



Страсбург, 11.6.2013  
COM(2013) 401 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**„Към европейска хоризонтална рамка за колективна защита“**

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

## „Към европейска хоризонтална рамка за колективна защита“

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

#### 1.1. Цели на настоящото съобщение

Във времена на икономически предизвикателства стабилната правна среда и ефикасните правосъдни системи могат да допринесат в значителна степен за целта на Европейския съюз за постигане на конкурентоспособен растеж. Основната цел на политиката е ЕС да продължи да бъде конкурентоспособен на световно равнище, както и да разполага с отворен и функциониращ единен пазар, както се подчертава в стратегията „Европа 2020“ и в Акта за единния пазар. Правната сигурност и надеждната правна среда са от основно значение в този контекст.

Политиката в сферата на правосъдието на ЕС има за цел разработването на истинско пространство на свобода, сигурност и правосъдие, което обслужва гражданите и предприятията<sup>1</sup>. Както гражданите, така и предприятията трябва да могат да получават ефективна правна защита, по-специално в трансгранични случаи и случаи, при които правата, предоставени им съгласно правото на Европейския съюз, са били нарушени. За тази цел може да са необходими процесуалноправни решения, които се основават на правото на ЕС. Работата, извършена в областта на процесуалното право до този момент, позволи намирането на редица решения за улесняване на ефективната защита: европейската процедура за искове с малък материален интерес<sup>2</sup> е опростено и икономически ефективно европейско гражданско производство, което улеснява потребителските искове, произтичащи от трансгранични продажби. Процедурата за европейска заповед за плащане<sup>3</sup> допринася за бързото трансгранично събиране на вземания, което улеснява предприятията при управлението на вземанията им. Директивата относно медиацията<sup>4</sup>, която се прилага при всички трансгранични гражданскоправни спорове, насърчава алтернативното разрешаване на спорове, което спестява разноски и усилия и намалява времето, необходимо за разрешаването на трансгранични правни спорове. В областта на политиката за защита на потребителите<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Вж. съобщението на Комисията „План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“ (COM(2010) 171, 20.4.2010 г.). Вж. „Стокхолмска програма — отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“, приета от Европейския съвет на 9.12.2009 г. (ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1).

<sup>2</sup> Регламент (ЕО) № 861/2007 за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес (ОВ L 199, 31.7.2007 г.)

<sup>3</sup> Регламент (ЕО) № 1896/2006 за създаване на процедура за европейска заповед за плащане (ОВ L 399, 30.12.2006 г.)

<sup>4</sup> Директива 2008/52/ЕО относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 24.5.2008 г.)

<sup>5</sup> Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет „Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007—2013 г. Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита“ (COM(2007) 99 окончателен, {SEC(2007) 321}, {SEC(2007) 322}, {SEC(2007) 323}, 13.3.2007 г.) и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за потребителите — насърчаване на доверията и растежа“ (COM(2012) 225 final, {SWD(2012) 132 final}, 22.5.2012 г.)

с наскоро приетата Директива за алтернативно решаване на потребителски спорове<sup>6</sup> заедно с Регламента за онлайн решаване на потребителски спорове<sup>7</sup> беше постигнато ново измерение, като от държавите членки се изисква да осигурят възможността договорните спорове между потребители и търговци, възникващи при продажбата на стоки или предоставянето на услуги, да бъдат отнесени до орган за алтернативно разрешаване на спорове.

Посочените по-горе правни инструменти заедно с други инструменти, които съставляват достиженията на правото на Европейския съюз в сферата на правосъдието и защитата на потребителите, са в отговор на много конкретни и ясно установени нужди на гражданите и предприятията. В съответствие с принципа на субсидиарност те съществуват наред с националните средства за съдебно решаване на спора и системи за правна защита.

Колективната защита е един от механизмите, който институциите на ЕС анализират от няколко години насам въз основа на опита в няколко държави членки по отношение на неговия капацитет да допринесе за развитието на европейското пространство на правосъдие, да гарантира високо равнище на защита на потребителите и да подобри прилагането на правото на ЕС като цяло, включително правилата за конкуренция на ЕС, като в същото време подпомага икономическия растеж и улеснява достъпа до правосъдие. Комисията продължи и задълбочи този анализ между 2010 г. и 2012 г., за да даде отговор на три основни въпроса:

- (1) кой е проблемът, на който съществуващите инструменти все още не предлагат задоволително решение;
- (2) може ли специален правен механизъм, като например евентуален европейски механизъм за колективна защита, да реши този проблем;
- (3) как би могло да бъде осигурено съответствието на този механизъм с изискванията на член 67, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, според които при създаването на европейското пространство на свобода, правосъдие и сигурност Съюзът трябва да зачита различните правни системи и традициите на държавите членки, по-специално в области (като например процесуалното право), които са добре установени на национално равнище и сравнително нови на равнище ЕС.

Комисията е на мнение, че всички мерки за съдебна защита трябва да бъдат подходящи и ефективни и да водят до балансирано решение в подкрепа на растежа в Европа, като същевременно се осигури ефективен достъп до правосъдие. Следователно те не трябва да стимулират злоупотребата с предявяването на съдебни иски или да имат пагубни последици за ответниците, независимо от изхода на производството. Примери за такива неблагоприятни въздействия могат да се видят по-специално при т.нар. групови иски („class actions“), както са известни в Съединените щати. Следователно в рамките на европейския подход за колективна защита сериозно трябва да бъде разгледано

---

<sup>6</sup> P7\_TA (2013) 0066, Алтернативно решаване на потребителски спорове, Комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите (PE487.749), Законодателна резолюция на Европейския парламент от 12 март 2013 г. относно предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители) (COM(2011) 793—C7-0454/2011—2011/0373 (COD)).

<sup>7</sup> P7\_TA (2013)0065, Онлайн решаване на потребителски спорове, Комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите (PE487.752), Законодателна резолюция на Европейския парламент от 12 март 2013 г. относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета за онлайн решаване на потребителски спорове (Регламент за ОРС за потребители) (COM(2011) 794—C7-0453/2011—2011/0374 (COD)) (обикновена законодателна процедура, на първо четене)

предотвратяването на тези отрицателни въздействия и създаването на подходящи предпазни мерки срещу тях.

През 2011 г. Комисията проведе хоризонтално обществено допитване „Към съгласуван европейски подход за колективна защита“. Неговата цел беше, *inter alia*, да се определят общи правни принципи относно колективната защита и да се проучи как тези общи принципи могат да се вметят в правната система на ЕС и в правния ред на 27-те държави — членки на Съюза. Освен това в допитването бяха разгледани областите, в които различните форми на колективна защита могат да помогнат за по-доброто прилагане на законодателството на ЕС или за защитата на правата на гражданите и предприятията в ЕС.

Европейският парламент реши да направи своя принос към европейския дебат, като приеме резолюция въз основа на всеобхватен доклад по собствена инициатива относно колективната защита<sup>8</sup>.

В настоящото съобщение са представени основните възгледи, изразени по време на общественото допитване, и е отразена позицията на Комисията по някои основни въпроси, свързани с колективната защита. То се придружава от препоръка на Комисията, в която на всички държави — членки на Европейския съюз, се препоръчва създаването на национални системи за колективна защита въз основа на някои общи европейски принципи. В препоръката се призовава за хоризонтален подход и следователно нейното съдържание се прилага и за конкурентното право — област, в която специални правила — оправдани от спецификата на конкурентното право — са включени в предложението за Директива относно някои правила, уреждащи исковете за обезщетение по националното законодателство за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията<sup>9</sup>. Макар в препоръката всички държави членки да се насърчават да следват включените в нея принципи, в предложението за директива решението за въвеждане на колективни искове в контекста на правоприлагането от страна на частноправни субекти на конкурентното право е оставено на държавите членки.<sup>10</sup>

## 1.2. Какво представлява колективната защита?

Колективната защита е процесуален механизъм, който позволява голям брой подобни правни искове да се обединяват в единно съдебно производство от съображения за процесуална икономия и/или ефикасност на правоприлагането. Колективната защита улеснява достъпа до правосъдие, по-специално в случаите, в които индивидуалната вреда е толкова малка, че потенциалните ищци не биха сметнали, че си струва да предявят индивидуален иск. Освен това тя засилва позицията за преговори на потенциалните ищци и допринася за ефикасността на правораздаването чрез избягване на многобройни съдебни производства във връзка с искове, произтичащи от едно и също правонарушение.

В зависимост от вида на иска колективна защита може да бъде под формата на искове за *преустановяване на нарушения*, когато целта е прекратяването на незаконната

<sup>8</sup> Резолюция на Европейския парламент от 2 февруари 2012 г. „Към съгласуван европейски подход за колективна защита“.

<sup>9</sup> [да се добави препратка към COM(2013) xxx, когато е известна]

<sup>10</sup> Комисията смята, че хоризонталната препоръка и секторната директива са „пакет“, който, в целостта си, отразява балансирания подход, избран изрично от Комисията. Макар процедурите за приемането на двата документа се различават съгласно Договорите, въвеждането на значителни промени в този балансиран подход ще наложи Комисията да преразгледа предложението си.

практика, или искове за *обезщетение*, с които се цели получаването на обезщетение за претърпените вреди. В настоящото съобщение и придружаващата го препоръка на Комисията се разглеждат и двете форми на колективна защита, без да се засягат механизмите за искове за преустановяване на нарушения, които вече съществуват в държавите членки въз основа на правото на Съюза.

Важно да се има предвид, че искове за преустановяване на нарушения или за обезщетение поради твърдени нарушения на различни права, или за преустановяване на незаконни практики са граждански спорове между две частни страни<sup>11</sup>, включително когато едната страна е „колектив“, напр. група ищци. Всяко нарушение на права и последващо преустановяване на нарушението или обезщетение за вреди се определят единствено към момента на постановяването на съдебното решение<sup>12</sup> по делото<sup>13</sup>. В съответствие с принципа за върховенство на закона поведението на ответната страна (ответникът) по гражданскоправния спор не се смята за неправомерно, нито нарушаващо нечии права, освен ако и до момента, в който това не бъде постановено от съда<sup>14</sup>.

### 1.3. Ситуацията по отношение на колективната защита в Европейския съюз

Законодателството на ЕС и международните договори, ратифицирани от ЕС, изискват от държавите членки да предвидят колективни искове за *преустановяване на нарушения* в някои области. В областта на законодателството за защита на потребителите съгласно Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения<sup>15</sup> оправомощените органи за защита на потребителите и потребителските организации имат право да завеждат дела пред съдилищата или органите на публичната власт във всички държави членки, за да поискат налагане на забрана на практики, нарушаващи националните правила и правилата на ЕС за защита на потребителите. В областта на околната среда Орхуската конвенция изисква държавите членки да осигурят достъп до правосъдие по отношение на нарушения на екологичните стандарти<sup>16</sup>. По този начин всички държави членки разполагат с действащи процедури, които дават възможност на страните ищци, действащи колективно или представително, да предявяват иск за преустановяване на нарушения с цел спиране на незаконни практики.

В няколко държави членки бяха въведени и процедури за предявяване на колективни искове за *обезщетение* — до този момент в резултат на националните развия в правосъдната политика. На равнище ЕС все още не съществуват колективни искове за обезщетение. Съществуващите механизми, които позволяват да се предяви иск за

<sup>11</sup> Публичен орган може да бъде ищец или ответник по граждански спорове, когато не упражнява публичните си правомощия, а действа като частноправен субект.

<sup>12</sup> Освен ако не се касае за „последващи“ искове за обезщетение, при които се изисква предварително да бъде установено нарушение от компетентен публичен орган, като например орган в областта на конкуренцията.

<sup>13</sup> Поради тази причина не е уместно да се говори за „жертви“, „вреда“ или „нарушения“ в контекста на частноправни колективни искове, преди съдът да постанови, че вредата е причинена от конкретно правонарушение.

<sup>14</sup> Съгласно проучване, проведено в Германия, около 60 % от исковете (за преустановяване на нарушения), предявени от органи или асоциации за защита на потребителите, са били успешни в определен период от време. Този процент е висок, тъй като ищците избират делата внимателно. Въпреки това в 40 % от делата съдът не е установил нарушение или незаконна дейност. Вж. Meller-Hannich: *Effektivität kollektiver rechtsschutzinstrumente*, 2010 г.

<sup>15</sup> Директива 2009/22/ЕО (ОВ L 110, 1.5.2009 г., стр. 30).

<sup>16</sup> Държавите членки изпълниха това изискване, като оправомощиха неправителствени организации да оспорват пред съдилищата административни решения по въпроси на околната среда.

обезщетение от група физически лица, увредени от незаконни търговски практики, се различават в държавите членки<sup>17</sup>. Големите различия в механизмите се отнасят до техния обхват, достъпността им за представителни организации или лица в качеството им на ищци, достъпността им за предприятията, и по-специално за МСП, на какъв принцип е образувана групата ищци („възможност за участие“ или „възможност за неучастие“), финансирането на съдебните иски и разпределянето на присъденото обезщетение.

От няколко години насам Комисията разработва европейски стандарти за колективни иски за обезщетение в областта на конкурентното право и правото за защита на потребителите. Тя прие Зелена книга относно исковите за обезщетение при нарушаване на антитръстовите правила през 2005 г.<sup>18</sup> и Бяла книга през 2008 г.<sup>19</sup>, като проучи идеята за интегриране на колективната защита като допълнителен инструмент за прилагане от частноправни субекти на правилата на ЕС за конкуренция. През 2008 г. Комисията публикува също така Зелена книга относно колективната защита на потребителите<sup>20</sup>.

Заинтересованите страни повдигнаха въпроса за несъответствията между различните инициативи на Комисията относно колективната защита, което показва необходимостта от по-съгласувана система. Действително, колективна защита е процесуален инструмент, който може да бъде от полза за политиките на ЕС в други области освен конкуренцията и защитата на потребителите. Подходящи примери за това са финансовите услуги, опазването на околната среда, защитата на данните<sup>21</sup> и недискриминацията. Ето защо Комисията смята, че е необходимо да се подобри съгласуваността на политиката и, въз основа на общественото допитване, проведено през 2011 г.<sup>22</sup>, да се възприеме хоризонтален подход по отношение на колективната защита.

## **2. ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ОБЩЕСТВЕННОТО ДОПИТВАНЕ**

### **2.1. Мнения на заинтересованите страни**

В проведеното от Комисията обществено допитване относно колективната защита участваха значителен брой страни: 310 отговори бяха получени от други заинтересовани страни, а 300 души присъстваха на публично изслушване на 5 април 2011 г. Освен това, над 19 000 отговори бяха получени под формата на масови писма от граждани<sup>23</sup>. Качеството на повечето отговори показва съществения интерес и значението

<sup>17</sup> Вж. напр. проучването от 2008 г. „Оценка на ефективността и ефикасността на механизмите за колективна правна защита в Европейския съюз“, възложено от Комисията, което може да се намери на адрес: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm#Studies](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies).

<sup>18</sup> COM(2005) 672, 19.12. 2005 г.

<sup>19</sup> COM(2008) 165, 2.4. 2008 г.

<sup>20</sup> COM(2008) 794, 27.11. 2008 г.

<sup>21</sup> Комисията предложи форма на представителна колективна защита в своето предложение за регламент относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (общ регламент относно защитата на данните). В това предложение правната защита срещу нарушения на защитата на данните може да се упражнява от всяка структура, организация или сдружение, което цели да защити правата и интересите на субектите на данни по отношение на защитата на техните лични данни, ако те действат от името на един или няколко субекта на данни (вж. COM(2012) 11, 25.1.2012 г., член 73, параграф 2 и член 76). В тези случаи искът се завежда от името на представлявания субект на данните и само доколкото самият субект на данните би имал право да предяви иск.

<sup>22</sup> COM(2010) 135, 31.3.2010 г.

<sup>23</sup> Почти всички са идентични отговори на френски и немски граждани.

на този въпрос. Отговорите помогнаха на Комисията в разбирането ѝ на различията в позицията на заинтересованите страни и подчертаха аспектите, по които мненията се различават, и аспектите, по които позициите се доближават.

Основната разлика в мненията относно ползите, които могат да произтекат от въвеждането на нови механизми за колективна защита за прилагането на правото на ЕС, е между гражданите/потребителите и предприятията: потребителите като цяло са в полза на въвеждането на нови механизми, докато предприятията като цяло не го подкрепят. Представителите на академичните среди като цяло подкрепят идеята. Адвокатите не са единодушни по този въпрос, въпреки че скептично настроените адвокати и адвокатите, които са против, са повече на брой от поддръжниците.

Държавите членки<sup>24</sup>, които изпратиха отговори на допитването, също изразиха различни мнения, простиращи се от подкрепа за въвеждането в ЕС на задължителни правила за колективна защита до силен скептицизъм.

Някои държави членки са склонни да приемат задължителни правила на ЕС само в определени области на политиката или по определени въпроси (Дания — за трансграничната колективна защита, Нидерландия — за аспектите на международното частно право на колективната защита, Швеция — в области на политиката с хармонизирани материални правила, като например в областта на конкуренцията, Обединеното кралство — в областта на конкуренцията, Латвия е склонна да обмисли набор от задължителни минимални изисквания в областта на правото за защитата на потребителите и на конкуренцията във връзка с трансгранични дела).

Няколко участници в допитването, представляващи различни категории заинтересовани страни, изразиха становище, че колективната защита като форма на правоприлагане от частноправни субекти по принцип следва да бъде независима от правоприлагането от страна на публичните органи, но че е необходимо определено равнище на координация между двете; в действителност те следва да се допълват взаимно. Някои участници наблегнаха, че до колективната защита следва да се прибегва единствено под формата на „последващи“ искиове, след като публичните органи са наложили спазването на закона.

Повечето заинтересовани страни са съгласни, че определянето на общи принципи за колективна защита на равнище ЕС е желателно. Въпреки това тези принципи следва да се вместят в правната система на ЕС и в правния ред на 27-те държави членки, като се отчитат практическият опит на системите за колективна защита, които вече съществуват в няколко държави членки. Според голям брой заинтересовани страни тези принципи следва да гарантират ефективно производство, да предотвратяват злоупотребата с предявяването на съдебни искиове, да насърчават колективното разрешаване на спорове по взаимно съгласие и да осигурят механизъм за трансграничното изпълнение на съдебни решения.

По-специално голям брой заинтересовани страни са съгласни със следните основни параметри на системата за колективна защита по отношение на ефективността и предпазните мерки. Механизмът за колективна защита следва преди всичко да може да осигури ефективното разрешаване на голям брой отделни искиове, които засягат идентични или общи проблеми и се отнасят до едно единствено твърдяно нарушение на правата, предоставени по силата на правото на ЕС. Той следва да позволява намирането

---

<sup>24</sup> 15 държави членки се включиха в общественото допитване (Австрия, България, Германия, Гърция, Дания, Италия, Латвия, Нидерландия, Обединеното кралство, Полша, Португалия, Унгария, Франция, Чешката република, Швеция).

на ползвачи се с правна сигурност и справедливи решения в разумен срок при зачитането на правата на всички участващи страни. Едновременно с това той следва да включва защитни механизми срещу злоупотребата с предявяването на съдебни иски, като се избягват икономическите стимули за предявяването на спекулативни иски. При разглеждането на конкретните гравивни елементи, необходими за гарантирането на ефективността и защитните механизми, общественото допитване потвърди, че механизмите за колективна защита се различават значително между държавите членки. Тези разлики са по отношение на вида на предвидения колективен иск и неговите основни характеристики, като например допустимост, процесуална легитимация, използването на система „възможност за участие“ или „възможност за неучастие“, ролята на съдията в производствата по колективни иски и изискванията за уведомяване на потенциалните ищци за даден колективен иск. Освен това всеки механизъм за колективна защита функционира в по-широкия контекст на общите гражданскоправни и процесуални правила, правилата, уреждащи юридическата професия, и други важни правила, които също се различават в отделните държави членки. С оглед на това многообразие е разбираемо, че заинтересованите страни имат много различни възгледи относно това дали заимстването от определена национална система за колективна защита — или от нейните особености — може да е особено полезно при формулирането на общи за ЕС стандарти за ефективност и предпазни мерки.

## **2.2. Потенциални предимства и недостатъци на колективната защита съгласно резултатите от общественото допитване**

В много от отговорите различни заинтересовани страни изтъкнаха присъщите предимства и недостатъци на механизмите за колективна защита. Тези потенциални предимства и недостатъци трябва да се разглеждат в контекста на ценностите и политиките на Европейския съюз, изразени по-специално в Договорите и в законодателството. Предимствата могат да бъдат реализирани, а недостатъците — смекчени, при условие че общите принципи, които трябва да бъдат спазвани в съответствие с препоръката на Комисията, са правилно приложени.

### *2.2.1. Предимства: достъп до правосъдие и по-ефикасно правоприлагане*

Съгласно член 47, параграф 1 от Хартата на основните права всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд. Ефективността на средствата за защита зависи от различни фактори, включително от конкретния достъп до тях, предвиден в правната система.

Европейският съвет подчерта в Стокхолмската програма, че достъпът до правосъдие в европейското съдебно пространство следва да бъде улеснен, по-специално при трансграничните производства. Сред пречките пред достъпа до правосъдие могат да бъдат съдебните разноски. Когато голям брой лица претендират, че са им нанесени вреди от твърдяно нарушение на права, гарантирани от правото на ЕС, но евентуалните загуби на всяко отделно лице са малки в сравнение с евентуалните разноски за всеки ищец, обединяването на подобни иски в схема за колективна защита позволява на лицата, които претендират обезщетение, да споделят разноските, като по този начин се намалява финансовата тежест за отделните ищци. Възможността за колективно предявяване на иск насърчава повече лица, които са потенциално увредени, да упражняват своите права на обезщетение<sup>25</sup>. Наличието на колективни съдебни иски в

<sup>25</sup> Според проучване на Евробарометър от 2011 г. 79 % от анкетираните в 27-те държави членки заявяват, че ще бъдат по-склонни да защитават правата си в съда, ако можеха да се присъединят



националните правни системи, заедно с наличието на методи за колективно разрешаване на спорове по взаимно съгласие, може да допринесе за подобряване на достъпа до правосъдие.

В допълнение, когато потенциалните ищци могат да наложат по-ефективното спазване на своите права, гарантирани от правото на ЕС, от възможните нарушители, това допринася за вдигане на общото равнище на прилагане на правото на ЕС. В области на политиката, в които определените за това публични органи разполагат с правомощия да налагат спазването на правилата в обществен интерес, правоприлагането от страна на публичните органи и правоприлагането от частноправни субекти се допълват: докато първото е насочено към предотвратяването, откриването и възпирането от нарушения, второто има за цел да осигури обезщетение за увредените лица. В области на политиката с по-слабо равнище на правоприлагане от страна на публичните органи в допълнение към функциите по обезщетяване и предотвратяване колективните иски може да имат и възпираща функция.

### 2.2.2. Недостатък: риск от злоупотреба с предявяването на съдебни иски

Основните изразени опасения относно въвеждането на механизми за колективна съдебна защита, бяха, че то ще доведе до злоупотреба с предявяването на съдебни иски или ще има отрицателно въздействие върху икономическата дейност на предприятията в ЕС<sup>26</sup>. За злоупотреба със съдебен иск се говори, когато той преднамерено е насочен срещу спазващите закона предприятия с цел да увреди тяхната репутация или да породи ненужна финансова тежест за тях.

Съществува риск, че самото твърдение за наличието на нарушение може да има отрицателен ефект върху репутацията на ответника за неговите съществуващи или потенциални клиенти. Спазващите закона ответници може да са склонни на споразумение само за да предотвратят или сведат до минимум възможните вреди. Освен това разходите за процесуално представителство по сложно дело могат да представляват значителен разход, особено за по-малките икономически оператори.

Груповите иски („class action“) в правната система на САЩ са най-известният пример за форма на колективна защита, но и илюстрация за уязвимостта на системата към злоупотреба с предявяването на съдебни иски. Няколко характеристики на правната система на САЩ правят груповите иски особено мощен инструмент, който обаче поражда страхове у ответната страна, а именно у предприятията от търговския и промишления сектор, тъй като той може да се използва, за да ги принуди да уредят със споразумение спор, който не е непременно основателен. Такива характеристики са например адвокатските хонорари, основани на полученото обезщетение, процедурата за представяне на доказателства, която позволява опити за извличане на информация (т.нар. „fishing expeditions“). Друга важна характеристика на правната система на САЩ е възможността да се търсят наказателни обезщетения, което увеличава засегнатите при груповите иски икономически интереси. Това се подсилва от факта, че американските групови иски в повечето случаи са на принципа „възможност за неучастие“, т.е. представителят на групата може да заведе дело от името на цялата група от евентуално засегнати ищци без тяхно изрично искане да се включат в такъв иск. През последните години в решенията си Върховният съд на САЩ започна постепенно да ограничава възможността за групови иски предвид отрицателните икономически и правни

---

<sup>26</sup> към други потребители. Флаш Евробарометър „Отношението на потребителите към трансграничната търговия и защитата на потребителите“, март 2011 г.  
Становище, изразено от повечето заинтересовани страни, по-специално от предприятията.

последници на тази система, която дава възможност за злоупотреба с неоснователни искиове.

### 2.3. Резолюцията на Европейския парламент от 2012 г.

В резолюцията на Европейския парламент „Към съгласуван европейски подход за колективна защита“ от 2 февруари 2012 г.<sup>27</sup> надлежно внимание се обръща на твърде различните становища на заинтересованите страни по въпроса за колективната защита.

Европейският парламент приветства работата на Комисията по отношение на съгласувания европейски подход за колективна защита и подчертава, че „увредените от противоправни практики лица, както граждани, така и дружества, трябва да могат да предявяват иск за обезщетение за понесени от тях индивидуални загуби или за претърпени вреди, особено в случай на разпокъсани и разпръснати вреди, при които разноските по делото могат да не са пропорционални на претърпените вреди“<sup>28</sup>. Нещо повече, Парламентът подчертава „възможните ползи от колективните съдебни искиове във връзка с по-ниските разходи и по-голямата правна сигурност за ищците, за ответниците и за съдебната система чрез предотвратяване на паралелни съдебни спорове по подобни искиове“<sup>29</sup>.

Парламентът обаче също така призовава Комисията първо да извърши обстойна оценка на въздействието преди да предприеме регулаторни действия<sup>30</sup>. Според Европейския парламент в тази оценка на въздействието Комисията трябва да демонстрира, „че в съответствие с принципа на субсидиарност са необходими действия на равнище ЕС, за да се подобри съществуващата регулаторна рамка на ЕС, така че да се позволи увредени от нарушение на правото на ЕС лица да бъдат обезщетени за претърпените от тях вреди и по този начин да се допринесе за доверието на потребителите и за по-гладкото функциониране на вътрешния пазар.“ Европейският парламент припомня също, „че понастоящем само държавите членки приемат законодателство по отношение на националните правила за количествено определяне на размера на обезщетението, което може да бъде присъдено“<sup>31</sup>. Европейският парламент призовава също така Комисията „да проучи обстойно целесъобразното правно основание за всяка мярка в областта на колективната правна защита“<sup>32</sup>.

В заключение Европейският парламент призовава, „в случай че след подробен анализ се вземе решение, че е необходимо и желателно производство на Съюза за колективна правна защита, всяко едно предложение в областта на колективната правна защита да бъде под формата на **хоризонтална рамка**, включващата общ набор от принципи, който предоставя еднакъв достъп до правосъдие чрез колективни искиове в рамките на ЕС и който разглежда конкретно, но не само, нарушения на правата на потребителите.“<sup>33</sup> Освен това Парламентът подчертава „необходимостта да се вземат надлежно предвид правните традиции и правният ред на отделните държави членки и да се подобри координацията на добри практики между държавите членки“<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> Резолюция на Европейския парламент от 2 февруари 2012 г. „Към съгласуван европейски подход за колективна защита“ (2011/2089(INI)).

<sup>28</sup> Точка 1 от резолюцията.

<sup>29</sup> Точка 5 от резолюцията.

<sup>30</sup> Точка 4 от резолюцията.

<sup>31</sup> Точка 7 от резолюцията.

<sup>32</sup> Точка 8 от резолюцията.

<sup>33</sup> Точка 15 от резолюцията.

<sup>34</sup> Точка 16 от резолюцията.

Що се отнася до обхвата на евентуалната хоризонтална рамка за колективна защита, Европейският парламент счита, че действие на равнище ЕС ще доведе до най-голяма полза при трансграничните дела и при делата, свързани с нарушения на правото на ЕС.

Парламентът също така е на мнение, че европейските правила в областта на международното частно право следва да се прилагат за колективните иски като цяло; самата хоризонталната рамка следва да съдържа правила за предотвратяване на възможността за избор на по-благоклонна съдебна система (т.нар. „forum shopping“). Той подчертава необходимостта да се разгледат стълкновителните норми.

Освен това Европейският парламент повдига няколко въпроса относно някои специфични характеристики на колективната защита. Той подкрепя принципа на „възможност за участие“ като единствено подходящ европейски подход към колективната защита. Процесуалната легитимация за предявяване на колективни иски следва да бъде предоставена на представителни организации, които са предварително оправомощени за тази цел. Наказателните обезщетения следва изрично да бъдат забранени и отделните лица следва да получат пълно обезщетение, след като съдят потвърди, че претенциите им са основателни.

Парламентът подчертава, че един от начините за борба със злоупотребата с предявяването на съдебни иски е определени характеристики да бъдат изключени от обхвата на хоризонталната рамка, по-специално наказателните обезщетения, финансирането от трети страни на колективната правна защита и адвокатските хонорари, определени въз основа на присъденото обезщетение. Европейският парламент подчертава, че като един от централните защитни механизми срещу злоупотреба с предявяването на съдебни иски принципът „загубилият плаща“, който е широко разпространен при гражданските спорове, следва да се прилага също в дела по колективни иски. Европейският парламент не подкрепя идеята за определяне на условия или насоки за частното финансиране на иски за обезщетение на равнище ЕС.

### **3. АСПЕКТИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ХОРИЗОНТАЛНА РАМКА ОТНОСНО КОЛЕКТИВНАТА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

Внимателният анализ на мненията и аргументите, изтъкнати по време на общественото допитване, и особено на позицията на Европейския парламент, заедно с експертната помощ, събрана от Комисията в хода на предишните дейности в областта на защитата на потребителите и конкуренцията, дават възможност да се установят основните въпроси, които трябва да бъдат разгледани по последователен начин в европейската хоризонтална рамка относно колективната защита.

По-специално, налице е всеобщо съгласие, че всеки европейският подход следва:

- да позволява разрешаването по ефективен начин на голям брой отделни иски за обезщетение, като по този начин насърчава процесуалната икономия;
- да позволява намирането на ползвачи се с правна сигурност и справедливи решения в разумен срок, при зачитане на правата на всички участващи страни;
- да предвижда солидни предпазни мерки срещу злоупотреба с предявяването на съдебни иски; както и
- да не допуска икономически стимули за спекулативни иски.

### **3.1. Връзката между правоприлагането от страна на публичните органи и правоприлагането от страна на частноправни субекти — обезщетението като предмет на колективните иски**

Сред заинтересованите страни съществува консенсус, че правоприлагането от страна на публичните органи и правоприлагането от страна на частноправни субекти са две различни средства, с които обикновено следва да се преследват различни цели. Като се има предвид, че основната задача на правоприлагането от страна на публичните органи е правото на ЕС да се прилага в полза на обществения интерес и да се налагат санкции на нарушителите, за да бъдат наказани и възпрени от извършването на бъдещи нарушения, колективната защита от страна на частноправни субекти се разглежда основно като инструмент, който предоставя на засегнатите от нарушенията достъп до правосъдие и — що се отнася до колективните иски за обезщетение — възможност за търсене на обезщетение на претърпените вреди. В този смисъл правоприлагането от страна на публичните органи и правоприлагането от страна на частноправни субекти се разглеждат като взаимно допълващи се.

Колективните иски за обезщетение следва да са насочени към осигуряване на обезщетение за вредите, за които е установено, че са причинени от нарушението. Функциите, свързани със санкционирането и възпирането, следва да се упражняват от страна на публичните органи. Не съществува необходимост инициативите на ЕС за колективна защита да надхвърлят целта за обезщетение, т.е. наказателните обезщетения не следва да бъдат част от европейската система за колективна защита.

### **3.2. Допустимост на колективните иски**

Условията за допустимост на колективните иски се различават в държавите членки в зависимост от конкретния тип механизъм за колективна защита. Обикновено основните условия са определени от закона, уреждащ даден вид колективни иски. Освен това съществуват системи, при които въпросът за допустимостта е оставен на преценката на съдилищата. Дискреционната власт, която има съдът да се произнесе относно условията за допустимост, е различна по обхват в отделните държави членки, дори когато правните условия са кодифицирани в закон.

Някои колективни иски са допустими за всички видове граждански иски за обезщетения, докато други могат да се използват само по отношение на иски за обезщетение поради твърдени нарушения на специални правни норми: правила за защита на потребителите, опазване на околната среда, защита на инвеститорите, конкурентно право и т.н. Съществуват и системи, в които някои видове колективни иски са допустими единствено след като даден публичен орган е установил нарушение на съответните правила, т.е. последващи иски<sup>35</sup>.

Следва да се гарантира, че колективни иски за обезщетение (компенсаторни иски) могат да се предявяват само когато са изпълнени някои условия за допустимост. При всички обстоятелства съдът следва да се произнесе по допустимостта на даден колективен иск на много ранен етап от производството.

### **3.3. Процесуална легитимация**

Процесуалната легитимация за предявяване на колективни иски в държавите членки зависи от конкретния тип механизъм за колективна защита. При някои видове колективни иски, като например груповите иски, когато искът може да бъде

<sup>35</sup> Например представителен иск за обезщетение от страна на Обединеното кралство, произтичащ от нарушения на конкурентното право, които са били установени от компетентните органи.

заведен съвместно от лицата, които твърдят, че им е била нанесена вреда, въпросът за легитимацията е напълно ясен. В контекста на представителните иски трябва да се даде определение на въпроса за процесуалната легитимация. Представителен иск за обезщетение е иск, който е заведен от представителна организация (която в някои системи може също да бъде публичен орган) от името на определена група от физически и/или юридически лица, които твърдят, че са им нанесени вреди от едно и също твърдяно нарушение. Лицата не са страни по производството; страна ищец е само представителният субект. Поради това следва да се гарантира, че представителната организация наистина действа в най-добрия интерес на групата, която представлява, а не в собствена полза. Комисията счита, че в европейската хоризонтална рамка за колективна защита е желателно колективните иски да са допустими във всички държави членки за физически и юридически лица, за да могат те да поискат колективно преустановяване на нарушения или обезщетение на претърпени от тях вреди в резултат на нарушения на правата, предоставени съгласно правото на ЕС.

Съществуват различни системи по отношение на критериите за подбор за представителни организации, които не са публични органи. Един от възможните подходи е да се даде възможност на съда да провери за всеки отделен случай дали представителната организация е подходяща (сертифициране *ad hoc*.) Друг подход е критериите за подбор да се определят със закон и по този начин процесуалната легитимация да се определи предварително. Може да се остави на съда да проверява дали тези критерии са изпълнени или може да бъде въведена система за одобрение, при която даден публичен орган отговаря за проверката на това дали критериите за подбор са изпълнени. Ситуациите на масова вреда могат да се простират извън националните граници, особено в контекста на все по-развития цифров единен пазар. Следователно представителните организации от държави членки, различни от държавата членка, в която колективният иск се предявява пред съда, следва да имат възможност да продължат да изпълняват своята функция.

Макар някои заинтересовани страни, по-специално предприятията, да подкрепят идеята процесуалната легитимация за предявяване на представителни иски да бъде дадена само на организации, които отговарят на определени критерии, други заинтересовани страни не подкрепят определянето на процесуалната легитимация със закон, като аргументират, че това би ограничило ненужно достъпа до търсене на обезщетение по съдебен път за всички онези, на които евентуално е била нанесена вреда. Комисията смята, че е желателно да се определят условията за процесуална легитимация по представителни иски в нейната препоръка<sup>36</sup>.

#### **3.4. „Възможност за участие“ или „възможност за неучастие“**

Съществуват два основни подхода по отношение на начина, по който се конституира представляваната група: „възможност за участие“ — когато групата включва само онези физически или юридически лица, които активно се присъединяват към представляваната група, и „възможност за неучастие“ — когато групата се състои от всички лица, които принадлежат към определена група и твърдят, че са им нанесени вреди от същото или подобно нарушение, освен ако те активно се откажат от участие в групата. При модела „възможност за участие“ съдебното решение е задължително за тези, които са включени в схемата, докато всички други лица, евентуално увредени от същото или подобно нарушение, са свободни да преследват обезщетения за вреди чрез индивидуални иски. Обратно, при модела „възможност за неучастие“ съдебното решение е задължително за всички лица, които принадлежат към определената група, с

<sup>36</sup> Вж. точки 6—9 от препоръката на Комисията.

изключение на тези, които изрично са я напуснали. Моделът „възможност за участие“ се използва от повечето държави членки, в които е предвидена колективна защита. Моделът „възможност за неучастие“ се използва в Португалия, България и Нидерландия (в колективното уреждане на спора) и в Дания в ясно определени потребителски дела, заведени като представителни иски<sup>37</sup>.

Значителен брой заинтересовани страни, по-конкретно предприятията, се противопоставят категорично на модела „възможност за неучастие“, като заявяват, че той е по-податлив на злоупотреба и може да е противоконституционен в някои държави членки, или най-малкото може да е несъвместим с техните правни традиции. От друга страна, някои потребителски организации са на мнение, че при системите „възможност за участие“ може да се окаже невъзможно да се предостави ефективен достъп до правосъдие на всички потребители, които са претърпели вреди<sup>38</sup>. Според тях наличието на модела „възможност за неучастие“ следователно е желателно, поне като възможност в подходящи случаи и след одобрение от страна на съда.

Комисията е на мнение, че са необходими мерки, за да се гарантира ясното определение на представляваната група, за да се позволи на съда да проведе производството по начин, зачитащ правата на всички страни, и по-специално правата на защитата.

При системата „възможност за участие“ е спазено правото на лицата да решат дали да участват в колективен иск. Следователно при нея се съхранява по-добре автономията на страните да изберат дали да участват в съдебния процес. В тази система стойността на колективния спор може да се определи по-лесно, тъй като тя ще бъде сумата на всички отделни иски. Съдът е в по-добра позиция да оцени както делото по същество, така и допустимостта на колективния иск. При системата „възможност за участие“ също се гарантира, че решението няма да обвърже други ищци, които евентуално отговарят на условията, но които не са се присъединили към колективния иск.

Моделът „възможност за неучастие“ води до по-основни въпроси, като например по отношение на свободата на потенциалните ищци да решат дали желаят да заведат дело. Правото на ефективни правни средства за защита не може да бъде тълкувано по начин, който не позволява на хората да вземат (информирани) решения за това дали желаят да търсят обезщетение. Освен това системата „възможност за неучастие“ може да се окаже, че не съответства на основната цел на колективната защита, която е да се получи обезщетение на претърпените вреди, тъй като тези лица не са установени и няма как да участват в разпределението на присъденото обезщетение.

Поради това в своята препоръка Комисията изразява становището, че съгласно европейската хоризонтална рамка относно колективната защита страната ищец следва да бъде конституирана въз основа на метода „възможност за участие“ и всяко изключение от този принцип, по закон или по силата на съдебно решение, следва да бъде надлежно обосновано от гледна точка на доброто правораздаване.

---

<sup>37</sup> Моделът „възможност за неучастие“ има две предимства, които обясняват защо някои държави членки са го въвели: първо, той улеснява достъпа до правосъдие в случаи, в които индивидуалните вреди са толкова малки, че някои от евентуалните ищци не биха решили да участват в производството; и второ, при модела „възможност за неучастие“ на ответника се предоставя по-голяма сигурност, тъй като съдебното решение не би било задължително само за тези, които са решили да напуснат групата.

<sup>38</sup> Потребителската организация от Обединеното кралство „Which?“ се позовава на своя опит в случая с фалшивите футболни тениски, при който колективният иск по модела „възможност за участие“ (последващ иск за обезщетение в областта на конкуренцията) в крайна сметка е осигурил обезщетение само на малък процент от увредените лица по смисъла на решението на компетентния орган.

### **3.5. Ефективно предоставяне на информация на потенциалните ищци**

Ефективната информация относно колективните искове е условие от ключово значение, за да се гарантира, че тези, които претендират, че са претърпели вреди от едно и също или сходно нарушение, ще научат за възможността да се присъединят към представителен или групов иск и по този начин могат да се възползват от това средство за достъп до правосъдие. От друга страна, не може да се пренебрегне фактът, че рекламата (напр. по телевизията или чрез листовки) на намерението да се предяви колективен иск може да има отрицателно въздействие върху репутацията на ответника, което би могло да има неблагоприятен ефект върху икономическото му положение.

Налице е консенсус между заинтересованите страни относно значението на правилата, съгласно които дадена представителна организация има задължение за ефикасно информирание на потенциалните членове на представляваната група. Много от заинтересованите страни предлагат съдът да играе активна роля при проверката на изпълнението на това задължение.

За всеки тип колективен иск всички правила относно предоставянето на информация на потенциалните ищци следва да осигурят балансираност между, от една страна, загрижеността по отношение на свободата на изразяване и правото на достъп до информация и, от друга страна, защитата на репутацията на ответника. Сроковете и условията, при които се предоставя информацията, ще играят важна роля, за да се гарантира поддържането на тази балансираност.

### **3.6. Взаимодействие на колективната защита и правоприлагането от страна на публичните органи в определени области на политиката**

По отношение на областите на политиката на ЕС, в които правоприлагането от страна на публичните органи играе важна роля, като например конкуренцията, околната среда, защитата на данните и финансовите услуги, повечето заинтересовани страни осъзнават необходимостта от специални правила за регулиране на взаимодействието между правоприлагането от страна на частноправни субекти и правоприлагането от страна на публичните органи и за защита на ефективността на правоприлагането от страна на публичните органи<sup>39</sup>.

Колективните искове за обезщетение в регулираните области на политиката обикновено произтичат от решенията за установяване на нарушение, приети от публичните органи, и се основават на констатацията за наличието на нарушение, която често е задължителна за гражданския съд, пред който е заведен колективният иск за обезщетение. Например в областта на конкуренцията в Регламент (ЕО) № 1/2003 се предвижда, че когато националните съдилища се произнасят по въпроси, свързани с антитръстовите правила на ЕС, които са предмет на решение на Комисията, те не могат да постановяват решения, които са в противоречие с приетото от нея решение.

В такива случаи последващите искове принципно се отнасят до въпроса дали вредата е причинена от нарушението и, ако е така, на кого и в какъв размер.

<sup>39</sup>

В областта на конкуренцията голям брой заинтересовани страни подчертават необходимостта от защита на ефикасността на програмите за освобождаване от глоби и за намаляване на техния размер, прилагани от Комисията и националните органи по конкуренцията при прилагането на правилата на ЕС срещу картелите. Други въпроси, споменавани често в този контекст, включват задължителното действие на решенията за нарушение на националните органи по конкуренцията по отношение на последващите колективни искове за обезщетение и въвеждането на специални давностни срокове за предявяването на тези последващи искове.

Необходимо е да се гарантира, че ефективността на правоприлагането от страна на публичните органи не е застрашено в резултат на колективни иски за обезщетение или иски, които са предявени в съдилища, докато разследването от страна на публичен орган е все още в ход. Това обикновено изисква правила за регулиране на достъпа на ищите до документите, получени или издадени от публичния орган в хода на разследването, или специални правила относно давностните срокове, позволяващи на потенциалните ищци да изчакат с колективния иск, докато публичният орган вземе решение по отношение на нарушението. Освен защитата на правоприлагането от страна на публичните органи правилата от този вид също така улесняват ефективната и ефикасната защита чрез колективни иски за обезщетение. А именно ищите по последващ иск могат в значителна степен да се доверят на резултатите на правоприлагането от страна на публичните органи и по този начин да избегнат съдебното или повторното съдебно производство по някои въпроси. Следва да се обърне специално внимание на особеностите на колективните иски за обезщетение в области на политиката, в които правоприлагането от страна на публичните органи играе важна роля, за да бъде постигната двойната цел за защита на ефективността на правоприлагането от страна на публичните органи и за улесняване на ефективната колективната защита от страна на частноправни субекти, особено под формата на последващи колективни иски.

### **3.7. Ефективно правоприлагане при трансграничните колективни иски чрез нормите на международното частно право**

Според изискванията на общите принципи на европейското международно частно право колективните спорове с трансгранично значение следва да се разглеждат от компетентен съд въз основа на европейските правила относно компетентността, включително правилата относно избора на съд, за да се предотврати търсенето на по-благоприятна съдебна система („forum shopping“). Правилата на европейското гражданскопроцесуално право и приложимото право следва да се прилагат ефикасно на практика, за да се осигури целесъобразното координиране на националните процедури за колективна защита при трансгранични дела.

По отношение на правилата относно компетентността много заинтересовани страни поискаха на колективните производства да бъде обърнато специално внимание на европейско равнище. Въпреки това възгледите се различават по отношение на желателния свързващ фактор между съда и делото. Една група заинтересовани страни препоръчва ново правило, с което масовите иски да са в компетентността на съда по местоживеенето на по-голямата част от страните, които претендират, че са били увредени, и/или разширяване на обхвата на компетентност за потребителски договори към представителните организации, които предявяват колективни иски. Друга група заинтересовани страни твърдят, че компетентността по местоживеене на ответника е най-подходящо, тъй като е лесно установимо и осигурява правна сигурност. Трета група заинтересовани страни предлага създаването на специален съдебен съвет по трансгранични колективни иски в Съда на Европейския съюз.

В това отношение Комисията счита, че предвидените правила в Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела („Брюксел I“)<sup>40</sup>, следва да се използват в пълна степен. С оглед на допълнителния опит по трансгранични дела

<sup>40</sup> Изменен с Регламент (ЕО) № 1215/2012, който ще влезе в сила на 10 януари 2015 г., ОВ L 351, 20.12.2012 г.



предвиденият доклад относно прилагането на Регламента „Брюксел I“ следва да включва въпроса за ефективното правоприлагане по трансгранични колективни искове.

И накрая, някои заинтересовани страни повдигнаха въпроса, че съгласно настоящите стълкновителни норми на ЕС<sup>41</sup> съдът, до който е отнесен колективния спор по дело, включващо ищци от няколко държави членки, понякога трябва да прилага няколко различни закони по съществуващото на иска. Общото правило за дела, свързани със правонарушения, даващи право на предявяване на иск, е, че правото, приложимо по отношение на задълженията, произтичащи от правонарушението, е правото на държавата, в която е настъпил вредоносният факт. По дела за правонарушения, даващи право на предявяване на иск, свързани с продуктова отговорност, приложимото право се определя от обичайното местопребиваване на увреденото лице. Освен това за дела за нелоялна конкуренция приложимото право е правото на държавата, в която са засегнати или е вероятно да бъдат засегнати конкурентните отношения или колективните интереси на потребителите. Действително може да има ситуации, при които стълкновителните норми биха могли да повишат сложността на трансграничните съдебни спорове, особено ако съдът трябва да прилага няколко закона относно обезщетението за всяка група увредени лица. Досега обаче Комисията не е убедена, че би било целесъобразно да се въведе специфично правило за колективни искове, което би изисквало Съдът да прилага един закон по отношение на дадено дело. Това може да доведе до несигурност, когато това не е законът на държавата на лицето, предявило иск за обезщетение.

### **3.8. Възможност за колективно разрешаване на спорове по взаимно съгласие**

Заинтересованите лица са съгласни, че разрешаването на спорове по взаимно съгласие може да предостави на страните бърз, евтин и лесен начин за решаване на техните спорове. Разрешаването на спорове по взаимно съгласие може също така да намали необходимостта да се търси защита по съдебен ред. По тази причина страните в колективни производства следва да разполагат с възможността да разрешават извънсъдебно своите колективни спорове чрез намесата на трета страна (например чрез използването на механизъм за алтернативно разрешаване на спорове, като например арбитраж или медиация) или без подобна намеса (например чрез уреждането на спора от самите засегнати страни).

Повечето заинтересовани страни, включително малките и средните предприятия (МСП), са на мнение, че колективното разрешаване на спорове по взаимно съгласие не би трябвало да бъде задължителна първа стъпка преди отнасянето на спора пред съда. Действително, този подход може да доведе до ненужни разноски и забавяния и в определени случаи дори може да затрудни основното право на достъп до правосъдие<sup>42</sup>. Затова колективното разрешаване на спорове по взаимно съгласие следва да остане доброволно, като се отдава съответно внимание на съществуващото право на ЕС в областта на алтернативното решаване на спорове. Въпреки това съдиите в производства за колективна защита трябва да бъдат свободни да приканват страните да потърсят колективно разрешаване по взаимно съгласие на техния спор<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Регламенти (ЕО) № 593/2008 относно приложимото право към договорни задължения („Рим I“) (ОВ L 177, 4.7.2008 г.) и Регламент (ЕО) № 864/2007 относно приложимото право към извъндоговорни задължения („Рим II“) (ОВ L 199, 31.7.2007 г.)

<sup>42</sup> Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

<sup>43</sup> Това вече важи за медиация по презгранични спорове, при които в съответствие с член 5 на Директива 2008/52/ЕО относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси, съдилищата, сезирани по делото, могат да приканят страните да използват медиация за уреждане на спора.

Проверката на законността на изхода от колективно разрешаване на спорове по взаимно съгласие и неговото изпълнение са от особено значение при колективните иски, тъй като не всички членове на групата, които претендират, че са били увредени от твърдяна незаконна практика, са в състояние винаги пряко да участват в колективното разрешаване на спора по взаимно съгласие. Следователно съдът следва да потвърди изхода. Това гласи препоръката на Комисията за държавите членки.<sup>44</sup>

Затова според Комисията механизмите за колективно разрешаване на спорове по взаимно съгласие може да играе полезна допълваща роля. Въз основа на мерките, които вече са взети в тази насока, а именно Директивата относно медиацията, директивите за алтернативно разрешаване на спорове и Регламентът относно онлайн решаването на потребителски спорове, Комисията счита за полезна допълнителна стъпка да препоръча на държавите членки да разработят механизми за колективното разрешаване на спорове по взаимно съгласие<sup>45</sup>.

### **3.9. Финансиране на колективните иски**

При колективната защита разноските<sup>46</sup>, които обикновено се поемат от страните, ангажирани в граждански дела, могат да бъдат сравнително високи, особено при голям брой ищци. Докато липсата на финансиране не следва да ограничава достъпа до правосъдие<sup>47</sup>, механизмите за финансиране, които са на разположение за колективни иски, не следва да създават стимули за злоупотреба с предявяването на съдебни иски.

#### *3.9.1. Финансиране от трети страни*

Финансовото подпомагане от страна на частна трета страна, която не е страна по производството, може да приеме различни форми. Прякото финансиране от трети страни на колективни иски се счита за потенциален фактор, насърчаващ злоупотребата с предявяването на съдебни иски, освен ако то не е добре регламентирано. Застраховането за правни разноски се възприема от някои като по-неутрално и застраховане „след събитието“ би могло е от известен интерес при колективните иски.

Хонорарите за правни услуги, основани на присъденото обезщетение, които покриват не само представителството, но и подготвителните дейности, събирането на доказателства и цялостното управление на делото, представляват *de facto* финансиране от трети страни. Разнообразието на решенията, приети в тази област от държавите членки, варира от забрана до допускане. Някои заинтересовани страни считат премахването на адвокатските хонорари според присъденото обезщетение за важна

<sup>44</sup> Вж. точка 30 от препоръката на Комисията. При презгранични граждански и търговски спорове по силата на Директива 2008/52/ЕО на съдържанието на постигнато в резултат на медиация споразумение се придава изпълнителна сила от съда, получил молбата за това, освен ако съдържанието на споразумението не противоречи на правото на държавата членка, в която е направено искането, или правото на същата държава членка не предвижда възможност то да може да бъде изпълнено.

<sup>45</sup> Вж. точки 27—30 от препоръката на Комисията. Директивата за алтернативно решаване на потребителски спорове не възпрепятства държавите членки от запазването или въвеждането на процедури за алтернативно решаване на спорове, в които се разглеждат съвместно еднакви или подобни спорове между търговец и няколко потребители, като по този начин се позволява развитието на процедури за алтернативно решаване на колективни спорове.

<sup>46</sup> Тези разноски включват съдебните такси, възнагражденията на процесуалните представители, разноските за явяване пред съда, разноските за цялостното управление на делото, разноските за експертизи.

<sup>47</sup> Националните системи за правна помощ следва да се използват по подходящ начин, за да се попречи на това.

предпазна мярка срещу злоупотребата с предявяването на съдебни иски, докато други смятат, че адвокатските хонорари според присъденото обезщетение са полезен метод за финансиране на колективните иски.

Финансирането от трети страни е област, която трябва да бъде проектирана по такъв начин, че да служи по пропорционален начин на целта да се гарантира достъп до правосъдие. Поради това Комисията в своята препоръка изразява становището, че то следва да бъде предмет на определени условия. Една неподходяща и непрозрачна система на финансиране от трета страна е свързана с риска от стимулиране на злоупотребата с предявяването на съдебни иски или на съдебни иски, които не обслужват по най-добър начин интересите на страните по съдебния спор.

### *3.9.2. Публично финансиране*

При общественото допитване някои заинтересовани страни, а именно организации на потребителите и някои адвокати, заявиха предпочитанието си за предвиждането на публични средства, от които да се предоставя финансова подкрепа за потенциални ищци по колективни иски за обезщетение.

Като се има предвид обаче, че колективната правна защита би била процедура във връзка с граждански спор между две страни, дори ако едната от тях се състои от няколко ищци, и възпирането ще бъде страничен ефект от производството, Комисията не счита за необходимо да препоръчва пряко подпомагане от публични средства, тъй като ако Съдът на Европейския съюз установи нанесена вреда, увредената страна ще получи обезщетение от загубилата страна, включително на съдебните разноски.

### *3.9.3. Принцип „загубилият плаща“*

Принципът, според който загубилата страна следва да поеме разноските за съдебното производство, е залегнал дълбоко в европейската правна традиция, въпреки че той не присъства във всички юрисдикции на Европейския съюз и въпреки че начинът, по който той се прилага, се различава между различните юрисдикции.

По време на общественото допитване всички заинтересовани страни се съгласиха, че принципът „загубилият плаща“ следва да се прилага при дела за колективна защита. Комисията няма съмнение, че принципът „загубилият плаща“ следва да бъде част от европейския подход за колективна защита и затова препоръчва този принцип да се следва в колективните иски.<sup>48</sup>

## **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

Общественото допитване, проведено от Комисията през 2011 г., резолюцията на Европейския парламент от 2 февруари 2012 г. и собствените анализи на Комисията позволиха да бъдат открити конкретни въпроси, на които трябва да се обърне внимание при разработването на европейската хоризонтална рамка за колективна защита. Основното заключение е, че Комисията разбира предимството, свързано с възприемането на хоризонтален подход, с цел да се избегне рискът от некоординирани секторни инициативи на ЕС и да се гарантира възможно най-гладкото взаимодействие с националните процесуални правила в интерес на функционирането на вътрешния пазар.

Като отчита сложния характер, от една страна, и нуждата да се осигури съгласуван подход за колективна защита, от друга страна, Комисията приема успоредно с

---

<sup>48</sup> Вж. точка 15 от препоръката на Комисията.

настоящото съобщение препоръка въз основа на член 292 от ДФЕС, в която се предлагат хоризонтални общи принципи за колективна защита в Европейския съюз, които трябва да се спазват от всички държави членки. След приемането и публикуването на препоръката на Комисията държавите членки ще имат две години да въведат принципите, препоръчани в нея, в националните системи за колективна защита. Въз основа на практическия опит, който ще бъде натрупан при прилагането на препоръката, четири години след нейното публикуване Комисията ще прецени необходимостта от приемането на допълнителни законодателни мерки за консолидиране и засилване на хоризонталния подход, отразен в настоящото съобщение и в препоръката. По-специално, Комисията ще направи оценка на прилагането на препоръката и нейното въздействие по отношение на достъпа до правосъдие, правото за получаване на обезщетение, необходимостта от предотвратяване на злоупотреба с предявяването на съдебни иски и функционирането на единния пазар, икономиката на Европейския съюз и доверието на потребителите.