

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către un cadru orizontal la nivel european pentru acțiunile colective”

[COM(2013) 401 final]

(2014/C 170/11)

Raportor: **dl Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

La 11 iunie 2013, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către un cadru orizontal la nivel european pentru acțiunile colective”

COM(2013) 401 final.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 13 noiembrie 2013.

În cea de-a 494-a sesiune plenară, care a avut loc la 10 și 11 decembrie 2013 (ședința din 10 decembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 161 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 De mai bine de două decenii, Comitetul Economic și Social European solicită instrumente de acțiune colectivă la nivelul Uniunii, care să permită acțiuni colective eficiente în cazul încălcării drepturilor colective. Instrumentele de acțiune colectivă ar trebui să acopere toate domeniile în care cetățenii sunt protejați de către legislația UE și totodată să respecte diferitele tradiții juridice ale statelor membre.

1.2 CESE salută faptul că, acum, Comisia Europeană a luat în sfârșit inițiativa, solicitând statelor membre introducerea de sisteme naționale de acțiune colectivă bazate pe o serie de principii europene comune. Această inițiativă era de mult timp necesară. Instrumentele de acțiune colectivă sunt atât în interesul cetățenilor Uniunii, cât și al întreprinderilor care operează în mod echitabil și conform legii. Ele protejează economia de concurența neloială și consolidează încrederea cetățenilor Uniunii în economie.

1.3 CESE regretă faptul că Comisia Europeană nu a prezentat o propunere de directivă. O simplă comunicare și recomandare nu sunt potrivite pentru a garanta punerea în aplicare uniformă necesară în statele membre. De aceea, CESE solicită Comisiei Europene să prezinte o propunere de directivă. Acțiunea colectivă este singura procedură care poate asigura o cale de atac eficientă în Uniunea Europeană.

1.4 CESE recunoaște eforturile Comisiei Europene de a găsi o abordare echilibrată care să garanteze drepturile procedurale fundamentale ale părților și să împiedice abuzurile. CESE sprijină, de asemenea, intenția Comisiei Europene de a prevedea atât acțiuni colective în încetare, cât și în despăgubire. Ar trebui examinată extinderea tipurilor de acțiuni.

1.5 CESE salută respingerea de către Comisia Europeană a acțiunilor colective bazate pe modelul american („class action”). O acțiune colectivă conform dreptului european nu trebuie să fie în niciun caz o „class action” de tip american. Măsurile de protecție prevăzute în acest sens de către Comisia Europeană sunt adecvate. Onorariile condiționate de rezultate pentru avocați, care creează stimulente pentru litigii și daune punitive, sunt respinse pe bună dreptate. Regulile privind autorizarea reclamanților și suportarea costurilor trebuie revizuite din punctul de vedere al accesului la justiție.

1.6 CESE este de acord cu punctul de vedere al Comisiei Europene conform căruia ar trebui acordat dreptul persoanelor individuale de a se alătura litigiilor colective prin procedura cu consimțământ explicit. CESE consideră însă că există și cazuri în care o procedură cu consimțământ implicit are avantaje. În special, în cazul unui număr mare de persoane care au suferit un prejudiciu cu valoare mică, poate fi adecvat ca litigiul să includă toți eventualii păgubiți. Nu este clar dacă în aceste cazuri Comisia consideră că o procedură cu consimțământ implicit este permisă din punct de vedere juridic. De aceea, CESE solicită Comisiei Europene să își precizeze propunerea. În plus, CESE solicită să se creeze un registru european central pentru informarea potențialilor reclamanți.

1.7 CESE a subliniat întotdeauna potențialul procedurilor extrajudiciare de soluționare a litigiilor. CESE salută de aceea abordarea aleasă de Comisie care prevede utilizarea în mod suplimentar a acestei proceduri ca instrument complementar și voluntar pentru părți și atribuirea sarcinii judecătorești de a încuraja o soluționare extrajudiciară a litigiului.

1.8 CESE propune să se prevadă reglementări separate privind conflictul între normele juridice pentru acțiunile colective. Trebuie completate dispozițiile privind finanțarea acțiunii colective. Riscul financiar pentru organizațiile de interes public trebuie să fie previzibil, în acest sens existând reglementări în statele membre.

2. Sinteza comunicării și recomandării Comisiei Europene

2.1 În comunicare, Comisia Europeană sintetizează rezultatele consultării efectuate în 2011 „O abordare europeană coerentă în materie de acțiuni colective în despăgubire”⁽¹⁾. În plus, își exprimă poziția cu privire la aspectele centrale ale acțiunilor colective. În recomandarea publicată în paralel⁽²⁾, propune statelor membre introducerea de sisteme naționale de acțiune colectivă bazate pe o serie de principii europene comune. Statele membre trebuie să integreze principiile în sistemele lor naționale în termen de doi ani. După patru ani, Comisia Europeană va verifica dacă trebuie propuse măsuri legislative suplimentare.

2.2 Căile de atac naționale ar trebui să fie disponibile în acele domenii în care legislația UE garantează drepturi cetățenilor și întreprinderilor. Comisia Europeană dorește să îmbunătățească accesul la drepturi, însă totodată dorește să împiedice prin măsuri adecvate inițierea abuzivă a unor litigii.

3. Observații generale

3.1 Chiar dacă poziția sa a fost formulată uneori în urma unor dezbateri aprinse, CESE se pronunță de peste douăzeci de ani în favoarea unor instrumente de acțiune colectivă la nivel comunitar, care să permită căi de atac eficiente doar în cazul încălcării unor drepturi colective⁽³⁾. Accesul eficient la justiție este consacrat ca drept fundamental și ca drept civil în Carta europeană a drepturilor fundamentale. Procedurile în materie de acțiuni colective sunt necesare pentru cetățeni, dar și pentru întreprinderile mici și mijlocii în cazul unor prejudicii în masă și dispersate, atunci când există posibilitatea ca riscurile de cost să nu fie proporționale cu daunele suferite. Aceste proceduri acoperă domenii largi, cum ar fi protecția consumatorilor, concurența, protecția mediului, protecția datelor. Doar în acest mod se poate asigura respectarea dreptului prevăzut la articolul 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale.

3.2 În acest context, CESE salută inițiativa lansată acum de Comisia Europeană, chiar dacă și-ar fi dorit ca aceasta să fi acționat cu mult mai repede, mai devreme și într-un mod mai orientat în ceea ce privește alegerea instrumentelor juridice. Chestiunea acțiunilor judiciare colective este discutată la nivel european din 1985 și prin urmare deciziile erau așteptate de mult⁽⁴⁾.

3.3 Comitetul ia cu regret la cunoștință alegerea de către Comisia Europeană a instrumentului directivei exclusiv pentru domeniul concurenței⁽⁵⁾. CESE a subliniat întotdeauna că recomandarea nu este potrivită pentru a garanta punerea în aplicare eficientă și unitară necesară în toate statele membre⁽⁶⁾. Ținând seama de faptul că procedurile sunt foarte neuniforme în statele membre, doar o directivă ar garanta nivelul de bază al armonizării, lăsând totodată statelor membre suficientă marjă de manevră pentru luarea în considerare a particularităților sistemelor lor juridice naționale. CESE solicită Comisiei Europene să prezinte cât mai rapid o directivă.

3.4 Trebuie apreciat în mod pozitiv faptul că Comisia Europeană urmărește o abordare orizontală. CESE a constatat deja anterior că domenii politice precum protecția consumatorilor, piața internă și politica în domeniul concurenței sunt strâns legate⁽⁷⁾. Inițiativele privind facilitarea introducerii de căi de atac trebuie să fie coordonate în modul cel mai cuprinzător, pentru a evita reglementările multiple inutile. Din acest motiv, CESE salută faptul că Comisia Europeană consideră recomandarea și propunerea de directivă în domeniul dreptului concurenței ca un pachet⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 135 final, 31.3.2010.

⁽²⁾ Principii comune aplicabile acțiunilor colective în încetare și în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislația Uniunii JO L 201, 26.7.2013, p. 60.

⁽³⁾ A se vedea în acest sens JO C 162, 25.6.2008, p. 1; JO C 128, 18.5.2010, p. 97; JO C 181, 21.6.2012, p. 89 punctul 3.30.

⁽⁴⁾ A se vedea în acest sens JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 3.6 și urm., punctul 7 și urm.; JO C 128, 18.5.2010, p.97.

⁽⁵⁾ COM(2013) 404 final, 11.6.2013.

⁽⁶⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 8.1.

⁽⁷⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 40. punctul 4.2.1

⁽⁸⁾ A se vedea în acest sens COM(2013) 401 final, nota de subsol 10.

3.5 CESE recunoaște abordarea echilibrată a Comisiei Europene care ar trebui să garanteze drepturile procedurale fundamentale ale părților cu respectarea diferitelor tradiții juridice și să împiedice totodată utilizarea abuzivă a căilor de atac.

3.6 CESE a recomandat întotdeauna o protecție eficientă împotriva practicilor abuzive. De aceea, CESE salută în mod expres respingerea de către Comisia Europeană a acțiunilor colective („class action”) bazate pe modelul american. Comitetul a subliniat întotdeauna că o acțiune colectivă conform dreptului european nu trebuie să fie în niciun caz o „class action” de tip american⁽⁹⁾. De aceea, CESE a recomandat întotdeauna în mod insistent să se împiedice onorarele condiționate de rezultate și reglementările care conțin stimulente economice pentru părți terțe⁽¹⁰⁾. Aceste solicitări sunt transpuse în recomandări.

3.7 În plus, Comisia Europeană subliniază în mod corect faptul că acțiunile colective în despăgubire ar trebui să aibă drept obiectiv obținerea de despăgubiri pentru prejudiciile care s-a stabilit că au fost provocate de încălcarea legislației europene. Sancționarea și descurajarea ar trebui să țină de asigurarea respectării normelor la nivel public.

3.8 CESE regretă însă faptul că Comisia Europeană nu a prezentat propuneri separate privind competența judiciară și dreptul aplicabil, deoarece se poate ajunge astfel la situații în care, în cazul litigiilor transfrontaliere, instanța trebuie să aplice reglementări diferite în materie de despăgubire. Nu se pot exclude nici competențele multiple și astfel riscul căutării instanței celei mai favorabile.

4. Observații specifice

4.1 Acțiuni în încetare și în despăgubire

4.1.1 CESE salută faptul că propunerile includ atât acțiuni colective în încetare, cât și în despăgubire în cazul prejudiciilor cu proporții de masă. De asemenea merită evidențiat pozitiv în acest context faptul că propunerile Comisiei Europene urmează să se aplice atât unor valori mici, cât și mari ale litigiului.

4.1.2 Indiferent de aceasta, din perspectiva protecției consumatorilor, ar putea fi potrivit să se pună sub semnul întrebării limitarea la acțiuni în încetare și în despăgubire. Ar putea fi util să se prevadă alte elemente de acțiune colectivă pentru situații în care sunt afectate două sau mai multe persoane de către aceeași încălcare a dreptului UE. Ar putea fi luate în considerare, de exemplu, hotărâri declarative, anulări pe motive de eroare sau drepturi de garanție. Acest aspect ar trebui luat în considerare de Comisia Europeană.

4.2 Rolul instanței judecătorești

4.2.1 CESE a subliniat deja în avizele anterioare rolul central al judecătorilor în procedurile de acțiune colectivă⁽¹¹⁾. Este îmbucurător faptul că aceste solicitări au fost luate în considerare de Comisia Europeană. O examinare timpurie de către judecător pentru a stabili dacă o acțiune este în mod evident nejustificată reprezintă un element important de protecție împotriva utilizării abuzive a acțiunilor colective în despăgubire.

4.2.2 În măsura în care autoritățile sunt împuternicite să constate încălcarea dreptului Uniunii, introducerea acțiunii private nu ar trebui să fie admisibilă doar după încheierea procedurii respective. O durată lungă a procedurii poate duce la denegare de dreptate. Rolul judecătorului poate fi consolidat în această privință, de exemplu printr-o suspendare temporară a procedurii.

4.3 **Calitatea procesuală.** Pentru a evita acțiunile abuzive, ar trebui stabilite criterii clare și neechivoce pentru calitatea procesuală a organizațiilor de reprezentare. De aceea, CESE salută faptul că Comisia Europeană prevede cerințe minime pentru organizațiile care reprezintă persoanele prejudiciate. Este corect ca aceste organizații să fie de interes public și să nu prezinte conflictele de interese. Este exagerat și inacceptabil faptul că dintre cerințele minime fac parte și resurse financiare și de personal suficiente, precum și expertiza juridică. Se pune întrebarea conform căror criterii se va decide în fiecare caz individual cu privire la astfel de cerințe. Este nevoie de o analiză aprofundată cu privire la această chestiune. Procedurile legislative recente din statele membre pot oferi stimulente potrivite în acest sens.

⁽⁹⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.1.2; JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3.

⁽¹⁰⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.1.2; JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3.

⁽¹¹⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.3 și urm.; JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3.

4.4 Despăgubiri efective. Este extrem de important ca persoanele afectate să fie despăgubite integral cu valoarea reală a pierderilor suferite ⁽¹²⁾. Recomandările Comisiei Europene țin seama de acest principiu. În acest context merită salutat și faptul că onorariile condiționate pentru avocați care se plătesc din despăgubirile reclamanților nu trebuie permise ⁽¹³⁾.

4.5 Consimțământ explicit sau consimțământ implicit

4.5.1 În avizul său din 14 februarie 2008, CESE a descris detaliat avantajele și dezavantajele acțiunilor colective cu consimțământ explicit și implicit ⁽¹⁴⁾. În acesta și în avizele ulterioare s-a pronunțat pentru un sistem mixt, care să combine avantajele ambelor mecanisme ⁽¹⁵⁾.

4.5.2 Ar trebui acordat persoanelor individuale dreptul de a se alătura litigiilor colective prin procedura cu consimțământ explicit în loc de a se porni pur și simplu de la premisa că, în absența unei declarații în sens contrar, ele sunt părți la acțiune (consimțământ implicit) ⁽¹⁶⁾. CESE consideră însă că există și cazuri în care o procedură cu consimțământ implicit are avantaje. În special, în cazul unui număr mare de persoane care au suferit un prejudiciu cu valoare mică, poate fi potrivit să se extindă litigiul la toți eventualii păgubiți ⁽¹⁷⁾.

4.5.3 Reclamantul ar trebui să fie o organizație de reprezentare calificată conform recomandării Comisiei Europene.

4.5.4 Nu este clar dacă în aceste cazuri Comisia consideră că o procedură cu consimțământ implicit este permisă din punct de vedere juridic. Mai degrabă Comisia se limitează la indicația generală că abaterile de la principiul consimțământului explicit sunt permise (doar) din motive de bună administrare a justiției, fără a explica însă din păcate când apar astfel de motive. De aceea, CESE solicită Comisiei Europene să își precizeze propunerea ⁽¹⁸⁾.

4.6 Informații privind acțiunile colective. CESE regretă că recomandarea nu prevede un registru electronic al acțiunilor în justiție la nivel european prin care să fie înștiințați și reuniți potențialii reclamanți. Un astfel de registru, care să poată fi consultat de toate persoanele prejudiciate din întreaga Uniune Europeană, s-ar putea realiza în mod eficient și rentabil ⁽¹⁹⁾ și i-ar ajuta pe cetățenii Uniunii și întreprinderi să își exercite drepturile.

4.7 Proceduri alternative de soluționare colectivă a litigiilor. Mecanismele extrajudiciare de soluționare colectivă a litigiilor pot constitui o completare utilă pentru soluționarea litigiilor ⁽²⁰⁾. CESE a subliniat întotdeauna potențialul respectivelor proceduri ⁽²¹⁾. CESE salută de aceea abordarea aleasă, care prevede utilizarea în mod suplimentar a acestei proceduri ca instrument complementar și voluntar pentru părți. În plus, este neapărat necesar ca termenele de prescripție și de decădere să nu expire în timpul procedurii extrajudiciare de soluționare a litigiilor. Ca și în cazul acțiunilor colective subsecvente, acest lucru ar trebui specificat clar de către Comisie.

4.8 Acțiuni colective subsecvente. În domeniile în care asigurarea aplicării legislației cade în sarcina autorităților publice, ca de exemplu legislația în materie de concurență, trebuie garantată o intervenție eficientă a acestor autorități și totodată facilitată victimelor practicilor care încalcă dreptul Uniunii obținerea de despăgubiri pentru prejudiciile suferite ⁽²²⁾. Propunerea Comisiei Europene în acest sens este echilibrată, deoarece termenele de prescripție sau de decădere nu pot curge în defavoarea victimelor până la încheierea procedurilor inițiate de autorități.

4.9 Finanțarea acțiunilor colective

4.9.1 Acțiunile în despăgubire justificate trebuie permise fără limitări impuse de cheltuieli de judecată ridicate. CESE salută de aceea solicitarea Comisiei Europene adresată statelor membre ca procedurile de acțiune colectivă să nu fie excesiv de scumpe.

⁽¹²⁾ JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3.

⁽¹³⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 40, punctul 4.8.4.

⁽¹⁴⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.2. și urm.

⁽¹⁵⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.2.3.1; JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3; JO C 228, 22.9.2009, p. 40, punctele 4.4.1 și 4.4.2.

⁽¹⁶⁾ JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3.

⁽¹⁷⁾ JO C 162, 25.6.2008, p. 1, punctul 7.2.3.1; JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.2.3; JO C 228, 22.9.2009, p. 40, punctele 4.4.1 și 4.4.2.

⁽¹⁸⁾ Comisia Europeană ar trebui să mai precizeze o dată în acest cadru când și în ce condiții procedurile cu consimțământ implicit sunt compatibile cu dreptul de a fi ascultat în justiție, consfințit de articolele 41 alineatul (2) și 47 al doilea paragraf din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. Acest lucru este important și pentru statele membre, în care dreptul de a fi ascultat este garantat prin constituție, ca de exemplu în Germania.

⁽¹⁹⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 40, punctul 4.8.5.

⁽²⁰⁾ JO C 128, 18.5.2010, p. 97, punctul 5.3.5.

⁽²¹⁾ JO C 181, 21.6.2012, p. 93.

⁽²²⁾ JO C 228, 22.9.2009, p. 40, punctul 3.6.1.

4.9.2 Comisia Europeană ar trebui însă să își precizeze bine poziția în acest sens. Pentru organizațiile de reprezentare de interes public, cheltuielile de judecată și pentru avocați pot reprezenta o povară de nesuportat, în special atunci când în caz de eșec ar putea fi împovărate cu costuri pentru verificatori care le-ar putea amenința existența. De aceea, pentru astfel de organizații de interes public ar putea fi luată în considerare – în mod similar cu reglementările în domeniul muncii și al protecției sociale din statele membre – o limitare a cheltuielilor de judecată. Există argumente temeinice pentru a examina, în cazul îmbogățirii, un sistem de rețineri din profituri în favoarea organizațiilor de interes public.

4.9.3 CESE sprijină, de asemenea, decizia de a permite finanțarea de către terți în anumite condiții. Condițiile menționate de Comisia Europeană, ca de exemplu transparența privind originea fondurilor, sunt adecvate pentru evitarea unei utilizări abuzive a acțiunilor în justiție.

Bruxelles, 10 decembrie 2013

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Henri MALOSSE
