ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.1.2018г.
COM(2018) 40 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно изпълнението на Препоръката на Комисията от 11 юни 2013 г. за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (2013/396/ЕС)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

относно изпълнението на Препоръката на Комисията от 11 юни 2013 г. за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (2013/396/ЕС)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

От почти 20 години насам Комисията се занимава с въпросите, свързани с колективните искове, първоначално по-специално в контекста на защитата на потребителите и политиката в областта на конкуренцията[1]. Въз основа на по-широкообхватен хоризонтален подход на 11 юни 2013 г. Комисията прие Препоръка за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз („Препоръката“)[2]. В Препоръката бяха установени принципи, които следва да бъдат приложими към нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Съюза, във всички области на политиката и във връзка както с исковете за преустановяване на нарушения, така и с тези за обезщетение. Съгласно Препоръката всички държави членки следва да разполагат със системи за колективна защита на национално равнище, които следват едни и същи основни принципи на цялата територия на Съюза, като се вземат предвид правните традиции на държавите членки и необходимостта да се предотвратят евентуалните злоупотреби. Същевременно с оглед на рисковете, свързани с производствата по колективни искове, определените в Препоръката принципи също така целят да се постигне подходящ баланс между осигуряването на достатъчен достъп до правосъдие и необходимостта да не се допускат злоупотреби чрез подходящи предпазни мерки.

Комисията се ангажира да извърши оценка на практическото изпълнение на Препоръката четири години след публикуването ѝ. В настоящия доклад се извършва такава оценка, като се обръща внимание на развитието на законодателствата на държавите членки след приемането на Препоръката. В допълнение към това в него се проучва дали това развитие е довело до по-широкообхватно и съгласувано прилагане на отделните принципи, посочени в Препоръката (раздел 2). По този начин в доклада също така се проучва придобият практически опит от прилагането на правилата за колективна защита, съществуващи на национално равнище, или — в отсъствието на такива правила — доколко ефективно се решават ситуациите на масова вреда. В този контекст в доклада се анализира до каква степен прилагането на Препоръката е допринесло за постигане на основните ѝ цели за улесняване на достъпа до правосъдие и предотвратяване на злоупотребата с предявяването

[1] Приемане на Директива 98/27/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите; Зелена книга относно исковете за обезщетение при нарушаване на антитръстовите правила (COM(2005) 672); Бяла книга относно исковете за обезщетение за вреди при нарушаване на антитръстовите правила на Европейската общност (COM(2008) 165); Зелена книга относно колективната защита на потребителите (COM(2008) 794).

[2] ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 60—65.

на съдебни искове. На последно място, докладът съдържа заключителни забележки за това дали са необходими допълнителни действия по отношение на колективната защита на равнището на Европейския съюз (раздел 3). В този контекст в доклада се отчита основният задължителен инструмент на Съюза, насочен към колективната защита — Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения[3], съгласно която се изисква процедурата за предявяване на искове за преустановяване на нарушения с цел защита на колективните интереси на потребителите да е достъпна във всички държави членки, както и извършената от Комисията през 2017 г. проверка за пригодност на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара[4], в рамките на която бе оценена Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения.

Оценката е извършена с оглед на факта, че четири години след приемането на Препоръката рисковете от трансгранични нарушения или дори такива на равнище ЕС, засягащи множество граждани или предприятия, са се увеличили допълнително, по-специално, но не единствено, в резултат на нарастващата употреба на интернет и пазаруването онлайн. Случаят с емисиите от автомобили, в който много потребители в целия ЕС бяха засегнати от продажба на автомобили, при която им бе предоставена подвеждаща информация относно нивото на емисиите, илюстрира предизвикателствата в борбата с трансграничните ситуации на масова вреда. Най-доброто доказателство за наличието на тези предизвикателства са неравенствата и разликите в рамките на ЕС, в резултат на които в ограничен брой държави членки засегнатите лица или образувания бяха в състояние колективно да предявят своите искове и да получат правосъдие, докато в повечето държави членки те разполагаха с недостатъчни средства за защита или дори бяха безпомощни.

В държавите членки се използват национални механизми за колективни искове, когато такива са налице. В държавите членки, в които официално не съществуват такива механизми, изглежда ищците все по-често се опитват да търсят колективна защита чрез използването на различни правни средства, като например съединяването на дела или прехвърлянето на права. Това може да породи проблеми, свързани с ефективното предотвратяване на злоупотребата с предявяването на съдебни искове, тъй като предпазните мерки срещу злоупотреба, които обикновено са налице при колективните производства, например по отношение на процесуалната легитимация или адвокатските хонорари, определяни според присъденото обезщетение, може да не са приложими при такива алтернативни варианти.

Настоящият доклад се основава най-вече на следните източници на информация:

- информацията, предоставена от държавите членки въз основа на въпросник на Комисията;

[3]Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (ОВ L 110/30 от 1.5.2009 г.), с която се кодифицира Директива 98/27/ЕО.

[4] Доклад на Комисията относно проверката за пригодност на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара, Брюксел, 23.5.2017 г., SWD(2017) 209 final, достъпен на http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

- проучване в подкрепа на оценката на изпълнението на Препоръката, което обхваща всички държави членки[5];

- покана за представяне на мнения, на която Комисията получи 61 отговора;

- проучване в подкрепа на проверката за пригодност на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара[6].

2. ПРИЛАГАНЕ НА ПРИНЦИПИТЕ НА ПРЕПОРЪКАТА

Законодателните дейности в държавите членки в резултат от приемането на Препоръката останаха в известна степен ограничени. Седем държави членки са осъществили реформи на своето законодателство в областта на колективната защита след приемането на Препоръката и, както е показано в подробната оценка, съдържаща се в настоящия доклад, тези реформи невинаги са следвали принципите на Препоръката. Белгия и Литва въведоха за пръв път механизми за колективни искове за обезщетение в своите правни системи. Франция и Обединеното кралство извършиха значителни промени в своите закони с цел подобряване или замяна на някои механизми, които бяха налични и преди, но бяха счетени за недостатъчно ефективни. В Нидерландия и Словения напредва работата по предложеното ново законодателство, а в Германия е в ход активна дискусия относно евентуално законодателство в бъдеще. Следва да се отбележи, че повечето проекти, в резултат на които са приети или се обсъждат нови законодателни актове, са ограничени до въпроси в областта на защитата на потребителите. Нещо повече, някои от тях позволяват използването в значителна степен на принципа „възможност за неучастие“[7]. В резултат на тези ограничени последващи мерки във връзка с Препоръката, понастоящем девет държави членки все още не са въвели механизми за колективни искове за обезщетение.

2.1. Хоризонтални въпроси

2.1.1 Наличие на колективна защита

В Препоръката се подчертава, че всички държави членки следва да разполагат с национални механизми за колективна защита, включващи както исковете за преустановяване на нарушения, така и за обезщетение, които да бъдат достъпни във всички случаи, когато се нарушават или са били нарушени правата, предоставени от правото на Европейския съюз, в резултат на което повече от едно лице е понесло вреда[8].

[5] То предстои да бъде публикувано скоро на http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm.
[6] Достъпно на http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.
[7] Вж. точка 2.3.1 от настоящия доклад.
[8] Параграф 2 от Препоръката на Комисията от 11 юни 2013 г. за общи принципи на механизмите за колективни искове за преустановяване на нарушения и колективни искове за обезщетение в държавите членки, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (2013/396/ЕС) (ОВ L 201, 26.7.2013 г., стр. 60).

Във всички държави членки съществува възможност за колективна защита под формата на искове за преустановяване на нарушения, когато са налице потребителски казуси, обхванати от приложното поле на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения[9]. В някои държави членки възможността за предявяване на колективни искове за преустановяване на нарушения не е ограничена до определени области (България, Дания, Литва, Нидерландия, Швеция), а в други тя е предвидена в специфични области, най-вече в областите конкуренция (Унгария, Люксембург, Испания), околна среда (Франция, Унгария, Португалия, Словения, Испания), заетост (Унгария, Испания) или антидискриминация (Хърватия, Франция, Испания).

Възможност за предявяване на колективни искове за обезщетение съществува в 19 държави членки (Австрия, Белгия, България, Германия, Дания, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Италия, Литва, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Испания, Швеция, Обединеното кралство), но в половината от тях тя е ограничена до конкретни сектори, най-вече потребителски искове[10]. Други сектори, в които обичайно съществува възможност за предявяване на колективни искове за обезщетение, са секторите на конкуренцията, финансовите услуги, труда, околната среда или борбата с дискриминацията. Разликите в обхвата между държавите членки, които прилагат секторен подход, са значителни: например в Белгия могат да се предявяват колективно само потребителски искове, докато във Франция това е възможно по отношение на потребителски искове и искове в областта на конкуренцията, здравеопазването, дискриминацията и околната среда. Само шест държави членки (България, Дания, Литва, Нидерландия, Португалия и Обединеното кралство) прилагат хоризонтален подход в своето законодателство, като позволяват образуването на колективни производства за обезщетение във всички области[11]. В две от тях (България, Обединеното кралство) хоризонталните механизми съществуват успоредно със специфични за съответните сектори процедури, които по-често се използват в практиката. В една държава членка (Австрия) въпреки липсата на законодателен акт относно колективните искове за обезщетение, те се предявяват въз основа на прехвърляне на права или съединяване на дела. Тези правни средства са достъпни и в други държави членки, но резултатите от обществената консултация показват, че в практиката те се използват за колективни искове само в Германия и Нидерландия. След приемането на Препоръката бяха приети нови законодателни актове относно колективните искове за обезщетение в 4 държави членки: в две от тях (Белгия, Литва) за пръв път, докато в другите две (Франция, Обединено кралство) бяха осъществени важни законодателни промени. В Словения и Нидерландия бяха предложени нови законопроекти, които все още не са приети. Тези инициативи са с широк обхват, с изключение на Белгия, където законодателството обхваща единствено правата на потребителите. Всички тези констатации показват, че въпреки Препоръката няколко държави членки не са въвели механизми за колективни искове в националните си системи. В резултат на това все още съществуват сериозни различия между държавите членки по отношение на наличието на механизми за колективни искове и тяхното естество.

[9] Приложното поле на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения обхваща нарушенията на посочените в приложение I към Директивата законодателни актове на ЕС за защита на потребителите.

[10] С изключение на Германия, където единственият специфичен механизъм за колективни искове за обезщетение не се прилага към потребителски искове, а само към искове на инвеститори.

[11] При все това понастоящем в Нидерландия предявяването на колективни искове за обезщетение е достъпно само посредством установителни решения или чрез специални правни инструменти, създадени с цел събиране на искове.

Отговорите на поканата за представяне на мнения показват, че когато съществува възможност за предявяване на колективни искове, тя се използва най-вече в областта на защитата на потребителите и свързани области, като например правата на пътниците или финансовите услуги. Друга област, в която бе съобщено за няколко дела, е конкурентното право, по-специално когато предполагаеми жертви на картел търсят обезщетение, след като орган за защита на конкуренцията постанови решение за установяване на нарушение (последващи искове). Относителната липса на използване на средства за колективна защита в други области се дължи не само на факта, че в редица държави членки възможността за предявяване на колективни искове за обезщетение или дори за преустановяване на нарушения е достъпна само за потребители или съгласно законодателството в областта на конкуренцията; тя изглежда свързана и с други фактори, като например сложността и продължителността на производствата или строгите разпоредби относно допустимостта, които често са свързани с процесуалната легитимация. Същевременно бе съобщено за редица ситуации в Австрия, Чешката република, Германия, Люксембург и Ирландия , най-вече по потребителски казуси, в които не са били предприети действия поради липсата на схеми за колективни искове за обезщетение съгласно националното законодателство.

2.1.2 Процесуална легитимация за предявяване на представителни искове

В Препоръката се призовава да се определят организации, на които е предоставена процесуална легитимация за предявяване на представителни искове, при което пряко засегнатите от нарушението страни се представляват от организация, като само има качеството на ищец в производството. В Препоръката се посочват специфични минимални критерии за определянето на такива организации: организацията следва да е с нестопанска цел, следва да е налице пряка връзка между нейните цели и нарушените права и организацията следва да има достатъчен капацитет да представлява множество ищци в техен най-добър интерес. В Препоръката се предвижда възможност за общо определяне, която предполага предоставянето на общо право за действие на организация, или за *ad hoc* сертифициране само за конкретно дело, но в нея се предвижда също така и оправомощаването на определени публични органи в допълнение или като алтернатива.[12]

Правилата относно процесуалната легитимация за предявяване на представителни искове представляват процесуални гаранции, от които се ползват както ищците, така и ответниците по колективни искове. Стандартите, с които се гарантира експертният опит на представителните организации и капацитетът им да се справят със сложни дела, осигуряват висококачествени услуги за ищците и също така защитават ответниците срещу злоупотреба с правото на иск.

Колективните искове под формата на представителни искове съществуват в почти всички държави членки и са най-често използваният вид искове за преустановяване на нарушения

[12] Параграфи 4—7 от Препоръката на Комисията.

в областта на защитата на околната среда и на потребителите, като наличието на възможност за предявяване на такива искове във втората област се изисква съгласно Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения[13]. Възможност за предявяване на представителни колективни искове, насочени към получаване на обезщетение, съществува в Белгия, България, Дания, Гърция, Финландия, Франция, Литва, Италия, Унгария, Полша, Румъния, Испания, Швеция. В две държави членки (Финландия и Полша) само публични органи имат право да предявяват представителни искове, докато в някои други държави с такава компетентност разполагат неправителствени организации и публични органи (Унгария, Дания)[14].

Всички държави членки предвиждат известни условия по отношение на процесуалната легитимация за предявяване на искове като представителна организация както по отношение на колективните искове за преустановяване на нарушения, така и по отношение на колективните искове за обезщетение. По отношение на потребителските искове за преустановяване на нарушения в Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения се посочва, че производствата за преустановяване на нарушения могат да се образуват по инициатива на „компетентните структури“, които са надлежно създадени в съответствие с националното законодателство и чиято цел е да защитават колективните интереси на потребителите. Съгласно Директивата другите специфични критерии, които евентуално трябва да се спазват от „компетентните структури“, се оставят на преценката на държавите членки. Най-често прилаганите от държавите членки изисквания както при исковете за обезщетение, така и при исковете за преустановяване на нарушения, са свързани с нестопанската цел на организацията и с връзката между предмета на делото и целите на организацията. В съответствие с факта, че критериите в Препоръката са минимални, някои държави членки са установили специфични допълнителни условия, свързани с експертните знания, опита и представителния характер на определените организации. Например в Италия потребителските асоциации трябва да докажат, че са осъществявали непрекъсната дейност в продължение на 3 години, че имат определен минимален брой плащащи такса членове и че са представлявани в пет различни региона. Подобни условия се прилагат във Франция, където се изисква представителство на национално равнище, съществуване от поне една година, доказателство за дейност в областта на защитата на потребителите, както и долна граница за броя на отделните членове[15]. В някои отговори на поканата за представяне на мнения като проблем за достъпа до правосъдие бяха посочени националните правила за процесуална легитимация, по-специално във Франция и Италия, но до известна степен и в Дания и Румъния. В Обединеното кралство представителни искове за обезщетение по въпроси в областта на защитата на потребителите се предявяват най-вече от публични органи, макар че е възможно да се определят и други организации, за които е

[13] Съгласно член 3, параграф 2 от Директива 2014/54/ЕС относно мерки за улесняване на упражняването на правата, предоставени на работниците в контекста на свободното движение на работници (ОВ L 128, 30.4.2014 г., стр. 8) от държавите членки се изисква да гарантират, че сдруженията, организациите (включително социалните партньори) или други субекти могат да представляват работници на Съюза в съдебни и/или административни производства, за да се гарантира изпълнението на правата.

[14] В допълнение към това в Дания при частни групови искове представителят може да бъде определен измежду участниците в колективния иск.

[15] Интересен факт е, че въпреки тези строги условия понастоящем в Италия са регистрирани 18 организации, а във Франция — 15. При все това само доста ограничен брой от тези организации (6 във Франция, 3 в Италия през последните 4 години) всъщност са предявили представителни искове.

„справедливо и разумно“ да действат като представител на групата; понастоящем е определена една организация извън публичния сектор, която може да действа като представител по дела, отнасящи се до въпроси в областта на защитата на потребителите[16]. В Дания сдружения, частни институции или други организации могат да действат като представители, когато искът попада в обхвата на целите на организацията.

В общ план може да се заключи, че принципът като цяло е спазен, макар и с някои различия между отделните държави членки. Тези различия имат известно значение, тъй като по-строгите правила за представителните организации потенциално биха могли да доведат до ограничаване на правото да се потърси колективна защита и съответно на достъпа до съдилища.

2.1.3 Допустимост

В Препоръката държавите членки настоятелно се призовават да гарантират, че допустимостта на исковете се проверява на възможно най-ранен етап от съдебния процес, както и че молбите, при които условията за завеждане на колективни искове не са изпълнени, и явно неоснователните искове се отхвърлят[17].

Принципът за отхвърлянето на ранен етап на явно неоснователните искове и на исковете, при които критериите за допустимост за завеждане на колективни искове не са изпълнени, спомага за ефикасността на правосъдието и защитава от злоупотреба с процеса. В самата препоръка не се установяват конкретни критерии за допустимост и не се определя понятието „явно неоснователен иск“. При все това в някои държави членки общите гражданскопроцесуални норми, които позволяват отхвърлянето на ранен етап на явно неоснователните искове, са еднакво приложими и при колективни искове. Някои критерии за допустимост също така биха могли да се извлекат от други принципи на Препоръката, например по отношение на процесуалната легитимация за предявяване на представителни искове. Основният критерий за допустимост по отношение на исковете за преустановяване на нарушения действително изглежда е свързан с процесуалната легитимация на организацията. По отношение на потребителските дела Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения не съдържа изискване за конкретна проверка на допустимостта или за специфични критерии, с изключение на тези за процесуалната легитимация.

В повечето държави членки са определени допълнителни специфични критерии за колективни искове за обезщетение, които трябва да бъдат изпълнени и които обичайно се проверяват от съда на ранен етап от производството. Единствено Испания и Швеция не са въвели специфични правила относно допустимостта на колективни искове и поради това в тези държави се прилагат общите гражданскопроцесуални норми. Проверката на

[16] В допълнение към това по дела в областта на конкуренцията в Обединеното кралство участник в колективния иск също така може да представлява групата, поради което тази процедура представлява по-скоро процедура по групов иск, а не такава по представителен иск по смисъла на Препоръката.
[17] Параграфи 8 и 9 от Препоръката на Комисията.

допустимостта на колективни искове в някои държави членки води до постановяването на конкретно решение по случая (Белгия, Франция, Полша, Обединено кралство), докато в други държави решения по процесуални въпроси се постановяват само ако искът бъде отхвърлен като недопустим. Някои държави членки изискват обосновка, че колективният иск би бил по-ефикасен от индивидуалните съдебни спорове (Белгия, Дания, Финландия, Италия, Литва)[18], докато други проверяват капацитета на представителната организация за защита на интереса на засегнатите лица (Финландия, Италия, Нидерландия, Румъния, Обединено кралство)[19]. Хомогенният (общият) характер на съединените индивидуални искове е условие, което се прилага във всички държави членки.

Отговорите на поканата за представяне на мнения също така показват обратната страна на изискването за допустимост. Макар че нито един от респондентите не отправи критики към въвеждането на това изискване, в няколко отговора беше отправено предупреждение срещу използването на този принцип, тъй като по този начин цялата процедура може да стане по-дълга и тромава и така да се ограничи достъпът до нея като цяло. Това бе подчертано в Белгия, Нидерландия, Полша и Обединеното кралство[20].

Като цяло в държавите членки се извършва проверка на допустимостта на исковете. За тази цел те разполагат с процесуални механизми , които са установени въз основа на приетите общи и специфични разпоредби за отхвърляне на явно неоснователни колективни искове за обезщетение. Следва да се отбележи, че в приетите неотдавна законодателни актове относно колективните искове в някои държави членки след издаването на Препоръката въпросите относно допустимостта са решени в съответствие с Препоръката (Белгия, Литва, Словения). От друга страна, съществуващите разлики в условията относно допустимостта все още могат да доведат до неравностойни условията на достъпа до правосъдие при колективните искове за обезщетение, тъй като твърде строгите разпоредби относно допустимостта биха могли да ограничат достъпа до тази процедура. Също така следва да се отбележи, че тъй като това е предварителен етап от производството, експедитивното вземане на решение относно допустимостта е важно за правната сигурност на всички участващи страни.

[18] Например в Белгия съдът трябва, наред с другото, да отчете потенциалния размер на групата засегнати потребители, степента на сложност на колективния иск и отражението върху ефективната защита на потребителите и гладкото функциониране на правосъдната система.

[19] Например в Италия освен въпроса за процесуалната легитимация на организацията съдът трябва също така да провери дали е налице конфликт на интереси.

[20] В Белгия и Нидерландия правилата относно допустимостта бяха посочени като проблемни, докато в Белгия и Полша изрично бе посочена продължителността на процедурата. В Дания правилата относно допустимостта бяха посочени като проблемни в контекста на строгите разпоредби относно процесуалната легитимация. В Полша изискването, че претендираните суми трябва да бъдат еднакви поне в няколко подгрупи, може да обезкуражи потенциални членове на групата да участват в иска или да ги накара да намалят претендираните суми, за да бъдат допустими. По подобен начин при делата в областта на конкуренцията в Обединеното кралство строгото тълкуване като изискване за допустимост на изискването, че исковете следва да повдигат същите, сходни или свързани фактически или правни въпроси, беше изтъкнато от един респондент като проблемно в контекста на получаването на достъп до правосъдие.

2.1.4 Информация относно колективната защита

В Препоръката държавите членки се приканват да гарантират възможността страната ищец да разгласява информация относно планираните и висящите колективни искове. Като се има предвид, че информацията относно колективните искове може да доведе до странични ефекти, по-специално за ответника, още преди искът да бъде заведен в съда, в Препоръката се подчертава, че договореностите за предоставяне на информация следва да съответстват на обстоятелствата по случая и да отчитат правата на страните, включително свободата на изразяване, правото на информация и правото на защита на репутацията на дружеството[21].

Лица, чиито искове биха могли да се предявят под формата на колективни искове, следва да имат възможност да получат информация, която им позволява да направят информиран избор относно своето участие. Както се призовава в Препоръката, това е особено важно при механизмите за колективна защита, основани на принципа „възможност за участие“, за да се гарантира, че потенциално заинтересованите от участие лица не пропускат тази възможност поради липса на информация. В случай на представителен иск предоставянето на информация следва да бъде не само право на представителната организация, а и нейно задължение[22]. От друга страна, разпространението на информация относно (планиран) колективен иск потенциално може да окаже неблагоприятен ефект върху икономическото положение на ответника, чиято отговорност все още не е установена. Между тези два интереса трябва да се постигне подходящ баланс. Въпреки че в Препоръката изрично се разглежда разпространението на информация относно намерението да се предяви колективен иск, този въпрос не е регламентиран на подготвителния етап преди образуването на съдебно производство в нито една държава членка. След като искът бъде обявен за допустим от съда, по-специално когато е поискано обезщетение, в много държави членки (Белгия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Унгария, Литва, Нидерландия, Полша, Швеция) съдилищата имат задачата да определят начините за разпространение на информация, включително метода на публикуване и периода, в който информацията следва да бъде достъпна. Държавите членки обикновено оставят значителна свобода на преценка на съдилищата за тази цел, като в техните закони се посочват обстоятелствата по делото, които следва да се отчетат, но не се споменават конкретните фактори, определени в Препоръката. При все това 5 държави членки (България, Италия, Малта, Португалия, Обединено кралство) изобщо не регулират предоставянето на информация по колективни искове за обезщетение за вреди. Предоставянето на информация във връзка с искове за преустановяване на нарушения се регулира дори в по-малка степен в сравнение с исковете за обезщетение.

Отговорите на поканата за представяне на мнения не разкриха значителни проблеми във връзка с предоставянето на информация. Беше съобщено само за една ситуация в Италия,

[21] Параграфи 10—12 от Препоръката на Комисията.

[22] Както е обяснено в точка 3.5 от съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Към европейска хоризонтална рамка за колективна защита“ (COM(2013) 401 final).

.

при което бе посочено, че изискването за оповестяване на делото в печатните медии е създало значителна финансова тежест за ищеца. Освен това в един отговор бе посочена като проблемна липсата на възможност в Полша за оповестяване на колективен иск в интернет.
Като цяло следва да се заключи, че принципът за предоставяне на информация относно колективни искове не е отразен по подходящ начин в законите на държавите членки, особено в досъдебната фаза и за исковете за преустановяване на нарушения.

2.1.5 Принципът „загубилият плаща“

Страната, загубила делото по колективен иск, следва да възстанови необходимите съдебни разноски на спечелилата страна при спазване на условията, предвидени в приложимото национално право[23].

Принципът „загубилият плаща“ представлява една от основните процесуални гаранции за двете страни по колективни искове. От една страна, рискът да им бъде наредено да възстановят разноските на ответника, ако искът бъде отхвърлен, възпира потенциалните ищци от злоупотреба с правото на иск. От друга страна, фактът, че загубилият ответник ще трябва да поеме направените разноски, насърчава предявяването на обосновани колективни искове. Препоръката оставя възможност за гъвкавост на държавите членки да прилагат националните разпоредби относно възстановяването на разноските.
С изключение на Люксембург[24], всички държави членки, които разполагат с механизми за колективна защита, прилагат принципа „загубилият плаща“ в своите гражданскопроцесуални закони. Огромното мнозинство от държавите членки прилагат едни и същи правила към колективните искове и към индивидуалните граждански производства; в случаите, когато съществуват условия, приложими към колективните искове, те са свързани най-вече с освобождаване от съдебни такси на представителните организации и публичните органи по потребителски дела (Хърватия, Унгария, Малта, Полша, Румъния)[25]. Една държава членка (Португалия) предвижда възстановяване само на 50 % от разноските на ответника при отхвърляне на иска по отношение както на групови, така и на представителни искове, като по този начин се ограничава рискът за лицата, които предявяват колективни искове.

[23] Параграф 13 от Препоръката на Комисията.
[24] В Люксембург на спечелилата страна може да бъде присъдено парично обезщетение за разноски по производството, чийто размер се определя от съдия, но това изисква подаване на последваща молба до съда и съответно допълнителни усилия.
[25] Или с липсата на такси по потребителски производства за преустановяване на нарушения пред административни органи (Финландия, Латвия). В Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения не се регламентира въпросът за разноските, свързани с производствата за преустановяване на нарушения. Независимо от това финансовия риск, свързан с исковете за преустановяване на нарушения, беше определен като най-съществената пречка за ефективното използване на искове за преустановяване на нарушения от страна на компетентните структури. В съответствие с проучването в подкрепа на проверката за пригодност най-ефективната мярка би била в Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения да се включи правило, съгласно което в обективно обосновани случаи компетентните структури да не бъдат длъжни да плащат съдебни или административни такси.

Може да се заключи, че държавите членки като цяло прилагат принципа, определен в Препоръката[26]. При все това трябва да се има предвид, че разпоредбите относно разноските по граждански производства и начинът, по който се възстановяват (както и размерът на тези разноски) се различават значително между отделните държави членки. Тяхното прилагане може да доведе до значителни различия в действителното възстановяване на разноските на спечелилата страна в изключително сходни производства в зависимост от съдебната система, например в резултат на определението за разноските, които подлежат на възстановяване[27]. Поради това целта за предотвратяване на злоупотребата с предявяването на съдебни искове чрез принципа „загубилият плаща“ в действителност не е постигната по еднакъв начин във всички държави членки.

2.1.6 Финансиране на колективните искове

В Препоръката се предлага общо правило за оповестяване, съгласно което ищецът е длъжен да декларира произхода на средствата, които ще използва, за да придвижи съдебния иск. В допълнение към това съдът следва да може да спре производството, когато е налице конфликт на интереси между третата страна, която предоставя финансирането, и ищеца, когато третата страна не разполага с достатъчни средства, за да изпълни финансовите си ангажименти, или когато ищецът не разполага с достатъчни средства, за да плати всички разноски на насрещната страна в случай на неуспех в производството. Макар че в Препоръката не се призовава изрично за забрана на финансирането от частна трета страна, на такава страна следва да е забранено да оказва влияние върху решенията по процесуални въпроси, да финансира иск, ответникът по който е конкурент или съдружник на тази страна, както и да начислява прекомерна лихва. На последно място, по-специално в случай на колективни искове за обезщетение следва да е забранено платеното възнаграждение или лихвата, начислявана от предоставящата средствата страна, да се основава на присъдената сума, освен ако тази договореност е предвидена от публичен орган[28].

Правилата в Препоръката по отношение на финансирането от трета страна целят да гарантират, че условията за финансиране не създават стимули за злоупотреба с предявяването на съдебни искове или конфликт на интереси.
По тази точка Препоръката не е изпълнена от нито една държава членка. В нито една от държавите членки не се регламентира финансирането от трета страна, а още по-малко в съответствие с Препоръката Гърция и Ирландия като цяло забраняват финансиране от трета страна. При все това новото законодателно предложение в процес на приемане в

[26] В отговорите си на поканата за представяне на мнения няколко респонденти от Белгия, Нидерландия, Румъния и Финландия посочиха този принцип като потенциален проблем, тъй като потенциалното възстановяване на разноските е важен рисков фактор, който следва да се отчете при предявяването на иск. Това е още по-важно, когато няма възможност за предявяване на колективни искове за обезщетение, какъвто е случаят в Чешката република, и тези искове могат да се предявяват само като индивидуални искове.

[27] Например ако адвокатските хонорари се възстановяват в съответствие с размера на законоустановените такси, който може да бъде надхвърлен в практиката.

[28] Параграфи 14—16 и параграф 32 от Препоръката на Комисията.

Словения представлява изключение от това положение, тъй като в съгласно него финансирането от частна трета страна се регламентира в съответствие с принципите, посочени в Препоръката.

Тази обща липса на изпълнение означава, че нерегулираното и безконтролното финансиране от трети страни може да процъфтява без законови ограничения, което може да създаде потенциални стимули за предявяване на съдебни искове в някои държави членки. Съществуват доказателства, че в поне три държави членки, а именно Австрия, Нидерландия и Обединеното кралство, финансирането от частна трета страна е достъпна възможност, а в две държави членки (Австрия и Нидерландия) то се прилага на практика без никакво регулиране (в Обединеното кралство се прилагат общи ограничения въз основа на общото право[29] и е въведена известна форма на саморегулиране от бранша).
Събраните доказателства в рамките на обществената консултация потвърждават наличието на финансиране от трети страни: бе съобщено за завеждането на две дела в Обединеното кралство от предполагаеми жертви на картел, при които е било използвано финансиране от трета страна, както и за едно такова дело в Нидерландия и едно в Германия. При все това в последните два случая използването на финансиране от трета страна е било свързано с прекомерните разноски по производствата за колективна защита (и в двата случая правата са били прехвърлени на дружество, създадено специално за целите на производство). Освен това в Германия бе съобщено за една предполагаема ситуация на масова вреда, при която в рамките на висящи дела между потребители и акционери, от една страна, и голяма автомобилна компания, от друга страна, е било предоставено значително финансиране от трета страна.

Интервюираните практикуващи юристи, които са участвали в производства по колективни искове, съобщиха за малък брой ситуации, в които е съществувал (най-малкото) потенциален конфликт на интереси: например използването на неразпределени суми от обезщетения за вреди за възстановяване на средства на предоставилата средствата страна, организиране на цялото производство от предоставящата средствата страна, институционални връзки между правната кантора, която представлява ищците, и предоставящата средствата страна.

Тези примери показват, че в няколко държави членки все по-често се използва финансиране от частна трета страна. Освен това е ясно, че този ключов аспект на колективната защита има важно трансгранично измерение, тъй като средствата за образуване на съдебно производство лесно могат да бъдат предоставени от чужбина. Това означава, че макар регламентирането в няколко държави членки на финансирането от частна трета страна да би представлявало определено стъпка в правилната посока в съответствие с Препоръката, винаги ще има възможност предоставящите средствата страни, установени в една държава членка, да избегнат строгите национални правила, като се опитат да финансират предявяването на колективни искове в друга държава — членка на ЕС, в която съществуват механизми за колективна защита и финансирането от частна трета страна все още не се регулира.

[29] В системата на общото право всяко лице, което неправомерно финансира предявяването на иск от друго лице, може да осъдено да заплати всички разноски (на насрещната страна) в случай на неуспех в производството.

Може да се заключи, че това е една от точките, по които Препоръката не е оказала почти никакво въздействие върху законите на държавите членки и във връзка с която ще е важно да се анализира по какъв начин целите на този принцип биха могли да се постигнат най-добре на практика.

2.1.7 Трансгранични производства

Съгласно Препоръката от държавите членки се изисква да не възпрепятстват чрез националните си разпоредби относно допустимостта или процесуалната легитимация участието на чуждестранни групи ищци или чуждестранни представителни организации при предявяването на единен колективен иск пред техните съдилища. Определените представителни организации следва да имат възможност да сезират съответните съдилища, компетентни да разглеждат техните искове, и в други държави членки[30].

Икономическите дейности често се разпростират извън националните граници и могат да навредят на лица от няколко държави членки в резултат на едни и същи или на сходни дейности. Тези лица не следва да бъдат лишени от предимството да обединят своите сили, за да предявят своите права. Определена организация в една държава членка следва да има възможност да предяви иск във всяка друга държава членка, чиито съдилища са компетентни да се произнесат по иска. По този начин в Препоръката се потвърждава принципът за недопускане на дискриминация в контекста на гражданските производства и се призовава за взаимно признаване на статута на определените организации.

В нито една държава членка няма принципни пречки за участието на физически или юридически лица от други държави членки при предявяването на групови искове пред нейните съдилища. Участието в група от ищци не е ограничено до лицата, които имат местожителство или са установени в държавата членка, в която се предявява колективният иск.

Отговорите на поканата за представяне на мнения разкриват, че случаят с емисиите от автомобили, в който много потребители в целия ЕС бяха засегнати от продажба на автомобили, при която им бе предоставена подвеждаща информация относно нивото на емисиите, е довел до въвеждането на производства за колективна защита в четири различни държави членки. Тези висящи дела могат да доведат до различни резултати в зависимост от държавата членка, в която се постановява решението. Тази ситуация би могла да стимулира търсене на най-благоприятната правна система (т.нар. „forum shopping“), като в случай с очевидно трансграничен характер потенциалните ищци ще предявят иска си там, където възможността за успех изглежда по-висока. Освен това бяха установени и други рискове, като например риск от двойно обезщетение или от противоречащи си решения[31].

[30] Параграфи 17 и 18 от Препоръката на Комисията.

[31] На последно място, двама респонденти от Австрия изразиха загриженост, че правилото за компетентност във връзка със защитата на потребителите, съдържащо се в Регламента „Брюксел I“ (Регламент (ЕС) № 1215/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 г. относно компетентността,

Що се отнася до признаването на представителните организации, определени като такива в други държави членки, ситуацията се характеризира с наличие на повече различия. В нито една държава членка не се предвижда изрично общото признаване на представителните организации, определени в други държави членки. Единственото изключение е свързано с Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения, съгласно която от държавите членки се изисква да гарантират, че компетентните структури могат да се обърнат с цел преустановяване на нарушения към съдилищата или административните органи в други държави членки, когато интересите, защитавани от тази компетентна структура, са засегнати от нарушение, възникнало във въпросната държава членка[32]. Във всички други случаи представителните организации трябва да изпълнят националните условия за процесуална легитимация, което може да се окаже невъзможно за чуждестранни определени организации, като например признаване от конкретен национален публичен орган (например в Белгия) или присъствие и дейност на територията на въпросната държава членка (например във Франция и България). Поради това, що се отнася до с признаването, Препоръката не е изпълнена от държавите членки по отношение на колективни искове за обезщетение и колективни искове за преустановяване на нарушения извън обхвата на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения.

2.2 Искове за преустановяване на нарушения

2.2.1 Дължима грижа при производствата за преустановяване на нарушения

В Препоръката се призовава молбите по искове за преустановяване на нарушения да се разглеждат с дължимата грижа и при необходимост по реда на бързо производство с цел да се предотврати причиняването на нова вреда[33].

В своите гражданскопроцесуални закони всички държави членки предвиждат възможност да бъде поискано разпореждане, което би принудило ответника да се въздържа от незаконни практики. Възможността да се предяви иск за преустановяване на нарушения под формата на колективен иск съществува във всички държави членки в рамките на приложното поле на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения, т.е. за увреждащи колективните интереси на потребителите нарушения на посочените в приложение I към Директивата законодателни актове на ЕС за защита на потребителите, както са транспонирани в националния правен ред . Някои държави членки предвиждат

признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела, OB L 351, 20.12.2012 г., стр. 1), не се прилага към представителните организации.

[32] Вж. член 4 от Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения, в който се установява система за уведомяване за компетентните структури, които се включват в списък, публикуван от Европейската комисия в *Официален вестник на Европейския съюз*. При все това според данните от доклада от проверката за пригодност компетентните структури почти никога не предявяват искове за преустановяване на нарушения в други държави членки, по-специално поради свързаните с това разходи и понеже в повечето случаи могат да го направят в своята държава и за нарушения с трансгранично значение.

[33] Параграф 19 от Препоръката на Комисията.

възможност за предявяване на колективни искове за преустановяване на нарушения и в определени други области[34].

Що се отнася до продължителността на производствата за преустановяване на нарушения, съгласно Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения колективните искове за преустановяване на нарушения в областта на защитата на потребителите трябва да се разглеждат „*с необходимата грижа и при необходимост в рамките на бързо производство*“[35]. Независимо от съответната област от правото, всички държави членки предвиждат възможност да бъдат поискани временни мерки съгласно общите им гражданскопроцесуални норми. Такива молби по подразбиране се разглеждат много бързо, тъй като тяхната цел е именно да се предотврати настъпването на нова потенциално необратима вреда до постановяването на решение по същество. По отношение на потребителски дела проверката за пригодност разкрива, че е налице ясна нужда да се подобри ефективността при предявяването на искове за преустановяване на нарушения, като продължителността на производството също се посочва като проблем. При все това практическата ефективност на този инструмент може да се накърни, когато не е предвидена възможност за колективни производства за преустановяване на нарушения.

2.2.2 Ефективно изпълнение на разпорежданията за преустановяване на нарушения

В Препоръката държавите членки се призовават настоятелно да гарантират ефективното изпълнение на разпорежданията за преустановяване на нарушения чрез подходящи санкции, включително чрез налагането на глоба за всеки ден на неизпълнение[36].

Изпълнението на разпорежданията за преустановяване на нарушения като цяло се осъществява чрез едни и същи мерки, независимо дали разпореждането за преустановяване на нарушение е било издадено по индивидуално или колективно производство.

Съгласно Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения се изискват специфични мерки за принудително изпълнение при неспазване на разпореждане за преустановяване на нарушение в областта на защитата на потребителите, под формата на плащане на определена сума за всеки ден на неспазване или всякакви други суми към държавната хазна или други бенефициери, но само „*доколкото правната система на съответната държава членка позволява това*“[37]. Всички държави членки са въвели такива санкции за неспазване, включително държавите, в които извънсъдебни органи са компетентни да постановяват разпореждания за преустановяване на нарушения. При все това според проучването в подкрепа на проверката за пригодност в някои случаи е

[34] Вж. точка 2.1.1 от настоящия доклад.
[35] Член 2, параграф 1, буква а).
[36] Параграф 20 от Препоръката на Комисията.
[37] Член 2, параграф 1, буква в).

съмнително дали санкциите са с достатъчно възпиращ ефект, за да се обезкуражи продължаването на нарушенията[38].

С Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения се създава възможност, като допълнителен способ за принудително изпълнение, да се разпореди публикуване на разпорежданията за преустановяване на нарушения и на коригиращи изявления, макар и само „*при необходимост*“. Такива мерки могат да представляват изключително ефективно средство за защита от гледна точка на информирането на потребителите относно нарушението и като възпиращ фактор за търговците, които се опасяват, че това ще навреди на репутацията им. В някои държави членки информацията за широката общественост е допълнена с по-целенасочена информация за засегнатите потребители, за да могат те да обмислят дали да предявят последващи искове за обезщетение.

Извън приложното поле на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения, във всички държави членки се налагат глоби, чиято цел е да принудят загубилия ответник бързо да изпълни разпореждането за преустановяване на нарушение[39]. В допълнение към това в някои държави членки (Кипър, Ирландия, Литва, Малта, Обединено кралство) неизпълнението на съдебно решение е престъпление.

2.3 Обезщетение

2.3.1 Принципът „възможност за участие“

С Препоръката държавите членки се призовават настоятелно да въведат в своите национални схеми за колективна защита принципа „възможност за участие“, съгласно който физическите или юридическите лица, които се присъединяват към иска, следва да направят това единствено въз основа на изричното си съгласие. Те следва да могат да се присъединяват към иска или да се оттеглят от него до постановяването на съдебно решение или до постигането на спогодба по спора. Допускат се изключения от този принцип, но те следва да бъдат обосновани от съображения за добро правораздаване[40].

Този принцип бе приети в отговор на необходимостта да се избегне злоупотреба с предявяването на съдебни искове, когато страните участват в съдебното производство без изрично съгласие. Прилагането на обратния принцип, т. нар. „възможност за неучастие“, съгласно който страните, принадлежащи към определен клас/група, автоматично участват в съдебното производство/извънсъдебното уреждане на спора, освен ако изрично се

[38] Освен това в някои държави членки тези санкции не се определят в разпореждането за преустановяване на нарушение и изискват допълнителни правни действия. В този контекст в проучването в подкрепа на проверката за пригодност се препоръчва приемането на ясни правни норми на равнището на ЕС по отношение на санкциите при неспазване на разпореждането за преустановяване на нарушение.

[39] В отговорите на поканата за представяне на мнения не бе съобщено за специални проблеми във връзка с този принцип, с изключение на един респондент от Румъния, който подчерта, че глобата, която се налага от националния орган за защита на потребителите при неспазване на съдебно решение, е изключително малка и няма възпиращ ефект.

[40] Параграфи 21—24 от Препоръката на Комисията.

оттеглят от него, би могло да се счита за проблемно при определени обстоятелства, по-специално при трансгранични дела. Това е свързано с факта, че страните, които имат местоживеене в други държави, може да не знаят за висящо съдебно производство и съответно да се окажат в ситуация, при която участват във висящо дело без тяхното знание. От друга страна, принципът „възможност за неучастие“ би могъл да се счита за по-ефективен подход и може да бъде обоснован, когато защитата на колективните интереси изглежда необходима, но е трудно да се получи изричното съгласие на засегнатите страни, например при потребителски дела по националното право, свързани с индивидуални обезщетения в малък размер, които не стимулират използването на „възможността за участие“, но взети заедно имат голям размер[41].

Този принцип се прилага по различни начини в държавите членки, в които съществуват механизми за колективни искове за обезщетение. Тринадесет държави членки (Австрия, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Литва, Малта, Полша, Румъния, Испания, Швеция) прилагат само принципа за „възможност за участие“ в своите национални схеми за колективна защита. Четири държави членки (Белгия, България, Дания, Обединено кралство) прилагат както принципа „възможност за участие“, така и принципа „възможност за неучастие“, в зависимост от вида на иска или специфичните особености на делото, докато 2 държави членки (Нидерландия и Португалия) прилагат само принципа „възможност за неучастие“.

Измежду държавите членки, които са приели или изменили своето законодателство след приемането на Препоръката, Литва и Франция са въвели системи „възможност за участие“, докато в рамките на нововъведените схеми (например за делата в областта на конкуренцията в Обединеното кралство) Белгия и Обединеното кралство разполагат с хибридни системи с възможност за участие или неучастие по преценка на съда.

В Белгия прилагането на който и да е от тези два принципа се оценява поотделно във всеки случай, като целта е да се обмисли как най-добре да се защитят интересите на потребителите. Когато ищците са от други държави обаче, белгийската система предвижда прилагането на принципа „възможност за участие“. Същата тенденция се наблюдава и в новата система на Обединеното кралство за дела в областта на конкуренцията, съгласно която издаденото от съда разпореждане за „възможност за неучастие“ изключва възможността за продължаване на участието в съдебното производство само за ищци с местоживеене в Обединеното кралство.

С новото законодателно предложение в процес на приемане в Нидерландия се запазва статуквото и се прилага принципът „възможност за неучастие“. С предложението в Словения се въвежда принципът „възможност за участие“, като по изключение се допуска

[41] В три отговора на поканата за представяне на мнения бе изразена подкрепа за система „възможност за неучастие“, например в конкретни ситуации, **когато е трудно да се определят засегнатите лица, например ако в трети държави са извършени предполагаеми нарушения на правата на човека**, по-специално във връзка с условията на труд, и ако могат да се предявят искове срещу ответници със седалище в държава членка. Един респондент от Обединеното кралство обаче изрази съмнение относно ефективността на системата „възможност за неучастие“, тъй като опитът сочел, че тя е свързана с големи разходи и административна тежест с оглед на определянето на лицата, които попадат в рамките на определен клас. На последно място, един респондент от Нидерландия изрази подкрепа за система, при която се прави разграничение между „възможност за участие“ в колективни съдебни искове и „възможност за неучастие“ в колективни спогодби, докато един респондент от Белгия изрично се обяви в подкрепа на система „възможност за участие“.

„възможност за неучастие“, когато това е обосновано от съображения за добро правораздаване (например индивидуални искове с малка стойност).

Може да се заключи, че макар в голямото си мнозинство държавите членки да прилагат принципа „възможност за участие“ при всички или при конкретни видове колективни искове, Препоръката е оказала ограничен ефект върху законодателствата на държавите членки. Същевременно новото законодателство в Белгия и Обединеното кралство показва, че дори при прилагане на принципа „възможност за неучастие“ изглежда съществува усещане, че е необходимо да се прави разграничение между дела по националното право и трансгранични дела, както и да се разчита в по-голяма степен на принципа „възможност за участие“ в трансграничен контекст.

2.3.2 Колективно извънсъдебно решаване на спорове

В Препоръката държавите членки се призовават настоятелно да насърчават страните да решават своите спорове по взаимно съгласие или по извънсъдебен път, преди или по време на съдебното производство, както и да въведат механизми за колективно извънсъдебно решаване на спорове като паралелна възможност или като доброволен елемент от съдебните колективни искове. Давностните срокове, които се прилагат за исковете, следва да спрат да текат по време на процедурата за алтернативно решаване на спорове. Правнообвързващите резултати от колективното уреждане на спора следва да подлежат на съдебен контрол[42].

При схемите за колективно извънсъдебно решаване на спорове следва да се отчитат изискванията на Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси[43], но те също така следва да бъдат пригодени специално за колективни искове[44].

Въвеждането на такива схеми в рамките на механизмите за колективна защита представлява ефикасен начин за справяне със ситуации на масова вреда и може да окаже положително въздействие върху продължителността на производствата и върху разходите за страните и за съдебните системи.

Измежду 19-те държави членки, които прилагат схеми за колективни искове за обезщетение, 11 са въвели специфични разпоредби относно механизмите за колективно извънсъдебно решаване на спорове (Белгия, България, Дания, Франция, Германия, Италия, Литва, Нидерландия, Полша, Португалия, Обединено кралство). Този списък включва трите държави членки, които са приели нови законодателни актове след приемането на Препоръката (Белгия, Франция и Литва), както и Обединеното кралство, което е въвело

[42] Параграфи 25—28 от Препоръката на Комисията.
[43] ОВ L 136, 24.5.2008 г., стр. 3.
[44] В съображение 27 от Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО се пояснява, че тази директива не регулира колективното алтернативно решаване на спорове (АРС) в областта на защитата на потребителите, но и не засяга запазването или въвеждането от страна на държавите членки на процедури за АРС.

специфична разпоредба относно извънсъдебното решаване на спорове в механизма в областта на конкуренцията. В своето законодателно предложение Словения като цяло следва Препоръката. Останалите 8 държави членки, които са въвели схеми за колективна защита, прилагат общи разпоредби относно извънсъдебното решаване на спорове в такива ситуации, като например тези въведени в националното законодателство в изпълнение на Директива 2008/52/ЕО.

Макар че наличието на схеми за АРС съгласно националното законодателство само по себе си е положително, в разпоредби, които са предназначени за колективни искове, биха могли да се отчетат по по-добър начин някои специфични особености на тези колективни искове. Например в Препоръката се предвижда, че използването на колективно извънсъдебно решаване на спорове следва да зависи от изричното съгласие на участващите страни, докато при индивидуалните искове това може да е задължително[45]. В допълнение към това важен елемент, с който се гарантира защита на правата на участващите страни, е последващият контрол от съдилищата по отношение на резултатите от уреждането на спора.

Отговорите на поканата за представяне на мнения разкриха важна тенденция във връзка с колективното извънсъдебно решаване на спорове, а именно приключването на делата по взаимно съгласие чрез преки преговори за уреждане на спора без участието на трета страна[46].

Вследствие може да се заключи, че макар че всички държави членки, които наскоро са променили законодателството си, въвели са ново законодателство или планират да въведат такова, като цяло са следвали Препоръката, в значителен брой държави членки не се осигурява достъп до схеми за колективно извънсъдебно решаване на спорове, пригодени към специфичния контекст на колективната защита.

2.3.3 Адвокатски хонорари

В Препоръката се предвижда, че адвокатските възнаграждения и методът за тяхното изчисляване не следва да създават стимули за воденето на съдебни производства, които са ненужни от гледна точка на интереса на всяка от страните. По-специално следва да бъдат забранени адвокатските хонорари, които се определят според присъденото обезщетение и по този начин крият риск от създаване на такива стимули; когато по изключение са

[45] Точка 26 от Препоръката в сравнение с член 1 от Директива 2013/11/ЕС, който гласи, че тази директива не засяга разпоредбите на националното законодателство, които налагат задължителното участие в процедури за АРС, при условие че това законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.

[46] Например в няколко отговора се посочва нидерландският опит със закона относно колективното уреждане на спорове със съдебен контрол (WCAM), при което преките преговори за уреждане на спора и съдебното производство се провеждат успоредно. В един отговор се посочва, че от десетте потребителски дела за колективна защита, заведени във Франция от въвеждането на съответното законодателство през октомври 2014 г., при две е постигнато решаване на спора чрез спогодба (одобрена впоследствие от съд). Подобен опит бе посочен в Швеция, Финландия и Белгия, където съдът неотдавна одобри споразумение, постигнато по потребителско дело във връзка с правата на пътниците.

позволени, те следва да се регулират по подходящ начин при дела по колективни искове, като се отчита правото на пълно обезщетение на членовете на страната ищец[47].

В общ план адвокатските хонорари в държавите членки не се регулират в зависимост от вида на делото, например специално по отношение на колективни искове.

9 държави членки (България, Кипър, Чешка република, Германия, Гърция, Полша, Словения, Испания, Обединено кралство) позволяват някаква форма на адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение, като изплащаната на адвоката сума варира от 15 % съгласно законопроекта на Словения до 50 % от стойността на присъденото обезщетение в Обединеното кралство. С изключение на Обединеното кралство, във всички тези държави членки изглежда са приети специални разпоредби относно начина на определяне на това възнаграждение при колективни искове. Едно значимо изключение от това правило се открива в схемата на Обединеното кралство в областта на конкуренцията, съгласно която при съдебни производства с възможност за неучастие в областта на конкуренцията не се предвижда възможност за споразумения за адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение. В допълнение към това в законодателното предложение в Словения изрично се потвърждава възможността за адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение, при дела по колективни искове.

Следва да се отбележи, че не за всички форми на адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение, може да се счита, че насърчават съдебни производства срещу интереса на участващите страни. Например в Германия адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение, се допускат само при извънредни обстоятелства, когато предполагаемата жертва не разполага с финансови средства и може да предяви своя иск само чрез такава договореност за адвокатския хонорар. Същевременно при адвокатски хонорари в размер до 50 % от присъденото обезщетение в Обединеното кралство или до 33 % от него в Испания изглежда има по-голяма вероятност да се стимулират ненужни съдебни производства.

Други държави членки предвиждат хонорари за постигнати резултати, било то под формата на хонорар за успех или — в обратния случай — намаляване на възнаграждението, ако не са постигнати определени цели (Австрия, Белгия, Франция, Италия, Литва, Люксембург, Полша, Швеция). Основната разлика между двата вида възнаграждение е, че при хонорарите за постигнати резултати адвокатът получава заплащане дори ако загуби делото, но ще му се плати повече — т. нар. хонорар за успех — ако го спечели, докато при хонорарите според присъденото обезщетение адвокатът не получава никакво заплащане, освен ако спечели делото. Макар че сами по себе си хонорарите за постигнати резултати не създават стимули за воденето на ненужни съдебни производства и в Препоръката не се призовава да бъдат забранени, при определени обстоятелства те могат да породят подобни ефекти. Те биха могли да насърчат ненужни искове за нереалистични суми, особено когато се изчисляват като процент от присъденото обезщетение. От друга страна изглежда по-малко вероятно фиксираният хонорар за постигнати резултати да създаде стимули за агресивни практики за воденето на съдебни производства.

[47] Параграфи 29 и 30 от Препоръката на Комисията.

В рамките на поканата за представяне на мнения двама респонденти от Нидерландия и Финландия изтъкнаха адвокатските хонорари като проблемни — не непременно когато се основават на присъденото обезщетение, а като фактор, който допринася за големите разходи по производства за колективна защита, особено в съчетание с принципа „загубилият плаща“. В допълнение към това един респондент от Обединеното кралство представи като пример дело, при което националният съд е постановил, че колективният иск, предявен от правна кантора, чийто хонорар се определя според присъденото обезщетение, представлява злоупотреба с процесуални права. Същият респондент подчерта потенциалните големи приходи за адвокатите или за предоставящите средства трети страни като проблем по-специално в системите „възможност за неучастие“, при които е трудно да се предостави обезщетение на увредените лица поради големите разходи, свързани с определянето дали тези лица попадат в рамките на определен клас.

Може да се заключи, че Препоръката е оказала много ограничено въздействие върху системата за адвокатските хонорари в държавите членки. При все това държавите членки, които са приели ново законодателство след приемането на Препоръката, не са въвели адвокатски хонорари, които се определят според присъденото обезщетение, с изключение на Словения, която предвижда такива хонорари в законодателно предложение относно колективната защита, което е в процес на приемане. Системата на адвокатските хонорари изглежда е залегнала в националните процесуалноправни традиции на държавите членки и няма доказателства, че са били обмисляни промени на тази системи във връзка с конкретните опасения, свързани с колективните искове.

2.3.4 Наказателни обезщетения

В Препоръката се призовава за забрана на наказателните обезщетения, както и на други обезщетения, които надвишават размера на обезщетението, което би било присъдено, ако искът е бил предявен индивидуално[48].

Понятието за свръхкомпенсиране чрез наказателни обезщетения като цяло е чуждо на повечето правни системи на държавите членки. Отговорите на поканата за представяне на мнения не разкриха никакви случаи, в които са били поискани или присъдени наказателни обезщетения във връзка с колективни искове. Това означава, че не е било необходимо да се прилагат специални правила при колективните искове.

Само в три държави членки се допускат наказателни обезщетения под някаква, макар и много ограничена форма. Например Гърция прилага известни обезщетения, подобни на наказателните обезщетения, под формата на парично обезщетение за неимуществени вреди при представителни потребителски искове. В Ирландия присъждането на наказателни обезщетения като цяло е рядко[49] и обикновено е ограничено до съображения, свързани с обществения ред. На последно място, в Обединеното кралство (Англия и Уелс) има

[48] Параграф 31 от Препоръката на Комисията.

[49] Наказателните обезщетения не са от значение в тази област поради липсата на система за предявяване на колективни искове за обезщетения.

възможност за наказателни обезщетения при изключително редки обстоятелства, когато ответникът е трябвало да знае, че действа незаконно и е продължил своите действия с очакването, че печалбата му ще надхвърли обезщетението, което би могло да се присъди на жертвите на неговите действия. Не са предвидени обаче наказателни обезщетения в механизма в областта на конкуренцията, въведен с Директивата за обезщетения при нарушаване на антитръстовите правила от 2014 г.[50] след приемането на Препоръката.

Може да се заключи, че в резултат от общ подход, приет въз основа на утвърден принцип в гражданскоправните системи на държавите членки, в повечето държави членки не се присъждат наказателни обезщетения в ситуации на масова вреда .

2.3.5 Последващи искове

В Препоръката държавите членки се призовават настоятелно да включат в своето законодателство правило, съгласно което, ако има висящо производство пред публичен орган, ход на частните искове следва да се дава едва след приключването на въпросното производство. Ако това производство е започнало след образуването на производството по частния иск, съдът, в който е висящо производството по този иск, следва да може да спре производството по него до постановяването на окончателното решение на публичния орган. Изтичането на давностни или преклузивни срокове преди постановяването на окончателното решение на публичния орган не следва да възпрепятства страните да търсят обезщетение чрез частен иск[51].

От съображения за процесуална икономия и правна сигурност исковете за обезщетения могат да бъдат по-ефикасни, ако бъдат предявени след приключването на производството пред публичния орган, независимо дали това е съд или административен орган, като например орган за защита на конкуренцията. Изчакването на такова решение обаче не следва да доведе до лишаване на потенциалните ищци от тяхното право на достъп до съд, например поради изтичането на преклузивни или давностни срокове.

Правила в това отношение съгласно обвързващото право на Съюза съществуват само в областта на конкуренцията. Съгласно Директивата за обезщетения при нарушаване на антитръстовите правила установяването на нарушение в окончателно решение на национален орган за защита на конкуренцията или на съд, упражняващ съдебен контрол, се счита за безспорно при последващи искове за обезщетение за вреди по националното право и най-малко като *prima facie* доказателство при последващия иск в други държави членки. В Директивата също така се предвижда спирането на давностните срокове. Тя се прилага по отношение на колективни искове, когато съществуват такива, но не изисква от държавите членки да въведат колективни искове в своите национални правни системи.

[50] Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 г. относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията, ОВ L 349, 5.12.2014 г., стр. 1.

[51] Параграфи 33 и 34 от Препоръката на Комисията.

Що се отнася до правото в областта на защитата на потребителите, в Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения не се регламентира въпросът за последващите искове. В повечето държави членки разпореждането за преустановяване на нарушение има обвързващо действие единствено *inter partes* (между страните). Съгласно проучването в подкрепа на проверката за пригодност това поражда проблеми за ефективността на производствата, тъй като индивидуалните потребители, които предявяват искове за обезщетение за вреди въз основа на нарушение, довело до разпореждане за преустановяване на нарушение, трябва отново да доказват нарушението. Това на свой ред повишава риска за тях при воденето на съдебни спорове, както и разходите за тях и за съдебната система като цяло. Поради това в проучването се посочва, че следва да бъде възможно позоваването на разпореждания за преустановяване на нарушения при последващи искове за обезщетение както от индивидуален, така и (когато е достъпно) от колективен характер, и че преклузивните срокове за последващите искове за обезщетение за вреди следва да спрат да текат до постановяването на окончателното решение за издаване на разпореждане за преустановяване на нарушение.

В Дания, Белгия и Италия е възможно позоваване на решение за издаване на разпореждане за преустановяване на нарушение при последващ колективен иск при дела в областта на конкуренцията. В България възможността да се предявяват колективни искове не е ограничена до определени области. В Нидерландия възможността за предявяване на последващи искове не е законово предвидена, а съществува по-скоро в резултат от практиката.

Отговорите на поканата за представяне на мнения показват, че последващи искове се предявяват най-вече по дела в областта на конкуренцията, когато исковете за обезщетение следват решение на публичен орган относно нарушение на правото в областта на конкуренцията. За такива дела бе съобщено от Нидерландия, Финландия и Обединеното кралство. От Финландия бе съобщено за едно интересно потребителско дело в областта на финансовите услуги, при което след постановяването на административното и съдебното решение във връзка с нарушение, потребителската асоциация и ответникът са пристъпили към успешни преки преговори.

Поради това по този въпрос може да се заключи, че Препоръката се прилага само в много ограничена степен в законодателствата на държавите членки. Макар че в редица държави членки съществува възможност за колективни последващи искове, няма доказателства[52], че принципите на Препоръката се следват по отношение на приоритета, който следва да се отдаде на решението на публичния орган, и по отношение на давностните срокове. Поради това такива последващи искове могат да повлияят на правото на ищците на достъп до съдилищата поради факта, че не са приети специфични правила относно давностните или преклузивните срокове в разрез с предложеното в Препоръката.

2.3.6 Регистър на колективните искове

В Препоръката се приканва да се създадат национални регистри на колективните искове и

[52] Извън обхвата на Директива 2014/104/ЕС, доколкото държавите членки позволяват предявяването на колективни последващи искове в областта на конкуренцията.

също така да се разпространява информация относно наличните методи за получаване на обезщетение, включително извънсъдебните методи. Следва също така да се осигури съгласуваност на събраната в отделните национални регистри информация и тяхната оперативна съвместимост[53].

Този принцип бе въведен в Препоръката по-специално поради факта, че принципът „възможност за участие“ може да бъде приложен само когато е налична информация относно висящи съдебни спорове и по този начин страните могат да вземат решение дали се присъединят към висящ съдебен спор или не. Тази необходимост е дори по-належаща в трансгранични ситуации, когато националните методи за разпространение на информация невинаги са насочени към чуждестранна аудитория.

Този принцип като цяло не се следва в схемите за колективна защита, въведени от държавите членки. Единствено Обединеното кралство разполага с национален регистър на съдебните разпореждания във връзка с групови искове и с регистър на исковете в областта на конкуренцията. Словения възнамерява да въведе такъв регистър в новото си законодателство относно колективната защита. Следователно по този въпрос може да се заключи, че Препоръката не е оказала почти никакво въздействие върху законодателствата на държавите членки.

3 Заключения и следващи стъпки

Както е посочено в Препоръката, подходящо планираният и балансиран механизъм за колективна защита допринася за ефективната защита и прилагане на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз, тъй като „традиционните“ средства за защита не са достатъчно ефикасни във всички ситуации.

Без ясна, справедлива, прозрачна и достъпна система за колективна защита съществува значителна вероятност да бъдат проучени други начини за получаване на обезщетение, при които често е възможна злоупотреба, засягаща по отрицателен начин и двете страни по спора.

В много случаи засегнатите лица, които не са в състояние да обединят своите сили, за да потърсят колективна защита, изцяло се отказват от основателните си искове поради прекомерната тежест, свързана с индивидуалните производства.

С Препоръката бе създаден целеви показател, обхващащ принципите на европейския модел за колективна защита. Това бе извършено в контекста на ситуация, при която много от елементите бяха налице в правните системи на голяма част от държавите членки, докато в друга, макар и по-малка група от държави членки, изобщо не съществуваше понятието за колективна защита. Поради това въздействието на Препоръката следва да се разглежда и проучва в две измерения: първо, като отправна точка при обсъждания относно улесняването на достъпа до правосъдие и предотвратяването на злоупотребата с предявяването на съдебни искове и, второ, като конкретен стимул за приемане на отговарящи на тези принципи законодателни актове в държавите членки.

[53] Параграфи 35—37 от Препоръката на Комисията.

Що се отнася до първото измерение, с Препоръката бе осъществен важен принос по отношение на вдъхновяването на обсъждания навсякъде в ЕС. Освен това тя осигурява основата за допълнителен размисъл относно най-добрия начин за прилагане на някои принципи, като например тези във връзка с конституирането като страна ищец или осигуряването на финансови средства за съдебния спор, за да се гарантира цялостен баланс между достъпа до правосъдие и предотвратяването на злоупотреби.

Що се отнася до прехода към законодателство, анализът по отношение на развитието на законодателството в държавите членки и представените доказателства показват, че последващите мерки във връзка с Препоръката са доста ограничени. Наличието на механизми за колективна защита, както и прилагането на мерки за защита срещу потенциалната злоупотреба с такива механизми все още са разпределени много неравномерно в ЕС. Въздействието на Препоръката е видимо в двете държави членки, в които бяха приети нови законодателни актове след приемането на Препоръката (Белгия и Литва), и в Словения, където новото законодателно предложение е в процес на приемане, както и до известна степен в държавите членки, които промениха своето законодателство след 2013 г. (Франция и Обединеното кралство).

Тези ограничени последващи мерки означават, че не се използва изцяло потенциалът на посочените в Препоръката принципи за улесняване на достъпа до правосъдие в полза на функционирането на единния пазар. Девет държави членки все още не предвиждат никаква възможност за колективно предявяване на искове за обезщетение в ситуации на масова вреда съгласно определението, съдържащо се в Препоръката. Освен това в някои държави членки, които формално предвиждат такава възможност, засегнатите страни на практика не я използват поради строгите условия, определени в националното законодателство, продължителните производства или възприеманите като прекомерни разходи спрямо очакваните ползи от предявяването на тези искове. Отговорите на поканата за представяне на мнения също така показват, че в някои случаи могат да се избегнат колективни съдебни искове посредством успешно извънсъдебно уреждане на спора, понякога под формата на последващи действия в резултат на административно производство. Това подчертава значението на ефективните механизми за извънсъдебно решаване на спорове в съответствие с Препоръката.

Макар че Препоръката има хоризонтално измерение предвид различните области, в които може да настъпи масова вреда, конкретните случаи, за които бе съобщено, включително случаят с емисиите от автомобили, ясно показват, че областите от правото на ЕС от значение за колективните интереси на потребителите са тези, в които най-често е достъпна възможност за колективна защита, най-често се предявяват искове и е от най-голямо практическо значение липсата на възможности за колективни искове. Именно в същите тези области съществуват задължителни и доказали своята стойност правила на ЕС относно свързаното с преустановяване на нарушения измерение на колективната защита. В Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения се регламентират представителните искове, предявени от компетентни структури, по-специално под формата на нестопански организации или публични органи, във връзка с които изглеждат неоснователни опасенията за злоупотреби с предявяването на съдебни искове, мотивирани от стремежа към печалби на предоставящите средства трети страни.

Тази представа се потвърждава от резултатите от поканата за представяне на мнения. Докато потребителските организации изтъкват сериозни аргументи в полза на

интервенция на равнището на ЕС в тази област, търговските организации като цяло изразяват загриженост във връзка с действията на ЕС в областта на защитата на потребителите и изтъкват опасения, свързани с пропорционалността и субсидиарността, като призовават Комисията да се концентрира върху публичното правоприлагане, върху средствата за защита чрез алтернативно/онлайн решаване на спорове или върху процедурата за искове с малък материален интерес.

В този контекст Комисията възнамерява:

- да популяризира допълнително принципите, посочени в Препоръката от 2013 г., във всички области както от гледна точка на наличието на възможност за предявяване на колективни искове съгласно националното законодателство и съответно за подобряване на достъпа до правосъдие, така и от гледна точка на осигуряването на необходимите предпазни мерки срещу злоупотреба с предявяването на съдебни искове;
- да извърши допълнителен анализ на някои аспекти от Препоръката, които са от основно значение за предотвратяването на злоупотреби и за гарантиране, че механизмите за колективна защита се използват по безопасен начин, например аспекти във връзка с финансирането на колективни искове, за да се добие по-добра представа за планирането и практическото изпълнение;
- да предприеме последващи мерки във връзка с настоящата оценка на Препоръката от 2013 г. в рамките на предстоящата инициатива за „нов търговски механизъм за потребителите“, обявена в работната програма на Комисията за 2018 г.[54], като обърне специално внимание на укрепването в подходящи области на свързаните със средствата за защита и правоприлагането аспекти на Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения.

[54] COM(2017) 650 final.