



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Mot en övergripande EU-ram för kollektiv prövning

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Mot en övergripande EU-ram för kollektiv prövning

1. INLEDNING

1.1. Meddelandets syften

I ekonomiskt svåra tider kan sund rättslig miljö och effektiva rättsväsen på ett avgörande sätt bidra till EU:s mål att uppnå en konkurrenskraftig tillväxt. Det viktigaste politiska målet för EU är förbli konkurrenskraftigt på global nivå och att ha en öppen och fungerande inre marknad, såsom betonas i Europa 2020-strategin och i inre marknadsakten. Rättssäkerhet och en tillförlitlig rättslig ram är av största betydelse i detta sammanhang.

EU:s politik på det rättsliga området syftar till att utveckla ett verkligt område med frihet, säkerhet och rättvisa i medborgarnas och företagens tjänst¹. Både medborgare och företag bör ha tillgång till effektiva prövningsmöjligheter, särskilt i gränsöverskridande ärenden och i fall där deras rättigheter enligt EU-rätten har blivit åsidosatta. Detta kan kräva processrättsliga lösningar som grundar sig på EU-lagstiftning. Det arbete som hittills har utförts på det processrättsliga området har lett till ett antal lösningar som underlättar tillgången till rättslig prövning i praktiken. Det europeiska småmålsförfarandet² är ett förenklat och kostnadseffektivt europeiskt civilrättsligt förfarande som gör det lättare för konsumenterna att hävda sin rätt i samband med gränsöverskridande försäljning. Det europeiska förfarandet för betalningsföreläggande³ bidrar till snabb indrivning av skulder över gränserna, vilket gör det lättare för företag att hantera sina fordringar. Medlingsdirektivet⁴, som är tillämpligt i alla gränsöverskridande civilrättsliga tvister, främjar alternativ tvistlösning som metod för att spara pengar och arbete och minska tidsåtgången i gränsöverskridande tvister. När det gäller konsumentpolitik⁵ går det nyligen antagna direktivet om alternativ tvistlösning i konsumentärenden⁶ och förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister⁷ ett steg

¹ Se kommissionens meddelande *Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet*, KOM (2010) 171 20.4.2010. Se *Stockholmsprogrammet — ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, som antogs av Europeiska rådet den 9 december 2009, EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

² Förordning (EG) nr 861/2007 om inrättande av ett europeiskt småmålsförfarande, EUT L 199, 31.7.2007, s. 1.

³ Förordning (EG) nr 1896/2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande, EUT L 399, 30.12.2006.

⁴ Direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område, EUT L 136, 24.5.2008, s. 3.

⁵ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – *EU:s strategi för konsumentpolitiken 2007-2013 – Starkare konsumenter, högre välbefinnande för konsumenterna och ett effektivt konsumentskydd*, KOM(2007) 99 slutlig, {SEK(2007) 321}, {SEK(2007) 322}, {SEK(2007) 323}, 13.3.2007, och meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – *En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten*, COM(2012) 225 final, {SWD(2012) 132 final}, 22.5.2012.

⁶ P7_TA(2013) 0066 alternativ reglering av konsumenttvister, utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd pe487.749 Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 12 mars 2013 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om Europaparlamentets och rådets direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (KOM (2011) 0793 — c7-0454/2011-2011/0373 (COD)).

⁷ P7_ta (2013) 0065 onlineverktyg för tvistlösning, utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd pe487.752 Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 12 mars 2013 om

längre genom att ålägga medlemsstaterna att se till att avtalstvister mellan en konsument och en näringsidkare som uppstår vid försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänster kan hänskjutas till ett alternativt tvistlösningsorgan.

Ovannämnda rättsliga instrument, som tillsammans med ytterligare andra instrument som utgör EU:s regelverk på området rättvisa och konsumentskydd, fyller mycket konkreta och väl identifierade behov hos medborgare och företag. I enlighet med subsidiaritetsprincipen lämnar de utrymme även för nationella rättsliga lösningar och tvistlösningssystem.

Kollektiv prövning är en av de mekanismer som sedan flera år tillbaka har analyserats av EU-institutionerna. Arbetet bygger på erfarenheter från flera medlemsstater och tar fasta på förutsättningarna att med hjälp av denna tvistlösningsmetod bidra till utvecklingen av det europeiska området med rättvisa genom att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå och förbättra genomförandet av EU:s lagstiftning i allmänhet, inbegripet EU:s konkurrensregler, och samtidigt främja ekonomisk tillväxt och underlätta tillgången till rättslig prövning. Kommissionen har fortsatt och fördjupats denna analys under 2010–2012 i syfte att ge svar på följande tre viktiga frågor:

- 1) Vilka problem har ännu inte kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt med befintliga instrument?
- 2) Finns det någon särskild rättslig mekanism, t.ex. en eventuell europeisk mekanism för kollektiv prövning, som kan bidra till att lösa dessa problem?
- 3) Hur skulle en sådan mekanism kunna förenas med kravet i artikel 67.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken unionen, samtidigt som den strävar efter att skapa ett europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa, uppmanas att respektera de olika rättssystemen och rättstraditionerna i medlemsstaterna, framför allt på områden (t.ex. processrätt) som är väl etablerade på nationell nivå, samtidigt som de är ganska nya på EU-nivå?

Kommissionen vill för sin del se bestämmelser om rättslig prövning som är ändamålsenliga och effektiva och kan leda till väl avvägda lösningar som främjar europeisk tillväxt och samtidigt bidrar till att säkerställa tillgång till rättslig prövning i praktiken. De får inte locka till rättegångsmissbruk eller ha skadliga verkningar för de svarande oavsett resultaten av förfarandet. Sådana negativa effekter kan iaktas särskilt i samband med s.k. *Class actions*, en form av grupptalan som tillämpas i USA. Den europeiska strategin när det gäller kollektiv prövning måste således utformas på ett sätt som ger möjlighet att förebygga sådana negativa effekter och införa lämpliga mekanismer till skydd mot dessa.

Under 2011 genomförde kommissionen ett övergripande offentligt samråd: Mot en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning. Syftet var bland annat till att fastställa gemensamma rättsliga principer för kollektiv prövning och att undersöka hur sådana gemensamma principer skulle kunna passas in i EU:s rättssystem och de 27 medlemsstaternas rättsordningar. Inom ramen för samrådet har man också undersökt inom vilka områden olika former av kollektiv prövning kan bidra till ett bättre genomförande av EU-lagstiftningen och till skyddet av EU-medborgarnas och EU-företagens rättigheter.

förslaget till en förordning från Europaparlamentet och rådet om tvistlösning online vid konsumenttvister (förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister (KOM (2011) 0794 — c7-0453/2011-2011/0017 COD) (ordinarie lagstiftningsförfarande: första behandlingen) första behandlingen).

Europaparlamentet bidrog till diskussionen genom att anta en resolution baserad på ett omfattande initiativbetänkande om kollektiva prövningsmöjligheter⁸.

Det här meddelandet tar upp de viktigaste synpunkterna från det offentliga samrådet och återspeglar kommissionens hållning i vissa centrala frågor som rör kollektiv prövning. Det åtföljs av en rekommendation från kommissionen om att alla Europeiska unionens medlemsstater bör införa nationella system för kollektiv prövning som bygger på ett antal gemensamma europeiska principer. Rekommendationen förespråkar en övergripande strategi, och dess innehåll är därför också relevant för det konkurrensrättsliga området. För att ta hänsyn till de speciella förhållanden som gäller på konkurrensrättens område har vissa särskilda bestämmelser tagits med i ett förslag till direktiv om skadeståndstalan enligt nationell rätt vid överträdelse av medlemsstaternas och Europeiska unionens skadeståndsbestämmelser. I rekommendationen uppmanas alla medlemsstater att följa principerna i det föreslagna direktivet, men direktivet överlåter till medlemsstaterna själva att avgöra om de vill införa möjligheter till kollektiv prövning inom ramen för privata parter tillämpning av konkurrenslagstiftningen⁹.

1.2. Vad är kollektiv prövning?

Kollektiv prövning är ett förfarande som gör det möjligt att, av processekonomiska skäl eller för att få en mer effektiv tillämpning, handlägga ett flertal likartade yrkanden inom ramen för ett och samma domstolsmål. Kollektiv prövning skapar bättre möjligheter till domstolsprövning, särskilt i fall där den enskilda skadan är så relativt liten att potentiella kärende inte skulle anse det värt att föra talan på egen hand. Förfarandet bidrar också till att förbättra potentiella kärandes förhandlingsposition och bidrar till en effektiv rättskipning, eftersom man kan undvika att yrkanden som grundar sig på samma lagöverträdelse ger upphov till en rad olika mål.

Beroende på vilken typ av krav det gäller kan en kollektiv talan syfta till att få domstolen att utfärda ett föreläggande, så att en olaglig verksamhet kan bringas att upphöra, eller att utdöma ersättning för skada som lidits. Detta meddelande och den medföljande rekommendationen från kommissionen tar upp båda dessa former av kollektiv prövning, utan att inkräkta på de möjligheter att ansöka om förbudsföreläggande som redan finns i medlemsstaterna på grundval av unionslagstiftning.

Det är viktigt att komma ihåg att ansökningar om förbudsföreläggande eller skadestånd till följd av påstådda kränkningar av olika rättigheter har sin grund i civilrättsliga tvister mellan två privata parter¹⁰, också när en av parterna är ett "kollektiv", dvs. en grupp av kärende. Varje kränkning av rättigheter och eventuella därpå följande ansökningar om föreläggande eller ersättning för skada fastställs alltid först när domstolen har meddelat ett avgörande¹¹ i målet¹². I enlighet med rättsstatsprincipen ska svaranden i det civilrättsliga förfarandet inte

⁸ Europaparlamentets resolution av den 2 februari 2012 "Mot en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning".

⁹ Kommissionen ser den övergripande rekommendationen och det sektorsspecifika direktivet som ett "paket" som sammantaget återspeglar en balanserad strategi och är resultatet av ett avsiktligt val från kommissionens sida. Eftersom antagandeförfarandena för de båda åtgärderna skiljer sig åt enligt fördragen, kommer eventuella betydande ändringar av denna avvägda strategi att kräva att kommissionen omprövar sitt förslag.

¹⁰ Också en offentlig myndighet kan vara kärende eller svarande i civilrättsliga tvister när den inte agerar som myndighet utan handlar inom civilrättens ramar.

¹¹ Om det inte är fråga om en uppföljande (follow-on) skadeståndstalan som förutsätter att en behörig myndighet, t.ex. en konkurrensmyndighet, har konstaterat en överträdelse.

¹² Det är därför inte relevant att hänvisa till "offer", "skada" eller "överträdelser" i samband med en civilrättslig kollektiv talan innan domstolen har fastställt att skada har orsakats av en viss överträdelse av lagen.

anses ha handlat oegentligt eller kränkt några rättigheter innan domstolen har avgjort att så är fallet¹³.

1.3. Läget när det gäller kollektiv prövning i Europeiska unionen

EU-lagstiftningen och internationella överenskommelser som ratificerats av EU föreskriver att medlemsstaterna ska tillhandahålla möjligheter att väcka kollektiv talan om förbudsföreläggande inom vissa områden. Genom direktivet om förbudsföreläggande¹⁴ på det konsumenträttsliga området har behöriga konsumentskyddsmyndigheter och konsumentorganisationer rätt att inleda förfaranden vid domstolar eller offentliga myndigheter i alla medlemsstater i syfte att begära förbud mot metoder som bryter mot EU:s och EU:s medlemsstaters konsumentskyddsregler. På miljölagstiftningsområdet måste medlemsstaterna enligt Århuskonventionen garantera möjligheten till prövning av överträdelser av miljöstandarder¹⁵. Alla medlemsstater har således utarbetat rutiner som gör det möjligt för kärande som agerar kollektivt eller genom ombud att ansöka om förbudsföreläggande för att stoppa olagliga metoder.

Förfaranden för att väcka kollektiv talan om *ersättning* har också införts i ett antal medlemsstater, hittills som ett resultat av nationell utveckling på det rättspolitiska området. Instrument om prövning av kollektiva ersättningsanspråk förekommer ännu inte på EU-nivå. De befintliga mekanismer som gör det möjligt för en grupp individer som har lidit skada av olagliga affärsmetoder att begära ersättning varierar mellan medlemsstaterna¹⁶. Mer betydande skillnader mellan dessa mekanismer har att göra med deras tillämpningsområde, deras tillgänglighet för företrädarorganisationer eller individer som kärande, deras tillgänglighet för företag, i synnerhet små och medelstora företag, hur kärandesidan sätts samman ("opt-in" eller "opt-out"), hur en talan finansieras och hur ett skadestånd distribueras.

Kommissionen har under en rad år arbetat för att utarbeta europeiska standarder för kollektiv prövning av ersättningsanspråk på konkurrens- och konsumentlagstiftningens område. Under 2005 antog kommissionen en grönbok om skadeståndstalan vid brott mot EU:s antitrustregler¹⁷, och 2008 följde en vitbok med förslag om att införa kollektiva prövningsmöjligheter¹⁸ som ett ytterligare instrument för att främja privata parter genomförande av EU:s konkurrensregler. År 2008 offentliggjorde kommissionen också en grönbok om kollektiva prövningsmöjligheter för konsumenter¹⁹.

Berörda intressenter tog upp frågan om bristande överensstämmelse mellan kommissionens olika initiativ om kollektiv prövning, vilket visar att det finns behov av ett mer sammanhängande system. I själva verket är kollektiv prövning ett processuellt verktyg som kan vara av betydelse även inom andra av EU:s politikområden än konkurrens och konsumentskydd. Goda exempel på detta är finansiella tjänster, miljöskydd, skydd av

¹³ Undersökningar som gjorts i Tyskland visar att ungefär 60 % av alla mål (om förbudsföreläggande) under en given tidsperiod där talan väckts av konsumentskyddsmyndigheter eller konsumentskyddsorganisationer ledde till ett positivt utfall för kärandesidan. Procentandelen är hög eftersom kärandena väljer målen noggrant. Inte desto mindre fann domstolen i 40 % av fallen att ingen överträdelse eller olaglig verksamhet kunde fastställas. Se Meller-Hannich: *Effektivität kollektiver rechtshutzzinstrumente*, 2010.

¹⁴ Direktiv 2009/22/EG, EUT L 110, 1.5.2009, s. 30.

¹⁵ Medlemsstaterna har genomfört detta genom att ge icke-statliga organisationer rätt att överklaga administrativa beslut i miljöfrågor vid domstol.

¹⁶ Jfr t.ex. undersökningen *Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union* från 2008, som beställdes av Europeiska kommissionen och finns på http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁷ KOM(2005) 672, 19.12.2005.

¹⁸ KOM(2008) 165, 2.4.2008.

¹⁹ KOM(2008) 794, 27.11.2008.

personuppgifter²⁰ och icke-diskriminering. Kommissionen ansåg det därför nödvändigt att öka den politiska samstämmigheten och att ta ett övergripande grepp på frågan om kollektiva provningsmöjligheter på grundval av ett offentligt samråd som genomfördes 2011²¹.

2. DE VIKTIGASTE RESULTATEN AV DET OFFENTLIGA SAMRÅDET

2.1. Synpunkter från berörda parter

Kommissionens offentliga samråd om kollektiva provningsmöjligheter möttes av ett betydande intresse: 310 svar inkom från andra berörda parter, och 300 personer deltog i en offentlig utfrågning den 5 april 2011. Dessutom inkom över 19 000 svar i form av massskickad e-post från medborgarna²². Kvaliteten på de flesta av svaren visar på det stora intresset för och vikten av denna fråga. Bidragen bidrog till att öka kommissionens förståelse för de berörda aktörernas olika ståndpunkter, och till att lyfta fram vilka frågor är kontroversiella och vilka som är föremål för mer konsensus.

Den primära skillnaden i uppfattning när det gäller vilka fördelar som går att uppnå genom att införa nya mekanismer för kollektiv provning med avseende på tillämpningen av EU-rätten finns mellan medborgare/konsumenter och näringslivet. Konsumenterna är generellt positiva till att införa nya mekanismer, medan företagen i allmänhet är emot. Akademiker ställer sig i allmänhet positiva. Advokaterna har olika uppfattning i frågan, även om de som är skeptiska till eller helt emot förslagen är fler än de som är för.

De medlemsstater²³ som deltog i samrådet uttryckte också olika uppfattningar. Det rörde sig om allt från stöd till bindande EU-regelverk om kollektiva provningsmöjligheter till stark skepsis.

Vissa medlemsstater kan tänka sig bindande EU-bestämmelser som är begränsade till särskilda politikområden eller frågor (Danmark när det gäller gränsöverskridande kollektiv provning, Nederländerna när det gäller internationellt privaträttsliga aspekter på kollektiv provning, Sverige när det gäller områden med harmoniserade materiella bestämmelser, till exempel konkurrens, och Storbritannien när det gäller konkurrensområdet. Lettland kan tänka sig en uppsättning bindande minimikrav på konkurrens- och konsumenträttens områden i gränsöverskridande fall).

Flera svarande, som representerar olika kategorier av berörda aktörer, ansåg att kollektiva provningsmöjligheter som en form av privat tillämpning normalt bör vara oberoende av offentlig tillämpning (tillsyn som utövas av offentliga organ), men att det krävs en viss grad av samordning mellan offentlig och privat tillämpning. I praktiken bör de fungera som

²⁰ Kommissionen har föreslagit en form av kollektiv provning med företräddartalan i sitt förslag till förordning om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän uppgiftsskyddsförordning). Enligt denna skulle talan vid överträdelse av bestämmelserna om uppgiftsskydd väckas av varje organisation eller sammanslutning som har till uppgift att skydda registrerade personers rättigheter och intressen med avseende på skyddet av deras personuppgifter, om de handlar i egenskap av företrädare för en eller flera registrerade personer (se KOM(2012) 11, 25.1.2012, artiklarna 73.2 och 76). I dessa fall väcks talan således på den registrerades vägnar och kan bara gå så långt som den registrerade självvågden är således väckts på uppdrag av den företrädda registrerade och är bara ytterligare när det gäller den registrerade själv skulle ha rätt att väcka talan.

²¹ KOM(2010) 135, 31.3.2010.

²² Nästan alla var likalydande svar från franska och tyska medborgare.

²³ 15 medlemsstater har svarat på det offentliga samrådet (Österrike, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Danmark, Grekland, Frankrike, Ungern, Italien, Lettland, Nederländerna, Polen, Portugal, Sverige, Förenade kungariket).

komplement till varandra. Vissa av de tillfrågade ansåg att kollektiv prövning endast bör kunna komma i fråga efter offentlig tillämpning, som uppföljningsåtgärder.

De flesta berörda parter är överens om att det vore önskvärt att fastställa gemensamma principer för kollektiv prövning på EU-nivå. Sådana principer bör passa in i EU:s rättssystem och de 27 medlemsstaternas rättsordningar, och vara utformade på ett sätt som tar hänsyn till de praktiska erfarenheterna av de system för kollektiv prövning som redan har införts i flera medlemsstater. Enligt många berörda parter bör dessa principer garantera effektiva förfaranden, förebygga risken rättegångsmissbruk, främja kollektiv tvistlösning i godo och tillhandahålla en mekanism för gränsöverskridande verkställighet av domar.

När det gäller effektivitet och skyddsåtgärder är många av de berörda parterna överens om att ett system för kollektiv prövning bör omfatta följande grundläggande parametrar: Alla system för kollektiv prövning bör först och främst kunna bidra till att på ett effektivt sätt pröva ett stort antal individuella anspråk som tar upp samma eller gemensamma frågor och rör en enda påstådd överträdelse av rättigheter som garanteras enligt EU-rätten. Det bör kunna ge rättssäkra och rättvisa resultat inom en rimlig tidsram, samtidigt som rättigheterna för alla berörda parter respekteras. Samtidigt bör den inbegripa skyddsmekanismer mot rättegångsmissbruk och undvika alla ekonomiska incitament att väcka talan i spekulativt syfte. Vid undersökningen av vilka konkreta inslag som krävs för att garantera effektivitet och skydd har det offentliga samrådet bekräftat att mekanismerna för kollektiv prövning uppvisar stora skillnader mellan medlemsstaterna. Mekanismerna skiljer sig från varandra vad gäller typen av tillgängliga kollektiva åtgärder och huvuddragen hos dessa, t.ex. rättegångshinder, talerätt, användning med opt-in eller opt-outsystem, domarens roll i kollektiva förfaranden och krav på att informera potentiella käre om en kollektiv talan. Dessutom fungerar varje mekanism för kollektiv prövning i ett bredare sammanhang med allmänna civilrättsliga och straffrättsliga bestämmelser som reglerar juristyrkena samt andra bestämmelser, som också är olika från en medlemsstat till en annan. Mot bakgrund av denna mångfald har de berörda parterna av naturliga skäl mycket olika syn på huruvida ett visst nationellt system för kollektiv prövning – eller grunddragen i detta system – kan vara särskilt användbart som förebild vid utformningen av EU-normer om effektivitet och skydd.

2.2. Potentiella för- och nackdelar med kollektiv prövning enligt det offentliga samrådet

I många av svaren pekade berörda aktörer på inneboende fördelar och nackdelar med kollektiva prövningsmöjligheter. Dessa potentiella fördelar och nackdelar bör ses mot bakgrund av Europeiska unionens värderingar och politik, särskilt som dessa kommer till uttryck i fördragen och lagstiftningen. Fördelar kan uppnås och nackdelar minskas om de gemensamma principer som ska följas enligt kommissionens rekommendation genomförs korrekt.

2.2.1. Fördelar: tillgång till rättslig prövning och förbättra tillämpning

Enligt artikel 47.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Rättsmedlets effektivitet beror på olika faktorer, inklusive den praktiska tillgängligheten.

Europeiska rådet betonade i Stockholmsprogrammet att tillgången till rättvisa i det europeiska rättsliga området bör underlättas, i synnerhet vid gränsöverskridande förfaranden. Ett stort hinder för möjligheten till rättslig prövning kan vara de kostnader som uppstår vid rättsliga förfaranden. I fall där ett stort antal personer gör gällande att de har fått sina unionsrättsligt garanterade rättigheter kränkta, men den potentiella förlusten för varje enskild är liten i

förhållande till de kostnader som kan komma att uppstå för varje kärke, kan en sammanslagning av liknande anspråk inom ramen för ett system för kollektiv prövning göra det möjligt för personer som kräver ersättning att dela på kostnaderna och därigenom minska den ekonomiska bördan för enskilda kärke. Möjligheten att väcka talan kollektivt uppmuntrar fler personer som potentiellt har lidit skada att hävda rätt till ersättning²⁴. Tillgång till kollektiva prövningsmöjligheter i de nationella rättssystemen kan därför – tillsammans med tillgång till kollektiva metoder för tvistlösning i godo – bidra till att förbättra tillgången till rättslig prövning.

Om potentiella kärke kan tillvarata sina unionsrättsligt garanterade rättigheter mot möjliga lagöverträdare på ett mer effektivt sätt, bidrar detta dessutom till en korrekt tillämpning av EU:s lagstiftning. Inom politikområden där de utsedda offentliga myndigheterna har befogenhet att genomdriva reglerna i det allmännas intresse, fungerar offentlig och privat tillämpning som komplement till varandra. Medan den förra syftar till att förebygga, upptäcka och avskräcka från överträdelser, kan den senare bidra till att säkra ersättning för de drabbade. Inom politikområden med svagare offentlig tillämpning kan kollektiva åtgärder, utöver deras kompenserande eller förebyggande effekt, även ha en avskräckande funktion.

2.2.2. Nackdelar: risken för rättegångsmissbruk

Den viktigaste invändningen mot att införa mekanismer för kollektiv prövning var att en sådan lösning skulle locka till rättegångsmissbruk eller på annat sätt ha en negativ inverkan på den ekonomiska verksamhet som bedrivs av företagen i EU²⁵. Väckande av talan kan betraktas som missbruk om åtgärden avsiktligt riktar sig mot laglydiga företag i syfte att orsaka dem renomméskador eller på ett oegentligt sätt tynga dem ekonomiskt.

Det finns risk för att blotta påståendet om överträdelser skulle ha en negativ inverkan på hur befintliga eller potentiella kunder uppfattar svaranden. Laglydiga svarande kan vara benägna att lösa tvisten i godo bara för att förebygga eller minimera möjlig skada. Dessutom kan kostnaderna för juridiska ombud i ett komplicerat fall innebära en stor belastning, särskilt för mindre ekonomiska aktörer.

Den typ av grupptalan (*class actions*) som förekommer i det amerikanska rättssystemet är det mest kända formen av kollektiv prövning, men också en illustration av hur känsligt ett system kan vara för rättegångsmissbruk. En rad faktorer i det amerikanska rättssystemet har gjort denna typ av grupptalan till ett särskilt kraftfullt instrument. Det är dock fruktat av dem som står på svarandesidan, nämligen handel och industriföretag, eftersom det kan användas som ett effektivt påtryckningsmedel för att få dem att lösa tvisten i godo, vilket inte nödvändigtvis är det bästa alternativet. Till dessa inslag hör till exempel resultatbaserade arvoden för juridiska ombud, krav på uppgivande av bevisning som kommer att återopas (*discovery*), ett förfarande som möjliggör s.k. *fishing expeditions*. Ett annat viktigt inslag i det amerikanska rättssystemet är möjligheten att söka straffskadestånd (*punitive damages*), vilket ökar de ekonomiska intressen som står på spel vid denna form av grupptalan. Detta förstärks ytterligare genom att man i amerikanska grupprättegångar i de flesta fall tillämpar opt-out-principen: företrädaren för gruppen (*class*) kan ge in en stämningsansökan för en hel grupp av personer som kan ha påverkats, utan att de särskilt har begärt att få delta. Under senare år har Förenta staternas högsta domstol börjat att successivt begränsa möjligheterna till *class*

²⁴ Enligt en Eurobarometerundersökning från 2011, uppgav 79 % av personer som tillfrågats i EU:s 27 medlemsstater att de skulle vara mer positiva till att tillvarata sina rättigheter i domstol om de kunde göra gemensam sak med andra konsumenter. Flash Eurobarometer, *Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, mars 2011.

²⁵ En uppfattning som majoriteten av alla aktörer gav uttryck för, särskilt företag.

action med hänvisning till de skadliga ekonomiska och rättsliga verkningarna av ett system som är öppet för missbruk genom oseriösa yrkanden.

2.3. Europaparlamentets resolution från 2012

Europaparlamentets resolution ”Mot en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning” av den 2 februari 2012²⁶ tar fasta på de vitt skilda synpunkter som berörda parter gett uttryck för i frågan om kollektiva prövningsmöjligheter.

Europaparlamentet välkomnar kommissionens arbete för en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning och betonar att ”de som drabbas av olagliga metoder – såväl allmänhet som företag – måste ha möjlighet att begära ersättning för den förlust eller skada de lidit, särskilt om det rör sig om spridda skador där kostnadsrisken kanske inte står i proportion till skadorna”²⁷. Vidare understryker Europaparlamentet ”de möjliga fördelarna med grupp-talan i fråga om lägre kostnader och större rättssäkerhet för såväl kärke och svarande som rättsväsendet, genom att parallella rättegångar med likartade anspråk kan undvikas”²⁸.

Parlamentet uppmanar emellertid också kommissionen att först av allt utföra en grundlig konsekvensbedömning innan man går vidare med ytterligare regleringsåtgärder²⁹. Enligt Europaparlamentet bör kommissionen i denna konsekvensanalys visa att det behövs ”åtgärder på unionsnivå för att förbättra EU:s befintliga regelverk, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, i syfte att göra det möjligt för dem som drabbats av brott mot EU:s lagstiftning att få ersättning för den skada de lidit, vilket skulle bidra till att öka konsumenternas förtroende och få den inre marknaden att fungera smidigare.” Europaparlamentet konstaterar också ”att det för närvarande endast är medlemsstaterna som lagstiftar om nationella regler för att beräkna hur stor ersättning som kan tilldelas”³⁰. Europaparlamentet uppmanar också kommissionen ”att noggrant undersöka vilken rättslig grund som är lämplig för eventuella åtgärder på området kollektiv prövning”³¹.

Europaparlamentet avslutar detta resonemang genom att, för det fall att ”man efter en ingående behandling bestämmer sig för att en EU-ordning för kollektiv prövning är behövlig och önskvärd”, begära att ”alla förslag avseende kollektiv prövning ska ta formen av en **övergripande ram** med gemensamma principer som ger enhetlig tillgång till rättvisa genom kollektiv prövning inom EU och särskilt, men inte uteslutande, tar upp överträdelser av konsumenternas rättigheter”³². Man betonar också att ”man måste ta vederbörlig hänsyn till de enskilda medlemsstaternas rättstraditioner och rättsordningar och förbättra samordningen av god praxis mellan medlemsstaterna”³³.

När det gäller tillämpningsområdet för en eventuell övergripande ram för kollektiv prövning, anser Europaparlamentet att åtgärder på EU-nivå skulle vara som mest fördelaktig i gränsöverskridande fall och i fall som rör överträdelser av EU-lagstiftningen.

Parlamentet konstaterar också att europeiska internationellt privaträttsliga regler bör vara tillämpliga på kollektiva åtgärder i allmänhet; Emellertid bör den övergripande ramen i sig fastställa regler som förhindrar ”forum shopping”. Man framhåller behovet av att undersöka hur lagvalsreglerna bör se ut.

²⁶ Europaparlamentets resolution av den 2 februari 2012 om en enhetlig EU-strategi för kollektiv prövning (2011/2089(INI)).

²⁷ Punkt 1 i resolutionen.

²⁸ Punkt 5 i resolutionen.

²⁹ Punkt 4 i resolutionen.

³⁰ Punkt 7 i resolutionen.

³¹ Punkt 8 i resolutionen.

³² Punkt 15 i resolutionen.

³³ Punkt 16 i resolutionen.

Dessutom tar Europaparlamentet upp flera frågor som rör särskilda aspekter av kollektiv prövning. Det stöder principen om opt-in som den enda rätta EU-lösningen för kollektiv prövning. Talerätt bör beviljas till på förhand utsedda företrädarorganisationer. Straffskadestånd bör vara klart förbjudet och full ersättning bör tilldelas de enskilda så snart domstolen har konstaterat att deras anspråk är berättigade.

Europaparlamentet betonar att ett sätt att bekämpa rättegångsmissbruk är att undanta vissa företeelser från den övergripande ramen. Det gäller särskilt straffskadestånd, tredjepartsfinansiering av kollektiv prövning och resultatberoende advokatarvoden. Europaparlamentet framhåller att principen om att förloraren betalar, som normalt gäller i civilrättsliga tvister och är ett av de viktigaste skydden mot rättegångsmissbruk, också bör tillämpas vid kollektiv prövning. Däremot vill man inte fastställa några villkor eller riktlinjer på EU-nivå för privat finansiering av skadeståndsanspråk.

3. ASPEKTER PÅ EN ÖVERGRIPANDE EU-RAM FÖR KOLLEKTIV PRÖVNING

Noggranna analyser av de synpunkter och argument som framförts under det offentliga samrådet, särskilt Europaparlamentets ståndpunkt, tillsammans med den sakkunskap som kommissionen har samlat i samband med tidigare verksamhet på områdena för konsumentskydd och konkurrens, gör det möjligt att identifiera de viktigaste frågorna som behöver få en konsekvent lösning inom en övergripande EU-ram för kollektiv prövning.

I synnerhet råder enighet att en eventuell EU-strategi bör

- bidra till effektiv handläggning av ett stort antal enskilda anspråk på ersättning för skada, vilket kommer att främja processekonomi,
- kunna ge rättssäkra och rättvisa resultat inom en rimlig tidsram, samtidigt som rättigheterna för alla berörda parter respekteras,
- ge ett robust skydd mot rättegångsmissbruk, och
- förebygga ekonomiska incitament att väcka talan i spekulativt syfte.

3.1. Förhållandet mellan offentliga tillsyn och privat kollektiv prövning — ersättning som ändamål med kollektiv talan

Det råder enighet bland berörda parter om att privat och offentlig tillämpning är två skilda metoder som normalt bör ha olika ändamål. Även om den offentliga tillämpningens centrala uppgift är att tillämpa EU-rätten i det allmännas intresse och tillgripa sanktioner mot lagöverträdare i syfte att straffa dem och avskräcka dem från att begå överträdelser i framtiden, ses privat kollektiv prövning främst som ett instrument för att ge dem som drabbats av överträdelser tillgång till rättslig prövning och – när det gäller kollektiv prövning av ersättningsanspråk – möjlighet att kräva ersättning för den skada som de har lidit. I denna bemärkelse kan offentlig tillämpning och privat kollektiv prövning ses som komplement till varandra.

Kollektiv skadeståndstalan bör syfta till att säkra ersättning för skada som har konstaterats bero på en överträdelse. Straff- och avskräckningsfunktionerna bör utövas genom offentlig tillämpning. Det finns inget behov av att införa EU-initiativ om kollektiv prövning som går utöver målet om ersättning: Straffskadestånd bör inte ingå i ett europeiskt system för kollektiv prövning.

3.2. Rättegångshinder vid kollektiv prövning

Villkoren för prövning av kollektiv talan skiftar mellan medlemsstaterna beroende på mekanismen för kollektiv prövning i det konkreta fallet. Normalt sett fastställs de

grundläggande villkoren i den lagstiftning som reglerar en viss typ av kollektiv prövning. Det finns också system som överlåter bedömningen av om villkoren för prövning är uppfyllda på domstolarna. Omfattningen av domstolens handlingsfrihet när det gäller att besluta huruvida villkoren för prövning är uppfyllda varierar mellan medlemsstaterna, också när de rättsliga villkoren stadgas i lag.

Vissa kollektiva åtgärder finns tillgängliga för alla typer av civilrättsliga skadeståndsanspråk. Andra är endast tillgängliga för anspråk på skadestånd för påstådda brott mot särskilda bestämmelser, t.ex. bestämmelser om konsumentskydd, miljöskydd, investerarskydd, konkurrensrätt, osv. Det finns också system där särskilda typer av kollektiva åtgärder kan tas upp till prövning först när en offentlig myndighet har konstaterat att det föreligger en överträdelse av bestämmelserna i fråga. Det rör sig då om s.k. uppföljningsåtgärder (*follow-on actions*)³⁴.

Det är viktigt att säkerställa att kollektiv skadeståndstalan (*compensatory relief*) endast kan väckas om vissa prövningsvillkor är uppfyllda. Under alla omständigheter ska domstolen i ett mycket tidigt skede av förfarandet besluta huruvida en viss kollektiv talan kan tas upp till prövning.

3.3. Talerätt

Rätten att väcka en kollektiv talan i medlemsstaterna beror på den konkreta typen av mekanism för kollektiv prövning. När det gäller vissa typer av kollektiva åtgärder (t.ex. grupptalan), där talan kan väckas gemensamt av de som anser sig ha lidit skada, är frågan om talerätt tämligen okomplicerad. I fråga om företräddartalan behöver frågan om talerätt definieras. En företräddartalan om skadestånd är en talan som väcks av en representativ enhet (som i vissa system kan också vara en offentlig myndighet) som företräder en avgränsad grupp av fysiska eller juridiska personer som hävdar att de har lidit skada av samma påstådda överträdelse. De enskilda individerna är inte parter i förfarandet. Endast den representativa enheten agerar på kändandesidan. Det bör därför säkerställas att den representativa enheten verkligen handlar i den företrädda gruppens bästa, och inte för egen vinning. Kommissionen anser att en övergripande europeisk ram för kollektiv prövning bör innebära att kollektiva åtgärder finns tillgängliga för fysiska och juridiska personer i alla medlemsstater, som en väg att kollektivt ansöka om förbuds föreläggande eller begära ersättning för skada som lidits genom kränkningar av rättigheter som garanteras enligt EU-rätten.

Det finns olika system för vilka kriterier som ska vara uppfyllda av representativa enheter som inte är offentliga myndigheter. En möjlig lösning är att låta domstolen från fall till fall kontrollera huruvida den representativa enheten är lämplig för uppgiften (tillfälligt bemyndigande). Ett annat tillvägagångssätt är att fastställa vissa kriterier i lag och således definiera talerätten på förhand. Det kan låtas på domstolen att kontrollera huruvida sådana villkor är uppfyllda. En annan möjlighet är att införa ett system för godkännande där en offentlig myndighet ansvarar för att kontrollera att kriterierna är uppfyllda. Situationer som gett upphov till kollektiv skada kan nå utöver gränserna, i synnerhet sett mot bakgrund av en mer utvecklad digital inre marknad. Därför bör representativa enheter från andra medlemsstater än den där en kollektiv talan väcks ha möjlighet att fortsätta att utföra sitt uppdrag.

Medan vissa berörda parter, särskilt företag, är mycket positivt inställda till att bevilja rätt att väcka företräddartalan endast till kvalificerade organ som uppfyller uttryckliga kriterier, vänder sig andra emot tanken på ett system där talerätten fastställs i lag, och hävdar att detta kan

³⁴ T.ex. Förenade kungarikets uppföljande företräddartalan vid skada som uppstått till följd av överträdelser av konkurrenslagstiftningen som har fastställts av behöriga myndigheter.

medföra en onödig begränsning av möjligheterna att väcka talan om ersättning för alla som potentiella har lidit skada. I sin rekommendation klargör kommissionen att den anser det önskvärt att fastställa villkoren för talerätt vid företräddartalan³⁵.

3.4. ”Opt-in” eller ”opt-out”

Det finns två grundläggande synsätt på hur den grupp som företräds ska vara sammansatt: ”opt-in”, där gruppen endast inbegriper de enskilda eller juridiska personer som aktivt väljer att bli en del av den grupp som företräds, och ”opt-out”, där gruppen utgörs av alla personer som hör till den definierade gruppen och som hävdar att de har lidit skada av samma eller en liknande överträdelse, om de inte aktivt väljer att inte ingå i gruppen. Med ”opt-in”-modellen blir domen bindande för dem som valt att låta sig omfattas, medan alla andra personer som kan ha drabbats av samma eller en liknande överträdelse förblir fria att driva sina skadeståndsanspråk individuellt. Med ”opt-out”-modellen gäller omvänt att domen blir bindande för alla personer som hör till den definierade gruppen, med undantag för dem som uttryckligen har valt att inte ingå i gruppen. ”Opt-in” är den modell som används av flertalet av de medlemsstater som erbjuder kollektiva prövningsmöjligheter. ”Opt-out”-modellen används i Portugal, Bulgarien och Nederländerna (vid kollektiv tvistlösning i godo) samt i Danmark i tydligt avgränsade konsumenttvister där talan förs genom företrädare³⁶.

Ett betydande antal berörda aktörer, särskilt företag, motsätter sig ”opt-out”-modellen starkt, och hävdar att den medför en större risk för missbruk och kan strida mot författningen i vissa medlemsstater, eller åtminstone vara oförenlig med deras rättstraditioner. Å andra sidan gör vissa konsumentorganisationer gällande att ”opt-in”-system kan ha brister när det gäller att ge effektiv tillgång till rättslig prövning för alla konsumenter som har lidit skada³⁷. Enligt deras uppfattning är det därför önskvärt att ha tillgång till ”opt-out”, åtminstone som ett alternativ i lämpliga fall och med förbehåll för godkännande från domstolen.

Enligt kommissionen är det viktigt att se till att den företrädda gruppen är tydligt avgränsad, så att domstolen kan pröva saken på ett sätt som är förenligt med samtliga parter rättigheter, särskilt rätten till försvar.

Det så kallade ”opt-in”-systemet respekterar rätten för en person att själv bestämma om han eller hon vill delta eller inte. Det överensstämmer bättre med partautonomin om parterna kan välja om de vill ansluta sig till talan. I detta system är det lättare att fastställa värdet på den kollektiva tvisten, eftersom värdet är lika med summan av alla enskilda anspråk. Domstolen är i en bättre position att bedöma både vad talan gäller i sak och huruvida villkoren för prövning av en kollektiv talan är uppfyllda. Det så kallade ”opt-in”-systemet garanterar också att domen inte binder andra potentiellt behöriga kärande som valt att inte ansluta sig.

”Opt-out”-systemet ger upphov till mer grundläggande frågeställningar om friheten för potentiella kärande att själva besluta om de vill väcka talan. Rätten till ett effektivt rättsmedel kan inte tolkas på ett sätt som hindrar människor från att fatta (välgrundade) beslut om huruvida de vill begära skadestånd eller inte. Dessutom kan det vara så att ett ”opt-out”-system inte är förenligt med det viktigaste ändamålet med kollektiv prövning, nämligen att

³⁵ Se punkterna 6–9 i kommissionens rekommendation.

³⁶ ”Opt-out”-systemet har två fördelar som förklarar varför vissa medlemsstater har infört det. För det första underlättar det tillgången till rättslig prövning i sådana fall där den individuella skadan är så liten att vissa av de potentiella kärandena inte skulle välja att delta i förfarandena. För det andra innebär ”opt-out”-förfaranden större säkerhet för svaranden, eftersom domen inte bara är bindande för dem som valt att inte delta.

³⁷ Den brittiska konsumentorganisationen Which? hänvisar till sina erfarenheter från Replica Football Shirts-målet, där en kollektiv ”opt-in”-talan (uppföljande skadeståndstalan på konkurrensområdet) i slutändan säkrade ersättning för endast en liten procentandel av dem som lidit skada enligt beslutet från den behöriga myndigheten.

utverka ersättning för skada som lidits. Eftersom dessa personer inte är identifierade kan ingen ersättning fördelas till dem.

Kommissionen ger därför i sin rekommendation uttryck för uppfattningen att inom ramen för en övergripande europeisk ram för kollektiv prövning bör kärandesidan utformas på grundval av ”opt-in”-metoden. Varje undantag från denna princip, enligt lag eller domstolsbeslut, bör vara vederbörligen motiverat med hänvisning till skäl som rör en sund rättskipning.

3.5. Ett ändamålsenligt tillhandahållande av information till potentiella käre

En ändamålsenlig information om kollektiva åtgärder är en absolut nödvändig förutsättning för kunna se till att de som kan hävda att de lidit skada av samma eller en liknande överträdelse får kännedom om möjligheten att ansluta sig till en företrädartalan eller en gruppitalan, och på så sätt kan dra nytta av denna möjlighet till rättslig prövning. Å andra sidan kan man inte bortse från att tillkännagivande (t.ex. på TV eller via flygblad) av avsikten att väcka kollektiv talan kan ha vara till skada för svarandens renommé, vilket i sin tur kan ha en negativ inverkan på ett berört företags ekonomiska ställning.

Det råder enighet bland berörda aktörer om vikten av regler som föreskriver att en representativ enhet har en skyldighet att faktiskt informera potentiella medlemmar i den företrädade gruppen. Många berörda aktörer föreslår att domstolen bör spela en aktiv roll i att kontrollera att denna skyldighet fullgörs.

För alla typer av kollektiv talan gäller att bestämmelser om tillhandahållande av information till potentiella käre bör vara utformade med hänsyn till kravet att jämka samman överväganden rörande yttrandefrihet och rätten till information med skyddet av svarandens renommé. När och hur informationen tillhandahålls kommer att spela en avgörande roll när det gäller att säkerställa denna balans.

3.6. Samspelet mellan kollektiv prövning och offentlig tillsyn inom särskilda politikområden

När det gäller de av EU:s politikområden där offentlig tillämpning spelar en viktig roll – t.ex. konkurrens, miljö, skydd av personuppgifter och finansiella tjänster – anser flertalet berörda aktörer att det finns ett behov av särskilda bestämmelser för att reglera samspelet mellan privat och offentlig tillämpning, och för att tillvarata den senares effektivitet³⁸.

Kollektiv skadeståndstalan på reglerade politikområden är vanligtvis en följd av beslut i överträdelseärenden som antagits av offentliga myndigheter och är beroende av att en sådan överträdelse har konstaterats. Beslutet är ofta bindande för den civilrättsliga domstol vid vilken den kollektiva skadeståndstalan väcks. På konkurrensområdet föreskrivs exempelvis i förordning (EG) nr 1/2003 att när nationella domstolar fäller avgöranden om frågor som rör EU:s antitrustregler som redan är föremål för ett beslut av kommissionen får de inte fatta beslut som strider mot det beslut som kommissionen har fattat.

I sådana fall rör uppföljningsåtgärderna huvudsakligen frågor om huruvida skadan har orsakats av överträdelsen och, om så är fallet, vem som har drabbats och hur stort belopp skadan värderas till.

³⁸ När det gäller konkurrensområdet betonar många berörda aktörer behovet av att värna om effektiviteten hos de program för förmånlig behandling som tillämpas av kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter när de tillämpar EU-regler mot karteller. Till andra frågor som ofta tas upp i detta sammanhang hör den bindande verkan av överträdelsebeslut som fattas av nationella konkurrensmyndigheter när det gäller uppföljande kollektiv skadeståndstalan samt fastställande av särskilda med beaktande av uppföljande kollektiv skadeståndstalan och fastställa särskilda talfrister för väckande av sådan uppföljande talan.

Det är nödvändigt att se till att effektiviteten i den offentliga tillsynen inte äventyras till följd av att en kollektiv skadeståndstalan eller en annan kollektiv talan väcks vid domstol medan en utredning vid en offentlig myndighet fortfarande pågår. Detta kan typiskt sett kräva bestämmelser som reglerar kärandena tillgång till handlingar som erhållits eller framtagits av den offentliga myndigheten under utredningen, eller särskilda bestämmelser om talefrister som gör det möjligt för potentiella käreande att avvakta med en kollektiv talan till dess att den offentliga myndigheten har fattat sitt beslut om den påstådda överträdelsen. Utöver syftet att skydda den offentliga tillämpningen bidrar bestämmelser av detta slag också till att underlätta en ändamålsenlig och effektiv prövning genom kollektiv skadeståndstalan. Kärandena i en uppföljande talan kan nämligen i stor utsträckning förlita sig på resultaten av den offentliga tillämpningen och därmed undvika (nya) tvister om vissa frågor. Vederbörlig hänsyn bör tas till särdragen hos kollektiv skadeståndstalan inom politikområden där offentlig tillämpning spelar en viktig roll, så att man kan uppnå det dubbla målet att bevara effektiviteten i den offentliga tillämpningen och samtidigt underlätta en fungerande privat kollektiv prövning, särskilt i form av uppföljande kollektiv talan.

3.7. Effektiv tillämpning vid gränsöverskridande kollektiv talan genom internationellt privaträttsliga regler

De allmänna principerna i europeisk internationell privaträtt förutsätter att en kollektiv tvist med gränsöverskridande verkningar bör prövas av en behörig domstol på grundval av EU-regler om domstols behörighet, däribland regler om val av behörig domstol, för att undvika forum shopping. Reglerna om europeisk civilprocesslagstiftning och tillämplig lag bör fungera effektivt i praktiken för att garantera en god samordning av de nationella förfarandena för kollektiv prövning i gränsöverskridande situationer.

När det gäller regler om domstols behörighet, framförde många berörda aktörer önskemål om att kollektiva förfaranden skulle behandlas särskilt på europeisk nivå. Åsikterna går dock isär när det gäller vilket kriterium som bör användas för anknytningen mellan domstolen och målet. En grupp berörda aktörer förespråkar en ny regel som i fall av kollektiv skada ger behörighet till domstolen på den plats där majoriteten av de käreande som uppger sig ha lidit skada har hemvist, samt en utvidgning av behörigheten när det gäller konsumentavtal till att omfatta representativa enheter som väcker kollektiv talan. En andra kategori hävdar att behörigheten bör ligga hos domstolen på den plats där svaranden har sin hemvist, eftersom den lätt kan identifieras och en sådan lösning bidrar till att garantera rättssäkerheten. En tredje kategori föreslår att man ska skapa en särskild avdelning för gränsöverskridande kollektiv prövning vid Europeiska unionens domstol.

Här anser kommissionen att de befintliga bestämmelserna i förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område ("Bryssel I-förordningen")³⁹ bör utnyttjas till fullo. Med hänsyn till ytterligare erfarenheter rörande gränsöverskridande fall bör den rapport som planeras om tillämpningen av Bryssel I-förordningen ta upp frågan om effektiv tillämpning vid gränsöverskridande kollektiv talan.

Slutligen tog några berörda aktörer upp ytterligare ett problem. Enligt EU:s nuvarande lagvalsregler⁴⁰ skulle en domstol som har att pröva en kollektiv talan med käreande från flera medlemsstater ibland bli tvungen att tillämpa flera olika (länders) lagar på själva saken. Den generella regeln i skadeståndsmål är att tillämplig lag i fråga om de skyldigheter som följer av

³⁹ Ändrad genom förordning (EG) nr 1215/2012, som kommer att börja tillämpas 10 januari 2015, EUT L 351, 20.12.2012.

⁴⁰ Förordningarna (EG) nr 593/2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I), EUT L 177, 4.7.2008, och (EG) nr 864/2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II), EUT L 199, 31.7.2007.

en skadeståndsgrundande handling (*tort*) är lagen i det land där den skadevållande händelsen inträffade. I skadeståndsmål rörande produktansvar bestäms tillämplig lag av den skadelidandes hemvist. När det gäller mål rörande illojal konkurrens är den tillämpliga lagen i det land där konkurrensförhållandena eller konsumenternas kollektiva intressen påverkas eller sannolikt kommer att påverkas. Visserligen kan det finnas situationer där lagvalsreglerna kan komplicera gränsöverskridande tvistlösning, särskilt om domstolen måste tillämpa flera skadeståndslagar på varje grupp av personer som lidit skada. Kommissionen är dock hittills inte övertygad om att det vore lämpligt att införa en särskild regel för kollektiv prövning som skulle kräva att domstolen tillämpar en enda lag i ett mål. Det skulle kunna leda till osäkerhet om det inte rör sig om lagen i det land där den person som yrkar skadestånd har hemvist.

3.8. Tillgång till kollektiv tvistlösning genom uppgörelse i godo

De berörda aktörerna är överens om att tvistlösning genom uppgörelse i godo kan förse tvistande parter med ett snabbt, billigt och enkelt sätt att lösa sina tvister. Tvistlösning genom uppgörelse i godo kan också minska behovet av att söka domstolsprövning. Parterna i kollektiva förfaranden bör därför ges möjlighet att lösa sina tvister kollektivt utanför domstol, antingen genom ingripande av tredje part (t.ex. med hjälp av en mekanism som skiljeförfarande eller medling) eller utan ett sådant ingripande (t.ex. genom en uppgörelse mellan de berörda parterna).

Det stora flertalet av de berörda aktörerna, inklusive små och medelstora företag, anser att kollektiv tvistlösning genom uppgörelse i godo inte bör vara ett obligatoriskt första steg innan man går till domstol. En sådan metod skulle faktiskt kunna medföra onödiga kostnader och förseningar och kan i vissa situationer även undergräva den grundläggande rätten till rättslig prövning⁴¹. Användandet av kollektiv tvistlösning genom uppgörelse i godo bör därför förbli frivilligt, med vederbörlig hänsyn till befintlig EU-lagstiftning om alternativ tvistlösning. Domare i förfaranden för kollektiv prövning bör dock inte vara förhindrade att uppmana parterna att i samförstånd söka en kollektiv lösning på deras tvist⁴².

Kontrollen av att resultatet av den kollektiva tvistlösningen i samförstånd är rättsligt giltigt och kan åberopas för verkställighet är av särskild betydelse i mål med kollektiv prövning, eftersom det inte är säkert att alla medlemmar i den grupp som gör gällande att de har lidit skada av ett påstått olagligt bruk har möjlighet att delta direkt i försöken att hitta en samförstånds lösning. Domstolen bör därför bekräfta utfallet. Detta är också vad kommissionen rekommenderar medlemsstaterna⁴³.

Kommissionen anser därför att mekanismer för tvistlösning i samförstånd kan spela en viktig kompletterande roll. Med utgångspunkt i de åtgärder som redan har vidtagits i denna riktning, nämligen direktivet om medling, direktiven om alternativ tvistlösning för konsumenter och förordningen om tvistlösning online för konsumenter, anser kommissionen det lämpligt att gå vidare genom att rekommendera medlemsstaterna att utveckla mekanismer för kollektiv tvistlösning genom uppgörelse i godo⁴⁴.

⁴¹ Artikel 47.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁴² Detta gäller redan för medling i gränsöverskridande tvister där domstolar vid vilka talan väcks kan uppmana parterna att använda medling för att lösa tvisten (se artikel 5 i direktiv 2008/52/EG om vissa aspekter på medling på privaträttens område).

⁴³ Se punkt 30 i kommissionens rekommendation. I gränsöverskridande civilrättsliga och handelsrättsliga tvister ska innehållet i en medlingsöverenskommelse göras verkställbart av den anmodade domstolen, om inte detta strider mot lagstiftningen i den medlemsstat där begäran görs eller den medlemsstatens lagstiftning inte möjliggör verkställighet (se direktiv 2008/52/EG).

⁴⁴ Se punkterna 27-30 i kommissionens rekommendation. Direktivet om alternativ tvistlösning i konsumentärenden hindrar inte att medlemsstaterna bibehåller eller inför alternativa

3.9. Finansiering av kollektiv talan

När det gäller kollektiv prövning kan de kostnader⁴⁵ som vanligen bärs av parter i tvistemål bli relativt höga, särskilt om det rör sig om många kärande. Även om brist på finansiering inte får begränsa tillgången till rättslig prövning⁴⁶, får det inte heller vara så att mekanismer för finansiering av kollektiv prövning skapar incitament för rättegångsmissbruk.

3.10. Tredjepartsfinansiering

Ekonomiskt stöd från en privat tredjeman som inte är part i rättegången kan vara utformat på olika sätt. Direkt tredjepartsfinansiering av kollektiv talan ses som en faktor som skulle kunna öka risken för rättegångsmissbruk om den inte regleras ordentligt. Rättsskyddsförsäkring uppfattas av vissa som mer ett neutralt alternativ och en rättsskyddsförsäkring som träder in ”efter händelsen” (*after-the-event*) kan vara av viss betydelse i samband med kollektiv talan.

Resultatbaserade arvoden för juridiska tjänster som inte endast omfattar representation, utan även förberedelser, bevisinsamling och allmän ärendehantering, är i praktiken tredjepartsfinansiering. De lösningar som medlemsstaterna har valt spänner från förbud till godtagande. Vissa berörda aktörer anser att avskaffandet av resultatbaserade arvoden är en viktig skyddsåtgärd mot rättegångsmissbruk, medan andra ser resultatbaserade arvoden som en användbar metod för att finansiera kollektiv talan.

Tredjepartsfinansiering måste utformas på ett sådant sätt att den tjänar syftet att säkra tillgången till rättslig prövning på ett proportionerligt sätt. Kommissionen konstaterar därför i sin rekommendation att tredjepartsfinansiering bör underkastas vissa villkor. En olämpligt och oklart system för tredjepartsfinansiering riskerar att stimulera rättegångsmissbruk eller väckande av talan som inte tjänar parternas intressen.

3.10.1. Offentlig finansiering

Vid det offentliga samrådet förespråkade vissa berörda aktörer, nämligen konsumentorganisationer och vissa advokater, att inrättandet av offentliga fonder som skulle bidra med ekonomiskt stöd till potentiella kärande i mål med kollektiv prövning.

Med hänsyn till att kollektiv prövning skulle vara ett förfarande som följer av en civilrättslig tvist mellan två parter, även om en av dem är sammansatt av ett antal sökande, och avskräckning kommer att bli en sidoeffekt av förfarandet, anser kommissionen inte att det är nödvändigt att rekommendera direkt stöd från offentliga medel. Om domstolen finner att skada har lidits, kommer ju den part som har lidit skadan att få ersättning från den förlorande parten, inklusive för rättegångskostnader.

3.10.2. Principen om att förloraren betalar

Principen om att den förlorande parten bör bära rättsgångskostnaderna är väl etablerad i europeisk rättstradition, även om den inte tillämpas överallt i Europeiska unionen och sättet den tillämpas på skiljer sig mellan jurisdiktionerna.

Vid det offentliga samrådet var alla berörda aktörer eniga om att principen om att förloraren betalar bör vara tillämplig i mål med kollektiv prövning. Kommissionen hyser inga tvivel om att principen om att förloraren betalar bör ingå i den europeiska strategin för kollektiv

tvistlösningsförfaranden som behandlar identiska eller likartade tvister mellan en näringsidkare och flera konsumenter, vilket ger utrymme för utveckling av kollektiva alternativa tvistlösningsförfaranden.

⁴⁵ Dessa kostnader omfattar domstolsavgifter, advokatarvoden, kostnader för deltagande i förhandlingarna, kostnader för allmän ärendehantering och kostnader för expertanalyser.

⁴⁶ De nationella rättshjälpssystemen bör användas på rätt sätt för att förhindra detta.

prövning, och rekommenderar följaktligen att denna princip följs i mål med kollektiv prövning⁴⁷.

4. SLUTSATSER

Kommissionens offentliga samråd under 2011, Europaparlamentets resolution av den 2 februari 2012 och kommissionens egna analyser har gjort det möjligt att identifiera särskilda frågor som bör tas upp vid utarbetandet av en övergripande europeisk ram för kollektiv prövning. En viktig slutsats för kommissionen är att det finns fördelar med att använda en övergripande strategi för att förebygga risken för bristfälligt samordnade sektoriella EU-initiativ och för att säkerställa en så smidig samverkan med nationella förfarandereglerna som möjligt, till förmån för den inre marknadens funktion.

Med hänsyn till å ena sidan området komplexitet, å andra sidan behovet av att säkra en enhetlig strategi för kollektiv prövning, antar kommissionen parallellt med detta meddelande en rekommendation på grundval av artikel 292 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Där föreslås övergripande gemensamma principer för kollektiv prövning i Europeiska unionen som bör följas av alla medlemsstater. Efter det att kommissionens rekommendation har antagits och offentliggjorts bör medlemsstaterna ha två år på sig att genomföra principerna i rekommendationen i sina nationella system för kollektiv prövning. På grundval av de praktiska erfarenheter som görs i samband med genomförandet av rekommendationen kommer kommissionen, fyra år efter det att rekommendationen offentliggjorts, bedöma om man bör föreslå ytterligare lagstiftningsåtgärder för att konsolidera och stärka den horisontella strategi som avspeglas i meddelandet och rekommendationen. Kommissionen kommer särskilt att bedöma genomförandet av rekommendationen och dess inverkan på tillgången till rättslig prövning, rätten till ersättning, behovet av att förhindra rättegångsmissbruk samt på den inre marknadens funktion, Europeiska unionens ekonomi och konsumenternas förtroende.

⁴⁷ Se punkt 15 i kommissionens rekommendation.