

## III

(Acte pregătitoare)

## COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

### A 442-A SESIUNE PLENARĂ DIN 13 ȘI 14 FEBRUARIE 2008

#### Avizul Comitetului Economic și Social European privind definirea rolului și a regimului acțiunilor colective în domeniul dreptului comunitar al protecției consumatorilor

(2008/C 162/01)

La 16 februarie 2007, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din regulamentul său de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz privind

*Definirea rolului și a regimului acțiunilor colective în domeniul dreptului comunitar al protecției consumatorilor.*

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 31 ianuarie 2008. Raportor: dl Pegado Liz.

În cea de-a 442-a sesiune plenară, care a avut loc la 13 și 14 februarie 2008 (ședința din 14 februarie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 134 voturi pentru, 94 voturi împotriva și 6 abțineri.

#### 1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE a decis să redeschidă dezbaterile privind necesitatea și oportunitatea unei reflecții aprofundate asupra rolului și regimului juridic al unei forme de acțiune colectivă armonizată la nivel comunitar, în special, cel puțin pentru început, în domeniile dreptului protecției consumatorului și al concurenței.

1.2 CESE a fost dintotdeauna partizanul definirii, la nivel comunitar, a unei acțiuni colective al cărei scop l-ar constitui obținerea unei reparații eficiente a daunelor în cazul încălcării drepturilor colective sau difuze. O asemenea acțiune ar completa în mod util protecția oferită deja de căile de acțiune atât alternative, cât și judiciare, printre care acțiunea în încetare astfel cum este definită de Directiva 98/27/CE din 19 mai 1998.

1.3 În mai multe ocazii, CESE a apărut necesitatea unei intervenții comunitare în acest domeniu, în măsura în care consideră că o astfel de acțiune:

- poate contribui în mod decisiv la eliminarea obstacolelor din calea funcționării pieței interne, generate de diferențele dintre regimurile juridice naționale, redând astfel încrederea consumatorilor în avantajele pieței unice și asigurând condițiile unei concurențe noi și loiale între întreprinderi (articolul 3 alineatul (1) literele (c) și (g) din tratat);
- ar permite consolidarea protecției consumatorilor, permițând un acces mai ușor și mai eficient la justiție și asigurând astfel aplicarea mai eficientă a legislației comunitare (articolul 3 alineatul (1) litera (t) din tratat);
- ar răspunde principiului fundamental al dreptului de a introduce acțiune în fața unui tribunal imparțial, drept garantat de Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale (articolul 47).

1.4 Faptul că mai multe state membre au adoptat în ultimii ani sisteme judiciare diferite pentru reprezentarea intereselor colective ale consumatorilor, în timp ce altele nu au adoptat încă nici un sistem, creează inegalități în privința accesului la justiție și constituie o formă de obstacol în calea realizării pieței interne. CESE deplânge această situație, cu atât mai mult cu cât satisfacția și încrederea cetățenilor reprezintă unul dintre obiectivele declarate ale realizării pieței interne din secolul XX. CESE consideră că trebuie acordată atenția necesară efectelor măsurilor luate, cu privire la competitivitatea întreprinderilor europene și la consecințele pe care sarcinile disproporționate le-ar putea avea asupra lucrătorilor și consumatorilor.

1.5 Prin urmare, CESE își propune să contribuie la această reflecție cu propuneri concrete privind regimul juridic al unei asemenea acțiuni colective, ținând seama de sistemele naționale în vigoare în țările europene, dar și de experiențele din alte țări care au instituit asemenea acțiuni. Comitetul ține seama în special de principiile enunțate în Recomandarea C(2007)74 a Consiliului de Miniștri al OCDE privind soluționarea litigiilor în materie de consum și acordarea de despăgubiri, din 12 iulie 2007.

1.6 În definirea parametrilor propuși pentru o inițiativă legislativă la nivel comunitar, CESE a luat în considerare tradiția comună a instituțiilor judiciare europene și principiile fundamentale comune de procedură civilă a statelor membre și, prin urmare, a respins aspecte precum „*class action*” în stil american, incompatibile cu aceste tradiții și principii. CESE consideră cu totul nefastă orice propagare a practicilor care atribuie terților investitori (sau avocaților care se ghidează după acțiunile colective de tip american) o parte importantă a sumelor obținute ca reparații sau daune punitive în urma acțiunilor introduse în numele intereselor consumatorilor.

1.7 Ținând seama de obiectivele și de finalitățile unui asemenea instrument, CESE a analizat principalele opțiuni posibile în ceea ce privește regimul juridic (avantajele și inconvenientele unui regim „*opt-in*”, „*opt-out*” sau mixt), rolul judecătorului, compensarea daunelor, acțiunea judiciară și finanțarea.

1.8 Temeiul juridic a unei asemenea inițiative, precum și instrumentul juridic care va fi utilizat constituie tot atâtea probleme importante care au fost, de asemenea, analizate și pentru care s-au înaintat propuneri.

1.9 CESE reamintește de altfel că această reflecție asupra instaurării unui mecanism de acțiune colectivă nu se opune în nici un fel existenței și elaborării unor moduri alternative de reglementare a litigiilor (ADR), ci dimpotrivă. CESE a fost printre primele instituții care a semnalat necesitatea de a crea instrumente eficiente, care să permită consumatorilor să invoce drepturile lor, individuale sau colective, fără să recurgă la judecător. În această privință, CESE pledează pentru o mai bună uniformizare a regimurilor de mediere în sectoarele care alcătuiesc universul protecției consumatorilor și, în special, acolo unde comerțul transfrontalier este cel mai bine dezvoltat sau are cele mai multe șanse de dezvoltare.

1.10 Căile de atac colective pe care le pot folosi consumatorii ale căror interese au fost lezate sunt foarte variate, de la acțiuni individuale, voluntare și consensuale până la căi de atac colective și judiciare. Fiecare dintre aceste niveluri de soluționare a litigiilor trebuie să funcționeze în mod optim, pentru a facilita repararea prejudiciilor suferite, la nivelul cel mai accesibil părților lezate.

1.11 CESE aprobă intenția Comisiei de a efectua studii referitoare la acest subiect, Totuși, insistă asupra necesității de a manifesta, în paralel, o reală voință politică, prin care să se ajungă la inițiative legislative adecvate.

1.12 În acord cu voința reprezentanților societății civile organizate, CESE se adresează și Parlamentului European, Consiliului și statelor membre pentru ca prezenta reflecție să ia în considerare interesele diferitelor părți cu respectarea principiilor proporționalității și subsidiarității și să fie urmată de decizii politice indispensabile pentru luarea în cel mai scurt timp a unei inițiative legislative în sensul preconizat.

## 2. Introducere

2.1 Obiectivul juridic al acestui aviz din proprie inițiativă este de a promova o reflecție extinsă asupra rolului și regimului juridic al unei forme de acțiune colectivă <sup>(1)</sup> la nivel comunitar, în special în domeniul dreptului comunitar în materie de protecție a consumatorului și de concurență, cel puțin într-o primă etapă <sup>(2)</sup>. Scopul final este de a stimula societatea civilă și instituțiile competente din Uniunea Europeană să studieze necesitatea și impactul unei asemenea inițiative, să reflecteze la definiția naturii sale juridice și la termenii și condițiile punerii sale în aplicare, în cadrul unui spațiu judiciar european.

2.2 În acest scop, metodologia utilizată se bazează pe o analiză prealabilă a necesităților în cadrul pieței unice și a conformității inițiativei cu dreptul comunitar. Apoi este studiată capacitatea acestei metodologii de a soluționa conflictele transfrontaliere în mod eficient și rapid, îndeosebi în ceea ce privește interesele economice ale consumatorilor.

## 3. Piața unică și interesele colective ale consumatorilor

3.1 „Masificarea” tranzacțiilor comerciale, rezultat al dezvoltării producției de serie, începând cu a doua jumătate a secolului trecut, a atras după sine schimbări majore în modul de a intra în relații contractuale și de a încheia acorduri pentru vânzarea și prestarea de servicii.

Apariția societății informaționale și posibilitățile create de vânzările la distanță și de comerțul electronic creează noi avantaje pentru consumatori, dar aceștia pot fi supuși unor noi forme de presiune și se pot confrunta cu noi riscuri legate de intrarea în relații contractuale.

3.2 Dat fiind că devin tot mai numeroase, ofertele publice, contractele de aderare, formele din ce în ce mai agresive de publicitate și de comercializare, informările precontractuale neadaptate, practicile comerciale neloiale generalizate și practicile anticoncurențiale pot prejudicia grupuri mari de consumatori care, de cele mai multe ori, nu sunt nici măcar identificați și sunt cu greu identificabili nici ușor de identificat.

3.3 Interesele individuale omogene, interesele colective de grup sau interesele difuze ale tuturor nu găsesc întotdeauna, în sistemele juridice tradiționale de drept procedural, provenite din dreptul roman, forme adecvate de acțiune judiciară, ușoare, rapide, necostisitoare și eficiente <sup>(3)</sup>.

3.4 Peste tot în lume și în special în statele membre ale UE, sistemele legislative propun câteva forme de protecție judiciară a intereselor colective sau difuze.

3.4.1 Totuși, aceste sisteme sunt destul de diferite, prezentând diferențe importante în protecția unor astfel de interese. Aceste diferențe creează denaturări în funcționarea pieței interne.

<sup>(1)</sup> În sensul procedurii civile și având drept obiect apărarea intereselor colective sau difuze fie pentru prevenire (acțiune în anulare), fie pentru compensare (cerere de despăgubiri). Un alt sens al expresiei „acțiune colectivă” poate fi găsit mai ales în literatura juridică anglo-saxonă pentru a desemna rădăcinile sociologice ale asociabilității (cf. *Collective action in the European Union; interests and the new politics of associability* Justin Greenwood și Mark Aspinwall, Routledge, Londra, 1998), cu un interes remarcabil la nivelul anchetei privind originile sociologice și necesitățile sociale care justifică acțiunile colective în sens procedural strict.

<sup>(2)</sup> Ar trebui să nu se excludă posibilitatea, de acum consacrată în mai multe sisteme juridice naționale, de extindere a cadrului de aplicare a acțiunilor colective la toate interesele colective sau difuze din domeniul precum mediul, patrimoniul cultural, amenajarea teritoriului și ca aceste acțiuni să poată fi introduse împotriva unor persoane de drept privat sau public, cum ar fi statele, administrațiile sau colectivitățile publice.

<sup>(3)</sup> Rar se găsește în literatura juridică o formulă la fel de lapidară ca aceea pe care a găsit-o un reputat jurist, deputat portughez, pentru a susține, în timpul dezbaterii parlamentare, introducerea acțiunilor colective în Portugalia. Raportându-se la noile drepturi din cea de-a doua și cea de-a treia generație, dreptul muncii, al consumatorilor, al mediului înconjurător, al amenajării teritoriului, al protecției patrimoniului cultural „drepturile cu deschidere universală care, fiind ale fiecăruia, aparțin mai multora, dacă nu tuturor”, deputatul Almeida Santos se întreba:

„Privind aceste drepturi care aparțin tuturor sau cel puțin unui mare număr de persoane, este justificat ca protecția lor să fie făcută puțin câte puțin, petiționarii stând la rând și așteptând să-și vadă speța judecată, eventual identic cu aceea a confratelui sau a vecinului, și adesea obținând câștig de cauză atunci când indemnizația a fost deja înghițită de inflație, atunci când repararea onoarei sosește prea târziu pentru a împiedica divorțul sau a recâștiga creditul, sau, în fine, atunci când punctul de sosire de pe lungul drum al crucii procedurale este imaginea vie a ineficienței și a inutilității? Va trebui să menținem neschimbată viziunea lui Kafka asupra purgatorului judiciar? Deodată, ne dăm seama că o protecție juridică exclusiv individuală nu este suficientă; că există drepturi și interese «meta-individuale», la jumătate de drum între drepturile individuale și interesele colective; că dreptul de a acționa în justiție al celor care sunt lezați direct sau indirect este insuficient; că sfârșitul unei concepții individualiste a dreptului și a justiției este aproape; că apar la orizont zorii unui nou pluralism și ai unui nou drept” (în D.A.R. Seria I, nr. 46, 21.2.1990, pag. 1617).

3.5 Într-adevăr, în lipsa armonizării la nivel comunitar, sistemele judiciare naționale s-au dezvoltat, în trecutul apropiat, în funcție de orientări foarte diferite. Aceste diferențe nu se explică atât prin principii fundamentale divergente, cât mai ales prin tradiții de drept procedural diferite. Tabelele anexate ilustrează diferențele cele mai importante la nivel național <sup>(4)</sup>.

3.6 Inconveniențele acestei situații au fost denunțate foarte curând, mai ales de organizațiile de reprezentare a intereselor consumatorilor, dar și de numeroși juriști și profesori de drept comunitar, din perspectiva inegalității create între cetățenii europeni în accesul la drept și la justiție <sup>(5)</sup>.

3.7 În cadrul instituțiilor comunitare, însă abia în 1985, în urma unui colocviu organizat la Ghent în 1982 sub egida Comisiei, a fost publicat Memorandumul privind accesul consumatorilor la justiție <sup>(6)</sup>, document în care Comisia acorda atenție, printre altele și pentru prima dată, sistemelor de apărare în justiție a intereselor colective.

3.8 Însă numai odată cu comunicarea complementară din 7 mai 1987, Comisia, ca urmare a unei rezoluții a Parlamentului European din 13 martie 1987 <sup>(7)</sup>, și-a anunțat într-adevăr intenția de a lua în studiu posibilitatea propunerii unei directive-cadru care să introducă dreptul generalizat al asociațiilor de a-și apăra în justiție interesele colective și a invitat Consiliul să recunoască rolul proeminent al organizațiilor de consumatori, în același timp intermediari și agenți direcți în domeniul accesului consumatorilor la justiție.

3.9 La rândul său, Consiliul a subliniat, în rezoluția sa din 25 iunie 1987, consacrată exclusiv accesului consumatorilor la justiție, „rolul important pe care sunt chemate să îl joace organizațiile de consumatori”, invitând Comisia să „examineze dacă o inițiativă la nivel comunitar ar putea fi potrivită în acest domeniu” <sup>(8)</sup>.

3.10 În sfârșit, în 1989, în cadrul pregătirii „Priorităților viitoare pentru relansarea politicii de protecție a consumatorilor”, Comisia aprecia, în programul său trienal <sup>(9)</sup> (1990-1992), că accesul la justiție și la repararea daunelor este mediocră într-un mare număr de state membre din motive de cost, complexitate și termene necesare în justiție și că există probleme legate de tranzacțiile transfrontaliere. Comisia declara că studiază măsurile care trebuie luate, acordând o atenție deosebită posibilității de a introduce o acțiune colectivă pentru repararea daunelor provocate consumatorilor <sup>(10)</sup>.

3.11 Cu toate acestea, abia în 1993 Comisia a relansat o dezbateră publică privind această problemă, odată cu publicarea importantei *Cărți verzi privind accesul consumatorilor la justiție și reglementarea litigiilor de consum pe piața unică* <sup>(11)</sup>.

<sup>(4)</sup> Studiul Centrului pentru Dreptul Consumatorului de la Universitatea Catolică din Leuven pregătit pentru Comisie (DG SANCO) este, de asemenea, o excelentă culegere, care permite evidențierea consecințelor diferitelor abordări naționale în reglementarea litigiilor transfrontaliere, mai ales atunci când consumatorii din mai multe state membre sunt afectați de aceleași practici comerciale neloiale transnaționale, de viciele sau inconveniențele acelorași produse sau de contracte negociate la distanță care includ aceleași clauze contractuale generale abuzive.

<sup>(5)</sup> În doctrină, nu se poate omite lucrarea de pionierat a lui Jacques van Compernelle „Dreptul de acțiune în justiție al grupurilor” Larcier, Bruxelles, 1972, precum și lucrarea colectivă „Asistența juridică pentru consumator”, de T. Bourgoignie, Guy Delvax, Françoise Domont-Naert și C. Panier, CDC Bruylant, Bruxelles, 1981.

<sup>(6)</sup> Transmis Consiliului la 4 ianuarie 1985 și completat la 7 mai 1987 de o „Comunicare complementară privind accesul consumatorilor la justiție”. În afară de aceasta, în comunicarea Comisiei din 4 iunie 1985, intitulată „Noul impuls pentru politica de protecție a consumatorilor” [COM(85) 314 final], ale cărei orientări au fost aprobate de Consiliu la 23 iunie 1986 (JO C 167, 5.6.1986), se sublinia deja că procedurile juridice clasice sunt lente și adesea costisitoare în raport cu sumele în cauză în materie de consum și că este necesar să se dispună de mijloace adecvate de consultare și de acțiune judiciară pentru ca drepturile consumatorilor să fie protejate corespunzător.

<sup>(7)</sup> Raportor a fost deputata olandeză Elise Boot. Unul dintre elementele demne de menționat ale textului, ca urmare a amendamentelor depuse de către deputații Squarcialupi și Pegado Liz, este apelul lansat Comisiei pentru ca aceasta să propună o directivă care să armonizeze legislațiile din statele membre, astfel încât să garanteze apărarea intereselor colective ale consumatorilor, oferind asociațiilor de consumatori posibilitatea de a acționa în justiție în interesul categoriei pe care o reprezintă și a consumatorilor în mod individual (Doc. A2-152/86 din 21 noiembrie 1986 (PE 104.304)).

<sup>(8)</sup> Rezoluția 87/C, JO C 176, 4.7.1987.

<sup>(9)</sup> Aprobate de Consiliu la 9 martie 1989 (JO C 99, 13.4.1989).

<sup>(10)</sup> COM(90) 98 final din 3.5.1990. Pentru prima dată se vorbește de acțiuni „colective” într-un document oficial al Comisiei.

<sup>(11)</sup> COM(93) 576 final din 16 noiembrie 1993. Pentru înțelegerea acestui document, trebuie amintit că apar din toate părțile, între 1991 și 1992, mai multe inițiative de dezbateră privitoare la problemele legate de accesul la drept și la justiție, printre care trebuie menționate Conferința asupra mecanismelor de despăgubire a consumatorilor organizată de *Office of Fair Trading* la Londra în ianuarie 1991, cea de-a III-a Conferință privind accesul consumatorului la justiție organizată la Lisabona la 21-23 mai 1992 sub auspiciile Comisiei și ale *Instituto do Consumidor*, precum și colocviul „Protecția Consumatorului Transfrontalier” organizat la Luxemburg în octombrie 1993 de Ministerul Economiei și cel al Familiei și Solidarității, cu sprijinul Comisiei, care au condus la rapoarte rămase importante și astăzi. În același timp, mai multe cadre universitare emerite și juristconsulți de renume vorbesc despre această problemă (a se vedea îndeosebi „Group actions and Consumer Protection”, Thierry BOURGOIGNIE ed., Col. Drept și Consum, Vol. XXVIII, 1992; „Group Actions and the Defence of the Consumer Interest in the European Community”, Anne MORIN, INC, Franța, 1990).

Într-adevăr, cu această ocazie a fost examinată pentru prima dată în mod aprofundat și din perspectivă comunitară problema punerii în aplicare a unui regim uniform de acțiuni în încetare, regim despre care mulți au crezut că va servi ca bază pentru o adevărată acțiune colectivă de apărare a intereselor consumatorilor <sup>(12)</sup>.

3.12 În ceea ce îl privește, Parlamentul European, în rezoluția sa din 22 aprilie 1994 <sup>(13)</sup>, a ajuns la concluzia că ar fi util să se procedeze la o anumită armonizare a normelor procedurale din statele membre, prevăzând posibilitatea de a institui, pentru afacerile care ajung la o anumită cifră, o procedură comunitară care să permită soluționarea rapidă a litigiilor transfrontaliere și indicând, de asemenea, că ar trebui să se armonizeze, până la un anumit punct, condițiile aplicabile pentru lansarea acțiunilor în încetare contra practicilor comerciale ilicite.

3.13 Analog, CESE, în avizul său adoptat în unanimitate în cadrul sesiunii plene din 1 iulie 1994 <sup>(14)</sup> a făcut referire, între altele, la principiul „*Recunoașterii generale a calității pentru intentarea unei acțiuni în justiție pentru asociațiile de consumatori în vederea reprezentării intereselor colective și difuze, în fața oricărei instanțe judiciare sau nejudiciare din orice stat membru, independent de cetățenia celor interesați, a asociațiilor sau a locului conflictului*” și a invitat în mod expres Comisia să stabilească o procedură uniformă în materie de acțiuni colective și de acțiuni în reprezentare comună, nu doar pentru încetarea practicilor ilicite, ci și pentru acțiunile în despăgubire <sup>(15)</sup>.

<sup>(12)</sup> Trebuie subliniat totuși că această Carte verde se sprijină pe mai multe decizii și documente de lucru anterioare, care o susțin și îi conferă baza de sprijin politic indispensabil pentru a fi acceptată. Într-adevăr, în martie 1992, Comisia încredințase unui grup de personalități independente, conduse de Peter Sutherland, elaborarea unui raport privind funcționarea pieței interne, pentru a face bilanțul a tot ceea ce făcuse posibilă punerea în aplicare a Cărții albe privind piața internă.

Publicat la 26 octombrie 1992, acest raport, care tratează în special accesul la justiție, precizează că nu există certitudini în ceea ce privește eficiența protecției drepturilor consumatorului, face parte din preocuparea suscitată de ineficiența Convenției de la Bruxelles din 1968 privind recunoașterea mutuală a deciziilor judiciare, precum și de dificultățile care decurg de aici pentru a obține executarea într-un stat membru a unui titlu executoriu eliberat de o jurisdicție a unui alt stat membru: în consecință, raportul recomandă o examinare urgentă de către Comunitate a acestei materii (recomandarea nr. 22). Această recomandare s-a concretizat sub forma Comunicării Comisiei către Consiliu și Parlamentul European din 2 decembrie 1992 pe tema „Funcționarea pieței interne după 1992: urmarea raportului Sutherland” [SEC(92) 2277 final]. Documentul de lucru „Programul strategic pentru piața internă”, prezentat de Comisie în iunie 1993, a recunoscut necesitatea creării unui cadru operațional coerent în materie de acces la justiție, care trebuie să integreze un ansamblu de măsuri vizând difuzarea, transparența și aplicarea dreptului comunitar [COM(93) 256 final]. De altfel, comunicarea Comisiei către Consiliu din 22 decembrie 1993 atrăgea atenția asupra faptului că realizarea pieței interne ar putea duce la o creștere a numărului de situații în care rezidenții unui stat membru ar cere respectarea drepturilor lor într-un alt stat membru [COM(93) 632 final].

Potrivit comunicării, nu Comunității îi revenea sarcina de a căuta o armonizare care să suprimă caracteristicile specifice ale diferitelor regimuri juridice naționale; totuși Comisia își propunea să depună eforturi în favoarea informării și a formării în dreptul comunitar, a transparenței, a eficienței și a rigorii în aplicarea acestui drept și a coordonării și cooperării în materie de justiție între statele membre și Comisie, facilitate de intrarea în vigoare a Tratatului de la Maastricht, îndeosebi a celui „de-al treilea pilon”. Aceste eforturi anunțau publicarea Cărții verzi și vasta consultare care urma să fie lansată. În cadrul reuniunii din 27 septembrie 1993 (a 686-a sesiune „Piața internă”), Consiliul concluzionase deja că este esențial să se aprofundeze reflecțiile privind accesul la justiție, îndeosebi pe baza unei Cărți verzi anunțate de Comisie pentru sfârșitul anului, care urma să trateze problema mijloacelor procedurale precum și, după caz, problema unei transparențe sporite în cazul sancțiunilor. În sfârșit, din această epocă datează prezentarea unui studiu important comandat de Comisie lui Eric Balate, Cl. Nerry, J. Bigot, R. Techel M. A. Munge, L. Dorr și P. Pawlas, cu asistența lui A.M. Pettovich, exact pe tema „A right to group actions for consumer associations throughout the Community” (Contract B5-1000/91/012369), studiu care este și astăzi indispensabil în acest domeniu.

<sup>(13)</sup> DOC PE 207.674 din 9 martie. raportor: dl Medina Ortega.

<sup>(14)</sup> Avizul CES 742/94, raportor: dl. Ataide Ferreira (JO C 295, 22.10.1994). Interesul CES pentru această temă nu era de altfel nou. Deja în alte documente, îndeosebi două avize din proprie inițiativă privind realizarea pieței interne și protecția consumatorilor, elaborate de dl. Ataide Ferreira și adoptate la 26 septembrie 1992 (CES 1115/91, JO C 339, 31.12.1991) și la 24 noiembrie 1992 (CES 878/92, JO C 19, 25.1.1993), Comitetul atrăgea atenția Comisiei asupra necesității de a identifica posibilitățile de acțiune în domeniul reglementării litigiilor transfrontaliere și al recunoașterii puterilor de reprezentare ale organizațiilor de consumatori în litigiile naționale, dar și transfrontaliere (alineatul 5.42, doc. CES 1115/91; punctul 4.12 din doc. CES 878/92 și secțiunea 4 a interesantului studiu anexat, realizat în comun de Eric Balate, Pierre Dejemeppe și Monique Goyens și publicat de CES (CES-93-003) pp. 103 și următoarele).

<sup>(15)</sup> De altfel, această temă va fi reluată ulterior de CESE în mai multe dintre avizele sale, printre care se disting, dată fiind importanța lor, avizul din proprie inițiativă „Piața unică și protecția consumatorilor: oportunități și obstacole” (raportor: dl. Ceballo Herrero), adoptat în cadrul sesiunii din 22 noiembrie 1995, în care se constata că la acea dată nu se dăduse curs sugestiilor și propunerilor avansate de CES în precedentul aviz privind Cartea verde (CES 1309/95); avizul pe tema „Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu — Piața unică în 1994” [COM(95) 238 final] (raportor: dl. Vever), în care erau evidențiate întârzierile în punerea în aplicare efectivă a pieței interne, fiind vorba îndeosebi de legislația din domeniul consumului, în special pentru relațiile transfrontaliere (CES 1310/95 — JO C 39, 12.2.1996); Avizul privind Comunicarea Comisiei „Priorități pentru politica privind protecția consumatorilor (1996-1998)”, raportor dl. Koopman, în care Comitetul, deși salută propunerea de directivă privind acțiunile în încetare și planul de acțiune prezentat de Comisie pentru accesul consumatorilor la justiție, declara că așteaptă cu interes evoluțiile în acest domeniu și constata că piața unică, în acest domeniu, era departe de a fi realizată, și că „o adeziune conștientă la drepturile consumatorilor” este o condiție fundamentală pentru a câștiga încrederea acestora (CES 889/96, JO C 295, 7.10.1996) Același tip de preocupări apare și în avizul CES pe tema „Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: impactul și eficiența pieței unice” [COM(96) 520 final, 23 aprilie 1997] (raportor: dl. Pasolli; CES 467/97 — JO C 206, 7.7.1997).

3.14 La rândul său, comisarul Emma Bonino, încă de la enunțarea priorităților sale, a pus accentul pe instituirea unei proceduri comunitare de soluționare rapidă a litigiilor transfrontaliere și de armonizare a condițiilor aplicabile la intentarea acțiunii în încetare împotriva practicilor comerciale ilicite, armonizare însoțită de recunoașterea reciprocă a legitimității asociațiilor de consumatori care acționează în justiție <sup>(16)</sup>.

3.15 Prin urmare, la 25 ianuarie 1996 a fost publicată o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind acțiunile în încetare în materie de protecție a intereselor consumatorilor <sup>(17)</sup>.

Prin această directivă, Comisia dădea curs recomandării raportului Sutherland, răspunzând astfel sugestiei, cu largă susținere, din Cartea verde <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup>.

3.16 Directiva în cauză a revoluționat în mod incontestabil dreptul comunitar, întrucât pentru prima dată și în mod general Comunitatea legifera într-un domeniu de drept procedural civil <sup>(20)</sup>.

Cu toate acestea, nu a fost reținută propunerea de a extinde domeniul de aplicare astfel încât să cuprindă și compensarea daunelor.

3.17 În paralel, Comisia a elaborat un „Plan de acțiune privind accesul consumatorilor la justiție și soluționare litigiilor de consum pe piața internă”, prezentat la 14 februarie 1996, în care, după ce delimita și caracteriza problema litigiilor de consum, studiind diferitele soluții aplicate la nivel național în statele membre, enunța anumite inițiative pe care își propunea să le lanseze. Printre acestea se afla angajamentul de a reflecta la posibilitatea consumatorilor ale căror interese au fost lezate de un același agent economic de a mandata organizații de consumatori pentru a regrupa plângerile „ex ante”, astfel încât să poată pune în comun cazuri individuale omogene, în scopul de a le prezenta împreună în același timp în fața aceleiași instanțe judiciare <sup>(21)</sup>.

3.18 În acest sens, Parlamentul European, în rezoluția sa din 14 noiembrie 1996, „observând că accesul la justiție este în același timp un drept fundamental al omului și o condiție indispensabilă de garantare a certitudinii juridice fie la nivel național, fie la nivel comunitar”, recunoștea importanța procedurilor extrajudiciare de soluționare

<sup>(16)</sup> Încă de la prima sa intervenție publică, în cursul unei audieri în Parlamentul European la 10 ianuarie 1995, noul comisar pentru protecția consumatorilor recunoștea că politica în acest domeniu este element de primă importanță în construirea Europei cetățenilor și se angaja în mod expres să asigure urmări concrete consultărilor purtate deja în cadrul Cărții verzi privind accesul la justiție.

Interpelat direct cu privire la situația existentă în materie de acces la justiție, comisarul a recunoscut că accesul consumatorilor la justiție este departe de a fi satisfăcător și că durata procedurilor judiciare în anumite state membre este de natură să compromită grav eficiența dreptului consumatorilor.

<sup>(17)</sup> COM(95) 712 final.

<sup>(18)</sup> Luând ca temelie juridică articolul 100-A din Tratatul privind Uniunea Europeană și având în vedere principiile subsidiarității și proporționalității, Comisia prevedea armonizarea normelor procedurale din diferitele state membre privind anumite căi de atac, cu următoarele obiective:

- încetarea sau interzicerea oricărui act care încalcă interesele consumatorilor protejate de mai multe directive reluate în anexă;
- măsurile necesare pentru a corecta efectele contravenției, inclusiv prin publicarea deciziei; și
- impunerea unei sancțiuni financiare părții vinovate în caz de neexecutare a sentinței la termenul fixat de aceasta.

Aceeași propunere prevedea ca orice entitate care reprezintă interesele consumatorilor dintr-un stat membru, atunci când interesele sunt afectate de o contravenție cu originea într-un alt stat membru, să poată sesiza judecătorul sau autoritatea competentă din acel stat membru pentru a pune în aplicare drepturile celor pe care îi reprezintă.

<sup>(19)</sup> Textul final al acestei directive a fost adoptat în cadrul Consiliului Consumatori de la Luxemburg din 23 aprilie 1998, cu majoritate calificată și un vot împotriva, al Germaniei, iar versiunea sa definitivă, care într-o mare măsură reia sugestiile și criticile formulate, a fost publicată la 11 iunie 1998.

<sup>(20)</sup> Directiva 98/27/CE din 19 mai 1998, JO L 166, 11.6.1998. Trebuie reamintit că Parlamentul European s-a arătat foarte critic în ceea ce privește domeniul de aplicare și limitările propunerii și că a adus diferite modificări la textul inițial:

- extinderea domeniului de aplicare a directivei la toate directivele viitoare în materie de protecție a intereselor consumatorilor;
- includerea, printre entitățile a căror legitimitate trebuie să fie recunoscută, a acelor organizații și federații de reprezentare a consumatorilor sau întreprinderilor care acționează la nivel european, și nu doar național.

Într-un aviz elaborat de M. Ramaekers, CESE s-a exprimat împotriva temeiului juridic al propunerii, apreciind că acesta ar fi trebuit să fie articolul 129-A și nu articolul 100-A din tratat, din cauza domeniului de aplicare prea limitat și a obligației de a recurge în prealabil la un organism din țara în care trebuie să fie intentată acțiunea, deoarece această cerință este susceptibilă de a întârzia în mod considerabil și inutil derularea acțiunii (CES 1095/96 — JO C 30, 30.1.1997).

<sup>(21)</sup> COM(96) 13 final.

a conflictelor legate de protecția consumatorilor, dar atrăgea atenția asupra necesității de a „garanta consumatorului posibilitatea de a recurge, după ce a epuizat toate procedurile de conciliere extrajudiciare, la căile judiciare ordinare, respectând principiile eficienței și certitudinii juridice”. În consecință, acesta invita Comisia să „elaboreze alte propuneri care să urmărească ameliorarea accesului cetățenilor europeni nerezidenți la procedurile judiciare naționale” și încuraja statele membre să „încurajeze intervenția asociațiilor de consumatori [...] în calitate de mandatar ai persoanelor abilitate să intenteze acțiuni în reclamație” și să „recunoască acestor asociații o legitimitate activă în privința intentării unei acțiuni de interes colectiv în raport cu anumite comportamente comerciale ilicite” <sup>(22)</sup>.

3.19 Începând din această perioadă, problema părea că a fost lăsată de-o parte în cadrul Comisiei Europene <sup>(23)</sup>.

În schimb, la CESE ea a fost de mai multe ori evocată din perspectiva necesității unui instrument de procedură civilă la nivel comunitar care să permită apărarea în justiție a intereselor difuze, colective sau individuale omogene <sup>(24)</sup>.

3.20 Comisia a redeschis numai de curând subiectul, în *Cartea verde privind încălcarea normelor comunitare antitrust* <sup>(25)</sup>, în termeni care merită subliniați:

*„Din motive practice, este foarte improbabil sau de-a dreptul imposibil ca acei consumatori și cumpărători care cer despăgubiri de valoare mică să intenteze o acțiune în despăgubire pentru încălcarea legislației antitrust. În concluzie, ar trebui văzut dacă acțiunile colective nu ar permite o mai bună protecție a intereselor acestor persoane. Dincolo de protecția specifică a consumatorilor, acțiunile colective constituie și mijlocul de regrupare într-o singură acțiune a mai multor plângeri de valoare mai mică, ceea ce permite economisirea de timp și de bani”.*

3.21 În avizul său din 26 octombrie 2006, CESE și-a manifestat sprijinul față de această inițiativă a Comisiei și a confirmat necesitatea acțiunilor colective care urmăresc obținerea unei reparații în măsura în care: „[acestea] răspund în mod exemplar unor obiective esențiale: 1) repararea efectivă a daunelor, facilitând cererea de daune interese prin organizațiile care acționează în numele consumatorilor lezați, ceea ce contribuie la eficientizarea accesului la justiție; 2) prevenirea și descurajarea comportamentelor anticoncurențiale, dat fiind efectul social mai puternic al acestor tip de acțiuni” <sup>(26)</sup>.

3.22 Între timp, Comisia a comandat la Centrul de studii pentru dreptul protecției consumatorului de la Universitatea Catolică din Leuven un studiu important, publicat recent, privind mijloacele alternative de soluționare a conflictelor. O parte deloc neglijabilă a acestui studiu care numără 400 de pagini este consacrată descrierii a 28 de sisteme naționale de mijloace judiciare colective de apărare a consumatorilor, din cele 25 de state membre și din SUA, Canada și Australia <sup>(27)</sup>.

<sup>(22)</sup> A — 0355/96 (PE 253.833).

<sup>(23)</sup> Ceea ce nu înseamnă că nu apar episodic în anumite directive din acquis-ul comunitar referințe la acțiunea colectivă ca mijloc adecvat și eficient de garantare a respectării dispozițiilor proprii. De exemplu, acesta este cazul în Directiva 97/7/CE din 20.5.1997 (vânzări la distanță), articolul 11, sau în Directiva 2002/65/CE din 23.9.2002 (vânzare la distanță a serviciilor financiare), articolul 13.

<sup>(24)</sup> Să amintim în acest sens:

— Avizul din proprie inițiativă CESE 141/2005 — JO C 221, 8.9.2005, privind politica pentru protecția consumatorilor după extinderea UE (alineatul 11.6)

— Avizul CESE 230/2006 — JO C 88, 11.4.2006, privind programul de acțiune comunitară în domeniul sănătății și al protecției consumatorilor (2007/2013) (alineatul 3.2.2.2.1)

— Avizul CESE 594/2006 — JO C 185, 8.8.2006 privind cadrul juridic pentru politica pentru protecția consumatorilor.

<sup>(25)</sup> COM(2005) 672 final din 19.12.2005.

<sup>(26)</sup> Avizul CESE 1349/2006 — JO C 324, 30.12.2006, raportor: dna Sanchez Miguel. Dealtfel, această temă fusese deja abordată în avizul din proprie inițiativă al Comitetului pe tema „Organizarea concurenței și a consumatorilor” (Avizul CESE 949/2006 — JO C 309, 16.12.2006).

<sup>(27)</sup> Studiu deja menționat la nota de subsol nr. 4. Deși foarte detaliat, acest studiu comparat nu acoperă situația Bulgariei și nici pe cea a României și nu explică evoluțiile cele mai recente din Finlanda și nici sistemele foarte avansate din Brazilia, Israel sau Noua Zeelandă sau propunerile dezbătute în Franța și în Italia. Privitor la sistemul australian, a se vedea lucrarea colectivă „Consumer Protection Law” de J. Goldring L.W. Maher, Jill McKeough și G. Pearson, The Federation of Press, Sydney, 1998; referitor la sistemul neozelandez, a se vedea „Consumer Law in New Zealand”, de Kate Tokeley, Butterworth, Wellington, 2000; pentru o vedere de ansamblu a evoluțiilor din Asia, și în special din India, Filipine, Hong-Kong, Bangladesh, Tailanda și Indonezia, a se vedea „Developing Consumer Law in Asia”, Actele seminarului IACL/IÖCU, Kuala Lumpur, Faculty of Law, University of Malaya, 1994. Se pare că, între timp, Comisia a lansat recent un alt studiu pe tema „Evaluării eficacității și a eficienței mecanismelor de recurgere colectivă în cadrul Uniunii Europene” (Avizul de piață 2007/S 55-067230 din 20.3.2007).

3.23 Noul comisar pentru protecția consumatorilor, Magdalena Kuneva, a anunțat în mai multe declarații că această temă constituie una dintre prioritățile mandatului său. De altfel, tema figurează deja în recenta comunicare privind „Strategia UE pentru politica de protecție a consumatorilor pentru 2007/2013”<sup>(28)</sup>. Această temă a fost reluată atât de comisarul Neelie Kroes, cât și de comisarul Meglena Kuneva la o recentă conferință la Lisabona, organizată la inițiativa Președinției portugheze<sup>(29)</sup>.

3.24 Consiliul de Miniștri al OCDE a adoptat recent propria sa Recomandare privind soluționarea litigiilor în materie de consum și acordarea de despăgubiri [C(2007)74 din 12 iulie 2007]. Consiliul recunoaște că majoritatea sistemelor aplicate în statele membre pentru soluționarea litigiilor în materie de consum și acordarea de despăgubiri au fost instituite pentru a trata probleme de nivel național și nu sunt întotdeauna adaptate pentru a despăgubi consumatorii originari din alt stat membru.

#### 4. De ce o acțiune colectivă la nivel comunitar?

4.1 Pe plan juridic, luarea în considerare a intereselor consumatorilor în cadrul statelor membre și la nivelul Uniunii Europene trece nu doar prin recunoașterea drepturilor materiale, ci și a procedurilor adecvate pentru punerea în aplicare a drepturilor.

De asemenea, trebuie constatat că înmulțirea schimburilor transfrontaliere a avut drept consecință apariția de litigii de consum la nivel european.

În numeroase cazuri este dovedit faptul că soluționarea individuală a litigiilor este insuficientă. Costurile și ritmul lent contribuie în mare măsură la ineficiența drepturilor consumatorilor, în special atunci când sunt în cauză o multitudine (mai multe mii, chiar milioane) de consumatori lezați de o aceeași practică și atunci când valoarea prejudiciului individual este relativ redusă. Dezvoltarea treptată a „societății europene” pune și ea probleme de stabilire a legislației aplicabile și este de dorit pentru cetățenii europeni să poată face uz de drepturile lor în mod uniform. În prezent, comportamentele abuzive care apar în condiții identice și provoacă prejudicii identice în mai multe state membre, nu dau naștere dreptului la despăgubire decât în puținele state membre care dispun de un sistem de acțiune judiciară colectivă.

4.2 Mai mult, constituțiile din toate statele membre și Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale afirmă dreptul la un proces echitabil. Acest drept cuprinde îndeosebi dreptul de a avea acces în mod util și efectiv la o instanță judecătorească.

4.3 În cadrul sistemelor judiciare existente, cetățenii nu pot contesta concret și eficient anumite practici care îi prejudiciază și nu pot sesiza instanța.

De mai multe decenii, statele membre au dat două tipuri de răspunsuri la această problemă.

Inițial, au recunoscut dreptul de a proteja interesul colectiv al consumatorilor prin acțiuni introduse fie la instanțele administrative, fie la curți de justiție și instanțe judecătorești. A fost găsit și un alt răspuns adecvat, și anume recunoașterea unei proceduri care regrupează acțiuni individuale. Aceste acțiuni se bazează în principal pe o economie de procedură, în măsura în care înglobează totalitatea acțiunilor, sintetizându-le într-o procedură unică.

<sup>(28)</sup> COM(2007) 99 final din 13.3.2007, alineatul 5.3., document asupra căruia CESE se va pronunța într-un aviz aflat acum în curs de elaborare.

<sup>(29)</sup> „Conferință pe tema despăgubirii colective: Ne îndreptăm către despăgubirea colectivă europeană pentru consumatori?” (9/10 noiembrie 2007) în cursul căreia comisarul Kroes a declarat: „Consumatorii nu numai că au drepturi, dar ar trebui să le și poată aplica eficient, chiar prin acțiune judiciară, dacă este cazul. Iar când o acțiune judiciară poate fi introdusă numai de fiecare consumator în nume propriu, în fața instanțelor nu va ajunge nici un caz: prin urmare, mecanismele de introducere a acțiunilor colective sunt absolut necesare! Numai astfel consumatorii vor putea beneficia din plin de piața unică”. Iar comisarul Kuneva a subliniat pe bună dreptate: „Consumatorii nu vor putea beneficia pe deplin de piața unică dacă nu sunt instituite sisteme eficiente prin care să le fie tratate cererile și să le fie date mijloacele de a obține despăgubiri corespunzătoare. Acțiunile colective ar putea constitui un mijloc eficient de consolidare a cadrului de acces la justiție deja instituit pentru consumatori, prin promovarea mecanismelor substitutive de reglementare a litigiilor și de instituire a unei proceduri pentru litigiile transfrontaliere cu valoare mică.”.



4.4 Crearea unei acțiuni colective europene ar permite accesul la justiție pentru toți consumatorii oricare ar fi cetățenia, situația financiară și valoarea totală a prejudiciului individual. Acestea oferă avantaje și pentru agenții economici, prin economia de procedură pe care o fac posibilă. Costurile unui astfel de proces ar fi inferioare celor la care s-ar expune în cazul unei multitudini de acțiuni individuale. Această procedură ar avea și avantajul securității juridice, concentrând într-o aceeași decizie sentința privind nenumărate plângeri similare <sup>(30)</sup>. Aceasta ar evita contradicțiile de jurisprudență dintre instanțele judecătorești ale statelor europene care ar trebui să tranșeze litigii similare.

Acest sistem comun tuturor țărilor europene ar permite o mai bună protecție a consumatorilor, dar, în același timp, ar consolida încrederea agenților economici și deci schimburile și comerțul în cadrul Uniunii Europene.

4.5 Această acțiune astfel definită ar avea un efect pozitiv în materie de drept internațional privat, date fiind dificultățile de interpretare și de aplicare a normelor de soluționare a conflictelor contractuale și extra-contractuale (Roma I și Roma II). De asemenea, ar permite definirea cu precizie a normelor de competență judiciară, ale recunoașterii și executării deciziilor judiciare în materie civilă și comercială (Regulamentul 44/2001) <sup>(31)</sup>.

4.6 Astfel dreptul consumatorilor ar fi consolidat prin utilizarea mai intensă a acțiunii judiciare, care permite o justă compensație în avantajul consumatorilor și o protecție eficientă a „părții slabe”, principiu fundamental al dreptului comunitar. Acesta ar fi în special cazul recente Directive privind practicile concurențiale neloiale. Aceste practici se întâlnesc deseori concomitent în mai multe state membre, lezând interesele multor consumatori, fără ca aceștia să poată solicita împreună despăgubiri. Acțiunea colectivă reprezintă o completare procedurală indispensabilă punerii în aplicare efectivă a acestei directive.

Prin recunoașterea unei acțiuni colective în domeniile reglementate de directive, ar fi consolidat gradul de eficacitate a tuturor directivelor cunoscute în prezent în domeniul protecției consumatorilor, astfel cum sunt transpuse de statele membre.

Ar fi de dorit ca aceste dispoziții să se poată aplica și în beneficiul IMM-urilor, care se găsesc într-o situație similară.

4.7 Evident, aplicarea unei proceduri judiciare colective la nivel comunitar, ca ultimă formă de soluționare a litigiilor, nu aduce nici o atingere sistemelor de soluționare extrajudiciară a conflictelor de consum. Acestea din urmă au primit din partea CESE un sprijin fără rezerve. Potențialul lor trebuie în continuare aprofundat și dezvoltat.

## 5. Terminologie

5.1 Pentru a delimita corect obiectul propunerii, trebuie să se convină asupra tipului de acțiune judiciară în cauză.

După cum arată sinteza sistemelor adoptate în statele membre, denumirea și conținutul diferitelor tipuri de acțiune variază mult. Astfel, trebuie făcută distincție între acțiunile de reprezentare, acțiunile în interes public și acțiunile colective.

<sup>(30)</sup> Așa cum a reamintit pe bună dreptate Patrick von Braunmuhl, la „Leuven Brainstorming Event on Collective Redress”, organizat de Comisie la 29 iunie 2007, *collective actions could reduce the number of individual cases resulting from a specific incident* („acțiunile colective ar putea reduce numărul cazurilor individuale apărute în instanță în urma unui anumit incident). În special într-un sistem opt-out, o întreprindere poate rezolva un mare număr de plângeri ale consumatorilor printr-o singură acțiune în justiție. Poate negocia cu un grup reprezentativ al tuturor consumatorilor implicați și își poate concentra resursele într-un singur proces în instanță și nu în mai multe procese diferite. Chiar dacă nu este posibilă o soluție prin acordul părților, iar judecătorul trebuie să se pronunțe, există mai multă certitudine juridică dacă decizia are valoare pentru toate cazurile legate de același incident sau de aceeași încălcare a legii.”

<sup>(31)</sup> Acest punct a fost detaliat la Seminarul „Roma I și Roma II”, organizat de Președinția portugheză împreună cu Președinția germană și cea slovenă și Academia de Drept European (Europäische Rechtsakademie — ERA) la Lisabona, la 12 și 13 noiembrie 2007.

5.2 Acțiunile de reprezentare sunt deschise doar asociațiilor de consumatori sau entităților administrative (de tip Ombudsman) pentru încetarea actelor contrarii drepturilor consumatorilor și, în anumite țări, pentru anularea clauzelor abuzive sau ilicite din contractele de consum.

5.3 Acțiunile în interes public deschid posibilitatea asociațiilor de consumatori să acționeze sau nu în fața unei instanțe judiciare atunci când interesul colectiv, general, al consumatorilor este lezat prin încălcarea fie a unei dispoziții precise de drept material, fie a unei norme generale de comportament. Interesul public nu este suma intereselor individuale ale consumatorilor, ci este similar interesului general.

5.4 Acțiunea colectivă este o acțiune în justiție care permite unui mare număr de persoane să își facă recunoscute drepturile și să obțină o despăgubire. Din punct de vedere tehnic, aceasta constituie așadar o punere în aplicare procedurală colectivă a drepturilor individuale.

5.5 Acțiunea colectivă nu este în mod necesar rezervată unui singur domeniu al protecției consumatorilor.

Totuși, în cazul prezentului aviz, se reduce la un singur domeniu material astfel cum îl recunoaște dreptul comunitar.

5.6 În concluzie, pentru prezentul aviz se propune să se utilizeze termenul de „acțiune colectivă” <sup>(32)</sup>.

## 6. Temei juridic

6.1 Temeiul juridic pentru politica de apărare a consumatorilor figurează în titlul XIV din tratat, intitulat „Protecția consumatorilor”.

Articolul 153 constituie în mod clar un element important de reflecție.

6.2 Într-adevăr, în stat, chiar dacă dreptul protecției consumatorilor s-a dezvoltat în principal în jurul referinței pe care o constituie articolul 95 din tratat, politica de protecție a consumatorilor astfel cum este înțeleasă aici constituie în mod evident o măsură destinată promovării intereselor economice ale consumatorilor.

6.3 Nu poate fi contestat faptul că acțiunea colectivă va asigura un nivel ridicat de protecție și va permite asociațiilor de consumatori să se organizeze pentru a putea ocroti interesele consumatorilor, asigurându-le o despăgubire justă în caz de încălcare a drepturilor recunoscute de ansamblul dreptului comunitar, inclusiv dreptul concurenței.

6.4 O acțiune colectivă la nivel comunitar va contribui și la îmbunătățirea funcționării pieței interne în favoarea consumatorilor, astfel cum este dorită aceasta în „revizuirea pieței interne”. Consumatorii vor avea mai multă încredere și vor dezvolta comerțul transfrontalier <sup>(33)</sup>.

<sup>(32)</sup> O analiza comparativă a diverselor terminologii utilizate în mai multe state membre și a semnificațiilor din fiecare limbă este efectuată într-un articol de Louis Degos și Geoffrey V. Morson, „Class System”, în Los Angeles Lawyer Magazine, noiembrie 2006, pag 32 și urm. În Irlanda se folosește termenul „Multi-party litigation” (MPL). În Anglia este vorba de „group litigation order” (GLO) sau pe scurt „group action”; în Germania se vorbește de „Gruppenklage”, în Suedia se utilizează „Grupptalan” sau „Collective lawsuit (proces colectiv)”, în Portugalia „Popular lawsuit (proces popular)” și în Ungaria „Combined lawsuit (proces combinat)”.

<sup>(33)</sup> Cf. comunicării Comisiei „O piață unică pentru Europa secolului XXI” COM(2007) 724 final, din 20.11.2007.

6.5 De asemenea, se poate susține că, fiind vorba de un instrument pur judiciar, articolele 65 și 67 ar putea fi eventual reținute ca teme juridic adecvat. De fapt, chiar pe acest teme juridic Comisia a propus, începând din 1996, iar Consiliul și Parlamentul au adoptat o întreagă serie de instrumente juridice în domeniul dreptului procedural civil la nivel comunitar <sup>(34)</sup>.

Această soluție ar putea fi luată în considerare din momentul în care această acțiune colectivă ar putea fi utilizată atât pentru conflictele transfrontaliere, cât și pentru litigiile naționale și în domenii altele decât protecția consumatorilor.

6.6 În orice situație, acțiunea colectivă trebuie să respecte principiile subsidiarității și proporționalității, fără să depășească niciodată ceea ce este necesar pentru a garanta realizarea obiectivele tratatului, în măsura în care acestea nu pot fi îndeplinite în mod corespunzător de către statele membre și, prin urmare, sunt mai bine îndeplinite la nivel comunitar.

6.7 Acțiunea colectivă va trebui, de asemenea, să urmeze principiile și mecanismele propuse în Recomandarea Consiliului de Miniștri al OCDE (Rec. C(2007) 74 din 12 iulie 2007) care sunt prezentate ca fiind comune statelor membre, în ciuda diversității în cultura juridică a acestora.

<sup>(34)</sup> Printre care se numără:

- Cartea verde privind accesul consumatorilor la justiție și la reglementarea litigiilor de consum pe piața unică (COM(93) 576 final).
- Recomandarea Comisiei din 12 mai 1995 privind termenele de plată în tranzacțiile comerciale și Comunicarea Comisiei aferentă, respectiv, JO L 127, 10.6.1995 și JO C 144, 10.6.1995.
- Comunicarea Comisiei privind planul de acțiune privind accesul consumatorilor la justiție și reglementarea litigiilor de consum pe piața internă, din 14 februarie 1996 (COM(96) 13 final).
- Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European „Către o eficiență mărită în obținerea și executarea deciziilor în cadrul Uniunii Europene” (COM(97) 609 final, JO C 33, 31.1.1998).
- Directiva 98/27/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 mai 1998 privind acțiunile în încetare în ceea ce privește protecția intereselor consumatorilor JO L 166, 11.6.1998.
- Regulamentul (CE) nr. 1346/2000 al Consiliului din 29 mai 2000 privind procedurile de insolvență, JO L 160, 30.6.2000. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Ravoet (CES 79/2001, 26 ianuarie 2000, JO C 75, 15.3.2000).
- Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1347/2000 din 29 mai 2000 privind competența, recunoașterea și executarea hotărârilor judecătorești în materie matrimonială și în materia responsabilității parentale față de copiii comuni, idem. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Braghin (CES 940/1999 din 20 octombrie 1999, JO C 368, 20.12.1999).
- Regulamentul CE nr. 1348/2000 al Consiliului din 29 mai 2000 privind notificarea și comunicarea în statele membre a actelor judiciare și extrajudiciare în materie civilă și comercială, idem. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Hernández Bataller (CES 947/1999 din 21 octombrie 1999, JO C 368, 20.12.1999).
- Directiva 2000/35/CE A Parlamentului European și a Consiliului din 29 iunie 2000 privind combaterea întârzierii efectuării plăților în cazul tranzacțiilor comerciale, JO L 200, 8.8.2000.
- Program de măsuri destinat aplicării principiului recunoașterii reciproce a deciziilor în materie civilă și comercială, JO C 12, 15.5.2001.
- Decizia Consiliului din 28 mai 2001 privind crearea unei rețele judiciare europene în materie civilă și comercială, JO L 174, 27.6.2001. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Retureau (CES 227/2001 din 28 februarie 2001, JO C 139, 11.5.2001).
- Regulamentul (CE) nr. 1206/2001 al Consiliului din 28 mai 2001 privind cooperarea între instanțele statelor membre în domeniul obținerii de probe în materie civilă sau comercială, JO L 174, 27.6.2001. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Hernández Bataller (CES 228/2001 din 28 februarie 2001, JO C 139, 11.5.2001).
- Regulamentul (CE) nr. 44/2001 al Consiliului din 22 decembrie 2000 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, (Bruxelles I) JO L 12, 16.1.2001 Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Malosse (CES 233/2000 din 1 martie 2000, JO C 117, 26.4.2000).
- Cartea verde privind modurile alternative de soluționare a conflictelor de drept civil și de drept comercial (COM(2002) 196 final du 19.4.2002).
- Regulamentul (CE) nr. 805/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 aprilie 2004 privind crearea unui titlu executoriu european pentru creanțele necontestate, JO L 143, 30.4.2004. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Ravoet (CES 1348/2002 din 11 decembrie 2002, JO C 85, 8.4.2003). 2004. Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Ravoet (CES 1348/2002 din 11 decembrie 2002, JO C 85, 8.4.2003).
- Propunere de regulament de instituire a unei proceduri europene pentru solicitările de despăgubiri cu valoare mică (COM(2005) 87 final din 15.3.2005). Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Pegado Liz (CES 243/2006 din 14 februarie 2006).
- Cartea verde privind creșterea eficienței punerii în aplicare a hotărârilor judecătorești în Uniunea Europeană: poprirea conturilor bancare (COM(2006) 618 final). Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Pegado Liz (CES 1237/2007 din 26 septembrie 2007).
- Regulamentul (CE) nr. 1896/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2006 de instituire a unei proceduri europene de somație de plată (COM(2004) 173 final din 19.3.2004). Raportorul avizului CESE aferent a fost dl Pegado Liz (CES 133/2005 din 22 februarie 2005).

## 7. Parametrii unei acțiuni colective la nivel comunitar

### 7.1 Ce nu trebuie să fie acțiunea colectivă

#### 7.1.1 Acțiunea colectivă nu trebuie să fie o acțiune de reprezentare

7.1.1.1 Acțiunea de reprezentare este deschisă doar anumitor entități special abilitate (asociații de protecție a consumatorilor, Ombudsman). În general, consumatorii nu pot obține compensarea prejudiciilor individuale.

7.1.1.2 Această procedură are ca obiectiv principal încetarea actelor contrarii drepturilor consumatorilor și chiar, în anumite țări, anularea unor clauze abuzive sau ilicite din contractele de consum, în care judecătorul nu poate prevedea o despăgubire.

7.1.1.3 Unele țări au adaptat aceste mecanisme astfel încât să permită despăgubirea consumatorilor. Despăgubirea nu este totuși plătită consumatorilor individuali, ci păstrată de către entitățile de reprezentare sau vărsată statului, pentru o utilizare socială.

7.1.1.4 În concluzie, acest mecanism nu corespunde în practică unei adevărate acțiuni colective în care toți consumatorii să fie despăgubiți de o singură instanță.

#### 7.1.2 Acțiunea colectivă nu trebuie să fie o „class action” americană

7.1.2.1 Instituirea unei acțiuni colective europene nu conduce la implantarea în Europa a unei „class action” din Statele Unite. Sistemul judiciar american este foarte diferit de sistemele judiciare din statele membre. Punctele slabe ale „class action”, denunțate ca dând naștere unor compensații excesive, sunt proprii acestui sistem judiciar și nu ar putea interveni în Europa.

7.1.2.2 În Statele Unite, sentințele aparțin unor jurați și unor magistrați aleși. Această structură specială, deosebită de cea a majorității statelor membre (magistrați profesioniști), conduce foarte adesea anumite jurisdicții statale la autorizarea unor acțiuni fanteziste și la pronunțarea unor sentințe prea favorabile petenților, făcând consumatorii să își prezinte cererile în fața anumitor instanțe și nu în fața altora, recunoscute ca mai puțin favorabile („forum shopping”).

7.1.2.3 Dimpotrivă, acțiunea colectivă europeană ar fi un zid de apărare împotriva *forum-shopping*-ului căci ar crea și ar institui un singur tip de procedură în fiecare stat membru, stabilind faptul că, oricare ar fi jurisdicția sau statul ales de către petenți, derularea acțiunii și măsurile pronunțate de către judecător ar fi de aceeași natură.

7.1.2.4 Despăgubirile reparatorii pot fi însoțite de despăgubiri punitive. Aceste despăgubiri, fixate de juri și de magistrați aleși, ating adesea sume astronomice. Despăgubirile punitive nu există în majoritatea statelor europene.

7.1.2.5 Avocații sunt remunerați printr-un sistem generalizat de *contingency fees*. Este vorba de un fel de pact de „*quota litis*” în care avocații, care pot fi ei înșiși reclamanți, se asociază la rezultatele plângerii. Acest sistem este interzis în majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene, fie prin lege, fie prin codurile deontologice ale avocaților.

### 7.2 Opțiunea fundamentală: *opted-in* sau *opted-out*

Studierea procedurilor de introducere a acțiunii colective adoptate în statele membre permite clasificarea acestora în funcție de mecanismul principal de declanșare a acțiunii și de intervenție a consumatorului în procedură. Fie acesta înțeprinde un demers voluntar pentru a face parte din procedură, caz în care se vorbește de *opted-in*, fie declanșarea acțiunii antrenează automat intervenția consumatorului respectiv în procedură, fără să fie necesar ca acesta să se manifeste, caz în care se vorbește de *opted-out*. În această ultimă ipoteză, consumatorul păstrează întotdeauna posibilitatea de a se exclude din procedură. Elaborarea unei acțiuni colective europene trece în mod necesar prin opțiunea asupra mecanismului de bază al acesteia.

## 7.2.1 Opted-in și Test case

7.2.1.1 Sistemul numit „opted-in” prevede o manifestare de voință a persoanei pentru a face parte din procedură. În concluzie, cei interesați trebuie să se facă cunoscuți și să se alătore în mod expres acțiunii înainte de a fi luată decizia.

În paralel cu acest mecanism de „opted-in” s-au dezvoltat și mecanisme numite „test cases”, bazate pe o primă pronunțare declarativă. Aceste proceduri sunt apropiate de acțiunile colective bazate pe „opted-in”, întrucât și în acest caz cei interesați trebuie să își manifeste în clar dorința de a participa la procedură și să depună cereri individuale. Particularitatea acestui mecanism rezidă așadar în faptul că judecătorul selecționează una din cererile individuale și se pronunță numai cu privire la aceasta. Hotărârea pronunțată în procedura-test este valabilă pentru toate celelalte cereri individuale înregistrate la instanță.

### 7.2.1.2 Avantajele acestor mecanisme

7.2.1.2.1 Fiecare membru al grupului trebuie să-și exprime în clar dorința de a participa la procedură, în general înscriindu-se într-un registru. Există deci o manifestare expresă de voință, care pune procedura în acord cu principiul libertății de a acționa în justiție. Reclamantul nu acționează în numele persoanelor respective decât după ce acestea și-au dat acordul formal.

7.2.1.2.2 Mecanismul de „opted-in” permite să se determine ex ante cuantumul previzibil al despăgubirilor. Acest lucru este important atât pentru părțile vizate în mod direct de cererea de despăgubire, în general, cât și pentru posibilitatea ca aceștia să încheie asigurări susceptibile să acopere o parte din despăgubirile luate în calcul. Astfel, se vor rezerva mijloacele financiare adecvate pentru a se putea răspunde solicitărilor legitime de despăgubire.

7.2.1.2.3 În procedura „test case”, este prezentat juriului un singur dosar individual pentru a evalua problema: aceasta constituie un câștig de timp și de eficacitate pentru magistrat, deoarece se poate pronunța cu privire la răspunderea agentului economic plecând de la acest unic caz.

### 7.2.1.3 Inconveniente ale acestor mecanisme

7.2.1.3.1 Aceste mecanisme sunt dificil de administrat și costisitoare: cei interesați trebuie să-și exprime în clar dorința de a participa la procedură și să alcătuiască un dosar individual. Gestionarea dosarelor individuale devine complexă atunci când numărul celor interesați este mare.

7.2.1.3.2 Astfel, se generează termene procedurale foarte lungi, din moment ce instanța trebuie să organizeze și să studieze toate dosarele individuale. Însă în litigiile de masă care stau la originea majorității acțiunilor colective, prejudiciile individuale sunt relativ omogene și adesea nu necesită o examinare individuală.

7.2.1.3.3 În mecanismul „test case”, judecătorul nu fixează întotdeauna valoarea despăgubirilor și trimite uneori la proceduri individuale. Aceasta atrage după sine probleme de administrare și o prelungire a termenelor procedurii.

7.2.1.3.4 Studiul acțiunilor colective cu „opted-in” sau „tests case” derulate în țările care dispun de acest mecanism demonstrează, de altfel, că o bună parte a consumatorilor nu depun plângere în instanță din lipsa unei măsuri de informare eficiente privind existența procedurii. Majoritatea celor interesați refuză să sesizeze instanța din cauza obstacolelor materiale, financiare și psihologice pe care le cauzează acțiunea în justiție (un consum de timp și de bani și o extremă complexitate).

7.2.1.3.5 Există deci o diferență importantă între numărul de persoane care acționează într-adevăr și cele potențial implicate. Prin urmare, repararea daunelor provocate consumatorilor nu este integrală. Agentul economic poate păstra o mare parte din beneficiul ilicit eventual realizat în urma acestei practici. Scopul disuasiv al procedurii nu este atins.

7.2.1.3.6 Aceste mecanisme pun și o problemă legată de efectul relativ al lucrului judecat. Hotărârea pronunțată în cadrul procedurii de acțiune colectivă va fi valabilă doar pentru persoanele care s-au alăturat acțiunii. În consecință, consumatorii care nu s-au manifestat vor avea deplina libertate de a angaja acțiuni individuale, care vor putea ajunge la decizii în contradictoriu cu cea obținută în cadrul acțiunii colective.

## 7.2.2 Opted-out

7.2.2.1 Acțiunea colectivă tradițională este bazată pe un sistem „opted-out” care integrează automat toate persoanele victime ale unui anumit comportament, cu excepția celor care și-au manifestat în mod expres voința de a fi excluse.

Anumite state europene s-au inspirat din acest mecanism pentru a elabora o procedură „sui generis” de acțiune colectivă.

### 7.2.2.2 Avantajele mecanismului

7.2.2.2.1 Examinarea sistemelor naționale care se bazează pe „opted-out” demonstrează că această procedură este mai simplă de administrat și mai eficientă decât celelalte mecanisme adoptate de diferite state membre.

7.2.2.2.2 Acesta garantează accesul real al celor interesați la justiție și, prin aceasta, chiar o despăgubire justă și eficientă a totalității consumatorilor lezați de practicile respective.

7.2.2.2.3 Mecanismul evită dificultățile de gestionare pentru reclamant și pentru instanță (membrii grupului nu se fac cunoscuți decât la încheierea procedurii și nu înainte).

7.2.2.2.4 Acesta are de altfel un real efect disuasiv asupra părții responsabile, care este constrânsă să ofere reparații tuturor persoanelor care au avut de suferit în urma unei astfel de practici și eventual să restituie beneficiul ilicit pe care l-a obținut.

7.2.2.2.5 De asemenea, este necesar să se țină seama de avantajele pe care le prezintă acest tip de procedură pentru agentul economic. Acțiunea colectivă permite o economie de mijloace umane și financiare și o mai mare eficiență în apărarea agentului economic. În loc de a trebui să administreze, simultan, o multitudine de litigii similare într-o multitudine de jurisdicții diferite, acesta își pregătește mijloacele de apărare în fața unei singure instanțe.

### 7.2.2.3 Inconveniențele acestui mecanism

7.2.2.3.1 Acest mecanism ar putea fi estimat ca neconform cu principiile constituționale din unele țări și cu Convenția Europeană a Drepturilor Omului, îndeosebi cu principiul libertății de acțiune în justiție, în măsura în care persoanele fac parte automat din grup fără să-și fi manifestat acordul expres pentru acțiune. Dacă nu se exclude explicit, s-ar putea ca decizia instanței să le creeze obligații.

Totuși este foarte posibil să se păstreze această libertate individuală, fie adresând persoanelor examinate o informație personalizată, ceea ce permite să se considere că persoanele care nu se exclud ulterior au acordat un mandat tacit acțiunii, fie dând membrilor grupului dreptul de a se exclude de la procedură în orice moment și chiar după ce a fost luată decizia și, dacă decizia le este defavorabilă, de a le permite să inițieze acțiuni individuale.

7.2.2.3.2 Ar fi protejate și drepturile apărării, cum sunt principiul contradictoriului și principiul egalității armelor: agentul economic trebuie să poată utiliza mijloace de apărare individuale contra unui păgubit, membru al grupului. Acest principiu este asociat celui de „proces echitabil” de la articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Într-adevăr, în sistemul „opted-out”, este posibil ca nu toți cei interesați să fie nominalizați și cunoscuți de către agentul economic. În consecință, acesta ar putea fi în imposibilitatea de a invoca mijloace de apărare individuale.

Cu toate acestea, în cadrul unei acțiuni colective, există în mod obligatoriu o omogenitate a situațiilor individuale iar judecătorul garantează acest lucru. Litigiile de consum și privind concurența sunt în principal rezultate din contracte și, în consecință, situațiile celor interesați sunt aproape identice. „Causa petendi” este una și aceeași. Așadar este dificil de sesizat cum ar putea agentul economic să invoce un mijloc de apărare special împotriva unui consumator.

Judecătorul poate dispune, pe durata desfășurării procedurii, de posibilitatea de a respinge o acțiune în care ar constata o eterogenitate considerabilă a situațiilor de fapt sau de drept.

În fine, în stadiul stabilirii despăgubirilor, judecătorul are posibilitatea de a crea subgrupuri, în special pentru a adapta valoarea despăgubirilor la situațiile individuale și deci și la posibila atenuare a răspunderii.

### 7.2.3 Opted-out și opted-in în funcție de tipul de litigiu

7.2.3.1 Sistemul ales recent de Danemarca și Norvegia conține dispoziții atât pentru sistemul *opted-in*, cât și pentru *opted-out*. Judecătorul poate decide să opteze pentru un sistem de *opted-out* dacă litigiile se referă la sume mici, solicitările sunt similare și procedura de *opted-in* este dificilă. Există numeroase litigii în domeniul protecției consumatorilor în care aceștia nu introduc o acțiune individuală eficientă, din cauza numărului mare de persoane implicate și a valorii reduse a sumelor reclamate. Procedura bazată pe sistemul *opted-out* permite luarea în considerare a tuturor persoanelor implicate și obținerea unei sancțiuni proporționale cu beneficiul ilicit eventual. Pentru litigiile în care prejudiciile individuale sunt ridicate, se alege sistemul *opted-in*, astfel încât fiecare persoană își manifestă voința de a face parte din procedura judiciară.

#### 7.2.3.2 Avantajele mecanismului

Pentru litigiile de masă, gestionarea procedurii este mai simplă. Obiectivul asigurării unei despăgubiri este atins, dacă măsura de publicitate este eficientă. Obiectivul disuasiv este și el atins.

Posibilele încălcări ale principiilor constituționale și ale Convenției Europene a Drepturilor Omului sunt contrabalansate de eficiența acțiunii reparatorii și de efectul disuasiv.

#### 7.2.3.3 Inconveniente ale acestui mecanism

Mai întâi trebuie abordată dificultatea de stabilire a graniței dintre cele două mecanisme „*opted-in*” și „*opted-out*”. Cele două țări care au adoptat aceste mecanisme au făcut-o recent și nu este încă disponibil un caz concret. În lege se face referire doar la „litigii de masă de valoare mică, pentru care nu sunt de așteptat proceduri individuale”.

Problema graniței definite neclar ar putea genera dezbateri foarte lungi în timpul procedurii și apeluri în instanță care vor prelungi termenele procedurale.

### 7.3 Rolul judecătorului

7.3.1 În acest tip anume de procedură care implică reclamanți multipli, competențele cu care este investit judecătorul reprezintă o chestiune majoră.

7.3.2 Într-adevăr, în majoritatea mecanismelor „*opted-out*”, în primă fază a procedurii judecătorul examinează acțiunea din punctul de vedere al admisibilității. În „*tests case*”, examinarea dosarului individual are chiar această finalitate.

7.3.2.1 Importanța etapei legate de admisibilitate este că ea permite încetarea la început de procedură a tuturor acțiunilor care sunt în mod clar nefondate sau fanteziste și care ar putea aduce daune în mod nelegitim imaginii părții adverse, împiedicând astfel continuarea unor proceduri abuzive sau inadecvate.

7.3.2.2 Garantul bunului mers al etapei de admisibilitate este judecătorul. Concret, lui îi revine sarcina de a verifica dacă sunt respectate condițiile stabilite prin lege pentru inițierea unei acțiuni colective.

7.3.2.3 În special, judecătorul trebuie să verifice dacă:

- există într-adevăr un litigiu (trebuie ca obiectul acțiunii reclamantului să nu fie prescris);
- compoziția grupului face impracticabilă o procedură în comun sau o procedură cu mandat;
- există chestiuni de drept sau de fapt care sunt comune membrilor grupului (chiar „*causa petendi*”);
- acțiunea împotriva agentului economic este coerentă în privința faptelor invocate (la prima vedere, acțiunea se justifică — criteriul „*fumus boni iuris*”);
- reclamantul este capabil să reprezinte și să protejeze în mod adecvat interesele membrilor grupului.

7.3.3 Într-o fază ulterioară, este de asemenea important ca judecătorul să aibă competența de a valida orice tranzacție propusă sau de a o respinge, dacă estimează că aceasta nu este în interesul membrilor grupului. În acest scop, judecătorul trebuie să aibă competențe superioare simplei aprobări a tranzacțiilor, care este competența pe care o acordă în mod obișnuit legea în majoritatea sistemelor judiciare din statele membre.

7.3.4 Particularitatea acestei proceduri face necesară și prevederea unor modalități adaptate de obținere a probelor. Judecătorul trebuie să aibă posibilitatea să uzeze de puteri de injoncțiune în ceea ce privește partea adversă sau terții pentru a obține producerea de documente sau trebuie chiar să poată ordona măsuri de instrumentare în scopul constituirii de noi probe. Legislația care instituie acțiunea colectivă trebuie să prevadă în mod expres faptul că judecătorul nu poate refuza să acționeze în acest sens atunci când este solicitat.

7.3.5 Pentru a permite magistraților să își asume cel mai eficient aceste competențe, pare necesar să se stipuleze că doar unele instanțe anume desemnate vor avea jurisdicție pentru acțiuni colective. În concluzie, ar trebui să se adapteze structurile judiciare din statele membre și să se prevadă o formare specială a magistraților din aceste jurisdicții.

#### 7.4 O despăgubire efectivă a daunelor

7.4.1 Acțiunea colectivă trebuie să permită să se ceară despăgubirea prejudiciului material (financiar), a prejudiciului fizic, precum și a *pretium doloris* și a altor daune morale. Obiectivul acțiunii fiind atât despăgubirea consumatorilor, cât și disuasiunea, pare necesar să se prevadă o compensare a tuturor prejudiciilor. De asemenea, trebuie să fie posibil ca instanțele să dispună de metode de evaluare simple, necostisitoare și transparente, fără să fie abandonat principiul reparației daunelor.

7.4.2 De asemenea, reclamanții implicați în acțiuni colective trebuie să poată obține în instanță mai multe modalități de despăgubire. Pe lângă încetarea unui comportament sau declararea nulității unui act, întotdeauna posibil, despăgubirea prejudiciilor trebuie să poată fi directă sau indirectă. Mai mult, aceasta trebuie să poată să fie asociată cu alte măsuri de despăgubire precum publicarea constatărilor instanței, afișarea, etc.

7.4.3 Despăgubirea directă și individuală nu trebuie să fie singura formă luată în considerare, întrucât în unele situații va fi dificil, dacă nu imposibil, de realizat fie pentru că membrii grupului nu pot fi identificați în cadrul unui mecanism *opted-out*, fie pentru că sunt prea numeroși, fie pentru că valoarea totală a prejudiciului individual este prea redusă. Esențial este ca întotdeauna persoanele să fie despăgubite, chiar și în mod indirect, și ca efectul disuasiv să fie obținut.

7.4.3.1 Trebuie concepute mecanisme adecvate pentru situațiile în care judecătorul poate calcula valoarea fiecărei despăgubiri individuale pentru membri identificați sau care pot fi identificați din grup („*opted-in*”, „*test case*” sau chiar „*opted-out*” atunci când, de exemplu, agentul economic a furnizat lista clienților în cauză), dar și în situația în care efectuarea plății către fiecare persoană în parte se dovedește prea costisitoare din perspectiva valorii reduse a prejudiciului individual.

7.4.3.2 Analog, dacă sumele nu sunt distribuite în totalitate, ar trebui să aibă prioritate o măsură de despăgubire indirectă utilizând integral restul sumei. În hotărâre, judecătorul trebuie să stabilească în detaliu acțiunea care urmează să fie finanțată cu restul sumei și să indice modalitățile de monitorizare a operațiunii, a cărei realizare poate fi delegată unui terț.

7.4.3.3 În ipoteza în care chiar această măsură de despăgubire indirectă este imposibilă, restul, stabilit de judecător, trebuie să fie vărsat într-un fond de ajutor pentru acțiuni colective, în vederea finanțării de noi proceduri.

7.4.3.4 Dacă judecătorul nu poate calcula valoarea fiecărei despăgubiri individuale în cazurile în care nu este posibilă identificarea tuturor membrilor grupului (doar mecanismul *opted-out*), acesta trebuie să poată fixa o grilă de evaluare a diferitelor categorii de prejudicii. Distribuirea sumelor în despăgubire poate fi delegată grefei instanței, dar și avocatului reprezentantului grupului sau unui terț (asigurator, contabil etc.), cu avantajul de a degreva instanța de etapa complexă și îndelungată de analiză a cererilor individuale.

7.4.3.5 În această a doua ipoteză, judecătorul trebuie să poată prevedea o despăgubire individuală pentru membrii grupului care se vor face cunoscuți ca urmare a măsurii de comunicare a hotărârii, iar restul trebuie să fie destinat acțiunilor care compensează indirect prejudiciul suferit de grup.

7.4.3.6 Dacă nu este posibilă nici o măsură indirectă, restul trebuie să fie vărsat în fondul de ajutor.



## 7.5 Acțiunile judiciare

7.5.1 Acțiunea colectivă trebuie să recunoască fiecărei părți dreptul de a introduce acțiune judiciară.

7.5.2 Având în vedere importanța pe care o reprezintă, pe de o parte, necesitatea unei despăgubiri rapide a păgubiților și pe de altă parte, certitudinea că drepturile uneia sau alteia dintre părți au fost apreciate în mod just, este necesar să se reconcilieze dreptul fiecărei părți de a ataca decizia cu aceste imperative.

7.5.3 Recunoașterea acestui drept ar trebui deci să oblige statele membre să inițieze o procedură accelerată în apel, pentru a evita utilizarea acestui mecanism în scopuri exclusiv dilatorii.

7.5.4 În plus, certitudinea că despăgubirile la care este obligată partea responsabilă sunt creditate în contabilitatea acesteia constituie și constituie o garanție pentru păgubiți în caz de apel.

## 7.6 Finanțarea sistemului

7.6.1 În final, sistemul de acțiune colectivă trebuie să ajungă să se autofinanțeze.

7.6.2 Dat fiind că nu este dezirabil și nici măcar posibil să se instaureze un sistem generalizat de *contingency fees* ca în sistemul american, deoarece ar fi contrar tradiției juridice europene, este indispensabil să se prevadă un mod de finanțare care să permită reclamantilor care nu dispun de mijloace financiare pentru a se angaja într-o acțiune colectivă, să obțină un avans pentru cheltuielile de judecată (onorariul avocatului, plata expertizei în cadrul măsurilor de instrumentare a cazului acceptate de judecător etc.).

7.6.3 Unul din mijloacele de finanțare ale acestui sistem ar fi constituirea unui „fond de ajutor pentru acțiunea judiciară colectivă”, alimentat din sumele disponibile din „beneficiile ilicite” ale întreprinderilor condamnate, astfel cum sunt definite de judecător în procedură, în măsura în care aceste sume nu sunt reclamate de persoane lezate direct și identificate <sup>(35)</sup>.

7.6.4 În plus, în cadrul fondului de ajutor se poate urmări centralizarea tuturor informațiilor privitoare la acțiunile colective în derulare și se pot difuza informațiile privind demersurile pe care trebuie să le întreprindă o persoană pentru a se face cunoscută, a se exclude din grup sau a obține o despăgubire.

## 7.7 Alte norme procedurale

Din perspectiva detaliilor, va exista o largă varietate de norme procedurale care trebuie să fie prevăzute și pe care ne limităm să le enunțăm „*pro memoria*”.

Este vorba de:

- regimul de anunțuri pentru notificarea celor interesați,
- cheltuieli de judecată și asistență judiciară,
- cooperarea între autoritățile judiciare și cele administrative din statele membre,
- termenele pentru inițierea procedurilor legale și al termenelor de prescripție,
- utilizarea internetului (e-justiție).

## 8. Instrumentul legal: regulament sau directivă?

8.1 Punerea în aplicare a acțiunii colective pe plan comunitar se va face prin intermediul fie al unei directive, fie al unui regulament; prin definiție, nu se consideră că simpla recomandare este de natură a crea condițiile de eficacitate și de uniformitate necesare pentru adoptarea armonizată a unei astfel de inițiative în cele 27 de state membre.

<sup>(35)</sup> Un bun exemplu este „fondul de ajutor pentru acțiunea colectivă” care există în Quebec, considerat ca fiind indispensabil pentru utilizarea metodei acțiunilor colective. Acest fond este alimentat din rambursarea sumelor avansate petenților care au câștigat o acțiune colectivă ca și din restul despăgubirilor nesolicitate de către membrii grupului. Reclamantul care inițiază o acțiune colectivă trebuie doar să poată obține de la judecător rambursarea cheltuielilor făcute pentru introducerea acțiunii, pe baza documente justificative.

8.2 Cu toate acestea, dacă se are în vedere un domeniu de aplicare mai larg și nu legat exclusiv de drepturile consumatorilor și dacă articolele 65 și 67 din tratat sunt alese ca temei juridic, poate fi luată în considerare adoptarea unui regulament asimilat, de exemplu, cu regulamentele privind procedurile legate de insolvență, de titlul executoriu european, de procedura europeană de somație de plată, de procedura europeană pentru cererile pentru daune cu valoare mică sau pentru sesizarea sau pentru poprirea conturilor bancare.

8.3 Cu toate acestea, dacă se decide restrângerea, cel puțin într-o primă etapă, a domeniului de aplicare a acestei inițiative la drepturile consumatorilor, modul cel mai adecvat de a aplica acțiunea colectivă pe plan comunitar se pare că este o directivă, care ar fi urmarea unei directive privind acțiunea în încetare.

8.4 Într-adevăr, există încă disparități importante între statele membre în ceea ce privește normele procedurale, prin urmare trebuie stabilite în termeni generali principiile fundamentale ale acțiunii colective, fiind subînțeles faptul că statele pun în aplicare directiva respectând principiile lor procedurale obișnuite.

Într-adevăr, nu este sigur, de exemplu, că este posibilă armonizarea dacă instanțele competente desemnate pentru astfel de acțiuni depind de normele de organizare judiciară din fiecare stat.

Modalitățile de sesizare a instanței trebuie să se adapteze la particularitățile statelor. În consecință, un regulament ar fi inadecvat.

8.5 De asemenea, pare evident că în acest caz directiva trebuie să fie o directivă de armonizare totală, pentru a evita riscul ca statele membre să facă sistemul mai constrângător pentru întreprinderile care își au sediul social în statul respectiv.

Bruxelles, 14 februarie 2008

Președintele  
Comitetului Economic și Social Euro-  
pean  
Dimitris DIMITRIADIS

## ANEXĂ

## la avizul Comitetului Economic și Social European

Următoarele amendamente, care au primit cel puțin un sfert din voturile exprimate, au fost respinse în cursul dezbaterilor:

**1. Punctul 7.2.2.2.4**

„Acesta are de altfel un real efect disuasiv asupra părții responsabile, care este constrânsă să ofere reparații tuturor persoanelor care au avut de suferit în urma unei astfel de practici și eventual să restituie beneficiul ilicit pe care l a obținut.”

Expunere de motive

A se vedea punctul 7.6.3.

Rezultatul votului

voturi pentru: 104 voturi contra: 114 abțineri: 13

**2. Punctul 7.6.1**

Se elimină:

„În final, sistemul de acțiune colectivă trebuie să ajungă să se autofinanțeze.”

Expunere de motive

Accesul la justiție constituie o responsabilitate a autorităților publice și nu poate fi tributară succesului unor acțiuni anterioare și lipsite de legătură cu procedurile ulterioare (a se vedea, de asemenea, punctul 7.6.3).

Rezultatul votului

voturi pentru: 107 voturi contra: 116 abțineri: 10

**3. Punctul 7.6.3**

Se înlocuiește textul după cum urmează:

„Unul din mijloacele de finanțare ale acestui sistem ar fi constituirea unui «fond de ajutor pentru acțiunea judiciară colectivă», alimentat din sumele disponibile din «beneficiile ilicite» ale întreprinderilor condamnate, astfel cum sunt definite de judecător în procedură, în măsura în care aceste sume nu sunt reclamate de persoane lezate direct și identificate. Este obligația autorităților publice să garanteze accesul la justiție, de exemplu afectând veniturile din amenzi pentru infracțiuni dreptului consumatorilor la finanțarea acțiunilor judiciare colective.”

Expunere de motive

Acțiunea judiciară avută în vedere urmărește să obțină repararea prejudiciilor suferite de consumatori, excluzând orice „despăgubire punitivă”. Această noțiune, împrumutată din practica Statelor Unite, amestecă în mod nepotrivit interesele civile cu domeniul penal. Despăgubirea consumatorilor prejudiciați constituie pentru vinovat o măsură aspră de disuașiune și oferă victimelor reparații integrale pentru daunele suferite.

În ceea ce privește chestiunea beneficiului realizat în urma fraudei sau a încălcării legii, acest lucru intră în sfera sancțiunilor aplicate de autoritățile publice. În vederea facilitării acțiunilor judiciare colective, autoritățile pot afecta veniturile din amenzi aplicate practicilor frauduloase. Într-adevăr, responsabilitatea de a garanta accesul la justiție revine autorităților publice, supuse unui control democratic, și nu unor persoane și organizații de drept privat.

Dat fiind că despăgubirile stabilite vor fi acordate consumatorilor lezați, nu este oportun să se creeze legături artificiale între rezultatul unei acțiuni și acțiunile judiciare din cazuri ulterioare, în special acolo unde gestiunea ar putea prezenta un interes care să nu mai fie acela de a obține pentru consumatorii prejudiciați o reparație justă în cazul incriminat.

Rezultatul votului

voturi pentru: 104 voturi contra: 106 abțineri: 18