EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 25.1.2018
COM(2018) 40 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

komisjoni 11. juuni 2013. aasta soovituse (ühiste põhimõtete kohta, mida kohaldatakse liikmesriikide keelava iseloomuga ja kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise puhul (2013/396/EL)) rakendamise kohta

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

komisjoni 11. juuni 2013. aasta soovituse (ühiste põhimõtete kohta, mida kohaldatakse liikmesriikide keelava iseloomuga ja kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise puhul (2013/396/EL)) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Komisjon on käsitlenud kollektiivse õiguskaitse küsimusi juba ligi 20 aastat, esialgu eelkõige tarbijakaitse ja konkurentsipoliitika kontekstis[1]. Lähtudes laiemast horisontaalsest lähenemisviisist, võttis komisjon 11. juunil 2013 vastu soovituse ühiste põhimõtete kohta, mida kohaldatakse liikmesriikide keelava iseloomuga ja kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise puhul (edaspidi „soovitus“)[2]. Soovituses kehtestati põhimõtted, mida tuleks kohaldada seoses ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumisega kõigis poliitikavaldkondades ning seoses ebaseadusliku tegevuse kohtuliku keelamise ja kahju hüvitamise taotlemisega. Soovitusest järeldub, et kõik liikmesriigid peaksid looma riigi tasandil kollektiivsete õiguskaitsevahendite süsteemi, mis järgiks samu aluspõhimõtteid kogu liidus, võttes arvesse liikmesriikide õigustraditsioone ja vajadust välistada võimalused süsteemi kuritarvitamiseks. Samal ajal, arvestades kollektiivsete kohtuvaidlustega seotud riske, on soovituses sätestatud põhimõtete eesmärk saavutada ka sobiv tasakaal õiguskaitse piisava kättesaadavuse tagamise ja vajaduse vahel asjakohaste kaitsemeetmete abil ära hoida süsteemi kuritarvitamist.

Komisjon lubas nelja aasta möödumisel soovituse avaldamisest koostada hinnangu selle praktilise rakendamise kohta. Kõnealune hinnang esitatakse käesolevas aruandes, kus ühtlasi keskendutakse pärast soovituse vastuvõtmist tehtud muudatustele liikmesriikide õigusaktides. Lisaks vaadeldakse, kas need muudatused on kaasa toonud soovituses sätestatud põhimõtete laialdasema ja ühtsema kohaldamise (2. jagu). Samuti uuritakse aruandes riikides kollektiivseid õiguskaitsevahendeid käsitlevate normide kaudu saadud praktilisi kogemusi või nimetatud normide puudumisel seda, kui tõhusalt toimub vaidluste lahendamine massikahju korral. Seda silmas pidades analüüsitakse aruandes, millises ulatuses on soovituse rakendamine aidanud kaasa selle peamiste eesmärkide saavutamisele, milleks on õiguskaitse kättesaadavuse tagamine ja kohtuvaidluste kuritarvitamise ärahoidmine. Lisaks sisaldab aruanne kokkuvõtvaid märkusi selle kohta, kas Euroopa Liidu tasandil tuleb kollektiivsete õiguskaitsevahendite osas võtta lisameetmeid (3. jagu). Selle taustal võetakse aruandes arvesse peamist liidu siduvat õigusakti kollektiivsete õiguskaitsevahendite valdkonnas, milleks on ettekirjutusi käsitlev direktiiv,[3] mille

[1] Tarbijate huve kaitsvaid ettekirjutusi käsitleva direktiivi 98/27/EÜ vastuvõtmine; roheline raamat, mis käsitleb EÜ konkurentsieeskirjade rikkumisest tekkinud kahjude hüvitamist (KOM(2005) 672); valge raamat EÜ konkurentsieeskirjade rikkumisest tekkinud kahjude hüvitamise kohta (KOM(2008) 165); roheline raamat „Kollektiivse hüvitamise mehhanismid tarbija jaoks“ (KOM(2008) 794).

[2] ELT L 201, 26.7.2013, lk 60–65.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2009. aasta direktiiv 2009/22/EÜ tarbijate huve kaitsvate ettekirjutuste kohta (ELT L 110/30, 1.5.2009), direktiivi 98/27/EÜ kodifitseeritud versioon.

kohaselt peavad tarbijate kollektiivsete huvide kaitseks olema kõikides liikmesriikides ettekirjutuste taotlemise menetlused, ning samuti komisjoni 2017. aasta ELi tarbija- ja turundusõiguse toimivuskontrolli,[4] milles hinnati ettekirjutusi käsitlevat direktiivi.

Hindamisel võeti arvesse, et neli aastat pärast soovituse vastuvõtmist on paljusid tarbijaid või ettevõtjaid mõjutavate piiriüleste või isegi ELi-üleste rikkumiste oht kasvanud, seda eelkõige – kuid mitte ainult – internetikasutuse ja veebiostlemise mahu suurenemise tõttu. Autode heitgaaside juhtum, mille puhul autode müük koos eksitava teabega heite taseme kohta mõjutas paljusid tarbijaid üle kogu ELi, näitlikustab probleeme, millega tuleb tegelda piiriülese massikahju korral. Neid probleeme näitab kõige paremini ELis esinev ebavõrdsus ja erinevused, mis tingivad olukorra, kus mõnes üksikus liikmesriigis said mõjutatud isikud või ettevõtted oma hagid ühiselt esitada, samas kui enamikus liikmesriikidest puudusid selleks piisavad vahendid või jäeti nad üldse abitusse olukorda.

Kollektiivseid õiguskaitsevahendeid kasutatakse liikmesriikides, kus need on kättesaadavad. Liikmesriikides, kus kõnealused vahendid ametlikult puuduvad, püüavad hagejad üha sagedamini taotleda kollektiivset õiguskaitset, kasutades erinevaid õiguslikke võtteid, nagu kohtuasjade liitmine või sissenõuete loovutamine. See võib tõstatada küsimusi seoses kohtuvaidluste kuritarvitamise tõhusa ennetamisega, sest kuritarvitamise vastased kaitsemeetmed, mis on tavaliselt olemas kollektiivmenetlustes (näiteks mis puudutavad seaduslikku alust või vaidluse tulemusest sõltuvat tasustamist), ei pruugi kehtida asjaomaste alternatiivsete vahendite puhul.

Käesolev aruanne põhineb peamiselt järgmistel teabeallikatel:

– komisjoni esitatud küsimustiku põhjal liikmesriikidelt saadud teave;

– kõiki liikmesriike hõlmav uuring, millele tugineb soovituse rakendamise hindamine[5];

– tõendite esitamise kutse, millele komisjon sai 61 vastust;

– ELi tarbija- ja turundusõiguse toimivuskontrolli aluseks olev uuring[6].

2. SOOVITUSE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE

Õigusalased meetmed, mida soovitus mõjutab, on liikmesriikides küllaltki piiratud. Seitsmes liikmesriigis on pärast soovituse vastuvõtmist viidud ellu kollektiivseid õiguskaitsevahendeid käsitlevate õigusaktide reforme ning nagu nähtub aruandes esitatud üksikasjalikust hinnangust, ei ole nende reformide puhul alati järgitud soovituse põhimõtteid. Belgia ja Leedu võtsid oma õigussüsteemis esmakordselt kasutusele kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsed õiguskaitsevahendid. Prantsusmaa ja Ühendkuningriik on oma õigusakte oluliselt muutnud, et parandada mõnesid mehhanisme, mis olid varem kättesaadavad, kuid mida ei peetud enam piisavalt tõhusaks, või need sootuks uutega asendada. Kavandatavad uued õigusaktid on väljatöötamisel Madalmaades ja Sloveenias ning Saksamaal on toimumas aktiivne arutelu võimaliku tulevase õigusakti üle. Tuleb märkida, et enamik projekte, mis on kaasa toonud uued

[4] Komisjoni 23. mai 2017. aasta aruanne ELi tarbija- ja turundusõiguse toimivuskontrolli kohta, Brüssel, SWD(2017) 209 final, mis on kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

[5] Avaldatakse peagi aadressil http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

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

õigusaktid või mis on väljatöötamisel, piirduvad tarbijaküsimustega. Lisaks võimaldavad mitu õigusakti küllaltki suurel määral kasutada osalemisest loobumise põhimõtet[7]. Soovituse kohastest piiratud järelmeetmetest ilmneb, et üheksas liikmesriigis puuduvad praegu kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsed õiguskaitsevahendid.

2.1. Valdkonnaülesed küsimused

2.1.1 Kollektiivse õiguskaitse kättesaadavus

Soovituses on rõhutatud, et kõikidel liikmesriikidel peaksid riigi tasandil olema kollektiivse õiguskaitse mehhanismid nii ebaseadusliku tegevuse kohtuliku keelamise kui ka kahju hüvitamise taotlemiseks kõigil juhtudel, kus liidu õigusest tulenevaid õigusi on rikutud või on väidetavalt rikutud, tekitades kahju rohkem kui ühele isikule[8].

Kollektiivne õiguskaitse on kõigis liikmesriikides olemas ebaseadusliku tegevuse kohtuliku keelamise vormis seoses tarbijakaitseasjadega, mis jäävad ettekirjutusi käsitleva direktiivi[9] reguleerimisalasse. Mõnes liikmesriigis on kollektiivseid huve kaitsvad ettekirjutused kättesaadavad horisontaalselt (Bulgaaria, Leedu, Madalmaad, Rootsi, Taani) või neid on võimalik kasutada teistes erivaldkondades, peamiselt konkurentsi (Hispaania, Luksemburg, Ungari), keskkonna (Hispaania, Portugal, Prantsusmaa, Sloveenia, Ungari), tööhõive (Hispaania, Ungari) ja mittediskrimineerimise valdkonnas (Hispaania, Horvaatia, Prantsusmaa).

Kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsed õiguskaitsevahendid on kättesaadavad 19 liikmesriigis (Austria, Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Soome, Taani, Ungari, Ühendkuningriik), kuid rohkem kui pooltes neist piirdub see konkreetsete valdkondadega, olles seotud peamiselt tarbijakaebustega[10]. Teised sektorid, kus kollektiivne kahju hüvitamine on tavaliselt kättesaadav, on konkurents, finantsteenused, töösuhted, keskkond ja mittediskrimineerimine. Sektoripõhist lähenemisviisi kohaldavates liikmesriikides on kollektiivsete õiguskaitsevahendite kohaldamisala väga erinev: näiteks Belgias saab kollektiivselt esitada ainult tarbijanõudeid, samas kui Prantsusmaal on see võimalik tarbija-, konkurentsi-, tervishoiu-, diskrimineerimise ja keskkonnaalaste nõuete puhul. Ainult kuus liikmesriiki (Bulgaaria, Leedu, Madalmaad, Portugal, Taani ja Ühendkuningriik) on võtnud oma õigusaktides kasutusele valdkonnaülese lähenemisviisi, võimaldades kahju hüvitamise kollektiivset taotlemist kõigis valdkondades[11]. Neist kahes (Bulgaaria, Ühendkuningriik) on

[7] Vt käesoleva aruande punkt 2.3.1.

[8] Komisjoni 11. juuni 2013. aasta soovituse (ühiste põhimõtete kohta, mida kohaldatakse liikmesriikide keelava iseloomuga ja kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes ELi õigusest tulenevate õiguste rikkumise puhul (2013/396/EL)) punkt 2 (ELT L 201, 26.7.2013, lk 60).

[9] Ettekirjutusi käsitleva direktiivi reguleerimisalasse jäävad ELi tarbijaõiguste rikkumised, nagu need on loetletud selle I lisas.

[10] V.a Saksamaal, kus ainsaid konkreetseid kahju hüvitamisele suunatud kollektiivse õiguskaitse mehhanisme ei kohaldata tarbijate, vaid üksnes investorite nõuetele.

[11] Madalmaades on aga kollektiivne hüvitamine praegu kättesaadav ainult deklaratiivsete kohtuotsuste vormis või eriõigusvahendite kaudu, mis on loodud nõuete kogumiseks.

valdkonnaülesed mehhanismid kasutusel paralleelselt koos sektoripõhiste menetlustega, mida kasutatakse praktikas sagedamini. Ühes liikmesriigis (Austria) võetakse kollektiivseid meetmeid vaatamata kollektiivse hüvitamise alaste õigusaktide puudumisele, tehes seda nõuete loovutamise või kohtuasjade liitmise kaudu. Need õiguslikud võtted on kättesaadavad ka teistes liikmesriikides, kuid avaliku konsultatsiooni tulemustest ilmneb, et tegelikkuses kasutatakse neid kollektiivhagide puhul ainult Saksamaal ja Madalmaades. Pärast soovituse vastuvõtmist on kahju hüvitamisele suunatud kollektiivseid õiguskaitsevahendeid käsitlevad õigusaktid vastu võetud neljas liikmesriigis: neist kahes (Belgia, Leedu) esmakordselt, samas kui kahes teises riigis (Prantsusmaa, Ühendkuningriik) on õigusaktidesse tehtud olulisi muudatusi. Sloveenias ja Madalmaades on esitatud uued seaduseelnõud, kuid need ei ole veel vastu võetud. Nende algatuste kohaldamisala on ulatuslik, v.a Belgias, kus asjaomane õigusakt puudutab üksnes tarbijaõigusi. Kõik need tulemused näitavad, et soovitusele vaatamata ei ole mitu liikmesriiki kollektiivse õiguskaitse mehhanisme oma siseriiklikus õigussüsteemis kasutusele võtnud. Seetõttu püsib liikmesriikide vahel suur erinevus kollektiivse õiguskaitse mehhanismide kättesaadavuse ja olemuse osas.

Tõendite esitamise kutsele saadud vastustest järeldub, et kollektiivse õiguskaitse mehhanisme kasutatakse nende olemasolu korral peamiselt tarbijakaitse valdkonnas ning seotud valdkondades, nagu reisijate õigused ja finantsteenused. Veel üks valdkond, kus teatati mitmest kohtuasjast, on konkurentsiõigus, eeskätt juhtudel, kus väidetavad kartellide ohvrid nõuavad hüvitist pärast seda, kui konkurentsiamet on teinud otsuse rikkumise olemasolu kohta (järelhagid). Kollektiivse õiguskaitse mehhanismide suhteliselt vähene kasutamine teistes valdkondades ei ole tingitud ainult sellest, et mitmes liikmesriigis saab kahju hüvitamisele suunatud või keelava iseloomuga kollektiivseid õiguskaitsevahendeid kasutada ainult tarbija- või konkurentsiõiguse valdkonnas. See tundub olevat seotud ka teiste teguritega, nagu menetluste keerukus või kestus või hagi menetlusse võtmist piiravad õigusnormid, mis on sageli seotud hagi esitamise õigusega. Samal ajal teatati Austrias, Luksemburgis, Iirimaal, Saksamaal ja Tšehhi Vabariigis mitmest juhtumist, eriti tarbijakaitseasjade puhul, kus meetmeid ei võetud liikmesriigi õiguse kohaste kahju hüvitamise süsteemide puudumise tõttu.

2.1.2 Esindushagi esitamise õigus

Soovituses on sätestatud, et määrata tuleks organisatsioonid, kellel on esindushagi esitamise õigus, nii et rikkumisest otseselt mõjutatud pooli esindab organisatsioon, kellel ainsana on menetluses hageja staatus. Soovituses on sätestatud konkreetsed miinimumkriteeriumid, millele organisatsioon peab vastama: organisatsioon peaks olema mittetulunduslik, organisatsiooni tegevuse eesmärgid peaksid olema otseselt seotud rikutud õigustega ning organisatsioonil peaks olema piisav suutlikkus, et esindada arvukaid hagejaid nende huvides. Soovitusega on ette nähtud võimalused esindusorganisatsiooni üldiseks määramiseks, mille kohaselt on organisatsioonil üldine õigus tegutseda esindusorganisatsioonina või juhtumipõhiselt volitatuna konkreetse esindushagi esitamiseks, kuid samuti viidatakse riigiasutustele, kellele võidakse lisaks sellele või selle asemel anda õigus esitada esindushagisid[12].

[12] Komisjoni soovituse punktid 4–7.

Esindushagi esitamise õigust reguleerivad normid on menetlustagatised, millest saavad kasu nii hagejad kui ka kostjad kollektiivhagide korral. Nõuded, millega tagatakse esindusorganisatsioonide asjatundlikkus ning suutlikkus tegeleda keerukate kohtuasjadega, aitavad tagada kvaliteetse teenuse osutamise hagejatele ning kaitsevad kostjaid põhjendamatute hagide eest.

Kollektiivne õiguskaitse esindushagi esitamise näol on olemas peaaegu kõigis liikmesriikides ning seda kasutatakse valdavalt keskkonnaalaste ja tarbijatega seotud ettekirjutuste korral, mille kättesaadavus viimases valdkonnas on nõutav vastavalt ettekirjutusi käsitlevale direktiivile[13]. Kollektiivse esindushagi esitamise võimalust hüvitise saamiseks saab kasutada Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Itaalias, Kreekas, Leedus, Poolas, Prantsusmaal, Rootsis, Rumeenias, Soomes, Taanis ja Ungaris. Kahes liikmesriigis (Soome ja Poola) on ainult riigiasutustel õigus esitada esindushagisid, samas kui mõnes teises liikmesriigis jagavad valitsusvälised organisatsioonid seda pädevust riigiasutustega (Ungari, Taani)[14].

Kõik liikmesriigid on sätestanud mõningad tingimused esindusorganisatsioonina tegutsemise õiguse kohta nii keelava iseloomuga kui ka kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete hagide puhul. Tarbijatega seotud ettekirjutuste puhul on ettekirjutusi käsitlevas direktiivis sätestatud, et ettekirjutuste taotlemise menetlust võivad algatada „pädevad üksused“, mis on nõuetekohaselt moodustatud vastavalt liikmesriigi õigusaktidele ja järgivad tarbijahuvide kollektiivse kaitse eesmärki. Muud võimalikud kriteeriumid, millele „pädevad üksused“ peavad vastama, on direktiivi kohaselt jäetud liikmesriikide otsustada. Kõige sagedamini kohaldavad liikmesriigid nii kahju hüvitamisele suunatud kui ka keelava iseloomuga õiguskaitsevahendite puhul nõudeid, mille kohaselt peab organisatsioon olema mittetulundusühendus ja hagi ese seotud organisatsiooni eesmärkidega. Kooskõlas soovituses sätestatud miinimumkriteeriumidega on liikmesriigid sätestanud täiendavad konkreetsed tingimused määratud esindusorganisatsioonide asjatundlikkuse, kogemuste ja esindava iseloomu kohta. Näiteks Itaalias peavad tarbijaühendused tõendama, et on kolm aastat järjepidevalt tegutsenud, et neil on teatav miinimumarv liikmetasu maksvaid liikmeid ja et nad on esindatud viies erinevas piirkonnas. Sarnased tingimused kehtivad Prantsusmaal, kus organisatsioon peab esindama tarbijaid kogu riigist, samuti on nõutav vähemalt ühe aasta pikkune tegutsemine, tõendatud tegevus tarbijakaitse valdkonnas ning miinimumarv üksikliikmeid[15]. Mõnes tõendite esitamise kutsele saadud vastuses nimetati õiguskaitse kättesaadavust mõjutava probleemina hagi esitamise õigusele kohaldatavaid siseriiklikke õigusnorme, seda eriti Prantsusmaal ja Itaalias, kuid mõnevõrra ka Taanis ja Rumeenias. Ühendkuningriigis tegelevad tarbijaküsimustega seotud kahju hüvitamisele suunatud esindushagidega peamiselt riigiasutused, kuigi on võimalik määrata ka teisi organisatsioone, kelle puhul on hagejate rühma esindajana tegutsemine „õigustatud ja põhjendatud“; praegu võib üks määratud erasektori asutus tegutseda esindajana

[13] Direktiivi 2014/54/EL (milles käsitletakse meetmeid, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise raames töötajatele antud õiguste kasutamist (ELT L 128, 30.4.2014, lk 8)) artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriigid peavad tagama, et ühingud ja organisatsioonid (sealhulgas sotsiaalpartnerid) või muud juriidilised isikud võivad õiguste maksmapanemise tagamiseks esindada liidu töötajat haldus- ja/või kohtumenetlustes.

[14] Lisaks võidakse Taanis erasektori hagide puhul määrata esindaja kollektiivhagis osalejate seast.

[15] Huvitaval kombel on olenemata nendest rangetest tingimustest praegu Itaalias registreeritud 18 organisatsiooni ja Prantsusmaal 15 organisatsiooni. Kuid tegelikult on esindushagisid esitanud küllaltki väike arv nendest organisatsioonidest (kuus Prantsusmaal ja kolm Itaalias viimase nelja aasta jooksul).

tarbijaküsimustega seotud hagides[16]. Taanis võib ühendus, eraasutus või muu organisatsioon tegutseda esindajana, kui esindushagi on kooskõlas organisatsiooni eesmärkidega.

Üldiselt võib järeldada, et põhimõtet üldjoontes järgitakse, kuigi eri liikmesriikides on mõningaid erinevusi. Erinevustel on teatav tähtsus, sest rangemate normide kohaldamine esindusorganisatsioonidele võib piirata kollektiivhagi esitamise õigust ning sellest tulenevalt ka õiguskaitse kättesaadavust.

2.1.3 Hagi lubatavus

Soovituses on liikmesriike üles kutsutud tagama, et nõuete lubatavus tehtaks kindlaks võimalikult varases kohtumenetluse etapis ning et lõpetataks selliste asjade, mis ei vasta kollektiivhagi nõuetele, ning ilmselgelt alusetute asjade menetlus[17].

Ilmselgelt alusetute asjade ja kollektiivhagi kriteeriumidele mittevastavate nõuete varajane menetluse lõpetamine aitab tagada õigusemõistmise tõhusust ning kaitseb põhjendamatute kohtuasjade eest. Soovituses iseenesest ei ole sätestatud konkreetseid hagi lubatavuse kriteeriume ega määratletud mõistet „ilmselgelt alusetu nõue“. Mõnes liikmesriigis on aga tsiviilmenetluse üldnormid, mille alusel saab ilmselgelt alusetute nõuete menetluse varakult lõpetada, võrdväärselt kehtivad ka kollektiivhagidele. Mõningaid lubatavuse kriteeriume saab lisaks tuletada teistest soovituse põhimõtetest, näiteks mis puudutab esindushagi esitamise õigust. Ebaseadusliku tegevuse kohtuliku keelamise puhul tundub peamine lubatavuse kriteerium olevat organisatsiooni hagi esitamise õigus. Tarbijakaitseasjade puhul ei nõuta ettekirjutusi käsitlevas direktiivis konkreetset hagi lubatavuse kontrolli või muid kriteeriume kui need, mis on seotud hagi esitamise õigusega.

Täpsemad kriteeriumid, mida tuleb järgida ning mida kohus kontrollib tavaliselt menetluse varajases etapis, on enamikus liikmesriikides kehtestatud kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsetele õiguskaitsevahenditele. Üksnes Hispaanias ja Rootsis puuduvad konkreetsed kollektiivhagi lubatavust reguleerivad normid ning seetõttu kehtivad neis riikides tsiviilkohtumenetluse üldnormid. Kollektiivhagi lubatavuse kontrolli tulemusena tehakse mõnes liikmesriigis eraldi otsus (Belgia, Poola, Prantsusmaa, Ühendkuningriik), samas kui teistes väljastatakse menetlusotsuseid ainult sel juhul, kui hagi menetlemine lõpetatakse nõuetele mittevastavuse tõttu. Mõni liikmesriik nõuab põhjendust, et kollektiivhagi on tõhusam kui individuaalne kohtuvaidlus (Belgia, Itaalia, Leedu, Soome, Taani),[18] samas kui teised kontrollivad esindusorganisatsiooni suutlikkust kaitsta mõjutatud isikute huve (Itaalia,

[16] Lisaks saab Ühendkuningriigis konkurentsivaldkonnaga seotud kohtuasjades rühma liige esindada ka rühma, mis muudab kõnealuse hagi soovituse tähenduses pigem kollektiivhagiks kui esindushagiks.

[17] Komisjoni soovituse punktid 8 ja 9.

[18] Näiteks Belgias peab kohus muu hulgas arvesse võtma mõjutatud tarbijate rühma võimalikku suurust, kollektiivhagi keerukuse astet ja tõhusale tarbijakaitsele avaldatavat mõju ning samuti õiguskaitse tõrgeteta toimimist.

Madalmaad, Rumeenia, Soome, Ühendkuningriik)[19]. Liidetud individuaalsete nõuete homogeensus (sarnasus) on tingimus, mis kehtib kõigis liikmesriikides.

Tõendite esitamise kutse vastustest ilmneb ka hagi lubatavuse nõude varjukülg. Kuigi ükski vastanutest ei kritiseerinud nõude kui sellise kehtestamist, hoiatati mitmes vastuses selle põhimõtte kasutamise eest, sest see võib muuta kogu menetluse pikemaks ja koormavamaks ning seetõttu piirata kollektiivhagi menetluse kättesaadavust tervikuna. Seda rõhutati Belgias, Madalmaades, Poolas ja Ühendkuningriigis[20].

Üldiselt kontrollitakse liimesriikides hagide lubatavust. Selleks on olemas menetlused, mis tuginevad üld- ja erinormidele, mida kohaldatakse ilmselgelt alusetute kollektiivsete kahjunõuete menetluse lõpetamisele. Tuleb märkida, et teatavates liikmesriikides on komisjoni soovituse järgselt kehtestatud kollektiivhagidega seotud õigusaktid, milles on hagi lubatavust käsitletud soovitusega kooskõlas (Belgia, Leedu, Sloveenia). Teisalt võivad hagi lubatavuse tingimuste erinevused ikkagi kaasa tuua õiguskaitse ebavõrdse kättesaadavuse kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsete hagide puhul, sest hagi lubatavust liigselt piiravad normid võivad piirata kõnealuse menetluse kättesaadavust. Lisaks tuleb märkida, et kuna tegemist on menetluse eeletapiga, on hagi lubatavuse kohta kiirete otsuste tegemine oluline kõigi poolte õiguskindluse tagamisel.

2.1.4 Teave kollektiivse õiguskaitse kohta

Soovituses on kutsutud liikmesriike üles tagama, et hagejal oleks võimalus levitada teavet kavandatavate ja juba menetlusse võetud kollektiivhagide kohta. Arvestades seda, et kollektiivhagist teavitamisel võib olla kõrvalmõjusid, seda eriti kostjale, isegi enne kui hagi jõuab kohtusse, on soovituses välja toodud, et teabe esitamine peab olema juhtumi asjaolusid arvestades piisav ning arvesse tuleb võtta poolte õigusi, sealhulgas sõnavabadust, õigust teabele ning õigust kaitsta äriühingu head nime[21].

Isikutel, kellel on nõuded, mida saab esitada kollektiivhagidena, peaks olema võimalus saada teavet, mis aitab neil kollektiivhagis osalemise kohta teadliku otsuse langetada. Vastavalt soovitusele on see eriti oluline osalemisvõimaluse põhimõtet järgivate kollektiivsete õiguskaitsevahendite puhul, et tagada, et need, kes võivad olla hagiga ühinemisest huvitatud, ei jääks teabe puudumisel võimalusest ilma. Esindushagi puhul peaks teabe esitamine olema mitte

[19] Näiteks Itaalias peab kohus lisaks organisatsiooni hagi esitamise õiguse küsimusele uurima, kas tegemist võib olla huvide konfliktiga.

[20] Belgias ja Madalmaades peeti probleemseks hagi lubatavust reguleerivaid norme, Belgias ja Poolas aga mainiti selgesõnaliselt menetluse kestust. Taanis peeti hagi lubatavust reguleerivaid probleemseks hagi esitamise õigusega seotud piiravate normide kontekstis. Poolas võib nõue, et nõutavad summad peavad vähemalt mitmes alarühmas olema samaväärsed, panna võimalikke rühmaliikmeid hagis osalemises kahtlema või vähendama nõutava hüvitise summat, et hagi oleks võimalik esitada. Sarnaselt pidas Ühendkuningriigis üks vastaja õiguskaitse kättesaadavuse kontekstis probleemseks konkurentsiõiguse juhtumite puhul selle nõude ranget tõlgendamist, mille kohaselt nõuded peavad tõstatama samu, sarnaseid või seotud faktilisi või õigusküsimusi, et õiguskaitse oleks kättesaadav.

[21] Komisjoni soovituse punktid 10–12.

ainult esindusorganisatsiooni õigus, vaid ühtlasi ka kohustus[22]. Teisalt võib teabe levitamine (kavandatud) kollektiivhagi kohta avaldada kahjulikku mõju kostja (kelle vastutust ei ole veel kindlaks tehtud) majanduslikule olukorrale. Need kaks huvi peavad olema tasakaalus. Kuigi soovituses on selgesõnaliselt käsitletud teabe levitamist kavandatava kollektiivhagi esitamise kohta, ei reguleeri ükski liikmesriik seda küsimust ettevalmistavas etapis enne hagi esitamist kohtusse. Kui kohus tunnistab kohtuasja vastuvõetavaks, eriti kahjunõuete puhul, usaldatakse paljudes liikmesriikides (Belgia, Eesti, Leedu, Madalmaad, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Soome, Taani ja Ungari) teabe jagamise viiside kindlaks määramine kohtutele, muu hulgas puudutab see teabe avaldamise meetodit ning ajavahemikku, mil teave peaks olema kättesaadav. Liikmesriigid jätavad tavaliselt kohtutele selleks märkimisväärse otsustusõiguse, viidates oma õigusaktides juhtumi asjaoludele, mida tuleb arvesse võtta, kuid ei nimeta soovituses sätestatud konkreetseid tegureid. Samas ei ole teabe esitamine kollektiivsete kahjunõuete puhul viies liikmesriigis (Bulgaaria, Itaalia, Malta, Portugal, Ühendkuningriik) üldse reguleeritud. Kahju hüvitamise hagidega võrreldes on veelgi vähem reguleeritud teabe esitamine ettekirjutust taotlevate hagide puhul.

Tõendite esitamise kutse vastustest ei ilmnenud olulisi probleeme seoses teabe esitamisega. Teatati ainult ühest juhtumist Itaalias, kus märgiti, et kohtuasja kohta teabe avaldamine trükimeedias tõi hagejale kaasa märkimisväärse rahalise koormuse. Lisaks nimetati ühes vastuses probleemina asjaolu, et Poolas puudub võimalus kollektiivhagist teatamiseks interneti vahendusel.
Üldiselt saab järeldada, et kollektiivhagi kohta teabe esitamise põhimõtet ei ole liikmesriikide õigusaktides asjakohaselt kajastatud, seda eriti kohtumenetluse eelses etapis ning ettekirjutuste puhul.

2.1.5 Kaotaja maksab

Kollektiivhagi kaotanud pool peaks hüvitama võitnud poolele vajalikud õigusabikulud vastavalt asjakohase siseriikliku õigusakti sätetele[23].

Põhimõte „kaotaja maksab“ sisaldab ühte põhilist menetluslikku tagatist kollektiivhagide mõlemale poolele. Ühelt poolt aitab asjaolu, et kohtuasja tagasilükkamisel tuleb hüvitada kostjale kulud, ära hoida võimalike hagejate poolt põhjendamatute hagide esitamist. Teiselt poolt julgustab asjaolu, et kaotanud kostja peab hüvitama vajalikud õigusabikulud, esitama põhjendatud kollektiivhagisid. Soovituses on liikmesriikidele jäetud võimalus kohaldada kulude hüvitamisele siseriiklikke õigusakte.
Kõik liikmesriigid, kellel on kollektiivsed õiguskaitsevahendid, v.a Luksemburg,[24] järgivad riigi tsiviilkohtumenetlusõiguses põhimõtet „kaotaja maksab“. Valdav enamik liikmesriikidest

[22] Nagu on selgitatud komisjoni teatises Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa horisontaalne kollektiivse õiguskaitse raamistik“, punkt 3.5 (COM(2013)0401 (final).

.

[23] Komisjoni soovituse punkt 13.

kohaldab kollektiivhagide ja üksikhagide tsiviilkohtumenetluse suhtes täpselt samu õigusnorme. Kui kollektiivhagide suhtes kehtivad erinormid, on need peamiselt seotud esindusorganisatsioonide ja avaliku sektori asutuste vabastamisega kohtutasudest tarbijakaitseasjade puhul (Horvaatia, Malta, Poola, Rumeenia, Ungari)[25]. Üks liikmesriik (Portugal) näeb hagi rahuldamata jätmise korral ette ainult 50 % kostja kulude hüvitamise ja seda nii rühma- kui ka esindushagide puhul, piirates nii kollektiivhagide esitajate riske.

Võib järeldada, et liikmesriigid järgivad enamjaolt soovituses sätestatud põhimõtet[26]. Kuid tuleb meeles pidada, et tsiviilkohtumenetluse kulusid käsitlevad õigusnormid ja kulude hüvitamise viis (samuti hüvitiste summad) on liikmesriikides väga erinevad. Nende kohaldamisega võivad kaasneda märkimisväärsed erinevused võitnud poole kulude tegelikul hüvitamisel sarnastes menetlustes sõltuvalt kohtust, näiteks hüvitamisele kuuluvate kulude määratlemise tulemusena[27]. Seetõttu ei ole eesmärki ennetada kohtuvaidluste kuritarvitamist põhimõtte „kaotaja maksab“ alusel tegelikkuses kõigis liikmesriikides võrdselt saavutatud.

2.1.6 Kollektiivhagide rahastamine

Soovituses sätestatud avalikustamist käsitleva üldnormi kohaselt peab hageja teatama hagi rahastamiseks kasutatavate rahaliste vahendite päritolu. Lisaks peaks kohtul olema õigus peatada menetlus juhul, kui kolmanda isiku poolse rahastamise korral esineb huvide konflikt kolmanda isiku ning hageja vahel, kui kolmandal isikul puuduvad piisavad vahendid, et täita oma rahalisi kohustusi või kui hagejal puuduvad piisavad vahendid, et tasuda teise poole kulud kohtuasja kaotamise korral. Kuigi soovituses ei ole üles kutsutud keelama eraõigusliku kolmanda isiku poolset rahastamist kui sellist, peaks kolmandal isikul olema keelatud üritada mõjutada hageja otsuseid menetlusküsimustes, rahastada kollektiivhagi kostja vastu, kes on rahastaja konkurent või seotud üksus, ning nõuda ülemäärast intressi. Lisaks peaks eelkõige kahju hüvitamise taotlemisega seotud kollektiivhagide puhul olema keelatud rahastaja tasu või talle makstava intressi suuruse määramine hüvitise suuruse alusel, välja arvatud juhul, kui tasu määramist reguleerib riigiasutus[28].

---

[24] Luksemburgis võidakse edukale poolele maksta menetluskulude hüvitist kohtuniku määratud summas, kuid selleks tuleb kohtule esitada vastav taotlus, mis tähendab lisapingutusi.

[25] Või tasude puudumisega tarbijate huvide kaitseks ettekirjutuste taotlemise menetlustes, mida arutatakse haldusasutustes (Läti, Soome). Ettekirjutusi käsitlevas direktiivis ei ole ettekirjutuste taotlemise menetlustega seotud kulude küsimust reguleeritud. Sellele vaatamata peetakse ettekirjutuste taotlemisega seotud finantsriski pädevatele üksustele kõige suuremaks takistuseks ettekirjutuste tulemuslikul kasutamisel. Vastavalt toimivuskontrolli toetavale uuringule oleks kõige tõhusam meede lisada ettekirjutusi käsitlevasse direktiivi norm, mille kohaselt ei peaks pädevad üksused objektiivselt põhjendatud juhtudel tasuma kohtu- ega halduslõivusid.

[26] Mitu tõendite esitamise kutsele vastanut Belgiast, Madalmaadest, Rumeeniast ja Soomest nägid selles põhimõttes võimalikku probleemi, sest võimalik kulude hüvitamine on oluline riskitegur, mida tuleb nõude esitamisel arvesse võtta. Seda eriti juhtudel, kus kahju hüvitamisele suunatud kollektiivsed õiguskaitsevahendid ei ole kättesaadavad, näiteks Tšehhi Vabariigis, ning kõnealuseid nõudeid saab esitada ainult üksikjuhtumite puhul.

[27] Näiteks kui advokaaditasud hüvitatakse riiklike määrade alusel, kuid tegelikkuses on tasud kõrgemad.

[28] Komisjoni soovituse punktid 14–16 ja 32.

Soovituses kirjeldatud kolmanda isiku poolset rahastamist käsitlevate normidega soovitakse tagada, et rahastamistingimused ei põhjusta kohtuvaidluste kuritarvitamist või huvide konflikte.
Selles küsimuses ei ole soovitust rakendatud üheski liikmesriigis. Ükski liikmesriik ei ole reguleerinud kolmanda isiku poolset rahastamist, veel vähem soovituse kohaselt. Kreeka ja Iirimaa on üldiselt keelanud kolmanda isiku poolse rahastamise. Uus vastuvõtmist ootav õigusakt Sloveenias on üldises olukorras aga erandlik, sest vastavalt sellele õigusaktile reguleeritakse eraõigusliku kolmanda isiku poolset rahastamist kooskõlas soovituses sätestatud põhimõtetega.

Selline üldine soovituse rakendamata jätmine tähendab, et reguleerimata ja kontrollimatu kolmandate isikute poolne rahastamine võib vohada ilma õiguslike piiranguteta, luues mõnedes liikmesriikides võimalikud alused kohtuvaidlusteks. On tõendeid, et vähemalt kolmes liikmesriigis (Austria, Madalmaad ja Ühendkuningriik) on eraõigusliku kolmanda isiku poolne rahastamine kättesaadav ning kahes liikmesriigis (Austria ja Madalmaad) kasutatakse seda praktikas ilma igasuguse reguleerimiseta (Ühendkuningriigis kehtivad üldisest õigusest (*common law*)[2429] tulenevad üldised piirangud ning valdkonnas on kehtestatud teatav enesekontrolli vorm).
Avaliku konsultatsiooni raames kogutud tõendid kinnitavad kolmandate isikute poolse rahastamise olemasolu: Ühendkuningriigis teatati kahest kohtuasjast, mille algatasid väidetavad kartelliohvrid ja mida rahastati kolmanda isiku vahenditest. Ühest sellisest kohtuasjast teatati Madalmaades ja ühest Saksamaal. Kuid viimaste puhul oli kolmandate isikute poolse rahastamise kasutamine seotud kollektiivhagi menetluse liigsete kuludega (mõlemal juhul loovutati nõuded eriotstarbelisele üksusele). Lisaks teatati ühest massikahju juhtumist Saksamaal seoses pooleliolevate kohtuasjadega, kus ühelt poolt osalevad nii tarbijad kui ka sidusrühmad ja teiselt poolt suur autotootmisettevõte, kus on märkimisväärses ulatuses kasutatud rahastamist kolmanda isiku vahenditest.

Küsitletud õigusala töötajad, kes olid seotud kollektiivhagide käsitlemisega, teatasid mõnest (vähemalt) võimalikust huvide konflikti olukorrast, näiteks rahastajale tagasimaksmine enne kahjude jaotamist, kogu hagi korraldamine rahastaja poolt, institutsioonilised suhted hagejaid esindava õigusbüroo ja rahastaja vahel.

Nendest näidetest selgub, et eraõigusliku kolmanda isiku vahenditest rahastamist kasutatakse mitmes liikmesriigis üha enam. Lisaks on selge, et sellel kollektiivse õiguskaitse põhiaspektil on oluline piiriülene mõõde, sest rahalisi vahendeid kohtuvaidluste algatamiseks võib hõlpsasti eraldada piiriüleselt. See tähendab, et kuigi eraõigusliku kolmanda isiku poolse rahastamise reguleerimine mitmes liikmesriigis oleks kindlasti samm õiges suunas kooskõlas soovitusega, jääb ühes liikmesriigis asuvatele rahastajatele alati võimalus vältida rangeid siseriiklikke õigusnorme, otsides võimalusi kollektiivhagide rahastamiseks teises ELi liikmesriigis, kus kollektiivhagi esitamise mehhanismid on kättesaadavad ning rahastamine eraõigusliku kolmanda isiku vahenditest on reguleerimata.
Võib järeldada, et see on üks punktidest, mille puhul ei ole soovitusel olnud liikmesriikide õigusaktidele peaaegu mingisugust mõju, ja kus oleks oluline analüüsida, kuidas kõnealuse põhimõtte eesmärke saaks kõige paremini saavutada praktikas.

[29] Üldise õiguse kohaselt võib igaüht, kes mitteõiguspäraselt rahastab teise isiku kohtuvaidlusi, lugeda vastutavaks asjaomase kohtuvaidluse kõigi (kõrvaliste) kulude hüvitamise eest, kui vaidlus kaotatakse.

2.1.7 Piiriülesed kohtuasjad

Soovituses on nõutud, et liikmesriigid ei takistaks ühtse kollektiivhagi esitamist ühele kohtule siseriiklike normide kaudu, mis reguleerivad hagi menetlusse võtmise aluseid või välisriigist pärit hagejate rühma või muust õigussüsteemist pärit esindusorganisatsiooni poolset hagi esitamist. Määratud esindusorganisatsioonil peaks olema õigus pöörduda ka teise liikmesriigi kohtu poole, kelle alluvusse asjaomane kohtuasi kuulub[30].

Majandustegevus levib sageli üle piiride ning võib sama või sarnase tegevuse tulemusena põhjustada kahju isikutele eri liikmesriikidest. Kõnealuseid isikuid ei tohiks jätta ilma eelisest ühendada jõud oma õiguste kaitseks. Ühes liikmesriigis määratud esindusorganisatsioonil peaks olema õigus esitada hagi teises liikmesriigis, kelle pädevusse nõude lahendamine kuulub. Seega on soovituses kinnitatud mittediskrimineerimise põhimõtet tsiviilkohtumenetluse kontekstis ja toetatud määratud esindusorganisatsioonide staatuse vastastikust tunnustamist.

Liikmesriikides puuduvad üldised takistused teise liikmesriigi füüsilise või juriidilise isiku osalemiseks nende kohtutele esitatud rühmahagides. Osalemine hagejate rühmas ei ole piiratud nendega, kes elavad või kelle asukohaks on liikmesriik, kus kollektiivhagi esitatakse.

Tõendite esitamise kutse tulemusena selgitati välja, et seoses autode heitgaaside juhtumiga, mille puhul autode müük koos eksitava teabega heite taseme kohta mõjutas paljusid tarbijaid üle kogu ELi, algatati kollektiivhagi menetlused neljas erinevas liikmesriigis. Nendel pooleliolevatel kohtuasjadel võivad olla erinevad tulemused sõltuvalt liikmesriigist, kus kohtuotsus tehakse. Seesugune olukord võib õhutada valima meelepärast kohtualluvust, kus selge piiriülese olemuse korral esitavad võimalikud hagejad oma nõude seal, kus võimalus edu saavutada on suurem. Lisaks täheldati teisi ohte, näiteks topelthüvitamise või vastukäivate kohtuotsuste oht[31].

Seoses teistes liikmesriikides määratud esindusorganisatsioonide tunnustamisega on olukord lahknevam. Ükski liikmesriik ei sätesta selgesõnaliselt, et teiste liikmesriikide määratud esindusorganisatsioone tunnustatakse üldise korra alusel. Ainus erand puudutab ettekirjutusi käsitlevat direktiivi, milles on sätestatud, et liikmesriigid peavad tagama, et pädevad üksused võivad taotleda kohtutelt või haldusasutustelt ettekirjutuste kohaldamist teistes liikmesriikides, kus asjaomase pädeva üksuse kaitstavaid huve on mõjutanud asjaomases liikmesriigis toime pandud rikkumine[32]. Kõigil teistel juhtudel peavad esindusorganisatsioonid vastama siseriiklikele kaebeõiguse tingimustele, mis võib välismaiste määratud üksuste puhul võimatuks osutuda, näiteks konkreetse riikliku avaliku sektori asutuse poolne tunnustamine (nt Belgia) või

[30] Komisjoni soovituse punktid 17 ja 18.

[31] Lõpetuseks väljendasid kaks Austriast pärit vastanut muret selle üle, et Brüsseli I määruses (Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2012. aasta määrus (EL) nr 1151/2012 kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades, ELT L 351, 20.12.2012, lk 1) sätestatud tarbijate jaoks ette nähtud kaitset pakkuvad kohtualluvuse normid ei kehti esindusorganisatsioonidele.

[32] Vt ettekirjutusi käsitleva direktiivi artikkel 4, milles on sätestatud pädevatest üksustest teavitamise süsteem nimekirja alusel, mille Euroopa Komisjon avaldab *Euroopa Liidu Teatajas*. Toimivuskontrolli aruandest selgub aga, et pädevad üksused ei taotle ettekirjutusi teises liikmesriigis peaaegu mitte kunagi, seda eriti kaasnevate kulude pärast ja seetõttu, et enamikel juhtudel saavad nad taotleda ettekirjutusi oma jurisdiktsioonis ka piiriüleste rikkumiste korral.

kohalolek ja tegevus asjaomase liikmesriigi territooriumil (nt Prantsusmaa, Bulgaaria). Seetõttu ei järgi liikmesriigid soovitust seoses esindusorganisatsioonide tunnustamisega kahju hüvitamise taotlemise kollektiivhagide ja kohtuliku keelamise kollektiivhagide puhul, mis ei jää ettekirjutusi käsitleva direktiivi reguleerimisalasse.

2.2 Ettekirjutused

2.2.1 Ettekirjutuste taotlemise menetluste kiirus

Soovituses toetatakse seda, et taotlusi keelava ettekirjutuse saamiseks tuleks menetleda võimalikult kiiresti, vajaduse korral kiirmenetluses, et hoida ära täiendav kahju[33].

Kõik liikmesriigid võimaldavad oma tsiviilkohtumenetlusõiguse kohaselt taotleda korraldust, millega kohustatakse kostjat hoiduma ebaseaduslikust tegevusest. Ettekirjutuse taotlemise võimalus kollektiivhagi kaudu on ettekirjutusi käsitleva direktiivi reguleerimisalas olemas kõigis liikmesriikides, st direktiivi I lisas loetletud ELi tarbijakaitsealaste õigusaktide rikkumise puhul, mis on üle kantud liikmesriikide õiguskorda ning mis kahjustavad tarbijate kollektiivseid huve. Mõned liikmesriigid võimaldavad taotleda ettekirjutusi ühishuvide kaitseks teistes täpsustatud valdkondades[34].

Mis puudutab ettekirjutuse taotlemise menetluse kestust, tuleb ettekirjutusi käsitleva direktiivi kohaselt tarbijaküsimustega seotud ettekirjutuste taotlemise kollektiivhagisid menetleda „*võimalikult kiiresti, vajaduse korral lihtmenetluses*“[35]. Olenemata õigusvaldkonnast on kõikides liikmesriikides ette nähtud võimalus taotleda tsiviilkohtumenetluse üldnormide kohaselt ajutisi meetmeid. Niisuguseid taotlusi menetletakse põhimõtteliselt küllaltki kiiresti, sest nende eesmärk on ennetada võimalikku edasist pöördumatut kahju kuni kohtuasja sisulise otsustamiseni. Tarbijakaitseasjade puhul näitab toimivuskontroll, et ettekirjutuste taotlemist tuleb tõhustada ja probleemina on välja toodud ka menetluse kestus. Kuid kõnealuse vahendi praktiline tõhusus võib olla ohustatud juhtudel, kui ettekirjutuste kollektiivse taotlemise menetlused ei ole kättesaadavad.

2.2.2 Ettekirjutuste tõhus täitmine

Soovituses on liikmesriike üles kutsutud kehtestama ettekirjutuste täitmise tagamiseks asjakohased sanktsioonid, sealhulgas trahvi maksmine iga täitmisega viivitatud päeva eest[36].

[33] Komisjoni soovituse punkt 19.
[34] Vt käesoleva aruande punkt 2.1.1.
[35] Artikli 2 lõike 1 punkt a.
[36] Komisjoni soovituse punkt 20.

Ettekirjutuste täitmist tagatakse tavaliselt samade meetmetega sõltumata sellest, kas ettekirjutus on tehtud individuaalse või kollektiivmenetluse käigus.

Ettekirjutusi käsitleva direktiiviga on ette nähtud konkreetsete meetmete kehtestamine tarbijakaitseasjadega seotud ettekirjutuste täitmata jätmise korral, nimelt kindlaksmääratud summa tasumine iga täitmisega viivitatud päeva eest või muu summa tasumine riigikassasse või muudele saajatele, kuid ainult „*kuivõrd asjaomase liikmesriigi õigussüsteem seda võimaldab*[37]“. Kõigis liikmesriikides kehtivad ettekirjutuste täitmata jätmisel karistused, sealhulgas nendes riikides, kus ettekirjutused kuuluvad kohtuväliste asutuste pädevusse. Kuid vastavalt toimivuskontrolli toetavale uuringule on mõnel juhul kaheldav, kas karistused on oma olemuselt piisavalt hoiatava mõjuga, et panna edasiste rikkumiste toimepanemisest loobuma[38].

Täiendava meetmena ettekirjutuste täitmise tagamiseks on ettekirjutusi käsitlevas direktiivis ette nähtud võimalus nõuda ettekirjutuste ja õiendite avaldamist, kuigi vaid „*vajaduse korral*“. Sellised meetmed on tõhusad õiguskaitsevahendid, mille abil saab tarbijaid rikkumisest teavitada ja neil on hoiatav mõju kauplejatele, kes kardavad oma maine kahjustamist. Üldsusele esitatavale teabele lisatakse mõnes liikmesriigis mõjutatud tarbijatele mõeldud sihipärasem teave, et nad saaksid kaaluda kahju korvamiseks võetavaid järelmeetmeid.
Väljaspool ettekirjutusi käsitleva direktiivi reguleerimisala kehtivad kõigis liikmesriikides trahvid, mis mõjutavad kaotanud kostjat ettekirjutust kiiresti täitma[39]. Lisaks loetakse mõnes liikmesriigis (Iirimaa, Küpros, Leedu, Malta, Ühendkuningriik) kohtumääruse eiramist kuriteoks.

2.3 Kahju hüvitamine

2.3.1 Osalemisvõimalus

Soovituses on liikmesriike üles kutsutud siseriiklikes kollektiivsetes õiguskaitsevahendites kasutama osalemisvõimaluse põhimõtet, mille kohaselt peaksid füüsilised või juriidilised isikud hagiga liituma ainult sõnaselge nõusoleku teel. Neil peaks olema õigus hagiga ühineda või sellest lahkuda enne kohtuotsuse tegemist või asja muul viisil lahendamist. Erandid sellest põhimõttest on lubatud, kuid neid tuleks tõrgeteta õigusemõistmise huvides nõuetekohaselt põhjendada[40].

Selle põhimõtte vastuvõtmise põhjuseks on vajadus vältida kohtumenetluse kuritarvitamist juhtudel, mil pooled osalevad kohtuvaidluses ilma sõnaselge nõusolekuta. Vastupidise, ehk nn osalemisest loobumise põhimõtte kohaldamine, mille puhul teatud klassi/rühma kuuluvad pooled osalevad ilma selgesõnalise loobumiseta automaatselt kohtuvaidluses/kohtuvälises menetluses, võib osutuda teatud olukorras probleemseks, eriti piiriüleste juhtumite puhul. See on seotud

[37] Artikli 2 lõike 1 punkt c.

[38] Lisaks ei ole mõnes liikmesriigis kõnealused sanktsioonid ettekirjutuse täitmise määruses kindlaks määratud ja nende kohaldamiseks tuleb võtta täiendavaid õigusmeetmeid. Seda silmas pidades soovitatakse toimivuskontrolli põhjal sätestada ELi tasandil selged õigusnormid seoses sanktsioonidega, mida kohaldatakse ettekirjutuse täitmata jätmise puhul.

[39] Erinevalt ühest Rumeeniast pärit vastajast, kes rõhutas, et riigi tarbijakaitseameti kohaldatav trahv kohtuotsuse mittetäitmisel on väga väike ja sel puudub hoiatav mõju, ei teatatud tõendite esitamise kutse vastustes kõnealuse põhimõttega seoses ilmnenud konkreetsetest probleemidest.

[40] Komisjoni soovituse punktid 21–24.

asjaoluga, et teistes riikides asuvad pooled ei pruugi olla pooleliolevast kohtuvaidlusest teadlikud ja võivad leida end olukorrast, kus nad osalevad pooleliolevas kohtuasjas ilma sellest ise teadmata. Teisalt võib osalemisest loobumise põhimõtet pidada tõhusamaks lähenemisviisiks ning see on õigustatud juhtudel, kui kollektiivsete huvide kaitse on vajalik, kuid mõjutatud isikute selgesõnalist nõusolekut on keeruline saada, nt kodumajapidamiste tarbijate juhtumite puhul, kus individuaalne kahju on väike ning ei innusta osalemisvõimalust kasutama, kuid kokkuvõttes on kahju suur[41].

Selle põhimõtte kohaldamine on erinev liikmesriikides, kus kahju hüvitamise kollektiivhagide esitamise võimalus on olemas. 13 liikmesriiki (Austria, Hispaania, Itaalia, Kreeka, Leedu, Malta, Poola, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Soome, Ungari) kohaldavad siseriiklikus kollektiivhagide süsteemis üksnes osalemisvõimaluse põhimõtet. Neli liikmesriiki (Belgia, Bulgaaria, Taani, Ühendkuningriik) kohaldavad sõltuvalt hagi liigist või kohtuasja eripärast nii osalemisvõimaluse kui ka osalemisest loobumise põhimõtet, samas kui kaks liikmesriiki (Madalmaad ja Portugal) kohaldavad ainult osalemisest loobumise põhimõtet.

Liikmesriikidest, kes kehtestasid või muutsid oma õigusakte pärast soovituse vastuvõtmist, on Leedu ja Prantsusmaa kehtestanud osalemisvõimaluse süsteemi, samas kui Belgia ja Ühendkuningriigi äsja kasutusele võetud süsteemides (nt Ühendkuningriigi konkurentsiasjad) on kehtestatud osalemisvõimaluse või osalemisest loobumise hübriidsüsteem, mida kasutatakse kohtu äranägemisel.

Belgias hinnatakse kummagi põhimõtte kohaldamist juhtumipõhiselt vastavalt sellele, millisel juhul on tarbijate huvid paremini kaitstud. Kuid kui hagejad on välismaalased, nähakse Belgia süsteemiga ette osalemisvõimaluse põhimõte. Sama suundumus on täheldatav uues Ühendkuningriigi süsteemis konkurentsiõiguse asjades, kus osalemisest loobumise kohtumäärusega välistatakse edasise kohtuvaidluse võimalus ainult hagejate puhul, kelle asukoht on Ühendkuningriigis.

Madalmaades arutusel oleva seaduseelnõu kohaselt jätkatakse praeguse süsteemiga ja kohaldatakse osalemisest loobumise põhimõtet. Sloveenias vastu võetud ettepanekus sätestatakse osalemisvõimaluse põhimõte ja osalemisest loobumise põhimõtet on võimalik kasutada erandjuhtudel, kui see on tõrgeteta õigusemõistmise huvides (nt hüvitatavate summade väiksus üksiknõuete puhul).

Võib järeldada, et kuigi enamik liikmesriike kohaldab kõigi või konkreetset liiki kollektiivhagide puhul osalemisvõimaluse põhimõtet, on soovitus avaldanud liikmesriikide õigusaktidele piiratud mõju. Samas näitavad Belgias ja Ühendkuningriigis vastu võetud uued õigusaktid, et isegi kui osalemisest loobumise põhimõtet kohaldatakse, ollakse arvamusel, et vahet tuleb teha riigisisestel ja piiriülestel kohtuasjadel ning piiriüleste asjade kontekstis tuginetakse rohkem osalemisvõimaluse põhimõttele.

[41] Kolmes tõendite esitamise kutsele saadud vastuses väljendati toetust nn osalemisest loobumise süsteemile, eriti konkreetsetel juhtudel, **kui on keeruline tuvastada mõjutatud isikuid, näiteks väidetavate inimõiguste rikkumiste puhul** kolmandates riikides, eriti seoses töötingimustega, ning hagi saab esitada kostjate vastu, kelle asukoht on liikmesriigis. Kuid üks vastaja Ühendkuningriigist oli osalemisest loobumise süsteemi suhtes kahtleval seisukohal, sest kogemused on näidanud, et sellega kaasnevad suured kulud ja halduskoormus, et tuvastada teatud klassi kuuluvaid isikuid. Lõpetuseks väljendas üks vastaja Madalmaadest toetust süsteemile, mis eristaks osalemisvõimalust kollektiivhagi puhul ja osalemisest loobumist kollektiivse vaidluse puhul, samas kui üks vastaja Belgiast oli just osalemisvõimaluse süsteemi poolt.

2.3.2 Kollektiivsete vaidluste kohtuväline lahendamine

Soovituses on liikmesriike üles kutsutud julgustama pooli lahendama vaidlusi konsensuse teel või kohtuväliselt enne kohtuvaidlust või selle ajal ning tegema kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid kättesaadavaks koos kohtulike kollektiivse õiguskaitse mehhanismidega või nende vabatahtliku elemendina. Nõude suhtes kohaldatava aegumistähtaja kulgemine tuleks vaidluse kohtuvälise menetlemise ajaks peatada. Kollektiivses vaidluses sõlmitud kokkuleppe seaduslikkust peaks kontrollima kohus[42].

Kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamise skeemides tuleks arvesse võtta ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2008. aasta direktiivi 2008/52/EÜ (vahendusmenetluse teatavate aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusasjades)[43] nõudeid, kuid need peaksid olema konkreetselt välja töötatud kollektiivhagide jaoks[44].

Selliste võimaluste kasutuselevõtmine kollektiivsetes õiguskaitsemehhanismides on tõhus viis massikahjude käsitlemiseks, millel võib olla positiivne mõju menetluse kestusele ning poolte ja kohtusüsteemide kuludele.

19 liikmesriigist, kus kehtib kahju hüvitamise taotlemise süsteem, on 11 vastu võtnud kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamist reguleerivad erisätted (Belgia, Bulgaaria, Itaalia, Leedu, Madalmaad, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Saksamaa, Taani, Ühendkuningriik). Nimekirja kuulub kolm liikmesriiki, kes on pärast soovituse vastuvõtmist vastu võtnud uue õigusakti (Belgia, Leedu ja Prantsusmaa), ning samuti Ühendkuningriik, kes kehtestas konkurentsi valdkonnas vaidluste kohtuvälise lahendamise erisätte. Sloveenia järgib oma seadusandlikus ettepanekus enamjaolt soovituse sätteid. Ülejäänud kaheksa liikmesriiki, kus kehtib kollektiivhagide süsteem, kohaldavad sellistes olukordades vaidluste kohtuvälise lahendamise üldsätteid, nagu on rakendatud siseriiklikes õigusaktides vastavalt direktiivile 2008/52/EÜ.

Kuigi vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemide olemasolu riikide õigusaktides on iseenesest positiivne, võiks kollektiivhagisid reguleerivates sätetes võtta rohkem arvesse kollektiivhagide teatavaid eripärasid. Näiteks on soovituses sätestatud, et kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamise kasutamine peaks sõltuma osalevate poolte selgesõnalisest nõusolekust, samas kui individuaalsete nõuete puhul võib see olla kohustuslik[45]. Lisaks on asjas osalevate poolte õiguste kaitse tagamisel tähtsal kohal kokkulepete edasine kohtupoolne kontroll.

[42] Komisjoni soovituse punktid 25–28.

[43] ELT L 136, 24.5.2008, lk 3.

[44] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta direktiivi 2013/11/EL (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ) põhjenduses 27 on selgitatud, et direktiiviga ei reguleerita kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlusi tarbijavaldkonnas, kuid ei piirata liikmesriikides kõnealuste vaidluste kohtuvälise lahendamise menetluste säilitamist või vastuvõtmist.

[45] Soovituse punkt 26 võrreldes direktiivi 2013/11/EL artikliga 1, milles on sätestatud, et direktiiv ei piira selliste siseriiklike õigusaktide kohaldamist, mille kohaselt on vaidluste kohtuvälise lahendamise menetlustes osalemine kohustuslik, tingimusel et kõnealused õigusaktid ei takista pooli kasutamast oma õigust pöörduda kohtusse.

Tõendite esitamise kutsest selgus oluline suundumus seoses kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamisega, nimelt kohtuasjade lahendamine konsensuse teel otseste läbirääkimiste kaudu kokkuleppe saavutamiseks ilma kolmandaid isikuid kaasamata[46].

Seetõttu saab järeldada, et kuigi kõik liikmesriigid, kes on hiljuti muutnud, kehtestanud või kavatsevad kehtestada uusi õigusakte, on enamjaolt järginud soovitust, ei ole konkreetsele kollektiivhagile kohandatud kollektiivsete vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteemide kättesaadavus paljudes liikmesriikides tagatud.

2.3.3 Advokaaditasud

Soovituses on sätestatud, et juristide tasud ja nende arvutamise meetod ei tohiks tekitada stiimulit sellise kohtumenetluse algatamiseks, mis on tarbetu kõikide poolte huvides. Eelkõige ei tohiks sellise stiimuli vältimiseks lubada vaidluse tulemusest sõltuvat tasustamist. Liikmesriigid, kus vaidluse tulemusest sõltuv tasustamine on erandkorras lubatud, peaksid siseriiklikus õiguses sätestama sellise tasustamise erisused kollektiivhagide puhul, võttes eelkõige arvesse hagejate rühma liikmete õigust neile tekitatud kahju täielikule hüvitamisele[47].

Üldiselt ei ole advokaaditasud liikmesriikides reguleeritud kohtuasja liigi alusel, näiteks kollektiivhagide puhul.

Üheksa liikmesriiki (Bulgaaria, Hispaania, Kreeka, Küpros, Poola, Saksamaa Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ühendkuningriik) lubavad teatud vormis vaidluse tulemusest sõltuvat tasustamist, kusjuures advokaadile makstav tasu jääb Sloveenia õigusakti eelnõus sätestatud 15 % ja Ühendkuningriigis hüvitise summalt makstava 50 % vahemikku. Kõigis nimetatud liikmesriikides, v.a Ühendkuningriik, on kehtestatud erisätted kõnealuse hüvitise maksmiseks kollektiivhagide puhul. Märkimisväärne erand esineb Ühendkuningriigi konkurentsiõiguse valdkonna süsteemis, kus vaidluse tulemusest sõltuvat tasustamist ei ole võimalik kasutada osalemisest loobumisega konkurentsimenetlustes. Lisaks on Sloveenia seadusandlikus ettepanekus kollektiivhagide puhul spetsiaalselt rõhutatud vaidluse tulemusest sõltuva tasustamise võimalust.

Tuleb märkida, et mitte kõigi vaidluse tulemusest sõltuva tasustamise vormide puhul ei saa väita, et nad ajendavad algatama osalevate poolte huvide vastu suunatud kohtuvaidlusi. Näiteks Saksamaal on vaidluse tulemusest sõltuv tasustamine lubatud ainult erandjuhtudel, kus väidetaval ohvril puuduvad rahalised vahendid ja ta saab oma nõude esitada ainult vaidluse tulemusest sõltuva tasustamise korra alusel. Samas kui advokaaditasuks on ette nähtud suur osa

[46] Näiteks tuuakse mitmes vastuses välja Madalmaade kogemus seoses õigusaktidega, mis käsitlevad kollektiivses vaidluses sõlmitud kohtu kontrollitud kokkuleppeid (WCAM, Madalmaade kollektiivsete hagide seadus), mille puhul otsesed läbirääkimised kokkuleppe saavutamiseks ja kohtumenetlus toimuvad paralleelselt. Ühes vastuses täheldatakse, et alates õigusakti kehtestamisest 2014. aasta oktoobris on Prantsusmaal algatatud kümnest tarbijate kollektiivsest kahjuhüvitusnõudest kahe puhul saavutatud kokkulepe (mille kohus on hiljem kinnitanud). Sarnast kogemust kirjeldasid Rootsi, Soome ja Belgia, kus kohus kinnitas hiljuti kokkuleppe, mis saavutati tarbijavaidluses seoses reisijate õigustega.

[47] Komisjoni soovituse punktid 29 ja 30.

kahjuhüvitisest (Ühendkuningriigis kuni 50 % ja Hispaanias kuni 33 %), ajendab see tõenäolisemalt algatama tarbetuid kohtuvaidlusi.

Teistes liikmesriikides kehtivad tulemustasud kas edukustasuna või – vastupidiselt – vähendatud tasuna, kui teatud eesmärke ei saavutata (Austria, Belgia, Itaalia, Leedu, Poola, Prantsusmaa, Rootsi). Peamine erinevus kahe tasu liigi vahel on see, et tulemustasu puhul makstakse advokaadile tasu ka juhul, kui ta kaotab kohtuasja, kuid võidu korral on talle makstav tasu suurem (nn edukustasu), samas kui vaidluse tulemusest sõltuva tasu puhul makstakse advokaadile tasu ainult juhul, kui ta võidab kohtuasja. Kuigi tulemustasud ei ajenda iseenesest tarbetute kohtuvaidluste algatamist ja ka soovituses ei kutsuta üles neid keelama, võib neil mõningatel juhtudel olla samalaadne mõju. Need võivad innustada tarbetute nõuete esitamist, mille summad on ebarealistlikud, eriti juhtudel, kus need arvutatakse protsendina hüvitisest. Teisalt tundub, et kindlasummaline tulemustasu ei ajenda agressiivsete kohtuvaidluste algatamist.

Tõendite esitamise kutse raames väitsid kaks vastajat Madalmaadest ja Soomest, et advokaaditasud tekitavad probleeme – mitte tingimata juhul, kui need põhinevad vaidluse tulemusest sõltuval tasul, vaid neid peetakse teguriks, mis suurendab koos põhimõttega „kaotaja maksab“ kollektiivhagi menetlustega kaasnevaid kulutusi. Lisaks tõi vastaja Ühendkuningriigist näite kohtuasjast, kus liikmesriigi kohus oli seisukohal, et kollektiivhagi puhul, mida juhtis õigusbüroo, kellele maksti vaidluse tulemusest sõltuvat tasu, oli tegemist menetluse kuritarvitamisega. Sama vastaja rõhutas võimaliku probleemina kõrget advokaaditasu või kolmandatest isikutest rahastajatele makstavat tasu eriti osalemisest loobumise süsteemi puhul, kus kahju kannatanud isikutele on hüvitise maksmine keeruline, sest otsuse langetamine selle üle, kas isik kuulub teatud klassi, on väga kulukas.

Võib järeldada, et soovitusel on olnud väga piiratud mõju liikmesriikide advokaaditasude süsteemidele. Ent liikmesriigid, kes on soovituse vastuvõtmise järgselt võtnud vastu uued õigusaktid, ei ole kehtestanud tulemustasusid, v.a Sloveenia, kus kõnealused tasud on sätestatud menetluses olevas kollektiivhagisid käsitlevas seadusandlikus ettepanekus. Advokaaditasude süsteem tundub olevat juurdunud liikmesriikide menetlusõiguse traditsioonidesse ja puuduvad tõendid selle kohta, et liikmesriigid oleksid kaalunud nende süsteemide muutmist lähtuvalt kollektiivhagidega seotud konkreetsetest probleemidest.

2.3.4 Karistuslikud kahjuhüvitised

Soovituses on üles kutsutud keelama karistuslikke kahjuhüvitisi ja teisi hüvitisi, mis ületavad hüvitist, mis oleks määratud, kui nõue oleks esitatud individuaalse hagina[48].

Kahju ülemäärane hüvitamine karistuslike kahjuhüvitiste alusel on enamiku liikmesriikide õigussüsteemidele üldiselt võõras. Tõendite esitamise kutse vastustest ei ilmnenud ühtegi juhtumit, kus kollektiivhagide puhul oleks nõutud või makstud karistuslikke kahjuhüvitisi. See tähendab, et kollektiivsete õiguskaitsevahendite suhtes kohaldatavate erinormide järele ei olnud vajadust.

[48] Komisjoni soovituse punkt 31.

Ainult kolm liikmesriiki tunnistasid teatud väga piiratud kujul karistuslike kahjuhüvitiste olemasolu. Näiteks Kreekas kohaldatakse karistuslike kahjuhüvitiste sarnast hüvitise vormi rahalise hüvitise näol, mida makstakse moraalse kahju eest tarbijaküsimustega seotud esindushagide korral. Iirimaal on karistuslike kahjuhüvitiste sissenõudmine üldiselt harv nähtus[49] ja seda tehakse tavaliselt üksnes avaliku korraga seonduvatel alustel. Lisaks on Ühendkuningriigi (Inglismaa ja Wales) karistuslikud kahjuhüvitised võimalikud väga harvadel juhtudel, kui kostja pidi olema teadlik, et ta tegutses ebaseaduslikult ja jätkas tegevust, eeldades, et saadav kasum on suurem kui hüvitis, mida võidakse maksta tema tegevuse ohvritele. Kuid karistuslikud kahjuhüvitised ei ole võimalikud konkurentsimehhanismi raames, mis kehtestati 2014. aasta direktiiviga konkurentsiõiguse rikkumise korral esitatavate kahju hüvitamise hagide kohta[50] pärast soovituse vastuvõtmist.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et enamik liikmesriike ei määra massikahju korral karistuslikke kahjuhüvitisi, lähtudes liikmesriikide tsiviilõigussüsteemide pikaajalise põhimõtte kohasest üldisest käsitlusviisist.

2.3.5 Järelhagid

Soovituses on liikmesriike julgustatud lisama oma õigusaktidesse õigusnormi selle kohta, et kui menetlus riigiasutuses on pooleli, peaksid erahagid saama üldjuhul käigu alles siis, kui kõnealune menetlus on lõpetatud. Kui riigiasutuse menetlus algas pärast erahagi kohtusse esitamist, peaks kohus peatama erahagi menetlemise, kuni riigiasutus on teinud menetluses lõpliku otsuse. Asjaolu, et aegumistähtaeg lõpeb enne seda, kui riigiasutus on teinud menetluses lõpliku otsuse, ei tohi takistada isikutel taotleda kahju hüvitamist erahagi menetluse kaudu[51].

Menetlusökonoomia ja õiguskindluse tõttu võib kahju hüvitamise taotlemise menetlus olla tõhusam, kui see algatatakse pärast menetluse lõpetamist riigiasutuses, olgu selleks siis kohus või haldusasutus, näiteks konkurentsiamet. Kuid kõnealuse otsuse ootamine ei tohiks näiteks aegumistähtaja lõppemise tõttu jätta võimalikke hagejaid ilma õigusest pöörduda kohtusse.

Sellekohased liidu õiguse siduvad normid kehtivad ainult konkurentsi valdkonnas. Konkurentsiõiguse rikkumise korral esitatavaid kahju hüvitamise hagisid käsitleva direktiivi kohaselt loetakse liikmesriigi konkurentsiasutuse või asja läbi vaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsiõiguse rikkumine vaieldamatult tuvastatuks siseriiklikes kahju hüvitamise järelhagides ja vähemalt esmapilgul usutavaks tõendiks teistes liikmesriikides toimuvates järelhagides. Direktiivis on sätestatud ka aegumistähtaja kulgemise peatamine. See kehtib kollektiivhagide puhul nendes riikides, kus need on olemas, kuid ei nõua liikmesriikidelt kollektiivhagide kasutuselevõttu oma õigussüsteemides.

[49] Kahju hüvitamise taotlemisega seotud kollektiivhagide süsteemi puudumise tõttu ei ole karistuslikud kahjuhüvitised olnud kõnealuses valdkonnas olulisel kohal.

[50] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. aasta direktiiv 2014/104/EL teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsiõiguse rikkumise korral, ELT L 349, 5.12.2014, lk 1.

[51] Komisjoni soovituse punktid 33 ja 34.

Mis puudutab tarbijaõigust, siis ettekirjutusi käsitlev direktiiv järelhagide küsimust ei reguleeri. Enamikus liikmesriikides on ettekirjutusel ainult *inter partes* (pooltevaheline) mõju. Toimivuskontrolli põhjal võib see tekitada probleeme seoses menetluse tõhususega, sest üksiktarbijad, kes esitavad kahjunõuded rikkumise alusel, mis tõi kaasa ettekirjutuse, peavad rikkumise esinemist uuesti tõendama. See omakorda suurendab kohtuvaidlusega kaasnevaid riske ning nende endi kantavaid ja üldisi kohtusüsteemiga seotud kulusid. Seetõttu märgitakse uuringus, et individuaalsete ja (kui see on võimalik) kollektiivsete hüvitise taotlemise järelhagide puhul peaks olema võimalik tugineda ettekirjutustele ning et kahju hüvitamise järelhagide aegumistähtajad tuleks peatada kuni ettekirjutuste taotlemise kohase lõpliku otsuse langetamiseni.

Taanis, Belgias ja Itaalias on tarbijaõiguse valdkonna kohtuasjade kollektiivsetes järelhagides võimalik tugineda ettekirjutuse otsusele. Bulgaarias on võimalik algatada horisontaalseid kollektiivhagisid. Madalmaades on järelhagisid võimalik esitada mitte õiguse alusel, vaid praktikast lähtuvalt.

Tõendite esitamise kutsest selgub, et järelhagisid soovitakse esitada peamiselt konkurentsiõiguse asjade puhul, kus kahju hüvitamise taotlemise hagid järgnevad riigiasutuse poolt konkurentsiõiguse rikkumise kohta vastu võetud otsusele. Sellistest kohtuasjadest teatati Madalmaades, Soomes ja Ühendkuningriigis. Ühest huvitavast tarbijakaitseasjast finantsteenuste valdkonnas teatati Soomes, kus pärast rikkumise kohta haldus- ja kohtuotsuse langetamist toimusid tarbijaühenduse ja kostja vahel edukad otseläbirääkimised.

Seetõttu võib järeldada, et soovitust rakendatakse liikmesriikide õigusaktides vaid väga piiratud ulatuses. Kuigi kollektiivseid järelhagisid on võimalik esitada mitmes liikmesriigis, puuduvad tõendid[52] soovituse põhimõtete järgimise kohta selles osas, et eelistatakse riigiasutuse otsust ja aegumistähtaegade järgimist. Seetõttu võivad kõnealused järelmeetmed mõjutada hagejate õigust pöörduda kohtusse, kuna aegumistähtajale kohaldatavaid spetsiaalseid erinorme ei ole kehtestatud, erinevalt sellest, mis on soovituses ette nähtud.

2.3.6 Kollektiivhagide register

Soovituses on üles kutsutud looma kollektiivhagide riiklikke registreid, samuti levitama teavet võimalike hüvitise saamise meetodite, sealhulgas kohtuväliste meetodite kohta. Samuti tuleks tagada erinevatesse riiklikesse registritesse kogutud teabe ühtsus ja registrite koostalitlusvõime[53].

See põhimõte kehtestati soovituses eelkõige seetõttu, et osalemisvõimaluse põhimõtet saab rakendada ainult juhtudel, kus teave poolelioleva kohtuvaidluse kohta on kättesaadav ning seega on pooltel võimalik otsustada, kas menetluses olevas kohtuvaidluses osaleda või mitte. See vajadus on veelgi tungivam piiriülestes olukordades, kus riiklikud teabe levitamise meetodid ei ole alati suunatud teiste riikide avalikkusele.

[52] Väljaspool direktiivi 2014/104/EL reguleerimisala, kuivõrd liikmesriigid lubavad kollektiivsete järelhagide esitamist konkurentsiõiguse valdkonnas.
[53] Komisjoni soovituse punktid 35–37.

Kõnealust põhimõtet ei järgita suures osas liikmesriikide kollektiivhagide süsteemides. Ainult Ühendkuningriigis on riiklik register rühmahagisid käsitleva määruse kohaldamisalasse kuuluvate hagide jaoks ja register konkurentsivaldkonna kohtuasjade jaoks. Sloveenia kavatseb uue kollektiivhagisid käsitleva õigusakti alusel sellise registri luua. Seega võib järeldada, et selles küsimuses ei ole soovitus liikmesriikide õigusaktidele peaaegu mingit mõju avaldanud.

3 JÄRELDUSED JA EDASISED SAMMUD

Soovituse kohaselt aitavad nõuetekohaselt välja töötatud ja tasakaalustatud kollektiivse õiguskaitse mehhanismid kaasa liidu õiguse alusel tagatud õiguste tõhusale kaitsele ja jõustamisele, sest nn traditsioonilised õiguskaitsevahendid ei ole igas olukorras piisavalt tõhusad.

Ilma selge, õiglase, läbipaistva ja kättesaadava kollektiivse õiguskaitse süsteemita on väga tõenäoline, et otsitakse teisi hüvitise nõudmise võimalusi, mida võidakse sageli kuritarvitada, mis avaldab negatiivset mõju vaidluses osalevatele pooltele.

Paljudel juhtudel loobuvad mõjutatud isikud, kes ei saa kollektiivse õiguskaitse taotlemiseks jõude ühendada, põhjendatud nõuete esitamisest, sest individuaalsete menetlustega kaasneb suur koormus.

Soovitusega on loodud võrdlusalus, mis koosneb kollektiivse õiguskaitse Euroopa mudeli põhimõtetest. Seda tehti olukorras, kus paljud soovituse elemendid olid olemas enamiku liikmesriikide õigussüsteemides, samas kui teises, kuigi väiksemas liikmesriikide rühmas, oli kollektiivse õiguskaitse mõiste tundmatu. Seetõttu tuleks soovituse mõju vaadelda ja kaaluda kahemõõtmelisena: esiteks õiguskaitse kättesaadavuse tagamise ja kohtuvaidluste kuritarvitamise ennetamisega seotud arutelude abimaterjalina ning teiseks konkreetse ajendina kõnealuseid põhimõtteid järgivate õigusaktide vastuvõtmiseks liikmesriikides.

Esimest mõõdet arvestades on soovitus andnud olulise panuse arutelude käivitamisse kõikjal ELis. Samuti saab selle põhjal edasi arutada, kuidas kõige paremini rakendada mõningaid põhimõtteid nagu need, mis puudutavad hagejate rühma koosseisu või kohtuvaidluse rahastamist, et tagada õiguskaitse kättesaadavuse ja kuritarvitamise ennetamise vaheline üldine tasakaal.

Mis puudutab ülekandumist õigusaktidesse, näitab liikmesriikide seadusandliku arengu ning esitatud tõendite analüüs, et soovituse järelmeetmed on olnud küllaltki piiratud. Kollektiivse õiguskaitse mehhanismide kättesaadavus ning nende mehhanismide võimaliku kuritarvitamise vastaste kaitsemeetmete rakendamine on üle kogu ELi ikka veel väga ebaühtlane. Soovituse mõju on ilmne kahes liikmesriigis, kus soovituse vastuvõtmise järgselt võeti vastu uued õigusaktid (Belgia ja Leedu), ning samuti Sloveenias, kus uued seaduseelnõud on arutusel, ning teatud ulatuses liikmesriikides, kes muutsid õigusakte pärast 2013. aastat (Prantsusmaa ja Ühendkuningriik).

Piiratud järelmeetmed tähendavad seda, et soovituse põhimõtete potentsiaali õiguskaitse kättesaadavuse parandamisel ühtse turu toimimise heaks ei ole siiani kaugeltki mitte täielikult ära kasutatud. Üheksas liikmesriigis ei ole siiani võimalik nõuda kahju hüvitamist kollektiivhagi kaudu massikahju olukorras, nagu see on määratletud soovituses. Mõnes liikmesriigis, kus selline võimalus on ametlikult kehtestatud, ei kasuta mõjutatud isikud seda praktikas riiklikes õigusaktides sätestatud rangete tingimuste, menetluse aeganõudvuse või eeldatavate ülemääraste kulude tõttu kollektiivhagidest saadava kasuga võrreldes. Samuti on selgunud tõendite esitamise kutsele saadud vastustest, et mõnel juhul on kollektiivhagi esitamist kasulik vältida edukate

kohtuväliste kokkulepete tõttu, mis sõlmitakse sageli pärast haldusmeetmete võtmist. See viitab asjaolule, et soovituse kohased tõhusad kohtuväliste vaidluste lahendamise mehhanismid on väga olulised.

Kuigi soovitusel on massikahju tekkimise erinevaid valdkondi arvestades horisontaalne mõõde, näitavad teatatud konkreetsed juhtumid, sealhulgas autode heitgaaside juhtum, et tarbijate ühishuve käsitlevad ELi õiguse valdkonnad on need, kus kollektiivne õiguskaitse on kõige sagedamini tehtud kättesaadavaks, mille alusel on esitatud kõige rohkem hagisid ning milles kollektiivsete õiguskaitsevahendite puudumisel on kõige olulisem praktiline tähtsus. Just nendes valdkondades on olemas kollektiivse õiguskaitse kohaste ettekirjutuste taotlemise siduvad ELi õigusnormid, mis on tõestanud oma väärtust. Ettekirjutusi käsitlevas direktiivis reguleeritakse esindushagisid, mille on algatanud pädevad üksused eelkõige mittetulundusühenduste või avaliku sektori asutuste näol, kelle suhtes kolmandatest isikutest rahastajate kasumi teenimise huvidest ajendatud kohtuvaidluste kuritarvitamise kahtlused on osutunud alusetuks.

Seda pilti kinnitavad tõendite esitamise kutsele saadetud vastused. Kuigi tarbijaorganisatsioonid pooldavad ELi-ülest sekkumist selles valdkonnas, keskenduvad äriorganisatsioonid üldiselt ELi võetud meetmetele tarbijakaitse valdkonnas ning viitavad proportsionaalsuse või subsidiaarsusega seotud probleemidele, kutsudes komisjoni üles keskenduma avalik-õiguslikule jõustamisele või õiguskaitsele vaidluste kohtuvälise / veebipõhise lahendamise või väiksemate kohtuvaidluste menetluse kaudu.

Seda arvesse võttes kavatseb komisjon

- jätkata 2013. aasta soovituses sätestatud põhimõtete edendamist kõigis valdkondades, nii seoses kollektiivsete õiguskaitse mehhanismide kättesaadavusega riikide õigusaktides ning seega õiguskaitse kättesaadavuse parandamist kui ka seoses vajaliku kaitse tagamisega kohtuvaidluste kuritarvitamise eest;
- täiendavalt analüüsida soovituse teatavaid aspekte, mis on olulised kuritarvitamise ennetamisel ning kollektiivse õiguskaitse mehhanismide turvalisel kasutamisel (nt seoses kollektiivhagide rahastamisega), et saada paremat ülevaadet soovituse ülesehitusest ja praktilisest rakendamisest;
- teostada 2013. aasta soovituse järelhindamine eelseisva algatuse „Uus kokkulepe tarbijatega“ raames, mis on välja kuulutatud komisjoni 2018. aasta töökavas,[54] milles keskendutakse eelkõige ettekirjutusi käsitleva direktiivi kollektiivse õiguskaitse ja jõustamise aspektide tugevdamisele asjakohastes valdkondades.

[54] COM(2017)650 final.