COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.1.2018
COM(2018) 40 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

privind punerea în aplicare a Recomandării din 11 iunie 2013 a Comisiei privind principiile comune aplicabile acțiunilor colective în încetare și în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislația Uniunii (2013/396/UE)

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ŞI COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN

privind punerea în aplicare a Recomandării din 11 iunie 2013 a Comisiei privind principiile comune aplicabile acţiunilor colective în încetare şi în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislaţia Uniunii (2013/396/UE)

1. INTRODUCERE

Comisia abordează aspecte legate de acţiuni colective de aproape 20 de ani, iniţial in special în contextul protecţiei consumatorilor şi în ceea ce priveşte politica în domeniul concurenţei[1]. În baza unei abordări orizontale mai cuprinzătoare, Comisia a adoptat o recomandare la data de 11 iunie 2013 privind principiile comune aplicabile acţiunilor colective în încetare şi în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislaţia Uniunii (denumită în continuare „recomandarea")[2]. Recomandarea a stabilit principii care ar trebui să se aplice în cazul încălcărilor drepturilor conferite de legislaţia Uniunii în toate domeniile de politică şi în ceea ce priveşte atât acţiunile în încetare, cât şi acţiunile în despăgubire. Din recomandare reiese că toate statele membre ar trebui să dispună de sisteme de acţiune colectivă la nivel naţional care să urmeze aceleaşi principii de bază pe întreg cuprinsul Uniunii, ţinând seama de tradiţiile juridice ale statelor membre şi oferind protecţie împotriva unui eventual abuz. În acelaşi timp, având în vedere riscurile asociate litigiului colectiv, principiile prevăzute de recomandare vizează, de asemenea, atingerea unui echilibru corespunzător între obiectivul asigurării unui acces suficient la justiţie, precum şi necesitatea prevenirii abuzurilor prin măsuri de protecţie adecvate.

Comisia s-a angajat să evalueze punerea în practică a recomandării, la patru ani de la publicarea acesteia. Prezentul raport cuprinde această evaluare şi se concentrează asupra evoluţiilor legislaţiei statelor membre care au avut loc de la adoptarea recomandării. În plus, raportul analizează dacă aceste evoluţii au condus la o aplicare mai cuprinzătoare şi mai coerentă a principiilor individuale prevăzute în recomandare (secţiunea 2). În acest mod, raportul analizează, de asemenea, experienţa practică acumulată cu normele privind acţiunile colective disponibile la nivel naţional sau, în absenţa acestor norme, cât de eficientă este modalitatea în care sunt abordate cazurile de prejudicii colective. În acest context, raportul analizează măsura în care punerea în aplicare a recomandării a contribuit la realizarea obiectivelor sale principale de facilitare a accesului la justiţie şi de prevenire a litigiilor abuzive. În fine, raportul conţine observaţii finale cu privire la necesitatea unor măsuri suplimentare privind acţiunile colective la nivelul Uniunii Europene (secţiunea 3). În acest context, raportul ia în considerare principalul instrument al Uniunii cu caracter obligatoriu care abordează acţiunile colective,[3] Directiva

[1] Adoptarea Directivei 98/27/CE privind acţiunile în încetare în ceea ce priveşte protecţia intereselor consumatorilor; Cartea verde privind acţiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE antitrust (COM2005)672; Cartea albă privind acţiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE antitrust [COM(2008)165]; Cartea verde privind acţiunile colective ale consumatorilor [COM(2008)794].

[2] JO L 201, 26.7.2013, p. 60–65.

[3] Directiva 2009/22/CE a Parlamentului European şi a Consiliului din 23 aprilie 2009 privind acţiunile în încetare în ceea ce priveşte protecţia intereselor consumatorilor (J.O.U.E. L 110/30 din 1.5.2009) de codificare a Directivei 98/27/CE

privind acțiunile în încetare, solicitând ca procedura privind acțiunile în încetare pentru protejarea intereselor comune ale consumatorilor să fie disponibilă în toate statele membre, precum și verificarea adecvării legislației UE în materie de protecție a consumatorilor și de comercializare din 2017,[4] care a evaluat Directiva privind acțiunile în încetare.

Evaluarea se realizează în contextul în care, după patru ani de la adoptarea recomandării, riscurile de încălcări transfrontaliere sau chiar la nivelul UE care afectează un mare număr de cetățeni sau de întreprinderi au crescut în continuare, în special, însă nu exclusiv, ca urmare a utilizării mai frecvente a internetului și a achizițiilor online. Cazul emisiilor generate de autovehicule, în cadrul căruia mulți consumatori de pe întreg teritoriul UE au fost afectați de vânzarea de automobile cu informații înșelătoare cu privire la nivelul emisiilor, ilustrează provocările în ceea ce privește abordarea situațiilor de prejudicii colective transfrontaliere. Aceste provocări sunt demonstrate cel mai bine de inegalitățile și diferențele la nivelul UE care conduc la o situație în care, în câteva state membre, persoanele sau entitățile afectate au reușit să își introducă acțiunile în instanță în solidar, în timp ce în majoritatea statelor membre, acestea au avut la dispoziție metode insuficiente sau chiar ineficiente.

Mecanismele de acțiune colectivă la nivel național sunt utilizate în statele membre în care acestea sunt disponibile. În statele membre în care acestea nu există în mod oficial, se pare că există o tendință crescândă a reclamanților de a încerca să obțină despăgubiri prin acțiuni colective, recurgând la instrumente juridice diferite, de exemplu conexarea cauzelor sau cesiunea drepturilor. Acest lucru poate ridica probleme legate de prevenirea efectivă a litigiilor abuzive, deoarece măsurile de protecție împotriva abuzurilor care sunt de obicei prezente în acțiunile colective, de exemplu, în ceea ce privește capacitatea juridică sau onorariile corespunzătoare unei obligații de rezultat, nu se pot aplica în legătură cu aceste direcții alternative.

Prezentul raport se bazează, în principal, pe următoarele surse de informații:

- informațiile furnizate de statele membre în baza unui chestionar al Comisiei;

- un studiu care sprijină evaluarea punerii în aplicare a recomandării, incluzând toate statele membre[5];

- o cerere de probe cu privire la care Comisia a primit 61 de răspunsuri;

- un studiu care sprijină verificarea adecvării legislației UE în materie de protecție a consumatorilor și de comercializare[6]

2. PUNEREA ÎN APLICARE A PRINCIPIILOR RECOMANDĂRII

Activitățile cu caracter legislativ afectate de recomandare au rămas într-o oarecare măsură limitate în statele membre. Șapte state membre au realizat reformele propriei legislații privind acțiunile colective după adoptarea acestora și, după cum se arată în evaluarea detaliată din prezentul raport, aceste reforme nu au respectat întotdeauna principiile recomandării. Belgia și

[4] Raportul Comisiei privind verificarea adecvării legislației UE în materie de protecție a consumatorilor și de comercializare, Bruxelles, 23.5.2017, SWD(2017) 209 final, disponibil la adresa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

[5] Urmează să fie publicat în curând la adresa http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

[6] Disponibil la adresa http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

Lituania au introdus, pentru prima dată, acțiunile colective în despăgubire în sistemele lor juridice. Franța și Regatul Unit și-au modificat semnificativ legislația în scopul de a îmbunătăți ori de a înlocui unele mecanisme care erau disponibile anterior, însă nu erau considerate suficient de eficace. Lucrările privind noua legislație propusă avansează în Țările de Jos și în Slovenia și sunt dezbateri active pe tema unei posibile viitoare legislații în Germania. Este de remarcat faptul că majoritatea proiectelor care au condus la o nouă legislație ori sunt în curs de elaborare se limitează la aspecte legate de protecția consumatorilor. În plus, mai multe dintre acestea permit într-o mare măsură aplicarea principiului „opt-out”[7] (de neparticipare). Ca urmare a acestei acțiuni limitate de punere în aplicare a recomandării, nouă state membre încă nu dispun de mecanisme de acțiuni colective în despăgubire.

2.1. Aspecte orizontale

2.1.1 Disponibilitatea acțiunilor colective

Recomandarea subliniază faptul că toate statele membre ar trebui să dispună de căi de atac colective la nivel național, atât pentru acțiunile în încetare cât și pentru acțiunile în despăgubire, disponibile în toate cazurile în care drepturile conferite de legislația Uniunii sunt încălcate ori au fost încălcate, cu prejudicierea mai multor persoane[8].

În toate statele membre există acțiuni colective sub formă de măsuri în încetare în ceea ce privește cazurile privind protecția consumatorilor care intră sub incidența Directivei privind acțiunile în încetare[9]. În unele state membre, acțiunile colective în încetare sunt disponibile la nivel orizontal (BG, DK, LT, NL, SE) ori în alte domenii specifice, în special în domeniul concurenței (HU, LU, ES), al mediului (FR, HU, PT, SI, ES), al ocupării forței de muncă (HU, ES) sau al combaterii discriminării (HR, FR, ES).

Acțiunile colective în despăgubire sunt disponibile în 19 state membre (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), dar, în peste jumătate din acestea, sunt limitate la anumite sectoare, în special la cererile consumatorilor[10]. Alte sectoare în care sunt disponibile în mod obișnuit acțiunile în despăgubire sunt cele precum concurența, serviciile financiare, forța de muncă, mediul sau combaterea discriminării. Diferențele în ceea ce privește domeniul de aplicare între statele membre care adoptă o abordare sectorială sunt semnificative: de exemplu, în Belgia, numai cererile formulate de consumatori pot fi tratate în mod colectiv, în timp ce în Franța acest lucru este posibil în ceea ce privește cererile din domenii precum protecția consumatorilor, concurența, sănătatea, discriminarea și mediul. Numai 6 state membre (BG, DK, LT, NL, PT și UK) au adoptat o abordare orizontală în legislația lor, permițând

[7] A se vedea punctul 2.3.1 din prezentul raport

[8] Punctul 2 din Recomandarea Comisiei din 11 iunie 2013 privind principiile comune aplicabile acțiunilor colective în încetare și în despăgubire introduse în statele membre în cazul încălcării drepturilor conferite de legislația Uniunii (2013/396/UE), (JO L 201, p. 60, 26.7.2013).

[9] Domeniul de aplicare a Directivei privind acțiunile în încetare acoperă încălcările prevăzute în legislația UE în materie de protecție a consumatorilor, astfel cum sunt enumerate în anexa I la aceasta.

[10] Cu excepția Germaniei, țară în care singurele mecanisme specifice de acțiuni colective în despăgubire nu se aplică sectorului consumatorilor, ci se aplică în mod exclusiv cererilor formulate de investitori.

proceduri de despăgubire colective în toate domeniile[11]. În două state membre (BG, UK), mecanismele orizontale există în paralel cu procedurile specifice fiecărui sector, care sunt utilizate mai des în practică. Într-un stat membru (Austria), deși nu există o legislație care să reglementeze acțiunile în despăgubire, acțiunile colective sunt realizate pe baza cesiunii drepturilor sau a conexării cauzelor. Aceste mijloace juridice sunt disponibile și în alte state membre, însă rezultatele consultării publice demonstrează că acestea sunt folosite în practică pentru cazuri colective numai în țări precum Germania și Țările de Jos. După adoptarea recomandării, a fost adoptată o nouă legislație privind acțiunile colective în despăgubire, în patru state membre: în două dintre acestea (BE și LT), aceasta este o premieră, iar în alte două state membre (FR și UK), au avut loc modificări legislative importante. În Slovenia și Țările de Jos au fost propuse noi proiecte de lege, însă nu au fost încă adoptate. Exceptând Belgia, țară în care legislația reglementează numai drepturile privind protecția consumatorilor, aceste inițiative au un domeniu larg de aplicare. Toate aceste rezultate demonstrează că, în ciuda recomandării, mai multe state membre nu au introdus mecanisme de acțiuni colective în sistemul lor național. Drept urmare, persistă o diferență semnificativă între statele membre în ceea ce privește disponibilitatea și natura mecanismelor de acțiuni colective.

Răspunsurile la cererea de probe demonstrează că acțiunile colective, dacă sunt disponibile, sunt utilizate în principal în domeniul protecției consumatorilor și în domenii conexe, precum drepturile pasagerilor sau serviciile financiare. Un alt domeniu în care s-au raportat mai multe cazuri este legea concurenței, în special în cazul în care presupusele victime ale înțelegerilor solicită despăgubiri în urma unei decizii privind o încălcare de către o autoritate în materie de concurență (acțiuni subsecvente). Absența relativă a recursului la acțiunile colective în alte domenii se datorează nu numai faptului că, în multe dintre statele membre, acțiunile în despăgubire sau în încetare sunt disponibile numai în domeniul protecției consumatorilor sau al dreptului concurenței; de asemenea, se pare ca aceasta se asociază și altor factori precum caracterul complex și durata procedurilor sau a normelor restrictive în materie de admisibilitate, deseori legate de capacitatea juridică. În același timp, în țări precum Austria, Republica Cehă, Germania, Luxemburg și Irlanda, au fost raportate o serie de situații, în special în materie de protecția consumatorilor, cazuri în care nu s-a luat nicio măsură pe motiv de lipsă a unui sistem de acțiuni în despăgubire în temeiul legislației naționale.

2.1.2 Capacitatea în acțiunile de reprezentare

Recomandarea solicită desemnarea entităților care dețin capacitatea juridică de a introduce acțiuni de reprezentare, în cazul în care părțile direct afectate de o încălcare, sunt reprezentate de o organizație care are statut de sine stătător de reclamantă în cadrul procedurilor. Recomandarea stabilește criterii specifice minime cu privire la această desemnare: caracterul non-profit al entității, existența unei relații directe între obiectivele entității și drepturile despre care se susține că au fost încălcate și entitatea ar trebui să dețină capacitate suficientă pentru a reprezenta reclamanți multipli, acționând în interesul superior al acestora. Recomandarea prevede posibilitățile unei desemnări generale care implică un drept general al unei entități de a acționa

[11] Cu toate acestea, în Țările de Jos, acțiunile colective în despăgubire sunt în prezent valabile numai sub formă de acțiuni în constatare, sau prin intermediul unor mijloace juridice speciale, concepute în scopul recuperării creanțelor.

sau al unei certificări *ad hoc* numai pentru un anumit caz, și se referă, de asemenea, la abilitarea autorităților publice în mod suplimentar sau ca alternativă[12].

Normele privind capacitatea de a introduce acțiuni de reprezentare sunt garanții de procedură de care beneficiază atât reclamanții cât și pârâții în cadrul acțiunilor colective. Standardele care garantează expertiza entităților reprezentante și capacitatea acestora de a administra cazuri complexe, asigură servicii de înaltă calitate reclamanților și, de asemenea, protejează pârâții împotriva proceselor intentate neîntemeiat.

Acțiunile colective sub forma acțiunilor de reprezentare există în aproape toate statele membre și predomină în cazuri precum acțiunile în încetare în materie de mediu și privind protecția consumatorilor, disponibilitatea acestora în ceea ce privește protecția consumatorilor fiind impusă în baza Directivei privind acțiunile în încetare[13]. Acțiunile colective de reprezentare care vizează obținerea de despăgubiri sunt disponibile în țări precum Belgia, Bulgaria, Danemarca, Grecia, Finlanda, Franța, Lituania, Italia, Ungaria, Polonia, România, Spania, Suedia. În două state membre (FI și PL), numai autoritățile publice au dreptul de a introduce acțiuni de reprezentare, în timp ce în alte state, entitățile neguvernamentale partajează această competență cu autoritățile publice (HU, DK)[14].

Toate statele membre prevăd același condiții în ceea ce privește capacitatea juridică de a acționa în calitate de entități reprezentante, atât în materie de acțiuni colective în încetare, cât și în materie de acțiuni colective în despăgubire. Referitor la acțiunile în încetare din domeniul protecției consumatorilor, directiva privind acțiunile în încetare prevede că procedura de încetare poate fi inițiată de „entități calificate" care sunt constituite în mod adecvat, în conformitate cu legislația internă, care au drept scop protejarea intereselor colective ale consumatorilor. Cu privire la alte criterii specifice eventual de respectat de către „entitățile calificate", directiva acordă o marjă de apreciere statelor membre. Cele mai comune cerințe atât în materie de acțiuni în despăgubire, cât și în materie de acțiuni în încetare aplicate de statele membre privesc caracterul non-profit al entității și relevanța obiectului cazului pentru obiectivele organizației. În conformitate cu caracterul minim al criteriilor prevăzute în recomandare, unele state membre au stabilit condiții speciale suplimentare în ceea ce privește competența, experiența și caracterul de reprezentare al entităților desemnate. De exemplu, în Italia, asociațiile de consumatori trebuie să facă dovada unui număr de trei ani de activitate continuă, a unui număr minim de membri plătitori, precum și a prezenței în cinci regiuni diferite. Condiții similare se aplică în Franța, care impune reprezentativitatea la nivel național, un an de existență, dovada activității în domeniul protecției consumatorilor, precum și un prag pentru membrii individuali[15]. Unele răspunsuri formulate la cererea de probe au menționat normele naționale privind capacitatea juridică, în

[12] Punctele 4 și 7 din Recomandarea Comisiei.

[13] Directiva 2014/54/UE privind măsurile de facilitare a exercitării drepturilor conferite lucrătorilor în contextul liberei circulații a lucrătorilor (JO L 128 p. 8, 30.4.2014), prevede, în temeiul articolului 3 alineatul (2), ca statele membre să se asigure că asociațiile, organizațiile (inclusiv partenerii sociali) sau alte entități pot reprezenta lucrătorii din Uniune în demersurile judiciare și/sau administrative pentru a se asigura punerea în aplicare a drepturilor.

[14] În plus, în Danemarca, în acțiunile private în grup, reprezentantul poate fi ales din rândul membrilor grupului.

[15] Interesant este faptul că, în ciuda acestor condiții exigente, 18 organizații sunt în prezent înregistrate în Italia și 15 organizații în Franța. Cu toate acestea, numai un număr destul de limitat din aceste entități (șase în Franța, trei în Italia, în decursul ultimilor patru ani), au introdus efectiv acțiuni de reprezentare.

special în Franța și Italia, dar și într-o oarecare măsură în Danemarca și România, ca o problemă care afectează accesul la justiție. În Regatul Unit, acțiunile de reprezentare în despăgubire, în materie de protecția consumatorilor, sunt în principal realizate de autoritățile publice, deși este posibil să se desemneze alte entități pentru care este „just și rezonabil" să se acționeze în calitate de reprezentant al grupului; în prezent, în cazuri legate de protecția consumatorilor poate interveni un organism desemnat care nu este public[16]. În Danemarca, o asociație, o instituție privată sau alt tip de organizație poate acționa în calitate de reprezentant atunci când acțiunea se înscrie în cadrul obiectivelor organizației.

În ansamblu, se poate concluziona că principiul este în general respectat, deși cu unele variații în diferite state membre. Aceste variații au o anumită importanță, deoarece normele mai stricte pentru entitățile reprezentante ar putea duce în mod potențial la o limitare a dreptului de a solicita acțiuni colective și, prin urmare, de a avea acces la instanțe.

2.1.3 Admisibilitatea

Recomandarea îndeamnă statele membre să asigure că admisibilitatea acțiunilor este verificată într-un stadiu cât mai incipient posibil al litigiului și că acele cazuri care nu întrunesc condițiile pentru acțiuni colective și cazurile vădit nefondate nu sunt continuate[17].

Principiul privind respingerea anticipată a acțiunilor care sunt vădit nefondate sau care nu întrunesc criteriile de admisibilitate pentru acțiunile colective, stă în slujba eficienței justiției și protejează împotriva proceselor intentate neîntemeiat. Recomandarea în sine nu stabilește criterii speciale de admisibilitate și nici nu definește sintagma „acțiune vădit nefondată". Cu toate acestea, în unele state membre, normele generale de procedură civilă care permit respingerea anticipată a acțiunilor vădit nefondate sunt aplicabile în egală măsură acțiunilor colective. Anumite criterii de admisibilitate ar putea fi deduse și din alte principii ale recomandării, de exemplu, cele cu privire la capacitatea juridică în acțiunile de reprezentare. Într-adevăr, în cazul unei acțiuni în încetare, principalul criteriu de admisibilitate pare a fi capacitatea entității. În cazuri legate de protecția consumatorilor, directiva privind acțiunile în încetare nu impune o verificare specială a admisibilității sau criterii speciale în afară de cele legate de capacitate.

Criteriile mai specifice, care trebuie întrunite și care, de regulă, sunt examinate de instanță într-o etapă incipientă a procedurilor, sunt stabilite în majoritatea statelor membre în ceea ce privește acțiunile colective în despăgubire. Spania și Suedia sunt singurele state membre care nu au norme speciale privind admisibilitatea acțiunilor colective și, prin urmare, acestea aplică norme generale de procedură civilă. Evaluarea admisibilității acțiunii colective în unele state membre va determina o decizie specială cu privire la acest aspect (Belgia, Franța, Polonia, Regatul Unit), în timp ce în alte state membre se pronunță decizii de procedură numai dacă acțiunea este respinsă ca inadmisibilă. Unele state membre impun o justificare a faptului că acțiunile colective sunt mai

[16] În plus, în cazurile de concurență din Regatul Unit, un membru al grupului poate reprezenta, de asemenea, colectivul care face ca această procedură să fie o acțiune în grup, mai degrabă decât o acțiune de reprezentare, în sensul recomandării.

[17] Punctele 8 și 9 din Recomandarea Comisiei.

eficace decât litigiile individuale (BE, DK, FI, IT, LT)[18], în timp ce altele analizează capacitatea unei entități reprezentative de a proteja interesul persoanelor afectate (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. Caracterul omogen (comun) al acțiunilor individuale conexate este o condiție care se aplică în toate statele membre.

Răspunsurile la cererea de probe indică și reversul cerinței cu privire la admisibilitate. În timp ce niciunul dintre respondenți nu a criticat introducerea în sine a acestei cerințe, mai multe răspunsuri au oferit avertismente împotriva punerii în aplicare a acestui principiu, deoarece ar putea face ca întreaga procedură să fie mai lungă și mai anevoioasă, limitând astfel accesul la această procedură, în ansamblu. Acest aspect a fost subliniat în BE, NL, PL și UK[20].

Ca regulă generală, statele membre verifică admisibilitatea acțiunilor. Acestea dispun de mecanisme procedurale pentru a lua aceste măsuri, care sunt stabilite pe baza normelor generale și speciale în vigoare pentru a respinge acțiunile colective în despăgubire vădit nefondate. Trebuie remarcat faptul că legislația recentă privind acțiunile colective adoptate în anumite state membre ca urmare a recomandării, abordează admisibilitatea într-o manieră conformă cu recomandarea (Belgia, Lituania, Slovenia). Pe de altă parte, divergențele existente în ceea ce privește condițiile de admisibilitate pot totuși să conducă la un acces inegal la justiție în materie de acțiuni colective în despăgubire, deoarece regulile excesiv de stricte privind admisibilitatea ar putea limita accesul la această procedură. Mai trebuie remarcat și faptul că, întrucât aceasta constituie o fază preliminară a acțiunii, deciziile rapide privind admisibilitatea sunt importante pentru certitudinea juridică a tuturor părților implicate.

2.1.4 Informații privind acțiunile colective

Recomandarea invită statele membre să se asigure că partea reclamantă poate disemina informații despre acțiunile colective planificate și în curs de desfășurare. Având în vedere că informațiile privind acțiunile colective pot avea efecte secundare, în special asupra pârâtului, chiar înainte ca acțiunea să fie introdusă în instanță, recomandarea subliniază faptul că modalitățile de furnizare a informațiilor ar trebui să fie adecvate circumstanțelor cazului și să țină

[18] De exemplu, în Belgia, instanța trebuie să ia în considerare, printre altele, dimensiunea potențială a grupului de consumatori afectați, gradul de complexitate al acțiunii colective și implicațiile pentru o protecție eficientă a consumatorilor, precum și buna funcționare a justiției.

[19] De exemplu, în Italia, în afară de aspectul legat de capacitatea entității, instanța trebuie să examineze dacă există un conflict de interese.

[20] În Belgia și Țările de Jos, normele privind admisibilitatea au fost catalogate drept problematice, în timp ce durata acestei proceduri a fost menționată în mod explicit pentru Belgia și Polonia. În Danemarca, normele privind admisibilitatea au fost catalogate drept problematice în contextul normelor restrictive privind capacitatea juridică. În Polonia, cerința conform căreia sumele revendicate trebuie să fie identice cel puțin în cadrul mai multor subgrupe, îi pot descuraja pe membrii potențiali ai grupului să participe la acțiune sau îi pot determina să își reducă pretențiile, astfel încât să fie eligibili. În mod similar, în Regatul Unit, interpretarea strictă în cazurile privind dreptul concurenței a cerinței conform căreia acțiunile ar trebui să ridice probleme similare sau conexe de fapt sau de drept, ca cerință privind admisibilitatea, a fost considerată de un respondent ca fiind problematică în contextul obținerii accesului la justiție.

seama de drepturile părților, inclusiv libertatea de exprimare, dreptul la informare și dreptul de a proteja reputația societății[21].

Persoanele care au pretenții care ar putea fi urmărite în cadrul acțiunilor colective ar trebui să poată primi informații care să le permită să facă o alegere în cunoștință de cauză cu privire la participarea lor. Conform prevederilor recomandării, acest lucru are o importanță deosebită în mecanismele de acțiuni colective care se bazează pe principiul „consimțământului prealabil explicit", pentru a se asigura că cei care ar putea fi interesați să se alăture nu își pierd oportunitatea din cauza lipsei de informații. În cazul unei acțiuni de reprezentare, furnizarea informațiilor nu ar trebui să constituie numai dreptul entității reprezentative, ci și obligația acesteia[22]. Pe de altă parte, diseminarea informațiilor despre acțiunile colective (preconizate) ar putea avea un impact negativ asupra situației economice a pârâtului a cărui răspundere nu a fost încă stabilită. Trebuie să existe un echilibru corespunzător între aceste două interese. Deși recomandarea abordează în mod explicit diseminarea de informații cu privire la intenția de a introduce acțiuni colective, nu există state membre care să reglementeze acest aspect în etapa pregătitoare, înainte de introducerea acțiunii în instanță. Odată ce o cauză este declarată admisibilă de către instanță, în special atunci când se solicită despăgubiri, în multe state membre (Belgia, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Ungaria, Lituania, Țările de Jos, Polonia, Suedia), se încredințează instanțelor sarcina de a stabili modalitățile de diseminare a informațiilor, inclusiv metoda de publicare și perioada în care informațiile ar trebui să fie accesibile. De obicei, statele membre acordă instanțelor o marjă de apreciere semnificativă pentru acest demers, făcând referire în legislația lor la circumstanțele cauzei care trebuie luate în considerare, fără a menționa însă factorii specifici prevăzuți în recomandare. Cu toate acestea, cinci state membre (Bulgaria, Italia, Malta, Portugalia, Regatul Unit) nu reglementează deloc furnizarea de informații în cadrul acțiunilor colective în despăgubire. Există chiar mai puține reglementări în ceea ce privește furnizarea de informații în legătură cu acțiunile în încetare prin comparație cu acțiunile în despăgubire.

Cererea de probe nu a scos la iveală probleme semnificative în ceea ce privește furnizarea de informații. S-a raportat doar o singură situație din Italia, în care se menționa că cerința de a publica respectivul caz în presa scrisă a creat o povară financiară semnificativă pentru reclamant. În plus, un răspuns a menționat, de asemenea, lipsa posibilității în Polonia de a face publicitate unei acțiuni colective pe internet, ca fiind problematică.
În ansamblu, trebuie să se concluzioneze că principiul privind furnizarea de informații pentru acțiunile colective nu se reflectă în mod corespunzător în legislațiile statelor membre, în special în faza pre-contencioasă și în cazul acțiunilor în încetare.

[21] Punctele 10 - 12 din Recomandarea Comisiei.
[22] Astfel cum se explică la punctul 3.5 din Comunicarea Comisiei către parlamentul European, Consiliul Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Către un cadru orizontal la nivel european pentru acțiunile colective" (COM/2013/0401 final).
.

2.1.5 Principiul „partea care pierde plătește”

Partea care pierde o acțiune colectivă reparatorie ar trebui să ramburseze cheltuielile de judecată necesare către partea căreia i s-a dat câștig de cauză, sub rezerva condițiilor prevăzute de legislația națională aplicabilă[23].

Principiul conform căruia „partea care pierde plătește” constituie una dintre garanțiile procedurale de bază pentru ambele părți ale acțiunilor colective. Pe de o parte, riscul asociat rambursării costurilor către pârât în cazul în care acțiunea este respinsă, descurajează potențialii reclamanți să intenteze procese neîntemeiat. Pe de altă parte, faptul că un pârât căzut în pretenții va trebui să acopere costurile necesare, încurajează urmărirea acțiunilor colective fondate. Recomandarea lasă loc de flexibilitate statelor membre în aplicarea normelor naționale cu privire la rambursarea costurilor.

Toate statele membre care dispun de mecanisme de acțiuni colective, cu excepția Luxemburgului[24], urmează principiul „partea care pierde plătește” prevăzut de legislația lor în materie de procedură civilă. Majoritatea covârșitoare a statelor membre aplică acțiunilor colective exact aceleași norme pe care le aplică și procedurilor civile individuale; în cazul în care există modalități aplicabile acțiunilor colective în despăgubire, acestea se referă, în principal, la o scutire de taxe judiciare pentru entitățile reprezentative și autoritățile publice în cazurile legate de protecția consumatorilor (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Un stat membru (Portugalia) prevede rambursarea unui procent de doar 50% din costurile pârâtului în cazul respingerii acțiunii, atât în acțiunile în grup, cât și în acțiunile de reprezentare, limitând astfel riscul pentru cei care introduc acțiuni colective.

Se poate concluziona că statele membre respectă în mare măsură principiul stabilit în recomandare[26]. Cu toate acestea, trebuie avut în vedere faptul că normele privind costurile asociate procedurii civile și modalitatea de rambursare a acestora (precum și cuantumul acestor costuri) variază substanțial între statele membre. Aplicarea lor poate genera divergențe semnificative în ceea ce privește rambursarea efectivă a costurilor părții căreia i s-a dat câștig de

[23] Punctul 13 din Recomandarea Comisiei.

[24] În Luxemburg, partea care are câștig de cauză poate primi o despăgubire procedurală a cărei valoare este stabilită de un judecător, însă aceasta necesită depunerea unei cereri ulterioare în instanță și, prin urmare, un efort suplimentar.

[25] Sau lipsa taxelor în procedurile în încetare privind protecția consumatorilor în fața autorităților administrative (Finlanda, Letonia). Directiva privind acțiunile în încetare nu reglementează problema costurilor asociate procedurii privind acțiunea în încetare. Cu toate acestea, riscul financiar legat de acțiunile în încetare a fost identificat drept cel mai important obstacol în calea utilizării eficiente a acțiunilor în încetare pentru entitățile calificate. Potrivit studiului care vine în sprijinul verificării adecvării, măsura cea mai eficientă ar fi includerea unui norme în directiva privind acțiunile în încetare, conform căreia, în cazuri justificate în mod obiectiv, entitățile calificate nu vor trebui să plătească taxe judiciare sau administrative.

[26] Mai mulți respondenți la cererea de probe din Belgia, Țările de Jos, România și Finlanda au identificat acest principiu ca fiind o problemă potențială, deoarece rambursarea potențială a costurilor este un factor important de risc care trebuie luat în considerare la introducerea unei acțiuni. Acest lucru este valabil mai ales în cazul în care nu este disponibilă nicio acțiune colectivă, cum este cazul în Republica Cehă, iar astfel de acțiuni pot fi introduse numai în cazuri individuale.

cauză în proceduri foarte asemănătoare, în funcție de *forum*, de exemplu, ca urmare a definirii costurilor rambursabile[27]. Prin urmare, obiectivul de prevenire a litigiilor abuzive în baza principiului „partea care pierde plătește", în realitate, nu este atins în mod egal în toate statele membre.

2.1.6 Finanțarea acțiunilor colective

Recomandarea propune o regulă generală de informare conform căreia partea reclamantă are obligația de a declara originea fondurilor utilizate pentru susținerea acțiunii în justiție. În plus, instanța ar trebui să fie în măsură să suspende procedurile în cazul în care există un conflict de interese între partea terță finanțatoare și reclamant, în cazul în care partea terță nu dispune de resurse suficiente pentru a-și îndeplini angajamentele financiare sau în cazul în care reclamantul nu dispune de resurse suficiente pentru a achita costurile în favoarea părții adverse, în caz de eșec al acțiunii. Deși recomandarea nu impune interzicerea în sine a finanțării de către un terț, ar trebui interzisă încercarea de a influența deciziile procedurale, de a oferi finanțare pentru acțiuni introduse împotriva unui concurent sau a unui afiliat și de a percepe dobânzi excesive. În cele din urmă, în mod specific pentru acțiunile colective în despăgubire, ar trebui să existe interdicția ca remunerația acordată sau dobânda percepută de furnizorul de fonduri să depindă de sumele recuperate, cu excepția cazului în care această metodă este reglementată de o autoritate publică[28].

Normele din recomandare cu privire la finanțarea de către un terț vizează garantarea faptului că aceste condiții de finanțare nu creează un stimulent pentru desfășurarea de litigii abuzive sau conflicte de interes.
Sub acest aspect, recomandarea nu a fost pusă în aplicare în niciunul dintre statele membre. Niciunul dintre state nu a reglementat finanțarea de către un terț, cu atât mai puțin în baza recomandării. Republica Elenă și Irlanda, ca o regulă generală, interzic finanțarea de către un terț. Cu toate acestea, noua legislație în curs de adoptare din Slovenia constituie o excepție de la această situație generală, deoarece, în baza acestei legislații, finanțarea de către un terț este reglementată în conformitate cu principiile stabilite în recomandare.

Această lipsă generală de punere în aplicare înseamnă că o finanțare de către un terț care nu este reglementată și nici controlată poate prolifera, fără constrângeri de natură juridică, creând astfel stimulente potențiale pentru desfășurarea de litigii în anumite state membre. Există dovezi conform cărora, în cel puțin în trei state membre, și anume în Austria, Țările de Jos și Regatul Unit, este disponibilă finanțarea de către un terț privat, iar în două state membre (Austria și Țările de Jos) este practicată fără să existe reglementări în acest sens (în Regatul Unit, se aplică

[27] De exemplu, în cazul în care onorariile avocaților sunt rambursate la nivelul onorariilor legale care pot fi depășite în practică.
[28] Punctele 14 - 16 și 32 din Recomandarea Comisiei.

limitările generale bazate pe *common law*[2429], fiind introdusă o anumită formă de autoreglementare la nivelul fiecărui sector).
Dovezile colectate în cadrul consultării publice confirmă existența finanțării de către un terț: două cazuri au fost prezentate de presupusele victime ale unei înțelegeri în care, conform celor raportate în Regatul Unit, s-a utilizat finanțarea de către un terț, în timp ce un astfel de caz a fost raportat în Țările de Jos și un altul în Germania. Cu toate acestea, în cele din urmă cazuri, utilizarea finanțării de către un terț a fost legată de costurile excesive ale procedurilor asociate acțiunilor colective (în ambele cazuri, revendicările au fost atribuite unui vehicul special). În plus, în Germania a fost raportat un presupus caz de prejudiciu colectiv, în care, în cauzele pendinte între consumatori și acționari, pe de o parte, și o companie importantă de autovehicule, pe de altă parte, a fost acordată o finanțare de către un terț într-o proporție considerabilă.

Profesioniștii intervievați implicați în acțiuni colective au raportat puține situații care privesc (cel puțin) un potențial conflict de interese: de exemplu, utilizarea despăgubirilor nedistribuite pentru rambursarea furnizorului de fonduri, organizarea întregii acțiuni de către furnizorul de fonduri, relațiile instituționale dintre societatea de avocatură reprezentând reclamanții și furnizorul de fonduri.

Aceste exemple ilustrează că finanțarea de către un terț este utilizată din ce în ce mai mult într-o serie de state membre. În plus, este clar că acest aspect-cheie al acțiunilor colective are o dimensiune transfrontalieră importantă, deoarece fondurile pentru inițierea litigiilor pot fi asigurate cu ușurință dincolo de frontiere. Aceasta înseamnă că, în timp ce reglementarea finanțării de către un terț în mai multe state membre ar constitui cu siguranță un pas în direcția corectă, în conformitate cu recomandarea, va exista întotdeauna o posibilitate ca furnizorii de fonduri cu sediul într-un stat membru să evite normele naționale stricte, prin încercarea de finanța acțiunile colective într-un alt stat membru al UE, în care sunt disponibile mecanisme de acțiune colectivă și unde finanțarea de către un terț nu este reglementată.
Se poate concluziona că acesta este unul dintre aspectele în care recomandarea nu a avut aproape niciun impact în legislația statelor membre și unde ar fi important să se analizeze modul în care obiectivele acestui principiu ar putea fi cel mai bine realizate în practică.

2.1.7 Cauzele transfrontaliere

Recomandarea impune statelor membre să nu împiedice, prin intermediul normelor naționale privind admisibilitatea sau capacitatea, participarea grupurilor străine de reclamanți sau a entităților reprezentante străine într-o singură acțiune colectivă în fața instanțelor lor. Entitățile reprezentative desemnate ar trebui să fie în măsură de a sesiza instanțele care au jurisdicție asupra acțiunilor lor și în alte state membre[30].

[29] În conformitate cu dispozițiile prevăzute de *common law*, orice persoană care finanțează în mod necorespunzător litigiul unei alte persoane poate fi ținută răspunzătoare pentru toate costurile (în favoarea părții adverse) asociate litigiului respectiv, în cazul pierderii procesului.
[30] Punctele 17 și 18 din Recomandarea Comisiei.

Activitățile economice se extind adesea dincolo de frontiere și pot aduce prejudicii persoanelor din mai multe state membre care decurg din aceleași activități sau din activități similare. Astfel de persoane nu ar trebui să fie private de avantajul de a-și uni forțele pentru a-și exercita drepturile. O entitate desemnată dintr-un stat membru ar trebui să poată introduce o acțiune în orice alt stat membru cu competență de a se pronunța asupra acțiunii. Astfel, recomandarea reafirmă principiul nediscriminării în cadrul procedurilor civile și pledează pentru recunoașterea reciprocă a statutului entităților desemnate.

Nu există state membre care să aibă obstacole generale în calea participării niciunei persoane fizice sau juridice din alte state membre la acțiuni în grup în fața instanțelor lor. Participarea la un grup de reclamanți nu este limitată la cei cu domiciliul în statul membru în care se desfășoară acțiunile colective sau care sunt stabiliți acolo.

Cererea de prezentare de dovezi a evidențiat cazul referitor la emisiile generate de autovehicule, în care mulți consumatori de pe întreg teritoriul UE au fost afectați de vânzarea de automobile ca urmare a furnizării de informații înșelătoare cu privire la nivelul emisiilor, ceea ce a condus la introducerea de acțiuni colective reparatorii în patru state membre. Aceste cauze pendinte pot conduce la rezultate diferite, în funcție de statele membre în care vor fi pronunțate hotărârile judecătorești. Această situație ar putea încuraja căutarea instanței celei mai favorabile, dacă, într-un caz transfrontalier clar, reclamanții potențiali vor prezenta revendicarea lor atunci când există cea mai mare posibilitate de câștig. În plus, au fost identificate și alte riscuri, precum riscul dublei despăgubiri sau, într-adevăr, riscul deciziilor contradictorii[31].

În ceea ce privește recunoașterea entităților reprezentante desemnate în alte state membre, situația este mai divergentă. Nu există state membre care să prevadă în mod explicit recunoașterea generală a entităților reprezentante desemnate de alte state membre. Singura excepție se referă la Directiva privind acțiunile în încetare care prevede ca statele membre să se asigure că entitățile calificate pot introduce acțiuni în încetare în instanțe sau la autorități administrative din alte state membre în cazul în care interesele protejate de respectiva entitate calificată sunt afectate de o încălcare a cărei origine este în statul membru respectiv[32]. În toate celelalte cazuri, entitățile reprezentante trebuie să întrunească condițiile naționale cu privire la capacitatea juridică, care pot fi imposibile pentru entitățile străine desemnate, precum recunoașterea de către o anumită autoritate publică națională (de exemplu, Belgia) sau prezența și activitatea pe teritoriul respectivului stat membru (de exemplu, Franța, Bulgaria). Prin urmare, recomandarea privind recunoașterea nu este urmată de statele membre în ceea ce privește acțiunea colectivă în despăgubire și acțiunea colectivă în încetare, în afara domeniului de aplicare a directivei privind acțiunile în încetare.

[31] În cele din urmă, doi respondenți din Austria și-au exprimat îngrijorarea conform căreia Regulamentul Bruxelles I (Regulamentul (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, JO L 351, 20.12.2012, p. 1), nu se aplică entităților reprezentante.

[32] A se vedea articolul 4 din directiva privind acțiunile în încetare care instituie un sistem de notificare a entităților calificate care urmează să fie incluse într-o listă publicată de Comisia Europeană în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Cu toate acestea, conform raportului privind verificarea adecvării, entitățile calificate aproape că niciodată nu solicită acțiuni în încetare în alte state membre, în special din cauza costurilor asociate și deoarece în cele mai multe cazuri acestea pot solicita acțiuni în încetare pe teritoriul lor și în cazul încălcărilor cu implicații transfrontaliere.

2.2 Acțiuni în încetare

2.2.1 Celeritatea procedurilor de încetare

Recomandarea susține că acțiunile pentru ordine de încetare ar trebui tratate cu celeritate, utilizându-se proceduri sumare atunci când este cazul, pentru prevenirea oricărui efect negativ suplimentar[33].

Toate statele membre prevăd, în baza legislației lor în materie de procedură civilă, posibilitatea de a solicita un ordin care să oblige un pârât să se abțină de la practici ilegale. Posibilitatea de a solicita un ordin de încetare prin intermediul unei acțiuni colective există în toate statele membre, în cadrul domeniului de aplicare a directivei privind acțiunile în încetare, respectiv pentru încălcările legislației UE privind protecția consumatorilor enumerate în anexa I la directivă, astfel cum au fost transpuse în legislația internă, care prejudiciază interesele colective ale consumatorilor. Unele state membre prevăd acțiuni colective în încetare în alte domenii specificate.[34]

În ceea ce privește durata procedurii în încetare, în baza Directivei privind acțiunile în încetare, acțiunile în încetare din domeniul protecției consumatorilor trebuie prelucrate *„cu celeritatea cuvenită, utilizând proceduri sumare atunci când este cazul*”[35]. Oricare ar fi domeniul de aplicare al legii în cauză, toate statele membre prevăd posibilitatea de a solicita măsuri provizorii, în baza normelor lor generale de procedură civilă. Prin definiție, aceste solicitări sunt tratate cu promptitudine, deoarece însuși scopul acestora este acela de a preveni apariția unor daune potențial ireversibile, până la pronunțarea unei hotărâri pe fond. În cazurile privind protecția consumatorilor, raportul privind verificarea adecvării arată că există o nevoie evidentă de a face ca acțiunile în încetare să fie mai eficace, iar durata procedurii este raportată ca fiind o problemă. Cu toate acestea, eficacitatea practică a acestui instrument poate fi compromisă în cazul în care nu sunt disponibile proceduri colective de încetare.

2.2.2 Aplicarea eficace a acțiunilor în încetare

Recomandarea îndeamnă statele membre să asigure aplicarea eficace a ordinelor de încetare prin sancțiuni corespunzătoare, inclusiv o amendă pentru fiecare zi de nerespectare[36].

Aplicarea acțiunilor în încetare este, în general, asigurată prin intermediul acelorași măsuri, indiferent dacă ordinul de încetare a fost emis în cadrul unei proceduri individuale sau colective.

[33] Punctul 19 din Recomandarea Comisiei.
[34] A se vedea punctul 2.1.1 din prezentul raport
[35] Articolul 2 alineatul (1) litera (a).
[36] Punctul 20 din Recomandarea Comisiei.

Directiva privind acțiunile în încetare impune măsuri specifice de aplicare pentru nerespectarea ordinului de încetare în chestiuni privind dreptul consumatorilor, sub formă de plată a unei sume fixe pentru fiecare zi de întârziere, către stat sau către orice beneficiari, însă numai *„în măsura în care sistemul juridic al statului membru în cauză permite acest lucru”*[37]. Toate statele membre dispun de astfel de sancțiuni pentru nerespectare, inclusiv cele în care autoritățile extrajudiciare dețin competența în materie de acțiuni în încetare. Cu toate acestea, conform studiului care vine în sprijinul verificării adecvării, este incert în anumite cazuri dacă sancțiunile sunt suficient de descurajatoare prin natura lor, astfel încât să împiedice încălcările continue[38].

Ca o metodă complementară de aplicare, Directiva privind acțiunile în încetare creează posibilitatea de a dispune publicarea ordinelor privind încetările și a declarațiilor de rectificare, deși numai *„atunci când este cazul”*. Aceste măsuri pot constitui un remediu foarte eficace în ceea ce privește informarea consumatorilor cu privire la încălcare și ca descurajare pentru comercianții care se tem de prejudiciul adus reputației lor. Informațiile furnizate publicului larg au fost completate în unele state membre prin informarea mai specifică a consumatorilor afectați, astfel încât aceștia să poată lua în considerare acțiunea subsecventă în despăgubire.
În afara domeniului de aplicare a Directivei privind acțiunile în încetare, în toate statele membre sunt prevăzute amenzi pentru a determina pârâtul căzut în pretenții să pună rapid în aplicare un ordin de încetare[39]. În plus, în unele state membre (CY, IE, LT, MT, UK), nerespectarea unui ordin judecătoresc constituie infracțiune penală.

2.3 Despăgubiri

2.3.1 Principiul „consimțământului prealabil explicit”

Recomandarea îndeamnă statele membre să introducă principiul „opt-in” (consimțământului prealabil explicit) în sistemele lor de acțiuni colective la nivel național, prin care persoanele fizice sau juridice conexate ar trebui să facă acest lucru doar pe baza consimțământului lor explicit. Acestea ar trebui să se poată alătura sau retrage din acțiune până la pronunțarea hotărârii judecătorești sau până la soluționarea cauzei. Excepțiile de la acest principiu sunt admisibile, însă ar trebui justificate prin motive care țin de o bună administrare a justiției[40].

Contextul adoptării acestui principiu este necesitatea de a se evita introducerea abuzivă de acțiuni în justiție, în cazul în părțile sunt implicate în litigii fără consimțământul lor explicit. Aplicarea principiului opus, așa-numitul principiu „opt-out” (de neparticipare), în cazul în care părțile aparținând unui anumit colectiv/grup participă automat la litigiu/soluționare extrajudiciară, cu excepția cazului în care acestea se retrag în mod expres, ar putea fi considerată

[37] Articolul 2 alineatul (1) litera (c).

[38] În plus, în unele state membre, aceste sancțiuni nu sunt stabilite în ordinul de încetare și necesită acțiune în justiție suplimentară. În acest context, studiul care vine în sprijinul verificării adecvării recomandă norme juridice clare, la nivelul UE, privind sancțiunile pentru nerespectarea ordinului de încetare.

[39] Cu excepția unui respondent din România care a subliniat că amenda impusă de Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor pentru nerespectarea unei hotărâri judecătorești este extrem de mică și nu are niciun efect descurajator, în cererea de probe nu au fost raportate probleme speciale în ceea ce privește acest principiu.

[40] Punctele 21-24 din Recomandarea Comisiei.

ca fiind problematică în anumite circumstanțe, în special în cazurile transfrontaliere. Acest lucru are legătură cu faptul că părțile care au domiciliul în alte țări ar putea să nu aibă cunoștință de litigiile în curs și, astfel, se pot afla într-o situație în care participă la o cauză pendinte, fără să știe acest lucru. Pe de altă parte, principiul „opt-out" ar putea fi considerat o abordare mai eficientă și poate fi justificat în cazul în care protejarea intereselor colective apare ca fiind necesară, dar este dificil să se obțină consimțământul explicit al persoanelor afectate, de exemplu în cazurile interne în materia dreptului consumatorului cu daune individuale reduse, care nu favorizează exercitarea unui „opt-in", însă cu daune acumulate semnificative[41].

Există o aplicare variată a acestui principiu în statele membre în care sunt disponibile mecanisme de acțiuni colective în despăgubire. Există 13 state membre (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) care aplică în mod exclusiv principiul „opt-in" în sistemele lor de acțiuni colective la nivel național. Există patru state membre (BE, BG, DK, UK) care aplică atât principiul „opt-in", cât și principiul „opt-out", în funcție de tipul acțiunii sau de particularitatea cauzei, în timp ce două state membre (NL și PT) aplică numai principiul „opt-out".

În rândul statelor membre care au adoptat ori au modificat legislația după adoptarea recomandării, Lituania și Franța au introdus sisteme „opt-in", în timp ce Belgia și Regatul Unit au în sistemele introduse recent (de exemplu, în cazurile în materie de dreptul concurenței din Regatul Unit) un sistem hibrid de tipul „opt-in" sau de tip „opt-out", acordând instanței o marjă de apreciere.

În Belgia, aplicarea oricăruia dintre aceste principii este evaluată de la caz la caz, cu scopul de a se identifica cea mai bună metodă de protecție a intereselor consumatorilor. Cu toate acestea, în cazul în care reclamanții sunt străini, sistemul belgian prevede principiul „opt-in". Aceeași tendință poate fi observată și în noul sistem al Regatului Unit în cazurile în materie de drept al concurenței, în care ordinul de tip „opt-out" al instanței va exclude un litigiu ulterior numai pentru reclamanții care au domiciliul în Regatul Unit.

Noua propunere legislativă în curs în Țările de Jos continuă status-quo-ul și aplică principiul de tip „opt-out". Propunerea din Slovenia introduce principiul „opt-in", iar principiul „opt-out" este pus la dispoziție cu titlul de excepție, în cazul în care este justificat din motive de o bună administrare a justiției (de exemplu, valoarea scăzută a cererilor individuale).

Se poate concluziona că, în timp ce marea majoritate a statelor membre aplică principiul „opt-in" în toate tipurile de acțiuni colective sau în anumite tipuri de acțiuni colective, recomandarea a avut un efect limitat asupra legislației statelor membre. În același timp, noua legislație din Belgia și din Regatul Unit indică faptul că, inclusiv atunci când se aplică principiul de tip „opt-out", se pare că există percepția necesității de a se face distincția între cazuri eminamente interne și cazuri transfrontaliere și de a se baza mai mult pe principiul „opt-in" în contexte transfrontaliere.

[41] În trei răspunsuri la cererea de probe s-a exprimat susținerea pentru un sistem de tip „opt-out", de exemplu în anumite situații **în care este dificil să se identifice persoanele afectate, cum ar fi cazurile de presupuse încălcări ale drepturilor omului** în țări terțe, în special în legătură cu condițiile de muncă, și pot fi introduse acțiuni împotriva pârâților cu sediul într-un stat membru. Cu toate acestea, un respondent din Regatul Unit a avut îndoieli cu privire la eficacitatea sistemului de tip „opt-out", deoarece experiența dovedește că acesta înseamnă costuri ridicate și o sarcină administrativă pentru identificarea persoanelor care fac parte dintr-o anumită categorie. În cele din urmă, un respondent din Țările de Jos și-a exprimat susținerea pentru un sistem care ar face diferența între un „opt-in" pentru acțiunea colectivă în instanță și un sistem de tip „opt-out" pentru soluționarea colectivă, în timp ce un respondent din Belgia s-a declarat în mod specific în favoarea sistemului „opt-in".

2.3.2 Soluționarea colectivă extrajudiciară a litigiilor

Recomandarea îndeamnă statele membre să încurajeze părțile să își soluționeze litigiile în mod consensual sau pe cale extrajudiciară, înainte sau în timpul litigiului, și să pună la dispoziție mecanismele colective de soluționare extrajudiciară a litigiilor în paralel cu acțiunea colectivă în justiție sau ca element cu caracter voluntar al acesteia. Termenele de prescripție aplicabile acțiunilor ar trebui suspendate în cadrul procedurii alternative de soluționare a litigiului. Rezultatul obligatoriu din punct de vedere juridic al unei soluționări colective ar trebui verificat de o instanță[42].

Sistemele de soluționare colectivă extrajudiciară a litigiilor ar trebui să ia în considerare cerințele Directivei 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială[43], însă ar trebui, de asemenea, să fie adaptate în mod specific acțiunilor colective[44].

Introducerea acestor sisteme în mecanismele de acțiuni colective constituie un mijloc eficient de tratare a prejudiciilor colective, cu potențiale efecte pozitive asupra duratei procedurilor și asupra costurilor pentru părți și sistemele judiciare.

Din cele 19 state care dețin sisteme de acțiuni în despăgubire, 11 state au introdus dispoziții speciale privind mecanismele colective de soluționare extrajudiciară a litigiilor (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Această listă include cele trei state membre care au adoptat o nouă legislație după adoptarea recomandării (BE, FR și LT), precum și Regatul Unit care a introdus o dispoziție specifică privind soluționarea extrajudiciară a litigiilor în mecanismul concurenței. În propunerea sa legislativă, Slovenia respectă în mare măsură recomandarea. Celelalte 8 state membre care dețin sisteme de acțiuni colective aplică dispoziții generale privind soluționarea extrajudiciară a litigiilor în astfel de situații, de exemplu astfel cum sunt puse în aplicare în legislația națională, în temeiul Directivei 2008/52/CE.

Deși disponibilitatea sistemelor SAL în baza legislației naționale este pozitivă *per se*, dispozițiile concepute pentru acțiunile colective ar putea să țină mai bine seama de anumite particularități ale acestor acțiuni colective. De exemplu, recomandarea prevede că utilizarea mecanismelor colective de soluționare extrajudiciară a litigiilor ar trebui să depindă de consimțământul explicit al părților implicate, în timp ce în ceea ce privește acțiunile individuale poate avea caracter

[42] Punctele 25-28 din Recomandarea Comisiei.

[43] JO L 136, 24.5.2008, p. 3

[44] Considerentul 27 din Directiva 2013/11/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2013 privind soluționarea alternativă a litigiilor în materie de consum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 și a Directivei 2009/22/CE aduce clarificări cu privire la faptul că respectiva directivă nu reglementează soluționarea alternativă a litigiilor (SAL) colective în materie de consum, însă nu aduce atingere faptului că statele membre mențin sau introduc astfel de proceduri SAL.

obligatoriu[45]. În plus, un element important pentru a se asigura protecția drepturilor părților implicate este controlul ulterior al soluționărilor de către instanțe.

Cererea de probe a relevat o tendință importantă în ceea ce privește mecanismele colective de soluționare extrajudiciară a litigiilor, și anume încheierea cazurilor în mod consensual, prin negociere directă, fără implicarea unei terț[46].

Așadar, se poate concluziona faptul că, în timp ce toate statele membre care de curând au modificat, au introdus sau urmează să introducă o nouă legislație, au respectat în mare măsură recomandarea, accesul la sistemele colective de soluționare extrajudiciară a litigiilor adaptate la contextul specific al acțiunilor colective nu este acordat într-un număr semnificativ de state membre.

2.3.3 Onorariile avocaților

Recomandarea prevede că remunerația avocaților și metoda prin care este calculată aceasta nu ar trebui să creeze stimulente pentru desfășurarea de litigii, care nu sunt necesare din punctul de vedere al intereselor niciuneia dintre părți. În special, ar trebui să fie interzise onorariile corespunzătoare unei obligații de rezultat, care riscă să creeze un astfel de stimulent; dacă sunt admise în mod excepțional, acestea ar trebui să fie reglementate în mod adecvat în cadrul acțiunilor colective, luând în considerare, în special, dreptul la despăgubirea totală a membrilor care constituie partea reclamantă[47].

În general, onorariile avocaților nu sunt reglementate în statele membre în funcție de natura cazurilor, cum ar fi în mod special în ceea ce privește acțiunile colective.

Există 9 state membre (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) care permit o anumită formă de onorarii corespunzătoare unei obligații de rezultat, cu o sumă care se va achita avocatului care se situează între 15% în baza proiectului de lege din Slovenia și 50% din valoarea sumei acordate în Regatul Unit. În toate aceste state membre, cu excepția Regatului Unit, se pare că există dispoziții specifice privind funcționarea unei astfel de remunerații în acțiunile colective. O excepție demnă de notat la această regulă se regăsește în schema de concurență a Regatului Unit, în care nu există acorduri care să reglementeze onorariile corespunzătoare unei obligații de rezultat în cadrul procedurilor judiciare în materie de concurență de tip „opt-out”. În plus,

[45] Punctul 26 din recomandare, în comparație cu articolul 1 din Directiva 2013/11/UE care prevede că directiva menționată nu aduce atingere legislației naționale care impune obligativitatea participării la procedurile SAL, cu condiția ca această legislație să nu împiedice părțile să își exercite dreptul de acces la sistemul judiciar.

[46] De exemplu, mai multe răspunsuri menționează experiența pe care Țările de Jos o au cu legislația privind soluționările colective examinate de instanțe (WCAM), în care sunt în curs de desfășurare negocieri directe de soluționare și proceduri judiciare, în paralel. Un răspuns indică faptul că, din cele zece cazuri de acțiuni colective în materie de dreptul consumatorilor, intentate în Franța de la introducerea legislației în octombrie 2014, două cazuri au fost soluționate (cu validarea ulterioară de către o instanță). O experiență similară a fost menționată în țări precum Suedia, Finlanda și Belgia, în care o instanță a validat recent un acord încheiat într-un caz în materie de dreptul consumatorilor legat de drepturile pasagerilor.

[47] Punctele 29 și 30 din Recomandarea Comisiei.

propunerea legislativă din Slovenia reiterează în mod specific disponibilitatea onorariilor corespunzătoare unei obligații de rezultat în cazurile de acțiuni colective.

Ar trebui remarcat că nu toate tipurile de onorarii corespunzătoare unei obligații de rezultat pot fi considerate ca stimulente pentru litigiile împotriva intereselor părților implicate. De exemplu, în Germania, onorariile corespunzătoare unei obligații de rezultat sunt admise numai în circumstanțe excepționale în care presupusa victimă nu dispune de mijloace financiare și poate să-și valorifice drepturile doar în baza unui acord de onorarii corespunzătoare unei obligații de rezultat. În același timp, un onorariu corespunzător unei obligații de rezultat de până la 50% din valoarea sumei acordate ca în Regatul Unit, sau de până la 33% ca în Spania, pare mult mai probabil să încurajeze desfășurarea de litigii care nu sunt necesare.

Alte state membre admit onorarii legate de performanță, fie sub forma unui onorariu de succes, fie, dimpotrivă, o reducere a remunerației în cazul în care nu se ating anumite obiective (Austria, Belgia, Franța, Italia, Lituania, Luxemburg, Polonia, Suedia). Diferența principală dintre cele două tipuri de remunerații este că, în cazul onorariilor legate de performanță, avocatul este plătit chiar dacă pierde procesul, dar va primi mai mult, așa-numitul onorariu de succes, dacă câștigă procesul, în timp ce în cazul onorariilor corespunzătoare unei obligații de rezultat, avocatul este plătit doar în situația în care câștigă procesul. Deși onorariile legate de performanță nu constituie un stimulent pentru desfășurarea per se de litigii care nu sunt necesare și nici recomandarea nu prevede interzicerea acestora, ele pot, în anumite circumstanțe, să producă efecte similare. Acestea ar putea încuraja revendicări inutile pentru sume nerealiste, în special atunci când sunt calculate ca procent din suma acordată. Pe de altă parte, un onorariu forfetar legat de performanță pare mai puțin probabil să creeze un stimulent pentru recursul agresiv la litigiu.

În cadrul cererii de probe, doi respondenți din Țările de Jos și Finlanda au menționat onorariile avocaților ca fiind problematice - nu neapărat în cazul onorariilor corespunzătoare unei obligații de rezultat, ci ca un factor care contribuie la costurile ridicate ale procedurilor asociate acțiunilor colective, în special atunci când sunt considerate laolaltă cu principiul „partea care pierde plătește”. În plus, un respondent din Regatul Unit a prezentat exemplul unui proces în care instanța națională a susținut că acțiunea colectivă, care a fost intentată de o firmă de avocatură care își desfășura activitatea pe baza onorariilor corespunzătoare unei obligații de rezultat, a constituit un abuz de procedură. Același respondent a scos în evidență veniturile potențiale ridicate ale avocaților sau finanțatorilor terți ca fiind o problemă, în special în sistemele de tip „opt-out”, în care este dificil să se acorde despăgubiri persoanelor prejudiciate din cauza costurilor ridicate implicate pentru a stabili dacă respectivele peroane se încadrează într-un anumit grup.

Se poate concluziona că recomandarea a avut un impact foarte limitat asupra sistemului de onorarii ale avocaților în statele membre. Cu toate acestea, statele membre care au adoptat o nouă legislație ca urmare a adoptării recomandării nu au introdus onorarii corespunzătoare unei obligații de rezultat, excepția fiind Slovenia, care stipulează astfel de onorarii în propunerea legislativă în curs privind acțiunile colective. Sistemul de onorarii pentru avocați pare să fie încorporat în tradițiile naționale în materie de drept procedural din statele membre și nu există dovezi conform cărora a fost luată în considerare o schimbare în abordarea preocupărilor specifice cu privire la acțiunile colective.

2.3.4 Daunele punitive

Recomandarea solicită interzicerea daunelor punitive, precum și a altor sume acordate care depășesc valoarea despăgubirii care ar fi fost obținută în cadrul unei acțiuni individuale în justiție[48].

Conceptul de supracompensare prin daune punitive este, în general, străin de majoritatea sistemelor juridice ale statelor membre. Cererea de probe nu a evidențiat niciun caz în care au fost solicitate sau acordate daune punitive în cadrul acțiunilor colective. Aceasta înseamnă că nu au fost necesare norme speciale care să se aplice în cadrul acțiunilor colective.

Numai trei state membre admit un anumit tip de daune punitive, deși într-o formă extrem de limitată. De exemplu, Grecia aplică un tip de daune asemănătoare daunelor punitive sub formă de despăgubiri bănești pentru daune morale în cadrul unor acțiuni de reprezentare în materie de dreptul consumatorilor. În Irlanda, recuperarea daunelor punitive este în general rară[49] și, de obicei, se limitează la motive care privesc ordinea publică. În cele din urmă, în Regatul Unit (Anglia și Țara Galilor), daunele punitive sunt disponibile în cazuri foarte rare în care pârâtul trebuie să fi știut că a acționat în mod ilegal și a continuat să aibă acest comportament, sperând ca câștigul său să depășească orice despăgubire care ar putea fi acordată victimelor comportamentului manifestat de acesta. Cu toate acestea, daunele punitive nu sunt disponibile în mecanismul concurențial, introdus prin Directiva privind acțiunile în daune din 2014[50], după adoptarea recomandării.

Se poate concluziona că majoritatea statelor membre nu acordă daune punitive în cazuri de prejudicii colective ca urmare a abordării generale adoptate pe baza unui principiu de lungă durată în sistemele de drept civil ale statelor membre.

2.3.5 Acțiuni subsecvente

Recomandarea îndeamnă statul membru să includă în legislația sa o normă conform căreia, în cazul în care sunt în curs de desfășurare proceduri în fața unei autorități publice, o acțiune privată ar trebui să fie introdusă numai după încheierea acestor proceduri. În cazul în care astfel de proceduri sunt inițiate după introducerea acțiunii private, instanța pe rolul căreia se află în curs de soluționare acțiunea privată ar trebui să poată suspenda procedurile pentru a aștepta o decizie finală pronunțată de autoritatea publică. Expirarea termenelor de prescripție înainte ca autoritatea publică să pronunțe o decizie finală nu ar trebui să împiedice părțile să solicite despăgubiri în cadrul acțiunii private în justiție[51].

[48] Punctul 31 din Recomandarea Comisiei.

[49] Din cauza lipsei unui sistem de acțiuni colective în despăgubire, daunele punitive nu au avut relevanță în acest domeniu.

[50] Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene, JO L 349, 5.12.2014, p. 1

[51] Punctele 33 și 34 din Recomandarea Comisiei.

Din motive de economie procedurală și de securitate juridică, acțiunea în despăgubire poate fi mai eficientă dacă este introdusă după finalizarea procedurii în fața unei autorități publice, fie că aceasta este o instanță sau un organism administrativ, precum o autoritate din domeniul concurenței. Cu toate acestea, așteptarea pronunțării unei astfel de decizii nu ar trebui să aibă drept rezultat privarea potențialilor reclamanți de dreptul lor de acces la instanță, de exemplu, din motive precum expirarea termenelor de prescripție.

Normele în baza legislației Uniunii cu caracter obligatoriu sub acest aspect se regăsesc doar în domeniul concurenței. În temeiul directivei privind acțiunile în daune, constatarea unei încălcări într-o decizie definitivă pronunțată de o autoritate națională din domeniul concurenței sau a unei instanțe de control judiciar este considerată ca fiind în mod incontestabil stabilită în acțiunile subsecvente naționale în despăgubire și cel puțin drept probă *prima facie* în acțiunea subsecventă în alte state membre. Directiva prevede de asemenea și suspendarea termenelor de prescripție. Ea se aplică acțiunilor colective în cazul în care acestea există, însă nu impune statelor membre să introducă acțiuni colective în sistemele lor juridice naționale.

În ceea ce privește legea privind protecția consumatorilor, directiva privind acțiunile în încetare nu reglementează aspectul acțiunilor subsecvente. În majoritatea statelor membre, ordinul de încetare are doar efect *inter partes* (între părți). Potrivit studiului care vine în sprijinul verificării adecvării, acest lucru ridică probleme în ceea ce privește eficacitatea procedurii, întrucât consumatorii individuali care introduc acțiuni în despăgubire în baza unei încălcări care a dat naștere unei acțiuni în încetare, trebuie să facă din nou dovada încălcării. Aceasta, la rândul său, crește riscul de litigiu, precum și costurile asociate litigiilor și sistemului jurisdicțional, în ansamblu. Prin urmare, studiul indică faptul că ar trebui să se poată prevala de ordine de încetare în cadrul acțiunilor subsecvente în despăgubire, atât pentru cele individuale, cât și pentru cele colective (dacă sunt disponibile) și că termenele de prescripție pentru acțiunile subsecvente în despăgubire ar trebui suspendate până la pronunțarea deciziei definitive cu privire la acțiunile în încetare.

În Danemarca, Belgia și Italia, este posibilă prevalarea pe o decizie cu privire la acțiuni în încetare în cadrul unei acțiuni colective subsecvente în cazuri privind protecția consumatorilor. În Bulgaria pot fi introduse acțiunile orizontale colective. În Țările de Jos, acțiunile subsecvente sunt posibile nu atât în temeiul legislației, cât în cadrul practicii.

Cererea de probe arată că se recurge la acțiunile subsecvente mai ales în cazurile privind dreptul concurenței, în care acțiunile în despăgubire respectă decizia unei autorități publice privind o încălcare a dreptului concurenței. Astfel de cazuri au fost raportate din țări precum Țările de Jos, Finlanda și Regatul Unit. Un caz interesant în materie de dreptul consumatorilor în sectorul serviciilor financiare a fost raportat din Finlanda, unde, ulterior deciziilor administrative și judiciare pronunțate cu privire la o încălcare, s-au purtat negocieri directe de succes între asociația de consumatori și pârât.

Prin urmare, se poate concluziona în acest sens că recomandarea este pusă în aplicare în legislația statelor membre numai într-o măsură foarte limitată. Chiar dacă acțiunile colective subsecvente sunt disponibile într-o serie de state membre, nu există dovezi conform cărora[52]

[52] În afara domeniului de aplicare a Directivei 2014/104/UE, în măsura în care statele membre admit o acțiune subsecventă colectivă în domeniul dreptului concurenței.

principiile recomandării au fost respectate în ceea ce privește prioritatea care trebuie acordată deciziei autorității publice și termenelor de prescripție. Prin urmare, astfel de acțiuni subsecvente pot avea un impact asupra dreptului de acces la instanțe al reclamanților din cauza faptului că nu au fost adoptate norme specifice privind termenul de prescripție, contrar sugestiilor din recomandare.

2.3.6 Registrul acțiunilor colective

Recomandarea invită la instituirea unui registru național al acțiunilor colective, care să difuzeze și informații privind mijloacele disponibile pentru obținerea de despăgubiri, inclusiv mijloace de natură extrajudiciară. De asemenea, ar trebui să se asigure coerența informațiilor colectate în diferite registre naționale și interoperabilitatea acestora[53].

Acest principiu a fost introdus în recomandare, în mod special datorită faptului că doar în cazul în care există informații disponibile privind litigiile pendinte poate fi pus în aplicare principiul „consimțământului prealabil explicit" și, prin urmare, părțile pot decide dacă se vor alătura sau nu litigiului pendinte. Această nevoie este și mai presantă în situațiile transfrontaliere în care metodele naționale de difuzare a informațiilor nu sunt întotdeauna direcționate către un public străin.

Acest principiu nu este în general respectat în cadrul sistemelor de acțiuni colective ale statelor membre. Doar Regatul Unit are un registru național pentru ordinele privind litigiile colective („*group litigation orders"*) și unul pentru acțiunile în materie de concurență. Slovenia intenționează să introducă un astfel de registru în noua sa legislație privind acțiunile colective. În acest sens, se poate concluziona că recomandarea nu a avut aproape niciun impact asupra legislației statelor membre.

3 CONCLUZII ȘI DEMERSURI ULTERIOARE

Conform indicațiilor din recomandare, mecanismul de acțiuni colective conceput și echilibrat în mod corespunzător contribuie la protecția și la aplicarea efectivă a drepturilor acordate în baza legislației Uniunii, întrucât căile de atac „tradiționale" nu sunt suficient de eficiente în toate situațiile.

Fără un sistem de acțiuni colective clar, echitabil, transparent și accesibil, există o probabilitate semnificativă de explorare a altor căi de a solicita despăgubiri, care sunt adesea predispuse la abuzuri potențiale și care au un impact negativ asupra ambelor părți din litigiu.

În multe cazuri, persoanele afectate care nu reușesc să-și unească forțele pentru a solicita măsuri reparatorii colective vor renunța la pretențiile lor fondate, din cauza sarcinilor excesive din cadrul procedurilor individuale.

Recomandarea a creat un criteriu de referință care cuprinde principiile unui model european de acțiuni colective. Aceasta s-a produs într-o situație în care multe dintre elementele sale au fost

[53] Punctele 35-37 din Recomandarea Comisiei.

prezente în sistemele juridice ale unei mari părți a statelor membre, în timp ce în altele, chiar dacă în proporție mai mică, statele membre nu au cunoscut noțiunea efectivă de acțiune colectivă. Prin urmare, impactul recomandării ar trebui perceput și luat în considerare prin prisma a două dimensiuni: în primul rând, ca punct de referință în discuțiile privind facilitarea accesului la justiție și prevenirea desfășurării de litigii abuzive și, în al doilea rând, ca stimulent concret pentru adoptarea unei legislații care să respecte aceste principii în statele membre.

Referitor la prima dimensiune, recomandarea a avut o contribuție valoroasă în ceea ce privește inspirarea discuțiilor în întreaga UE. De asemenea, aceasta oferă o bază pentru o reflecție suplimentară asupra modului în care unele principii, precum cele referitoare la constituirea părții reclamantului sau la finanțarea litigiilor, ar putea fi puse în aplicare cel mai bine pentru a asigura echilibrul general între accesul la justiție și prevenirea abuzurilor.

În ceea ce privește tranziția în legislație, analiza evoluțiilor legislative din statele membre, precum și dovezile puse la dispoziție demonstrează că au existat o serie de acțiuni destul de limitate de urmărire în ceea ce privește recomandarea. Disponibilitatea mecanismelor de acțiuni colective, precum și punerea în aplicare a măsurilor de protecție împotriva potențialului abuz al unor astfel de mecanisme sunt încă distribuite foarte inegal în întreaga UE. Impactul recomandării este vizibil în cele două state membre în care a fost adoptată o nouă legislație, ulterior adoptării acesteia (Belgia și Lituania), precum și în Slovenia, unde o nouă legislație este în curs de adoptare și, într-o oarecare măsură, în statele membre care și-au modificat legislația după 2013 (Franța și Regatul Unit).

Această acțiune limitată de urmărire înseamnă că potențialul principiilor recomandării în ceea ce privește facilitarea accesului la justiție în beneficiul funcționării pieței unice este încă departe de a fi pe deplin exploatat. Există nouă state membre care încă nu prevăd nicio posibilitate de a solicita în mod colectiv despăgubiri în cazurile de prejudicii colective, astfel cum sunt definite în recomandare. În plus, în unele state membre care prevăd în mod oficial o astfel de posibilitate, în practică, persoanele afectate nu o utilizează din cauza condițiilor rigide stipulate de legislația națională, caracterul îndelungat al procedurilor sau costurile excesive percepute în raport cu beneficiile preconizate ale unor astfel de acțiuni. De asemenea, cererea de probe a demonstrat că, în unele cazuri, acțiunea colectivă în instanță poate fi evitată în mod util datorită soluționărilor extrajudiciare cu câștig de cauză, uneori ca o acțiune subsecventă la o acțiune administrativă. Acest lucru subliniază importanța unor mecanisme eficiente de soluționare extrajudiciară a litigiilor în conformitate cu recomandarea.

Deși recomandarea are o dimensiune orizontală, având în vedere diferitele domenii în care pot apărea prejudicii colective, cazurile concrete raportate, inclusiv cazul emisiilor generate de autoturisme, demonstrează în mod clar că domeniile din legislația UE relevante pentru interesele colective ale consumatorilor sunt cele în care acțiunile colective sunt cel mai adesea puse la dispoziție, în care acțiunile sunt cel mai adesea introduse și în care lipsa căilor de atac colective are cea mai mare relevanță practică. Chiar în aceleași domenii există norme obligatorii ale UE privind dimensiunea acțiunilor în încetare a acțiunilor colective și au făcut dovada valorii lor. Directiva privind acțiunile în încetare reglementează acțiunea de reprezentare introdusă de entități calificate, în special sub forma organizațiilor non-profit sau a autorităților publice, în legătură cu care preocupările privind litigiile abuzive generate de interesele de profit ale unor finanțatori terți par a fi nefondate.

Această imagine este confirmată de rezultatele cererii de probe. În timp ce organizațiile consumatorilor pledează în favoarea unei intervenții la nivelul UE în acest domeniu, organizațiile profesionale își concentrează în general preocupările pe acțiunea UE în domeniul protecției consumatorilor și invocă preocupări care țin de principiul proporționalității sau al subsidiarității, solicitând Comisia să se concentreze pe asigurarea respectării la nivel public sau pe mecanismele reparatorii prin intermediul SAL/SOL ori al procedurii privind cererile cu valoare redusă.

În acest context, Comisia intenționează

- să promoveze în continuare principiile stabilite în recomandarea din 2013 în toate domeniile, atât în ceea ce privește disponibilitatea acțiunilor colective în legislațiile naționale, cât și îmbunătățirea accesului la justiție și asigurarea măsurilor de protecție necesare împotriva litigiilor abuzive;
- să efectueze o analiză suplimentară a anumitor aspecte ale recomandării, care sunt esențiale pentru prevenirea abuzurilor și pentru asigurarea utilizării în condiții de siguranță a mecanismelor de acțiuni colective, cum ar fi cele care privesc finanțarea acțiunilor colective, în scopul de a se obține o imagine mai bună a conceperii și a punerii în practică;
- să urmărească această evaluare a recomandării din 2013 în cadrul viitoarei inițiative privind „noi avantaje pentru consumatori”, astfel cum a fost anunțată în programul de lucru al Comisiei pentru 2018[54], cu accent special pe consolidarea aspectelor reparatorii și pe aspectele legate de punerea în aplicare a Directivei privind acțiunile în încetare, în domeniile corespunzătoare.

[54] COM(2017)650 final.