

III

(Forberedende retsakter)

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

442. PLENARFORSAMLING DEN 13.-14. FEBRUAR 2008

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Fastlæggelse af en ordning for gruppesøgsmål og dennes rolle inden for EU's forbrugerlovgivning

(2008/C 162/01)

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 16. februar 2007 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at afgive udtalelse om:

Fastlæggelse af en ordning for gruppesøgsmål og dennes rolle inden for EU's forbrugerlovgivning.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Jorge PEGADO LIZ til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 31. januar 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 442. plenarforsamling den 13.-14. februar 2008, mødet den 14. februar, følgende udtalelse med 134 stemmer for, 94 imod og 6 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Er der behov for og vil det være hensigtsmæssigt at tage fat på en grundig drøftelse af spørgsmålet om indførelse af en form for harmoniseret kollektivt søgsmål på europæisk plan og — i det mindste til at begynde med — navnlig på det forbruger- og konkurrenceretlige område: hvilken rolle skal det spille og inden for hvilke retlige rammer? Det er denne debat, EØSU har besluttet at genåbne.

1.2 EØSU har altid været fortalere for fastlæggelse på EU-plan af en form for gruppesøgsmål, der har til formål at opnå effektiv skadeserstatning i tilfælde af krænkelse af kollektive eller almindeligt udbredte rettigheder. En sådan klageadgang vil være et nyttigt supplement til den beskyttelse, der kan opnås ad såvel alternativ som retslig vej, især gennem søgsmål med påstand om forbud, som er fastlagt i direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998.

1.3 EØSU har ved flere lejligheder påpeget nødvendigheden af en EU-indsats på dette område ud fra den betragtning, at en sådan indsats:

- kan bidrage afgørende til at fjerne de hindringer for det indre markeds funktion, som skyldes uoverensstemmelser mellem de forskellige nationale retsordener, og derigennem give forbrugerne ny tillid til fordelene ved det indre marked og sikre, at forudsætningerne for en reel og fair konkurrence mellem virksomhederne er til stede (traktatens artikel 3, stk. 1, litra c) og g));
- vil muliggøre en styrkelse af forbrugerbeskyttelsen ved at give forbrugerne lettere og mere effektiv adgang til at gøre deres rettigheder gældende ved domstolene og dermed sikre en mere effektiv håndhævelse af EU-lovgivningen (traktatens artikel 3, stk. 1, litra t));
- efterleve det grundlæggende princip om retten til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, som er nedfældet i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (artikel 47).

1.4 Den omstændighed, at nogle medlemsstater i de seneste år har indført forskelligartede retlige ordninger for repræsentation af kollektive forbrugerinteresser, mens andre endnu ikke har gjort det, skaber ulige adgang til domstolene til skade for gennemførelsen af det indre marked. EØSU beklager denne situation, så meget mere som borgernes tilfredshed og tillid er et af målene for gennemførelsen af det indre marked i det 21. årh. EØSU er særligt opmærksom på de konsekvenser, som ethvert indgreb kan få for de europæiske virksomheders konkurrenceevne, og påpeger, at uforholdsmæssigt store byrder i sidste ende vil falde tilbage på arbejdstagerne og forbrugerne.

1.5 EØSU foreslår derfor at bidrage til denne debat med konkrete forslag om de retlige rammer for et sådant gruppesøgsmål under hensyntagen til de nationale ordninger, der er i kraft i de europæiske lande, men også til erfaringerne i andre lande, som har udviklet sådanne søgsmål. Især henholder det sig til de principper, der er opstillet i OECD's ministerråds henstilling C(2007) 74 om bilæggelse af forbrugertvister og erstatning til forbrugere af 12. juli 2007.

1.6 Ved udformningen af sit forslag til lovgivningsinitiativ på EU-plan har EØSU taget hensyn til den retlige tradition, der er fælles for de europæiske retsinstitutioner, og til de fælles principper, der danner grundlag for medlemsstaternes civilretlige procedurer. EØSU har således valgt at se bort fra de aspekter, der kendetegner USA's »class action«, som er uforenelige med disse traditioner og principper. EØSU tager især afstand fra ethvert skridt i retning af indførelse af en praksis, hvor en betydelig andel af skadeserstatninger eller bøder i stil med de amerikanske »class action« overdrages til tredjeparter eller advokater i forbindelse med sagsanlæg på forbrugernes vegne.

1.7 Med udgangspunkt i målene og hensigten med et sådant instrument har EØSU analyseret de vigtigste valgmuligheder mht. retsorden (fordele og ulemper ved et system baseret på henholdsvis »opt-in«, »opt-out« eller en kombination heraf), dommerens rolle, skadeserstatning, appel og finansiering.

1.8 Retsgrundlaget for et sådant initiativ, og hvilket lovgivningsinstrument der skal anvendes, er blandt de andre vigtige spørgsmål, som EØSU også gennemgår og fremsætter forslag om.

1.9 EØSU minder i øvrigt om, at disse overvejelser over indførelsen af en ordning med gruppesøgsmål på ingen måde strider mod tilstedeværelsen og udviklingen af alternative former for tvistbilæggelse. EØSU har som en af de første peget på nødvendigheden af at skabe effektive instrumenter, som giver forbrugerne mulighed for at gøre deres individuelle eller kollektive rettigheder gældende uden at gå rettens vej. EØSU opfordrer til en mere ensartet anvendelse af ombudsmandsordninger og lignende på forbrugerområdet og især i de sektorer, hvor den grænseoverskridende handel er mest udviklet eller har de bedste fremtidsperspektiver.

1.10 Der foreligger en bred vifte af gruppesøgsmål for forbrugere, der har lidt tab, lige fra individuelle, frivillige og konsensusbaserede søgsmål og til gruppesøgsmål og retlige midler. Hvert af disse niveauer inden for bilæggelse af tvister skal fungere optimalt og gøre det lettere at opnå erstatning for lidt tab på det niveau, som er lettest tilgængeligt for de skadelidte.

1.11 EØSU glæder sig over, at Kommissionen har bebudet, at den vil undersøge emnet. Det understreger dog, at der sideløbende hermed kræves en reel politisk vilje for at nå frem til passende lovgivningsinitiativer.

1.12 Som talerør for det organiserede civilsamfund opfordrer EØSU Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne til at sørge for, at denne undersøgelse gennemføres under hensyntagen til de forskellige parters interesser og under iagttagelse af proportionalitets- og nærhedsprincippet og at den følges op med de nødvendige politiske beslutninger, så der hurtigst muligt kan tages et initiativ i den foreslåede retning.

1.13 Som talerør for det organiserede civilsamfund opfordrer EØSU Europa-Parlamentet, Rådet og medlemsstaterne til at følge disse overvejelser op med de nødvendige politiske beslutninger, så der hurtigst muligt kan tages et lovgivningsmæssigt initiativ i denne retning.

2. Indledning

2.1 Hensigten med denne initiativudtalelse er, i det mindste i første omgang, at lægge op til en bred debat om en retsordning for kollektive søgsmål ⁽¹⁾ på EU-niveau og dennes rolle, navnlig inden for forbruger- og konkurrencelovgivningen ⁽²⁾. Det endelige formål med udtalelsen er at tilskynde civilsamfundet og de relevante EU-institutioner til at undersøge behovet for og virkningen af et sådant initiativ, overveje fastlæggelsen af dets juridiske form samt vilkår og betingelser for dets anvendelse inden for rammerne af et europæisk retligt område.

2.2 Den anvendte fremgangsmåde tager i den henseende udgangspunkt i en forudgående analyse af behovene i det indre marked og initiativets overensstemmelse med fællesskabsretten. Herefter undersøges dets kapacitet til effektivt og hurtigt at løse grænseoverskridende konflikter, navnlig med hensyn til forbrugernes økonomiske interesser.

3. Det indre marked og forbrugernes kollektive interesser

3.1 Udviklingen af masseproduktion i anden halvdel af sidste århundrede udløste en voldsom stigning i mængden af handelstransaktioner, hvilket gennemgribende har ændret metoderne for indgåelse af kontrakter og aftaler om salg og forsyning af tjenesteydelser.

Informationssamfundet og mulighederne for fjernsalg og internethandel giver forbrugerne nye fordele, men de kan komme ud for nye former for pres og løbe risici ved indgåelsen af kontrakter.

3.2 Så længe der forekommer overtagelsestilbud, standardkontrakter, aggressive reklame- og marketingsformer, uhensigtsmæssig oplysning forud for indgåelsen af kontrakter, udbredt illoyal handelspraksis og konkurrencestridig praksis, kan dette være til skade for store grupper af forbrugere, som ofte ikke identificeres og kan være svære at identificere.

3.3 Procesretten i de traditionelle retssystemer, der har rod i romerretten, omfatter ikke altid passende søgsmålstyper, der nemt, hurtigt, billigt og effektivt kan forsvare individuelle homogene interesser, forbrugergrupperes kollektive interesser eller offentlighedens almene interesser ⁽³⁾.

3.4 De fleste steder i verden, og særligt i EU's medlemsstater, indeholder retssystemerne forskellige muligheder for retsbeskyttelse af kollektive eller alment udbredte interesser.

3.4.1 Disse systemer er dog ret uensartede, og der er markante forskelle i beskyttelsen af disse rettigheder. Disse forskelle skaber skævheder i det indre markeds funktion.

⁽¹⁾ I betydningen civilretlig procedure og med det formål at forsvare kollektive og almindeligt udbredte interesser enten ved forebyggelse (krav om ophævelse af urimelige kontraktvilkår (*action en suppression*)) eller ved erstatning (krav om erstatning). En anden betydning af udtrykket »kollektive søgsmål« findes især i den angelsaksiske juridiske litteratur for at betegne den sociologiske oprindelse af sammenslutninger (jf. »Collective action in the European Union; interests and the new politics of associability«, Justin Greenwood og Mark Aspinwall, Routledge, London, 1998). Det er yderst oplysende læsning om den sociologiske oprindelse og de sociale behov, der retfærdiggør de kollektive søgsmål i streng procesretlig forstand.

⁽²⁾ Man bør ikke udelukke muligheden for at udvide anvendelsesområdet for kollektive søgsmål til alle kollektive eller almindeligt udbredte interesser på områder såsom miljø, kulturarv og fysisk planlægning, hvor modparten kan være en privatretlig eller offentligtretlig juridisk person, såsom staten, forvaltninger eller offentlige myndigheder; denne mulighed er allerede indført i flere nationale retssystemer.

⁽³⁾ Det er sjældent, at man i den juridiske litteratur finder så koncist et ordvalg som det den fremtrædende jurist og portugisiske parlamentsmedlem brugte under en parlamentsdebat til støtte for indførelsen af gruppesøgsmål i Portugal. Parlamentsmedlemmet Almeida Santos henviste til de nye anden og tredje generations rettigheder, bl.a. retten til arbejde, forbrugerrettigheder, miljørettigheder, rettigheder vedrørende fysisk planlægning samt til beskyttelse af kulturarven, altså »universelle rettigheder, der tilhører alle og enhver«, og erklærede:

»Disse rettigheder tilhører alle eller i det mindste et stort antal mennesker. Er det derfor rimeligt, at man skal være så påholdende med at beskytte disse rettigheder, at sagsøgere er tvunget til at vente på at få deres sag for retten, en sag, der kan være identisk med den, deres kollega eller nabo fører, en sag, som de nogle gange først vinder, når resultatet ikke længere giver mening, når erstatningsbeløbet er blevet udhulet af inflation, når genoprejsningen kommer for sent til at undgå skilsmisse eller tab af kreditværdighed eller når den endelige afslutning på en langvarig processuel prøvelse er et levende billede på manglende effektivitet og nyttesløshed? Bør vi slå os til tåls med dette kafkaske retlige univers som det er? Pludselig indser vi, at en eksklusiv individuel retsbeskyttelse ikke er tilstrækkelig, at der også eksisterer »metaindividuelle« rettigheder og interesser halvvejs mellem de individuelle rettigheder og kollektive interesser, at retten til at anlægge sag for de direkte eller indirekte skadelidte er utilstrækkelig, at det individualistiske rets- og retfærdighedsbegreb er enden nær, at en ny pluralisme og et nyt retsbegreb dukker op i horisonten« (i D.A.R., Serie I, nr. 46, 21/02/1990, side 1617).

3.5 I mangel af harmonisering på EU-niveau har de nationale retssystemer i de senere år udviklet sig i forskellige retninger. Disse forskelle beror ikke i så høj grad på afvigelser mellem de grundlæggende principper, men skyldes snarere forskellige procesretlige traditioner. Vedlagte tabeller illustrerer de vigtigste forskelle på nationalt niveau ⁽⁴⁾.

3.6 Ulemperne ved denne situation i form af uligheder mht. de europæiske borgeres adgang til retsvæsenet blev på et meget tidligt tidspunkt påpeget ikke kun af forbrugerorganisationer, men også af mange jurister og eksperter i EF-ret ⁽⁵⁾.

3.7 I EU-institutionerne var det dog først i 1985 efter et seminar afholdt i Gent i 1982 i kommissionsregi, at det berømte memorandum om »Forbrugernes klagemuligheder« ⁽⁶⁾ blev offentliggjort. I memorandummet behandlede Kommissionen for første gang systemerne for kollektive interessers forsvar ved retten.

3.8 Man skulle dog helt frem til den supplerende meddelelse af 7. maj 1987, før Kommissionen efter en beslutning fra Europa-Parlamentet af 13. marts 1987 ⁽⁷⁾, klart meldte ud om sin hensigt om at tage et rammedirektiv under nærmere overvejelse, hvori foreningers overordnede ret til at forsvare deres kollektive interesser for retten indføres og hvor Rådet blev bedt om at anerkende forbrugerorganisationernes fremtrædende rolle, både som medlem og som direkte aktører på området forbrugernes klagemuligheder.

3.9 Rådet understregede også i sin resolution af 25. juni 1987, som helt var helliget forbrugernes klagemuligheder, den vigtige rolle, forbrugerorganisationerne skal spille, og bad Kommissionen om at undersøge, om et initiativ på fællesskabsniveau kunne være passende på området ⁽⁸⁾.

3.10 Endelig vurderede Kommissionen i 1989 i sit treårige program ⁽⁹⁾ (1990-1992) i forbindelse med forberedelsen af »De fremtidige prioriteter for udvikling af forbrugerbeskyttelsespolitikken«, at klagemulighederne og erstatningerne i en lang række medlemsstater var for ringe på grund af omkostningerne, sagernes kompleksitet og de påkrævede frister, og at der var problemer i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner. Kommissionen erklærede, at den undersøgte, hvilke foranstaltninger der skulle træffes, og at grupperes muligheder for søgsmål om erstatning for skader, som forbrugere havde lidt, nød særlig årvågenhed ⁽¹⁰⁾.

3.11 Det var dog først i 1993, at Kommissionen besluttede sig for på ny at lancere en offentlig debat om spørgsmålet via udgivelsen af den vigtige »Grøn bog om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet« ⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Den undersøgelse, som centret for forbrugerret på det Katolske Universitet i Leuven har foretaget for Kommissionen (GD SANCO), giver en udmærket oversigt over de konsekvenser, som de forskellige nationale fremgangsmåder har for bilæggelsen af grænseoverskridende tvister, navnlig når forbrugere fra flere forskellige medlemsstater er ofre for den samme illoyale tværnationale handelspraksis, for fejl eller mangler i de samme produkter eller for kontrakter, der indgås på afstand, og som indeholder generelle urimelige kontraktvilkår.

⁽⁵⁾ Inden for retsvidenskaben kan man ikke overse det banebrydende værk af Jacques van Compernelle »Le droit d'action en justice des groupements«, Larcier, Bruxelles, 1972, samt »L'aide juridique au consommateur«, af T. Bourgoignie, Guy Delvaux, François Domont-Naert og C. Panier, CDC Bruylant, Bruxelles, 1981.

⁽⁶⁾ Fremsendt til Rådet den 4. januar 1985 og suppleret den 7. maj 1987 af en »Supplerende meddelelse om forbrugernes klagemuligheder«. I Kommissionens meddelelse af 4. juni 1985 »Et nyt fremstød for forbrugerpolitikken« [KOM(85) 314 endelig], hvis retningslinjer blev godkendt af Rådet den 23. juni 1986 (EFT C 167 af 5.6.1986), understregedes desuden allerede, at de klassiske juridiske procedurer er langsommelige og ofte bekostelige i forhold til det pågældende beløb i forbrugersager og at det var nødvendigt at råde over passende hørings- og klagemidler, så forbrugernes rettigheder beskyttes korrekt.

⁽⁷⁾ Ordføreren var den hollandske parlamentariker Boot. Et af hovedelementerne i teksten efter ændringsforslag indgivet af parlamentarikerne Squarcialupi og Pegado Liz er appellen til Kommissionen om at foreslå et direktiv, der harmoniserer medlemsstaternes lovgivninger, så forsvaret af forbrugernes kollektive interesser kan garanteres ved at give forbrugerorganisationer mulighed for at anlægge retssag på vegne af den kategori, de repræsenterer samt for individuelle forbrugere (dok. A2-152/86 af 21. november 1986 (PE 104.304)).

⁽⁸⁾ Resolution 87/C i EFT C 176 af 4.7.1987.

⁽⁹⁾ Vedtaget af Rådet den 9. marts 1989 (EFT C 99 af 13.4.1989).

⁽¹⁰⁾ KOM(90) 98 endelig af 3. maj 1990. Dette er første gang, der tales om »gruppesøgsmål« i et officielt kommissionsdokument.

⁽¹¹⁾ KOM(93) 576 endelig af 16. november 1993. For at forstå dette dokument er det vigtigt at huske på, at der mellem 1991 og 1992 fremkom en lang række initiativer til debat om spørgsmål knyttet til adgangen til retsvæsenet, bl.a. konferencen om ordninger for tildeling af erstatning til organiserede forbrugere afholdt af Office of Fair Trading i London i januar 1991, den III konference om forbrugernes klageadgang afholdt i Lissabon den 21.-23. maj 1992 arrangeret af Kommissionen og det portugisiske forbrugerinstitut, seminaret om beskyttelse af den grænseoverskridende forbruger afholdt i Luxembourg i oktober 1993 af økonomiministeriet og familie- og solidaritetsministeriet med støtte fra Kommissionen, som mandede ud i rapporter, der endnu i dag er meget vigtige. Samtidig udtrykte flere fremtrædende eksperter fra universiteter samt ansete retslærere sig om sagen (jf. »Group actions and Consumer Protection« (Gruppesøgsmål og forbrugerbeskyttelse) Thierry Bourgoignie forl., Col. Droit et Consommation, Vol. XXVIII, 1992; »Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community« (Gruppesøgsmål og forsvaret af forbrugerinteresserne i Det Europæiske Fællesskab), Anne Morin, INC, France, 1990).

Det var nemlig ved den lejlighed, man for første gang indgående i fællesskabsperspektiv undersøgte spørgsmålet vedrørende oprettelsen af et ensartet system for søgsmål med påstand om forbud, som mange mente kunne danne udgangspunkt for et reelt gruppesøgsmål med henblik på forsvaret af forbrugernes interesser ⁽¹²⁾.

3.12 Europa-Parlamentet konkluderede i sin beslutning af 22. april 1994 ⁽¹³⁾, at det ville være nyttigt at foretage en vis harmonisering af medlemsstaternes procedureregler ved i sager ind til et vist beløb at forudse muligheden for en fællesskabsprocedure, der ville gøre de muligt hurtigt at løse grænseoverskridende tvister, og hvor det ligeledes blev anført, at man ind til et vist punkt burde harmonisere betingelserne for at iværksætte søgsmål med påstand om forbud mod ulovlig handelspraksis.

3.13 EØSU henviste i sin på plenarforsamlingen den 1. juli 1994 enstemmigt vedtagne udtalelse ⁽¹⁴⁾ bl.a. til princippet om »generel anerkendelse af forbrugerorganisationernes søgsmålskompetence som repræsentant for kollektive interesser og interesser, der ikke er knyttet til enkeltpersoner, ved enhver domstol eller udenretslig instans i en hvilken som helst medlemsstat uafhængigt af parternes og de pågældende organisationers nationalitet og uanset, hvor tvisten er opstået«, og bad udtrykkeligt Kommissionen om at udforme en ensartet procedure inden for gruppesøgsmål og søgsmål for en gruppe individuelle sagsøgere, ikke blot i sager om forbud mod ulovlig praksis, men ligeledes i erstatningssager ⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ Det bør dog understreges, at grønbogen bygger på flere tidligere afgørelser og arbejdsdokumenter, som danner belæg for den og giver den et politisk grundlag, som er meget vigtigt for accepten af den. I marts 1992 bad Kommissionen en gruppe af uafhængige personer under ledelse af Peter Sutherland om at udarbejde en rapport om det indre markedes funktion for at tage bestik af, hvad implementeringen af Hvidbogen om det indre marked havde gjort det muligt at realisere.

Rapporten blev offentliggjort den 26. oktober 1992 og handlede især om klagemuligheder. Det præciseres i rapporten, at der ikke er nogen vished for, hvor effektiv beskyttelsen af forbrugernes rettigheder er. Det anføres, at de betænkeligheder, der er opstået som følge af den manglende effektivitet i Bruxelles-konventionen af 1968 om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og af de deraf afledte vanskeligheder med at opnå fuldbyrdelse i en medlemsstat samt med at opnå en fuldbyrdselsakt fra en anden medlemsstat. Rapporten anbefaler derfor Fællesskabet at foretage en hasteundersøgelse af dette sagsområde (henstilling nr. 22). Henstillingen blev udmøntet i en meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 2. december 1992 om »Det indre marked efter 1992 — opfølgning af Sutherland-rapporten« (SEK(92) 2277 endelig). Arbejdsprogrammet »Det strategiske program for det indre marked« forelagt af Kommissionen i juni 1993 anerkendte behovet for at skabe en sammenhængende operationel ramme for klagemuligheder, der skulle indarbejde et sæt foranstaltninger med henblik på spredning, gennemsigtighed og anvendelse af fællesskabsretten [KOM(93) 256 endelig]. Derudover henlede Kommissionens meddelelse til Rådet af 22. december 1993 opmærksomheden på, at realiseringen af det indre marked kunne føre til en stigning i antallet af sager, hvor borgere i en medlemsstat kunne bede om, at deres rettigheder i en anden medlemsstat blev respekteret [KOM(93) 632 endelig].

Da det ifølge Kommissionen ikke påhvilede Fællesskabet at søge en harmonisering, der ville have fjernet de forskellige nationale retsordener særtræk, foreslog den dog at udfolde bestræbelser inden for information om og uddannelse i fællesskabsret, gennemsigtighed, effektivitet og nøje anvendelse af den ret, koordination og samarbejde på retsområdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen, hvilket alt sammen skulle blive lettet af Maastricht-traktatens ikrafttræden, herunder navnlig dens »trede søjle«. Disse bestræbelser forudskikkede offentliggørelsen af grønbogen og den brede høring, der opstod i dens kølvand. På mødet den 27. september 1993 (686. møde »Indre marked«) havde Rådet allerede konkluderet, at det var afgørende at gå videre med en uddybning af overvejelserne over klagemuligheder, navnlig på basis af en grønbog, som Kommissionen bebudede ville blive offentliggjort ved årets udgang og som skulle behandle spørgsmålet om retsmidler samt eventuelt øget gennemsigtighed i forbindelse med sanktioner. Det er også på dette tidspunkt, at der forelægges en vigtig undersøgelse udarbejdet for Kommissionen af E. Balate, C. Nerry, J. Bigot, R. Techel, M.A. Munge, L. Dorr og P. Pawlas, assisteret af A. M. Pettovich, netop om emnet »A right to group actions for consumer associations throughout the Community« (Forbrugerorganisationers ret til gruppesøgsmål) (Kontrakt B5-1000/91/012369), denne undersøgelse er stadig i dag uomgængelig i denne forbindelse.

⁽¹³⁾ Dok. PE 207.674 af 9. marts; Ordfører: Medina Ortega.

⁽¹⁴⁾ CES 742/94; Ordfører: Manuel Ataíde Ferreira (EFT C 295 af 22.10.1994). EØSU's interesse for dette område er i øvrigt ikke ny. I andre udtalelser, især to initiativudtalelser om realiseringen af det indre marked og forbrugerbeskyttelsen udarbejdet af Manuel Ataíde Ferreira og vedtaget henholdsvis den 26. september 1992 (CES 1115/91, EFT C 339 af 31.12.1991) og den 24. november 1992 (CES 878/92, EFT C 19 af 25.1.1993) har det allerede henledt Kommissionens opmærksomhed på behovet for at undersøge, hvilke muligheder der findes for at afgøre grænseoverskridende tvister, samt anerkende forbrugerorganisationernes repræsentative beføjelser i forbindelse med både nationale og grænseoverskridende tvister (CES 1115/91, punkt 5.4.2; CES 878/92, punkt 4.12 og afsnit 4 i den interessante vedføjede undersøgelse gennemført i fællesskab af Eric Balate, Pierre Dejemeppe og Monique Goyens og udgivet af EØSU (CES-93-003, s. 103 ff.).

⁽¹⁵⁾ EØSU tager i øvrigt dette tema op igen senere i flere af sine udtalelser, hvoriblandt man på grund af deres betydning kan nævne initiativudtalelsen »Forbrugerbeskyttelse i det indre marked: muligheder og hindringer« (ordfører: Francisco Ceballo Herrero) vedtaget på plenarforsamlingen den 22. november 1995, hvori det konstateres, at der indtil da endnu ikke er fulgt op på de forslag. EØSU fremsatte i sin tidligere udtalelse om grønbogen (CES 1309/95); udtalelsen om »Kommissionens beretninger til Europa-Parlamentet og Rådet — Det indre marked i 1994 [KOM(95) 238 final]« (ordfører: Bruno Vever), som udpegede visse forsinkelser i den konkrete gennemførelse af det indre marked, navnlig hvad angår lovgivningen på forbrugerområdet især i forbindelse med grænseoverskridende forbindelser (CES 1310/95 — EUT C 39 af 12.2.1996); udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen: De vigtigste emner for forbrugerpolitikken (1996-1998)« (ordfører: Joop Koopman), hvori udvalget, på trods af at det glædede sig over direktivforslaget om søgsmål med påstand om forbud og Kommissionens handlingsplan for forbrugernes adgang til retsvæsenet, erklærede, at det med interesse så frem til den videre udvikling på området, og konstaterede, at enhedsmarkedet på dette område langt fra var gennemført samt at en grundlæggende forudsætning for at vinde forbrugernes tillid til det indre marked, var, at der »sættes bevidst ind på at værne om forbrugernes rettigheder« (CES 889/96 — EFT C 295 af 7.10.1996). Samme betænkeligheder ses i EØSU's udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Virkningen og effektiviteten af det indre marked« [KOM(96) 520 endelig af 23. april 1997] (ordfører: Flavio Pasotti; CESE 467/97 — EFT C 206 af 7.7.1997).

3.14 På sin side har kommissær Emma Bonino straks efter fremlæggelsen af sine prioriteter tilkendegivet, at hun lægger vægt på tilvejebringelsen af en fællesskabsprocedure, der gør det muligt hurtigt at løse grænseoverskridende tvister samt harmonisere de gældende betingelser for at iværksætte søgsmål med påstand om forbud mod ulovlig handelspraksis ledsaget af gensidig anerkendelse af forbrugerorganisationers søgsmålskompetence ⁽¹⁶⁾.

3.15 Derefter blev der den 25. januar 1996 offentliggjort et »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser« ⁽¹⁷⁾.

Via dette direktiv efterkom Kommissionen henstillingen i Sutherland-rapporten og reagerede således på det bredt anerkendte forslag i grønbogen ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾.

3.16 Direktivet har ubestrideligt revolutioneret fællesskabsretten, idet Fællesskabet her for første gang og generelt lovgav på et område henhørende under den civile retspleje ⁽²⁰⁾.

Forslaget gående ud på at udvide anvendelsesområdet til også at omfatte erstatning blev dog ikke medtaget.

3.17 Kommissionen udarbejdede parallelt hermed en »*Handlingsplan vedrørende forbrugernes klageadgang og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked*« forelagt den 14. februar 1996, hvori den efter at have afgrænset og beskrevet forbrugertvister og undersøgt de forskellige løsninger på nationalt plan i medlemsstaterne bebudede nogle initiativer, som den agtede at tage. Blandt disse initiativer kan nævnes indledningen af overvejelser over muligheden for, at forbrugere, der har lidt skade på grund af samme erhvervsdrivende, kan give forbrugerorganisationer fuldmagt til at samle deres klager »ex ante«, så ensartede individuelle sager kan grupperes i en pulje med det formål at forelægge dem samtidigt for én og samme retsinstans ⁽²¹⁾.

3.18 Det er vigtigt i den forbindelse at minde om, at Europa-Parlamentet i beslutningen af 14. november 1996 anførte, at adgangen til retsvæsenet både er en grundlæggende menneskeret og en uomgængelig garanti for retssikkerheden på såvel nationalt som fællesskabsniveau. Det anerkendte betydningen af

⁽¹⁶⁾ Allerede på sin første offentlige fremtræden ved en høring i Europa-Parlamentet den 10. januar 1995 anførte den nye kommissær med ansvar for forbrugerområdet, at forbrugerpolitikken var et emne af største betydning i opbygningen af Borgernes Europa og hun engagerede sig udtrykkeligt i at sørge for en konkret opfølgning på de høringer, der allerede var gennemført i forbindelse med grønbogen om klageadgang.

På et spørgsmål om situationen mht. klageadgang svarede kommissæren, at forbrugernes adgang til retsvæsenet langt fra var tilfredsstillende, og at retssagernes varighed i visse medlemsstater i alvorlig grad gik ud over effektiviteten på det forbrugerretlige område.

⁽¹⁷⁾ KOM(95) 712 endelig.

⁽¹⁸⁾ Med EU-traktatens artikel 100-A som retsgrundlag og under hensyn til nærheds- og subsidiaritetsprincippet forudså Kommissionen harmoniseringen af de forskellige medlemsstaters retsplejeregler vedrørende visse klager, med følgende mål:

- ophør eller forbud mod en hver handling, der krænker forbrugernes interesser, der er beskyttet af flere direktiver, der er anført i bilaget;
- de nødvendige foranstaltninger for at korrigere virkningerne af overtrædelsen, herunder også ved offentliggørelse af afgørelsen og
- dom mod den part, der er idømt en obligatorisk bødestraf i tilfælde af manglende opfyldelse af afgørelsen efter den i afgørelsen fastsatte frist.

Samme forslag gik ud på, at en repræsentativ forbrugerorganisation i en medlemsstat — for at gøre sine medlemmers rettigheder gældende — skulle kunne gå til domstolene eller de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat i tilfælde af en krænkelse i den pågældende medlemsstat af de interesser, den repræsenterer.

⁽¹⁹⁾ Direktivets endelige tekst blev vedtaget på mødet i Rådet (forbrugerministre) i Luxembourg den 23. april 1998 med kvalificeret flertal med en stemme imod fra Tyskland, og direktivets endelige version, som i vidt omfang har inkorporeret den kritik og de forslag, der er blevet fremført, blev offentliggjort den 11. juni 1998.

⁽²⁰⁾ Direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998, EFT L 166 af 11.6.1998. Det skal bemærkes, at Europa-Parlamentet var meget kritisk over for forslagens anvendelsesområde og dets begrænsninger, og at det indføjede forskellige ændringer i den oprindelige tekst, bl.a.:

- udvidelsen af direktivets anvendelsesområde til at gælde samtlige fremtidige direktiver vedrørende beskyttelsen af forbrugernes interesser;
- inkorporeringen af repræsentative forbruger- eller virksomhedsorganisationer eller -forbund, der optræder på europæisk og ikke kun nationalt plan, blandt de organisationer, hvis legitimitet bør anerkendes.

I en udtalelse udarbejdet af Roger Ramaekers gik EØSU imod forslagens retsgrundlag, som det mente burde være traktatens artikel 129-A og ikke artikel 100-A, det alt for begrænsede anvendelsesområde samt kravet om, at sager skal indbringes for domstolen gennem en organisation, der er godkendt i den medlemsstat, hvor sagen anlægges, da dette ville kunne forsinke sagsforløbet unødigt (CES 1095/96 — EFT C 30 af 30.1.1997).

⁽²¹⁾ KOM(96) 13 endelig.

procedurerne for udenretslig bilæggelse af forbrugertvister, men henledte opmærksomheden på behovet for at sikre forbrugeren en mulighed for — efter forgæves at have benyttet samtlige udenretslige procedurer for bilæggelse af tvisten — at kunne gå rettens vej på normal vis i henhold til princippet om effektivitet og retssikkerhed. Europa-Parlamentet opfordrede derfor Kommissionen til at udarbejde andre forslag med henblik på at forbedre adgangen for ikke-bosiddende europæiske borgere til de nationale retsprocedurer og det tilskyndede medlemsstaterne til at fremme inddragelsen af forbrugerorganisationerne som repræsentanter for skadelidte personer med beføjelse til at anlægge erstatningssøgsmål og til at anerkende disse organisationers ret til at anlægge kollektive erstatningssager i forbindelse med visse former for ulovlig handelspraksis ⁽²²⁾.

3.19 Siden da synes spørgsmålet at være gået i glemmebogen i Kommissionen ⁽²³⁾.

EØSU har til gengæld ved flere lejligheder taget spørgsmålet op igen i den hensigt at påvise behovet for et civilretligt instrument på fællesskabsplan, som gør det muligt at forsvare alment udbredte, kollektive eller homogene individuelle interesser ved domstolene ⁽²⁴⁾.

3.20 Kommissionen har først for nyligt taget sagen op igen i sin »Grønbog om erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler« ⁽²⁵⁾ med følgende formulering, der bør understreges:

»Af praktiske årsager er det meget usandsynligt, om ikke umuligt, at forbrugere og aftagere med små erstatningskrav vil anlægge en sag ved overtrædelse af kartel- og monopolreglerne. Det bør derfor overvejes, hvordan man bedst kan forsvare disse gruppers interesser gennem kollektive søgsmål. Foruden den specifikke beskyttelse af forbrugerinteresser kan kollektive søgsmål tjene til at samle et stort antal mindre klager i et enkelt søgsmål, hvorved der spares såvel tid som penge«.

3.21 EØSU støttede i udtalelsen af 26. oktober 2006 dette initiativ fra Kommissionens side og bekræftede behovet for gruppesøgsmål med henblik på at opnå erstatning, i og med at: *»kollektive søgsmål på eksemplarisk vis opfylder nogle centrale mål: for det første målet om effektiv skadeserstatning ved at gøre det lettere for organisationerne at kræve erstatning på de berørte forbrugeres vegne, hvilket bidrager til en reel forbedring af domstolsadgangen; for det andet kan kollektive søgsmål forebygge konkurrencestridig adfærd, fordi de gennem deres større gennemslagskraft har en større afskrækkende virkning«* ⁽²⁶⁾.

3.22 I mellemtiden bestilte Kommissionen en stor undersøgelse af alternative konfliktløsninger af Center for Forbrugerret under Det Katolske Universitet i Louvain, som for nyligt er blevet offentliggjort. En ikke uanselig del af denne 400 sider lange undersøgelse er helliget beskrivelsen af 28 nationale ordninger med kollektive retsmidler til forbrugerbeskyttelse, nærmere bestemt i 25 medlemsstater plus USA, Canada og Australien ⁽²⁷⁾.

⁽²²⁾ Dok. A-0355/96 (PE 253.833).

⁽²³⁾ Hvilket dog ikke betyder, at der ikke af og til i visse direktiver henvises til kollektive søgsmål som et passende middel til at sikre, at deres bestemmelser efterlevs. Dette er f.eks. tilfældet i direktiv 97/7/EF af 20.5.1997 (fjernsalg), artikel 11, eller i direktiv 2002/54/EF af 23.9.2002 (fjernsalg af finansielle tjenesteydelser), artikel 13.

⁽²⁴⁾ Her bør nævnes:

— Initiativudtalelse CESE 141/2005 — EUT C 221 af 8.9.2005 — om forbrugerpolitikken efter EU's udvidelse (punkt 11.6)

— Udtalelse CESE 230/2006 — EUT C 88 af 11.4.2006 — om forslag til oprettelse af et EF-handlingsprogram for sundhed og forbrugerbeskyttelse (2007-2013) (punkt 3.2.2.2.1)

— Udtalelse CESE 594/2006 — EUT C 185 af 8.8.2006 — om en retsramme for forbrugerpolitikken.

⁽²⁵⁾ KOM(2005) 672 endelig af 19.12.2005.

⁽²⁶⁾ Udtalelse CESE 1349/2006 — EUT C 324 af 30.12.2006 (ordfører: María Sánchez Miguel). Emnet var i øvrigt allerede blevet behandlet i initiativudtalelsen om »Konkurrenceregulering og forbrugerbeskyttelse« (udtalelse CESE 949/2006 — EUT C 309 af 16.12.2006).

⁽²⁷⁾ Allerede omtalt i fodnote 4. Selv om der er tale om en grundig undersøgelse, har denne komparative undersøgelse ikke behandlet situationen i Bulgarien og Rumænien, og den redegør heller ikke for den seneste udvikling i Finland eller for de ret avancerede systemer i Brasilien, Israel og New Zealand, og der nævnes heller intet om de forslag, der drøftes i Frankrig og Italien. Angående systemet i Australien kan der henvises til »Consumer Protection Law« af J. Goldring, L.W. Maher, Jill McKeough og G. Pearson, The Federation of Press, Sydney, 1998. Det newzealandske system er behandlet i »Consumer Law in New Zealand«, af Kate Tokeley, Butterworth, Wellington, 2000. Der findes en oversigt over udviklingen i Asien og navnlig i Indien, Filippinerne, Hongkong, Bangladesh, Thailand og Indonesien i »Developing Consumer Law in Asia«, dokumenter fra seminar IACL/IOCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994.

I mellemtiden skal Kommissionen have iværksat en anden undersøgelse gående ud på at evaluere, hvor effektive og rationelle ordningerne for kollektive søgsmål i EU er (Udbud 2007/S 55-067230 af 20.3.2007).

3.23 Den nye kommissær med ansvar for forbrugerspørgsmål, Megdalena Kuneva, har i flere erklæringer gjort det klart, at dette emne er en af prioriteterne i hendes mandat. Det indgår i øvrigt allerede i den seneste meddelelse om »EU's strategi for forbrugerpolitikken 2007/2013 — Stærke forbrugere, højere forbrugervelfærd og effektiv forbrugerbeskyttelse«⁽²⁸⁾. Det er også blevet bekræftet af såvel kommissær Neelie Kroes som kommissær Meglena Kuneva på en nylig konference i Lissabon, som det portugisiske formandskab havde taget initiativ til⁽²⁹⁾.

3.24 OECD's ministerråd har også for nyligt vedtaget en henstilling om bilæggelse af forbrugertvister og erstatning til forbrugere [C(2007) 74 af 12. juli 2007]. Det erkender, at de fleste systemer, der er indført i medlemsstaterne for at bilægge tvister og fastlægge erstatning, er indført for at behandle nationale sager, og de er ikke altid egnede til at yde erstatning til forbrugere fra en anden medlemsstat.

4. Argumenter for gruppesøgsmål på fællesskabsplan

4.1 Hensyntagen til forbrugernes interesser i medlemsstaterne og på EU-plan forudsætter i juridisk henseende ikke kun anerkendelse af de materielle rettigheder, men også passende procedurer for at kunne gøre disse rettigheder gældende.

Det må ligeledes konstateres, at væksten i den grænseoverskridende handel har ført til et stigende antal forbrugertvister i EU.

I mange tilfælde har det vist sig, at individuelle sagsanlæg ikke har tilstrækkelig virkning. De store sagsomkostninger og den træge sagsbehandling er i vid udstrækning med til at svække forbrugernes rettigheder, især når der er tale om et stort antal (flere tusinde eller millioner) forbrugere, som er blevet påført skade gennem samme praksis, og forholdsvis beskedne individuelle økonomiske tab. Den gradvise udvikling af »det europæiske selskab« rejser også problemer med hensyn til lovvalg, men Europas borgere bør have ensartede muligheder for at gøre deres rettigheder gældende. I dag giver uredelig forretningspraksis, som foregår under identiske omstændigheder og som påfører identiske skader i flere medlemsstater, kun adgang til erstatning i de få medlemsstater, hvor der kan anlægges gruppesøgsmål.

4.2 Endvidere er retten til en retfærdig retssag grundlovsfæstet i alle medlemsstater og Den Europæiske Konvention om Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder bekræfter retten til en retfærdig rettergang. Denne ret omfatter navnlig retten til på en virksomhedsfuld og effektiv vis at gå rettens vej.

4.3 I dag giver retssystemerne ikke altid borgerne konkret og reel mulighed for at værgе sig mod visse former for skadelig praksis og anlægge sag ved en domstol.

En række medlemsstater har gennem flere årtier imødegået dette problem på to forskellige måder.

De har til en begyndelse i forbrugernes kollektive interesse anerkendt retten til beskyttelse ved enten at indgive administrativ klage eller gå rettens vej. En anden passende løsning har været anerkendelse af en fremgangsmåde, hvorefter individuelle søgsmål samles i én procedure. Denne type søgsmål har først og fremmest til formål at begrænse antallet af sagsanlæg ved at gruppere og ordne dem systematisk i én enkelt procedure.

⁽²⁸⁾ KOM(2007) 99 endelig af 13.3.2007, punkt 5.3, som EØSU netop har afgivet en udtalelse om; ordfører Anna Maria Darmanin.

⁽²⁹⁾ »Conference on Collective Redress: Towards European Collective Redress for Consumers?« (Konference om kollektive søgsmål: mod europæiske kollektive søgsmål for forbrugere?) (9.-10. november 2007), hvor kommissær Neelie Kroes blandt andet udtalte: »Forbrugere har ikke kun rettigheder, men bør også have mulighed for effektivt at gøre dem gældende — om nødvendigt ad rettens vej. Men hvis sager kun kan anlægges af forbrugere enkeltvis, vil ingen forbruger nogensinde nå frem til en retssal: **kollektive søgsmål er derfor en absolut nødvendighed!** Først da vil forbrugere få rigtig gavn af det indre marked.« Kommissær Meglena Kuneva understregede med rette: »Forbrugere vil ikke kunne få fuldt udbytte af det indre marked, medmindre der forefindes effektive mekanismer for indgivelse af klager og for opnåelse af passende erstatning. Kollektive søgsmål kan være en effektiv måde, hvorpå vi kan styrke den klageadgang, som vi allerede har indført for de europæiske forbrugere gennem tilskyndelse til mekanismer for udenretslig bilæggelse og indførelse af en europæisk procedure for småkrav.«

4.4 Indførelse af et europæisk gruppesøgsmål vil give alle forbrugere domstolsadgang uanset deres nationalitet, økonomiske situation og størrelsen af deres individuelle tab. Den vil også være til fordel for de erhvervsdrivende i kraft af de proceduremæssige besparelser, den giver mulighed for. Omkostningerne ved en sådan retssag vil være mindre, end hvis den splittes op i mange individuelle sager. Den vil også have den fordel at give større retssikkerhed i og med, at løsningen af utallige ensartede klager koncentrerer sig i én afgørelse⁽³⁰⁾. Endelig kan man på den måde undgå modstridende retspraksis for domstolenes pådømmelse af ensartede sager i de forskellige medlemsstater.

Et sådant fælleseuropæisk system vil således give mulighed for en bedre forbrugerbeskyttelse, men vil også styrke forbrugernes og de forretningsdrivendes tillid og følgelig handelen i EU.

4.5 Et søgsmål af denne art vil få en positiv indvirkning på den internationale privatret på baggrund af de vanskeligheder, der er med fortolkningen og anvendelsen af reglerne for løsning af tvister i og uden for kontraktforhold (Rom I og Rom II). Det vil også give mulighed for præcist at fastlægge reglerne om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (forordning 44/2001)⁽³¹⁾.

4.6 Dette vil styrke forbrugerretten gennem større brug af klageadgangen, som giver mulighed for en retfærdig erstatning til forbrugerne og en effektiv beskyttelse af den »svage part«, som er et grundlæggende princip i fællesskabsretten. Dette gælder navnlig det nye direktiv om urimelig handelspraksis. En sådan praksis anvendes ofte samtidigt i flere medlemsstater til skade for et stort antal forbrugere, uden at disse kan kræve erstatning i fællesskab. Gruppesøgsmålet er en supplerende procedure, som er nødvendig for at gennemføre direktivet effektivt.

Samtlige direktiver, der hidtil er indført på forbrugerbeskyttelsesområdet, vil i den form, hvori de er omsat af medlemsstaterne, således få større effekt i kraft af anerkendelsen af gruppesøgsmål på de områder, som er omfattet af direktiverne.

Det vil være ønskeligt, at små og mellemstore virksomheder, som er i en lignende situation, også kan gøre brug af disse bestemmelser.

4.7 Indførelsen af en kollektiv retsprocedure på europæisk plan som sidste udvej i bestræbelserne på at bilægge tvister er på ingen måde til skade for ordningerne for udenretslig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet. Sidstnævnte er altid blevet støttet uforbeholdent af EØSU. Deres potentiale bør udvides og udvikles endnu mere.

5. Terminologi

5.1 For at indkredse emnet for forslaget, må der herske enighed om, hvilken type søgsmål der er tale om.

Som det fremgår af gennemgangen af de ordninger, medlemsstaterne har indført, er der stor variation mht. betegnelser og anvendelsesområder for de forskellige typer søgsmål. Først og fremmest må der skelnes mellem repræsentative søgsmål, søgsmål til forsvar for kollektive interesser og gruppesøgsmål.

⁽³⁰⁾ Som det så rigtigt blev påpeget af Patrick von Braunmühl på »Leuven Brainstorming Event on Collective Redress«, der blev afholdt af Kommissionen den 29. juni 2007: »Kollektive søgsmål kan reducere antallet af individuelle sager, som er udløst af samme hændelse. I en opt-out ordning kan en virksomhed få løst et stort antal forbrugertvister i én retssag. Den kan forhandle med en gruppe, som er repræsentativ for alle berørte forbrugere, og den kan koncentrere sine ressourcer om en enkelt retssag i stedet for flere forskellige. Selv når en frivillig bilæggelse ikke er mulig og domstolen skal træffe afgørelse, vil der være større retssikkerhed, hvis afgørelsen omfatter alle sager vedrørende samme lovovertrædelse«.

⁽³¹⁾ Dette punkt blev uddybet på seminaret »Rom I og Rom II«, som blev afholdt af det portugisiske formandskab i samarbejde med det tyske og det slovenske formandskab og »Academy of European Law« (ERA) i Lissabon den 12. og 13. november 2007.

5.2 De repræsentative søgsmål kan kun anlægges af forbrugersammenslutninger eller administrative organer (i stil med Ombudsmanden) for at sætte en stopper for fremgangsmåder, som strider mod forbrugernes interesser, eller — i visse lande — få afskaffet urimelige eller ulovlige vilkår i forbrugeraftaler.

5.3 Søgsmål til forsvar for kollektive interesse giver forbrugersammenslutninger mulighed for at anlægge sag ved en retlig eller udenretslig instans, når forbrugernes kollektive, generelle interesse er blevet krænket gennem overtrædelse af enten en konkret bestemmelse i den materielle ret eller en generel adfærdsnorm. Kollektive interesser er ikke summen af forbrugernes individuelle interesser og ligger betydningsmæssigt tæt på begrebet »almen interesse«.

5.4 Gruppesøgsmål er et sagsanlæg, som giver et stort antal enkeltpersoner mulighed for at få deres rettigheder anerkendt og opnå erstatning. Teknisk set er der altså tale om en kollektiv procedure, der har som mål at gøre individuelle rettigheder gældende.

5.5 Gruppesøgsmål er ikke forbeholdt forbrugerbeskyttelses- og konkurrenceområdet.

I denne udtalelse behandles gruppesøgsmål dog udelukkende i forbindelse med de materielretlige områder som anerkendt i fællesskabsretten.

5.6 Det foreslås derfor i nærværende udtalelse at bruge udtrykket »gruppesøgsmål«⁽³²⁾.

6. Retsgrundlag

6.1 Retsgrundlaget for forbrugerbeskyttelsespolitikken er nedfældet i traktatens afsnit XIV om »Forbrugerbeskyttelse«.

Artikel 153 er helt klart et vigtigt element i debatten.

6.2 Skønt forbrugerretten grundlæggende har udviklet sig med udgangspunkt i traktatens artikel 95, er målet med forbrugerbeskyttelsespolitikken som her defineret ganske klart at fremme forbrugernes interesser.

6.3 Det er uomtvisteligt, at gruppesøgsmål vil sikre et højt beskyttelsesniveau og give forbrugerorganisationer mulighed for at organisere sig for at forsvare forbrugernes interesser ved at sikre dem passende erstatning for krænkelser af rettigheder, som EU-retten og herunder konkurrenceretten tilkender dem.

6.4 Et gruppesøgsmål på europæisk plan vil også bidrage til at forbedre det indre markeds funktion til gavn for forbrugerne, således som det er hensigten med revisionen af det indre marked (Single Market Review). Forbrugerne vil få mere mod på at udvikle den grænseoverskridende handel⁽³³⁾.

⁽³²⁾ En sammenlignende undersøgelse af den terminologi, der anvendes i forskellige medlemsstater, og af betydningen på hvert enkelt sprog, er beskrevet i en artikel af Louis Degos og Geoffrey V. Morson om »Class System«, i Los Angeles Lawyer Magazine, november 2006, s. 32 ff. I Irland anvendes termen »Multi-party litigation« (MPL). I England bruges termerne »group litigation order« (GLO) eller ganske enkelt »group action«. I Tyskland taler man om »Gruppenklage«, i Sverige bruges »Grupptalan« eller »Collective lawsuit«, i Portugal »Popular lawsuit« og i Ungarn »Combined lawsuit«.

⁽³³⁾ Jf. Kommissionens meddelelse »Et indre marked for Europa i det 21. århundrede« KOM(2007) 724 endelig af 20.11.2007.

6.5 Der kunne også argumenteres for, at artikel 65 og 67 eventuelt kunne vælges som passende retsgrundlag, eftersom der er tale om et rent juridisk instrument. Det er på dette retsgrundlag, at Rådet og Parlamentet på forslag af Kommissionen siden 1996 har vedtaget en række EU-retlige instrumenter inden for civil retspleje⁽³⁴⁾.

Denne løsning kunne vælges ud fra den betragtning, at gruppesøgsmål vil kunne anvendes ved såvel grænseoverskridende som nationale konflikter og på andre områder end forbrugerretten.

6.6 Under alle omstændigheder skal gruppesøgsmålet overholde subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne og aldrig gå længere end, hvad der er nødvendigt for at sikre traktatens mål, hvor disse ikke kan opfyldes tilstrækkeligt af medlemsstaterne og følgelig kan realiseres bedre på EU-plan.

6.7 Gruppesøgsmålet bør også følge principperne og mekanismerne i OECD's ministerråds henstilling (Rec. C(2007) 74 af 12. juli 2007), der præsenteres som fælles for medlemsstaterne trods deres forskellige retlige kulturer.

⁽³⁴⁾ Hvoriblandt skal nævnes:

- Grønbog om forbrugernes klagemuligheder og om bilæggelse af tvister på forbrugerområdet inden for enhedsmarkedet (KOM(93) 576 endelig).
- Kommissionens henstilling af 12. maj 1995 om betalingsforsinkelser i handelsforhold og Kommissionens dertilhørende meddelelse (i henholdsvis EFT L 127 af 10.6.1995 og EFT C 144 af 10.6.1995).
- Kommissionens meddelelse »Handlingsplan vedrørende forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked« af 14. februar 1996 (KOM(96) 13 endelig).
- Kommissionens meddelelse »En mere effektiv opnåelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i Den Europæiske Union« (KOM(97) 609 endelig (EFT C 33 af 31.1.1998).
- Direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser (EFT L 166 af 11.6.1998).
- Rådets forordning (EF) nr. 1346/2000 af 29. maj 2000 om konkurs (EFT L 160 af 30.6.2000). Guido Ravoet var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CES 79/2001 af 26. januar 2001, EFT C 75 af 15.3.2000).
- Rådets forordning (EF) nr. 1347/2000 af 29. maj 2000 om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i ægteskabsager og sager om forældrerettighed (idem). Paolo Braghin var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CES 940/1999 af 20. oktober 1999, EFT C 368 af 20.12.1999).
- Rådets forordning (EF) nr. 1348/2000 af 29. maj 2000 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile eller kommercielle anliggender (idem). Bernardo Hernández Bataller var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CES 947/1999 af 21. oktober 1999, EFT C 368 af 20.12.1999).
- Direktiv 2000/35/EF af 29. juni 2000 om foranstaltninger til bekæmpelse af betalingsforsinkelser i handelsforhold (EFT L 200 af 8.8.2000).
- Program for foranstaltninger til gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT C 12 af 15.5.2001).
- Rådets beslutning af 28. maj 2001 om oprettelse af et europæisk retligt netværk for civil- og handelssager (EFT L 174 af 27.6.2001). Daniel Retureau var ordfører for EØSU's udtalelse (CES 227/2001 af 28. februar 2001, EFT C 139 af 11.5.2001).
- Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter for så vidt angår bevisoptagelse i sager om civile og kommercielle spørgsmål (EFT L 174 af 27.6.2001). Bernardo Hernández Bataller var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CES 228/2001 af 28. februar 2001, EFT C 139 af 11.5.2001).
- Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (Bruxelles I) (EFT L 12 af 16.1.2001). Henri Malosse var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CES 233/2000 af 1. marts 2000, EFT C 117 af 26.4.2000).
- Grønbog om alternativ konfliktløsning på det civil- og handelsretlige område (KOM(2002) 196 endelig af 19.4.2002).
- Forordning (EF) nr. 805/2004 af 21. april 2004 om indførelse af en europæisk betalingspåbudsprocedure for ubestridte krav (EUT L 143 af 30.4.2004). Guido Ravoet var ordfører for EØSU's udtalelse om emnet (CESE 1348/2002 af 11. december 2002, EUT C 85 af 8.4.2003).
- Forslag til forordning om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (KOM(2005) 87 endelig af 15.3.2005). Jorge Pegado Liz var EØSU's ordfører om emnet (CESE 243/2006 af 14. februar 2006).
- Grønbog om større effektivitet i fuldbyrdelsen af retsafgørelser i Den Europæiske Union: Udlæg i bankindeståender (KOM(2006) 618 endelig). Jorge Pegado Liz var EØSU's ordfører om emnet (CESE 1237/2007 af 26. september 2007).
- Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 (EUT L 399 af 30.12.2006) om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure. Jorge Pegado Liz var EØSU's ordfører om forslaget til forordning (KOM(2004) 173 endelig af 19.3.2004) (CESE 133/2005 af 22. februar 2005, EUT C 221 af 8.9.2005).

7. Parametre for gruppesøgsmål på fællesskabsplan

7.1 Hvad gruppesøgsmål ikke bør være

7.1.1 Et gruppesøgsmål bør ikke være et repræsentativt søgsmål:

7.1.1.1 Det er kun bestemte juridiske personer, der har beføjelse til at anlægge repræsentative søgsmål (forbrugerorganisationer, Ombudsmanden). Forbrugerne kan normalt ikke herigennem opnå erstatning for deres individuelle tab.

7.1.1.2 Det vigtigste mål med disse procedurer er at stoppe fremgangsmåder, som strider mod forbrugernes rettigheder, eller — for visse landes vedkommende — at afskaffe urimelige eller ulovlige vilkår i forbrugeraftaler uden at domstolen kan tilkende nogen form for erstatning.

7.1.1.3 Visse lande har udbygget disse procedurer for at give mulighed for erstatning til forbrugerne. Erstatningen udbetales dog ikke til de individuelle forbrugere, men beholdes af de repræsentative organer eller overdrages til staten til sociale formål.

7.1.1.4 Denne procedure kan således ikke i praksis siges at udgøre et egentligt gruppesøgsmål, hvor alle forbrugere tilkendes erstatning på én gang.

7.1.2 Gruppesøgsmål bør ikke ligne de amerikanske »class action«-sager:

7.1.2.1 Indførelse af et europæisk gruppesøgsmål betyder ikke, at Europa indfører »class action«, som anvendes i USA. Det amerikanske retssystem er meget forskelligt fra medlemsstaternes retssystemer. De svagheder ved »class action«, som kritiseres for deres uønskede virkninger, er karakteristiske for det amerikanske retssystem og vil ikke forekomme i Europa.

7.1.2.2 I USA træffes retsafgørelserne af nævninge og valgte dommere. Denne særlige sammensætning af domstolene fører i modsætning til situationen i de fleste medlemsstater meget ofte til, at visse retskredse i nogle stater antager vidtløftige sager og træffer afgørelser, som er for favorable for sagsøgerne, hvilket leder forbrugerne til at anlægge sag ved bestemte domstole i stedet for andre, som har ry for at være mindre favorable (»forum shopping«).

7.1.2.3 Det europæiske gruppesøgsmål vil derimod være et bolværk mod »forum shopping«, eftersom der indføres én og samme procedure i hver medlemsstat, således at uanset hvilken retskreds eller medlemsstat sagsøgerne vælger at anlægge sag i, vil sagsbehandlingen og de afgørelser, dommeren træffer, være af samme karakter.

7.1.2.4 De kompenserende erstatninger kan ledsages af bødestraf. Disse skadeserstatninger, som fastsættes af nævninge og valgte dommere, løber ofte op i astronomiske summer. Bødestraf anvendes ikke i de fleste EU-medlemsstater.

7.1.2.5 Advokaternes salærer er baseret på et generelt system med fastsættelse i forhold til sagens udfald (*contingency fees*). Der er altså tale om en form for »quota litis«-aftale, hvor advokaterne — som selv kan være sagsøgere — binder sig til resultaterne af sagsanlægget. Dette system er forbudt i de fleste EU-lande enten ved lov eller ifølge advokaternes etiske kodekser.

7.2 Det grundlæggende valg: »opt-in« eller »opt-out«

Undersøgelsen af de gruppesøgsmålsprocedurer, der er indført i medlemsstaterne, viser, at de kan klassificeres ud fra den måde, hvorpå søgsmålet anlægges og forbrugernes deltagelse i proceduren. Hvis forbrugeren selv skal tage skridt til at blive part i sagen, er der tale om »opt-in«, og hvis forbrugeren automatisk deltager i søgsmålet uden at gøre noget aktivt herfor, er der tale om »opt-out«. I sidstnævnte tilfælde har forbrugeren altid mulighed for at springe fra. Ved udformningen af et europæisk gruppesøgsmål må man altså først træffe et valg mellem disse to grundlæggende fremgangsmåder.

7.2.1 »Opt-in« og prøvesager

7.2.1.1 Det såkaldte »opt-in«-system forudsætter en erklæret vilje til at deltage i sagsanlægget. De berørte parter skal således give sig til kende og udtrykkeligt tilslutte sig sagsanlægget, inden der træffes afgørelse i sagen.

Sideløbende med dette »opt-in«-system er der udviklet ordninger baseret på prøvesager eller sager, hvor der afsiges en foreløbig retskonstaterende dom. Disse procedurer ligner meget gruppesøgsmål baseret på »opt-in«-princippet, idet de berørte parter også i dette tilfælde skal give sig til kende for at kunne deltage i proceduren og gøre deres individuelle krav gældende. Det specielle ved denne ordning er dog, at domstolen udvælger et af de individuelle krav og kun træffer afgørelse vedrørende dette krav. Den afgørelse, der træffes i prøvesagen, vil have gyldighed for alle andre individuelle krav, som er registreret af domstolen.

7.2.1.2 Fordelene ved disse ordninger

7.2.1.2.1 Hvert enkelt medlem af gruppen af skadelidte, skal give sig til kende for at deltage i sagsanlægget, hvilket normalt foregår ved, at de skriver sig på en liste. Der er således tale om en udtrykkelig viljserklæring, som er i overensstemmelse med princippet om fri adgang til at gå rettens vej. Sagsøger optræder kun på vegne af de personer, som har givet deres udtrykkelige accept heraf.

7.2.1.2.2 Under opt-in-metoden er det muligt på forhånd at opgøre det forventede omfang af erstatningen. Dette er generelt set vigtigt for de sagsøgte, som direkte berøres af erstatningskravet, og det sætter dem i stand til at tegne forsikringer, som kan dække en del af de tab, der tale om. Dermed vil der blive afsat passende midler til at imødekomme retmæssige erstatningskrav.

7.2.1.2.3 I prøvesager får domstolen kun forelagt én enkelt individuel sag til vurdering af problemet: derved sparer domstolen tid og kan arbejde mere effektivt, eftersom der kun skal tages stilling til den erhvervsdrivendes ansvar i én enkelt sag.

7.2.1.3 Ulemper ved disse ordninger

7.2.1.3.1 Disse ordninger er dyre og vanskelige at administrere: de berørte personer skal selv give sig til kende for at kunne være part i sagen og udarbejde deres egen individuelle sagsfremstilling. Behandlingen af de enkelte sagsfremstillinger besværliggøres, når sagen har mange parter.

7.2.1.3.2 Dette medfører store forsinkelser i sagsbehandlingen, eftersom retten er nødt til at systematisere og behandle samtlige enkeltsager. I de massesøgsmål, der i de fleste tilfælde ligger til grund for et gruppesøgsmål, er de tab, der er forvoldt den enkelte, imidlertid relativt ensartede og kræver ofte ingen individuel prøvelse.

7.2.1.3.3 Under ordningen med prøvesager fastsætter dommeren ikke altid erstatning for den forvoldte skade og henviser undertiden sagsøger til at anlægge et individuelt søgsmål med henblik på en afgørelse af dette spørgsmål. Dette medfører administrative problemer og forlængelse af sagsforløbet.

7.2.1.3.4 Ser man på gruppesøgsmål med forudgående samtykke eller prøvesager i de lande, der har indført disse ordninger, viser det sig i øvrigt, at mange forbrugere ikke anlægger erstatningssag ved en domstol, fordi de ikke er blevet effektivt informeret om denne mulighed. De berørte viger ligeledes ofte tilbage for at gå rettens vej, på grund af de materielle, økonomiske og psykologiske problemer, der følger med et sagsanlæg (det kræver tid og penge og kan forekomme helt uoverskueligt).

7.2.1.3.5 Der er således et stort spring mellem antallet af potentielle parter i sagen og antallet af faktiske sagsøgere. Skadeserstatningen til forbrugerne er derfor ikke komplet. Den ulovlige gevinst, der eventuelt opnås gennem en given praksis, kan den erhvervsdrivende i vid udstrækning beholde. Proceduren har ikke den afskrækkende virkning, der var hensigten med den.

7.2.1.3.6 Et andet problem med disse ordninger er afgørelsernes reelle effekt. Afgørelser i gruppesøgsmål har alene retsvirkning for de parter, der er med i gruppesøgsmålet. De forbrugere, som ikke på forhånd har tilkendegivet, at de ønsker at være omfattet af søgsmålet, har altså helt frie hænder til at anlægge individuelle søgsmål, men disse kan føre til afgørelser, som ikke stemmer overens med dem, retten nåede frem til i forbindelse med gruppesøgsmålet.

7.2.2 Opt-out

7.2.2.1 Det traditionelle gruppesøgsmål er baseret på et »opt-out«-system, hvor alle skadelidte automatisk er omfattet af søgsmålet bortset fra dem, som udtrykkeligt har ytret ønske om ikke at være det.

Visse lande i Europa har indført særlige gruppesøgsmål på basis af denne ordning.

7.2.2.2 Fordelene ved denne ordning

7.2.2.2.1 Ser man nærmere på de nationale »opt-out«-ordninger, må det konkluderes, at de er nemmere at administrere og mere effektive end de andre ordninger, som visse medlemsstater har indført.

7.2.2.2.2 Denne ordning sikrer de berørte parter en reel prøvelse af deres sag og dermed alle skadelidte forbrugere en rimelig og effektiv erstatning for en given handelspraksis.

7.2.2.2.3 Både sagsøger og retten slipper for administrativt besvær (de enkelte skadelidte giver sig først til kende, når sagen er afgjort, og ikke før den indledes).

7.2.2.2.4 Ordningen har endvidere en reelt afskrækkende virkning, eftersom den ansvarlige part forpligtes til at yde erstatning til alle, der har lidt skade ved en given praksis, og eventuelt tilbagebetale den ulovlige fortjeneste, der er opnået herved.

7.2.2.2.5 Der må ligeledes peges på de fordele, ordningen har for de erhvervsdrivende. Gruppesøgsmål sparer penge og arbejdskraft og giver den erhvervsdrivende bedre muligheder for at varetage sine interesser. I stedet for at føre mange ensartede sager samtidigt for mange forskellige retlige instanser kan sagsøgte gøre sine anbringender gældende ved en enkelt instans.

7.2.2.3 Ulemperne ved denne ordning

7.2.2.3.1 Denne ordning kan — for så vidt som de berørte automatisk indgår i gruppen af sagsøgere uden udtrykkeligt at have givet samtykke til søgsmålet — kritiseres for ikke at være i overensstemmelse med visse medlemsstaters forfatningsmæssige principper og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, navnlig princippet om fri adgang til at anlægge sag. Medmindre de pågældende framelder sig gruppesøgsmålet, kan de blive bundet af domstolens afgørelse.

Det er imidlertid meget vel muligt at værne om de berørtes frihed til selv at afgøre, om de vil være part i sagen, enten ved at tilstille de pågældende et brev, hvorefter de, der ikke framelder sig søgsmålet, betragtes som havende givet stiltiende samtykke hertil, eller ved at give gruppemedlemmerne mulighed for dels at afstå fra at være part i sagen til enhver tid, selv efter at denne er afgjort, dels at anlægge individuelle søgsmål, hvis afgørelsen er gået de pågældende imod.

7.2.2.3.2 Tilsvarende kunne det hævdes, at retten til forsvar, kontradiktionsprincippet og princippet om processuel ligestilling tilsidesættes, eftersom den erhvervsdrivende bør have mulighed for at differentiere sine anbringender og gøre dem gældende over for et enkelt medlem af gruppen af sagsøgere. Denne omstændighed er knyttet til princippet om en »retfærdig rettergang« i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. I »opt-out«-systemet er alle sagsøgere ikke nødvendigvis nævnt ved navn og kendt af den erhvervsdrivende. Denne kan følgelig være forhindret i at gøre sine individuelle anbringender gældende.

I forbindelse med gruppesøgsmål er der imidlertid nødvendigvis altid tale om ensartede sager, hvilket dommeren er garanteret for. Sager om forbruger- og konkurrencespørgsmål vedrører i hovedsagen aftalespørgsmål, og de berørtes situation er derfor stort set identisk. Sagens genstand er den samme. Det er derfor vanskeligt at se, hvordan den erhvervsdrivende skulle kunne gøre særlige anbringender gældende over for en given forbruger.

Dommeren har endvidere under hele forløbet mulighed for at afvise sagen med henvisning til, at dens faktiske og juridiske omstændigheder er for uensartede.

Endelig har dommeren i forbindelse med fastsættelse af erstatningen mulighed for at differentiere med henblik på at tilpasse navnlig erstatningsbeløbets størrelse til de forhold, der i hvert enkelt tilfælde lægges til grund for afgørelsen, med andre ord også for at tage højde for eventuelle formildende omstændigheder.

7.2.3 »Opt-out« eller »opt-in« afhængigt af sagstype

7.2.3.1 Det system, som Danmark og Norge for nyligt har indført, omfatter både en opt-in- og en opt-out-ordning. Dommeren kan vælge at anvende en opt-out-ordning, hvis sagen drejer sig om et mindre beløb, kravene er ensartede og hvis det er vanskeligt at gennemføre en retssag efter opt-in-ordningen. Der er mange tvister på forbrugerområdet, hvor forbrugerne ikke har effektive individuelle klagemuligheder på grund af det store antal berørte parter og erstatningsbeløbets ringe størrelse. Hvis proceduren baseres på opt-out-ordningen, kan alle berørte parter komme med i betragtning og der kan opnås en sanktion, som står mål med den ulovlige fortjeneste, der måtte være opnået. For tvister, der drejer sig om et stort individuelt tab, vælges opt-in-ordningen, som indebærer, at hver enkelt forbruger skal give sig til kende for at deltage i søgsmålet.

7.2.3.2 Fordelene ved denne ordning

For massesøgsmålenes vedkommende lettes sagsbehandlingen. Målsætningen om at opnå erstatning nås, hvis der oplyses tilstrækkeligt om ordningen. Målet om en afskrækkende virkning er ligeledes opfyldt.

Eventuel tilsidesættelse af forfatningsmæssige principper og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention opvejes af den effektive skadeserstatning og den afskrækkende virkning.

7.2.3.3 Ulemperne ved denne ordning

Indledningsvis må der peges på vanskeligheden ved at trække en klar grænse mellem »opt-in«- og »opt-out«-ordningerne. De to lande, der har indført dem begge, har gjort det for nyligt, og der er endnu ingen konkrete sager. Lovgivningen henviser alene til sager, »hvor det er klart, at kravene på grund af deres ringe størrelse almindeligvis ikke kan forventes fremmet ved individuelle søgsmål«.

Problemet med en klar sondring kan give anledning til lange diskussioner i forbindelse med behandlingen og til anker, der vil forlænge sagsbehandlingen yderligere.

7.3 Domstolenes rolle

7.3.1 I denne særlige sagstype, der involverer flere sagsøgere, er domstolenes beføjelser et spørgsmål, der påkalder sig særlig opmærksomhed.

7.3.2 Under de fleste »opt-out«-ordninger består det første skridt i sagsbehandlingen nemlig i, at domstolen vurderer, om sagen kan realitetsbehandles eller ej. Under ordningen med prøvesager tjener gennemgangen af den individuelle sagsfremstilling samme formål.

7.3.2.1 Formålet med denne vurdering er fra starten at få udelukket de sager fra realitetsbehandling, der er åbenbart grundløse eller pure opspind, og som på urimelig måde ville kunne skade modpartens omdømme, for at undgå unødige retstrætte og udsigtsløse sager.

7.3.2.2 Domstolen er garant for en betryggende formalitetsvurdering af søgsmålet. Konkret påhviler det den at vurdere, om lovgivningens krav til gruppesøgsmål er overholdt.

7.3.2.3 Det gælder navnlig vurderingen af, om:

- der foreligger en sag (sagen må ikke være forældet),
- gruppens sammensætning overhovedet gør en fælles sagsbehandling eller sagsbehandling med en bemyndiget mulig i praksis,
- sagens juridiske og faktiske omstændigheder er de samme for gruppens medlemmer (samme sagsgenstand),
- det kan godtgøres, at kravet mod den erhvervsdrivende er begrundet i de påståede forhold (*»fumus boni iuris«*-princippet),
- sagsøger med rimelighed kan anses for at kunne repræsentere og varetage gruppemedlemmernes interesser.

7.3.3 Senere i forløbet får det ligeledes betydning, at domstolen enten kan godkende eller — hvis den skønner, at dette er i gruppemedlemmernes interesse — forkaste et forslag til at forlige sagen. Dertil kræves videregående beføjelser, som retssystemerne i de fleste medlemsstater dog almindeligvis giver domstolene.

7.3.4 Procedurens særlige karakter indebærer ligeledes, at der må fastsættes særlige bestemmelser om bevisfremlæggelse. Domstolen bør have mulighed for at udstede pålæg over for modparten eller tredjemand med henblik på fremlæggelse af dokumenter eller på bevisoptagelse for at fremskaffe nye beviser. Lovgivningen om gruppesøgsmål bør udtrykkeligt fastsætte, at domstolen ikke kan afvise at tage sagsøgernes anmodning herom til følge.

7.3.5 Med henblik på at give dommerne de bedst tænkelige betingelser for at varetage disse beføjelser er det formentlig nødvendigt, at kun visse særligt udpegede retsinstanter får kompetence til at behandle gruppesøgsmål. Medlemsstaternes retssystemer må derfor tilpasses og dommerne ved de pågældende retsinstanter bør ligeledes have en særlig uddannelse.

7.4 Effektiv erstatning

7.4.1 Gruppesøgsmålet bør give mulighed for at kræve erstatning for materiel (økonomisk) eller fysisk skade samt for tort og svie og andre ikke-økonomiske tab. Eftersom formålet med søgsmålet er at opnå både erstatning til forbrugerne og en afskrækkende virkning, er det nødvendigt at fastsætte bestemmelser om alle former for tab eller skade. Domstolene bør også have mulighed for at anvende simple, gennemsigtige og ikke alt for dyre evalueringsmetoder, uden at erstatningsprincippet opgives.

7.4.2 Sagsøgerne bør ligeledes kunne opnå forskellige former for erstatning. Ud over indstilling af den urimelige praksis eller annullering af en aftale, som det altid er muligt at opnå, bør erstatningen kunne være direkte eller indirekte. Den bør desuden kunne ledsages af andre forholdsregler såsom offentliggørelse, opslag osv.

7.4.3 Direkte individuel erstatning bør ikke være den eneste mulighed, eftersom den i visse tilfælde er vanskelig for ikke at sige umulig at opnå, enten fordi gruppemedlemmerne i forbindelse med en »opt-out«-ordning ikke kan identificeres, gruppen er for stor, eller fordi det enkelte gruppemedlems tab er for ubetydeligt. Det væsentlige er, at der altid ydes erstatning til nogen — om end indirekte — og at der opnås en afskrækkende virkning.

7.4.3.1 Der bør udvikles passende ordninger for de tilfælde, hvor retten for identificerede eller identificerbare medlemmer af gruppen kan fastsætte den erstatning, der skal ydes den enkelte sagsøger (dette gælder »opt-in«-ordningerne, prøvesagsordningerne og endda »opt-out«-ordningerne, f.eks. når den erhvervsdrivende har fremlagt en liste over de berørte kunder), men også i tilfælde, hvor det på grund af den ringe størrelse af den enkelte sagsøgers tab er for omkostningskrævende at fordele erstatningen.

7.4.3.2 Ligeledes må der — hvis ikke hele beløbet kan fordeles — vælges en løsning, hvor det samlede restbeløb restbæres til ydelse af en indirekte erstatning. Retten bør i sin afgørelse gøre rede for arten af den således ydede erstatning og fastsætte de nærmere vilkår for kontrol med afgørelsens eksekution, der kan uddelegeres til tredjemand.

7.4.3.3 Skulle selv ydelsen af en sådan indirekte erstatning være umulig at opnå, bør det af retten fastsatte samlede restbeløb tilføres en hjælpefond med henblik på at finansiere nye gruppesøgsmål.

7.4.3.4 Hvis retten ikke er i stand til at fastsætte det enkelte gruppemedlems erstatning i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at identificere alle gruppemedlemmerne (gælder alene »opt-out«-ordningen), bør retten kunne fastsætte en skala, i henhold til hvilken de forskellige skader kan vurderes. Retten kan uddelegere fordelingen af disse beløb til justitssekretæren, til grupperepræsentantens advokat eller til tredjemand (forsikringsmægler, revisor osv.), hvilket har den fordel, at retten fritages for den vanskelige og tidkrævende opgave med at gennemgå de enkelte krav.

7.4.3.5 Retten bør i dette tilfælde kunne fastsætte en individuel erstatning til de gruppemedlemmer, der giver sig til kende efter afgørelsens forkyndelse, og restbeløbet bør anvendes til indirekte erstatning for den skade, gruppen har lidt.

7.4.3.6 Er det ikke muligt at yde indirekte erstatning, bør restbeløbet tilgå en hjælpefond for gruppesøgsmål.

7.5 Appelmuligheder

7.5.1 Gruppesøgsmålsordningen bør give begge parter mulighed for at anke.

7.5.2 Det er vigtigt, at der i forbindelse med parternes mulighed for at anke henses til dels nødvendigheden af hurtigt at yde de skadelidte erstatning, dels sikkerheden for, at der er blevet foretaget en passende afvejning af begge parter rettigheder.

7.5.3 Derfor er det væsentligt, at anerkendelsen af retten til at anke forpligter medlemsstaterne til at indføre en fremskyndet ankeprocedure for at undgå forhaling af den endelige afgørelse.

7.5.4 I øvrigt er sikkerheden for, at der er dækning for den erstatning, som den ansvarlige part er blevet idømt, ligeledes en garanti for medlemmerne af gruppen i tilfælde af anke.

7.6 Ordningens finansiering

7.6.1 Ordningen med gruppesøgsmål bør være selvfinansierende på sigt.

7.6.2 Da det ikke er ønskværdigt — endsige muligt — at indføre et generelt system med »contingency fees« efter amerikansk mønster, eftersom det strider mod den juridiske tradition i Europa, er det nødvendigt at fastlægge en finansieringsordning, der giver de sagsøgere, som ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at anlægge et gruppesøgsmål, mulighed for at få et forskud til dækning af sagens omkostninger (advokat-salær, udgifter til indhentelse af sagkyndige erklæringer i forbindelse med en af dommeren anordnet bevisoptagelse osv.).

7.6.3 En af de måder, hvorpå en sådan ordning kan finansieres, kan være oprettelse af en hjælpefond for kollektive søgsmål, hvortil de dømte virksomheder skal indbetale den ulovlige fortjeneste, som domstolen har opgjort, i det omfang de direkte skadelidte sagsøgere, som har givet sig til kende, ikke gør krav herpå⁽³⁵⁾.

7.6.4 Hjælpéfonden kan derudover have til opgave at samle alle tilgængelige oplysninger om verserende gruppesøgsmål og pålægges at oplyse om, hvilke skridt der kræves for at give sig til kende, for at udtræde af gruppen eller for at opnå erstatning.

7.7 Andre procedureregler

Konkret skal der fastsættes en hel række retsplejeregler, som der her blot skal mindes om.

Det drejer sig således om:

- bestemmelser om forkyndelse,
- sagsomkostninger og udgifter til juridisk bistand,
- samarbejde mellem de retlige og administrative myndigheder i medlemsstaterne,
- frister for sagernes gennemførelse og forældelsesfrister samt,
- anvendelse af Internettet (*e-justice*).

8. Valg af retsakt: Forordning eller direktiv?

8.1 Indførelsen af dette gruppesøgsmål på europæisk plan kan ske enten via et direktiv eller en forordning. En simpel henstilling menes ikke at kunne skabe de forudsætninger mht. til effektivitet og ensartethed, der er nødvendige for en harmoniseret indførelse af et sådant initiativ i de 27 medlemsstater.

⁽³⁵⁾ Et godt eksempel er den hjælpefond til kollektive søgsmål, der findes i Québec, og som anses for uundværlig for at fremme anlæggelsen af kollektive søgsmål. Fondens midler stammer fra refusion af de forskud, der er bevilget sagsøgere, som har vundet deres sag, samt fra restbeløb fra erstatninger, der ikke er gjort krav på. Sagsøger i et gruppesøgsmål bør alene efter fremlæggelse af dokumentation kunne gøre krav på refusion af sine udgifter til at anlægge søgsmålet.

8.2 Hvis man derimod vil sigte mod et større anvendelsesområde, der ikke kun vedrører forbrugerretten, og hvis retsgrundlaget bliver traktatens artikel 65 og 67, er en forordning en mulighed på linje med for eksempel forordningerne om konkurs, om et europæisk tvangsfuldbyrdsdokument, om en europæisk betalingspåbudsprocedure, om en europæisk småkravsprocedure eller om udlæg i bankindeståender.

8.3 Hvis det imidlertid besluttes — i det mindste i den første fase — at begrænse anvendelsen af dette initiativ til forbrugernes rettigheder, må den bedst egnede metode til gennemførelse af dette gruppesøgsmål være et direktiv, som vil ligge i forlængelse af direktivet om søgsmål med påstand om forbud.

8.4 Der er nemlig betydelige forskelle i medlemsstaternes retsplejeregler, hvorfor det mest hensigtsmæssige er at fastsætte de generelle principper for gruppesøgsmålet, idet det forudsættes, at medlemsstaterne herefter gennemfører direktivet under hensyntagen til deres almindelige retsplejeregler.

Det er nemlig ikke givet, at det er muligt at harmonisere reglerne, når de til afgørelse af gruppesøgsmål udpegede retsinstanser er underlagt bestemmelserne for den enkelte medlemsstats domstolssystem.

Henvisningsprocedurerne bør være tilpasset forholdene i de enkelte medlemsstater. Derfor er en forordning ikke hensigtsmæssig.

8.5 Det forekommer ligeledes indlysende, at direktivet bør sigte mod total harmonisering for at undgå, at medlemsstaterne gør systemet mere bindende på bekostning af de erhvervsdrivende, der har deres forretningsmæssige hjemsted i de pågældende medlemsstater.

Bruxelles, den 14. februar 2008

Dimitris DIMITRIADIS
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale
Udvalg

BILAG

til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede mindst en fjerdedel af stemmerne:

1. Punkt 7.2.2.4

»Ordnningen har endvidere en reelt afskrækkende virkning, eftersom den ansvarlige part forpligtes til at yde erstatning til alle, der har lidt skade ved en given praksis, og eventuelt tilbagebetale den ulovlige fortjeneste, der er opnået herved.»

Begrundelse

Se punkt 7.6.3.

Afstemningsresultat

Stemmer for: 104 Stemmer imod: 114 Stemmer hverken for eller imod: 13

2. Punkt 7.6.1 udgår

»Ordnningen med gruppesøgsmål bør være selvfinansierende på sigt.»

Begrundelse

Adgang til rettergang er de offentlige myndigheders ansvar og må ikke afhænge af udfaldet af tidligere søgsmål, som er uden forbindelse med efterfølgende sager (se tillige begrundelsen for ændringsforslaget til punkt 7.6.3).

Afstemningsresultat

Stemmer for: 107 Stemmer imod: 116 Stemmer hverken for eller imod: 10

3. Punkt 7.6.3

Ændres:

»En af de måder, hvorpå en sådan ordning kan finansieres, kan være oprettelse af en hjælpefond for kollektive søgsmål, hvortil de domte virksomheder skal indbetale den ulovlige fortjeneste, som domstolen har opgjort, i det omfang de direkte skadelidte sagsøgere, som har givet sig til kende, ikke gør krav herpå. Det er op til de offentlige myndigheder at sikre adgang til rettergang, f.eks. ved at afsætte provenu af bøder for overtrædelse af forbrugerlovgivning til finansiering af gruppesøgsmål.»

Begrundelse

Det påtænkte søgsmål sigter på at give forbrugerne erstatning for lidt skader, dog med undtagelse af »strafferstatning«. Dette begreb, som kommer fra den amerikanske praksis, blander på uheldig vis civile interesser sammen med det straffretlige område. Dette at skulle yde erstatning til skadelidte forbrugere udgør for den ansvarlige et tungtvejende afskrækkelsesmiddel og giver ofrene fuld erstatning for skaderne.

Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der er opnået en fordel ved overtrædelsen af loven eller ved svig, så henhører dette under sanktioner, der idømmes af de offentlige myndigheder. Disse kan afsætte provenuet af bøder for disse former for praksis til fremme af kollektive søgsmål. Ansvar for at garantere adgang til domstolene ligger hos de offentlige myndigheder, som er underkastet demokratisk kontrol, snarere end hos personer og organisationer henhørende under privatreppen.

Da der er ydet erstatning til de skadelidte forbrugere, er det ikke hensigtsmæssigt at skabe kunstige bånd mellem den indirekte erstatning i en retssag og søgsmål i senere tilfælde, navnlig i tilfælde, hvor der for forvaltningen kan være en interesse, som ikke længere går ud på at sikre en rimelig erstatning til de skadelidte forbrugere i den indankede sag.

Afstemningsresultat

Stemmer for: 104 Stemmer imod: 106 Stemmer hverken for eller imod: 18