



Strasbourg, den 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

"På vej mod en europæisk horisontal ramme for kollektive retsmidler"

DA

DA

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

"På vej mod en europæisk horisontal ramme for kollektive retsmidler"

1. INDLEDNING

1.1. Meddelelsens formål

I økonomisk udfordrende tider kan et sundt lovgivningsmiljø og et effektivt retssystem bidrage afgørende til Den Europæiske Unions mål om konkurrencedygtig vækst. EU's overordnede politiske mål er at forblive konkurrencedygtig på globalt plan og have et åbent og velfungerende indre marked, som understreget i Europa 2020-strategien og i akten for det indre marked. Retssikkerhed og et pålideligt lovgivningsmiljø er afgørende i denne sammenhæng.

Sigtet med EU's retspolitik er at udvikle et ægte område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som tjener borgere og virksomheder¹. Både borgere og virksomheder bør kunne opnå effektiv klageadgang, især i grænseoverskridende sager og i tilfælde, hvor de rettigheder, de har i medfør af EU-lovgivningen, er blevet krænket. Dette kan kræve retsplejeløsninger på grundlag af EU-retten. En indsats på retsplejeområdet har indtil videre affødt en række løsninger, der beforder en effektiv klageadgang, nemlig den europæiske småkravsprocedure², der er en forenklet og omkostningseffektiv europæisk civil retsplejeprocedure til befordring af forbrugerkrav, der er opstået i forbindelse med grænseoverskridende salg, den europæiske procedure for betalingspåkrav³, der bidrager til hurtig gældsinddrivelse på tværs af grænserne og gør det lettere for virksomhederne at forvalte deres krav, og mæglingsdirektivet⁴, som finder anvendelse på alle grænseoverskridende civile tvister, fremmer alternativ konfliktløsning, som sparer omkostninger og arbejde, og nedbringer tidsforbruget ved grænseoverskridende sager. På det forbrugerpolitiske område⁵ rækker det nyligt vedtagne direktiv om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet⁶ sammen med forordningen om

¹ Se Kommissionens meddelelse "Handlingsplan om gennemførelse af Stockholmprogrammet" (KOM(2010) 171 endelig). Se Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, vedtaget af Det Europæiske Råd den 9. december 2009 (EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1).

² Forordning (EF) nr. 861/2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT L 199 af 31.7.2007).

³ Forordning (EF) nr. 1896/2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure (EUT L 399 af 30.12.2006).

⁴ Direktiv 2008/52/EF om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT L 136 af 24.5.2008).

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, "EU's strategi for forbrugerpolitikken 2007-2013 – Stærke forbrugere, højere forbrugervelfærd og effektiv forbrugerbeskyttelse" (KOM(2007) 99 endelig, {SEK(2007) 321}, {SEK(2007) 322}, {SEK(2007) 323}, af 13.3.2007) og meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "En europæisk forbrugerdagsorden – Øget tillid og vækst" (COM(2012) 225 final {SWD(2012) 132 final} af 22.5.2012).

⁶ P7_TA(2013)0066 Alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet, Udvalget om Det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, PE487.749 Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 12. marts 2013 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF)

onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet⁷ endnu længere ved at pålægge medlemsstaterne at sikre, at kontraktlige tvister mellem en forbruger og en handlende, der opstår i forbindelse med salg af varer eller levering af tjenesteydelser, kan forelægges et alternativt konfliktløsningsorgan.

Førnævnte retlige instrumenter imødekommer sammen med andre instrumenter, som udgør EU's regelværk på rets- og forbrugerbeskyttelsesområdet, en række meget konkrete og veldefinerede behov hos borgere og virksomheder. I overensstemmelse med nærhedsprincippet efterlader de et råderum til nationale retslige løsninger og klagesystemer.

Kollektive retsmidler udgør en af de mekanismer, som er blevet analyseret gennem flere år af EU's institutioner på baggrund af den erfaring, som er høstet i flere medlemsstater med hensyn til disse retsmidlers evne til at bidrage til udviklingen af et europæisk rets område for at sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og forbedre håndhævelsen af EU-retten generelt, herunder EU's konkurrenceregler, og samtidig fremme økonomisk vækst og lette adgangen til domstolsprøvelse. Kommissionen har videreført og udbygget sin analyse mellem 2010 og 2012 for at besvare tre grundlæggende spørgsmål:

- 1) Hvilket problem bliver endnu ikke tilfredsstillende afhjulpet af de eksisterende instrumenter?
- 2) Kunne en særlig juridisk mekanisme, som f.eks. europæiske kollektive retsmidler, løse dette problem?
- 3) Hvordan kunne en sådan mekanisme forenes med kravet i artikel 67, stk. 1, i TEUF, ifølge hvilket EU både skal skabe et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og samtidig respektere de forskellige retssystemer og traditioner i medlemsstaterne, især på områder (såsom retsplejen), som er veletablerede på nationalt plan og samtidig temmelig nye på EU-plan?

I Kommissionens øjne skal alle klageadgangsforanstaltninger være hensigtsmæssige og effektive og tilvejebringe afbalancerede løsninger til fremme af europæisk vækst og samtidig sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse. De må derfor ikke afføde et misbrug af sagsanlæg eller have skadelige virkninger for de indstævnte uanset udfaldet af sagerne. Sådanne skadelige virkninger ser man især eksempler på i de kollektive søgsmål eller "class actions", som man kender dem i USA. EU-strategien for kollektive retsmidler skal derfor forebygge disse negative virkninger og yde tilstrækkelige garantier imod dem.

I 2011 gennemførte Kommissionen en horisontal offentlig høring med titlen "På vej mod en sammenhængende EU-strategi for kollektive retsmidler". Formålet var bl.a. at identificere fælles retlige principper for kollektive retsmidler og undersøge, hvordan disse principper kunne passe ind i EU's retssystem og ind i hver af de 27 medlemsstaters retsorden. Høringen afdækkede også områder, hvor forskellige former for kollektive retsmidler kunne bidrage til en bedre håndhævelse af EU-retten eller beskytte EU-borgernes og virksomhedernes rettigheder.

nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktivet om ATB på forbrugerområdet) (COM(2011) 793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065 Onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet, Udvalget om Det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, PE487.752 Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 12. marts 2013 om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (forordningen om OTB på forbrugerområdet) (COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)) (den almindelige lovgivningsprocedure: førstebehandling).

Europa-Parlamentet besluttede at yde sit bidrag til den europæiske debat i form af en beslutning, som det vedtog på grundlag af en omfattende initiativbetænkning om kollektive retsmidler⁸.

Denne meddelelse sammenfatter de vigtigste synspunkter, der kom til udtryk i den offentlige høring, og afspejler Kommissionens holdning til en række centrale spørgsmål vedrørende kollektive retsmidler. Den ledsages af Kommissionens henstilling til alle medlemsstater i EU om at indføre kollektive retsmidler baseret på en række fælles EU-principper. I henstillingen anbefales en horisontal strategi, hvorfor henstillingens indhold også gælder det konkurrenceretlige område. Til dette område foreslår Kommissionen en række specifikke regler – med baggrund i konkurrencerettens særlige træk – i sit forslag til direktiv om visse bestemmelser om søgsmål i henhold til national ret angående erstatning for overtrædelser af medlemsstaternes og Den Europæiske Unions konkurrenceregler⁹. Mens alle medlemsstater af Kommissionen tilskyndes til at følge de i henstillingen foreslåede principper, overlades det i direktivet til medlemsstaterne at afgøre, om de vil indføre kollektive retsmidler i forbindelse med privat håndhævelse af konkurrencelovgivningen¹⁰.

1.2. Hvad er kollektive retsmidler?

Kollektive retsmidler udgør en processuel mekanisme, som gør det muligt – for at spare sagsbehandlingstid og/eller sikre en effektiv retshåndhævelse – at samle mange ensartede retskrav i et enkelt søgsmål. Kollektive retsmidler letter adgangen til domstolsprøvelse, især i sager, hvor den enkelte erstatning er så lille, at den potentielle sagsøger ikke ville finde det umagen værd at anlægge sag på egen hånd. Mekanismen styrker også de potentielle sagsøgers forhandlingsstyrke og bidrager til et effektivt retsplejesystem ved at forebygge anlæggelse af utallige erstatningssager, der hidrører fra den samme lovovertrædelse.

Afhængigt af retskravets art kan kollektive retsmidler bestå i *pålæg* eller *forbud*, hvor ulovlig praksis søges standset ved pålæg eller forbud, eller *erstatning*, der skal sikre erstatning for den forvoldte skade. Denne meddelelse og Kommissionens henstilling, der ledsager den, omhandler begge kollektive retsmidler uden at gribe ind i de pålægs- og forbudsforanstaltninger, som medlemsstaterne allerede har indført på baggrund af EU-retten.

Det er da også vigtigt at huske, at søgsmål om påstand om pålæg eller forbud for at standse ulovlig praksis eller om erstatning for påståede tilsidesættelse af forskellige rettigheder er civile tvister mellem to private parter¹¹, herunder når en af parterne er et "kollektiv", dvs. en gruppe af sagsøgere. Først når retten træffer afgørelse¹² i sagen¹³, fastslås det, hvorvidt der forelå en tilsidesættelse af rettigheder. Derefter fastslås de eventuelle deraf følgende pålæg eller forbud eller skadeserstatninger. I overensstemmelse med retsstatsprincipperne anses

⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2012 "På vej mod en sammenhængende EU-strategi for kollektive retsmidler".

⁹ [ADD reference COM(2013)XXX when known]

¹⁰ Kommissionens horisontale henstilling og det sektorspecifikke direktiv er for Kommissionen en "pakke", som under ét afspejler en afbalanceret strategi, som Kommissionen bevidst har valgt. Selv om der i henhold til traktaterne er forskellige vedtagelsesprocedurer for de to foranstaltninger, ville Kommissionen skulle genoverveje sit forslag, hvis der stilles væsentlige ændringsforslag til denne afbalancerede strategi.

¹¹ Også en offentlig myndighed kan være sagsøger eller sagsøgt i civile tvister, når den ikke udøver sine offentlige beføjelser, men dens handlinger falder ind under civilretten.

¹² Medmindre det er en efterfølgende erstatningssag ("follow-on"), som er betinget af, at en kompetent offentlig myndighed, f.eks. en konkurrencemyndighed, allerede har konstateret en overtrædelse.

¹³ Af denne grund er det ikke passende at henvise til "ofre", "skade" eller "overtrædelse" i forbindelse med kollektive søgsmål, førend retten har afgjort, at skaden er forårsaget af en bestemt lovovertrædelse.

sagsøgte (indstævnte) i en civil tvist ikke for at have handlet retsstridigt eller tilsidesat nogen rettigheder, medmindre og førend dette er afgjort af retten¹⁴.

1.3. Status over kollektive retsmidler i EU

EU-retten og internationale aftaler, som er ratificeret af EU, kræver, at medlemsstaterne indfører mulighed for kollektive *pålæg* eller *forbud* på visse områder. På det forbrugerretlige område har kvalificerede forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og forbrugerorganisationer som følge af forbudsdirektivet¹⁵ lov til at anlægge sager ved domstolene eller klage til offentlige myndigheder i alle medlemsstater med påstand om pålæg eller forbud mod praksis, som overtræder medlemsstaternes og EU's forbrugerbeskyttelsesregler. På det miljøretlige område kræver Århuskonventionen, at medlemsstaterne sikrer adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med manglende efterlevelse af miljøstandarderne¹⁶. Alle medlemsstater har dermed indført procedurer, som tillader sagsøgere, der handler kollektivt eller som repræsentanter, at anmode om nedlæggelse af forbud for at standse ulovlige handlinger.

Der er også indført procedurer til anlæggelse af *erstatningssøgsmål* i en række medlemsstater, indtil videre som resultat af national udvikling inden for retspolitikken. Der findes endnu ikke EU-instrumenter til kollektive erstatningssøgsmål. De eksisterende mekanismer, hvorved en gruppe enkeltpersoner, som har lidt skade som følge af ulovlige forretningsmetoder, kan kræve erstatning, varierer fra medlemsstat til medlemsstat¹⁷. De store forskelle i mekanismerne vedrører deres anvendelsesområde, deres tilgængelighed for repræsentative organisationer eller enkeltpersoner som sagsøgere, deres tilgængelighed for virksomheder og især SMV'er, hvordan sagsøgerne danner en gruppe (ved tilvalg eller fravalg), hvordan søgsmålet finansieres, og hvordan den tilkendte erstatning fordeles.

Kommissionen har i adskillige år arbejdet på at udvikle europæiske standarder for kollektive erstatningssøgsmål inden for konkurrence- og forbrugerlovgivningen. Den vedtog i 2005 en grøn bog om erstatningssøgsmål for overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler¹⁸ og i 2008 en hvid bog¹⁹ for at undersøge idéen om at integrere kollektive retsmidler som et yderligere instrument til private parters håndhævelse af EU's konkurrenceregler. I 2008 offentliggjorde Kommissionen også en grøn bog om kollektivt søgsmål for forbrugere²⁰.

Interessenterne påpegede, at der var uoverensstemmelser mellem Kommissionens forskellige initiativer vedrørende kollektive retsmidler, og at der dermed var behov for et mere sammenhængende system. Kollektive retsmidler er da også et processuelt redskab, som kan være relevant for EU's politikker på andre områder end konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesområdet. Gode eksempler herpå er finansielle tjenesteydelser, miljøbeskyttelse, databeskyttelse²¹ og ikkediskrimination. Kommissionen anser det derfor for

¹⁴ Tyske forskningsresultater viser, at det i en given periode lykkedes for forbrugerbeskyttelsesmyndigheder eller -organisationer at vinde ca. 60 % af de (forbuds-)søgsmål, de havde anlagt. Denne andel er høj, fordi sagsøgerne nøje udvælger sagerne. Ikke desto mindre fandt retten i 40 % af sagerne, at der ikke var tale om en overtrædelse eller ulovlig aktivitet. Se Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtschutzinstrumente, 2010.

¹⁵ Direktiv 2009/22/EF (EFT L 110 af 1.5.2009, s. 30).

¹⁶ Medlemsstaterne har indført dette ved at give ngo'er søgsmålskompetence til at udfordre forvaltningsafgørelser i miljø sager ved domstolene.

¹⁷ Se f.eks. undersøgelsen fra 2008 "Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union", som Kommissionen bestilte, og som kan ses på: http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ KOM(2005) 672 af 19.12.2005.

¹⁹ KOM(2008) 165 af 2.4.2008.

²⁰ KOM(2008) 794 af 27.11.2008.

²¹ Kommissionen har foreslået en form for repræsentativt kollektivt søgsmål i sit forslag til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling

nødvendigt at øge sammenhængen i politikken og anlægge en horisontal tilgang til kollektive retsmidler på grundlag af den offentlige høring, der blev afholdt i 2011²².

2. PRIMÆRE RESULTATER AF DEN OFFENTLIGE HØRING

2.1. Interessenternes bidrag

Kommissionens offentlige høring om kollektive retsmidler fik stor respons. Kommissionen modtog 310 svar, og 300 personer deltog i en offentlig høring den 5. april 2011. Derudover modtog Kommissionen over 19 000 svar i form af masse-e-mails fra borgere²³. Kvaliteten af de fleste svar viser, at der er en massiv interesse for emnet og dets betydning. Ved hjælp af bidragene fik Kommissionen en øget forståelse af de forskellige synspunkter hos interessenterne og af, hvilke emner der er kontroversielle, og hvilke der er mere enighed om.

Det er primært borgere/forbrugere henholdsvis virksomheder, der har forskellige holdninger til de fordele, der kunne være ved at indføre nye kollektive søgsmålsordninger til håndhævelse af EU-retten. Forbrugerne går således generelt ind for at indføre nye mekanismer, mens virksomhederne generelt er imod. Akademikerne er generelt for. Juristerne er delt i dette spørgsmål, dog med overvægt til skeptikerne og modstanderne.

De medlemsstater²⁴, som indsendte høringssvar, udtrykte også forskellige synspunkter lige fra støtte til bindende EU-regler om kollektive retsmidler til stærk skepsis.

Visse medlemsstater ville kun overveje bindende EU-regler på specifikke politikområder eller i bestemte henseender (Danmark – med hensyn til grænseoverskridende kollektive søgsmål, Nederlandene – med hensyn til internationalprivatretlige aspekter af kollektive søgsmål, Sverige – på politikområder med harmoniserede materielle regler, f.eks. konkurrence, Det Forenede Kongerige – på konkurrenceområdet, Letland – ville overveje et sæt bindende minimumskrav på forbruger- og konkurrenceområdet i grænseoverskridende sager).

Flere bidragsydere, der repræsenterede forskellige interessentkategorier, havde den holdning, at kollektive retsmidler som en form for privat håndhævelse burde være uafhængige af offentlige organers håndhævelse, men at det er nødvendigt med en vis grad af samordning mellem offentlig og privat håndhævelse; faktisk bør de supplere hinanden. Nogle bidragsydere hævdede, at kollektive retsmidler kun burde komme ind i billedet efter offentlig håndhævelse i form af efterfølgende søgsmål.

De fleste interessenter er enige om, at det er ønskværdigt at fastlægge fælles principper for kollektive retsmidler på EU-plan. Men sådanne principper bør passe ind i EU's retssystem og de 27 medlemsstaters retsorden og tage hensyn til den praktiske erfaring med kollektive retsmidler, der allerede findes i flere medlemsstater. Ifølge mange interessenter bør principperne sikre effektiv sagsbehandling, hindre trusler om misbrug af sagsanlæg, tilskynde til kollektive konfliktløsninger efter fælles overenskomst og danne grundlag for en ordning for grænseoverskridende fuldbyrdelse af domme.

af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse) Her kunne retsmidlet mod overtrædelser af databeskyttelsesloven benyttes af alle organer, organisationer eller sammenslutninger, der har til formål at beskytte registreredes rettigheder og interesser i forbindelse med beskyttelsen af deres personoplysninger, hvis de kan optræde på vegne af en eller flere registrerede (se COM(2012) 11 final af 25.1.2012, artikel 73, stk. 2, og artikel 76). I disse sager anlægges søgsmålet således på vegne af den repræsenterede registrerede og rækker kun så langt, som den registrerede selv ville være berettiget til.

²² KOM(2010) 135 af 31.3.2010.

²³ Næsten alle var ensartede svar fra franske og tyske borgere.

²⁴ 15 medlemsstater indsendte høringssvar (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

Mere specifikt er mange interessenter enige i følgende grundlæggende parametre i et kollektivt søgsmålssystem med hensyn til effektivitet og garantier: alle kollektive søgsmålsordninger bør først og fremmest effektivt kunne anvendes til at få afgjort en lang række individuelle krav, som hidrører fra samme eller fælles problemer og vedrører en enkelt angivelig tilsidesættelse af rettigheder, der er sikret i EU-retten. De skal kunne garantere retssikkerhed og et retfærdigt udfald inden for rimelig tid og samtidig respektere alle involverede parter rettigheder. Samtidig bør de indeholde garantier mod misbrug af sagsanlæg og hindre økonomiske incitamentet til at anlægge sager i spekulationsøjemed. Ved at gennemgå de konkrete elementer, der skal til for at sikre effektivitet og garantier, har den offentlige høring bekræftet, at de kollektive søgsmålsordninger varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. Disse ordninger adskiller sig fra hinanden, for så vidt angår typen af tilgængelige kollektive retsmidler og de primære træk herved, såsom antagelighed, søgsmålskompetence, brug af tilvalgs- eller fravalgssystemer (opt-in/opt-out), dommerens rolle i kollektivt anlagte sager og krav til oplysning af potentielle sagsøgere om et kollektivt søgsmål. Endvidere fungerer alle kollektive søgsmålsordninger i en bredere sammenhæng med generelle civilretlige bestemmelser og retsplejeregler, regler om regulering af de juridiske erhverv og andre relevante regler, som også er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. På grund af denne diversitet har interessenterne naturligt nok meget forskellige holdninger til, hvorvidt en bestemt national kollektiv søgsmålsordning – eller kendetegnene ved den – kan være særligt oplysende, når der skal udarbejdes EU-standarder for effektivitet og garantier.

2.2. Potentielle fordele og ulemper ved kollektive retsmidler ifølge den offentlige høring

I utallige svar påpegede forskellige interessenter de indbyggede fordele og ulemper ved for kollektive søgsmålsordninger. Disse potentielle fordele og ulemper skal ses i sammenhæng med EU's værdier og politikker, især som udtrykt i traktaterne og lovgivningen. Fordelene kan opnås, og ulemperne kan mildnes, hvis de fælles principper, der skal følges i henhold til Kommissionens henstilling, gennemføres ordentligt.

2.2.1. Fordele: adgang til domstolsprøvelse og skærpet håndhævelse

I henhold til artikel 47, stk. 1, i EU's charter om grundlæggende rettigheder skal enhver, hvis rettigheder og friheder i henhold til EU-retten er blevet tilsidesat, have adgang til effektive retsmidler ved en domstol. Rettsmidlets effektivitet afhænger af forskellige faktorer, herunder adgang i praksis til det retsmiddel, som retssystemet tilbyder.

Det Europæiske Råd understregede i Stockholmprogrammet, at adgangen til domstolsprøvelse i det europæiske retsområde bør være lettere, især i grænseoverskridende sager. En af hindringerne for adgang til domstolsprøvelse kan være sagsomkostningerne. Hvis et stort antal personer hævder at have lidt skade som følge af en påstået tilsidesættelse af rettigheder i henhold til EU-retten, men hver enkelt skadelidtes potentielle tab er lille sammenlignet med de potentielle omkostninger for hver sagsøger, gør samlingen af ensartede krav i et kollektivt søgsmål det muligt for de personer, der hævder at have lidt tab, at dele omkostningerne og dermed reducere den økonomiske byrde for den enkelte sagsøger. Muligheden for at anlægge sag kollektivt tilskynder flere personer, som potentielt har lidt skade, til at udøve deres ret til at søge erstatning²⁵. Det kan derfor bidrage til at forbedre adgangen til domstolsprøvelse, at

²⁵ Ifølge en Eurobarometerundersøgelse fra 2011 udtalte 79 % af de adspurgte i de 27 medlemsstater, at de ville være mere villige til at forsvare deres rettigheder i retten, hvis de kunne slå sig sammen med andre forbrugere. Flash Eurobarometer "Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection", marts 2011.

der er mulighed for kollektive søgsmål i de nationale lovgivningssystemer – i forening med metoder til kollektiv konfliktløsning efter fælles overenskomst.

Når potentielle sagsøgere kan håndhæve de rettigheder, som EU-retten giver dem, mere effektivt i forbindelse med eventuelle tilsidesættelser af disse rettigheder, bidrager dette desuden til det samlede håndhævnelsesniveau for EU-retten. På de politikområder, hvor de udpegede offentlige myndigheder har beføjelser til at håndhæve bestemmelser i det offentlige interesse, supplerer den offentlige og den private håndhævelse hinanden, idet den offentlige sigter mod at forebygge og opdage overtrædelser og have en afskrækkende virkning, mens den private skal sikre ofrene erstatning. På politikområder med svagere offentlig håndhævelse kan kollektive søgsmål ud over deres kompenserende eller forebyggende funktion også tjene til afskrækkelse.

2.2.2. Ulempe: risiko for misbrug af sagsanlæg

De bekymringer, der primært luftedes ved udsigten til indførelse af kollektive søgsmålsordninger, var, at det ville medføre en risiko for misbrug af sagsanlæg eller på anden vis få en negativ virkning for EU's virksomheders økonomiske aktiviteter²⁶. Det anses for misbrug af sagsanlæg, når anlæggelse af retssagen bevidst målrettes lovlydige virksomheder for at skade deres omdømme eller påføre dem en unødigt udgift.

Der er risiko for, at alene påstanden om overtrædelser kan få negativ indflydelse på sagsøgtes eksisterende eller potentielle kunders opfattelse af sagsøgte. Lovlydige sagsøgte kan blive fristet til at indgå forlig blot for at forebygge eller minimere potentiel skade. Desuden kan advokatombudsninger i en kompliceret sag være en væsentlig udgift, især for små erhvervsdrivende.

"Class actions" i USA's retssystem er det bedst kendte eksempel på en form for kollektivt retsmiddel, men også en illustration af et systems sårbarhed over for misbrug af sagsanlæg. Flere træk ved USA's retssystem har gjort kollektive søgsmål til et særlig stærkt retsmiddel, som imidlertid frygtes af de sagsøgte, nemlig erhvervslivet, da det kan bruges som et effektivt redskab til at overtale en virksomhed til at indgå forlig i en sag, der ikke nødvendigvis er velbegrundet. Sådanne træk kan f.eks. være advokatsalærer, der er afhængige af sagens udfald, eller pligt til at stille dokumenter til rådighed for sagsøgerne, den såkaldte "discovery of documents"-procedure, som muliggør "fisketure" i andre parter dokumenter. Et yderligere vigtigt træk ved det amerikanske retssystem er muligheden for at søge erstatning med karakter af straf ("punitive damages"), som øger den økonomiske interesse, der er på spil i kollektive søgsmål. Dette forstærkes af, at de amerikanske kollektive søgsmål ifølge loven er fravalgsprocedurer (opt-out) i de fleste tilfælde, forstået på den måde, at kollektivets repræsentant kan lægge sag an på vegne af et helt kollektiv af sagsøgere, der kan være berørt, uden at de udtrykkeligt har anmodet om at deltage. I de senere år har afgørelserne fra den amerikanske Supreme Court gradvis begrænset adgangen til kollektive søgsmål i lyset af den ødelæggende økonomiske virkning og retsvirkning af et system, som er åbent for misbrug af useriøse sagsanlæg.

2.3. Europa-Parlamentets beslutning fra 2012

I Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2012 "På vej mod en sammenhængende EU-strategi for kollektive retsmidler"²⁷ tages der nøje hensyn til de meget varierende synspunkter, som interessenterne udtrykte om kollektive retsmidler.

²⁶ Synspunkt udtrykt af størstedelen af alle interessenter, især virksomheder.

²⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2012 "På vej mod en sammenhængende EU-strategi for kollektive retsmidler" (2011/2089(INI)).

Europa-Parlamentet bifalder Kommissionens arbejde hen imod en sammenhængende EU-strategi for kollektive retsmidler, idet det understreger, at "såvel borgere som virksomheder, der bliver offer for ulovlige metoder, skal kunne kræve erstatning for deres individuelle tab, især når der er tale om spredte tab, hvor omkostningsrisikoen måske ikke står i forhold til det lidte tab".²⁸ Desuden fremhæver Europa-Parlamentet "de mulige fordele ved kollektive søgsmål med hensyn til lavere omkostninger og større retssikkerhed for såvel sagsøgere som sagsøgte og retssystemet, idet man derved undgår parallelle søgsmål for lignende fordringer".²⁹

Imidlertid opfordrer Europa-Parlamentet også Kommissionen til først og fremmest at udføre en grundig konsekvensanalyse, førend der tages yderligere lovgivningsmæssige skridt.³⁰ Ifølge Europa-Parlamentet bør Kommissionen i denne konsekvensanalyse påvise, "at der, under hensyn til nærhedsprincippet, er behov for tiltag på EU-plan for at forbedre EU's nuværende lovgivningsramme for at sikre, at ofre for overtrædelser af EU-retten kan få erstatning for de tab, de lider, og dermed bidrage til, at forbrugernes tillid øges og til, at det indre marked kan fungere bedre." Europa-Parlamentet minder desuden om, "at det for øjeblikket kun er medlemsstaterne, der vedtager nationale lovbestemmelser om størrelsen af den kompensation, der kan ydes".³¹ Europa-Parlamentet opfordrer endvidere Kommissionen til "en grundig gennemgang af det relevante retsgrundlag for foranstaltninger inden for kollektive retsmidler".³²

Europa-Parlamentet slutter af med, "for det tilfælde at det efter grundige overvejelser bliver besluttet, at et EU-system for kollektive retsmidler er nødvendigt og ønskeligt", at anmode om, "at et eventuelt forslag vedrørende kollektive retsmidler får form af **en horisontal ramme** med et fælles sæt principper, der gennem kollektive retsmidler giver en ensartet adgang til domstolene i EU og især, men ikke udelukkende omhandler tilsidesættelse af forbrugernes rettigheder."³³ Europa-Parlamentet understregede også "behovet for at tage behørigt hensyn til de enkelte medlemsstaters retstraditioner og lovgivning og øge koordineringen af god praksis mellem medlemsstaterne".³⁴

For så vidt angår anvendelsesområdet for den eventuelle horisontale ramme for kollektive retsmidler, mener Europa-Parlamentet, at en indsats på EU-plan ville være mest gavnlig i grænseoverskridende sager og i sager om overtrædelse af EU-retten.

Europa-Parlamentet mener også, at EU's internationalprivatretnlige regler bør anvendes på kollektive retsmidler generelt. Dog bør den horisontale ramme selv indeholde regler med henblik på at forhindre "forum shopping". Parlamentet påpeger behovet for at undersøge lovvalgsreglerne.

Endvidere berører Europa-Parlamentet adskillige specifikke træk ved kollektive retsmidler. Det støtter "opt-in"-princippet som den eneste hensigtsmæssige EU-strategi for kollektive retsmidler. Repræsentative organisationer bør gives søgsmålskompetence på forhånd. Erstatning med karakter af straf bør klart forbydes, og den fulde kompensation for de lidte tab bør udbetales til enkeltpersoner, så snart domstolen bekræfter, at de har ret i deres krav.

Europa-Parlamentet understreger, at en af måderne at bekæmpe misbrug af sagsanlæg på, er at udelukke visse træk fra den horisontale rammes anvendelsesområde, især erstatning med

²⁸ Beslutningens punkt 1.

²⁹ Beslutningens punkt 5.

³⁰ Beslutningens punkt 4.

³¹ Beslutningens punkt 7.

³² Beslutningens punkt 8.

³³ Beslutningens punkt 15.

³⁴ Beslutningens punkt 16.

karakter af straf, tredjeparters finansiering af kollektive retsmidler og advokatsalærer, der er afhængige af sagens udfald. Som en af de centrale garantier imod misbrug af sagsanlæg påpeger Europa-Parlamentet, at princippet om, at taberen betaler, der sædvanligvis gælder i civile retssager, også bør være gældende i kollektive søgsmål. Europa-Parlamentet går ikke ind for fastlæggelse af betingelser eller retningslinjer for privat finansiering af erstatningssøgsmål på EU-plan.

3. ASPEKTER AF EN EUROPÆISK HORIZONTAL RAMME FOR KOLLEKTIVE RETSMIDLER

En nøje analyse af de synspunkter og argumenter, der er fremsat under den offentlige høring, og især Europa-Parlamentets holdning, samt de sagkyndige udtalelser, som Kommissionen har indsamlet i forbindelse med tidligere aktiviteter inden for forbrugerbeskyttelses- og konkurrenceområdet, gør det muligt at identificere de primære problemer, der skal afhjælpes på en sammenhængende måde i en horisontal ramme for kollektive retsmidler.

Især er der enighed om, at enhver EU-strategi:

- skal indeholde en effektiv løsning, hvad angår en lang række individuelle erstatningssøgsmål og dermed fremme besparelser i retsplejen
- skal kunne garantere retssikkerhed og et retfærdigt udfald inden for rimelig tid og samtidig respektere alle involverede parter retigheder
- skal indeholde solide garantier mod misbrug af sagsanlæg og
- skal forebygge ethvert økonomisk incitament til at anlægge sager i spekulationsøjemed.

3.1. Forholdet mellem offentlig håndhævelse og private kollektive retsmidler – erstatning som genstand for et kollektivt søgsmål

Der hersker enighed blandt interessenterne om, at privat og offentlig håndhævelse er to forskellige midler, som normalt har forskellige mål. Mens det er de offentlige myndigheders kerneopgave i forbindelse med den offentlige håndhævelse at anvende EU-retten i det offentliges interesse og pålægge lovovertrædere sanktioner for at straffe dem og afskrække dem fra at begå nye overtrædelser, opfattes private kollektive retsmidler primært som et instrument, der skal give ofrene for lovovertrædelser adgang til domstolsprøvelse og – for så vidt angår kollektive erstatningssøgsmål – mulighed for at kræve erstatning for den lide skade. I denne forstand anses offentlig håndhævelse og private kollektive retsmidler for at supplere hinanden.

Kollektive erstatningssøgsmål bør sikre erstatning for en skade, som ifølge retten skyldes en lovovertrædelse. Straf og afskrækkelse bør være den offentlige håndhævelses opgave. Der er ingen grund til, at EU-initiativer vedrørende kollektive retsmidler går længere end målet om erstatning. Erstatning med karakter af straf bør ikke indgå i europæiske kollektive retsmidler.

3.2. Kollektive retsmidlers antagelighed

Betingelserne for kollektive søgsmåls antagelighed varierer fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af den konkrete type kollektiv søgsmålsordning. Typisk fastlægges de grundlæggende betingelser i loven om et bestemt kollektivt retsmiddel. Der findes også systemer, der overlader vurderingen af antageligheden til domstolenes skøn. Dette skøn, som det overlades domstolene at anlægge ved afgørelse af, om betingelserne for antagelighed er opfyldt, har forskelligt omfang i medlemsstaterne, også når de juridiske betingelser er fastlagt i loven.

Visse kollektive retsmidler er tilgængelige for alle typer civile erstatningssager, mens andre kun kan benyttes til sager om erstatning for påståede overtrædelser af bestemte love, f.eks. om forbrugerbeskyttelse, miljøbeskyttelse og investorbekskyttelse foruden konkurrencereglerne. Der findes også systemer, hvor bestemte typer kollektive søgsmål kun kan benyttes, når en offentlig myndighed har fastslået, at der er sket en overtrædelse af de omhandlede regler, dvs. efterfølgende søgsmål³⁵.

Det bør sikres, at kollektive erstatningssøgsmål kun kan anlægges, når visse antagelighedsbetingelser er opfyldt. Under alle omstændigheder bør retten tage stilling til et konkret kollektivt søgsmåls antagelighed på et meget tidligt tidspunkt i sagen.

3.3. Søgsmålskompetence

Søgsmålskompetence til at anlægge kollektivt søgsmål i medlemsstaterne afhænger af den konkrete type kollektiv søgsmålsordning. I visse typer kollektive søgsmål såsom gruppesøgsmål, hvor sagen kan anlægges i fællesskab af dem, der påstår at have lidt skade, er spørgsmålet om søgsmålskompetence ukompliceret. I forbindelse med repræsentativt søgsmål skal spørgsmålet om søgsmålskompetence defineres. Et repræsentativt erstatningssøgsmål er et søgsmål, som anlægges af en enhed (hvilket i nogle systemer også kan være en offentlig myndighed), der repræsenterer en defineret gruppe af fysiske eller juridiske personer, som hævder at have lidt skade som følge af den samme påståede lovovertrædelse. Gruppens medlemmer er ikke parter i sagen; kun den repræsentative enhed optræder som sagsøger. Det bør derfor sikres, at den repræsentative enhed handler i den repræsenterede gruppes reelle interesse og ikke i egen økonomisk interesse. Kommissionen mener, at det i en europæisk horisontal ramme for kollektive retsmidler er ønskeligt, at disse er tilgængelige i alle medlemsstater for fysiske og juridiske personer som et middel til kollektivt at anmode om meddelelse af pålæg eller forbud eller søge erstatning for skade, de har lidt som følge af en tilsidesættelse af rettigheder, der er sikret i EU-retten.

Der er forskellige systemer med hensyn til de kriterier, som andre repræsentative enheder end offentlige myndigheder skal opfylde for at få søgsmålskompetence. En mulig tilgang er at lade domstolen kontrollere fra sag til sag, om den repræsentative enhed er hensigtsmæssig i sammenhængen (ad hoc-godkendelse). En anden tilgang er at fastlægge kriterierne i loven og dermed definere søgsmålskompetencen på forhånd. Det kan overlades til retten at kontrollere, om betingelserne er opfyldt, eller der kan indføres et autorisationssystem, hvor en offentlig myndighed har ansvaret for at kontrollere opfyldelsen af kriterierne. Situationer med mange skadelidte kunne række på tværs af grænserne, især hvis det digitale indre marked udvikles yderligere, hvorfor repræsentative enheder fra andre medlemsstater end den, ved hvis domstol det kollektive søgsmål anlægges, bør have mulighed for fortsat at varetage deres opgave.

Mens nogle interessenter, især virksomheder, går stærkt ind for kun at give søgsmålskompetence til anlæggelse af repræsentative søgsmål til kvalificerede enheder, som opfylder udtrykkelige kriterier, er andre interessenter imod at fastlægge søgsmålskompetence ved lov, idet de mener, at det unødigt kan begrænse adgangen til erstatningssøgsmål for alle dem, der kan have lidt skade. Kommissionen finder det ønskeligt at definere betingelserne for søgsmålskompetence til repræsentative søgsmål i sin henstilling.³⁶

3.4. Opt-in mod opt-out

Der er to måder at sammensætte en repræsenteret gruppe på. Enten efter tilvalg – opt-in – hvor gruppen kun omfatter de fysiske eller juridiske personer, som aktivt har tilvalgt

³⁵ F.eks. den britiske form for efterfølgende erstatningssøgsmål ved en repræsentant vedrørende overtrædelser af konkurrenceloven, som en kompetent myndighed har fastslået.

³⁶ Se punkt 6-9 i Kommissionens henstilling.

medlemskab af den repræsenterede gruppe, eller fravalg – opt-out – hvor gruppen består af alle de personer, som tilhører den definerede gruppe, og som hævder at have lidt skade som følge af samme eller en lignende lovovertrædelse, medmindre de aktivt fravælger medlemskab af gruppen. I opt-in-modellen er dommen bindende for dem, der traf et tilvalg, mens alle de andre personer, der potentielt led skade som følge af samme eller en lignende lovovertrædelse, frit kan søge erstatning for deres påståede skade enkeltvis. Omvendt er dommen i opt-out-modellen bindende for alle personer i den definerede gruppe, undtagen for dem, der udtrykkeligt traf et fravalg. Opt-in-modellen bruges af de fleste medlemsstater, som tilbyder kollektive retsmidler. Opt-out-modellen bruges i Portugal, Bulgarien og Nederlandene (i kollektive forlig) samt i Danmark i klart definerede forbrugersager anlagt som repræsentative søgsmål³⁷.

Et betydeligt antal interessenter, især virksomheder, er imod opt-out-modellen, idet de mener, den er mere udsat for misbrug, og at den kan være forfatningsstridig i visse medlemsstater eller i det mindste uforenelig med deres retstraditioner. På den anden side hævder visse forbrugerorganisationer, at opt-in-systemer måske ikke giver effektiv adgang til domstolsprøvelse for alle forbrugere, der har lidt skade³⁸. Efter deres mening er det derfor ønskeligt at kunne fravælge deltagelse i søgsmålet, i det mindste som en mulighed i dertil egnede sager og på betingelse af rettens godkendelse.

Efter Kommissionens mening bør det sikres, at den repræsenterede gruppe er tydeligt defineret, så domstolen kan gennemføre sagen i overensstemmelse med alle parter rettigheder, især sagsøgte.

Opt-in-systemet respekterer en persons ret til at beslutte, om vedkommende vil deltage eller ikke. Dette system er derfor bedre til at opretholde parternes ret til selv at bestemme, hvorvidt de vil deltage i retssagen eller ej. I dette system er værdien af det kollektive søgsmål lettere at fastslå, eftersom det ville bestå af summen af alle de individuelle krav. Domstolen kan lettere vurdere såvel sagens nærmere omstændigheder som det kollektive søgsmåls antagelighed. Opt-in-systemet garanterer endvidere, at dommen ikke er bindende for andre potentielt kompetente sagsøgere, der ikke tilvalgte deltagelse i søgsmålet.

Opt-out-systemet giver anledning til mere grundlæggende spørgsmål om potentielle sagsøgers frihed til at beslutte, om de ønsker at anlægge sag. Retten til effektive retsmidler kan ikke tolkes på en måde, der hindrer folk i at træffe (oplyste) beslutninger om, hvorvidt de ønsker at søge erstatning. Desuden er et opt-out-system måske ikke i tråd med det centrale mål for kollektive retsmidler, som er at opnå erstatning for lidte skader, eftersom de skadelidte ikke identificeres, og erstatningen dermed ikke tilfalder dem.

Kommissionen indtager derfor den holdning i sin henstilling, at sagsøger ifølge den europæiske horisontale ramme for kollektive retsmidler bør findes ved opt-in-metoden, og at enhver undtagelse fra dette princip ved lov eller retskendelse bør begrundes behørigt i hensynet til god retspleje.

³⁷ Opt-out-systemet har to fordele, som forklarer, hvorfor nogle medlemsstater har indført det. For det første letter det adgangen til domstolsprøvelse i sager, hvor den individuelle skade er så lille, at nogle af de potentielle sagsøgere ikke ville tilvælge en retssag. For det andet giver opt-out-sager sagsøgte større sikkerhed, eftersom dommen ikke kun ville være bindende for dem, der traf et fravalg.

³⁸ Den britiske forbrugerorganisation Which? henviser til sin erfaring i sagen om kopier af fodboldtrøjer, hvor en kollektiv opt-in-retssag (et efterfølgende erstatningssøgsmål på konkurrenceområdet) i sidste ende kun sikrede erstatning til en minimal andel af de skadelidte ifølge den kompetente myndigheds afgørelse.

3.5. Effektiv tilvejebringelse af information til potentielle sagsøgere

Effektiv information om et kollektivt søgsmål er en afgørende betingelse for, at personer, der kunne hævde at have lidt skade som følge af den samme eller en lignende påstået lovovertrædelse, gøres bekendt med muligheden for at deltage i et repræsentativt søgsmål eller et gruppesøgsmål og dermed kan benytte dette middel til at opnå adgang til domstolsprøvelse. På den anden side kan der ikke ses bort fra, at reklame (f.eks. på tv eller via brochurer) for planen om at anlægge kollektivt søgsmål kan have en negativ indvirkning på sagsøgetes omdømme, hvilket kunne have skadelige virkninger for vedkommendes økonomi.

Der er enighed blandt interessenterne om, at det er vigtigt, at der findes regler om, at en repræsentativ enhed har pligt til effektivt at informere potentielle medlemmer af den repræsenterede gruppe. Mange interessenter foreslår, at domstolen skal spille en aktiv rolle i kontrollen af, at denne forpligtelse er opfyldt.

For enhver type kollektivt søgsmål bør det ved fastlæggelsen af regler for tilvejebringelse af information til potentielle sagsøgere sikres, at der er balance mellem hensynet til ytringsfrihed og aktindsigt og beskyttelsen af sagsøgetes omdømme. Tidspunkt og betingelser for tilvejebringelse af informationen spiller en væsentlig rolle for at sikre, at denne balance opretholdes.

3.6. Samspillet mellem kollektive retsmidler og offentlig håndhævelse på specifikke politikområder

Med hensyn til EU's politikområder, hvor offentlig håndhævelse spiller en stor rolle – såsom konkurrence, miljø, databeskyttelse og finansielle tjenesteydelser – mener de fleste interessenter, at der er behov for specifikke regler til at regulere samspillet mellem privat og offentlig håndhævelse og beskytte sidstnævntes effektivitet³⁹.

Kollektive erstatningssøgsmål på regulerede politikområder følger typisk efter afgørelser vedrørende overtrædelse af reglerne truffet af offentlige myndigheder og bygger på konstateringen af en lovovertrædelse, som ofte er bindende for den civile domstol, hvor det kollektive erstatningssøgsmål blev anlagt. På konkurrenceområdet er det f.eks. fastsat i forordning (EF) nr. 1/2003, at når nationale domstole afgør sager vedrørende EU's kartel- og monopolregler, som allerede er genstand for en afgørelse fra Kommissionen, kan de ikke træffe afgørelser, der strider mod Kommissionens.

I sådanne tilfælde vedrører efterfølgende søgsmål primært spørgsmålet om, hvorvidt skaden er forårsaget af lovovertrædelsen, og i givet fald hvem den skadelidte er, og for hvilket beløb der er sket skade.

Det er nødvendigt at sikre, at den offentlige håndhævelses effektivitet ikke sættes på spil som resultat af kollektive erstatningssøgsmål eller søgsmål, der anlægges ved en domstol, mens en offentlig myndighed stadig er ved at undersøge sagen. Dette kræver typisk regler for sagsøgers adgang til dokumenter, som er indhentet eller udarbejdet af den offentlige myndighed i løbet af undersøgelsen, eller specifikke regler om afgrænsede perioder, der giver potentielle sagsøgere mulighed for at vente med at anlægge kollektivt søgsmål, indtil den offentlige myndighed har truffet sin afgørelse om overtrædelsen. Ud over målet om at beskytte den offentlige håndhævelse letter sådanne regler også adgangen til effektive

³⁹ På konkurrenceområdet understreger mange interessenter, at det er nødvendigt at beskytte effektiviteten af bødenedsættelsesordningerne, som Kommissionen og nationale konkurrencemyndigheder anvender, når de håndhæver EU's kartelbestemmelser. Andre emner, der hyppigt nævnes i denne forbindelse, er den bindende virkning af afgørelser vedrørende overtrædelse af reglerne truffet af nationale konkurrencemyndigheder, hvad angår efterfølgende kollektive erstatningssøgsmål og fastsættelse af specifikke afgrænsede perioder for at anlægge sådanne efterfølgende søgsmål.

retsmidler gennem kollektive erstatningssøgsmål. Sagsøgerne i et efterfølgende søgsmål kan nemlig i betydeligt omfang bygge på resultaterne af den offentlige håndhævelse og dermed undgå (fornyte) søgsmål om bestemte emner. Der bør tages behørigt hensyn til de særlige træk ved kollektive erstatningssøgsmål på politikområder, hvor offentlig håndhævelse spiller en stor rolle, så man både når målet om at beskytte den offentlige håndhævelses effektivitet og at befordre effektive private kollektive retsmidler, især i form af efterfølgende kollektive søgsmål.

3.7. Effektiv håndhævelse i grænseoverskridende kollektive søgsmål gennem internationalprivatretlige regler

EU's generelle internationalprivatretlige principper kræver, at en kollektiv tvist med grænseoverskridende konsekvenser bør behandles af en kompetent domstol på grundlag af europæiske bestemmelser om jurisdiktion, herunder bestemmelser om valg af værneting, for at undgå såkaldt "forum shopping". Reglerne om den europæiske civile retspleje og gældende lov bør fungere effektivt i praksis for at sikre ordentlig samordning af procedurerne for de nationale kollektive retsmidler i grænseoverskridende sager.

Med hensyn til regler om jurisdiktion foreslog mange interessenter, at kollektive retssager skulle behandles specifikt på EU-plan. Men der er varierende holdninger til, hvad der skal knytte domstolen og sagen sammen. En gruppe af interessenter argumenterer for en ny regel, der lægger kompetencen i masse-erstatningssager hos den domstol, hvor størstedelen af parterne, der hævder at have lidt skade, er bosiddende, og/eller udvider jurisdiktionen for forbrugeraftaler til repræsentative enheder, der anlægger kollektive søgsmål. En anden kategori hævder, at det er mest hensigtsmæssigt at placere jurisdiktionen, hvor sagsøgte har bopæl, fordi det er let at identificere og giver retssikkerhed. En tredje kategori foreslår at nedsætte et særligt domstolspanel for grænseoverskridende kollektive søgsmål ved EU-Domstolen.

I denne henseende mener Kommissionen, at de eksisterende regler i forordning (EF) nr. 44/2001 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område ("Bruxelles I")⁴⁰ bør udnyttes fuldt ud. I lyset af yderligere erfaring med grænseoverskridende sager bør den rapport, der skal udarbejdes om anvendelsen af Bruxelles I-forordningen, omfatte effektiv håndhævelse i grænseoverskridende kollektive søgsmål.

Endelig påpegede nogle interessenter det problem, at en domstol, for hvilken der er anlagt en kollektiv retssag med sagsøgere fra flere medlemsstater, i henhold til EU's gældende lovvalgsregler⁴¹ sommetider ville skulle anvende flere forskellige love på sagens genstand. Den generelle regel i skadeserstatningssager er, at den lov, der gælder for de forpligtelser, der hidrører fra skaden, er loven i det land, hvor begivenheden, der forårsagede skaden, fandt sted. I skadeserstatningssager om produktansvar bestemmes lovvalget af det sted, hvor den person, der hævder at have lidt skade, har sit sædvanlige opholdssted. I sager om illoyal konkurrence er gældende lov desuden loven i det land, hvor konkurrenceforholdet eller forbrugernes kollektive interesser berøres eller sandsynligvis bliver berørt. Det må erkendes, at der kan opstå situationer, hvor lovvalgsreglerne kan gøre grænseoverskridende retssager komplicerede, især hvis domstolen er nødt til at anvende flere erstatningslove på hver gruppe af personer, der hævder at have lidt skade. Imidlertid er Kommissionen endnu ikke overbevist

⁴⁰ Som ændret ved forordning (EF) nr. 1215/2012, som træder i kraft den 10. januar 2015 (EUT L 351 af 20.12.2012).

⁴¹ Forordning (EF) nr. 593/2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I), EUT L 177 af 4.7.2008, og forordning (EF) nr. 864/2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II) (EUT L 199 af 31.7.2007).

om, at det ville være hensigtsmæssigt at indføre en specifik regel om kollektive søgsmål, som ville kræve, at domstolen anvender en enkelt lov på sagen. Dette kunne medføre usikkerhed, når det ikke er loven i det land, hvor sagsøgeren bor.

3.8. Adgang til kollektiv konfliktløsning efter fælles overenskomst

Interesserterne er enige om, at konfliktløsning efter fælles overenskomst kan give parterne en hurtig, billig og enkel måde at løse konflikter på. Konfliktløsning efter fælles overenskomst kan også nedsætte behovet for at søge en afgørelse ved domstolene. Parterne i kollektive sager bør derfor have mulighed for at løse deres tvister kollektivt uden for domstolene, enten ved en tredjeparts intervention (f.eks. ved voldgift eller mediation) eller uden en sådan indgriben (f.eks. indgåelse af et forlig mellem parterne).

Det store flertal af interessenter, herunder SMV'er, mener, at kollektiv konfliktløsning efter fælles overenskomst ikke bør være et obligatorisk skridt, førend der anlægges sag ved retten. Denne tilgang kunne da også afføde unødige omkostninger og forsinkelser og i bestemte situationer endda underminere den grundlæggende ret til adgang til domstolsprøvelse⁴². Brug af kollektiv konfliktløsning efter fælles overenskomst bør derfor fortsat være frivillig under behørig hensyntagen til eksisterende EU-retsakter på området for alternativ konfliktløsning. Dommere i kollektive retssager bør dog ikke hindres i at opfordre parterne til at søge en kollektiv løsning af deres konflikt efter fælles overenskomst⁴³.

Det er særlig vigtigt i kollektive sager at kontrollere, at udfaldet af den kollektive konfliktløsning efter fælles overenskomst er lovligt og kan fuldbyrdes, da ikke alle medlemmer af gruppen, som hævder at have lidt skade som følge af en påstået ulovlig praksis, altid kan tage direkte del i den kollektive løsning af konflikten efter fælles overenskomst. Domstolen bør derfor bekræfte udfaldet. Det henstiller Kommissionen til medlemsstaterne.⁴⁴

Kommissionen mener derfor, at konfliktløsning efter fælles overenskomst kan spille en nyttig supplerende rolle. Kommissionen ønsker at bygge videre på de foranstaltninger, der allerede er truffet i denne retning, nemlig mæglingsdirektivet, direktivet om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og forordningen om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet, og mener, at det er et nyttigt næste skridt at henstille til medlemsstaterne, at de udformer mekanismer til kollektiv konfliktløsning efter fælles overenskomst⁴⁵.

3.9. Finansiering af kollektive søgsmål

I forbindelse med kollektive retsmidler kunne de omkostninger⁴⁶, der sædvanligvis bæres af parterne i en civil retssag, være forholdsvis høje, især når der er mange sagsøgere. Mens

⁴² Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

⁴³ Det er allerede tilfældet med mediation i grænseoverskridende tvister, hvor domstole, for hvilke der er anlagt sag, i overensstemmelse med artikel 5 i direktiv 2008/52/EF om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område kan opfordre parterne til at anvende mediation til at løse konflikten.

⁴⁴ Se punkt 30 i Kommissionens henstilling. I grænseoverskridende civil- og handelsretlige tvister skal indholdet af en aftale, der er resultatet af en mediation, i henhold til direktiv 2008/52/EF fuldbyrdes af den domstol, der anmodes herom, medmindre det er i strid med loven i den medlemsstat, hvor anmodningen er fremsat, eller loven i denne medlemsstat ikke indeholder bestemmelser om dens fuldbyrdelse.

⁴⁵ Se punkt 27-30 i Kommissionens henstilling. Direktivet om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet hindrer ikke medlemsstaterne i at opretholde eller indføre alternative konfliktløsningsprocedurer, som i fællesskab behandler identiske eller lignende tvister mellem en handlende og flere forbrugere og dermed gør det muligt at udvikle kollektive alternative konfliktløsningsprocedurer.

⁴⁶ Sådanne omkostninger omfatter retsafgifter, honorering af retlige repræsentanter, omkostninger ved deltagelse i høringer, generelle sagsbehandlingsomkostninger, udgifter til sagkyndiges undersøgelser.

manglende finansiering ikke bør begrænse adgang til domstolsprøvelse⁴⁷, bør mekanismerne for finansiering af kollektive søgsmål heller ikke skabe incitament til misbrug af sagsanlæg.

3.9.1. Tredjepartsfinansiering

Finansiell støtte fra en privat tredjepart, som ikke er part i sagen, kan ydes i forskellige former. Direkte tredjepartsfinansiering af kollektive søgsmål opfattes som en potentiel katalysator for misbrug af sagsanlæg, medmindre området er ordentligt reguleret. Retshjælpsforsikringer opfattes af nogle som mere neutrale, og en forsikring til retshjælp "efter begivenheden" ("ATE insurance") kunne have en vis relevans i kollektive søgsmål.

Salærer for juridisk bistand, der er afhængige af sagens udfald, og som ikke kun dækker repræsentation, men også forberedelse, indsamling af dokumentation og generel sagsbehandling, udgør de facto tredjepartsfinansiering. Den brede vifte af løsninger, som medlemsstaterne har indført på dette område, varierer fra forbud til accept. Nogle interessenter mener, at forbud mod advokatsalærer, der er afhængige af sagens udfald, er en vigtig garanti mod misbrug af sagsanlæg, mens andre opfatter disse salærer som en vigtig metode til finansiering af kollektive søgsmål.

Tredjepartsfinansiering er et område, som skal udformes på en sådan måde, at det fremmer adgangen til domstolsprøvelse på en passende måde. Kommissionens holdning i henstillingen er derfor, at der skal være visse betingelser. Et upassende og uigennemsigtigt system for tredjepartsfinansiering risikerer at stimulere misbrug af sagsanlæg eller anlæggelse af retssager, som ikke tjener parternes interesser.

3.9.2. Offentlig finansiering

I den offentlige høring gik visse interessenter, nemlig forbrugerorganisationer og nogle advokater, ind for, at der skulle afsættes midler i offentlige fonde, der kunne yde finansiell støtte til potentielle sagsøgere i kollektive retssager.

Da et kollektivt søgsmål ville være en procedure, der hidrører fra en civil tvist mellem to parter, også selv om en af dem består af en række sagsøgere, og retssagen desuden har en afskrækkende virkning, mener Kommissionen imidlertid ikke, at det er nødvendigt at anbefale direkte støtte fra offentlige midler, eftersom den skadelidte part, hvis domstolen bekræfter skaden, vil få erstatning fra den tabende part, herunder dækning af sagsomkostninger.

3.9.3. Princippet om, at taberen betaler

Princippet om, at den tabende part skal bære omkostningerne ved retssagen, er fast forankret i den europæiske retstradition, selv om det ikke forekommer i hver eneste jurisdiktion i EU, og måden, det forvaltes på, er forskellig i de forskellige jurisdiktioner.

I den offentlige høring var alle interessenter enige om, at princippet om, at taberen betaler, bør gælde i kollektive sager. Kommissionen er ikke i tvivl om, at princippet om, at taberen betaler, bør være en del af EU's strategi for kollektive retsmidler, hvorfor den henstiller til, at dette princip følges i kollektive søgsmål.⁴⁸

4. KONKLUSIONER

Kommissionens offentlige høring i 2011, Europa-Parlamentets beslutning af 2. februar 2012 og Kommissionens egen analyse har gjort det muligt at identificere særlige problemer, der skal afhjælpes i forbindelse med udarbejdelsen af en europæisk horisontal ramme for kollektive retsmidler. Som en primær konklusion ser Kommissionen en fordel i at følge en

⁴⁷ De nationale retshjælpsystemer bør anvendes på passende vis til at forebygge dette.

⁴⁸ Se punkt 15 i Kommissionens henstilling.

horisontal strategi for at undgå risikoen for ukoordinerede initiativer i EU på bestemte retsområder og sikre det mest gnidningsløse samspil med de nationale retsplejeregler af hensyn til et velfungerende indre marked.

Under hensyntagen til kompleksiteten på den ene side og behovet for at sikre en sammenhængende tilgang til kollektive retsmidler på den anden side vedtager Kommissionen sammen med denne meddelelse en henstilling på grundlag af artikel 292 i TEUF, hvori den foreslår horisontale fælles principper for kollektive retsmidler i EU, som bør iagttages af alle medlemsstater. Efter vedtagelse og offentliggørelse af Kommissionens henstilling bør medlemsstaterne have to år til at gennemføre de principper, som anbefales i henstillingen, i de nationale kollektive søgsmålsordninger. På grundlag af de praktiske erfaringer med henstillingen vil Kommissionen fire år efter offentliggørelsen af henstillingen vurdere, om der bør foreslås yderligere lovgivningsforanstaltninger til konsolidering og styrkelse af den horisontale tilgang, der afspejles i denne meddelelse og i henstillingen. Kommissionen vil især vurdere gennemførelsen af henstillingen og dens indvirkning på adgangen til domstolsprøvelse, på retten til erstatning, på behovet for at forebygge misbrug af sagsanlæg og på det indre markeds funktion, Den Europæiske Unions økonomi og forbrugernes tillid.