competition Policy blog, 17.2.2010.  
<https://competitionpolicy.wordpress.com/2010/02/17/reforming-actions-for-antitrust-damages-in-europe-don%E2%80%99t-worry-but-better-not-to-be-too-happy/>

<sup>29</sup> Sebastian Peyer, „Is the new EU private enforcement draft Directive too little too late?“, Competition Policy blog, 15.6.2013.  
<https://competitionpolicy.wordpress.com/2013/06/15/is-the-new-eu-private-enforcement-draft-directive-too-little-too-late/>

dovoljno računa o potrebi da se objedine mali i individualni gubici koji će vjerojatno nastati na razini indirektnih kupaca. Ujedno, prema nekim kritikama Direktiva previše štiti javnu provedbu od privatne provedbe pa žrtve neće biti u mogućnosti tužiti za naknade štete zbog previsokih troškova postupka i zbog nedostatka poticaja, a u isto vrijeme određeni nedostaci javne provedbe nisu na odgovarajući način nadoknađeni sa privatnopravnom provedbom.<sup>30</sup>

## V Daljnji koraci u primjeni Direktive u zemljama članicama

Države članice imaju dvije godine na raspolaganju da uvrste Direktivu u svoja nacionalna zakonodavstva, dakle, do 27. prosinca 2016. godine. U tu svrhu bit će potrebne odgovarajuće izmjene relevantnih propisa ili usvajanje novih propisa kojima će se osigurati provedba Direktive. Kako bi se olakšao ovaj proces, Europska komisija stoji na raspolaganju državama članicama za konzultacije i pomoć u tumačenju i prenošenju Direktive. I sama Europska komisija započela je pripremu potrebnih izmjena u svojim procedurama te će manje izmjene biti potrebno unijeti u pravilima Europske komisije o pokajnicima, nagodbama i pristupu dokazima.<sup>31</sup> U prosincu 2014. Europska komisija odredila je rok od tri mjeseca tijekom kojih zainteresirana javnost može podnositi komentare na predložene izmjene.<sup>32</sup> Nakon prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo također postoji obveza Europske komisije da sastavi izvješće o implementaciji Direktive u državama članicama do kraja 2020. godine. Dodatno, Europska komisija dužna je usvojiti smjernice o prenošenju previsokih cijena kako bi pomogla nacionalnim sudovima i strankama u procjeni iznosa prenošenja. Direktiva će biti značajna i za kolektivne tužbe sukladno Preporuci Europske komisije o kolektivnim tužbama koja sadrži poziv državama članicama da do srpnja 2015. Uvedu kolektivne tužbe. U onim državama članicama koje to učine, Direktiva će se primjenjivati i za ovu vrstu tužbi za naknade štete što je osobito važno sa stajališta potrošača koji su pretrpjeli štetu povredama prava tržišnog natjecanja.

Republika Hrvatska kao članica EU također će morati osigurati prenošenje ove Direktive u domaći pravni sustav. Kao što je već spomenuto, naknade štete po osnovi povreda propisa o zaštiti tržišnog natjecanja uređene su u RH člankom 69.a ZZTN-a prema kojem o naknadama štete zbog povreda ZZTN-a ili članka 101. ili 102. UFEU odlučuju nadležni trgovački sudovi. U parnicama za naknade štete trgovački sudovi primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku (ZPP). Usvajanjem Direktive sudovi će u obzir uzimati i propis kojim će Republika Hrvatska prenijeti Direktivu u svoj nacionalni pravni sustav. Budući da je svrha

---

<sup>30</sup> Sebastian Peyer, „The European Damages Directive fails to deliver, but can it be fixed?“, Competition Policy blog, 3.3.2015. <https://competitionpolicy.wordpress.com/2015/03/03/the-european-damages-directive-fails-to-deliver-but-can-it-be-fixed/>

<sup>31</sup> Primjerice, Uredba Europske komisije br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u, Službeni list L 123/2004.

<sup>32</sup> Međutim, Europska komisija može usvojiti i izmijeniti svoja interna pravila i procedure bez prethodnog odobrenja i suglasnosti država članica EU. Također u: „EU starts review of antitrust procedures after adopting damages directive“, Mlex, 9.12.2014.

Direktive postizanje ujednačenosti procesnih pravila u ostvarivanju prava na naknade štete po osnovi povrede prava tržišnog natjecanja, takav propis pružit će korisno vodstvo i potencijalnim tužiteljima i trgovačkim sudovima u daljnjoj primjeni. U RH bi se primjenom rečenih propisa potaknulo podnošenje tužbi za naknade štete budući da je prema dostupnim informacijama broj odluka o naknadama štete po osnovi povreda tržišnog natjecanja zanemariv. Za pretpostaviti je da će transpozicija Direktive dovesti do izmjene nekih postojećih propisa kao što su primjerice, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja i Uredba o oslobođenju ili umanjenju upravno-kaznene mjere zbog zaštite izjava pokajnika. Naime, ni ZZTN niti Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere ne sadrže eksplicite odredbe o zaštiti izjava i drugih dokumenata dostavljenih od prijavitelja za oslobođenje u kasnijim parnicama za naknade štete. Uredba o oslobođenju u članku 7. samo sadrži odredbu kojom se utvrđuju uvjeti pod kojima će samo stranke imati pravo uvida u izjavu poduzetnika-podnositelja prijave za oslobođenje ili umanjenje upravno-kaznene mjere.<sup>33</sup> Potom, Zakon o obveznim odnosima kao općeniti propis koji uređuje naknade štete što otvara mogućnost da se i odredbe ove Direktive podvedu pod opće odredbe ZOO-a o pravu na naknadu štete, eventualno Zakona o parničnom postupku i Zakona o sudovima (zbog nadležnosti trgovačkih sudova u ovoj vrsti postupaka). Samo usvajanje odgovarajućeg pravnog okvira za provedbu Direktive neće biti dovoljno, već će za provedbu biti potrebno potaknuti spoznaju o postojanju ovog propisa u javnosti kako bi se navedeno pravo i praktično počelo ostvarivati.

## VI ZAKLJUČAK

Usvajanje EU Direktive o pravilima za postupke utvrđivanja naknada šteta zbog povreda EU i nacionalnog prava tržišnog natjecanja značajan je korak u uređenju privatne zaštite kao druge strane javne provedbe zaštite prava tržišnog natjecanja. Direktiva je prije svega značajna zbog otvaranja mogućnosti do sada nedovoljno ostvarenog prava na naknade štete višestrukih žrtava zabranjenih postupanja. Međutim, Direktiva je značajna i zbog toga što će svojim odredbama o postupcima u nacionalnim pravnim sustavim država članica doprinjeti usklađivanju procesnih pravila i ujednačenom pristupu u vođenju ove vrste postupaka na razini EU. Za nacionalne sudove Direktiva zasigurno unosi nove elemente i pravila koja će se provoditi u ovoj posebnoj vrsti parničnih postupaka uslijed čega će biti potrebne dodatne edukacije i specijalizacije sudaca koji će usvajati odluke u ovim postupcima. To će utjecati na daljnji razvoj nove sudske prakse koja je u većini država članica još uvijek zanemariva. Primjenom odredbi Direktive i nacionalnih propisa kojima će se ona provoditi trebalo bi doći do poticanja većeg broja tužbi, te razvoja prava tržišnog natjecanja i kroz privatnopravnu sferu. Stoga usvajanje Direktive valja promatrati kao velik korak u unapređenju učinkovite privatne zaštite ali zasigurno ne i posljednji korak. Prava promjena nastupit će tek nakon što Direktiva bude primjenjivana u cijeloj EU.

---

<sup>33</sup> Uredba o oslobođenju ili umanjenju upravno-kaznene mjere, „Narodne novine“, br. 129/2010  
[http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_11\\_129\\_3367.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_11_129_3367.html)



Nesporno je da će biti potrebni veliki dugoročni naponi za unaprijeđenje privatne provedbe ali su ti naponi zasigurno vrijedni truda jer će osigurati snažniju kulturu tržišnog natjecanja u Europi.

