



Brussel, 25.1.2018
COM(2018) 40 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over
gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot
staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-
recht ontleende rechten (2013/396/EU)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (2013/396/EU)

1. INLEIDING

De Commissie houdt zich al bijna twintig jaar bezig met kwesties die verband houden met collectief verhaal, aanvankelijk vooral in het kader van beleid inzake consumentenbescherming en mededingingsbeleid¹. Op basis van een bredere horizontale aanpak heeft de Commissie op 11 juni 2013 een aanbeveling aangenomen over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (hierna "de aanbeveling" genoemd)². In de aanbeveling zijn beginselen vastgesteld die van toepassing moeten zijn op schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten op alle beleidsterreinen en met betrekking tot zowel vorderingen tot staking als vorderingen tot schadevergoeding. Uit de aanbeveling volgt dat alle lidstaten op nationaal niveau moeten beschikken over systemen voor collectief verhaal die in de hele Unie dezelfde basisbeginselen volgen, rekening houdend met de rechtstradities van de lidstaten en met waarborgen tegen mogelijk misbruik. Gezien de risico's die verbonden zijn aan collectieve rechtszaken, zijn de in de aanbeveling uiteengezette beginselen tevens gericht op het vinden van een passend evenwicht tussen enerzijds de doelstelling om te zorgen voor voldoende toegang tot de rechter en anderzijds de noodzaak om misbruik te voorkomen door middel van passende waarborgen.

De Commissie heeft zich ertoe verbonden vier jaar na de publicatie van de aanbeveling een beoordeling van de praktische tenuitvoerlegging ervan op te stellen. In dit verslag wordt die beoordeling uitgevoerd en wordt gefocust op de ontwikkelingen in de wetgeving van de lidstaten sinds de goedkeuring van de Aanbeveling. Voorts wordt in dit verslag grondig onderzocht of die ontwikkelingen hebben geleid tot een meer wijdverspreide en coherente toepassing van de afzonderlijke beginselen die in de aanbeveling zijn uiteengezet (hoofdstuk 2). Daarbij wordt in het verslag ook ingegaan op de praktische ervaring die is opgedaan met de regels inzake collectief verhaal dat op nationaal niveau beschikbaar is of, bij gebreke van dergelijke regels, hoe effectief situaties van massaschade worden aangepakt. Tegen die achtergrond wordt in het verslag nagegaan in hoeverre de tenuitvoerlegging van de aanbeveling heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen ervan, namelijk het vergemakkelijken van de toegang tot de rechter en het voorkomen van misbruik van procesrecht. Tot slot bevat het verslag slotopmerkingen over de vraag of er behoefte is aan verdere actie met betrekking tot collectief verhaal op het niveau van de Europese Unie (hoofdstuk 3). In dat verband wordt in het verslag

¹ Vaststelling van Richtlijn 98/27/EG betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen; groenboek over schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels (COM2005)672; witboek over schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels (COM(2008)165); groenboek over collectief verhaal voor consumenten (COM(2008)794).

² PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60.

rekening gehouden met het belangrijkste bindende instrument van de Unie dat betrekking heeft op collectief verhaal, namelijk de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken³ waarin wordt voorgeschreven dat de procedure voor het instellen van vorderingen tot staking van inbreuken ter bescherming van collectieve consumentenbelangen in alle lidstaten beschikbaar moet zijn, alsmede de geschiktheidscontrole door de Commissie in 2017 van het consumenten- en marketingrecht van de EU⁴, waarin de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken is geëvalueerd.

De beoordeling wordt uitgevoerd tegen de achtergrond van het feit dat vier jaar na de goedkeuring van de aanbeveling de risico's van grensoverschrijdende of zelfs EU-brede inbreuken die een groot aantal burgers of bedrijven treffen, verder zijn toegenomen, met name maar niet uitsluitend als gevolg van de toename van het internetgebruik en online winkelen. Het emissieschandaal in de autosector (dieselgate), waarbij veel consumenten in de hele EU werden getroffen door de verkoop van wagens met misleidende informatie over het emissieniveau, illustreert de uitdagingen bij de aanpak van grensoverschrijdende situaties van massaschade. Die uitdagingen worden het best aangetoond door de ongelijkheden en verschillen binnen de EU, die hebben geleid tot een situatie waarin de getroffen personen of entiteiten in een paar lidstaten in staat waren hun vorderingen gezamenlijk voor het gerecht te brengen, terwijl ze in de meeste lidstaten niet over voldoende rechtsinstrumenten beschikten of zelfs hulpeloos waren.

Nationale mechanismen voor collectief verhaal worden gebruikt in de lidstaten waar ze beschikbaar zijn. In de lidstaten waar dergelijke mechanismen formeel niet bestaan, lijkt er een toenemende tendens te zijn dat eisers collectief verhaal trachten te halen door gebruik te maken van verschillende rechtsinstrumenten, zoals de voeging van zaken of de cessie van vorderingen. Dit kan aanleiding geven tot problemen in verband met de effectieve voorkoming van misbruik van procesrecht, aangezien de waarborgen tegen misbruik die gewoonlijk in collectieve procedures bestaan, bijvoorbeeld met betrekking tot procesbevoegdheid of resultaatafhankelijke honoraria, mogelijk niet van toepassing zijn op dergelijke alternatieve mogelijkheden.

Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende informatiebronnen:

- de door de lidstaten op basis van een vragenlijst van de Commissie verstrekte informatie;
- een studie ter ondersteuning van de beoordeling van de tenuitvoerlegging van de aanbeveling die alle lidstaten bestrijkt⁵;
- een oproep tot het indienen van feitelijke gegevens waarop de Commissie 61 antwoorden heeft ontvangen;
- een studie ter ondersteuning van de geschiktheidscontrole van het consumenten- en marketingrecht van de EU⁶

³Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen (PB L 110/30 van 1.5.2009) tot codificatie van Richtlijn 98/27/EG.

⁴ Verslag van de Commissie over de geschiktheidscontrole van het consumenten- en marketingrecht van de EU, Brussel, 23.5.2017, SWD(2017) 209 final, beschikbaar op http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

⁵ Wordt binnenkort gepubliceerd op http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

⁶ Beschikbaar op http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

2. TENUITVOERLEGGING VAN DE BEGINSELEN VAN DE AANBEVELING

De wetgevende activiteiten waarop de aanbeveling betrekking heeft, zijn in de lidstaten enigszins beperkt gebleven. Zeven lidstaten hebben hun wetgeving inzake collectief verhaal na de goedkeuring van de aanbeveling hervormd, en zoals blijkt uit de gedetailleerde beoordeling in dit verslag, zijn bij deze hervormingen niet altijd de beginselen van de aanbeveling gevolgd. BE en LT hebben in hun rechtsstelsels voor het eerst een collectieve vordering tot schadevergoeding ingevoerd. FR en UK hebben hun wetgeving ingrijpend gewijzigd om bepaalde mechanismen die eerder beschikbaar waren maar niet voldoende doeltreffend werden geacht, te verbeteren of te vervangen. Het werk aan de voorgestelde nieuwe wetgeving in NL en SI vordert en er wordt actief gediscussieerd over mogelijke toekomstige wetgeving in DE. Vermeldenswaard is dat de meeste projecten die tot nieuwe wetgeving hebben geleid of in voorbereiding zijn, beperkt zijn tot consumentenzaken. Bovendien staat een aantal lidstaten het gebruik van het opt-outbeginsel⁷ in aanzienlijke mate toe. Als gevolg van deze beperkte follow-up van de aanbeveling beschikken negen lidstaten momenteel nog steeds niet over een mechanisme voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding.

2.1. Horizontale kwesties

2.1.1 Beschikbaarheid van collectief verhaal

In de aanbeveling wordt benadrukt dat alle lidstaten moeten beschikken over mechanismen voor collectief verhaal op nationaal niveau, zowel mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking als mechanismen voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding, in alle gevallen waarin krachtens het recht van de Unie toegekende rechten worden of zijn geschonden ten nadele van meer dan één persoon.⁸

In alle lidstaten bestaat er collectief verhaal in de vorm van vorderingen tot staking met betrekking tot consumentenzaken die onder de werkingssfeer van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken vallen⁹. In sommige lidstaten zijn collectieve vorderingen tot staking horizontaal beschikbaar (BG, DK, LT, NL, SE) of op andere specifieke gebieden, hoofdzakelijk op het gebied van mededinging (HU, LU, ES), milieu (FR, HU, PT, SI, ES), werkgelegenheid (HU, ES) of antidiscriminatie (HR, FR, ES).

In 19 lidstaten (AT, BE, BG, DE, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, SE, UK) zijn collectieve vorderingen tot schadevergoeding mogelijk, maar in meer dan de helft van die lidstaten zijn ze beperkt tot specifieke domeinen, voornamelijk consumentenvorderingen¹⁰.

⁷ Zie punt 2.3.1 van dit verslag.

⁸ Punt 2 van de aanbeveling van de Commissie van 11 juni 2013 over gemeenschappelijke beginselen voor mechanismen voor collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding in de lidstaten betreffende schendingen van aan het EU-recht ontleende rechten (2013/396/EU), PB L 201 van 26.7.2013, blz. 60.

⁹ Het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken omvat inbreuken op de consumentenwetgeving van de EU, zoals opgesomd in bijlage I bij die richtlijn.

¹⁰ Met uitzondering van DE, waar het enige specifieke mechanisme voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding niet van toepassing is op consumenten maar alleen op vorderingen van beleggers.

Andere domeinen waarin vorderingen tot schadevergoeding doorgaans mogelijk zijn, zijn mededinging, financiële diensten, arbeid, milieu of antidiscriminatie. De verschillen in werkingssfeer tussen de lidstaten die een sectorale aanpak toepassen, zijn aanzienlijk: zo kunnen in België alleen consumentenvorderingen collectief worden ingesteld, terwijl dat in Frankrijk mogelijk is met vorderingen op het gebied van consumentenzaken, mededinging, gezondheid, discriminatie en milieu. Slechts zes lidstaten (BG, DK, LT, NL, PT en UK) hebben in hun wetgeving een horizontale aanpak gevolgd, waardoor collectieve schadevergoedingsprocedures op alle gebieden mogelijk zijn¹¹. In twee van die lidstaten (BG, UK) bestaan horizontale mechanismen naast sectorspecifieke procedures, die in de praktijk vaker worden gebruikt. In één lidstaat (AT) worden, ondanks het ontbreken van wetgeving inzake vorderingen tot schadevergoeding, collectieve acties uitgevoerd op basis van de cessie van vorderingen of de voeging van zaken. Deze rechtsinstrumenten zijn ook in andere lidstaten beschikbaar, maar uit de resultaten van de openbare raadpleging blijkt dat ze in de praktijk alleen in DE en NL voor collectieve zaken worden gebruikt. Na goedkeuring van de aanbeveling is in vier lidstaten nieuwe wetgeving inzake collectieve vorderingen tot schadevergoeding goedgekeurd: in 2 van die lidstaten (BE, LT) voor het eerst, terwijl in de 2 andere (FR, UK) belangrijke wijzigingen in de wetgeving hebben plaatsgevonden. In SI en NL zijn nieuwe wetsvoorstellen ingediend, maar die zijn nog niet goedgekeurd. Behalve voor BE, waar de wetgeving alleen betrekking heeft op consumentenrechten, hebben deze initiatieven een breed toepassingsgebied. Uit al deze bevindingen blijkt dat verscheidene lidstaten ondanks de aanbeveling geen mechanismen voor collectief verhaal in hun nationale stelsel hebben opgenomen. Daardoor blijven er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan wat betreft de beschikbaarheid en de aard van mechanismen voor collectief verhaal.

Uit de antwoorden op de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens blijkt dat collectief verhaal, waar mogelijk, voornamelijk wordt gebruikt op het gebied van consumentenbescherming en aanverwante gebieden zoals passagiersrechten of financiële diensten. Een ander gebied waarin verschillende zaken zijn gemeld, is het mededingingsrecht, met name wanneer vermeende kartelslachtoffers een schadevergoeding eisen na de beslissing van een mededingingsautoriteit over een inbreuk (vervolgvorderingen). Dat er in andere gebieden relatief weinig gebruik wordt gemaakt van collectief verhaal is niet alleen te wijten aan het feit dat vorderingen tot schadevergoeding of tot staking in veel lidstaten alleen mogelijk zijn voor consumenten of in het mededingingsrecht; het lijkt ook verband te houden met andere factoren, zoals de complexiteit en duur van de procedure of restrictieve ontvankelijkheidsregels, vaak in verband met procesbevoegdheid. Tegelijkertijd zijn in AT, CZ, DE, LU en IE een aantal situaties gemeld, voornamelijk in verband met consumentenzaken, waarin geen actie is ondernomen omdat de nationale wetgeving niet voorziet in de mogelijkheid van vorderingen tot schadevergoeding.

2.1.2 Procesbevoegdheid voor het instellen van representatieve vorderingen

In de aanbeveling wordt opgeroepen om entiteiten aan te wijzen die over procesbevoegdheid beschikken om een representatieve vordering in te stellen wanneer de rechtstreeks door een

¹¹ In NL zijn collectieve vorderingen tot schadevergoeding momenteel echter alleen mogelijk in de vorm van declaratoire vonnissen of via speciale rechtsinstrumenten voor het innen van vorderingen.

inbreuk getroffen partijen worden vertegenwoordigd door een organisatie die als enige de status van eiser in de procedure heeft. In de aanbeveling zijn specifieke minimumcriteria voor een dergelijke aanwijzing vastgesteld: het non-profitkarakter van de entiteit, een rechtstreeks verband tussen haar doelstellingen en de geschonden rechten en voldoende capaciteit om meerdere eisers te vertegenwoordigen en in hun belang te handelen. De aanbeveling voorziet in de mogelijkheid van een algemene aanwijzing die een algemeen recht van een entiteit om op te treden inhoudt of in de mogelijkheid van een ad-hoc-aanwijzing die alleen voor een bepaalde zaak geldt, maar bevat ook een verwijzing naar de machtiging van overheidsinstanties als aanvulling of als alternatief¹².

Regels inzake de bevoegdheid tot het instellen van representatieve vorderingen zijn procedurele waarborgen die zowel eisers als verweerders in collectieve vorderingen ten goede komen. Normen die de deskundigheid van vertegenwoordigende entiteiten en hun capaciteit om complexe zaken te behandelen verzekeren, garanderen hoogwaardige diensten voor eisers en beschermen verweerders tegen lichtzinnige vorderingen.

Collectief verhaal in de vorm van representatieve vorderingen bestaat in bijna alle lidstaten en is de meest gebruikte vorm van verhaal bij vorderingen tot staking in milieu- en consumentenzaken, en in consumentenzaken is de beschikbaarheid van deze verhaalsmogelijkheid verplicht op grond van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken¹³. In BE, BG, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, PL, RO en SE zijn representatieve collectieve vorderingen ter verkrijging van een schadevergoeding mogelijk. In 2 lidstaten (FI en PL) hebben alleen overheidsinstanties het recht om representatieve vorderingen in te stellen, terwijl in sommige andere lidstaten (HU, DK) niet-gouvernementele entiteiten deze bevoegdheid met overheidsinstanties delen¹⁴.

Alle lidstaten stellen bepaalde voorwaarden met betrekking tot de procesbevoegdheid om als vertegenwoordigende entiteit op te treden in collectieve vorderingen tot staking en tot schadevergoeding. Wat vorderingen tot staking in consumentenzaken betreft, is in de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken bepaald dat de procedure tot staking van inbreuken kan worden ingeleid door "bevoegde entiteiten" die volgens de wetgeving van een lidstaat naar behoren zijn opgericht en ernaar streven collectieve consumentenbelangen te beschermen. De richtlijn laat andere specifieke criteria waaraan de "bevoegde entiteiten" eventueel moeten voldoen, over aan het oordeel van de lidstaten. De meest voorkomende eisen die door de lidstaten op het gebied van zowel vorderingen tot schadevergoeding als vorderingen tot staking worden gesteld, hebben betrekking op het non-profitkarakter van de entiteit en de relevantie van het voorwerp van de zaak voor de doelstellingen van de organisatie. In overeenstemming met de

¹² Punten 4 tot en met 7 van de aanbeveling van de Commissie.

¹³ Krachtens richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken (PB L 128 van 30.4.2014, blz. 8), artikel 3, lid 2, zijn de lidstaten verplicht ervoor te zorgen dat verenigingen, organisaties (met inbegrip van sociale partners) of andere entiteiten werknemers in de Unie kunnen vertegenwoordigen in gerechtelijke en/of administratieve procedures teneinde de handhaving van rechten te waarborgen.

¹⁴ Bovendien kan in DK een van de leden van de groep in een groepsvordering van particulieren als vertegenwoordiger worden aangewezen.

minimale aard van de criteria in de aanbeveling hebben sommige lidstaten aanvullende specifieke voorwaarden gesteld met betrekking tot de deskundigheid, ervaring en representativiteit van de aangewezen entiteiten. Bijvoorbeeld in IT moeten consumentenverenigingen aantonen dat ze al drie jaar onafgebroken actief zijn, een minimumaantal betalende leden hebben en in vijf verschillende regio's aanwezig zijn. Soortgelijke voorwaarden gelden in FR, waar entiteiten moeten aantonen dat ze op nationaal niveau representatief zijn, al één jaar bestaan, actief zijn op het gebied van consumentenbescherming en een minimumaantal individuele leden hebben¹⁵. In sommige reacties op de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens zijn de nationale bepalingen inzake procesbevoegdheid, met name in FR en IT maar tot op zekere hoogte ook in DK en RO, genoemd als een probleem dat van invloed is op de toegang tot de rechter. In UK worden representatieve vorderingen tot schadevergoeding in consumentenzaken hoofdzakelijk uitgevoerd door overheidsinstanties, hoewel het mogelijk is andere entiteiten aan te wijzen waarvoor het "billijk en redelijk" is om als vertegenwoordiger van de groep op te treden; op dit moment kan één aangewezen niet-overheidsinstantie optreden in consumentenzaken¹⁶. In DK kan een vereniging, particuliere instelling of andere organisatie als vertegenwoordiger optreden indien de actie binnen het kader van de doelstellingen van de organisatie valt.

Globaal kan worden geconcludeerd dat het beginsel in het algemeen wordt nageleefd, zij het met enkele verschillen in de verschillende lidstaten. Deze verschillen zijn van enig belang, aangezien strengere regels voor vertegenwoordigende entiteiten kunnen leiden tot een beperking van het recht op collectief verhaal en daardoor tot een beperking van de toegang tot de rechter.

2.1.3 Ontvankelijkheid

In de aanbeveling wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om ervoor te zorgen dat de ontvankelijkheid van de vorderingen in een zo vroeg mogelijk stadium van de geschillenbeslechting wordt geverifieerd en dat zaken die niet aan de voorwaarden voor een collectieve vordering voldoen alsmede kennelijk ongegronde zaken niet worden voortgezet¹⁷.

Het beginsel om kennelijk ongegronde vorderingen of vorderingen die niet aan de ontvankelijkheidscriteria voor collectieve vorderingen voldoen in een vroege fase niet-ontvankelijk te verklaren, komt de doeltreffendheid van de rechtspraak ten goede en beschermt tegen lichtzinnige rechtszaken. In de aanbeveling zelf worden geen specifieke ontvankelijkheidscriteria vastgesteld en wordt de term "kennelijk ongegronde vordering" niet gedefinieerd. In sommige lidstaten zijn de algemene bepalingen van burgerlijke rechtsvordering die het mogelijk maken om kennelijk ongegronde vorderingen in een vroege fase niet-ontvankelijk te verklaren, echter evenzeer van toepassing op collectieve vorderingen. Sommige

¹⁵ Interessant genoeg zijn er, ondanks deze veeleisende voorwaarden, momenteel 18 organisaties geregistreerd in Italië en 15 in Frankrijk. Slechts een vrij beperkt aantal van deze entiteiten (6 in FR, 3 in IT gedurende de afgelopen 4 jaar) heeft echter daadwerkelijk representatieve vorderingen ingesteld.

¹⁶ Daarnaast kan in mededingingszaken in UK een groepslid ook de groep vertegenwoordigen, wat van deze procedure een groepsvordering in plaats van een representatieve vordering in de zin van de aanbeveling maakt.

¹⁷ Punten 8 en 9 van de aanbeveling van de Commissie.

ontvankelijkheidscriteria zouden ook van andere beginselen van de aanbeveling kunnen worden afgeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de procesbevoegdheid bij representatieve vorderingen. Het belangrijkste ontvankelijkheidscriterium voor vorderingen tot staking lijkt namelijk de procesbevoegdheid van de entiteit te zijn. Voor consumentenzaken worden in de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken geen specifieke ontvankelijkheidscontrole voorgeschreven noch specifieke criteria vastgesteld, afgezien van die voor de procesbevoegdheid.

In de meeste lidstaten zijn voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding meer specifieke criteria vastgesteld waaraan moet zijn voldaan en die doorgaans in een vroeg stadium van de procedure door de rechter worden onderzocht. Alleen ES en SE hebben geen specifieke regels voor de ontvankelijkheid van collectief verhaal en passen derhalve algemene civielrechtelijke procedureregels toe. Het onderzoek van de ontvankelijkheid van collectieve vorderingen in sommige lidstaten zal leiden tot een specifiek besluit over deze zaak (BE, FR, PL, UK), terwijl in andere lidstaten procedurele besluiten alleen worden uitgesproken als de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard. Sommige lidstaten (BE, DK, FI, IT, LT)¹⁸ eisen dat wordt gemotiveerd dat een collectieve vordering efficiënter is dan individuele rechtszaken, terwijl andere lidstaten (FI, IT, NL, RO, UK)¹⁹ onderzoeken of een vertegenwoordigende entiteit in staat is de belangen van de getroffen personen te beschermen. Het homogene karakter (de gemeenschappelijkheid) van de samengevoegde individuele vorderingen is een voorwaarde die in alle lidstaten geldt.

Uit de antwoorden op de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens blijkt ook de keerzijde van de ontvankelijkheidsvereiste. Hoewel geen van de respondenten kritiek heeft geleverd op de invoering van deze vereiste op zich, hebben verscheidene respondenten gewaarschuwd voor de toepassing van dit beginsel, omdat het de hele procedure langer en omslachtiger kan maken en daardoor de toegang tot deze procedure als geheel kan beperken. Dit is benadrukt in BE, NL, PL en UK²⁰.

Over het algemeen verifiëren de lidstaten de ontvankelijkheid van vorderingen. Zij beschikken daarvoor over procedurele mechanismen die zijn vastgesteld op basis van algemene en specifieke regels om kennelijk ongegronde collectieve vorderingen tot schadevergoeding niet-ontvankelijk te verklaren. Vermeldenswaard is dat in recente wetgeving inzake collectieve vorderingen die in bepaalde lidstaten na de aanbeveling is vastgesteld, ontvankelijkheid wordt behandeld op een

¹⁸ In België bijvoorbeeld moet de rechtbank onder meer rekening houden met de potentiële grootte van de groep getroffen consumenten, de complexiteit van de vordering voor collectief verhaal en de gevolgen voor een efficiënte consumentenbescherming en een soepele werking van de rechtspraak.

¹⁹ In Italië bijvoorbeeld moet de rechter afgezien van de procesbevoegdheid van de entiteit ook onderzoeken of er sprake is van een belangenconflict.

²⁰ In BE en NL zijn de ontvankelijkheidsregels problematisch genoemd, terwijl voor BE en PL de duur van de procedure uitdrukkelijk is vermeld. In DK zijn de ontvankelijkheidsregels problematisch genoemd in de context van restrictieve bepalingen inzake procesbevoegdheid. In PL kan de eis dat de gevorderde bedragen ten minste in verschillende subgroepen identiek moeten zijn, potentiële leden van de groep ervan weerhouden aan de vordering deel te nemen of hen ertoe brengen hun vorderingen te verminderen om in aanmerking te komen. Evenzo is in UK de strikte uitlegging in mededingingszaken van de vereiste dat vorderingen dezelfde, soortgelijke of gerelateerde feitelijke of juridische elementen aan de orde moeten stellen, als een ontvankelijkheidsvereiste, door één respondent als problematisch beschouwd in de context van het verkrijgen van toegang tot de rechter.

wijze die in overeenstemming is met de aanbeveling (BE, LT, SI). Anderzijds kunnen bestaande verschillen in ontvankelijkheidsvoorwaarden bij collectieve vorderingen tot schadevergoeding nog steeds leiden tot ongelijke toegang tot de rechter, aangezien al te restrictieve ontvankelijkheidsregels de toegang tot deze procedure zouden kunnen beperken. Voorts zij erop gewezen dat, aangezien het hier gaat om een voorbereidende fase van de vordering, snelle beslissingen over de ontvankelijkheid belangrijk zijn voor de rechtszekerheid van alle betrokken partijen.

2.1.4 Informatie over collectief verhaal

In de aanbeveling wordt de lidstaten verzocht ervoor te zorgen dat de eisende partij in staat is informatie over geplande en lopende collectieve vorderingen te verspreiden. Rekening houdend met het feit dat informatie over collectieve vorderingen neveneffecten kan hebben, met name op de verweerder, zelfs voordat de vordering bij de rechtbank aanhangig wordt gemaakt, wordt er in de aanbeveling op gewezen dat de regelingen voor het verstrekken van informatie aangepast moeten zijn aan de omstandigheden van de zaak en dat er in die regelingen rekening moet worden gehouden met de rechten van de partijen, met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting, het recht op informatie en het recht op bescherming van de reputatie van de onderneming²¹.

Personen met een vordering die in het kader van een collectieve vordering zou kunnen worden ingesteld, moeten informatie kunnen ontvangen die hen in staat stelt een geïnformeerde keuze te maken over hun deelname. Zoals in de aanbeveling wordt bepleit, is dit van bijzonder belang in de opt-inmechanismen voor collectief verhaal om ervoor te zorgen dat personen die mogelijk geïnteresseerd zijn om mee te doen hun kans niet missen door een gebrek aan informatie. In het geval van een representatieve vordering moet informatieverstreking niet alleen het recht van de vertegenwoordigende entiteit zijn, maar ook haar plicht²². Anderzijds zou de verspreiding van informatie over (voorgenomen) collectieve vorderingen nadelige gevolgen kunnen hebben voor de economische situatie van de verweerder wiens aansprakelijkheid nog niet is vastgesteld. Deze twee belangen moeten goed tegen elkaar worden afgewogen. Hoewel in de aanbeveling uitdrukkelijk wordt ingegaan op de verspreiding van informatie over het voornemen om een collectieve vordering in te stellen, zijn er geen lidstaten die deze kwestie regelen in de voorbereidende fase voordat een gerechtelijke procedure wordt aangespannen. Zodra een zaak door de rechter ontvankelijk is verklaard, met name wanneer een schadevergoeding wordt gevorderd, worden de rechtbanken in veel lidstaten (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE) belast met de vaststelling van de modaliteiten voor de verspreiding van informatie, met inbegrip van de publicatiemethode en de periode gedurende welke informatie toegankelijk moet zijn. De lidstaten laten de rechtbanken doorgaans een ruime beoordelingsmarge, waarbij zij in hun wetgeving verwijzen naar de omstandigheden van de zaak waarmee rekening moet worden

²¹ Punten 10 tot en met 12 van de aanbeveling van de Commissie.

²² Zoals uitgelegd in punt 3.5 van de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Naar een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal" (COM/2013/0401 final).

gehouden, maar geen melding maken van de specifieke factoren die in de aanbeveling worden genoemd. Vijf lidstaten (BG, IT, MT, PT, UK) regelen echter helemaal geen informatieverstrekking bij collectieve vorderingen tot schadevergoeding. Er is zelfs nog minder regulering inzake het verstrekken van informatie met betrekking tot vorderingen tot staking dan met betrekking tot vorderingen tot schadevergoeding.

De oproep tot het indienen van feitelijke gegevens heeft geen significante problemen met de verstrekking van informatie aan het licht gebracht. Er is slechts één situatie uit IT gemeld, waarbij is aangehaald dat de eis om de zaak in gedrukte media aan te kondigen een aanzienlijke financiële last voor de eiser vormt. Daarnaast is in één antwoord ook vermeld dat de onmogelijkheid in PL om een collectieve vordering op het internet aan te kondigen problematisch is.

Over het geheel beschouwd, moet worden geconcludeerd dat het beginsel van informatieverstrekking over collectieve vorderingen niet op passende wijze in de wetgeving van de lidstaten tot uiting komt, met name in de precontentieuze fase en bij vorderingen tot staking.

2.1.5 De verliezer betaalt

De partij die een collectieve vordering verliest, moet de nodige juridische kosten aan de winnende partij vergoeden, onder voorbehoud van de voorwaarden van het toepasselijke nationale recht²³.

Het beginsel dat de verliezer betaalt, is een van de fundamentele procedurele waarborgen voor beide partijen bij collectieve vorderingen. Enerzijds schrikt het risico van terugbetaling van de kosten aan de verweerder indien de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard potentiële eisers ervan af om lichtzinnige vorderingen in te stellen. Anderzijds is het feit dat een verliezende verweerder de noodzakelijke kosten zal moeten dragen een stimulans om een gerechtvaardigde collectieve vordering in te stellen. In de aanbeveling wordt de lidstaten de vrijheid gelaten om nationale regels inzake de vergoeding van kosten toe te passen.

Afgezien van LU²⁴ volgen alle lidstaten die over mechanismen voor collectief verhaal beschikken in hun burgerlijk procesrecht het beginsel dat de verliezer betaalt. De overgrote meerderheid van de lidstaten past op collectieve vorderingen precies dezelfde regels toe als op individuele burgerlijke rechtsvorderingen; indien er modaliteiten voor collectief verhaal bestaan, hebben deze voornamelijk betrekking op een vrijstelling van gerechtskosten voor vertegenwoordigende entiteiten en overheidsinstanties in consumentenzaken (HR, HU, MT, PL, RO)²⁵. Eén lidstaat (PT) voorziet in de terugbetaling van slechts 50 % van de kosten van de

²³ Punt 13 van de aanbeveling van de Commissie.

²⁴ In LU kan aan de in het gelijk gestelde partij een procesvergoeding worden toegekend waarvan het bedrag door een rechter wordt bepaald, maar dit vereist een nieuw verzoek aan de rechter en dus extra inspanningen.

²⁵ Of het ontbreken van vergoedingen bij vorderingen tot staking in consumentenzaken voor administratieve instanties (FI, LV). De richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken regelt niet de kwestie van de kosten in verband met de procedure tot staking van inbreuken. Niettemin is het financiële risico dat verbonden is aan vorderingen tot staking genoemd als de belangrijkste belemmering voor een doeltreffend gebruik van vorderingen

verweerder indien de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard, zowel bij groepsvorderingen als representatieve vorderingen. Dit beperkt het risico voor personen die een collectieve vordering instellen.

Geconcludeerd kan worden dat de lidstaten zich grotendeels houden aan het in de aanbeveling uiteengezette beginsel²⁶. Er moet echter rekening mee worden gehouden dat de regels betreffende de kosten van een burgerlijke rechtsvordering en de wijze waarop die worden vergoed (alsmede de hoogte van die kosten) van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopen. De toepassing ervan kan leiden tot aanzienlijke verschillen in de daadwerkelijke vergoeding van de kosten van de winnende partij in zeer vergelijkbare procedures, afhankelijk van het *forum*, bijvoorbeeld als gevolg van de definitie van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten²⁷. Het doel om door middel van het beginsel dat de verliezer betaalt misbruik van procesrecht te voorkomen, wordt dus niet in alle lidstaten in gelijke mate bereikt.

2.1.6 Financiering van collectieve vorderingen

In de aanbeveling wordt een algemene openbaarmakingsregel voorgesteld op grond waarvan de eisende partij verplicht is om de herkomst van de middelen die ter ondersteuning van de gerechtelijke procedure zijn gebruikt aan te geven. Daarnaast moet de rechter een procedure kunnen opschorten als er sprake is van een belangenconflict tussen de financierende derde en de eiser, als de derde over onvoldoende middelen beschikt om zijn financiële verplichtingen na te komen of als de eiser over onvoldoende middelen beschikt om de kosten van de tegenpartij te betalen ingeval de vordering wordt afgewezen. Hoewel in de aanbeveling niet wordt aangedrongen op een verbod op particuliere financiering door derden, moet het verboden zijn procedurele besluiten trachten te beïnvloeden, financiering te verstrekken voor een vordering tegen een concurrent of gelieerde onderneming en buitensporige rentetarieven aan te rekenen. Ten slotte zou het met name in geval van collectieve vorderingen tot schadevergoeding verboden moeten zijn om de aan de financier betaalde vergoeding of de door hem in rekening gebrachte rente te baseren op de ingevorderde bedragen, tenzij die regeling door een overheidsinstantie wordt geregeld²⁸.

tot staking door bevoegde entiteiten. Volgens de studie ter ondersteuning van de geschiktheidscontrole zou de meest doeltreffende maatregel erin bestaan in de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken een regel op te nemen volgens welke bevoegde entiteiten in objectief gerechtvaardigde gevallen geen gerechts- of administratiekosten zouden hoeven te betalen.

²⁶ Verscheidene respondenten van de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens BE, NL, RO en FI hebben dit beginsel een potentieel probleem genoemd, aangezien de mogelijke vergoeding van kosten een belangrijke risicofactor is waarmee bij het instellen van een vordering rekening moet worden gehouden. Dit geldt des te meer als collectieve vorderingen tot schadevergoeding niet mogelijk zijn, zoals in CZ, en dergelijke vorderingen alleen in individuele gevallen kunnen worden ingesteld.

²⁷ Bijvoorbeeld als advocatenhonoraria worden vergoed tegen het niveau van de wettelijke honoraria, die in de praktijk kunnen worden overschreden.

²⁸ Punten 14 tot en met 16, en 32 van de aanbeveling van de Commissie.

De in de aanbeveling opgenomen regels met betrekking tot financiering door derden zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de financieringsvoorwaarden geen stimulans vormen voor belangenconflicten of misbruik van procesrecht.

Op dit punt is de aanbeveling in geen enkele lidstaat ten uitvoer gelegd. Geen van de lidstaten heeft financiering door derden gereguleerd, laat staan in overeenstemming met de Aanbeveling. In EL en IE is financiering door derden algemeen verboden. De nieuwe voorgestelde wetgeving in SI vormt echter de uitzondering op deze algemene situatie, aangezien volgens die wetgeving particuliere financiering door derden wordt geregeld overeenkomstig de in de aanbeveling uiteengezette beginselen.

Deze algemene gebrekkige tenuitvoerlegging betekent dat ongereguleerde en ongecontroleerde financiering door derden zich zonder juridische beperkingen kan verspreiden, wat in bepaalde lidstaten een stimulans kan vormen om rechtszaken aan te spannen. Er zijn aanwijzingen dat particuliere financiering door derden in ten minste drie lidstaten (AT, NL en UK), mogelijk is en dat er in twee lidstaten (AT en NL) in de praktijk een beroep op wordt gedaan zonder enige regulering (in UK gelden algemene beperkingen op basis van het gewoonterecht ("common law")²⁴²⁹ en heeft de sector enige vorm van zelfregulering ingevoerd).

Het in het kader van de openbare raadpleging verzamelde bewijsmateriaal bevestigt het bestaan van financiering door derden: in UK zijn twee door vermeende kartelslachtoffers aangespannen rechtszaken gemeld waarbij gebruik is gemaakt van financiering door derden, terwijl één dergelijke zaak is gemeld in NL en één in DE. In deze laatste gevallen hield het gebruik van financiering door derden echter verband met de buitensporige kosten van de procedure voor collectief verhaal (in beide gevallen zijn de vorderingen aan een speciaal vehikel overgedragen). Daarnaast is in DE één vermeende situatie van massaschade gemeld, waarbij in aanhangige zaken tussen consumenten en aandeelhouders enerzijds en een groot autobedrijf anderzijds in aanzienlijke mate financiering door derden is verstrekt.

De geïnterviewde beroepsbeoefenaren die bij collectieve vorderingen betrokken waren, hebben weinig situaties van (minstens) potentiële belangenconflicten gemeld: bijvoorbeeld het gebruik van niet-uitgekeerde schadevergoedingen voor terugbetaling aan de financier, de organisatie van de gehele vordering door de financier, institutionele relaties tussen het advocatenkantoor dat de eisers vertegenwoordigt en de financier.

Uit deze voorbeelden blijkt dat in verschillende lidstaten steeds meer gebruik wordt gemaakt van particuliere financiering door derden. Daarnaast is het duidelijk dat dit belangrijke aspect van collectief verhaal een belangrijke grensoverschrijdende dimensie heeft, aangezien middelen om een rechtszaak te starten gemakkelijk over de grenzen heen kunnen worden verstrekt. Dit betekent dat, hoewel regulering van particuliere financiering door derden in verschillende lidstaten zeker een stap in de goede richting zou zijn in overeenstemming met de Aanbeveling, er altijd een mogelijkheid zal zijn voor in een lidstaat gevestigde financiers om strenge nationale regels te vermijden door te proberen collectieve vorderingen in een andere EU-lidstaat te financieren waar mechanismen voor collectief verhaal bestaan en particuliere financiering door derden ongereguleerd blijft.

²⁹ Volgens het gewoonterecht kan iedereen die de rechtszaak van een ander ten onrechte financiert aansprakelijk worden gesteld voor alle kosten (van de tegenpartij) van die rechtszaak als de zaak wordt verloren.

Geconcludeerd kan worden dat dit een van de punten is waar de aanbeveling vrijwel geen invloed heeft gehad op de wetgeving van de lidstaten en waar het belangrijk zou zijn om na te gaan hoe de doelstellingen van dit beginsel in de praktijk het best kunnen worden verwezenlijkt.

2.1.7 Grensoverschrijdende zaken

In de aanbeveling wordt voorgeschreven dat de lidstaten de deelname van buitenlandse groepen eisers of buitenlandse vertegenwoordigende entiteiten aan een enkele collectieve vordering voor hun rechtbanken niet door middel van nationale regels inzake ontvankelijkheid of procesbevoegdheid mogen verhinderen. Aangewezen vertegenwoordigende entiteiten moeten zich ook in andere lidstaten tot de voor hun vorderingen bevoegde rechtbanken kunnen wenden³⁰.

Economische activiteiten zijn vaak grensoverschrijdend en kunnen personen uit verschillende lidstaten schade berokkenen als gevolg van dezelfde of soortgelijke activiteiten. Deze personen mogen niet het voordeel worden ontnomen dat zij hun krachten kunnen bundelen om hun rechten te doen gelden. Een aangewezen entiteit in een lidstaat moet een rechtsvordering kunnen instellen in elke andere lidstaat die bevoegd is om uitspraak te doen over de vordering. In de aanbeveling wordt dus het non-discriminatiebeginsel in het kader van civiele procedures herbevestigd en wordt gepleit voor wederzijdse erkenning van de status van aangewezen entiteiten.

Er zijn geen lidstaten die algemene belemmeringen hebben voor de deelname van natuurlijke of rechtspersonen uit andere lidstaten aan groepsvorderingen voor hun rechtbanken. Deelname aan een groep eisers is niet beperkt tot degenen die woonachtig of gevestigd zijn in de lidstaat waar de collectieve vordering wordt ingesteld.

Uit de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens is gebleken dat dieselgate, waarbij veel consumenten in de hele EU werden getroffen door de verkoop van wagens met misleidende informatie over het emissieniveau, aanleiding heeft gegeven tot de inleiding van procedures voor collectief verhaal in vier verschillende lidstaten. Deze aanhangige zaken kunnen tot verschillende resultaten leiden, afhankelijk van de lidstaat waar de uitspraken worden gedaan. Deze situatie zou forumshopping in de hand kunnen werken, waarbij potentiële eisers in een zaak met een duidelijk grensoverschrijdend karakter hun vordering zullen instellen waar de kans op succes het grootst lijkt. Daarnaast zijn ook andere risico's gesignaleerd, zoals het risico van dubbele schadevergoeding of zelfs van tegenstrijdige beslissingen³¹.

Wat de erkenning van de in andere lidstaten aangewezen vertegenwoordigende entiteiten betreft, zijn de verschillen groter. Er zijn geen lidstaten die uitdrukkelijk voorzien in de algemene

³⁰ Punten 17 en 18 van de aanbeveling van de Commissie.

³¹ Tot slot hebben twee respondenten uit AT hun bezorgdheid geuit over het feit dat de beschermende bevoegdheidsregels in consumentenzaken in Verordening Brussel I (Verordening (EU) nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 351 van 20.12.2012, blz. 1) niet van toepassing zijn op vertegenwoordigende entiteiten.

erkenning van vertegenwoordigende entiteiten die door andere lidstaten zijn aangewezen. De enige uitzondering betreft de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken, op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bevoegde entiteiten rechterlijke of administratieve instanties in andere lidstaten kunnen verzoeken om een inbreuk te doen staken als de door die bevoegde entiteit beschermde belangen worden geschaad door een inbreuk die haar oorsprong in die lidstaat heeft³². In alle andere gevallen moeten vertegenwoordigende entiteiten voldoen aan nationale voorwaarden voor procesbevoegdheid, wat voor buitenlandse aangewezen entiteiten onmogelijk kan zijn, zoals de erkenning door een specifieke nationale overheidsinstantie (bv. BE) of de aanwezigheid en activiteit op het grondgebied van de betrokken lidstaat (bv. FR, BG). Daarom wordt de aanbeveling betreffende erkenning niet gevolgd door de lidstaten met betrekking tot collectieve vorderingen tot schadevergoeding en collectieve vorderingen tot staking die buiten de werkingssfeer van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken vallen.

2.2 Vorderingen tot staking

2.2.1 Doelmatigheid van procedures tot staking van een inbreuk

In de aanbeveling wordt ervoor gepleit om vorderingen tot staking doelmatig te behandelen, indien nodig in kort geding, om verdere schade te voorkomen³³.

Alle lidstaten voorzien in hun burgerlijk procesrecht de mogelijkheid om een rechterlijk bevel te vragen dat een verweerder ertoe zou dwingen zich van illegale praktijken te onthouden. In alle lidstaten bestaat de mogelijkheid om binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken een collectieve vordering tot staking in te stellen, d.w.z. voor de inbreuken op het consumentenrecht van de EU die zijn vermeld in bijlage I bij de richtlijn, zoals in nationaal recht omgezet, die collectieve consumentenbelangen schaden. Sommige lidstaten voorzien in collectieve vorderingen tot staking op andere specifieke gebieden³⁴.

Wat de duur van de procedure tot staking van inbreuken betreft, moeten krachtens de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken collectieve vorderingen tot staking van inbreuken in consumentenzaken "*zo spoedig mogelijk, zo nodig in het kader van een kort geding*" worden behandeld³⁵. Ongeacht het rechtsgebied in kwestie voorzien alle lidstaten in de mogelijkheid om voorlopige maatregelen te vragen overeenkomstig hun algemene civielrechtelijke procedureregels. Dergelijke verzoeken worden per definitie tamelijk snel behandeld, aangezien

³² Zie artikel 4 van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken, waarin een systeem voor kennisgeving van bevoegde entiteiten wordt vastgesteld dat moet worden opgenomen in een lijst die door de Europese Commissie in het Publicatieblad van de Europese Unie wordt bekendgemaakt. Volgens het verslag van de geschiktheidscontrole gebeurt het bijna nooit dat bevoegde entiteiten een vordering tot staking van een inbreuk instellen in een andere lidstaat, met name vanwege de daaraan verbonden kosten en omdat zij een dergelijke vordering in de meeste gevallen in hun eigen rechtsgebied kunnen instellen, ook voor inbreuken met grensoverschrijdende gevolgen.

³³ Punt 19 van de aanbeveling van de Commissie.

³⁴ Zie punt 2.1.1 van dit verslag.

³⁵ Artikel 2, lid 1, onder a).

zij juist tot doel hebben te voorkomen dat zich in afwachting van een beslissing over de grond van de zaak nog meer potentieel onomkeerbare schade voordoet. In consumentenzaken blijkt uit de geschiktheidscontrole dat het duidelijk nodig is om vorderingen tot staking effectiever te laten verlopen en dat de duur van de procedure als een probleem wordt gemeld. De praktische doeltreffendheid van dat instrument kan echter worden aangetast indien er geen procedures betreffende collectieve vorderingen tot staking beschikbaar zijn.

2.2.2 Doeltreffende handhaving van bevelen tot staking

In de aanbeveling wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om ervoor te zorgen dat bevelen tot staking effectief worden gehandhaafd door middel van passende sancties, waaronder een boete voor elke dag dat een bevel niet wordt nageleefd³⁶.

Bevelen tot staking worden doorgaans via dezelfde maatregelen gehandhaafd, ongeacht of het bevel in een individuele dan wel een collectieve procedure is uitgevaardigd.

Krachtens de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken moeten bij niet-naleving van een bevel tot staking van inbreuken in consumentenzaken specifieke handhavingsmaatregelen worden genomen in de vorm van de betaling van een vast bedrag voor elke dag dat het bevel niet wordt nageleefd of de betaling van andere bedragen aan de staatskas of aan andere begunstigden, maar alleen "*voor zover de rechtsorde van de betrokken lidstaat dit toestaat*"³⁷. In alle lidstaten zijn dergelijke sancties voor niet-naleving mogelijk, met inbegrip van lidstaten waar buitengerechtelijke instanties bevoegd zijn voor het doen staken van inbreuken. Volgens de studie ter ondersteuning van de geschiktheidscontrole is het echter in sommige gevallen twijfelachtig of de sancties voldoende afschrikkend van aard zijn om voortdurende inbreuken te ontmoedigen³⁸.

Als aanvullende handhavingsmethode biedt de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken de mogelijkheid om de publicatie van bevelen tot staking van inbreuken en rechtzettingen te gelasten, zij het alleen "*zo nodig*". Dergelijke maatregelen kunnen een zeer doeltreffende voorziening in rechte zijn om consumenten over de inbreuk te informeren en om handelaren die bang zijn voor reputatieschade te ontmoedigen. De voorlichting van het grote publiek is in sommige lidstaten aangevuld met meer gerichte voorlichting van getroffen consumenten, zodat zij vervolgvorderingen tot schadevergoeding kunnen overwegen.

Buiten het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken kunnen in alle lidstaten boetes worden opgelegd om de verliezende verweerder ertoe aan te zetten een

³⁶ Punt 20 van de aanbeveling van de Commissie.

³⁷ Artikel 2, lid 1, onder c).

³⁸ Bovendien worden deze sancties in sommige lidstaten niet in het bevel tot staking vastgesteld, maar moeten er extra juridische stappen voor worden ondernomen. Tegen die achtergrond wordt in de studie van de geschiktheidscontrole aanbevolen om op EU-niveau duidelijke rechtsregels inzake sancties bij niet-naleving van een bevel tot staking van inbreuken vast te stellen.

bevel tot staking van inbreuken snel uit te voeren³⁹. Bovendien is in sommige lidstaten (CY, IE, LT, MT, UK) het niet opvolgen van een gerechtelijk bevel een strafbaar feit.

2.3 Vergoeding

2.3.1 Opt-in

In de aanbeveling wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om in hun nationale regelingen voor collectief verhaal het opt-inbeginsel in te voeren, waarbij de natuurlijke of rechtspersonen die zich bij de vordering aansluiten dit uitsluitend op basis van hun uitdrukkelijke toestemming doen. Zij moeten zich bij de vordering kunnen aansluiten of zich eruit kunnen terugtrekken totdat een rechtbank uitspraak doet of totdat de zaak wordt geschikt. Uitzonderingen op dit beginsel zijn toegestaan, maar moeten om redenen van goede rechtsbedeling gerechtvaardigd zijn⁴⁰.

De vaststelling van dit beginsel is ingegeven door de noodzaak om misbruik van procesrecht te voorkomen waarbij partijen zonder hun uitdrukkelijke toestemming bij een geschil worden betrokken. De toepassing van het tegenovergestelde beginsel, het zogenaamde opt-outbeginsel, waarbij partijen die tot een bepaalde klasse/groep behoren automatisch deelnemen aan de rechtszaak/buitengerechtelijke (minnelijke) schikking tenzij zij zich uitdrukkelijk terugtrekken, kan in bepaalde omstandigheden, met name in grensoverschrijdende zaken, als problematisch worden beschouwd. Dit heeft te maken met het feit dat in andere landen gevestigde partijen mogelijk niet op de hoogte zijn van lopende rechtszaken en zich dus in een situatie kunnen bevinden waarin ze zonder hun medeweten aan een aanhangige zaak deelnemen. Anderzijds kan het opt-outbeginsel als een effectievere aanpak worden beschouwd en kan het gerechtvaardigd zijn wanneer de bescherming van collectieve belangen noodzakelijk lijkt maar de uitdrukkelijke toestemming van de getroffen personen moeilijk te verkrijgen is, bijvoorbeeld bij nationale consumentenzaken met weinig individuele schade die niet aanzet tot uitoefening van een opt-in, maar met grote totale schade⁴¹.

Dit beginsel wordt op uiteenlopende wijze toegepast in de lidstaten waar mechanismen voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding bestaan. Er zijn 13 lidstaten (AT, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IT, LT, MT, PL, RO, SE) die in hun nationale regelingen voor collectief verhaal uitsluitend het opt-inbeginsel toepassen. Er zijn 4 lidstaten (BE, BG, DK, UK) die zowel het opt-

³⁹ Met uitzondering van één respondent uit RO die benadrukte dat de door de nationale consumentenautoriteit opgelegde boete wegens niet-naleving van een vonnis uiterst laag is en geen afschrikkende werking heeft, zijn in de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens geen bijzondere problemen met dit beginsel gemeld.

⁴⁰ Punten 21 tot en met 24 van de aanbeveling van de Commissie.

⁴¹ In drie reacties op de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens is steun uitgesproken voor een opt-outsysteem, bijvoorbeeld in specifieke situaties **waarin de getroffen personen moeilijk te identificeren zijn, zoals wanneer vermeende mensenrechtenschendingen in derde landen zijn begaan**, met name in verband met arbeidsomstandigheden, en actie kan worden ondernomen tegen verweerders met een zetel in een lidstaat. Eén respondent uit UK had echter twijfels over de doeltreffendheid van het opt-outsysteem, aangezien de ervaring leert dat het systeem hoge kosten en veel administratieve lasten met zich meebrengt om te bepalen welke personen tot een bepaalde groep behoren. Ten slotte sprak een respondent uit NL zijn steun uit voor een systeem waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen een "opt-in" voor collectieve rechtsvorderingen en een "opt-out" voor collectieve schikkingen, terwijl een respondent uit BE specifiek voorstander was van het opt-insysteem.

inbeginsel als het opt-outbeginsel toepassen, afhankelijk van het type vordering of de specifieke kenmerken van de zaak, terwijl 2 lidstaten (NL en PT) alleen het opt-outbeginsel toepassen.

Van de lidstaten die hun wetgeving na de goedkeuring van de aanbeveling hebben aangenomen of gewijzigd, hebben LT en FR opt-insystemen ingevoerd, terwijl BE en UK in de nieuw ingevoerde regelingen (bv. mededingingszaken in UK) een hybride systeem van opt-in of opt-out hebben, waarbij aan de rechter wordt overgelaten welke regeling wordt toegepast.

In BE wordt de toepassing van een van deze beginselen per geval beoordeeld om na te gaan hoe de belangen van de consument het best kunnen worden beschermd. Als de eisers echter buitenlanders zijn, schrijft het Belgische stelsel het opt-inbeginsel voor. Dezelfde trend is te zien in het nieuwe Britse systeem in mededingingszaken waarbij de opt-outbeslissing door de rechtbank alleen in UK woonachtige eisers uitsluit van verdere rechtszaken.

In het nieuwe wetgevingsvoorstel dat in NL is ingediend, wordt de status quo gehandhaafd en wordt het opt-outbeginsel toegepast. Het voorstel in SI voert het opt-inbeginsel in, waarbij "opt-out" bij wijze van uitzondering mogelijk is als dat om redenen van een goede rechtsbedeling gerechtvaardigd is (bv. geringe waarde van de individuele vorderingen).

Geconcludeerd kan worden dat, hoewel de overgrote meerderheid van de lidstaten het opt-inbeginsel toepassen bij alle of bij specifieke soorten collectieve vorderingen, de aanbeveling een beperkt effect heeft gehad op de wetgeving van de lidstaten. Tegelijkertijd blijkt uit de nieuwe wetgeving in BE en UK dat zelfs indien het opt-outbeginsel wordt toegepast, de indruk lijkt te bestaan dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen zuiver nationale en grensoverschrijdende zaken en dat er in een grensoverschrijdende context meer gebruik moet worden gemaakt van het opt-inbeginsel.

2.3.2 Collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting

In de aanbeveling wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om partijen aan te moedigen hun geschillen vóór of tijdens de rechtszaak consensueel of buitengerechtelijk op te lossen en om mechanismen voor collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting beschikbaar te stellen naast of als een vrijwillig element van gerechtelijk collectief verhaal. De verjaringstermijnen die op de vorderingen van toepassing zijn, moeten tijdens de procedure voor alternatieve geschillenbeslechting worden opgeschort. Het bindende resultaat van een collectieve schikking dient door een rechtbank te worden bevestigd⁴².

Bij regelingen voor collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting moet rekening worden gehouden met de vereisten van Richtlijn 2008/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken⁴³, maar deze regelingen moeten ook specifiek worden toegesneden op collectieve vorderingen⁴⁴.

⁴² Punten 25 tot en met 28 van de aanbeveling van de Commissie.

⁴³ PB L 136 van 24.5.2008, blz. 3

⁴⁴ Overweging 27 van Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en

De invoering van dergelijke regelingen in mechanismen voor collectief verhaal is een efficiënte manier om situaties van massaschade aan te pakken, met mogelijke positieve gevolgen voor de duur van de procedure en voor de kosten voor partijen en rechtsstelsels.

Van de 19 lidstaten die regelingen voor vorderingen tot schadevergoeding hebben, hebben er 11 specifieke bepalingen inzake mechanismen voor collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting ingevoerd (BE, BG, DK, DE, FR, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Deze lijst omvat de drie lidstaten die na de goedkeuring van de aanbeveling nieuwe wetgeving hebben aangenomen (BE, FR en LT), alsmede UK dat in het mededingingsmechanisme een specifieke bepaling inzake buitengerechtelijke geschillenbeslechting heeft ingevoerd. SI volgt in zijn wetgevingsvoorstel grotendeels de Aanbeveling. De overige 8 lidstaten die regelingen voor collectief verhaal hebben, passen op dergelijke situaties algemene bepalingen inzake buitengerechtelijke geschillenbeslechting toe, bijvoorbeeld zoals in de nationale wetgeving omgezet krachtens Richtlijn 2008/52/EG.

Hoewel het bestaan van regelingen inzake alternatieve geschillenbeslechting in het nationale recht op zich positief is, zou in bepalingen die voor collectieve vorderingen zijn opgesteld beter rekening kunnen worden gehouden met bepaalde specifieke kenmerken van dergelijke vorderingen. Zo is bijvoorbeeld in de aanbeveling bepaald dat het gebruik van collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting afhankelijk moet zijn van de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken partijen, terwijl dat voor individuele vorderingen verplicht kan zijn⁴⁵. Bovendien is een belangrijk element om te verzekeren dat de rechten van de betrokken partijen worden beschermd de controle en bekrachtiging van schikkingen die achteraf door de rechtbank wordt uitgevoerd.

De oproep tot het indienen van feitelijke gegevens bracht een belangrijke trend aan het licht met betrekking tot collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting, namelijk het consensueel sluiten van zaken via directe schikkingsonderhandelingen, zonder dat er een derde partij bij betrokken is⁴⁶.

Aldus kan worden geconcludeerd dat, hoewel alle lidstaten die onlangs nieuwe wetgeving hebben gewijzigd of ingevoerd of die op het punt staan nieuwe wetgeving in te voeren de aanbeveling grotendeels hebben gevolgd, in een aanzienlijk aantal lidstaten geen toegang wordt verleend tot regelingen voor collectieve buitengerechtelijke geschillenbeslechting die aan de specifieke context van collectief verhaal zijn aangepast.

Richtlijn 2009/22/EG verduidelijkt dat die richtlijn geen collectieve alternatieve geschillenbeslechting in consumentenzaken regelt, maar laat onverlet dat lidstaten dergelijke procedures voor alternatieve geschillenbeslechting handhaven of invoeren.

⁴⁵ Punt 26 van de aanbeveling in vergelijking met artikel 1 van Richtlijn 2013/11/EU waarin is bepaald dat die richtlijn de nationale wetgeving die deelname aan procedures voor alternatieve geschillenbeslechting verplicht stelt onverlet laat, mits die wetgeving de partijen niet belet hun recht op toegang tot de rechter uit te oefenen.

⁴⁶ Bijvoorbeeld in verscheidene antwoorden wordt melding gemaakt van de ervaring van NL met wetgeving inzake collectieve schikkingen die door rechtbanken worden beoordeeld (Wet collectieve afwikkeling massaschade, WCAM), waarbij tegelijkertijd directe schikkingsonderhandelingen en gerechtelijke procedures lopen. In één antwoord wordt vermeld dat van de tien consumentenzaken van collectief verhaal die in FR zijn ingeleid sinds de invoering van de wetgeving in oktober 2014, er twee zijn geschikt (gevolgd door bekrachtiging door een rechtbank). Een soortgelijke ervaring is vermeld in BE, FI en SE, waar een rechtbank onlangs een overeenkomst heeft bekrachtigd die in een consumentenzaak met betrekking tot passagiersrechten was bereikt.

2.3.3 Advocatenhonoraria

In de aanbeveling is bepaald dat de advocatenhonoraria en de wijze waarop deze worden berekend geen onnodige stimulans mogen vormen voor een rechtszaak die niet in het belang van de partijen is. Met name resultaatafhankelijke honoraria, die een dergelijke stimulans kunnen vormen, moeten worden verboden; indien resultaatafhankelijke honoraria bij wijze van uitzondering worden toegestaan, moeten ze naar behoren worden geregeld in zaken van collectief verhaal, rekening houdend met het recht op volledige vergoeding van de leden van de eisende partij⁴⁷.

Advocatenhonoraria zijn over het algemeen niet gereguleerd in de lidstaten afhankelijk van het type zaak, zoals specifiek voor collectieve vorderingen.

Er zijn 9 lidstaten (BG, CY, CZ, DE, EL, ES, PL, SI, UK) die een of andere vorm van resultaatafhankelijk honorarium toestaan, waarbij het aan de advocaat te betalen bedrag varieert van 15 % overeenkomstig ontwerpwetgeving in SI tot 50 % van de door de rechter toegekende schadevergoeding in UK. In al deze lidstaten, met uitzondering van UK, lijken er specifieke bepalingen te bestaan met betrekking tot de toepassing van dergelijke honoraria bij collectieve vorderingen. Een opmerkelijke uitzondering op deze regel is te vinden in de Britse mededingingsregeling, waar overeenkomsten inzake resultaatafhankelijke honoraria niet toegestaan zijn in "opt-out"-mededingingsrechtszaken. Daarnaast wordt in het wetgevingsvoorstel in SI specifiek gewezen op de beschikbaarheid van resultaatafhankelijke honoraria in zaken van collectief verhaal.

Opgemerkt moet worden dat er niet van kan worden uitgegaan dat alle vormen van resultaatafhankelijke honoraria aanzetten tot rechtszaken die tegen het belang van de betrokken partijen ingaan. Bijvoorbeeld in DE zijn resultaatafhankelijke honoraria alleen toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden waarin het vermeende slachtoffer niet over financiële middelen beschikt en zijn vordering alleen kan instellen met een regeling die in een resultaatafhankelijk honorarium voorziet. Tevens lijkt het waarschijnlijker dat een resultaatafhankelijk honorarium van maximaal 50 % van de door de rechter toegekende schadevergoeding zoals in UK of maximaal 33 % zoals in ES zal aanzetten tot onnodige rechtszaken.

Andere lidstaten staan prestatievergoedingen toe, hetzij in de vorm van een succesvergoeding, hetzij in de vorm van een verlaging van het honorarium indien bepaalde doelstellingen niet zijn bereikt (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL, SE). Het belangrijkste verschil tussen de twee soorten honoraria is dat in het geval van prestatievergoedingen de advocaat een honorarium ontvangt, zelfs als hij de zaak verliest, maar dat zijn honorarium wordt verhoogd met de zogenaamde succesvergoeding als hij wint, terwijl in het geval van een resultaatafhankelijk honorarium de advocaat helemaal geen betaling ontvangt, tenzij hij de zaak wint. Hoewel prestatievergoedingen op zich geen stimulans zijn voor onnodige rechtszaken en in de aanbeveling niet wordt opgeroepen om prestatievergoedingen te verbieden, kunnen ze in bepaalde omstandigheden soortgelijke effecten sorteren. Ze zouden kunnen aanzetten tot onnodige vorderingen voor onrealistische bedragen, vooral als ze als een percentage van de door de rechter toegekende

⁴⁷ Punten 29 tot en met 30 van de aanbeveling van de Commissie.

schadevergoeding worden berekend. Anderzijds lijkt het minder waarschijnlijk dat een forfaitaire prestatievergoeding een stimulans zal vormen voor agressieve procespraktijken.

In het kader van de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens noemden twee respondenten uit NL en FI advocatenhonoraria problematisch – niet noodzakelijk in het geval van resultaatafhankelijke honoraria, maar als een factor die bijdraagt tot de hoge kosten van procedures voor collectief verhaal, met name in combinatie met het beginsel dat de verliezer betaalt. Daarnaast heeft een respondent uit UK het voorbeeld ingediend van een zaak waarin een nationale rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat een collectieve vordering die werd aangestuurd door een advocatenkantoor dat op basis van een resultaatafhankelijk honorarium werkte, misbruik van procesrecht vormde. Dezelfde respondent heeft de potentieel hoge inkomsten voor advocaten of externe financiers problematisch genoemd, met name bij opt-outsysteem waar het moeilijk is om de gedupeerden schadeloos te stellen vanwege de hoge kosten die verbonden zijn aan het bepalen of die gedupeerden tot een bepaalde groep behoren.

Geconcludeerd kan worden dat de aanbeveling een zeer beperkt effect heeft gehad op het systeem van advocatenhonoraria in de lidstaten. De lidstaten die na de goedkeuring van de aanbeveling nieuwe wetgeving hebben aangenomen, hebben echter geen resultaatafhankelijke honoraria ingevoerd, behalve SI dat in het ingediende wetgevingsvoorstel inzake collectief verhaal in dergelijke honoraria voorziet. Het systeem van advocatenhonoraria lijkt ingebed in de nationale procesrechtelijke tradities van de lidstaten en er zijn geen aanwijzingen dat een wijziging van dergelijke systemen is overwogen om de specifieke problemen met betrekking tot collectieve vorderingen aan te pakken.

2.3.4 Punitieve schadevergoedingen

In de aanbeveling wordt gepleit voor een verbod op punitieve schadevergoedingen en andere vormen van schadevergoedingen die hoger zijn dan de vergoeding die in individuele rechtszaken zou zijn verkregen⁴⁸.

Het begrip overcompensatie door punitieve schadevergoedingen is over het algemeen vreemd aan de meeste rechtssystemen van de lidstaten. De oproep tot het indienen van feitelijke gegevens heeft geen zaak aan het licht gebracht waarin in het kader van een collectieve vordering een punitieve schadevergoeding is gevraagd of toegekend. Dit betekent dat er geen noodzaak was om speciale regels toe te passen bij collectieve vorderingen.

Slechts drie lidstaten laten enige vorm van punitieve schadevergoeding toe, zij het in zeer beperkte mate. Zo past EL een vorm van schadevergoeding toe die vergelijkbaar is met een punitieve schadevergoeding in de vorm van een geldelijke vergoeding voor morele schade in representatieve consumentenvorderingen. In IE gebeurt het over het algemeen zelden dat een punitieve schadevergoeding wordt geïnd⁴⁹, en als het dan toch gebeurt, is het gewoonlijk om redenen van openbare orde. Ten slotte zijn in UK (Engeland en Wales) punitieve

⁴⁸ Punt 31 van de aanbeveling van de Commissie.

⁴⁹ Wegens het ontbreken van een stelsel voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding zijn punitieve schadevergoedingen niet relevant geweest op dit gebied.

schadevergoedingen mogelijk in zeer zeldzame gevallen waarbij de verweerder moet hebben geweten dat hij onrechtmatig handelde en zijn gedrag heeft voortgezet in de verwachting dat zijn winst hoger zou uitvallen dan de schadevergoeding die aan de slachtoffers van zijn gedrag zou kunnen worden toegekend. Punitieve schadevergoedingen zijn echter niet mogelijk in het mededingingsmechanisme, dat na de goedkeuring van de aanbeveling is ingevoerd door de in 2014 uitgevaardigde richtlijn schadevorderingen⁵⁰ wegens inbreuken op het mededingingsrecht.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste lidstaten geen punitieve schadevergoeding toekennen in situaties van massaschade als gevolg van de algemene aanpak die wordt gehanteerd op basis van een reeds lang bestaand beginsel in het burgerlijk recht van de lidstaten.

2.3.5 Vervolgorderingen

In de aanbeveling wordt er bij de lidstaten op aangedrongen om in hun wetgeving een regel op te nemen op grond waarvan, indien een procedure voor een overheidsinstantie aanhangig is, pas na afloop van die procedure een private vordering mag worden ingesteld. Indien een dergelijke procedure van start ging na de private vordering, moet de rechtbank waar de private vordering aanhangig is de procedure kunnen opschorten in afwachting van een definitieve beslissing van de overheidsinstantie. Het verstrijken van verjaringstermijnen voordat de overheidsinstantie een definitieve beslissing neemt, mag de partijen niet beletten om in een private vordering een schadevergoeding te eisen⁵¹.

Om redenen van proceseconomie en rechtszekerheid kunnen vorderingen tot schadevergoeding doeltreffender zijn indien ze worden ingesteld na afloop van de procedure voor een overheidsinstantie, of het nu gaat om een rechtbank dan wel een administratieve instantie zoals een mededingingsautoriteit. In afwachting van een dergelijke beslissing mag dit echter niet tot gevolg hebben dat potentiële eisers het recht op toegang tot de rechter wordt ontnomen, bijvoorbeeld wegens het verstrijken van verjaringstermijnen.

Bindende regels van het Unierecht bestaan in dat verband alleen op het gebied van mededinging. Volgens de richtlijn schadevorderingen wegens inbreuken op het mededingingsrecht wordt de vaststelling van een inbreuk in een definitieve beslissing van een nationale mededingingsautoriteit of van een beroepsinstantie geacht onweerlegbaar vast te staan in nationale vervolgvorderingen tot schadevergoeding en beschouwd als ten minste voorlopig bewijsmateriaal in vervolgvorderingen in andere lidstaten. De richtlijn voorziet ook in de opschorting van verjaringstermijnen. Ze is van toepassing op collectieve vorderingen waar deze bestaan, maar verplicht de lidstaten niet om collectieve vorderingen in hun nationale rechtsstelsels op te nemen.

⁵⁰ Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie, PB L 349 van 5.12.2014, blz. 1

⁵¹ Punten 33 en 34 van de aanbeveling van de Commissie.

Wat het consumentenrecht betreft, regelt de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken de kwestie van de vervolgvorderingen niet. In de meeste lidstaten heeft een bevel tot staking van een inbreuk slechts een effect *inter partes* (tussen de partijen). Volgens de studie in het kader van de geschiktheidscontrole levert dit problemen op voor de doeltreffendheid van de procedure, aangezien individuele consumenten die schadeclaims indienen op grond van een inbreuk die heeft geleid tot een rechterlijk bevel tot staking, de inbreuk opnieuw moeten bewijzen. Dit verhoogt op zijn beurt hun procesrisico alsmede de kosten voor henzelf en voor het rechtssysteem in het algemeen. Daarom wordt in de studie aangegeven dat het mogelijk zou moeten zijn om zich bij zowel individuele als (indien beschikbaar) collectieve vervolgvorderingen tot schadevergoeding te baseren op bevelen tot staking van inbreuken en dat verjaringstermijnen voor vervolgvorderingen tot schadevergoeding moeten worden opgeschort tot het definitieve bevel tot staking van inbreuken.

In BE, DK en IT is het mogelijk om zich in zaken die onder het consumentenrecht vallen te baseren op een bevel tot staking van inbreuken in een collectieve vervolgvordering. In BG kunnen collectieve horizontale vorderingen worden ingesteld. In NL zijn vervolgvorderingen juridisch gezien niet maar in de praktijk wel mogelijk.

Uit de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens blijkt dat vervolgvorderingen meestal worden ingesteld in zaken die onder het mededingingsrecht vallen, waarbij vorderingen tot schadevergoeding volgen na een besluit van een overheidsinstantie over een inbreuk op het mededingingsrecht. Dergelijke gevallen zijn gemeld vanuit FI, NL en UK. Een interessante consumentenzaak op het gebied van financiële diensten is gemeld vanuit FI, waar na de administratieve en gerechtelijke beslissingen over een inbreuk met succes rechtstreekse onderhandelingen tussen de consumentenvereniging en de verweerder werden gevoerd.

Wat dit punt betreft, kan derhalve worden geconcludeerd dat de aanbeveling slechts in zeer beperkte mate in de wetgeving van de lidstaten is omgezet. Hoewel collectieve vervolgvorderingen in een aantal lidstaten mogelijk zijn, is er geen bewijs⁵² dat de beginselen van de aanbeveling zijn gevolgd met betrekking tot de prioriteit die aan het besluit van de overheidsinstantie en aan verjaringstermijnen moet worden gegeven. Dergelijke vervolgvorderingen kunnen derhalve gevolgen hebben voor het recht van de eisers op toegang tot de rechter omdat er, in tegenstelling tot wat in de aanbeveling wordt gesuggereerd, geen specifieke regels inzake verjaringstermijnen zijn vastgesteld.

2.3.6 Register van collectieve vorderingen

In de aanbeveling wordt opgeroepen om nationale registers van collectieve vorderingen op te zetten, waarbij ook informatie wordt verspreid over de beschikbare methoden voor het verkrijgen van schadevergoedingen, met inbegrip van buitengerechtelijke methoden. Er moet ook worden

⁵² Buiten het toepassingsgebied van Richtlijn 2014/104/EU, voor zover lidstaten collectieve vervolgvorderingen op het gebied van het mededingingsrecht toestaan.

gezorgd voor coherentie tussen de in de verschillende nationale registers verzamelde informatie en de interoperabiliteit ervan⁵³.

Dit beginsel is in de aanbeveling opgenomen, met name omdat het opt-inbeginsel alleen kan worden toegepast als informatie over aanhangige rechtszaken beschikbaar is, zodat partijen kunnen beslissen om al dan niet aan aanhangige rechtszaken deel te nemen. Deze behoefte is des te prangender in grensoverschrijdende situaties waarin nationale methoden voor informatieverspreiding niet altijd op een buitenlands publiek zijn gericht.

Dit beginsel wordt over het algemeen niet gevolgd in de regelingen voor collectief verhaal van de lidstaten. Alleen UK heeft een nationaal register voor uitspraken in groepsprocessen en een nationaal register voor mededingingszaken. SI is voornemens een dergelijk register op te nemen in zijn nieuwe wetgeving inzake collectief verhaal. Wat dit punt betreft, kan dus worden geconcludeerd dat de aanbeveling bijna geen effect heeft gehad op de wetgeving van de lidstaten.

3 CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Zoals in de aanbeveling wordt gesteld, draagt een goed doordacht en evenwichtig mechanisme voor collectief verhaal bij tot de effectieve bescherming en handhaving van aan het EU-recht ontleende rechten, aangezien "traditionele" rechtsmiddelen niet in alle situaties efficiënt genoeg zijn.

Zonder een duidelijk, eerlijk, transparant en toegankelijk systeem van collectief verhaal is het zeer waarschijnlijk dat andere manieren om schadevergoedingen te eisen zullen worden onderzocht, die vaak vatbaar zijn voor mogelijk misbruik, wat negatieve gevolgen heeft voor beide partijen bij het geschil.

In veel gevallen zullen getroffen personen die niet in staat zijn hun krachten te bundelen voor het instellen van een collectieve vordering, geheel afzien van hun gerechtvaardigde vorderingen wegens de buitensporige lasten van individuele procedures.

De aanbeveling heeft een vergelijkingsmaatstaf gecreëerd die de beginselen van een Europees model voor collectief verhaal omvat. Dit gebeurde in een situatie waarin veel van de elementen ervan aanwezig waren in de rechtsstelsels van een groot deel van de lidstaten, terwijl in andere, zij het een kleinere groep, lidstaten het begrip collectief verhaal niet bekend was. Daarom moet het effect van de aanbeveling in twee dimensies worden bekeken en beoordeeld: ten eerste als referentiepunt in besprekingen over het vergemakkelijken van de toegang tot de rechter en het voorkomen van misbruik van procesrecht, en ten tweede als concrete stimulans om in de lidstaten wetgeving aan te nemen die met deze beginselen in overeenstemming is.

Wat de eerste dimensie betreft, heeft de aanbeveling een waardevolle bijdrage geleverd door besprekingen in de hele EU te inspireren. Ze biedt ook een basis voor verdere reflectie over de wijze waarop sommige beginselen, zoals die welke betrekking hebben op de samenstelling van de eisende partij of op de financiering van rechtszaken, het best kunnen worden

⁵³ Punten 35 tot en met 37 van de aanbeveling van de Commissie.

geïmplementeerd om het algemene evenwicht tussen toegang tot de rechter en voorkoming van misbruik te waarborgen.

Wat de omzetting in wetgeving betreft, blijkt uit de analyse van de ontwikkelingen op wetgevingsgebied in de lidstaten en uit de verstrekte gegevens dat de follow-up van de aanbeveling eerder beperkt is. Er zijn nog steeds zeer grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de beschikbaarheid van mechanismen voor collectief verhaal en de implementatie van waarborgen tegen mogelijk misbruik van die mechanismen. Het effect van de aanbeveling is zichtbaar in de twee lidstaten waar na de goedkeuring van de aanbeveling nieuwe wetgeving is aangenomen (BE en LT) en in SI waar nieuwe wetgevingsvoorstellen zijn ingediend, en tot op zekere hoogte in de lidstaten die hun wetgeving na 2013 hebben gewijzigd (FR en UK).

Deze beperkte follow-up betekent dat het potentieel van de beginselen van de aanbeveling om de toegang tot de rechter te vergemakkelijken ten behoeve van de werking van de eengemaakte markt nog lang niet ten volle wordt benut. Er zijn 9 lidstaten die nog steeds niet voorzien in de mogelijkheid om een collectieve vordering tot schadevergoeding in te stellen in situaties van massaschade, zoals in de aanbeveling gedefinieerd. Bovendien maken in sommige lidstaten die formeel in een dergelijke mogelijkheid voorzien, de getroffen personen er in de praktijk geen gebruik van vanwege de strikte voorwaarden die in de nationale wetgeving zijn vastgelegd, de lange duur van de procedures of de perceptie dat de kosten buitensporig hoog zijn in verhouding tot de verwachte voordelen van dergelijke vorderingen. De oproep tot het indienen van feitelijke gegevens heeft ook aangetoond dat het in sommige gevallen nuttig kan zijn om collectieve rechtsvorderingen te vermijden wegens succesvolle buitengerechtelijke schikkingen, soms als vervolgvordering na een administratieve procedure. Dit onderstreept het belang van doeltreffende mechanismen voor buitengerechtelijke geschillenbeslechting overeenkomstig de Aanbeveling.

Hoewel de aanbeveling een horizontale dimensie heeft gezien de verschillende gebieden waarop zich massaschade kan voordoen, blijkt uit de concrete gevallen die zijn gemeld, met inbegrip van de dieselgate-affaire, duidelijk dat de gebieden van het EU-recht die relevant zijn voor de collectieve belangen van consumenten, die gebieden zijn waar collectief verhaal het vaakst beschikbaar is, waar de meeste vorderingen worden ingesteld en waar het ontbreken van collectieve rechtsmiddelen de grootste praktische relevantie heeft. Het is op diezelfde gebieden dat er bindende EU-voorschriften inzake de stakingsdimensie van collectief verhaal bestaan en hun waarde hebben bewezen. De richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken reguleert representatieve vorderingen die worden ingesteld door bevoegde entiteiten, met name organisaties zonder winstoogmerk of overheidsinstanties, ten aanzien waarvan bezorgdheid over misbruik van procesrecht ingegeven door winstbelangen van derden-financiers ongegrond lijkt.

Dit beeld wordt bevestigd door de resultaten van de oproep tot het indienen van feitelijke gegevens. Terwijl consumentenorganisaties een sterk pleidooi houden voor een EU-brede interventie op dit gebied, richten bedrijfsorganisaties hun bezorgdheid over het optreden van de EU doorgaans op consumentenzaken en verwijzen ze naar punten van zorg op het gebied van evenredigheid of subsidiariteit, waarbij zij er bij de Commissie op aandringen om zich te concentreren op publieke handhaving of op verhaal via alternatieve geschillenbeslechting/onlinegeschillenbeslechting of de procedure voor geringe vorderingen.

Tegen die achtergrond is de Commissie voornemens om

- de in de aanbeveling van 2013 uiteengezette beginselen op alle gebieden verder te bevorderen wat betreft zowel de beschikbaarheid van collectieve vorderingen in nationale wetgeving en dus het verbeteren van de toegang tot de rechter als het bieden van de nodige waarborgen tegen misbruik van procesrecht;
- een nadere analyse uit te voeren voor sommige aspecten van de aanbeveling die van essentieel belang zijn voor het voorkomen van misbruik en voor het verzekeren van een veilig gebruik van mechanismen voor collectief verhaal, zoals de financiering van collectieve vorderingen, teneinde een beter beeld te krijgen van het ontwerp en de praktische uitvoering;
- deze beoordeling van de aanbeveling van 2013 op te volgen in het kader van het komende initiatief voor een "New Deal voor Consumenten", zoals aangekondigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2018⁵⁴, met bijzondere aandacht voor het versterken van de verhaals- en handhavingsaspecten van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken op relevante gebieden.

⁵⁴ COM(2017) 650 final.