

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πράσινη Βίβλος σχετικά με τα μέσα συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών»

COM(2008) 794 τελικό

(2010/C 128/18)

Εισηγητής: ο κ CALLEJA

Στις 27 Νοεμβρίου 2008, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την

«Πράσινη βίβλο σχετικά με τα μέσα συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών»

COM(2008) 794 τελικό.

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 9 Σεπτεμβρίου 2009, με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. CALLEJA.

Κατά την 457^η σύνοδο ολομέλειας, της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2009 (συνεδρίαση της 5ης Νοεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 123 ψήφους υπέρ, 4 ψήφους κατά και 13 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Σύνοψη των συστάσεων

1.1. Κατ' αρχήν, η πρόσβαση σε αποτελεσματική δικαστική προστασία αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των καταναλωτών στο πλαίσιο της συλλογικής έννομης προστασίας τους. Ωστόσο, πρέπει να λαμβάνεται η δέουσα μέριμνα για την τήρηση των περιορισμών που επιβάλλονται από τη Συνθήκη και τις εθνικές νομικές διαφορές στον τομέα του δικονομικού και συνταγματικού δικαίου.

1.2. Η λήψη νομοθετικών μέτρων της ΕΕ για τη συλλογική έννομη προστασία θα ενισχύσει την προστασία των καταναλωτών ειδικά στις διασυνοριακές συναλλαγές.

1.3. Πρέπει να ενταχθούν στο σύστημα επαρκείς δικλείδες ασφαλείας έναντι επιπόλαιων αξιώσεων και καταχρήσεων από άλλους φορείς πλην των καταναλωτών, που δρουν έχοντας οικονομικά και κερδοσκοπικά κίνητρα.

1.4. Ως γενική αρχή, κάθε μέτρο που υιοθετεί η ΕΕ πρέπει να παρέχει κατάλληλες εγγυήσεις κατά της εισαγωγής στοιχείων τα οποία, όπως καταδεικνύεται από άλλες έννομες τάξεις, ενδέχεται να εφαρμοσθούν καταχρηστικά. Ειδικότερα, κάθε σύστημα συλλογικής έννομης προστασίας πρέπει να παρέχει την εξουσία στον δικαστή που εξετάζει προκαταρκτικούς ισχυρισμούς στο πλαίσιο υπόθεσης συλλογικής έννομης προστασίας να θέτει τέρμα σε κάθε κατάχρηση και να εγγυάται το βάσιμο των προσφυγών.

1.5. Η υιοθέτηση μηχανισμού συλλογικής έννομης προστασίας δεν θίγει τα εξωδικαστικά συστήματα επίλυσης των διαφορών των καταναλωτών.

1.6. Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να αναλάβει περαιτέρω δράση για την ενδάρρυνση των επιχειρήσεων, ώστε να αναπτύξουν συστήματα εσωτερικής διαχείρισης παραπόνων, και να αναπτύξουν περαιτέρω ήδη υπάρχοντα συστήματα εναλλακτικής επίλυσης διαφορών και δημοσίου ελέγχου. Οι καταναλωτές θα μπορούν να χρησιμοποιούν τους εν λόγω εναλλακτικούς τρόπους, πριν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη.

1.7. Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι το ζήτημα της συλλογικής έννομης προστασίας συζητείται από το 1985 και ότι είναι πλέον καιρός να ληφθούν αποφάσεις και να εφαρμοσθούν συστήματα που να ικανοποιούν τους καταναλωτές δίχως άλλη καθυστέρηση.

2. Εισαγωγή

2.1. Η στρατηγική της Επιτροπής για την πολιτική καταναλωτών ⁽¹⁾ έχει στόχο την προώθηση της εσωτερικής αγοράς λιανικού εμπορίου, εξασφαλίζοντας ότι, έως το 2013, οι καταναλωτές και οι έμποροι θα μπορούν να πραγματοποιούν διασυνοριακές συναλλαγές με την ίδια εμπιστοσύνη με την οποία πραγματοποιούν συναλλαγές στη χώρα τους. Η Επιτροπή, στη στρατηγική της, υπογράμμισε τη σημασία που έχουν οι αποτελεσματικοί μηχανισμοί έννομης προστασίας για τους καταναλωτές και εξήγγειλε την πρόθεσή της να αναλάβει πρωτοβουλία στον τομέα των μέσων συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών.

2.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή χαρέτισαν την πρόθεση της Επιτροπής να βελτιώσει τα μέσα έννομης προστασίας των καταναλωτών,

⁽¹⁾ COM(2007) 99 τελικό.

και ιδίως τη βούλησή της να αναλάβει πρωτοβουλία για τα μέσα συλλογικής έννομης προστασίας (2). Μάλιστα, ο ΟΟΣΑ, στη σύστασή του για την επίλυση των καταναλωτικών διαφορών και τα σχετικά μέσα έννομης προστασίας (3), προέτρεψε τις χώρες μέλη του να θέσουν στη διάθεση των καταναλωτών διάφορα μέσα έννομης προστασίας, συμπεριλαμβανομένων των μηχανισμών συλλογικής έννομης προστασίας.

2.3. Η πράσινη βίβλος της Επιτροπής σχετικά με τα μέσα συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών, που δημοσιεύθηκε τον Νοέμβριο του 2008 (4), αναζήτησε τρόπους με τους οποίους μπορεί να επιτύχει τη διευκόλυνση της έννομης προστασίας σε περιπτώσεις όπου μεγάλος αριθμός καταναλωτών έχει διγεί από μια πρακτική ενός συγκεκριμένου εμπόρου, η οποία παραβαίνει το δίκαιο προστασίας των καταναλωτών. Στην πράσινη βίβλο εκτίθενται τέσσερις επιλογές.

2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διοργάνωσε επίσης δημόσια ακρόαση στις 29 Μαΐου 2009, για να συζητήσει την πράσινη βίβλο και στη συνέχεια εκπόνησε έγγραφο το οποίο υπέβαλε για δημόσιο σχολιασμό. Στο έγγραφο συμπεριέλαβε μια πέμπτη συμπληρωματική επιλογή παράλληλα με τις τέσσερις άλλες επιλογές δράσης σχετικά με τη συλλογική προσφυγή που προβλέπονται στην πράσινη βίβλο. Η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής δεν μπορεί να εξετασθεί από την ΕΟΚΕ σε αυτό το προχωρημένο στάδιο των συνεδριάσεων της και μάλιστα ενώ εκκρεμούν ακόμα πολλές εκτιμήσεις επιπτώσεων. Άλλωστε, η ΕΟΚΕ ήδη προεξοφλεί ότι η συγκεκριμένη πέμπτη επιλογή θα παρουσιάσει σημαντικές δυσκολίες εφαρμογής.

2.5. Είναι αναντίρρητο ότι η πρόσβαση των καταναλωτών σε μέσα έννομης προστασίας, όταν τα δικαιώματά τους παραβιάζονται από εμπόρους, προάγει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στις αγορές και βελτιώνει την απόδοση των αγορών. Ωστόσο, ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν οι καταναλωτές γνωρίζουν ότι, σε περίπτωση προβλήματος, αναγνωρίζονται πλήρως τα δικαιώματά τους και τίθενται στη διάθεσή τους τα κατάλληλα μέσα έννομης προστασίας.

2.6. Για να διασφαλιστεί η ισότητα μεταξύ όλων των φορέων, πρέπει να επιτευχθεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ όλων των συμφερόντων.

(2) Στα ψηφίσματά του σχετικά με τη στρατηγική για την πολιτική καταναλωτών, το ΕΚ κάλεσε την Επιτροπή, κατόπιν προσεκτικής αξιολόγησης του ζητήματος των μέσων έννομης προστασίας των καταναλωτών στα κράτη μέλη «... να υποβάλει κατάλληλη και συνεπή λύση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα παρέχει σε όλους τους καταναλωτές ουσιαστική πρόσβαση στους διάφορους μηχανισμούς επανόρθωσης για το διακανονισμό διαμεθοριακών διαφορών» (Α6-0155/2008). Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή «... να εξετάσει προσεκτικά μηχανισμούς για τη συλλογική έννομη προστασία και να παρουσιάσει τα αποτελέσματα των τρεχουσών σχετικών μελετών, ενόψει ενδεχόμενης πρότασης ή δράσης», ΕΕ C 166 της 20.7.2007, σ. 1-3.

Το ΕΚ επανέλαβε το αίτημά του στο ψηφισμά του σχετικά με την πράσινη βίβλο για τις λιανικές χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες στην ενιαία αγορά (Α6-0187/2008). Η εξεταστική επιτροπή του ΕΚ για την εταιρία Equitable Life Assurance Society είχε επίσης ζητήσει από την Επιτροπή «... να διερευνήσει περαιτέρω το ζήτημα της δημιουργίας ενός νομικού πλαισίου με ομοιόμορφες απαιτήσεις πολιτικής δικονομίας για τις ευρωπαϊκές διασυνοριακές συλλογικές αγωγές...». (Α6-0203/2007). Η ΕΟΚΕ, στη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της (ΕΕ C 162 της 25.6.2008, σ. 1), κατέθεσε προτάσεις σχετικά με τις νομικές πτυχές των μηχανισμών συλλογικής έννομης προστασίας.

(3) <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

(4) COM(2008) 794 τελικό.

3. Σύνοψη της πράσινης βίβλου

3.1. Στόχος της πράσινης βίβλου είναι «να αξιολογήσει την κατάσταση που επικρατεί όσον αφορά τους μηχανισμούς έννομης προστασίας, ιδίως σε περιπτώσεις στις οποίες πολλοί καταναλωτές είναι πιθανόν να θιγούν από την ίδια παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας, και να προτείνει λύσεις για την αντιμετώπιση των ανεπαρκειών που εντοπίζονται στις περιπτώσεις αυτές όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών έννομης προστασίας» (5). Η Επιτροπή έκρινε απαραίτητο να μη προβεί σε διάκριση μεταξύ των διασυνοριακών μηχανισμών συλλογικής έννομης προστασίας και των καθαρά εθνικών μηχανισμών. Ένα άλλο ζήτημα το οποίο επιχειρεί να προσεγγίσει η πράσινη βίβλος είναι το εάν τα μέσα που πιθανώς θα επιλεγούν, θα εφαρμόζονται μόνο σε διασυνοριακές ή και σε εγχώριες καταστάσεις.

3.2. Η πράσινη βίβλος επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση των συλλογικών αξιώσεων και αποσκοπεί στην παροχή αποτελεσματικών μέσων συλλογικής έννομης προστασίας στους πολίτες όλης της ΕΕ που θιγούνται από τη συμπεριφορά ενός συγκεκριμένου εμπόρου, ανεξάρτητα από τον τόπο της συναλλαγής. Εντοπίζει επίσης τα βασικά εμπόδια που δεν επιτρέπουν σήμερα στους καταναλωτές να απολαμβάνουν αποτελεσματικής έννομης προστασίας και τα στοιχεία που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα ενός μηχανισμού συλλογικής έννομης προστασίας.

3.3. Η Επιτροπή αναφέρει ότι τα υφιστάμενα ευρωπαϊκά μέσα (6) δεν επαρκούν και περιγράφει τέσσερις επιλογές για την αντιμετώπιση της κατάστασης και την παροχή επαρκών και αποτελεσματικών μέσων έννομης προστασίας στους καταναλωτές, ιδίως μέσω του εργαλείου των μέσων συλλογικής έννομης προστασίας:

- επιλογή 1 – χρήση των υφιστάμενων εθνικών και κοινοτικών μέσων για την επίτευξη επαρκούς έννομης προστασίας των καταναλωτών·
- επιλογή 2 – ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, προκειμένου να διασφαλιστεί η δυνατότητα των καταναλωτών σε ολόκληρη την ΕΕ να χρησιμοποιούν τους μηχανισμούς συλλογικής έννομης προστασίας που διατίθενται στα διάφορα κράτη μέλη·
- επιλογή 3 – συνδυασμός μέσων πολιτικής, δεσμευτικών ή μη, που μπορούν από κοινού να ενισχύσουν την έννομη προστασία των καταναλωτών μέσω της άρσης των κυριότερων φραγμών·

(5) COM (2008) 794 τελικό

(6) Σύσταση 98/257/ΕΚ της Επιτροπής σχετικά με τις αρχές που διέπουν τα αρμόδια όργανα για την εξώδικη επίλυση των διαφορών κατανάλωσης, ΕΕ L 115 της 17.4.1998, σ. 31, και σύσταση της Επιτροπής 2001/310/ΕΚ περί αρχών για τα εξωδικαστικά όργανα συναινετικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών, ΕΕ L 109 της 19.4.2001, σ. 56· Οδηγία 98/27/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 1998 περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών, ΕΕ L 166 της 11.6.1998, σ. 51· Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών, ΕΕ L 364 της 9.12.2004, σ. 1.

— επιλογή 4 – δικαστικές διαδικασίες συλλογικής έννομης προστασίας, αποτελούμενες από δεσμευτικά ή μη κοινοτικά μέτρα.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1. Επί σειρά ετών, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της θέσπισης του μέσου της συλλογικής αγωγής σε κοινοτικό επίπεδο, με στόχο την εξασφάλιση αποτελεσματικής αποζημίωσης σε περίπτωση παραβίασης συλλογικών δικαιωμάτων.

4.2. Το 1992 ήδη, μέσω δύο γνωμοδοτήσεων πρωτοβουλίας, η ΕΟΚΕ επέστησε την προσοχή της Επιτροπής στην ανάγκη να εξεταστεί η δυνατότητα ανάληψης δράσης όσον αφορά τη ρύθμιση των διασυνοριακών διαφορών και να αναγνωριστεί η εξουσία εκπροσώπησης των καταναλωτικών οργανώσεων τόσο στις εθνικές όσο και στις διασυνοριακές διαφορές (7). Επίσης, η ΕΟΚΕ στη γνωμοδότησή της που υιοθέτησε ομόφωνα στη σύνοδο ολομέλειας της 1ης Ιουλίου 1994, κάλεσε ρητώς την Επιτροπή να θεσπίσει μια ομοιόμορφη διαδικασία για τις συλλογικές αγωγές και τη συλλογική εκπροσώπηση, όχι μόνο για να τερματιστούν οι παράνομες πρακτικές, αλλά και για να διευκολυνθεί η ανάληψη δράσης στο πλαίσιο αγωγών αποζημιώσεων (8). Η ΕΟΚΕ επανήλθε εν συνεχεία στο θέμα αυτό σε αρκετές από τις γνωμοδοτήσεις της (9). Στη γνωμοδότησή της, της

(7) ΕΕ C 339 της 31.12.1991, σ. 16, βλ. σημείο 5.4.2. ΕΕ C 19 της 25.1.1993, σ. 22, βλ. σημείο 4.12, και ενότητα 4 της ενδιαφέρουσας μελέτης η οποία επισυνάπτεται στην προαναφερθείσα γνωμοδότηση και η οποία εκπονήθηκε από κοινού από τον κ. Eric Balate, τον κ. Pierre Dejeperre και την κ. Monique Goyens και δημοσιεύθηκε από την ΕΟΚΕ, σ. 103 κ.ε..

(8) ΕΕ C 295 της 22.10.1994, σ. 1.

(9) Οι σημαντικότερες σχετικές γνωμοδοτήσεις ήταν η γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με τίτλο «Ενιαία αγορά και προστασία των καταναλωτών: Ευκαιρίες και εμπόδια» (ΕΕ C 39 της 12.2.1996, σ. 55), που επισήμανε ότι έως τότε δεν είχε δοθεί καμία συνέχεια στις υποδείξεις και προτάσεις της προηγούμενης γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ σχετικά με την Πράσινη Βίβλο· η γνωμοδότηση με θέμα Έκθεση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο - η ενιαία αγορά το 1994, (COM(1995) 238 τελικό), στην οποία γίνεται αναφορά στις καθυστερήσεις στην αποτελεσματική εφαρμογή της εσωτερικής αγοράς, ιδίως όσον αφορά τη νομοθεσία στον τομέα της κατανάλωσης, ιδιαίτερα δε για τις διασυνοριακές σχέσεις (ΕΕ C 39 της 12.2.1996, σ. 70)· η γνωμοδότηση για την Ανακοίνωση της Επιτροπής Προτεραιότητες της πολιτικής καταναλωτών (1996-1998), στην οποία η ΕΟΚΕ, παρότι χαρέτισε την πρόταση οδηγίας για τη λήψη προσωρινών απαγορευτικών μέτρων και το σχέδιο δράσης που παρουσίασε η Επιτροπή για τη δυνατότητα προσφυγής των καταναλωτών στη δικαιοσύνη, ανέφερε ότι ανέμενε με ενδιαφέρον τις εξελίξεις στον τομέα αυτόν, ότι, στον συγκεκριμένο τομέα, η ενιαία αγορά κάθε άλλο παρά στο στάδιο της ολοκλήρωσης δεν βρισκόταν και ότι η «συνειδητή υποστήριξη των δικαιωμάτων του καταναλωτή» αποτελούσε βασική προϋπόθεση για να κερδηθεί η εμπιστοσύνη του (ΕΕ C 295 της 7.10.1996, σ. 64). Η ίδια ανησυχία εκφράστηκε επίσης στη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για την «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Αντίκτυπος και αποτελεσματικότητα της ενιαίας αγοράς» (COM(1996) 520 τελικό της 23ης Απριλίου 1997) (ΕΕ C 206 της 7.7.1997). Αναφορά θα πρέπει επίσης να γίνει στις ακόλουθες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ: γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα «Η πολιτική των καταναλωτών μετά τη διεύρυνση της ΕΕ» (σημείο 11.6) (ΕΕ C 221 της 8.9.2005)· γνωμοδότηση για τη θέσπιση προγράμματος κοινοτικής δράσης στον τομέα της υγείας και της προστασίας των καταναλωτών για την περίοδο 2007-2013, (σημείο 3.2.2.2.1.), (ΕΕ C 88 της 11.4.2006)· γνωμοδότηση με τίτλο: «Νομικό πλαίσιο της πολιτικής για τους καταναλωτές» (ΕΕ C 185 της 8.8.2006).

26ης Οκτωβρίου 2006 (10), η ΕΟΚΕ δήλωσε με σαφήνεια ότι συμμερίζεται την ανησυχία που είχε εκφράσει η Επιτροπή στην πράσινη βίβλο της σχετικά με τις αγωγές αποζημιώσεων για παράβαση των αντιμονοπωλιακών κανόνων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ επιβεβαίωσε τη σημασία της ύπαρξης αποτελεσματικών μέσων έννομης προστασίας για τα θύματα παραβάσεων των αντιμονοπωλιακών κανόνων στη γνωμοδότησή της 25ης Μαρτίου 2009 (11).

4.3. Καθότι η ΕΕ προβλέπει εναρμονισμένα ουσιαστικά δικαιώματα για τους καταναλωτές, η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η ΕΕ θα έπρεπε με τον ίδιο τρόπο να διασφαλίζει την ύπαρξη κατάλληλων διαδικασιών μέσω των οποίων οι καταναλωτές θα δύνανται να υπερασπίζονται τα δικαιώματά τους. Κατά συνέπεια, οι καταναλωτές θα πρέπει να μπορούν να προσφύγουν σε ένδικη διαδικασία συλλογικής έννομης προστασίας προκειμένου να απονεμηθεί δικαιοσύνη, όπως συμβαίνει σε άλλες περιπτώσεις που αφορούν εμπορικές συναλλαγές. Όπως έχει ήδη υποστηρίξει η ΕΟΚΕ σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις, η αποτελεσματική προστασία των καταναλωτών αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα το οποίο πρέπει να παρέχει δικαστική προστασία σε συλλογικά και ατομικά ομοιογενή συμφέροντα. Απαιτείται κοινοτική δράση, καθώς δεν υπάρχει εντός της ΕΕ νομικό μέσο που θα καταστήσει αποτελεσματικά και εφαρμοστέα τα συλλογικά και ατομικά ομοιογενή δικαιώματα. Χρειάζονται μηχανισμοί συλλογικής έννομης προστασίας για να δώσουν στους καταναλωτές ρεαλιστική και αποτελεσματική δυνατότητα αποζημίωσης σε περίπτωση διακριτών, πολλαπλών και παρεμφερών ζημιών.

4.4. Επιπλέον, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας αποτελεί πρωταρχική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όσον αφορά την προστασία του καταναλωτή, η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε ένα σώμα ουσιαστικών διατάξεων. Πρέπει τώρα να διασφαλίσει την εφαρμογή αυτών των διατάξεων, ώστε η οικονομία να αναθερμανθεί μέσω του αυξημένου διασυνοριακού εμπορίου, που θα βασίζεται στην πεποίθηση ότι κάθε διαφορά θα επιλυθεί γρήγορα, οικονομικά και με τους ίδιους όρους και διαδικασίες σε οποιοδήποτε σημείο της εσωτερικής αγοράς. Οι καταναλωτές μπορεί να υπόκεινται σε αξιωματικές εμπορικές πρακτικές σε αυξημένη κλίμακα· επομένως είναι αναγκαίες διαδικασίες για την πρόληψη και τον τερματισμό τέτοιων παραβιάσεων. Η εφαρμογή, η πρόληψη, η επανόρθωση και η αποζημίωση έχουν τη μεγαλύτερη σημασία. Τα ποσά των αποζημιώσεων είναι συνήθως μικρά για τα μεμονωμένα άτομα, αλλά στο σύνολό τους μπορούν να ανέλθουν σε μεγάλα ποσά.

4.5. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η συλλογική έννομη προστασία πρέπει να είναι διαθέσιμη και αποτελεσματική. Ωστόσο, οι εξωδικαστικοί συμβιβασμοί πρέπει να χρησιμοποιούνται συμπληρωματικά προς τη δικαστική οδό και μπορούν να αποτελέσουν λιγότερο τυπική και δαπανηρή διαδικασία. Εντούτοις, αυτό απαιτεί και από τα δύο μέρη που ενέχονται στην εν λόγω διαφορά να επιθυμούν πραγματικά να συνεργαστούν. Τα εξωδικαστικά μέτρα θα μπορούσαν να διευκολύνουν την εξεύρεση δίκαιης λύσης, αποτρέποντας ταυτόχρονα την αύξηση του όγκου των δικαστικών υποθέσεων.

(10) ΕΕ C 324 της 30.12.2006 Η ΕΟΚΕ εξέφρασε τη στήριξή της για την εν λόγω πρωτοβουλία της Επιτροπής και επιβεβαίωσε την ανάγκη συλλογικών αγωγών οι οποίες «ανταποκρίνονται πλήρως σε ορισμένους βασικούς στόχους: i) αποτελεσματική αποζημίωση, δεδομένου ότι οι συλλογικές αγωγές διευκολύνουν τη διεκδίκηση αποζημιώσεων από οργανώσεις εξ ονόματος των θιγόμενων καταναλωτών και συμβάλλουν στην ουσιαστική πρόσβαση στη δικαιοσύνη· ii) πρόληψη και αποτροπή συμπεριφορών που συνιστούν παράβαση της αντιμονοπωλιακής συμπεριφοράς, δεδομένης της ευρύτερης κοινωνικής επίπτωσης αυτού του είδους αγωγών».

(11) ΕΕ C 228 της 22.9.2009, σελ. 40.

4.6. Παρόλα αυτά, η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία της θέσπισης κατάλληλων μηχανισμών σύμφωνα με τις πολιτιστικές και νομικές παραδόσεις των ευρωπαϊκών κρατών.

4.7. Η ΕΟΚΕ φρονεί επίσης ότι ένα τέτοιο δικαστικό μέσο της ΕΕ οφείλει να χρησιμοποιηθεί ως επί το πλείστον για τα συλλογικά δικαιώματα σε περιπτώσεις όπου υπάρχει παραβίαση του δικαίου των καταναλωτών και των κανόνων ανταγωνισμού.

5. Ειδικές παρατηρήσεις σχετικά με την Πράσινη Βίβλο

5.1. Δικαστικός μηχανισμός συλλογικής έννομης προστασίας

5.1.1. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι πρέπει να θεσπισθεί ένας ευρωπαϊκός μηχανισμός συλλογικής έννομης προστασίας, σύμφωνα με όσα προτείνονται στην επιλογή 4 της πράσινης βίβλου, προκειμένου να επιβληθεί δικαιοσύνη προς όφελος τόσο των καταναλωτών όσο και των επιχειρήσεων. Η θέσπιση τέτοιου μηχανισμού θα επιτρέψει την προσφυγή στη δικαιοσύνη σε όλους τους καταναλωτές, ανεξαρτήτως εθνικότητας, οικονομικής κατάστασης και ύψους της ζημίας που υπέστησαν. Επιπλέον, αυτός ο μηχανισμός θα αντιμετώπιζε το πρόβλημα που αναγνώρισε το Συμβούλιο Υπουργών του ΟΟΣΑ στη Σύσταση σχετικά με τη ρύθμιση των διαφορών κατανάλωσης και την αποκατάστασή τους⁽¹²⁾, ότι δηλαδή η πλειονότητα των συστημάτων που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη για τη ρύθμιση των διαφορών κατανάλωσης και την αποκατάστασή τους θεσπίστηκαν με στόχο τη διευθέτηση υποθέσεων σε εθνικό επίπεδο και δεν ενδείκνυται πάντοτε για την αποζημίωση καταναλωτών καταγόμενων από κάποιο άλλο κράτος μέλος.

5.1.2. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει επίσης ότι ο καθορισμός μιας εναρμονισμένης δικαστικής διαδικασίας μπορεί να έχει τις δυσκολίες και τα μειονεκτήματά του, τα οποία προκύπτουν από την εγγενή πολυπλοκότητα, το κόστος και τη διάρκεια, καθώς και από άλλες συναφείς προκλήσεις. Μια τέτοια πρόκληση είναι η ελαχιστοποίηση του σημαντικού κινδύνου καταχρήσεων που προκύπτει από τις δίκες, καθώς και ο τρόπος χρηματοδότησης των αγωγών αυτών. Πρέπει επίσης να αποφασιστεί εάν θα εφαρμοστεί ένα καθεστώς προαιρετικής συμμετοχής ή ένα καθεστώς εξαίρεσης. Και οι δύο επιλογές έχουν τα μειονεκτήματά τους, όπως έχει ήδη επισημάνει η ΕΟΚΕ⁽¹³⁾.

5.2. Ειδικά χαρακτηριστικά μιας Ευρωπαϊκής συλλογικής αγωγής

5.2.1. Όπως αναγνωρίζει η Επιτροπή στην πράσινη βίβλο της, μόνο δεκατρία κράτη μέλη διαθέτουν σήμερα δικαστικούς μηχανισμούς συλλογικής έννομης προστασίας. Επιπλέον, μπορούν να ταυτοποιηθούν τρεις διαφορετικοί τύποι μηχανισμών που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν «συλλογική» δικαστική έννομη προστασία στα κράτη μέλη που ήδη εφαρμόζουν αντίστοιχο σύστημα.

5.2.2. Η «συλλογική έννομη προστασία» είναι όντως ευρεία έννοια, που εστιάζει στο αποτέλεσμα και όχι στο μηχανισμό, και περιλαμβάνει κάθε μηχανισμό που μπορεί να επιτύχει τον τερματισμό ή την πρόληψη

της μη-συμμόρφωσης και/ή την έννομη προστασία με την ευρύτερη έννοια, είτε αυτή περιλαμβάνει επανόρθωση είτε αποζημίωση. Δεδομένου ότι πλήθος δυνατών διαδικασιών αναδείχθηκαν ή αναδεικνύονται σε ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ, και ότι οι περισσότερες εξ αυτών είναι καινοτόμες και πειραματικές, είναι σχεδόν αδύνατο να επιλεγεί ένα μοντέλο έναντι κάποιου άλλου.

5.2.3. Λαμβανομένων υπόψη των διαφορών στα νομικά συστήματα και των διαφόρων οδών που εξετάστηκαν και προτάσεων που κατατέθηκαν σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις επί του θέματος⁽¹⁴⁾, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τα ακόλουθα:

— Μια Οδηγία της ΕΕ που να διασφαλίζει βασικό επίπεδο εναρμόνισης και ταυτόχρονα να αφήνει ικανά περιθώρια στις χώρες που δεν έχουν θεσπίσει έως σήμερα συστήματα συλλογικής έννομης προστασίας. Επιπλέον, αυτή η οδηγία θα αποτελέσει συνέχεια της οδηγίας για αγωγές παραλείψεως.

— Δικλείδες ασφαλείας ώστε οι συλλογικές αγωγές να μη λάβουν τη μορφή των ομαδικών αγωγών που χρησιμοποιούνται στις ΗΠΑ. Κάθε νομικό μέτρο που θα υιοθετήσει η ΕΕ πρέπει να ανακλά την ευρωπαϊκή πολιτιστική και νομική παράδοση, να έχει ως μοναδικό στόχο την αποζημίωση και να σέβεται την ισότητα των διαδικών, οδηγώντας σε ένα σύστημα που προστατεύει τα συμφέροντα του κοινωνικού συνόλου. Η ΕΟΚΕ στηρίζει πλήρως την πρόταση της Επιτροπής, ότι δηλαδή οποιοδήποτε μέτρο εφαρμόζεται για την κίνηση μηχανισμού δικαστικής συλλογικής έννομης προστασίας σε όλα τα κράτη μέλη «πρέπει να αποφύγει στοιχεία τα οποία θεωρείται ότι ενθαρρύνουν μια νοοτροπία υπερβολικής δικομανίας (“βιομηχανία αγωγών”) που λέγεται ότι υπάρχει σε ορισμένες μη ευρωπαϊκές χώρες, όπως οι παραδειγματικές αποζημιώσεις, η αμοιβή του δικηγόρου με ποσοστό της επιδικαζόμενης αποζημίωσης και άλλα στοιχεία αυτού του είδους».

— Ένα μικτό σύστημα συλλογικών αγωγών όπου συνδυάζονται τα πλεονεκτήματα των δύο συστημάτων προαιρετικής συμμετοχής και εξαίρεσης, ανάλογα με τη φύση των εν λόγω συμφερόντων, τον καθορισμό ή μη των μελών της ομάδας και τη βαρύτητα των ατομικών ζημιών. Στην περίπτωση προαιρετικής συμμετοχής επαφίεται στους ενδιαφερομένους να συνδυάσουν σε μια μόνο αγωγή τις ατομικές τους αξιώσεις για αποζημίωση βλαβών που υπέστησαν σε περίπτωση εξαίρεσης, οι αγωγές θα πρέπει να προτείνονται από αντιπροσωπευτικούς και διαπιστευμένους φορείς.

— Το δικαίωμα των ατόμων να συμμετάσχουν με τη θέλησή τους σε μια συλλογική αγωγή και όχι να θεωρούνται ως συμμετέχοντες απλώς και μόνο εφόσον δεν δηλώνουν ότι εξαίρουν εαυτούς από την αγωγή. Η ΕΟΚΕ αναφέρεται στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα αυτών των μηχανισμών, όπως περιγράφονται στη γνωμοδότηση της 13ης Φεβρουαρίου 2008⁽¹⁵⁾. Η επιλογή αυτή πρέπει να προτιμηθεί προκειμένου να περιοριστεί ο αντίκτυπος μιας τέτοιας συλλογικής αγωγής, ιδίως στα κράτη μέλη που έως σήμερα δεν διαθέτουν τέτοια διαδικασία.

⁽¹²⁾ Rec (2007)74 της 12ης Ιουλίου 2007.

⁽¹³⁾ EE C 162 της 25.6.2008.

⁽¹⁴⁾ EE C 162 της 25.6.2008, σελ. 31 και EE C 228 της 22.9.2009, σελ. 40.

⁽¹⁵⁾ EE C 162 της 25.6.2008, σελ. 1.

- Τη δήλωση της Επιτροπής ότι κάθε μηχανισμός της ΕΕ θα πρέπει να αποτρέπει αβάσιμες αξιώσεις και ότι ο δικαστής μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, αποφασίζοντας αν μια συλλογική προσφυγή είναι αβάσιμη ή αποδεκτή. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει τις συστάσεις στις οποίες πρόβη σε παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της όσον αφορά το σημαντικό ρόλο του δικαστή. Πρέπει να δοθούν εξουσίες στον δικαστή που θα του επιτρέπουν να τερματίζει τυχόν ανυπόστατες αξιώσεις από τα πρώτα στάδια της δικαστικής διαδικασίας. Τα δικαστήρια θα διενεργούν έρευνες για την ουσία μιας αξίωσης του ενάγοντος και την καταλληλότητα της εν λόγω αξίωσης να αποτελέσει αντικείμενο συλλογικής διαδικασίας επίλυσης. Ειδικότερα, ο δικαστής θα πρέπει να διασφαλίζει την αναγνώριση της ταυτότητας της ομάδας, βάση ικανού αριθμού πανομοιότυπων περιπτώσεων, και ότι η ζημία που αξιώνεται έχει κοινή πηγή, ήτοι τη μη εκτέλεση ή πλημμελή εκτέλεση των συμβατικών υποχρεώσεων από τον ίδιο έμπορο.
- Τη χορήγηση στα θύματα πλήρους αποζημίωσης που να καλύπτει την πραγματική αξία της ζημίας που υπέστησαν, στην οποία να περιλαμβάνεται όχι μόνον η πραγματική απώλεια ή η υλική ζημία και ηθική βλάβη, αλλά εξίσου τα διαφυγόντα κέρδη καθώς και το δικαίωμα εισπραξης τόκων. Πράγματι, ενώ η εφαρμογή της νομοθεσίας από τους δημόσιους φορείς επικεντρώνεται στη συμμόρφωση και την αποτροπή, στόχος των αγωγών αποζημίωσης είναι η εξασφάλιση πλήρους αποζημίωσης για τη ζημία που προκλήθηκε. Η πλήρης αποζημίωση επομένως πρέπει να συμπεριλαμβάνει την πραγματική ζημία, το διαφυγόν κέρδος και τους τόκους.
- Πρέπει να διασφαλισθεί η βιωσιμότητα αυτού του συλλογικού δικαστικού μηχανισμού, μέσω της δέουσας χρηματοδότησης.
- Το σύστημα θα πρέπει να προβλέπει και σύστημα εφέσεων.

5.2.4. Όλες οι λοιπές πτυχές του δικαστικού αυτού μηχανισμού θα πρέπει να αφεθούν στα ίδια τα κράτη μέλη, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Εν πάση περιπτώσει, κάθε ομαδική αγωγή σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα πρέπει να τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας χωρίς ποτέ να προχωρεί πέραν του αναγκαίου για να διασφαλισθούν οι στόχοι της Συνθήκης, στο μέτρο που αυτοί δεν μπορούν να εκπληρωθούν ικανοποιητικά από τα κράτη μέλη και συνεπώς υλοποιούνται καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Υπάρχουν διαφορετικές εθνικές, δικαστικές και συνταγματικές απαιτήσεις που μπορούν να εμποδίσουν ή να προβάλλουν αντίσταση στην εναρμόνιση της νομοθεσίας, και προπαντός το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ.

5.3. Διασφάλιση της έννομης προστασίας των καταναλωτών με άλλα υφιστάμενα μέσα

5.3.1. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη αναγνωρίσει ότι «η υιοθέτηση ενός μηχανισμού συλλογικής έννομης προστασίας δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να θίξει τα εξωδικαστικά συστήματα επίλυσης των διαφορών του τομέα της κατανάλωσης. Η ΕΟΚΕ υποστήριξε ανεπιφύλακτα τα εν λόγω συστήματα. Οι δυνατότητές τους πρέπει να εξετασθούν εμπεριστατωμένα και να αναπτυχθούν⁽¹⁶⁾» όπως προτείνεται στην

επιλογή 3 της πράσινης βίβλου της Επιτροπής. Τα μέτρα που προτείνονται από την Επιτροπή στην επιλογή 3 είναι συμπληρωματικά, αλλά όχι υποκατάστατα της υιοθέτησης ενός δικαστικού μέσου της ΕΕ όπως προαναφέρεται.

5.3.2. Ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί σε εξωδικαστικούς μηχανισμούς επίλυσης διαφορών. Η ΓΔ SANCO ανέθεσε την πραγματοποίηση μελέτης των μηχανισμών ΕΕΔ (Εναλλακτικής επίλυσης διαφορών) για καταναλωτικές διαφορές. Υπάρχουν επίσης πρόσφατες Οδηγίες οι οποίες εγκρίθηκαν για μηχανισμούς μικροδιαφορών⁽¹⁷⁾, τη διαμεσολάβηση⁽¹⁸⁾ και την επέκταση του ΕJ-NET⁽¹⁹⁾. Πράγματι, η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την εφαρμογή της προστασίας του καταναλωτή αναγκάστηκε να προβλέψει τόσο δημόσια όσο και ιδιωτικά συστήματα. Το 2004 συντελέστηκε μια στροφή πολιτικής που ενδέχεται να έχει σημαντικές συνέπειες, με την υποχρέωση των κρατών μελών να έχουν κεντρική δημόσια αρχή συντονισμού της διασυνοριακής τήρησης του νόμου⁽²⁰⁾.

5.3.3. Εσωτερικές διαδικασίες διερεύνησης καταγγελιών

Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η αποτελεσματική διερεύνηση των καταγγελιών από τους εμπόρους μπορεί να αποτελέσει αποφασιστικό βήμα προς την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών στην εσωτερική αγορά. Η ΕΟΚΕ κρίνει εξαιρετικά σημαντικό το να προωθήσει η Επιτροπή τις απαραίτητες πρωτοβουλίες, με την εκ των ον ουκ άνευ συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και ιδίως των οργανώσεων εκπροσώπησης επιχειρήσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί η δημιουργία ενός συνεκτικού νομικού πλαισίου που θα ρυθμίζει την ανάπτυξη τέτοιων εσωτερικών συστημάτων διερεύνησης καταγγελιών από εμπόρους, τα οποία θα επικεντρώνονται στην αποτελεσματική διερεύνηση των καταγγελιών των καταναλωτών.

5.3.4. Δημόσιος έλεγχος

Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής για επέκταση και ενίσχυση των εκτελεστικών εξουσιών των αρμόδιων αρχών, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών διαμεσολαβητών, στο πλαίσιο του κανονισμού σχετικά με τη νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών. Συνιστά επιτακτικά τον καθορισμό της λεπτομερούς λειτουργίας ενός τέτοιου μηχανισμού μέσω μιας οδηγίας που θα έχει στόχο τη διασφάλιση ενός επιπέδου εναρμόνισης μεταξύ του συνόλου των κρατών μελών της ΕΕ. Οποιαδήποτε τέτοια πρόταση θα έπρεπε να περιορίζει τα διαθέσιμα μέσα έννομης προστασίας σε αποζημιώσεις και να προβλέπει ισχυρή δικονομική προστασία για τις εταιρίες κατά των οποίων κινούνται διαδικασίες εκτέλεσης. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η προσέγγιση του δημόσιου ελέγχου θα μπορούσε να εξελιχθεί σε ένα διαλειτουργικό δίκτυο εργασίας που θα κάλυπτε όλα τα κράτη μέλη και θα μπορούσε να αποδειχθεί ένας πολύ αποτελεσματικός τρόπος εντοπισμού των επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται σε ολόκληρη την ΕΕ και οι οποίοι μπορεί να παραβιάζουν τα δικαιώματα των καταναλωτών. Κατάλληλες εκστρατείες δημοσίων σχέσεων για την ευαισθητοποίηση και την πληροφόρηση των καταναλωτών θα μπορούσαν πράγματι να ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να καταγγέλλουν τις παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους.

(16) Κανονισμός (ΕΚ) 861/2007 (ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σ. 1).

(17) Οδηγία 2008/52/ΕΚ (ΕΕ L 136 της 24.5.2008, σ. 3).

(18) Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ: ΕΕ C 175 της 28.7.2009, σελ. 84.

(20) Κανονισμός 2006/2004 (ΕΕ L 364 της 9.12.2004, σελ. 1).

(16) ΕΕ C 162 της 25.6.2008, σελ. 1.

5.3.5. Μηχανισμοί εναλλακτικής επίλυσης διαφορών

Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα υφιστάμενα συστήματα εναλλακτικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών ποικίλλουν σε σημαντικό βαθμό εντός και μεταξύ των κρατών μελών, και μάλιστα ακόμα και σε χώρες όπου υπάρχουν τέτοιοι μηχανισμοί παρατηρούνται σημαντικά χάσματα όσον αφορά την κάλυψη τόσο σε τομεακό όσο και σε γεωγραφικό επίπεδο. Επιπλέον, τα περισσότερα συστήματα εναλλακτικής επίλυσης διαφορών εντός της ΕΕ ασχολούνται κατά κύριο λόγο με ατομικές αξιώσεις. Όσον αφορά τα υφιστάμενα μέσα της ΕΕ ⁽²¹⁾, η έκθεση με τίτλο «Ανάλυση και αξιολόγηση εναλλακτικών μέσων έννομης προστασίας των καταναλωτών πέραν της έννομης

προστασίας μέσω των συνήθων δικαστικών διαδικασιών», η οποία εκπονήθηκε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αποκαλύπτει ότι οι αρχές της ανεξαρτησίας και της αμεροληψίας των τρίτων φορέων που εμπλέκονται στα συστήματα διαμεσολάβησης/διαιτησίας που ορίζονται στις εν λόγω νομικές πράξεις δεν τηρούνται καν στο πλαίσιο της βάσης δεδομένων του δικτύου των ευρωπαϊκών κέντρων καταναλωτών. Εν προκειμένω, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οι υπάρχουσες συστάσεις σχετικά με εναλλακτικά συστήματα επίλυσης διαφορών θα πρέπει να μετατραπούν σε δεσμευτικά νομοθετικά μέσα. Η επέκταση της πρόσβασης των καταναλωτών σε μηχανισμούς ΕΕΔ και μικροδιαφορών μπορούν να οδηγήσουν σε άμεση, δίκαιη, αποδοτική και σχετικά μη δαπανηρή επίλυση ζητημάτων προστασίας των καταναλωτών.

Βρυξέλλες, 5 Νοεμβρίου 2009

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Mario SEPI

(21) Σύσταση 1998/257 και σύσταση 2001/310.