

**Predmet C-253/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

20. travnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Landgericht Dortmund (Njemačka)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. ožujka 2023.

**Tužitelj:**

ASG 2 Ausgleichsgesellschaft für die Sägeindustrie Nordrhein-Westfalen GmbH

**Tuženik:**

Land Nordrhein-Westfalen

**Predmet glavnog postupka**

Tržišno natjecanje – Kartel – Direktiva 2014/104/EU – Naknada štete – Ustupanje potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom – Aktivna legitimacija – Kolektivna tužba za naplatu potraživanja

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li pravo Unije, osobito članak 101. UFEU-a, članak 4. stavak 3. UEU-a, članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te članak 2. točku 4. i članak 3. stavak 1. Direktive 2014/104/EU, tumačiti na način da mu se protive tumačenje i primjena prava države članice kojim se oštećenoj strani koja je eventualno pretrpjela štetu zbog povrede članka 101. UFEU-a – utvrđene na temelju članka 9. Direktive 2014/104/EU ili nacionalnih odredbi s obvezujućim učinkom kojima se prenosi taj članak – onemogućava, osobito u slučajevima

masovne štete vrlo male pojedinačne vrijednosti, da fiducijarno ustupi svoja potraživanja ovlaštenom pružatelju pravnih usluga kako bi ih on mogao naplatiti zajedno s potraživanjima drugih navodno oštećenih strana podnošenjem tužbe nastavno na odluku nadležnog tijela (tužba *follow-on*) ako ne postoje druge istovjetne zakonske ili ugovorne mogućnosti objedinjavanja potraživanja naknade štete, osobito zato što one ne dovode do presuda kojima se nalaže plaćanje odnosno ne mogu se ostvariti zbog drugih postupovnih razloga ili su objektivno neopravdane zbog ekonomskih razloga te bi stoga naročito pokretanje postupka za naknadu manjih šteta praktički bilo nemoguće ili u svakom slučaju pretjerano otežano?

2. Treba li pravo Unije u svakom slučaju tumačiti na taj način ako postupak za naplatu spornih potraživanja naknade štete zbog navodne povrede treba pokrenuti bez odluke koju su prethodno donijeli Europska komisija ili nacionalna tijela i koja ima obvezujući učinak u smislu nacionalnih odredbi koje se temelje na članku 9. Direktive 2014/104/EU (takozvana tužba *stand-alone*) kad ne postoje druge istovjetne zakonske ili ugovorne mogućnosti objedinjavanja potraživanja naknade štete u svrhu pokretanja građanskopravnog postupka zbog razloga koji su već navedeni u prvom pitanju, a osobito ako se postupak naknade štete zbog povrede članka 101. UFEU-a inače uopće ne bi proveo ni u okviru javne provedbe (*public enforcement*) ni u okviru privatne provedbe (*private enforcement*)?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na barem jedno od tih dvaju pitanja, treba li izuzeti iz primjene odgovarajuće odredbe njemačkog prava, ako se isključi tumačenje u skladu s pravom Unije, što bi dovelo do toga da su ustupanja u tom pogledu u svakom slučaju valjana te je moguće učinkovito ostvarivanje prava?

### **Navedene odredbe prava Unije i međunarodnog prava**

**Direktiva 2014/104/EU** Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, osobito članci 2., 3. i 9.

**UFEU**, članak 101.

**UEU**, članak 4. stavak 3. i članak 6.

**Povelja Europske unije o temeljnim pravima**, članak 47.

**Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**, članak 13.

### **Navedene odredbe nacionalnog prava**

**Rechtsdienstleistungsgesetz (Zakon o pravnim uslugama, u daljnjem tekstu: RDG)**, osobito:

### Članak 1. RDG-a (Područje primjene)

„1. Ovim zakonom uređuje se ovlast za pružanje pravnih usluga u izvansudskim postupcima u Saveznoj Republici Njemačkoj. Njegova je svrha zaštita stranaka, pravnog prometa i pravnog poretka od nekvalificiranih pravnih usluga. [...]”

### Članak 2. RDG-a (Pojam pravne usluge)

„2. Pravna usluga je [...] naplata potraživanja trećih osoba ili usluga u svrhu naplate ustupljenih potraživanja za račun trećih osoba ako se naplata potraživanja obavlja kao samostalna djelatnost [...]”

### Članak 3. RDG-a (Ovlast za pružanje pravnih usluga u izvansudskim postupcima)

„Samostalno pružanje pravnih usluga u izvansudskim postupcima dopušteno je samo ako je to dopušteno ovim zakonom, drugim zakonima ili na temelju drugih zakona.”

### Članak 10. RDG-a (Pružanje pravnih usluga na temelju posebnog stručnog znanja)

„1. Fizičke i pravne osobe [...] koje su registrirane kod nadležnog tijela (registrirane osobe) mogu pružati pravne usluge na temelju posebnog stručnog znanja iz sljedećih područja: 1. usluga naplate potraživanja (članak 2. stavak 2. prva rečenica) [...]”

### Članak 11. RDG-a (Posebno stručno znanje, profesionalni nazivi)

„1. Usluge naplate potraživanja zahtijevaju posebno stručno znanje u pravnim područjima relevantnim za traženu radnju naplate [...]”

**Rechtsdienstleistungsverordnung (Uredba o pravnim uslugama, u daljnjem tekstu: RDV)**, osobito članci 2. i 4.

**Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Zakon o suzbijanju ograničenja tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: GWB)**, osobito članci 32., 32.b i 33. GWB-a

**Bürgerliches Gesetzbuch (Gradanski zakonik, u daljnjem tekstu: BGB)**, osobito članci 134. i 398.

### Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužbom podnesenom 31. ožujka 2020. tužitelj na temelju ustupljenog prava traži naknadu štete uzrokovane kartelom za ukupno 32 pilane iz Njemačke, Belgije i Luksemburga (u daljnjem tekstu: ustupitelji). Prigovora tuženiku da je za sebe i druge šumoposjednike u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji, i to barem od 28. lipnja 2005. do 30. lipnja 2019., uskladio cijene debla četinjača (u daljnjem tekstu: oblovina),

čime je povrijedio članak 101. UFEU-a. Šumoposjednici nisu samostalno nudili svoju robu na tržištu, nego su angažirali tuženika da za njih stavi oblovinu na tržište. Tuženik na taj način nije pregovarao s otkupljivačima samo o cijenama svoje oblovine, nego i o cijenama oblovine drugih sudjelujućih šumoposjednika, te je tu oblovinu nudio na tržištu.

- 2 Bundeskartellamt (Savezni ured za zaštitu tržišnog natjecanja, Njemačka) nekoliko je godina istraživao tu praksu te je 2009. u odluci za tuženu saveznu zemlju iz ovog postupka utvrdio konkretne pragove za suradnje kad je riječ o stavljanju drva na tržište i mjere za ograničavanje tržišnog položaja.
- 3 Pilane zahtijevaju naknadu štete koja im je nanesena od 28. lipnja 2005. kupnjom oblovine iz Sjeverne Rajne-Vestfalije po cijenama za koje tvrde da su bile previsoke zbog kartela. Potraživanje se temelji na stotinama tisuća pojedinačnih kupnji ustupiteljâ.
- 4 Svaki od ustupitelja angažirao je tužitelja, koji je ovlašten za pružanje pravnih usluga u skladu s RDG-om, radi naplate potraživanja te su mu u svrhu naplate ustupili svoja potraživanja. Tužitelj je najprije u izvansudskom postupku istaknuo potraživanja ustupiteljâ u svoje ime i o vlastitom trošku, ali skupno za račun ustupiteljâ, a sada to čini u sudskom postupku pred Landgerichtom Dortmund (Zemaljski sud u Dortmundu, Njemačka) u kojem ga zastupa odvjetnik. Ustupitelji su mu zauzvrat obećali naknadu u slučaju uspjeha u sporu. U svemu tome tužitelja zastupa „kvalificirana osoba” upisana u registar pružatelja pravnih usluga, odnosno u potpunosti kvalificirani njemački pravnik koji je položio oba pravosudna ispita te je ovlašten za obavljanje sudačke dužnosti i odvjetničke djelatnosti. Tužitelj je detaljno pojasnio i dokazao svoje područje djelatnosti i stručno znanje nadležnom tijelu za izdavanje odobrenja.
- 5 Tuženik zahtijeva da se tužba odbije i smatra da je udružena prodaja drva čak dovela do smanjenja cijena i time služila kao poticaj za pilansku industriju. Međutim, tuženik se prije svega poziva na to da su ustupanja potraživanja naknade štete tužitelju izvršena protivno RDG-u i stoga nevaljana, zbog čega tužitelj nema aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbe.

#### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 6 U Njemačkoj se potraživanja, osobito u slučajevima masovne štete vrlo male pojedinačne vrijednosti, objedinjuju primjenom takozvanih modela ustupanja, koji se nazivaju i kolektivnim tužbama za naplatu potraživanja, i zatim se ističu podnošenjem tužbe. Pritom navodne oštećene strane svoja eventualna potraživanja ustupaju pružatelju pravnih usluga ovlaštenom u skladu s RDG-om koji ih ističe skupno, u svoje ime i o vlastitom trošku za račun ustupiteljâ u zamjenu za proviziju (u slučaju uspjeha u sporu).
- 7 Takav način postupanja prihvaćen je u sudskoj praksi Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud, Njemačka) u različitim pravnim područjima, odnosno kad

je riječ o najmu, ostvarivanju prava putnika u zračnom prometu te tužbama za naknadu štete u okviru skandala u vezi s ispušnim plinovima dizelskih vozila. Međutim, model ustupanja ne smatra se dopuštenim u sudskoj praksi sudova nižeg stupnja kad je riječ o pravu naknade štete uzrokovane kartelom, a u tom području osobito u slučajevima tužbi podnesenih bez prethodne odluke nadležnog tijela (slučajevi *stand-alone*), dok Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) još nije imao priliku očitovati se o tome.

- 8 U skladu s općom odredbom članka 398. BGB-a, može se ustupiti i potraživanje naknade štete, i to primjerice pružatelju usluga naplate u svrhu naplate potraživanja. U tom smislu pružatelji usluga naplate potraživanja ovlašteni su pružatelji pravnih usluga koji su dobili ovlaštenje za naplatu. Na temelju tog ovlaštenja mogu naplaćivati potraživanja (ustupljena radi naplate) za stranke, članak 10. stavak 1. prva rečenica točka 1. RDG-a u vezi s člankom 2. stavkom 2. prvom rečenicom RDG-a. Ako ne postoji ovlaštenje za naplatu, naplata potraživanja je zabranjena, a ustupanje nevaljano. Ovlaštenje za naplatu potraživanja na zahtjev izdaju za to nadležna državna tijela nakon provedbe postupka za izdavanje ovlaštenja na temelju dokazanog stručnog znanja (članci 11. i 12. RDG-a).
- 9 Tako izdano ovlaštenje za naplatu potraživanja odnosi se na izvansudsku naplatu potraživanja. Međutim, u sudskoj praksi sudova najvišeg stupnja potvrđuje se da pružatelji usluga naplate potraživanja načelno mogu naplatiti potraživanja i u sudskom postupku ako ih u tom slučaju zastupa odvjetnik. Pružatelji usluga naplate potraživanja načelno također mogu naplatiti potraživanja za više oštećenih strana koja su objedinjena u istom sudskom postupku (presuda Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) od 13. lipnja 2022., broj predmeta: VIa ZR 418/21, juris, t. 11. i sljedeće, t. 51. i sljedeće – financialright i presuda Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) od 13. srpnja 2021., broj predmeta: II ZR 84/20, juris, t. 20., t. 49. i sljedeće – Airdeal). To se redovito odnosi na modele u kojima pružatelj usluge naplate potraživanja preuzima troškove naplate potraživanja i dobiva naknadu za svoju djelatnost samo u slučaju uspjeha; Bundesgerichtshof (Savezni vrhovni sud) smatra da je i to dopušteno (presuda Bundesgerichtshofa (Savezni vrhovni sud) od 13. srpnja 2021., broj predmeta: II ZR 84/20, juris, t. 48. – Airdeal).
- 10 Međutim, prema mišljenju različitih njemačkih sudova, tu mogućnost u okviru koje pružatelji usluga naplate potraživanja ističu potraživanja na temelju ustupljenog prava ne bi trebalo primjenjivati na potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom. Landgericht Stuttgart (Zemaljski sud u Stuttgartu, Njemačka) obrazložio je to u postupku koji se vodi usporedno s glavnim postupkom time da je pravo naknade štete uzrokovane kartelom osobito složeno, među ostalim, i zbog razvoja zakonodavstva Unije u području kartela te obično može dovesti do sukoba interesa. Osim toga, pružatelji usluga naplate potraživanja obično nisu potpuno upoznati s tim područjem unatoč zakonskoj obvezi dokazivanja stručnog znanja (vidjeti među ostalim **presudu Landgerichta Stuttgart (Zemaljski sud u Stuttgartu) od 20. siječnja 2022., broj predmeta:**

**30 O 176/19**, juris, t. 88. i sljedeće – kartel na tržištu oblovine u saveznoj zemlji Baden-Württemberg; **presuda Landgerichta Mainz (Zemaljski sud u Mainzu, Njemačka) od 7. listopada 2022., broj predmeta: 9 O 125/20** – kartel na tržištu oblovine u saveznoj zemlji Porajnje-Falačka, juris).

- 11 Prema mišljenju vijeća koje je uputilo zahtjev, to je stajalište u svakom slučaju pravilno ako je riječ o tužbi podnesenoj bez prethodne odluke nadležnog tijela, kao što je to slučaj u ovom predmetu. Naime, takav slučaj zahtijeva složeno ispitivanje brojnih aspekata koji uglavnom nisu povezani s građanskim pravom. Čini se da je u takvim slučajevima očito prekoračena granica izvansudskih radnji koje se mogu svrstati pod pojam usluga naplate potraživanja iz članka 2. stavka 2. RDG-a, odnosno pravne ocjene i savjetovanja stručnjaka u pogledu naplate potraživanja u smislu članaka 11. i 2. RDG-a u vezi s člancima 2. i 4. RDV-a.
- 12 Budući da je u skladu s člankom 134. BGB-a pravni posao kojim se povređuje zakonska zabrana nevaljan, posljedica toga bila bi, među ostalim, nevaljanost samih ustupanja. To je razlog zašto bi zbog nedostatka aktivne legitimacije trebalo odbiti ovu tužbu za naknadu štete uzrokovane kartelom bez daljnjeg ispitivanja merituma.
- 13 U Njemačkoj ne postoje druge dopuštene i jednako prikladne mogućnosti ostvarivanja prava na naknadu masovne štete vrlo male pojedinačne vrijednosti koja je uzrokovana povredom zabrane kartela. Na potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom osobito se ne primjenjuje Direktiva o predstavničkim tužbama koja još nije prenesena u Njemačkoj (članak 2. stavak 1. Direktive 2020/1828 u vezi s njezinim Prilogom I.), a nacionalna predstavnička tužba u skladu s člankom 33. stavkom 4. GWB-a nije primjenjiva na potraživanja naknade štete.
- 14 Pod masovnom štetom općenito se smatra šteta koju obilježava to što je šteta koja je nastala pojedinoj oštećenoj strani neznatne vrijednosti, ali kada se zajedno uzmu u obzir sve oštećene strane iznos štete je visok, odnosno šteta koju je pretrpio pojedinac toliko je mala da se naknada ne potražuje zbog nepovoljnog omjera između rizika troškova i ekonomski opravdane koristi. Zbog posebne strukture troškova i rizika u sudskom postupku naknade štete uzrokovane kartelom, pri čemu potencijalna šteta iznosi, primjerice, od 200 000 do 300 000 eura, u Njemačkoj je jedina ekonomski razumna i izvediva mogućnost zahtijevanja naknade te štete kolektivna tužba za naplatu potraživanja.
- 15 Međutim, zbog odredbi RDG-a, vijeće koje je uputilo zahtjev smatra da treba pretpostaviti nevaljanost ustupanja barem u slučajevima tužbi podnesenih bez prethodne odluke nadležnog tijela kao što je to slučaj iz ovog predmeta. Stoga je za ishod ovog slučaja odlučujući odgovor na postavljena pitanja. Naime, ako Sud zaključi da se pravu Unije ne protivi opisano tumačenje RDG-a, to bi tumačenje dovelo do nevaljanosti ustupanja, a time i do odbijanja tužbe u cijelosti.

- 16 Suprotno tomu, ako Sud utvrdi da na pitanja treba odgovoriti potvrdno i da se pravu Unije protivi opisano tumačenje RDG-a, u ovom bi slučaju RDG trebalo izuzeti iz primjene jer je, prema mišljenju ovog vijeća, isključeno tumačenje u skladu s pravom Unije kao *contra legem* nacionalnom pravu (vidjeti u tom smislu presude Suda od 4. srpnja 2006., Adeneler i dr., C-212/04, EU:C:2006:443, t. 110.; od 4. ožujka 2020., Bank BGŽ BNP Paribas, C-183/18, EU:C:2020:153, t. 67. i osobito od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, ECLI:EU:C:2021:800, t. 72.), zbog čega bi ustupanja u tom smislu trebalo smatrati valjanima.
- 17 Ovo vijeće ima znatne dvojbe u pogledu usklađenosti zabrane naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom s pravom Unije, osobito u slučajevima tužbi podnesenih bez prethodne odluke nadležnog tijela. Ovo vijeće smatra da se zabrana naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom, koja prema sudskoj praksi sudova u Njemačkoj koji odlučuju u predmetima naknade štete uzrokovane kartelom proizlazi iz RDG-a, protivi 1. Direktivi 2014/104, 2. načelu djelotvornosti iz prava Unije i 3. načelu djelotvorne sudske zaštite.
- 18 1. Prije svega, postoje dvojbe u pogledu toga je li zabrana naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom u skladu s člankom 3. stavkom 1. u vezi s člankom 2. točkom 4. trećom mogućnosti Direktive 2014/104. Odredbe koje su u ovom slučaju vremenski primjenjive potvrđuju pravo oštećenih strana na potpunu naknadu štete uzrokovane kartelom, kako je ono priznato u ustaljenoj sudskoj praksi, i proširuju ga na osobe „koje su naslijedile prava i obveze navodno oštećenih strana, uključujući osobu koja je stekla zahtjeve”.
- 19 Člankom 3. stavkom 1. Direktive 2014/104 zahtijeva se „da svaka fizička ili pravna osoba koja je pretrpjela štetu prouzročenu kršenjem prava tržišnog natjecanja može zahtijevati i dobiti potpunu naknadu za tu štetu”. To pravo na potpunu naknadu štete ima i osoba kojoj oštećena strana ustupi svoje potraživanje. Člankom 2. točkom 4. trećom mogućnosti Direktive 2014/104 postupak za naknadu štete izričito se definira kao „postupak u okviru nacionalnog prava u kojem zahtjev za naknadu štete pred nacionalni sud podnosi [...] fizička ili pravna osoba koja je naslijedila pravo navodno oštećene strane, uključujući osobu koja je stekla zahtjev”.
- 20 Ovo vijeće smatra da upravo naknadno unošenje treće mogućnosti u članak 2. točku 4. Direktive 2014/104 ide u prilog tomu da je zakonodavac Unije uzeo u obzir modele ustupanja, kao što je onaj sporni u ovom slučaju, te ih uvrstio kao sredstvo djelotvornog ostvarivanja prava uz već predviđenu odredbu o procesnom namjesništvu iz druge mogućnosti.
- 21 Osim toga, čini se da je zaštita modela ustupanja Direktivom 2014/104 potrebna za postizanje ciljeva Direktive, s obzirom na to da se njome nastoji „osigurati da žrtve povrede pravila tržišnog natjecanja EU-a na europskoj razini imaju pristup učinkovitim mehanizmima za ostvarivanje potpune naknade pretrpljene štete” (Komisijin prijedlog Direktive 2014/104, COM (2013) 404 *final*, str. 5.).

- 22 Modeli ustupanja priznati su kao mogućnost ostvarivanja prava u drugim državama članicama poput Nizozemske, Austrije i Finske. Zabrana koja u tom pogledu postoji u Njemačkoj utječe na učinkovitu i ujednačenu primjenu prava tržišnog natjecanja, a istodobno može potaknuti neželjenu potragu za povoljnijim pravnim položajem (*forum shopping*).
- 23 Gotovo istodobno s objavom Direktive 2014/104 u Službenom listu nezavisni odvjetnik na Sudu Europske unije istaknuo je u predmetu CDC Hydrogen Peroxide da se pojava pružatelja usluge naplate potraživanja kao tužitelja „čiji je cilj objediniti sredstva temeljena na zahtjevima za naknadu štete koja proistječe iz povreda prava tržišnog natjecanja Unije [...], čini [...] pokazateljem za to da u slučaju složenijih ograničenja tržišnog natjecanja nije razumno da sam[i] [ustupitelji] pojedinačno postupaju protiv različitih uzročnika takvih prepreka” (mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena od 11. prosinca 2014., C-352/13, EU:C:2014:2443, t. 29.). Pritom je nezavisni odvjetnik jasno naznačio da se čini da postoji i snažna racionalna potreba za objedinjenjem tužbi u okviru ustupanja potraživanja radi naplate.
- 24 2. Nadalje, postoje dvojbe u pogledu toga je li zabrana naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom u skladu s načelom djelotvornosti iz članka 101. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a.
- 25 Članak 101. UFEU-a ima izravan učinak između pojedinaca i osigurava im prava koja nacionalni sudovi trebaju poštovati. Prema ustaljenoj praksi Suda Europske unije, praktična učinkovitost zabrane kartela zahtijeva da „svaka osoba” ima pravo zahtijevati da joj se u potpunosti nadoknadi šteta koju joj je prouzročila povreda zabrane kartela (ustaljena sudska praksa; presude Suda od 20. rujna 2001., Courage, C-453/99, EU:C:2001:465, t. 23., 26. i 27.; od 13. srpnja 2006., Manfredi, C-295/04, EU:C:2006:461, t. 90. i 91., 95., 100. i 101.; od 12. prosinca 2019., Otis, C-435/18, EU:C:2019:1069, t. 22. i od 6. listopada 2021., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, t. 32.).
- 26 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, nacionalni sudovi koji u okviru svoje nadležnosti moraju primijeniti kartelno pravo Unije trebaju osigurati da se ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije ne učini praktički nemogućim ili pretjerano otežanim te se u tom pogledu može ograničiti i postupovna autonomija država članica na temelju zahtjeva prava Unije višeg pravnog ranga. Nacionalni sudovi u tom pogledu ne samo da moraju osigurati „puni učinak” prava Unije i zaštititi prava koja se člankom 101. UFEU-a dodjeljuju pojedincima, nego spriječiti već i bilo kakvo slabljenje, umanjeње, pa čak i ugrožavanje pune učinkovitosti prava Unije (presuda Suda od 13. srpnja 2006., Manfredi, C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, t. 89.; kad nije riječ o pravu naknade štete uzrokovane kartelom, vidjeti i presude od 19. lipnja 1990., Factortame, C-213/89, EU:C:1990:257, t. 20. i od 9. ožujka 1978., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, t. 21./23. i 24.; vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Pitruzzelle od 8. rujna 2022., Repsol, C-25/21, EU:C:2022:659, t. 84.). Pojedinačni elementi pritom se ne smiju razmatrati izolirano, nego je za



osiguravanje učinkovitosti potrebno postaviti pitanje je li točno da nacionalne odredbe o mogućnostima zajedničke naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom „u cijelosti” praktički onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije (presuda Suda od 28. ožujka 2019., Cogeco, C-637/17, EU:C:2019:263, t. 45.; mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott od 17. siječnja 2019., Cogeco, C-637/17, EU:C:2019:32, t. 81. i od 14. listopada 2004., Berlusconi i dr., C-387/02, EU:C:2004:624, t. 109.).

- 27 U Njemačkoj je učinkovita privatna provedba kartelnog prava u slučaju masovne štete vrlo male pojedinačne vrijednosti moguća samo primjenom modela ustupanja koji je sporan u ovom slučaju. Bez tog instrumenta potencijalno oštećene strane nemaju realnu mogućnost naplate eventualnih potraživanja na praktičan i učinkovit način.
- 28 Isticanje potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom zapravo je složen postupak u ekonomskom i pravnom smislu, zbog čega je i dugotrajan, skup i riskantan. Činjenica da je riječ o dugotrajnom i skupom postupku u kojem postoje postupovni rizici osobito odbija potrošače, ali i mala i srednja poduzeća, što je razlog zašto se zbog racionalnog nedostatka interesa obično ne pokreće postupak za naknadu štete (vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena od 11. prosinca 2014., CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, t. 29.). Taj racionalni nedostatak interesa može se prevladati samo u slučaju skupne naplate potraživanja i pripadajuće podjele troškova stručnjaka i pravnih savjetnika, kao i (postupovnog) rizika (mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott od 29. srpnja 2019., Otis, C-435/18, EU:C:2019:651, t. 88. i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena od 11. prosinca 2014., CDC, C-352/13, EU:C:2014:2443, t. 29.).
- 29 Svi ti problemi još su više izraženi u slučajevima tužbi podnesenih bez prethodne odluke nadležnog tijela jer se pojedina navodno oštećena strana ne može pozvati čak ni na odluku tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koja je obvezujuća za sudski postupak naknade štete uzrokovane kartelom. Naprotiv, oštećena strana u tom slučaju čak mora pružiti dokaze o povredi zabrane kartela. Već sama činjenica da u praksi gotovo da i nema tužbi podnesenih bez prethodne odluke nadležnog tijela empirijski dokazuje da je to zapravo povezano sa znatnim poteškoćama.
- 30 Istodobno je u slučajevima u kojima ne interveniraju tijela za zaštitu tržišnog natjecanja privatna provedba prava jedina mogućnost za postizanje cilja prava Unije koji je u općem interesu, a to je zaštita organizacije tržišta na temelju tržišnog natjecanja i sprečavanje potencijalnih kartela. Naposljetku, tužbe podnesene bez prethodne odluke nadležnog tijela stoga su neophodne za provedbu kartelnog prava i s obzirom na ograničene kapacitete tijela, zbog čega se položaj tužitelja koji podnose tužbu bez prethodne odluke nadležnog tijela ne smije pogoršati u odnosu na tužitelje koji podnose tužbu nastavno na odluku nadležnog tijela (vidjeti već mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott od 17. siječnja 2019., Cogeco, C-637/17, EU:C:2019:32, t. 52.).

- 31 Konačno, objedinjavanje potraživanja sprečava i izvođenje istih dokaza više puta i opasnost od različitih odluka nekoliko sudova o istim složenim pravnim i činjeničnim pitanjima u usporednim sporovima.
- 32 Odvagivanje interesa za učinkovitu provedbu prava Unije (u ovom slučaju članak 101. UFEU-a) i ciljeva nacionalne odredbe kojom se ograničava učinkovitost (u ovom slučaju RDG) rezultira jasnom prevlašću interesa za provedbu prava Unije.
- 33 3. Naposljetku, postoje dvojbe u pogledu toga povređuje li se zabranom naplate potraživanja naknade štete uzrokovane kartelom koja u svakom slučaju proizlazi iz RDG-a kad je riječ o tužbama podnesenima bez prethodne odluke nadležnog tijela pravo eventualno oštećenih strana na djelotvornu sudsku zaštitu (članak 47. prvi stavak Povelje o temeljnim pravima; članak 6. stavak 3. UEU-a i članak 13. EKLJP-a).
- 34 Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zahtijeva djelotvoran pravni lijek kojim se stvarno može ostvariti pravni položaj zaštićen pravom Unije. Pritom pravo na djelotvornu sudsku zaštitu minimalno zahtijeva da je pravni lijek u skladu s načelom djelotvornosti. To također podrazumijeva da se stranke ne odvrćaju od ostvarivanja svojih prava zbog prevelikog financijskog rizika. U skladu s tim, nacionalnim pravom ne mogu se predviđati isključivo pravni lijekovi koji stranku izlažu riziku od toga da se zbog podnošenja tužbe nađe u položaju nepovoljnijem od onog u kojem bi bila da nije podnijela tužbu (presude Suda od 15. travnja 2008., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 51.; od 21. studenoga 2002., *Cofidis*, C-472/00, EU:C:2002:705, t. 34.; od 25. studenoga 2008., *Heemskerk*, C-455/06, EU:C:2008:650, t. 47. i od 24. ožujka 2009., *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, t. 63.).
- 35 Međutim, ti zahtjevi nisu ispunjeni ako se eventualno oštećenim stranama oduzme jedini djelotvoran pravni lijek za provedbu prava naknade masovne i, prije svega, štete vrlo male pojedinačne vrijednosti ustupanjem potraživanja te im se ostavlja samo mogućnost ostvarivanja potraživanja naknade štete u okviru pojedinačnih tužbi. Čak i kad bi oštećene strane pritom uspjele prevladati „racionalni nedostatak interesa”, morale bi snositi troškove ekonomskih stručnjaka i specijaliziranih pravnih savjetnika koji su redovito nerazmjerni u odnosu na vrijednost spora u pojedinačnom postupku. Nadalje, u tužbama podnesenim bez prethodne odluke nadležnog tijela čak bi uz odgovarajući trošak najprije trebale odrediti povredu zabrane kartela kao takvu, a potom je temeljito istražiti i naposljetku obrazložiti i dokazati u sudskom postupku.