



Strasbourg, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

„Către un cadru orizontal la nivel european pentru acțiunile colective”

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

„Către un cadru orizontal la nivel european pentru acțiunile colective”

1. INTRODUCERE

1.1. Obiectivele prezentei comunicări

În perioade dificile din punct de vedere economic, un mediu juridic solid și sisteme judiciare eficiente pot avea o contribuție decisivă la realizarea obiectivului Uniunii Europene de atingere a creșterii competitive. Obiectivul major de politică al UE este să rămână competitivă la nivel mondial și să aibă o piață unică deschisă și funcțională, după cum s-a subliniat în strategia Europa 2020 și în Actul privind piața unică. Securitatea juridică și un mediu juridic fiabil sunt esențiale în acest context.

Politica UE din domeniul justiției vizează crearea unui veritabil spațiu de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor și al întreprinderilor¹. Atât cetățenii, cât și întreprinderile ar trebui să poată obține despăgubiri efective, în special în cazurile transfrontaliere și cazurile în care au fost încălcate drepturile care le sunt conferite de dreptul Uniunii Europene. Pentru aceasta ar putea fi nevoie de soluții de drept procedural bazate pe dreptul UE. Eforturile de până acum din domeniul dreptului procedural au condus la o serie de soluții de facilitare a despăgubirilor efective: procedura europeană cu privire la cererile cu valoare redusă² este o procedură civilă europeană simplificată și eficientă din punctul de vedere al costurilor care facilitează cererile consumatorilor aferente vânzărilor transfrontaliere. Procedura europeană de somație de plată³ contribuie la recuperarea rapidă a creanțelor transfrontaliere, permițând întreprinderilor să își gestioneze mai ușor creanțele. Directiva privind medierea⁴, care se aplică în toate litigiile civile transfrontaliere, promovează mecanisme alternative de soluționare a litigiilor prin care se reduc costurile, eforturile și timpul necesar pentru soluționarea litigiilor transfrontaliere. În domeniul politicii de protecție a consumatorilor⁵, recent adoptata Directivă privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum⁶,

¹ A se vedea comunicarea Comisiei „Plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm” COM(2010) 171 20.4.2010. A se vedea Programul de la Stockholm - o Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora, adoptat de Consiliul European la 9.12.2009, JO C 115, 4.5.2010, p.1.

² Regulamentul (CE) nr. 861/2007 de stabilire a unei proceduri europene cu privire la cererile cu valoare redusă, JO L 199, 31.7.2007.

³ Regulamentul (CE) nr. 1896/2006 de instituire a unei proceduri europene de somație de plată, JO L 399, 30.12.2006.

⁴ Directiva 2008/52/CE privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, JO L 136, 24.5.2008.

⁵ Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European, „Strategia UE pentru politica de protecție a consumatorilor 2007-2013 Mai multă putere consumatorilor, bunăstare crescută și protecție eficientă a acestora”, COM(2007)99 final, {SEC(2007)321}, {SEC(2007)322}, {SEC(2007)323}, 13.3.2007 și Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European, „O agendă a consumatorului european – stimularea încrederii și a creșterii economice”, COM(2012)225final, {SWD(2012) 132 final}, 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013)0066 Soluționarea alternativă a litigiilor, Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor PE487.749 Rezoluție legislativă a Parlamentului European din 12 martie 2013 privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a

împreună cu Regulamentul privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum⁷ merg și mai departe, impunând statelor membre să garanteze că litigiile contractuale dintre un consumator și un comerciant decurgând din vânzarea de bunuri sau din prestarea de servicii pot fi supuse unei entități alternative de soluționare a litigiilor.

Instrumentele juridice sus-menționate, împreună cu alte instrumente care formează împreună *acquis*-ul Uniunii Europene în materie de justiție și protecția consumatorilor răspund unor nevoi foarte concrete și bine definite ale cetățenilor și ale întreprinderilor. În conformitate cu principiul subsidiarității, aceste instrumente lasă loc și pentru soluții juridice și sisteme de despăgubire naționale.

Acțiunile colective reprezintă unul dintre mecanismele care sunt analizate de câțiva ani de către instituțiile UE, pe baza experienței dobândite într-o serie de state membre în ceea ce privește capacitatea acestor acțiuni de a contribui la dezvoltarea spațiului european de justiție, pentru asigurarea unui nivel ridicat de protecție a consumatorilor și pentru ameliorarea asigurării respectării legislației UE în general, inclusiv a normelor UE în materie de concurență, contribuind în același timp la creșterea economică și facilitând accesul la justiție. Comisia și-a continuat și aprofundat analiza în perioada 2010-2012, pentru a identifica răspunsurile la trei întrebări de bază:

- (1) ce problemă nu este rezolvată în mod satisfăcător de instrumentele existente?
- (2) ar fi posibil ca un anumit mecanism juridic, cum ar fi un eventual mecanism european de acțiune colectivă, să rezolve această problemă?
- (3) cum s-ar putea realiza o reconciliere a acestui mecanism cu cerințele de la articolul 67 alineatul (1) din TFUE, potrivit căruia Uniunea, constituind un spațiu de libertate, securitate și justiție, este ținută să respecte diferitele sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre, în special în domeniul (cum ar fi dreptul procedural) care au un fundament solid la nivel național, dar sunt relativ noi la nivelul UE.

Din punctul de vedere al Comisiei, orice măsură care prevede o cale judiciară de atac trebuie să fie adecvată și eficientă și să implice soluții echilibrate, care să sprijine creșterea europeană, asigurând în același timp un acces efectiv la justiție. Prin urmare, astfel de măsuri nu trebuie să conducă la introducerea abuzivă de litigii sau să aibă efecte negative pentru părți indiferent de rezultatele acțiunii în justiție. Exemple de astfel de efecte negative se pot vedea în special în cazul acțiunilor colective (așa-numitele *class actions*) din Statele Unite. Astfel, abordarea europeană a acțiunilor colective trebuie să aibă grijă să prevină astfel de efecte negative și să prevadă garanții adecvate împotriva acestora.

În 2011, Comisia a desfășurat o consultare publică orizontală pe tema „Către o abordare europeană coerentă în materie de acțiuni colective”. Scopul acesteia era, printre altele, identificarea principiilor juridice comune privind acțiunile colective și examinarea modului în care astfel de principii comune s-ar putea integra în sistemul juridic al UE, precum și în sistemele juridice ale celor 27 de state membre ale UE. Consultarea a explorat de asemenea domeniile în care diverse forme de acțiuni colective ar putea contribui la asigurarea unei mai bune respectări a normelor UE sau la protejarea drepturilor cetățenilor și ale întreprinderilor din UE.

Directivei 2009/22/CE (Directiva privind SAL în materie de consum) [(COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)].

⁷ P7_TA(2013)0065 Soluționarea online a litigiilor, Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor PE487.752 Rezoluție legislativă a Parlamentului European din 12 martie 2013 privind propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum (Regulamentul privind SOL în materie de consum) [COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)] (Procedura legislativă ordinară: prima lectură)

Parlamentul European a hotărât să contribuie la dezbaterea europeană prin adoptarea unei rezoluții bazate pe un raport cuprinzător privind acțiunile colective, realizat la inițiativa proprie⁸.

Prezenta comunicare informează în privința principalelor puncte de vedere exprimate în cadrul consultării publice și reflectă poziția Comisiei în ceea ce privește anumite aspecte esențiale referitoare la acțiunile colective. Documentul este însoțit de o recomandare a Comisiei către toate statele membre ale Uniunii Europene ca acestea să dispună de sisteme naționale de acțiune colectivă bazate pe o serie de principii europene comune. Recomandarea susține o abordare orizontală și, prin urmare, conținutul acesteia se aplică și dreptului concurenței, un domeniu pentru care norme specifice - justificate de caracteristicile dreptului concurenței - sunt incluse într-o propunere de Directivă privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene⁹. Recomandarea încurajează toate statele membre să urmeze principiile sugerate în cadrul ei, dar propunerea de directivă lasă la latitudinea statelor membre introducerea sau nu a acțiunilor colective în contextul asigurării respectării dreptului concurenței la nivel privat.¹⁰

1.2. Ce sunt acțiunile colective?

Acțiunile colective sunt un mecanism procedural care permite, din motive de economie procedurală și/sau de eficiență a asigurării respectării normelor, ca un număr mare de cereri să poată fi grupate într-o singură acțiune în instanță. Acțiunile colective facilitează accesul la justiție, în special în cazurile în care prejudiciul individual este atât de mic, încât potențialii reclamânți nu ar considera că merită să introducă o acțiune individuală. Aceste acțiuni întăresc de asemenea puterea de negociere a potențialilor reclamânți și contribuie la o administrare eficientă a justiției, prin evitarea unui număr mare de acțiuni referitoare la cereri având ca obiect aceeași încălcare a normelor.

În funcție de tipul cererii, acțiunile colective pot lua forma unor acțiuni *în încetare*, prin care se solicită să se pună capăt practicii ilegale, sau a unor acțiuni în despăgubire pentru prejudiciul suferit. Prezenta comunicare și recomandarea Comisiei care o însoțește tratează ambele forme de acțiuni colective, fără a interfera cu mijloacele de introducere a acțiunilor în încetare deja existente în statele membre pe baza dreptului Uniunii.

Într-adevăr, este important de avut în vedere faptul că acțiunile prin care se solicită presupuse încălcări ale diverselor drepturi sau despăgubirea pentru prejudiciile generate de acestea ori încetarea unor practici ilegale reprezintă litigii civile între două părți private¹¹, inclusiv în cazul în care una dintre părți este colectivă, de exemplu un grup de reclamânți. Orice încălcare a drepturilor și orice decizie corespunzătoare de încetare sau de acordare a unor despăgubiri pentru prejudiciul suferit sunt stabilite numai la momentul pronunțării unei hotărâri în instanță¹² pe speța în cauză¹³. În conformitate cu principiul statului de drept, nu se consideră

⁸ Rezoluția Parlamentului European din 2 februarie 2012 privind „O abordare europeană coerentă în materie de acțiuni colective în despăgubire”.

⁹ [de adăugat trimiterea la COM(2013)XXX, atunci când aceasta va fi cunoscută]

¹⁰ Din punctul de vedere al Comisiei, recomandarea orizontală și directiva specifică sectorului reprezintă un „pachet” care, privit ca un întreg, reflectă o abordare echilibrată aleasă în mod deliberat de către Comisie. Deși procedurile de adoptare a celor două măsuri diferă, conform tratatelor, modificări semnificative ale acestei abordări echilibrate ar face necesară reanalizarea de către Comisie a propriei propuneri.

¹¹ O autoritate publică poate avea de asemenea rolul de reclamant sau de pârât într-un litigiu civil atunci când nu își exercită competențele publice, ci acționează în temeiul dreptului civil.

¹² Cu excepția cazului în care este vorba de o acțiune în despăgubire „subsecventă”, care necesită stabilirea prealabilă de către o autoritate publică competentă, cum ar fi o autoritate din domeniul concurenței, a unei încălcări.

că partea învinuită (pârâatul) la litigiul civil ar fi acționat necorespunzător sau ar fi încălcat vreun drept al cuiva decât atunci când acest fapt este stabilit de o instanță¹⁴.

1.3. Stadiul acțiunilor colective în Uniunea Europeană

Legislația UE și acordurile internaționale ratificate de UE includ obligația ca statele membre să prevadă măsuri colective în încetare în anumite domenii. În domeniul normelor privind protecția consumatorilor, ca urmare a Directivei privind acțiunile în încetare¹⁵, autoritățile competente din domeniul protecției consumatorilor și organizațiile de consumatori au dreptul de a iniția acțiuni în instanță sau pe lângă autoritățile publice din toate statele membre pentru a solicita interzicerea practicilor care încalcă normele naționale și ale UE privind protecția consumatorilor. În domeniul legislației privind mediul, Convenția de la Aarhus prevede obligația ca statele membre să asigure accesul la justiție în situații de încălcare a standardelor de mediu¹⁶. Astfel, toate statele membre dispun de proceduri care să permită reclamanților, acționând în mod colectiv sau prin reprezentare, să introducă o acțiune în încetare vizând practicile ilegale.

Proceduri de inițiere a acțiunilor colective în *despăgubire* au fost introduse și într-un număr de state membre, deocamdată ca urmare a evoluțiilor politicii în materie de justiție de la nivel național. La nivelul UE nu există încă instrumente privind acțiunile colective în despăgubire. Mecanismele existente prin care un grup de persoane prejudiciate de practici comerciale ilegale pot solicita despăgubiri variază de la un stat membru la altul¹⁷. Diferențele majore dintre mecanisme sunt legate de domeniul de aplicare, disponibilitatea pentru organizațiile care îi reprezintă pe reclamanți sau pentru persoane individuale, disponibilitatea pentru întreprinderi, în particular pentru IMM-uri, modul cum se formează grupul de reclamanți (mecanisme cu consimțământ explicit sau cu consimțământ implicit), modul cum este finanțată o acțiune și modul de împărțire a despăgubirilor obținute.

Comisia lucrează de câțiva ani la elaborarea unor standarde europene de acțiuni colective în despăgubire în domeniul dreptului concurenței și de protecție a consumatorilor. Comisia a adoptat o carte verde privind acțiunile antitrust în 2005¹⁸ și o carte albă în 2008¹⁹, în care se analiza ideea integrării acțiunilor colective ca instrument suplimentar de asigurare a respectării normelor UE în materie de concurență de către părți private. De asemenea, în 2008 Comisia a publicat o Carte verde privind recursul colectiv pentru consumatori²⁰.

Părțile implicate au ridicat problema lipsei de consecvență a diverselor inițiative ale Comisiei privind acțiunile colective, ceea ce sugerează că este nevoie de un sistem mai coerent. Într-adevăr, acțiunile colective reprezintă un instrument procedural care poate fi relevant și pentru

¹³ Din acest motiv, nu este adecvat să se vorbească de „persoane prejudiciate”, „prejudiciu” sau „încălări ale normelor” în contextul acțiunilor colective private înainte ca instanța să hotărască faptul că s-a produs un prejudiciu prin încălcarea unei anumite norme de drept.

¹⁴ Cercetări desfășurate în Germania au arătat că circa 60 % dintre acțiunile (în încetare) introduse de autoritățile sau asociațiile de protecție a consumatorilor s-au soldat cu succes, într-o perioadă dată. Acest procentaj este mare deoarece reclamanții își aleg cazurile cu atenție. Cu toate acestea, în 40 % dintre cazuri instanța nu a descoperit existența vreunei încălcări a normelor sau a vreunei activități ilegale. A se vedea Meller-Hannich: *Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente*, 2010.

¹⁵ Directiva 2009/22/CE, JO L 110, 1.5.2009, p. 30.

¹⁶ Statele membre au pus în aplicare această dispoziție acordând organizațiilor neguvernamentale calitate procesuală pentru a contesta în instanță deciziile administrative în chestiuni legate de mediu.

¹⁷ A se vedea, de exemplu, studiul din 2008 „Evaluarea eficacității și eficienței mecanismelor de acțiune colectivă în Uniunea Europeană”, comandat de Comisia Europeană și disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ COM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁹ COM(2008) 165, 2.4.2008.

²⁰ COM(2008) 794, 27.11.2008.

politicile UE din alte domenii decât concurența sau protecția consumatorilor. Exemple de astfel de domenii sunt serviciile financiare, protecția mediului, protecția datelor²¹ sau nediscriminarea. Prin urmare, Comisia consideră necesară o mai mare consecvență a politicilor și adoptarea unei abordări orizontale a acțiunilor colective, pe baza unei consultări publice desfășurate în 2011²².

2. PRINCIPALELE REZULTATE ALE CONSULTĂRII PUBLICE

2.1. Contribuțiile părților interesate

Consultarea publică a Comisiei privind acțiunile colective s-a bucurat de o participare considerabilă: s-au primit 310 răspunsuri de la diverse părți implicate, iar la dezbateră publică din 5 aprilie 2011 au participat 300 de persoane. În plus, s-au primit peste 19 000 de emailuri cu mesaj standard provenite de la cetățeni²³. Calitatea celor mai multe dintre răspunsuri demonstrează un interes considerabil pentru subiect, precum și importanța acestuia. Participanții au contribuit la înțelegerea de către Comisie a opiniilor variate ale părților interesate și au evidențiat care dintre aspecte sunt mai controversate și care beneficiază de o susținere mai largă.

Principala divergență de opinii referitoare la beneficiile pe care le-ar putea avea introducerea unor mecanisme noi de despăgubiri colective pentru asigurarea respectării normelor UE este cea dintre cetățeni/consumatori și întreprinderi: consumatorii sunt în general în favoarea introducerii unor noi mecanisme, în timp ce întreprinderile sunt împotriva. Specialiștii din mediul universitar sunt în general favorabili ideii. Părerile juriștilor sunt împărțite, deși cei care sunt sceptici sau împotriva ideii sunt mai numeroși decât cei favorabili.

Statele membre²⁴ care au răspuns la consultare au exprimat de asemenea opinii variate, mergând de la sprijinul pentru norme obligatorii ale UE privind acțiunile colective la un scepticism pronunțat.

Anumite state membre ar avea în vedere norme obligatorii ale UE numai în anumite domenii de politică și în privința anumitor aspecte (Danemarca - referitor la acțiunile colective transfrontaliere, Țările de Jos - referitor la aspectele de drept internațional privat ale acțiunilor colective, Suedia - în domenii de politică în care există norme de fond armonizate, cum ar fi concurența, Regatul Unit - în domeniul concurenței; Letonia ar avea în vedere un set de cerințe minime obligatorii în domeniul protecției consumatorilor și în cel al dreptului concurenței pentru cazuri transfrontaliere).

Mai mulți participanți, reprezentând diverse categorii de părți interesate, au fost de părere că acțiunile colective ca formă de asigurare a respectării normelor la nivel privat ar trebui să fie în mod normal independente de asigurarea respectării normelor de către organele publice, dar că este nevoie de un anumit nivel de coordonare între asigurarea respectării normelor la nivel

²¹ O formă de acțiuni colective de reprezentare a fost înaintată de Comisie în propunerea sa de Regulament privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (Regulament general privind protecția datelor). În acest caz, acțiunile întemeiate pe încălcări ale protecției datelor ar putea fi introduse de orice organism, organizație sau asociație care vizează protejarea drepturilor și a intereselor persoanelor vizate în ceea ce privește protecția datelor lor cu caracter personal, dacă acționează în numele uneia sau mai multor persoane vizate [a se vedea COM(2012)11, 25.1.2012, articolul 73 alineatul (2) și articolul 76]. În aceste cazuri, acțiunea este intentată în numele persoanelor vizate reprezentate și numai dacă persoana are dreptul de a intenta ea însăși o acțiune.

²² COM(2010) 135, 31.3.2010.

²³ Aproape toate contribuțiile au constat în răspunsuri uniforme trimise de cetățeni francezi și germani.

²⁴ La consultare au răspuns 15 state membre (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

public și la nivel privat; de fapt, acestea ar trebui să aibă un raport de complementaritate. Anumiți participanți au argumentat că acțiunile colective ar trebui să fie ulterioare acțiunilor de asigurare a respectării normelor la nivel public, luând forma unor acțiuni subsecvente.

Majoritatea părților interesate sunt de acord cu ideea că este de dorit stabilirea unor principii comune pentru acțiunile colective la nivelul UE. Cu toate acestea, principiile în cauză ar trebui să se integreze în sistemul juridic al UE și în sistemele juridice ale celor 27 de state membre, precum și să țină cont de experiența practică în materie de sisteme de acțiune colectivă din cele câteva state membre în care acest sistem este deja funcțional. Potrivit unui număr mare de părți interesate, principiile ar trebui să asigure proceduri efective, să prevină pericolul introducerii abuzive de litigii, să încurajeze soluționarea colectivă consensuală a litigiilor și să ofere un mecanism de executare a hotărârilor la nivel transfrontalier.

Mai concret, un număr mare de părți interesate sunt de acord cu următorii parametri de bază pentru un sistem de acțiune colectivă, în ceea ce privește eficacitatea și garanțiile: mai întâi, orice mecanism de acțiune colectivă ar trebui să poată soluționa efectiv un număr mare de cereri individuale care invocă aspecte identice sau comune și care se referă la o singură presupusă încălcare a unor drepturi acordate de dreptul UE. Acest mecanism ar trebui să poată conduce la rezultate sigure din punct de vedere juridic și echitabile, într-un timp rezonabil și cu respectarea drepturilor tuturor părților implicate. În același timp, mecanismul ar trebui să includă garanții împotriva introducerii abuzive de litigii și să evite stimulentele economice pentru introducerea de cereri speculative. Prin examinarea elementelor concrete necesare pentru a asigura eficacitatea și garanțiile, consultarea publică a confirmat că mecanismele de acțiune colectivă variază semnificativ de la un stat membru la altul. Aceste mecanisme diferă în ceea ce privește tipul acțiunilor colective disponibile și caracteristicile principale ale acestora, cum ar fi admisibilitatea, calitatea procesuală, utilizarea unui sistem cu consimțământ explicit sau cu consimțământ implicit, rolul judecătorului în acțiunile colective și cerințele de informare a potențialilor reclamanti în privința acțiunii colective. În plus, fiecare mecanism de acțiune colectivă acționează în contextul mai larg al normelor civile și de procedură generale, al normelor care reglementează profesiile juridice și al altor norme pertinente, care diferă la rândul lor între statele membre. Având în vedere această diversitate, părțile interesate au, în mod natural, opinii foarte diferite în privința măsurii în care un anumit sistem național de acțiuni colective sau caracteristicile acestuia pot fi deosebit de utile la formularea unor standarde la nivelul întregii UE privind eficacitatea și garanțiile.

2.2. Avantajele și dezavantajele potențiale ale acțiunilor colective potrivit consultării publice.

Prin numeroase răspunsuri, diverse părți interesate au subliniat avantajele și dezavantajele inerente ale mecanismelor de acțiune colectivă. Aceste avantaje și dezavantaje potențiale trebuie privite în contextul valorilor și al politicilor Uniunii Europene, în special astfel cum sunt acestea exprimate în tratate și în legislație. Se poate beneficia de avantaje și se pot atenua dezavantajele dacă sunt implementate în mod corespunzător principiile comune care trebuie respectate conform recomandării Comisiei.

2.2.1. Avantaje: acces la justiție și o mai bună asigurare a respectării normelor

În temeiul articolului 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale, orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești. Eficiența căii de atac depinde de diverși factori, inclusiv de cât de accesibilă din punct de vedere practic este calea de atac oferită de sistemul juridic.

Consiliul European a subliniat, în cadrul Programului de la Stockholm, că ar trebui facilitat accesul la justiție în spațiul judiciar european, în special în cazul acțiunilor în justiție transfrontaliere. Unul dintre obstacolele posibile în calea accesului la justiție este costul procedurilor judiciare. În cazurile în care un număr mare de persoane susțin că au fost prejudiciate de o presupusă încălcare a drepturilor care le sunt acordate în temeiul unei norme de drept a UE, dar pierderea potențială a fiecărei persoane este mică raportat la costurile potențiale pe care ar trebui să le suporte fiecare reclamant, gruparea unor cereri similare în cadrul unui sistem de acțiune colectivă ar permite persoanelor care solicită despăgubiri să împartă costurile, reducând astfel sarcina financiară pentru fiecare reclamant individual. Posibilitatea introducerii unei acțiuni colective încurajează mai multe persoane care au suferit un potențial prejudiciu să își facă respectate drepturile la despăgubire²⁵. Prin urmare, disponibilitatea acțiunilor colective în instanță în sistemele juridice naționale, împreună cu disponibilitatea metodelor de soluționare consensuală a litigiilor ar putea contribui la ameliorarea accesului la justiție.

În plus, dacă potențialii reclamânți își pot face respectate mai eficient drepturile acordate prin legislația UE în cazul unor eventuale încălcări, acest lucru contribuie la creșterea nivelului global al asigurării respectării normelor UE. În domeniile de politică în care autoritățile publice competente au autoritatea de a asigura respectarea normelor în interesul public, asigurarea respectării normelor la nivel public și privat sunt complementare: prima dintre acestea vizează prevenirea, depistarea și descurajarea încălcării normelor, în timp ce cea de-a doua vizează asigurarea despăgubirii persoanelor prejudiciate. În domeniile de politică în care asigurarea respectării normelor la nivel public este mai slabă, acțiunile colective ar putea juca și un rol de descurajare, pe lângă funcția de despăgubire sau de prevenire.

2.2.2. Dezavantaj: riscul de litigii abuzive

Principala îngrijorare la adresa introducerii unor mecanisme judiciare de despăgubiri colective a fost că acestea ar putea conduce la litigii abuzive sau ar putea avea un impact negativ asupra activităților economice ale întreprinderilor din UE²⁶. Litigiile pot fi considerate abuzive atunci când sunt direcționate intenționat împotriva unor întreprinderi care acționează cu respectarea legilor, pentru a prejudicia reputația acestora sau pentru a le impune să suporte o sarcină financiară nejustificată.

Există riscul ca simpla invocare a unor încălcări să aibă un impact negativ asupra modului în care este perceput un pârât de clienții existenți sau potențiali. Pârâții care acționează cu respectarea legilor ar putea fi înclinați să soluționeze cauza printr-o tranzacție judiciară doar pentru a preveni sau a minimiza eventualele prejudicii. În plus, costurile aferente reprezentării în instanță într-o cauză complexă pot reprezenta o cheltuială substanțială, în special pentru agenții economici de mici dimensiuni.

„Acțiunile colective” (*class actions*) din sistemul juridic din SUA sunt cel mai cunoscut exemplu de mecanism de despăgubire colectivă și în același timp o ilustrare a vulnerabilităților unui sistem în fața introducerii abuzive de litigii. Există câteva caracteristici ale sistemului juridic din SUA care au făcut ca acțiunile colective să reprezinte un instrument deosebit de eficace, care este însă temut de potențialii pârâți, și anume sectoarele comercial și industrial, întrucât poate fi utilizat pentru a-i forța să accepte soluționarea printr-o tranzacție judiciară a unei cauze care nu era neapărat întemeiată. Astfel de caracteristici sunt, de

²⁵ Potrivit sondajului Eurobarometru din 2011, 79 % dintre respondenții din cele 27 de state membre au declarat că ar fi mai dispuși să își apere drepturile în instanță dacă s-ar putea uni cu alți consumatori. Eurobarometru Flash, „Atitudinile consumatorilor față de comerțul transfrontalier și protecția consumatorului”, martie 2011.

²⁶ Aceasta reprezintă o opinie exprimată de majoritatea părților interesate, în special de către întreprinderi.

exemplu, onorariile condiționate de rezultate ale avocaților sau procedura de descoperire a documentelor care permite anchete pentru găsirea probelor (*fishing expeditions*). O altă caracteristică importantă a sistemului juridic din SUA este posibilitatea de a cere punitive, care fac să crească interesele economice aflate în joc în cazul acțiunilor colective. Această situație este accentuată de faptul că cele mai multe acțiuni colective din SUA sunt, din punct de vedere juridic, proceduri de tip cu consimțământ implicit. reprezentantul clasei poate introduce o acțiune în numele întregului grup de reclamanți potențial afectați, fără ca aceștia să solicite în mod explicit să participe. În ultimii ani, hotărâri ale Curții Supreme a SUA au început să limiteze treptat disponibilitatea acțiunilor colective, date fiind efectele economice și juridice negative ale unui sistem deschis abuzurilor, constând în procese intentate neîntemeiat.

2.3. Rezoluția Parlamentului European din 2012

Rezoluția Parlamentului European „O abordare europeană coerentă în materie de acțiuni colective în despăgubire” din 2 februarie 2012²⁷ ia act de opiniile extrem de divergente pe care părțile interesate le-au exprimat în privința chestiunii despăgubirilor colective.

Parlamentul European salută activitatea Comisiei în direcția unei abordări europene coerente în materie de acțiuni colective în despăgubire, subliniind că „persoanele prejudiciate de practici ilegale – cetățeni și societăți deopotrivă – trebuie să aibă posibilitatea de a revendica despăgubiri pentru daunele sau pierderile individuale suferite, în special în cazul unor prejudicii difuze și dispersate, atunci când există posibilitatea ca riscurile de cost să nu fie proporționale cu daunele suferite”.²⁸ În plus, acesta subliniază „beneficiile posibile ale acțiunilor judiciare colective din punctul de vedere al reducerii costurilor și al creșterii certitudinii juridice pentru reclamanți, pârâți și sistemul judiciar în egală măsură, prin evitarea acțiunilor judiciare paralele referitoare la revendicări similare”.²⁹

Cu toate acestea, Parlamentul face de asemenea apel la Comisie să realizeze mai întâi o evaluare a impactului aprofundată înainte de continuarea măsurilor de reglementare.³⁰ Potrivit Parlamentului European, în cadrul evaluării impactului, Comisia ar trebui să arate că „în conformitate cu principiul subsidiarității, sunt necesare acțiuni la nivelul UE pentru a îmbunătăți actualul cadru de reglementare al UE, astfel încât persoanele prejudiciate de încălcarea legislației UE să poată fi despăgubite pentru daunele suferite, contribuind, în acest mod, la creșterea încrederii consumatorilor și la buna funcționare a pieței interne”. Parlamentul European reamintește de asemenea că „în prezent numai statele membre legiferează în ceea ce privește normele aplicabile pentru cuantificarea despăgubirilor ce pot fi acordate”.³¹ În plus, Parlamentul European face apel la Comisie pentru a „examina cu atenție temeiul juridic adecvat pentru orice măsură din domeniul despăgubirilor colective”.³²

Parlamentul European concluzionează solicitând, „în cazul în care, în urma unei analize temeinice, se hotărăște că este nevoie și că este de dorit o schemă de acțiuni colective la nivelul Uniunii, ca orice propunere în materie de astfel de acțiuni colective să aibă forma unui **cadru juridic orizontal**, inclusiv a unui set comun de principii, care să asigure un acces uniform la justiție în UE prin intermediul acțiunilor colective și, în mod specific, dar nu exclusiv, să vizeze încălcarea drepturilor consumatorilor”.³³ Parlamentul subliniază de

²⁷ Rezoluția Parlamentului European din 2 februarie 2012 privind „O abordare europeană coerentă în materie de acțiuni colective în despăgubire” [2011/2089(INI)].

²⁸ Punctul 1 din rezoluție.

²⁹ Punctul 5 din rezoluție.

³⁰ Punctul 4 din rezoluție.

³¹ Punctul 7 din rezoluție.

³² Punctul 8 din rezoluție.

³³ Punctul 15 din rezoluție.

asemenea „nevoia de a lua în considerare în mod corespunzător tradiția juridică și sistemul juridic din fiecare stat membru și de a îmbunătăți coordonarea celor mai bune practici între statele membre”³⁴.

În ceea ce privește domeniul de aplicare al eventualului cadru orizontal privind despăgubirile colective, Parlamentul European consideră că acțiunea la nivelul UE ar genera beneficii maxime în cazurile transfrontaliere și în cazurile care implică încălcări ale dreptului UE.

Parlamentul consideră de asemenea că normele europene de drept internațional privat ar trebui să se aplice acțiunilor colective în general; cu toate acestea, cadrul orizontal în sine ar trebui să prevadă norme prin care să se prevină căutarea instanței celei mai favorabile. Parlamentul subliniază nevoia de a examina conflictul dintre normele juridice.

În plus, acesta atrage atenția asupra unei serii de aspecte referitoare la caracteristicile specifice ale acțiunilor colective. Parlamentul susține că principiul consimțământului explicit este singurul adecvat abordării europene a acțiunilor colective. Ar trebui acordată calitate procesuală organizațiilor de reprezentare, care ar trebui abilitate în prealabil. Daunele punitive ar trebui interzise în mod clar, iar despăgubirile integrale ar trebui să ajungă la beneficiari după ce instanța confirmă că cererile acestora sunt întemeiate.

Parlamentul subliniază că una dintre modalitățile de combatere a introducerii abuzive de litigii este excluderea anumitor caracteristici din domeniul de aplicare al cadrului orizontal, în special a daunelor punitive, a finanțării de către terțe părți a acțiunilor colective și a onorariilor condiționate de rezultate ale avocaților. Parlamentul European arată că principiul conform căruia partea care pierde suportă cheltuielile, care prevalează de obicei în litigiile civile, reprezintă o garanție esențială împotriva introducerii abuzive de litigii și ar trebui să se aplice și în cauzele colective. Parlamentul European nu este favorabil stabilirii unor condiții sau orientări privind finanțarea privată a cererilor de despăgubiri la nivelul UE.

3. ASPECTE ALE UNUI CADRU ORIZONTAL LA NIVEL EUROPEAN PENTRU ACȚIUNILE COLECTIVE

Analiza atentă a opiniilor și a argumentelor avansate în cursul consultării publice și în special a poziției Parlamentului European, împreună cu cunoștințele de specialitate acumulate de Comisie în cursul activităților anterioare din domeniul protecției consumatorilor și din cel al concurenței, fac posibilă identificarea principalelor probleme care trebuie abordate într-un mod coerent într-un cadru european orizontal privind acțiunile colective.

În particular, există un consens în privința faptului că orice abordare europeană ar trebui:

- să poată soluționa în mod eficace un număr mare de cereri individuale de despăgubiri pentru prejudiciul suferit, promovând astfel economia procedurală;
- să poată conduce la rezultate sigure din punct de vedere juridic și echitabile, într-un timp rezonabil și cu respectarea drepturilor tuturor părților implicate;
- să prevadă garanții solide împotriva introducerii abuzive de litigii; precum și
- să evite orice stimulente economice pentru introducerea de cereri speculative.

3.1. Relația dintre asigurarea respectării normelor la nivel public și acțiunile colective private - despăgubirea ca obiect al acțiunilor colective

Între părțile interesate există un consens în sprijinul ideii că asigurarea respectării normelor la nivel public și la nivel privat reprezintă două mijloace care ar trebui în mod normal să vizeze

³⁴ Punctul 16 din rezoluție.

obiective diferite. În timp ce sarcina principală a asigurării respectării normelor la nivel public este aplicarea dreptului UE în interesul public și impunerea de sancțiuni celor care încalcă normele, pentru a-i pedepsi și pentru a-i descuraja de la comiterea unor alte încălcări în viitor, acțiunile colective de la nivel privat sunt văzute în principal drept un instrument prin care cei afectați de încălcarea normelor beneficiază de acces la justiție și, în ceea ce privește acțiunile colective în despăgubire, de posibilitatea de a obține despăgubiri pentru prejudiciul suferit. În acest sens, asigurarea respectării normelor la nivel public și acțiunile colective private au un rol complementar.

Acțiunile colective în despăgubire ar trebui să aibă drept obiectiv obținerea de despăgubiri pentru prejudiciile care s-a stabilit că au fost provocate de încălcarea unor norme. Funcția de pedepsire și cea de descurajare ar trebui să fie exercitate prin intermediul asigurării respectării normelor la nivel public. Nu este nevoie ca inițiativele UE în materie de despăgubiri colective să depășească obiectivul asigurării despăgubirilor: daunele punitive nu ar trebui să facă parte din sistemul european de acțiune colectivă.

3.2. Admisibilitatea acțiunilor colective

Condițiile de admisibilitate ale acțiunilor colective variază între statele membre, în funcție de tipul concret al mecanismului de acțiune colectivă. De obicei, condițiile de bază sunt stabilite prin textul legislativ care reglementează un anumit tip de acțiune colectivă. Există de asemenea sisteme în care evaluarea admisibilității este lăsată la latitudinea instanțelor. Marja de discreție de care dispun instanțele pentru a stabili condițiile de admisibilitate variază între statele membre, inclusiv atunci când condițiile legale sunt prevăzute într-un text legislativ.

Anumite acțiuni colective sunt disponibile pentru toate tipurile de acțiuni civile în despăgubire, în timp ce altele sunt disponibile numai pentru acțiuni care privesc despăgubiri pentru încălcări presupuse ale unor norme juridice specifice: norme în materie de protecție a consumatorilor, protecție a mediului, protecție a investitorilor, concurență etc. Există de asemenea sisteme în care anumite tipuri de acțiuni colective sunt admisibile după ce o autoritate publică a stabilit că s-a produs o încălcare a normelor pertinente, cu alte cuvinte acțiuni subsecvente³⁵.

Ar trebui garantat că acțiunile colective în despăgubire pot fi introduse numai după îndeplinirea anumitor condiții de admisibilitate. În orice caz, instanța ar trebui să decidă în privința admisibilității unei anumite acțiuni colective într-un stadiu incipient al acțiunii în justiție.

3.3. Calitatea procesuală

Calitatea procesuală de a introduce o acțiune colectivă în statele membre depinde de tipul concret al mecanismului de acțiune colectivă. În anumite tipuri de acțiuni colective, cum ar fi acțiunile de grup în care o acțiune poate fi introdusă în comun de persoanele care susțin că au fost prejudiciate, problema calității procesuale este relativ simplă. În contextul acțiunilor de reprezentare, problema calității procesuale trebuie definită. O acțiune în despăgubire de reprezentare este o acțiune introdusă de către o entitate reprezentantă (care în anumite sisteme poate să fie inclusiv o autoritate publică) în numele unui grup definit de persoane fizice sau juridice care susțin că au fost prejudiciate prin aceeași încălcare presupusă a unor norme. Persoanele în cauză nu sunt părți la proces, ci doar entitatea reprezentantă care acționează în numele reclamantilor. Prin urmare, trebuie garantat că entitatea reprezentantă acționează cu adevărat în interesul grupului reprezentat, și nu în propriul interes. Comisia consideră că într-un cadru european orizontal privind despăgubirile colective este de dorit ca acțiunile colective

³⁵ De exemplu, acțiunile subsecvente de reprezentare în despăgubire aferente unor încălcări ale dreptului concurenței care au fost stabilite de autoritățile competente.

să fie disponibile în toate statele membre persoanelor fizice și juridice sub forma unui mijloc de introducere colectivă a unor acțiuni în încetare sau în despăgubire pentru prejudiciul care le-a fost cauzat de încălcări ale unor drepturi conferite de legislația UE.

Există diverse sisteme din punctul de vedere al criteriilor pe care trebuie să le îndeplinească entitățile reprezentante care nu sunt autorități publice. Una dintre abordările posibile este ca instanțele să fie cele care verifică, pentru fiecare caz în parte, dacă entitatea reprezentantă este adecvată scopului urmărit (certificare ad-hoc). O altă abordare constă în stabilirea prin lege a anumitor criterii care trebuie îndeplinite, definind astfel de la bun început calitatea procesuală. Verificarea îndeplinirii acestor criterii poate fi lăsată în sarcina instanțelor sau se poate introduce un sistem de autorizare prin care o autoritate publică are rolul de a verifica îndeplinirea criteriilor. Cazurile de prejudicii cu proporții de masă pot fi transfrontaliere, în special în contextul dezvoltării în continuare a pieței unice digitale, prin urmare entitățile reprezentante provenind din alte state membre decât cel în care a fost introdusă în instanță o acțiune colectivă ar trebui să aibă posibilitatea de a continua să își îndeplinească funcția.

În timp ce anumite părți interesate, în special întreprinderi, se declară foarte favorabile ideii de a acorda calitate procesuală pentru a introduce acțiuni de reprezentare numai unor entități calificate, care îndeplinesc anumite criterii explicite, alte părți interesate se opun stabilirii prin lege a calității procesuale, argumentând că acest lucru ar putea restricționa în mod inutil accesul la procedurile litigioase de obținere a despăgubirilor pentru toate persoanele care au suferit un prejudiciu. Comisia consideră oportun să se definească, printr-o recomandare a Comisiei, condițiile de acordare a calității procesuale în acțiunile de reprezentare.³⁶

3.4. Comparație între consimțământul explicit și cel implicit

Există două abordări de bază în ceea ce privește modul de constituire a grupului reprezentat: pe de o parte mecanismul cu consimțământ explicit, prin care grupul include numai persoanele fizice sau juridice care aleg în mod explicit să facă parte din grupul reprezentat (cu alte cuvinte aleg să participe), pe de altă parte mecanismul cu consimțământ implicit, prin care grupul este alcătuit din toate persoanele care aparțin grupului definit și susțin că au fost prejudiciate de aceeași încălcare a normelor sau de o încălcare similară, cu excepția cazului în care aceștia se retrag explicit din grup. În modelul cu consimțământ explicit, hotărârea instanței este obligatorie pentru cei care au optat să participe, în timp ce toate celelalte persoane potențial prejudiciate de aceeași încălcare a normelor sau de o încălcare similară rămân libere să introducă acțiuni în despăgubire în mod individual. În modelul cu consimțământ implicit, pe de altă parte, hotărârea este obligatorie pentru toate persoanele care aparțin grupului definit, cu excepția celor care au ales în mod explicit să se retragă. Modelul cu consimțământ explicit este utilizat în majoritatea statelor membre care prevăd instrumentul acțiunilor colective. Modelul cu consimțământ implicit este utilizat în Portugalia, Bulgaria și Țările de Jos (în cadrul tranzacțiilor judiciare colective), precum și în Danemarca, în cauze clar definite ținând de protecția consumatorilor introduse sub formă de acțiuni de reprezentare³⁷.

Un număr semnificativ de părți interesate, în special întreprinderi, se opun vehement modelului cu consimțământ implicit, argumentând că acesta este mai susceptibil să dea naștere la abuzuri și că ar putea fi neconstituțional în anumite state membre, sau cel puțin

³⁶ A se vedea punctele (6)-(9) din recomandarea Comisiei.

³⁷ Sistemul cu consimțământ implicit are două avantaje, care explică de ce a fost introdus în anumite state membre: mai întâi, acest sistem facilitează accesul la justiție în cazuri în care prejudiciul individual este atât de mic, încât o parte dintre potențialii reclamanți nu ar opta să participe la acțiunea în justiție. Al doilea motiv este că acest tip de procedură îi conferă părâtului mai multă siguranță, întrucât hotărârea nu ar fi obligatorie doar pentru cei care au ales să se retragă.

incompatibil cu tradițiile juridice ale acestora. Pe de altă parte, anumite organizații ale consumatorilor argumentează că în sistemele cu consimțământ explicit s-ar putea să nu fie garantat accesul efectiv la justiție al tuturor consumatorilor care au suferit un prejudiciu³⁸. În opinia acestora, este de dorit ca un sistem cu consimțământ implicit să fie disponibil, cel puțin sub forma unei opțiuni pentru cazuri adecvate și sub rezerva aprobării de către instanță.

După părerea Comisiei, ar trebui asigurată o definiție clară a grupului reprezentat, astfel încât să se permită instanței să desfășoare procedurile cu respectarea drepturilor tuturor părților, în particular ale pârâtului.

Sistemul cu consimțământ explicit respectă dreptul unei persoane de a decide dacă participă sau nu. Prin urmare, acest sistem protejează mai bine libertatea părților de a alege dacă să ia sau nu parte la procedura litigioasă. În acest sistem, valoarea litigiului colectiv este mai ușor de stabilit, întrucât acesta ar fi egal cu suma tuturor cererilor individuale. Instanța este mai în măsură să evalueze atât temeinicia cauzei, cât și admisibilitatea acțiunii colective. Sistemul cu consimțământ explicit garantează de asemenea că hotărârea nu va fi obligatorie pentru alți reclamânți potențial îndreptățiți care nu s-au înscris în procedura respectivă.

Sistemul cu consimțământ implicit are implicații fundamentale referitoare la libertatea potențialilor reclamânți de a hotărî dacă doresc să participe la litigiu. Dreptul la o cale de atac eficientă nu poate fi interpretat în sensul împiedicării unei persoane de a lua decizii (în cunoștință de cauză) în privința propriei dorințe de a solicita sau nu despăgubiri. În plus, este posibil ca un sistem cu consimțământ implicit să nu fie compatibil cu obiectivul principal al acțiunilor colective, și anume obținerea de despăgubiri pentru prejudiciul suferit, întrucât aceste persoane nu sunt identificate, astfel încât despăgubirile acordate nu vor ajunge la acestea.

Prin urmare, Comisia consideră, în recomandarea sa, că în cadrul european orizontal privind acțiunile colective partea reclamantă ar trebui să fie alcătuită prin mecanismul cu consimțământ explicit și că orice excepție de la acest principiu, prevăzută prin lege sau prin hotărâre judecătorească, trebuie să fie temeinic justificată de motive legate de buna administrare a justiției.

3.5. Furnizarea eficace de informații către potențialii reclamânți

Informarea eficientă privind acțiunile colective este o condiție esențială pentru asigurarea faptului că cei care ar putea pretinde că au fost afectați de un tip identic sau similar de presupusă încălcare pot afla de posibilitatea de a se alătura unei acțiuni de reprezentare sau la o acțiune de grup și, astfel, pot utiliza această modalitate de acces la justiție. Pe de altă parte, nu poate fi trecut cu vederea faptul că este posibil ca publicitatea (de exemplu, la posturile de televiziune sau prin intermediul fluturașilor publicitari) cu privire la intenția de a introduce o acțiune colectivă să aibă un impact negativ asupra reputației pârâtului, ceea ce ar putea avea efecte negative asupra situației sale economice.

Există un consens în rândul părților interesate cu privire la importanța normelor care stipulează că o entitate reprezentantă are obligația informării eficiente a membrilor potențiali ai grupului reprezentat. Multe părți interesate sugerează faptul că instanța ar trebui să aibă un rol activ în verificarea faptului că această obligație a fost îndeplinită.

În cadrul oricărui tip de acțiune colectivă, orice norme referitoare la furnizarea de informații către potențialii reclamânți ar trebui să păstreze un echilibru între preocupările cu privire la

³⁸ Organizația de protecție a consumatorilor *Which?* din Regatul Unit a menționat experiența sa în cauza *Replica Football Shirts*, în care o acțiune colectivă cu consimțământ explicit (acțiune în despăgubire subsecventă în domeniul concurenței) s-a soldat până la urmă cu obținerea de despăgubiri doar pentru un număr foarte mic dintre cei prejudiciați potrivit deciziei autorității competente.

libertatea de exprimare și dreptul de a avea acces la informații și protecția reputației pârâtului să fie protejată. Momentul și condițiile în care sunt furnizate informațiile vor avea un rol important în asigurarea menținerii acestui echilibru.

3.6. Interacțiunea dintre acțiunile colective și asigurarea respectării legislației la nivel public în anumite domenii de politică

În ceea ce privește domeniile de politică ale UE în care asigurarea respectării legislației de către autoritățile publice joacă un rol important — precum concurența, mediul, protecția datelor sau serviciile financiare — majoritatea părților interesate consideră că sunt necesare norme specifice pentru a reglementa interacțiunea dintre asigurarea respectării legislației la nivel public și cel de la nivel privat și pentru a proteja eficacitatea asigurării respectării legislației de către autoritățile publice³⁹.

Acțiunile colective în despăgubire din domeniile de politică reglementate sunt introduse, de regulă, în urma unor decizii de constatare a încălcării legislației adoptate de autoritățile publice și se bazează pe constatarea unei încălcări, aceste decizii fiind adesea obligatorii pentru instanțele civile în fața cărora a fost introdusă o acțiune colectivă în despăgubire. De exemplu, în domeniul concurenței, Regulamentul (CE) nr. 1/2003 prevede că, atunci când instanțele naționale se pronunță cu privire la aspecte legate de normele antitrust ale UE care fac deja obiectul unei decizii a Comisiei, acestea nu pot lua decizii contrare deciziei adoptate de Comisie.

În astfel de cazuri, scopul principal al acțiunilor subsecvente este de a stabili dacă prejudiciul a fost cauzat de încălcare și, în caz afirmativ, cine a fost prejudiciat și care este cuantumul prejudiciului.

Este necesar să se asigure faptul că eficacitatea asigurării respectării legislației la nivel public nu este pusă în pericol ca urmare a acțiunilor colective în despăgubire sau a acțiunilor care sunt introduse în fața instanțelor în perioada în care o investigație efectuată de către o autoritate publică este încă în curs. De regulă, acest lucru necesită existența unor norme privind accesul reclamanților la documente obținute sau elaborate de către autoritatea publică în cursul investigației sau a unor norme specifice cu privire la perioade de prescripție care le permit potențialilor reclamanți să introducă o acțiune colectivă doar după ce autoritatea publică adoptă o decizie în ceea ce privește încălcarea. Acest tip de norme nu numai că protejează asigurarea respectării legislației la nivel public, dar și facilitează adoptarea unor măsuri de reparare efective și eficiente prin intermediul acțiunilor colective în despăgubire. Concret, reclamanții dintr-o acțiune subsecventă se pot baza într-o mare măsură pe rezultatele asigurării respectării legislației la nivel public și, astfel, evită contestarea sau o nouă contestare a anumitor aspecte. Ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de caracteristicile specifice ale acțiunilor colective în despăgubire în domeniile de politică în care asigurarea respectării legislației de către autoritățile publice joacă un rol major, pentru a atinge atât obiectivul de protecție a eficacității asigurării respectării legislației de către autoritățile publice, cât și cel al facilitării unor acțiuni colective private eficace, în special sub forma acțiunilor colective subsecvente.

³⁹ În domeniul concurenței, multe părți interesate subliniază necesitatea protejării eficacității programelor de clemență aplicate de către Comisie și de către autoritățile naționale din domeniul concurenței atunci când se asigură respectarea normelor UE în ceea ce privește cartelurile. Alte aspecte menționate în mod frecvent în acest context sunt faptul că deciziile autorităților naționale din domeniul concurenței ar trebui să aibă efect juridic obligatoriu în ceea ce privește acțiunile colective în despăgubire subsecvente și stabilirea unor termene de prescripție pentru inițierea unor astfel de acțiuni subsecvente.

3.7. Asigurarea respectării eficace a legislației în acțiunile colective transfrontaliere prin intermediul normelor de drept internațional privat

Conform principiilor generale de drept internațional privat european, un litigiu colectiv cu implicații transfrontaliere ar trebui să fie soluționat de către instanța competentă desemnată pe baza normelor europene privind competența judiciară, inclusiv a celor care prevăd alegerea forului, pentru a se evita căutarea instanței celei mai favorabile. Normele privind dreptul procedural civil european și legea aplicabilă ar trebui să funcționeze eficient în practică pentru a asigura coordonarea adecvată a procedurilor acțiunilor colective de la nivel național în cazuri transfrontaliere.

În ceea ce privește normele referitoare la jurisdicție, multe părți interesate au cerut ca acțiunile colective să fie abordate în mod expres la nivel european. Opiniile diferă însă în ceea ce privește elementul de legătură care ar fi de dorit să existe între instanță și cauza respectivă. Un prim grup de părți interesate pledează în favoarea adoptării unei noi norme prin care competența în situațiile de acțiuni colective care implică un număr mare de reclamanți să îi revină instanței statului în care își au domiciliul majoritatea părților care susțin că au fost prejudiciate și/sau în favoarea extinderii competenței în cazul contractelor de consum la entitățile reprezentante care introduc o cerere colectivă. O a doua categorie de părți interesate susține că cel mai potrivit este ca în astfel de cazuri competența să revină instanței statului în care își are domiciliul pârâtul, deoarece este ușor de identificat și se asigură astfel securitatea juridică. O a treia categorie de părți interesate propune crearea unei secții specializate în acțiunile colective transfrontaliere, în cadrul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

În această privință, Comisia consideră că normele în vigoare prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 44/2001 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială („Regulamentul Bruxelles I”)⁴⁰ ar trebui exploatate pe deplin. În lumina experienței suplimentare dobândite privind cauzele transfrontaliere, raportul care urmează a fi elaborat privind aplicarea Regulamentului Bruxelles I ar trebui să abordeze asigurarea respectării eficace a legislației în acțiunile colective transfrontaliere.

În fine, unele părți interesate au ridicat problema conform căreia, în temeiul normelor în vigoare ale UE privind conflictul de legi⁴¹, o instanță căreia îi este înaintat un litigiu colectiv într-o cauză care implică reclamanți din mai multe state membre ar trebui să aplice, uneori, mai multe legi fondului acțiunii. Regula generală în cauzele de răspundere delictuală este că legea aplicabilă obligațiilor care decurg din delict civile este legislația țării în care s-a produs evenimentul care a dus la apariția prejudiciilor. În ceea ce privește cauzele de răspundere delictuală care privesc răspunderea pentru produsele cu defect, legea aplicabilă este cea a reședinței obișnuite a persoanei căreia i s-au adus prejudicii. În plus, în ceea ce privește cauzele privind concurența neloială, legea aplicabilă este legea țării în care relațiile în materie de concurență sau interesele colective ale consumatorilor sunt sau este probabil să fie afectate. Desigur, pot exista situații în care din cauza normelor care reglementează conflictul de legi litigiile transfrontaliere devin complexe, în special în cazul în care instanța trebuie să aplice mai multe legi privind despăgubirile fiecărui grup de persoane căruia i s-au adus prejudicii. Cu toate acestea, până acum Comisia nu este convinsă că ar fi oportună introducerea unei norme specifice pentru acțiunile colective care ar impune instanței să aplice o lege unică într-o anumită cauză. Acest lucru ar putea duce la incertitudine atunci când legea respectivă nu este legea țării reclamantului.

⁴⁰ Astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1215/2012, care se va aplica de la 10 ianuarie 2015. JO L 351, 20.12.2012.

⁴¹ Regulamentele (CE) nr. 593/2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (Roma I), JO L 177, 4.7.2008, și (CE) nr. 864/2007 privind legea aplicabilă obligațiilor necontractuale (Roma II), JO L 199, 31.7.2007.

3.8. Disponibilitatea soluționării amiabile colective a litigiilor

Părțile interesate sunt de acord că soluționarea amiabilă a litigiilor le poate oferi părților o modalitate de soluționare a litigiilor lor rapidă, simplă și care implică cheltuieli reduse. De asemenea, prin soluționarea amiabilă a litigiilor se poate reduce numărul cazurilor în care se recurge la o acțiune judiciară. Prin urmare, părțile la procedurile colective ar trebui să aibă posibilitatea de a-și soluționa litigiile în mod colectiv în afara instanței, fie prin intervenția unui terț (de exemplu, recurgând la un mecanism cum ar fi arbitrajul sau medierea), fie fără o intervenție de acest tip (de exemplu, soluționarea litigiului între părțile vizate).

Marea majoritate a părților interesate, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii (IMM-urile), sunt de părere că soluționarea amiabilă colectivă a litigiilor nu ar trebui să constituie un prim pas obligatoriu înainte de sesizarea unei instanțe. Într-adevăr, această abordare ar putea duce la costuri și întârzieri inutile și, în anumite situații, poate chiar submina dreptul fundamental de acces la justiție⁴². Prin urmare, recurgerea la soluționarea amiabilă colectivă a litigiilor ar trebui să rămână voluntară, ținând seama în mod corespunzător de legislația UE în vigoare în ceea ce privește soluționarea alternativă a litigiilor. Cu toate acestea, judecătorii care trebuie să se pronunțe în procedurile acțiunilor colective ar trebui să poată avea posibilitatea să invite părțile să recurgă la soluționarea amiabilă colectivă a litigiului acestora⁴³.

Verificarea legalității rezultatului soluționării amiabile colective a litigiilor și a caracterului executoriu al acestuia este deosebit de importantă în cauzele colective, deoarece nu toți membrii grupului care pretind că au suferit un prejudiciu ca urmare a unei presupuse practici ilegale sunt întotdeauna în măsură să participe direct la soluționarea amiabilă colectivă a litigiului. Prin urmare, instanța ar trebui să confirme rezultatul. Comisia le recomandă, de altfel, statelor membre să procedeze astfel⁴⁴.

Prin urmare, Comisia consideră că mecanismele de soluționare amiabilă pot avea un rol complementar util. Pe baza măsurilor întreprinse deja în această direcție, și anume adoptarea Directivei privind medierea, a directivelor privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și a Regulamentului privind soluționarea online a litigiilor în materie de consum, Comisia consideră că este un pas înainte util să le recomande statelor membre să elaboreze mecanisme de soluționare amiabilă colectivă a litigiilor⁴⁵.

3.9. Finanțarea acțiunilor colective

În cazul acțiunilor colective, costurile⁴⁶ suportate de obicei de către părțile implicate în litigii civile ar putea fi destul de ridicate, în special atunci când există mai mulți reclamânți. Lipsa

⁴² Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

⁴³ Acest lucru se întâmplă deja în cazul medierii în litigiile transfrontaliere, în cazul cărora, în conformitate cu articolul 5 din Directiva 2008/52/CE privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, instanțele la care a fost introdusă o acțiune pot să invite părțile să recurgă la mediere pentru a soluționa litigiul.

⁴⁴ A se vedea punctul 30 din recomandarea Comisiei. În litigiile transfrontaliere în materie civilă și comercială, în temeiul Directivei 2008/52/CE, instanța conferă forță executorie conținutului unui acord obținut în urma medierii, cu excepția cazului în care fie conținutul acordului este contrar dreptului statului membru în care este introdusă cererea, fie dreptul aceluia stat membru nu prevede posibilitatea conferirii acestuia un caracter executoriu.

⁴⁵ A se vedea punctele 27-30 din recomandarea Comisiei. Directiva privind soluționarea alternativă a litigiilor nu împiedică statele membre să mențină sau să introducă proceduri de soluționare alternativă a litigiilor prin care se soluționează în comun litigii identice sau similare între un comerciant și mai mulți consumatori, permițând astfel elaborarea de proceduri de soluționare alternativă a litigiilor.

⁴⁶ Astfel de costuri includ taxele judiciare, remunerarea reprezentanților legali, costurile de participare la ședințele de judecată, costurile cu gestionarea generală a cauzei, cheltuieli cu analizele efectuate de experți.

de finanțare nu ar trebui să limiteze accesul la justiție⁴⁷, dar, pe de altă parte, mecanismele de finanțare disponibile pentru acțiunile colective nu ar trebui să creeze stimulente pentru introducerea abuzivă de acțiuni în justiție.

3.9.1. *Finanțare din partea terților*

Sprijinul financiar din partea unui terț care nu este parte la procedură ar putea îmbrăca diferite forme. Finanțarea directă de către terți a acțiunilor colective este considerată un factor care poate duce la introducerea abuzivă de acțiuni în justiție, cu excepția cazului în care este reglementată în mod corespunzător. Asigurarea cheltuielilor de judecată este considerată de unii ca fiind o asigurare mai neutră, iar cea „ulterioară evenimentului” ar putea avea o anumită relevanță pentru acțiunile colective.

Onorariile condiționate de rezultate sau onorariile în caz de câștig de cauză pentru serviciile juridice, care nu acoperă doar reprezentarea, ci și acțiunile pregătitoare, strângerea de probe și gestionarea generală a cauzei constituie, în fapt, finanțare din partea terților. Diversitatea soluțiilor adoptate în acest domeniu de statele membre variază de la interdicție la acceptare. Unele părți interesate consideră eliminarea onorariilor condiționate de rezultate drept o măsură de protecție importantă împotriva introducerii abuzive de acțiuni în justiție, în timp ce altele consideră onorariile condiționate de rezultate drept o metodă utilă de finanțare a acțiunilor colective.

Finanțarea de către terți este un domeniu care trebuie reglementat de așa manieră încât să contribuie în mod proporțional la obiectivul de asigurare a accesului la justiție. Prin urmare, în recomandarea Comisiei aceasta consideră că finanțarea de către terți ar trebui să facă obiectul anumitor condiții. Un sistem de finanțare de către terți necorespunzător și netransparent prezintă riscul de a încuraja introducerea abuzivă de acțiuni în justiție sau litigii care nu servesc interesele superioare ale justițiabililor.

3.9.2. *Finanțarea publică*

În cadrul consultării publice, unele părți interesate, și anume organizațiile de consumatori și unii juriști, s-au pronunțat în favoarea creării de fonduri publice care să ofere sprijin financiar potențialilor reclamanți în acțiunile colective.

Cu toate acestea, având în vedere că acțiunile colective ar fi o procedură care ar fi utilizată în contextul unui litigiu civil dintre două părți, chiar dacă una dintre acestea constă în mai mulți reclamanți, iar descurajarea va fi un efect secundar al procedurii, Comisia nu consideră că este necesar să recomande acordarea de sprijin direct din fonduri publice, deoarece în cazul în care instanța constată că s-a produs într-adevăr un prejudiciu, partea care a suferit prejudiciul va obține despăgubiri de la partea căzută în pretenții, inclusiv pentru cheltuielile de judecată ale acestora.

3.9.3. *Principiul „cine pierde plătește”*

Principiul conform căruia partea căzută în pretenții ar trebui să suporte cheltuielile de judecată este bine încetățenit în tradiția juridică europeană, chiar dacă nu este prezent în fiecare jurisdicție a Uniunii Europene, iar modul în care este aplicat diferă de la o jurisdicție la alta.

În cadrul consultării publice, toate părțile interesate au fost de acord că principiul „cine pierde plătește” ar trebui să se aplice acțiunilor colective. Comisia nu are nicio îndoială asupra faptului că principiul „cine pierde plătește” ar trebui să facă parte din abordarea europeană

⁴⁷ Sistemele naționale de asistență juridică ar trebui utilizate în mod adecvat pentru a împiedica acest lucru.

privind acțiunile colective, astfel că recomandă aplicarea acestui principiu în acțiunile colective⁴⁸.

4. CONCLUZII

Consultarea publică a Comisiei din 2011, Rezoluția Parlamentului European din 2 februarie 2012 și analizele efectuate de Comisie au făcut posibilă identificarea aspectelor care să fie abordate în cadrul elaborării unui cadru orizontal european pentru acțiunile colective în despăgubire. Principala concluzie a Comisiei constă în faptul că este avantajos să se urmeze o abordare orizontală în vederea evitării riscului de elaborare a unor inițiative sectoriale ale UE necoordonate și pentru a asigura o interfață cât mai compatibilă cu normele de procedură naționale, în interesul funcționării pieței interne.

Având în vedere, pe de o parte, complexitatea, iar, pe de alta, necesitatea de a asigura o abordare coerentă în materie de acțiuni colective, Comisia adoptă, în paralel cu prezenta comunicare, o recomandare întemeiată pe articolul 292 din TFUE care sugerează principii comune orizontale privind acțiunile colective din Uniunea Europeană care ar trebui respectate de către toate statele membre. După adoptarea și publicarea recomandării Comisiei, statele membre ar trebui să aibă la dispoziție doi ani pentru a pune în aplicare principiile din recomandare în sistemele naționale de acțiuni colective. Pe baza experienței practice dobândite în urma aplicării recomandării, Comisia va analiza, la patru ani de la publicarea recomandării, dacă ar trebui propuse măsuri legislative suplimentare care să consolideze și să întărească abordarea orizontală reflectată în prezenta comunicare și în recomandare. Comisia va evalua în special punerea în aplicare a recomandării și impactul acesteia asupra accesului la justiție, asupra dreptului de a obține despăgubiri, asupra necesității de a împiedica introducerea abuzivă de acțiuni în justiție, asupra funcționării pieței unice, a economiei Uniunii Europene și asupra încrederii consumatorilor.

⁴⁸ A se vedea punctul 15 din recomandarea Comisiei.