ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 25.1.2018
COM(2018) 40 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης της Επιτροπής, της 11ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές αρχές εφαρμοστέες στους μηχανισμούς συλλογικών αγωγών παράλειψης και αποζημίωσης στα κράτη μέλη όσον αφορά παραβιάσεις αναγνωριζόμενων από το ενωσιακό δίκαιο δικαιωμάτων (2013/396/ΕΕ)

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

σχετικά με την εφαρμογή της σύστασης της Επιτροπής, της 11ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές αρχές εφαρμοστέες στους μηχανισμούς συλλογικών αγωγών παράλειψης και αποζημίωσης στα κράτη μέλη όσον αφορά παραβιάσεις αναγνωριζόμενων από το ενωσιακό δίκαιο δικαιωμάτων (2013/396/ΕΕ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Επιτροπή ασχολείται με τα θέματα της συλλογικής ένδικης προστασίας εδώ και σχεδόν 20 χρόνια, αρχικά κυρίως στο πλαίσιο της προστασίας των καταναλωτών και του ανταγωνισμού[1]. Στη βάση μιας ευρύτερης οριζόντιας προσέγγισης, η Επιτροπή εξέδωσε τη «Σύσταση της Επιτροπής, της 11ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές αρχές εφαρμοστέες στους μηχανισμούς συλλογικών αγωγών παράλειψης και αποζημίωσης στα κράτη μέλη όσον αφορά παραβιάσεις αναγνωριζόμενων από το ενωσιακό δίκαιο δικαιωμάτων» (εφεξής η «σύσταση»)[2]. Η σύσταση καθόρισε αρχές οι οποίες θα πρέπει να εφαρμόζονται σε σχέση με τις παραβιάσεις αναγνωριζόμενων από το ενωσιακό δίκαιο δικαιωμάτων σε όλους τους τομείς πολιτικής και σε σχέση τόσο με τις αγωγές παράλειψης όσο και με τις αγωγές αποζημίωσης. Από τη σύσταση συνάγεται ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν συστήματα συλλογικής ένδικης προστασίας σε εθνικό επίπεδο τα οποία να τηρούν τις ίδιες βασικές αρχές σε όλη την Ένωση, λαμβανομένων υπόψη των νομικών παραδόσεων των κρατών μελών και με διασφαλίσεις έναντι των ενδεχόμενων καταχρήσεων. Την ίδια στιγμή, δεδομένων των κινδύνων που συνδέονται με τις συλλογικές αγωγές, οι αρχές που καθορίζονται από τη σύσταση αποσκοπούν επίσης στο να επιτευχθεί η δέουσα ισορροπία ανάμεσα στην ικανοποιητική πρόσβαση στη δικαιοσύνη και στην ανάγκη αποτροπής των καταχρήσεων μέσω των κατάλληλων διασφαλίσεων.

Η Επιτροπή δεσμεύθηκε να προβεί σε αξιολόγηση της πρακτικής εφαρμογής της σύστασης τέσσερα έτη μετά τη δημοσίευσή της. Η παρούσα έκθεση παρέχει αυτή την αξιολόγηση και εστιάζει στις εξελίξεις στη νομοθεσία των κρατών μελών μετά την έκδοση της σύστασης. Επίσης, διερευνά αναλυτικά αν οι εξελίξεις αυτές συνέβαλαν σε μια πιο εκτεταμένη και συνεπή εφαρμογή κάθε μίας από τις αρχές που καθορίστηκαν στη σύσταση (ενότητα 2). Συναφώς, η έκθεση εξετάζει επίσης την πρακτική εμπειρία που αποκομίστηκε από την εφαρμογή των κανόνων για τη συλλογική ένδικη προστασία που διατίθενται σε εθνικό επίπεδο, ή, απουσία τέτοιων κανόνων, το πόσο αποτελεσματικά αντιμετωπίζονται οι καταστάσεις ομαδικής ζημίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η έκθεση αναλύει σε ποιο βαθμό η εφαρμογή της σύστασης συνέβαλε στην επίτευξη των βασικών στόχων της, δηλαδή στη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και στην πρόληψη της καταχρηστικής προσφυγής στη δικαιοσύνη. Τέλος, η έκθεση περιέχει συμπερασματικές παρατηρήσεις σχετικά με το κατά πόσο απαιτούνται περαιτέρω μέτρα για τη

[1] Έκδοση της οδηγίας 98/27/ΕΚ περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών· του πράσινου βιβλίου σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης για παράβαση των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΚ [COM(2005) 672]· της λευκής βίβλου σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης για παραβίαση της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας της ΕΚ [COM(2008) 165]· της πράσινης βίβλου σχετικά με τα μέσα συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών [COM(2008) 794].

[2] ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 60-65.

συλλογική ένδικη προστασία σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ενότητα 3). Στο πλαίσιο αυτό, η έκθεση λαμβάνει υπόψη αφενός το βασικό δεσμευτικό ενωσιακό κείμενο που διέπει τη συλλογική ένδικη προστασία, την οδηγία για τις αγωγές παράλειψης[3], η οποία ορίζει ότι η διαδικασία άσκησης αγωγής παράλειψης για την προστασία συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών πρέπει να προβλέπεται σε όλα τα κράτη μέλη, και αφετέρου τον έλεγχο της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας για τους καταναλωτές και την εμπορία του 2017[4], που αξιολόγησε την οδηγία για τις αγωγές παράλειψης.

Η αξιολόγηση διενεργείται με δεδομένο το γεγονός ότι, τέσσερα έτη μετά την έκδοση της σύστασης, οι κίνδυνοι διασυνοριακών ή ακόμη και πανευρωπαϊκών παραβιάσεων σε βάρος μεγάλου αριθμού πολιτών ή επιχειρήσεων έχουν σημειώσει περαιτέρω αύξηση, κυρίως αλλά όχι αποκλειστικά ως αποτέλεσμα της ευρύτερης χρήσης του διαδικτύου και των διαδικτυακών αγορών. Η υπόθεση των παραπλανητικών στοιχείων για τις εκπομπές ρύπων, στην οποία πολλοί καταναλωτές σε ολόκληρη την ΕΕ αγόρασαν αυτοκίνητο έχοντας παραπλανηθεί σχετικά με το επίπεδο των εκπομπών, είναι αποκαλυπτική των προκλήσεων που παρουσιάζει η αντιμετώπιση των διασυνοριακών καταστάσεων ομαδικής ζημίας. Τις προκλήσεις αυτές αναδεικνύουν ιδίως οι ανισότητες και οι διαφορές που υφίστανται ανά την ΕΕ και οι οποίες έχουν διαμορφώσει μια κατάσταση κατά την οποία σε έναν μικρό αριθμό κρατών μελών τα θιγόμενα πρόσωπα ή οντότητες μπορούσαν να προσφύγουν ομαδικά στη δικαιοσύνη, ενώ στην πλειονότητα των κρατών μελών υποχρεώνονταν να βρουν λύση με ανεπαρκή μέσα ή αφήνονταν τελείως αβοήθητα.

Εθνικοί μηχανισμοί συλλογικής ένδικης προστασίας χρησιμοποιούνται στα κράτη μέλη όπου υπάρχουν. Στα κράτη μέλη όπου δεν υφίστανται επισήμως τέτοιοι μηχανισμοί φαίνεται να υπάρχει μια αυξανόμενη τάση των εναγόντων να επιδιώκουν συλλογική έννομη προστασία μέσω της χρήσης διαφόρων νομικών μέσων όπως η συνεκδίκαση υποθέσεων ή η εκχώρηση απαιτήσεων. Οι πρακτικές αυτές, ωστόσο, μπορεί να εγείρουν ζητήματα όσον αφορά την πρόληψη της καταχρηστικής προσφυγής στη δικαιοσύνη, καθώς οι διασφαλίσεις κατά των φαινομένων κατάχρησης που προβλέπονται συνήθως στις συλλογικές διαδικασίες, π.χ. σε σχέση με τη νομιμοποίηση ή τις αμοιβές ανάλογα με την έκβαση της δίκης (εργολαβία δίκης), μπορεί να μην έχουν εφαρμογή στις εναλλακτικές αυτές μεθόδους.

Η παρούσα έκθεση βασίζεται κυρίως στις παρακάτω πηγές πληροφοριών:

– τις πληροφορίες που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη βάσει ερωτηματολογίου της Επιτροπής·

– μελέτη που συνοδεύει την αξιολόγηση της εφαρμογής της σύστασης για όλα τα κράτη μέλη[5]·

– πρόσκληση υποβολής στοιχείων στην οποία υποβλήθηκαν στην Επιτροπή 61 απαντήσεις·

– μελέτη που συνοδεύει τον έλεγχο της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας για τους καταναλωτές και την εμπορία[6]·

---

[3] Οδηγία 2009/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών (ΕΕ L 110/30 της 1.5.2009) που κωδικοποιεί την οδηγία 98/27/ΕΚ.

[4] Έκθεση COM για τον έλεγχο της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας για τους καταναλωτές και την εμπορία, Βρυξέλλες, 23.5.2017, SWD(2017) 209 final, διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

[5] Θα δημοσιευτεί σύντομα στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm

[6] Διατίθεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΣΥΣΤΑΣΗΣ

Η νομοθετική δραστηριότητα ως αποτέλεσμα της σύστασης κινήθηκε σε μάλλον περιορισμένα επίπεδα στα κράτη μέλη. Επτά κράτη μέλη προχώρησαν σε μεταρρυθμίσεις της νομοθεσίας τους σχετικά με τη συλλογική ένδικη προστασία μετά την έκδοσή της, αν και, όπως προκύπτει από την αναλυτική αξιολόγηση της παρούσας έκθεσης, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν ήταν πάντοτε σύμφωνες με τις αρχές της σύστασης. Το Βέλγιο (BE) και η Λιθουανία (LT) συμπεριέλαβαν τις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης στα νομικά συστήματά τους για πρώτη φορά. Η Γαλλία (FR) και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK) τροποποίησαν τη νομοθεσία τους προκειμένου να βελτιώσουν ή να αντικαταστήσουν προϋπάρχοντες μηχανισμούς που δεν θεωρούνταν αρκετά αποτελεσματικοί. Στις Κάτω Χώρες (NL) και στη Σλοβενία (SI) βρίσκεται υπό επεξεργασία προτεινόμενη νέα νομοθεσία, ενώ στη Γερμανία (DE) συζητείται εντατικά το ενδεχόμενο θέσπισης νέας νομοθεσίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πλειονότητα των σχεδίων που κατέληξαν στη θέσπιση νέας νομοθεσίας ή βρίσκονται ακόμη υπό επεξεργασία περιορίζεται στα καταναλωτικά θέματα. Επιπλέον, αρκετά εξ αυτών επιτρέπουν τη χρήση της αρχής της «αυτοεξαίρεσης»[7] σε σημαντικό βαθμό. Ως αποτέλεσμα αυτής της περιορισμένης συμμόρφωσης με τη σύσταση, εννέα κράτη μέλη δεν έχουν θεσπίσει ακόμη μηχανισμούς συλλογικών αγωγών αποζημίωσης.

2.1. Οριζόντια θέματα

2.1.1 Διαθεσιμότητα μέσων συλλογικής ένδικης προστασίας

Η σύσταση τονίζει ότι όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν, τόσο για τις αγωγές παράλειψης όσο και για τις αγωγές αποζημίωσης, μηχανισμούς συλλογικής ένδικης προστασίας σε εθνικό επίπεδο για όλες τις περιπτώσεις στις οποίες παραβιάζονται ή έχουν παραβιαστεί αναγνωριζόμενα από το ενωσιακό δίκαιο δικαιώματα σε βάρος περισσότερων του ενός προσώπων[8].

Συλλογική ένδικη προστασία υπό τη μορφή αγωγής παράλειψης προβλέπεται σε όλα τα κράτη μέλη για τις υποθέσεις προστασίας των καταναλωτών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης[9]. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι συλλογικές αγωγές παράλειψης είναι διαθέσιμες οριζοντίως (BG, DK, LT, NL, SE) ενώ σε άλλα κράτη προβλέπονται σε επιμέρους τομείς, κυρίως σε εκείνους του ανταγωνισμού (HU, LU, ES), του περιβάλλοντος (FR, HU, PT, SI, ES), της απασχόλησης (HU, ES) ή της καταπολέμησης των διακρίσεων (HR, FR, ES).

Μηχανισμοί συλλογικών αγωγών αποζημίωσης διατίθενται σε 19 κράτη μέλη (AT, BE, BG, DE, DK, FI, FR, EL, HU, IT, LT, MT, NL, PL, PT, RO, ES, SE, UK), αλλά στα περισσότερα από τα

[7] Βλ. σημείο 2.3.1 της παρούσας έκθεσης.

[8] Σημείο 2 της σύστασης της Επιτροπής, της 11ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές αρχές εφαρμοστέες στους μηχανισμούς συλλογικών αγωγών παράλειψης και αποζημίωσης στα κράτη μέλη όσον αφορά παραβιάσεις αναγνωριζόμενων από το ενωσιακό δίκαιο δικαιωμάτων, (2013/396/ΕΕ) (ΕΕ L 201 της 26.7.2013, σ. 60).

[9] Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης καλύπτει τις παραβάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας προστασίας του καταναλωτή όπως παρατίθεται στο παράρτημα Ι της εν λόγω οδηγίας.

μισά εξ αυτών περιορίζονται σε συγκεκριμένους τομείς, κυρίως στις αγωγές καταναλωτών[10]. Άλλοι τομείς στους οποίους υπάρχει συνήθως δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης είναι ο ανταγωνισμός, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η απασχόληση, το περιβάλλον και η καταπολέμηση των διακρίσεων. Οι διαφορές στο πεδίο εφαρμογής μεταξύ των κρατών μελών που εφαρμόζουν προσέγγιση ανά τομέα είναι σημαντικές: στο Βέλγιο, π.χ., προβλέπεται η άσκηση συλλογικών αγωγών μόνο για καταναλωτικά θέματα, ενώ στη Γαλλία είναι δυνατή στους τομείς των καταναλωτών, του ανταγωνισμού, της υγείας, της διακριτικής μεταχείρισης και του περιβάλλοντος. Μόλις 6 κράτη μέλη (BG, DK, LT, NL, PT και UK) έχουν υιοθετήσει οριζόντια προσέγγιση, προβλέποντας διαδικασίες συλλογικών αγωγών αποζημίωσης σε όλους τους τομείς[11]. Σε δύο από αυτά (BG, UK) οι οριζόντιοι μηχανισμοί υπάρχουν παράλληλα με ειδικές ανά τομέα διαδικασίες, οι οποίες χρησιμοποιούνται πιο συχνά στην πράξη. Σε ένα κράτος μέλος (AT), παρά την απουσία νομοθεσίας σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης, ασκούνται συλλογικές αγωγές βάσει εκχώρησης απαιτήσεων ή της συνεκδίκασης υποθέσεων. Τα νομικά αυτά μέσα διατίθενται επίσης σε άλλα κράτη μέλη, αλλά τα αποτελέσματα της δημόσιας διαβούλευσης δείχνουν ότι στην πράξη χρησιμοποιούνται για συλλογικές υποθέσεις μόνο στη Γερμανία (DE) και στις Κάτω Χώρες (NL). Μετά την έκδοση της σύστασης, 4 κράτη μέλη θέσπισαν νέα νομοθεσία για τις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης: τα 2 από αυτά (BE, LT) για πρώτη φορά, ενώ τα άλλα 2 (FR, UK) για να επιφέρουν σημαντικές νομοθετικές τροποποιήσεις. Στη Σλοβενία (SI) και στις Κάτω Χώρες (NL) προτάθηκαν νέα νομοσχέδια τα οποία όμως δεν έχουν υιοθετηθεί ακόμη. Με εξαίρεση το Βέλγιο (BE), όπου η νομοθεσία αφορά μόνο τα δικαιώματα των καταναλωτών, οι εν λόγω πρωτοβουλίες έχουν ευρύ πεδίο εφαρμογής. Όλα τα παραπάνω ευρήματα δείχνουν ότι, παρά την έκδοση της σύστασης, αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν καθιερώσει μηχανισμούς συλλογικής ένδικης προστασίας στα εθνικά συστήματά τους. Ως αποτέλεσμα, παραμένουν μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαθεσιμότητα και τη φύση των μηχανισμών συλλογικής ένδικης προστασίας.

Οι απαντήσεις στην πρόσκληση υποβολής στοιχείων δείχνουν ότι η συλλογική ένδικη προστασία, όπου προβλέπεται, χρησιμοποιείται κυρίως στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών και σε συναφείς τομείς όπως τα δικαιώματα των επιβατών ή οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Ένας άλλος τομέας στον οποίο αναφέρθηκαν αρκετές υποθέσεις είναι το δίκαιο ανταγωνισμού, ιδίως στις περιπτώσεις που εικαζόμενα θύματα συμπράξεων (καρτέλ) διεκδικούν αποζημίωση σε συνέχεια απόφασης επί παραβάσει που εκδίδεται από αρχή ανταγωνισμού (παρεπόμενες αγωγές). Το σχετικό έλλειμμα όσον αφορά τη δυνατότητα προσφυγής σε μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας σε άλλους τομείς δεν οφείλεται μόνο στο γεγονός ότι σε πολλά κράτη μέλη οι αγωγές αποζημίωσης ή και παράλειψης είναι διαθέσιμες μόνο για τους καταναλωτές ή στο πλαίσιο του δικαίου ανταγωνισμού· φαίνεται ότι συνδέεται επίσης με άλλους παράγοντες όπως η πολυπλοκότητα και η διάρκεια των διαδικασιών ή οι περιοριστικοί κανόνες σχετικά με το παραδεκτό, που πολλές φορές σχετίζονται με τη νομιμοποίηση. Την ίδια στιγμή, στην Αυστρία (AT), την Τσεχική Δημοκρατία (CZ), τη Γερμανία (DE), το Λουξεμβούργο (LU) και την Ιρλανδία (IE) αναφέρθηκε σειρά περιπτώσεων, κυρίως σε υποθέσεις προστασίας των καταναλωτών, στις οποίες δεν ασκήθηκε αγωγή λόγω της απουσίας συστημάτων για την άσκηση αγωγών αποζημίωσης στην εθνική νομοθεσία.

[10] Με εξαίρεση τη Γερμανία (DE), όπου ο μοναδικός ειδικός μηχανισμός συλλογικών αγωγών αποζημίωσης δεν έχει εφαρμογή στους καταναλωτές, αλλά μόνο σε αγωγές επενδυτών.

[11] Ωστόσο, στις Κάτω Χώρες συλλογική αποζημιωτική ένδικη προστασία παρέχεται προς το παρόν μόνο με τη μορφή αναγνωριστικών αποφάσεων ή μέσω ειδικών νομικών φορέων που δημιουργήθηκαν για τον σκοπό της συγκέντρωσης αγωγών.

2.1.2 Νομιμοποίηση για την υποβολή αντιπροσωπευτικής αγωγής

Η σύσταση ζητεί τον διορισμό οντοτήτων που νομιμοποιούνται να υποβάλλουν αντιπροσωπευτικές αγωγές, περιπτώσεις στις οποίες οι άμεσα θιγόμενοι από παραβίαση εκπροσωπούνται από οργανισμό ο οποίος ενεργεί μόνος αυτός ως ενάγων στη δίκη. Η σύσταση ορίζει συγκεκριμένα ελάχιστα κριτήρια για τον διορισμό αυτόν: τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα της οντότητας, την ύπαρξη άμεσης σχέσης μεταξύ των στόχων της οντότητας και των παραβιασθέντων δικαιωμάτων και την επαρκή ικανότητα της οντότητας για εκπροσώπηση περισσοτέρων εναγόντων κατά τον πλέον ενδεδειγμένο για τα συμφέροντά τους τρόπο. Η σύσταση προβλέπει τις δυνατότητες αφενός ενός γενικού διορισμού που συνεπάγεται γενικό δικαίωμα της οντότητας να ενεργεί και αφετέρου της έγκρισης σε ad hoc βάση μόνο για συγκεκριμένη υπόθεση, αλλά αναφέρεται επίσης στην εξουσιοδότηση δημόσιων αρχών, ως πρόσθετη ή εναλλακτική λύση[12].

Οι κανόνες που αφορούν τη νομιμοποίηση για την άσκηση αντιπροσωπευτικών αγωγών είναι διαδικαστικές εγγυήσεις επ' ωφελεία τόσο των εναγόντων όσο και των εναγομένων στις συλλογικές αγωγές. Οι προδιαγραφές που διασφαλίζουν την εμπειρογνωσία των αντιπροσωπευτικών οντοτήτων και την ικανότητά τους να χειρίζονται πολύπλοκες υποθέσεις εγγυώνται υπηρεσίες υψηλής ποιότητας για τους ενάγοντες και προστατεύουν τους εναγομένους από επιπόλαιες αγωγές.

Μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας υπό τη μορφή αντιπροσωπευτικών αγωγών προβλέπονται σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη και κυριαρχούν στις αγωγές παράλειψης για περιβαλλοντικά και καταναλωτικά θέματα, καθώς, μάλιστα, στον δεύτερο αυτό τομέα πρέπει υποχρεωτικά να διατίθενται βάσει της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης[13]. Οι αντιπροσωπευτικές συλλογικές αγωγές ως μέσο για την επιδίωξη αποζημίωσης διατίθενται στις εξής χώρες: BE, BG, DK, EL, FI, FR, LT IT, HU, PL, RO, ES, SE. Σε δύο κράτη μέλη (FI και PL) μόνο δημόσιες αρχές νομιμοποιούνται να ασκούν αντιπροσωπευτικές αγωγές, ενώ σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη την αρμοδιότητα αυτή μοιράζονται δημόσιες αρχές και μη κυβερνητικές οντότητες (HU, DK)[14].

Όλα τα κράτη μέλη επιβάλλουν ορισμένες προϋποθέσεις σχετικά με το ποιοι φορείς νομιμοποιούνται να ενεργούν ως αντιπροσωπευτικές οντότητες τόσο στις συλλογικές αγωγές παράλειψης όσο και στις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης. Για τις αγωγές παράλειψης που αφορούν θέματα καταναλωτών, η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης ορίζει ότι η διαδικασία της

[12] Σημεία 4 έως 7 της σύστασης της Επιτροπής.

[13] Η οδηγία 2014/54/ΕΕ περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (ΕΕ L 128 της 30.4.2014, σ. 8) επιβάλλει με το άρθρο 3 παράγραφος 2 στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι ενώσεις, οργανώσεις (συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων) ή άλλες οντότητες μπορούν να εκπροσωπούν εργαζομένους της Ένωσης σε δικαστικές και/ή διοικητικές διαδικασίες για την επιβολή των δικαιωμάτων.

[14] Επιπροσθέτως, στη Δανία (DK) ο διοριζόμενος αντιπρόσωπος στις ιδιωτικές συλλογικές αγωγές μπορεί να επιλέγεται μεταξύ των μελών της ομάδας.

αγωγής παράλειψης μπορεί να κινείται από «νομιμοποιούμενους φορείς» που έχουν δεόντως συσταθεί σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, οι οποίοι επιδιώκουν τον σκοπό της προστασίας των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών. Η οδηγία αφήνει τα άλλα επιμέρους κριτήρια που πρέπει ενδεχομένως να πληρούνται από τους «νομιμοποιούμενους φορείς» στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Οι συνηθέστερες απαιτήσεις που επιβάλλουν τα κράτη μέλη τόσο για τις αγωγές παράλειψης όσο και για τις αγωγές αποζημίωσης αφορούν τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα της οντότητας και τη συνάφεια του αντικειμένου της υπόθεσης με τους στόχους της οργάνωσης. Δεδομένου ότι τα κριτήρια που προβλέπονται στη σύσταση έχουν χαρακτήρα ελάχιστων απαιτήσεων, ορισμένα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει πρόσθετες ειδικές προϋποθέσεις σε σχέση με την εμπειρογνωσία, την εμπειρία και την αντιπροσωπευτικότητα των διοριζόμενων οντοτήτων. Για παράδειγμα, στον τομέα των τεχνολογιών των πληροφοριών, οι ενώσεις καταναλωτών πρέπει να μπορούν να επιδείξουν 3 έτη συνεχούς δραστηριότητας, έναν ελάχιστο αριθμό ενεργών μελών και παρουσία σε 5 διαφορετικές περιοχές. Ανάλογες προϋποθέσεις ισχύουν στη Γαλλία (FR), όπου απαιτείται αντιπροσωπευτική παρουσία σε εθνικό επίπεδο, ένα τουλάχιστον έτος λειτουργίας, αποδεδειγμένη δραστηριότητα στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών, καθώς και ένας ελάχιστος αριθμός μεμονωμένων μελών[15]. Ορισμένες απαντήσεις που υποβλήθηκαν σε συνέχεια της πρόσκλησης υποβολής στοιχείων υποστήριξαν ότι οι εθνικοί κανόνες σχετικά με τη νομιμοποίηση, ιδίως στη Γαλλία (FR) και την Ιταλία (IT), αλλά ως έναν βαθμό και στη Δανία (DK) και τη Ρουμανία (RO), αποτελούν πρόβλημα το οποίο υπονομεύει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Στο Ηνωμένο Βασίλειο (UK), οι αντιπροσωπευτικές αγωγές αποζημίωσης σε καταναλωτικά θέματα ασκούνται κατά βάση από δημόσιες αρχές, αν και είναι δυνατός ο διορισμός άλλων οντοτήτων για τις οποίες θεωρείται «θεμιτό και εύλογο» να ενεργήσουν ως αντιπρόσωποι της ομάδας· επί του παρόντος, μία διορισμένη μη δημόσια οντότητα νομιμοποιείται να ενεργεί σε καταναλωτικές υποθέσεις[16]. Στη Δανία (DK), ενώσεις, ιδιωτικά ιδρύματα ή άλλες οργανώσεις μπορούν να ενεργήσουν ως αντιπρόσωποι όταν η αγωγή εμπίπτει στο πλαίσιο των στόχων της οργάνωσης.

Συνολικά, συνάγεται ότι η αρχή της νομιμοποίησης τηρείται σε γενικές γραμμές, αν και με ορισμένες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Οι αποκλίσεις αυτές έχουν σημασία καθώς η εφαρμογή αυστηρότερων κανόνων για τις αντιπροσωπευτικές οντότητες θα μπορούσε δυνητικά να οδηγήσει σε περιορισμό του δικαιώματος προσφυγής σε μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας και, συνεπώς, της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

2.1.3 Παραδεκτό

Η σύσταση καλεί τα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι επαληθεύεται το παραδεκτό των αγωγών στο κατά το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο της δικαστικής διαδικασίας και ότι απορρίπτονται οι

[15] Είναι ενδιαφέρον ότι, παρά τις αυστηρές αυτές προϋποθέσεις, 18 οργανώσεις είναι αυτή τη στιγμή εγγεγραμμένες στην Ιταλία και 15 στη Γαλλία. Ωστόσο, λίγες μόνο από τις οντότητες αυτές (6 στη Γαλλία και 3 στην Ιταλία τα τελευταία 4 χρόνια) έχουν πράγματι ασκήσει αντιπροσωπευτικές αγωγές.

[16] Επίσης, στις υποθέσεις που άπτονται του δικαίου ανταγωνισμού στο ΗΒ, ένα μέλος της ομάδας μπορεί επίσης να λειτουργήσει ως αντιπρόσωπος, γεγονός που δίνει στη διαδικασία χαρακτήρα περισσότερο ομαδικής αγωγής παρά αντιπροσωπευτικής αγωγής κατά την έννοια της σύστασης.

έκδηλα αβάσιμες υποθέσεις ή οι υποθέσεις στις οποίες δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις συλλογικής αγωγής[17].

Η αρχή της απόρριψης σε πρώιμο στάδιο των αγωγών που είναι έκδηλα αβάσιμες ή δεν πληρούν τα κριτήρια παραδεκτού για τις συλλογικές αγωγές συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης και προστατεύει από τις επιπόλαιες αγωγές. Η ίδια η σύσταση δεν προβλέπει ειδικά κριτήρια παραδεκτού ούτε ορίζει τον όρο «έκδηλα αβάσιμη» αγωγή. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη οι γενικοί κανόνες της πολιτικής δικονομίας που προβλέπουν την απόρριψη σε πρώιμο στάδιο των αγωγών που είναι έκδηλα αβάσιμες εφαρμόζονται και στις συλλογικές αγωγές. Ορισμένα κριτήρια παραδεκτού μπορούν επίσης να συναχθούν από άλλες αρχές της σύστασης, π.χ. όσον αφορά τη νομιμοποίηση στις αντιπροσωπευτικές αγωγές. Πράγματι, για τις αγωγές παράλειψης, το βασικό κριτήριο παραδεκτού φαίνεται να είναι η νομιμοποίηση του φορέα. Στις υποθέσεις προστασίας των καταναλωτών, η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης δεν επιβάλλει ειδικό έλεγχο του παραδεκτού ή ειδικά κριτήρια πέραν των κριτηρίων για τη νομιμοποίηση.

Πιο ειδικά κριτήρια, τα οποία πρέπει να πληρούνται και εξετάζονται συνήθως από το δικαστήριο σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας, έχουν θεσπιστεί στην πλειονότητα των κρατών μελών για τις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης. Μόνο η Ισπανία (ES) και η Σουηδία (SE) δεν διαθέτουν ειδικούς κανόνες σχετικά με το παραδεκτό των συλλογικών αγωγών και, ως εκ τούτου, εφαρμόζουν τους γενικούς κανόνες της πολιτικής δικονομίας. Η εξέταση του παραδεκτού της συλλογικής αγωγής σε ορισμένα κράτη μέλη καταλήγει σε ειδική απόφαση επί του θέματος (BE, FR, PL, UK), ενώ σε άλλα κράτη μέλη εκδίδονται διαδικαστικές αποφάσεις μόνο εάν η αγωγή απορριφθεί ως απαράδεκτη. Ορισμένα κράτη μέλη ζητούν να αιτιολογείται γιατί η συλλογική αγωγή είναι πιο αποδοτική από την ατομική προσφυγή στη δικαιοσύνη (BE, DK, FI, IT, LT)[18], ενώ άλλα εξετάζουν την ικανότητα της αντιπροσωπευτικής οντότητας να προστατεύσει το συμφέρον των θιγόμενων προσώπων (FI, IT, NL, RO, UK)[19]. Η ομοιογενής φύση (κοινά χαρακτηριστικά) των συνενωμένων ατομικών αγωγών αποτελεί προϋπόθεση που ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη.

Οι απαντήσεις στην πρόσκληση υποβολής στοιχείων αποκαλύπτουν επίσης την άλλη όψη της απαίτησης περί παραδεκτού. Αν και κανείς από τους απαντήσαντες δεν επέκρινε τη θέσπιση της συγκεκριμένης απαίτησης αυτή καθαυτή, αρκετές απαντήσεις επέστησαν την προσοχή όσον αφορά τη χρήση της συγκεκριμένης αρχής, καθώς μπορεί να καταστήσει τη διαδικασία πιο χρονοβόρα και πιο πολύπλοκη και, ως εκ τούτου, να περιορίσει την πρόσβαση στη διαδικασία συνολικά. Αυτό επισημάνθηκε σε απαντήσεις από το Βέλγιο (BE), τις Κάτω Χώρες (NL), την Πολωνία (PL) και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK)[20].

[17] Σημεία 8 και 9 της σύστασης της Επιτροπής.

[18] Για παράδειγμα, στο Βέλγιο το δικαστήριο πρέπει να συνεκτιμήσει, μεταξύ άλλων, το δυνητικό μέγεθος της ομάδας των θιγόμενων καταναλωτών, τον βαθμό πολυπλοκότητας της συλλογικής αγωγής, τις συνέπειες όσον αφορά την αποδοτική προστασία των καταναλωτών, καθώς και την εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης.

[19] Για παράδειγμα, στην Ιταλία, εκτός από το ζήτημα της νομιμοποίησης της οντότητας, το δικαστήριο οφείλει να εξετάσει αν υφίσταται σύγκρουση συμφερόντων.

[20] Στο Βέλγιο και στις Κάτω Χώρες οι κανόνες που αφορούν το παραδεκτό χαρακτηρίστηκαν προβληματικοί, ενώ για το Βέλγιο και την Πολωνία υπήρξαν ρητές αναφορές στη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας. Στη Δανία, οι απαιτήσεις περί του παραδεκτού χαρακτηρίστηκαν προβληματικές λόγω των περιοριστικών κανόνων σχετικά με τη

Σε γενικές γραμμές, τα κράτη μέλη ελέγχουν το παραδεκτό των αγωγών. Διαθέτουν σχετικούς διαδικαστικούς μηχανισμούς οι οποίοι έχουν καθιερωθεί με βάση γενικούς και ειδικούς κανόνες που έχουν ως στόχο την απόρριψη των έκδηλα αβάσιμων συλλογικών αγωγών αποζημίωσης. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόσφατη νομοθεσία σχετικά με τις συλλογικές αγωγές που θεσπίστηκε σε ορισμένα κράτη μέλη μετά την έκδοση της σύστασης αντιμετωπίζει το ζήτημα του παραδεκτού με τρόπο που συνάδει με τη σύσταση (BE, LT, SI). Εντούτοις, οι υφιστάμενες αποκλίσεις στις προϋποθέσεις του παραδεκτού μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα μη ισότιμη πρόσβαση στη δικαιοσύνη στις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης, καθώς οι υπερβολικά περιοριστικοί κανόνες περί του παραδεκτού είναι δυνατόν να περιορίζουν την πρόσβαση στην εν λόγω διαδικασία. Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι, με δεδομένο ότι πρόκειται για προκαταρκτικό στάδιο της αγωγής, η ταχεία λήψη αποφάσεων ως προς το παραδεκτό είναι σημαντική για την ασφάλεια δικαίου όλων των εμπλεκομένων.

2.1.4 Πληροφόρηση όσον αφορά τις συλλογικές αγωγές

Η σύσταση καλεί τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε να παρέχεται στον ενάγοντα η δυνατότητα να διαδίδει πληροφορίες σχετικά με σχεδιαζόμενες και εκκρεμείς συλλογικές αγωγές. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η πληροφόρηση σχετικά με μια συλλογική αγωγή μπορεί να έχει παράπλευρες συνέπειες, ιδίως για τον εναγόμενο, ακόμη και πριν από την εκδίκαση της υπόθεσης, η σύσταση υπογραμμίζει ότι οι ρυθμίσεις για την παροχή των πληροφοριών θα πρέπει να είναι οι ενδεδειγμένες για τις συνθήκες της υπόθεσης και να λαμβάνουν υπόψη τα δικαιώματα των διαδίκων, συμπεριλαμβανομένης της ελευθερίας έκφρασης, του δικαιώματος πρόσβασης στην πληροφόρηση και του δικαιώματος προστασίας της φήμης της εταιρείας[21].

Πρόσωπα που έχουν απαιτήσεις τις οποίες θα μπορούσαν να διεκδικήσουν μέσω συλλογικής αγωγής θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες που θα τους βοηθήσουν να αποφασίσουν τεκμηριωμένα εάν θα συμμετάσχουν. Όπως αναφέρεται στη σύσταση, αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στους μηχανισμούς συλλογικής αγωγής που βασίζονται στην αρχή της ρητής συναίνεσης («opt-in»), προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι πιθανώς ενδιαφερόμενοι δεν θα χάσουν την ευκαιρία να συμμετάσχουν επειδή δεν ενημερώθηκαν σχετικά. Στην περίπτωση της αντιπροσωπευτικής αγωγής, η παροχή πληροφοριών δεν πρέπει να αποτελεί μόνο δικαίωμα της αντιπροσωπευτικής οντότητας, αλλά και καθήκον της[22]. Από την άλλη, η διάχυση πληροφοριών

νομιμοποίηση. Στην Πολωνία, η απαίτηση σύμφωνα με την οποία τα διεκδικούμενα ποσά πρέπει να είναι ακριβώς τα ίδια τουλάχιστον σε έναν αριθμό υποομάδων μπορεί να αποτρέψει υποψήφια μέλη της ομάδας από τη συμμετοχή στην αγωγή ή να τα υποχρεώσει να μειώσουν τα ποσά που διεκδικούν προκειμένου να είναι επιλέξιμα. Κατά τον ίδιο τρόπο, στο Ηνωμένο Βασίλειο η αυστηρή ερμηνεία στις υποθέσεις δικαίου ανταγωνισμού της απαίτησης ότι οι αγωγές πρέπει να εγείρουν τα ίδια, παρεμφερή ή συναφή πραγματικά ή νομικά ζητήματα, η οποία αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού, χαρακτηρίστηκε από έναν απαντήσαντα προβληματική όσον αφορά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

[21] Σημεία 10 έως 12 της σύστασης της Επιτροπής.

[22] Όπως εξηγείται στο σημείο 3.5 της ανακοίνωσης της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με τίτλο «Προς ένα ευρωπαϊκό οριζόντιο πλαίσιο για τα μέσα συλλογικής ένδικης προστασίας» [COM(2013) 0401 final].

σχετικά με (σχεδιαζόμενες) συλλογικές αγωγές μπορεί ενδεχομένως να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική κατάσταση του εναγομένου, η ευθύνη του οποίου δεν έχει ακόμη αποδειχθεί. Τα δύο αυτά συμφέροντα πρέπει να εξισορροπούνται κατάλληλα. Παρόλο που η σύσταση αναφέρεται ρητά στη διάδοση πληροφοριών σχετικά με την πρόθεση άσκησης συλλογικής αγωγής, κανένα κράτος μέλος δεν έχει θεσπίσει σχετικές διατάξεις για το προπαρασκευαστικό στάδιο πριν από την έναρξη της δικαστικής διαδικασίας. Όταν μια υπόθεση κρίνεται παραδεκτή από το δικαστήριο, ιδίως στις περιπτώσεις διεκδίκησης αποζημίωσης, σε πολλά κράτη μέλη (BE, DK, EE, FI, FR, HU, LT, NL, PL, SE) ανατίθεται στα δικαστήρια ο καθορισμός του τρόπου διάδοσης πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένης της μεθόδου δημοσίευσης και της χρονικής διάρκειας κατά την οποία πρέπει να είναι προσβάσιμες οι πληροφορίες. Τα κράτη μέλη αφήνουν συνήθως ευρεία διακριτική ευχέρεια στα δικαστήρια ως προς αυτό, ορίζοντας στη νομοθεσία τους ότι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες της υπόθεσης, αλλά χωρίς να αναφέρουν τους συγκεκριμένους παράγοντες που ορίζονται στη σύσταση. Πάντως, 5 κράτη μέλη (BG, IT MT, PT, UK) δεν έχουν θεσπίσει καμία διάταξη σχετικά με την παροχή πληροφοριών στις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης. Ακόμη μεγαλύτερο, σε σύγκριση με τις αγωγές αποζημίωσης, είναι το έλλειμμα διατάξεων σχετικά με την παροχή πληροφοριών για τις αγωγές παράλειψης.

Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων δεν αποκάλυψε σημαντικά προβλήματα όσον αφορά την παροχή πληροφοριών. Καταγράφηκε μόνο μία περίπτωση στον τομέα των τεχνολογιών των πληροφοριών, όπου αναφέρθηκε ότι η απαίτηση δημοσίευσης της υπόθεσης σε έντυπα μέσα είχε ως αποτέλεσμα σημαντική οικονομική επιβάρυνση για τον ενάγοντα. Επίσης, σε μία απάντηση αναφέρθηκε ότι η απουσία στην Πολωνία (PL) δυνατότητας για δημοσιοποίηση των συλλογικών αγωγών στο διαδίκτυο δημιουργεί προβλήματα.
Γενικά, συνάγεται ότι η αρχή που αφορά την παροχή πληροφοριών σχετικά με τις συλλογικές αγωγές δεν αντικατοπτρίζεται ικανοποιητικά στις νομοθεσίες των κρατών μελών, ιδίως στο προδικαστικό στάδιο και για τις αγωγές παράλειψης.

2.1.5 «Ο ηττηθείς πληρώνει»

Ο ηττηθείς διάδικος σε συλλογική αγωγή αποδίδει τα αναγκαία δικαστικά έξοδα στον νικήσαντα διάδικο, με την επιφύλαξη των όρων που προβλέπει η σχετική εθνική νομοθεσία[23].

Η αρχή σύμφωνα με την οποία «ο ηττηθείς πληρώνει» αποτελεί μία από τις βασικές διαδικαστικές εγγυήσεις για αμφότερους τους διαδίκους στις συλλογικές αγωγές. Αφενός, ο κίνδυνος να υποχρεωθούν να αποδώσουν τα έξοδα στον εναγόμενο σε περίπτωση απόρριψης της αγωγής αποτρέπει τους δυνητικούς ενάγοντες από την άσκηση επιπόλαιων αγωγών. Αφετέρου, το γεγονός ότι ο ηττηθείς εναγόμενος καλείται να καλύψει τα αναγκαία έξοδα ενθαρρύνει την άσκηση βάσιμων συλλογικών αγωγών. Η σύσταση αφήνει στα κράτη μέλη την ευελιξία να εφαρμόσουν τους εθνικούς κανόνες σχετικά με την απόδοση των εξόδων.

.
[23] Σημείο 13 της σύστασης της Επιτροπής.

Όλα τα κράτη μέλη που διαθέτουν μηχανισμούς συλλογικής ένδικης προστασίας, με εξαίρεση τη Λιθουανία (LU)[24], ακολουθούν την αρχή «ο ηττηθείς πληρώνει» στο αστικό δικονομικό δίκαιό τους. Η συντριπτική πλειονότητα των κρατών μελών εφαρμόζει στις συλλογικές αγωγές τους ίδιους ακριβώς κανόνες με εκείνους που ισχύουν στις ατομικές αστικές διαδικασίες· στις περιπτώσεις που προβλέπονται κανόνες ειδικά για τις συλλογικές αγωγές, αφορούν κατά βάση εξαίρεση από τις δικαστικές δαπάνες για τις αντιπροσωπευτικές οντότητες και τις δημόσιες αρχές στις υποθέσεις προστασίας των καταναλωτών (HR, HU, MT, PL, RO)[25]. Ένα κράτος μέλος (PT) προβλέπει την απόδοση μόνο του 50% των εξόδων του εναγομένου σε περίπτωση απόρριψης της αγωγής τόσο στις ομαδικές αγωγές όσο και στις αντιπροσωπευτικές αγωγές, περιορίζοντας έτσι τον κίνδυνο για τους ασκούντες συλλογικές αγωγές.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι τα κράτη μέλη συμμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό με την αρχή που καθορίζεται στη σύσταση[26]. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι οι κανόνες που αφορούν τα έξοδα της πολιτικής δίκης και τον τρόπο απόδοσής τους (καθώς και το ύψος αυτών των εξόδων) διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Η εφαρμογή τους μπορεί στην πράξη να έχει ως αποτέλεσμα σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά τα αποδιδόμενα έξοδα του νικήσαντος διαδίκου σε πολύ παρεμφερείς αγωγές, ανάλογα με το επιληφθέν δικαστήριο, π.χ. ως απόρροια του ορισμού των αποδιδόμενων εξόδων[27]. Συνεπώς, ο στόχος της αποτροπής των καταχρηστικών προσφυγών στη δικαιοσύνη μέσω της αρχής «ο ηττηθείς πληρώνει» δεν επιτυγχάνεται, στην πραγματικότητα, εξίσου σε όλα τα κράτη μέλη.

2.1.6 Χρηματοδότηση των συλλογικών αγωγών

Η σύσταση προτείνει έναν γενικό κανόνα γνωστοποίησης σύμφωνα με τον οποίο ο ενάγων οφείλει να δηλώσει την προέλευση των πόρων που χρησιμοποιεί για να χρηματοδοτήσει τη δικαστική αγωγή. Επίσης, το επιλαμβανόμενο δικαστήριο θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα αναστολής της διαδικασίας όταν διαπιστώνεται σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ του τρίτου που παρέχει χρηματοδότηση και του ενάγοντα, όταν ο τρίτος δεν διαθέτει επαρκείς πόρους για να

[24] Στη Λιθουανία (LU) μπορεί να επιδικαστεί στον νικήσαντα διάδικο αποζημίωση για τη διαδικασία, το ύψος της οποίας αποφασίζεται από δικαστή, αλλά αυτό προϋποθέτει επακόλουθη αίτηση προς το δικαστήριο και, συνεπώς, πρόσθετη προσπάθεια.

[25] Ή τη μη καταβολή δαπανών στις αγωγές παράλειψης για καταναλωτικά θέματα ενώπιον διοικητικών αρχών (FI, LV). Η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα έξοδα που συνδέονται με τη διαδικασία της αγωγής παράλειψης. Ωστόσο, ο οικονομικός κίνδυνος που συνδέεται με τις αγωγές παράλειψης προσδιορίστηκε ως το μεγαλύτερο εμπόδιο για την αποτελεσματική χρήση των αγωγών παράλειψης από τους νομιμοποιούμενους φορείς. Σύμφωνα με τη μελέτη που συνοδεύει τον έλεγχο καταλληλότητας, το πιο αποτελεσματικό μέτρο θα ήταν η συμπερίληψη στην οδηγία για τις αγωγές παράλειψης ενός κανόνα βάσει του οποίου, σε αντικειμενικά δικαιολογούμενες υποθέσεις, οι νομιμοποιούμενοι φορείς δεν θα υποχρεούνται να καταβάλλουν δικαστικές ή διοικητικές δαπάνες.

[26] Αρκετές απαντήσεις στην πρόσκληση υποβολής στοιχείων από το Βέλγιο (BE), τις Κάτω Χώρες (NL), τη Ρουμανία (RO) και τη Φινλανδία (FI) χαρακτήρισαν την εν λόγω αρχή ως εν δυνάμει πρόβλημα, καθώς η πιθανή απόδοση των εξόδων αποτελεί σημαντικό παράγοντα κινδύνου ο οποίος πρέπει να συνυπολογίζεται κατά την άσκηση μιας αγωγής. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο όταν δεν υφίστανται μέσα συλλογικών αγωγών αποζημίωσης, όπως στην περίπτωση της Τσεχικής Δημοκρατίας (CZ), και τέτοιου είδους αγωγές μπορούν να ασκούνται μόνο για ατομικές υποθέσεις.

[27] Π.χ., όταν οι δικηγορικές αμοιβές αποδίδονται με βάση τις κατά τον νόμο αμοιβές, ενώ στην πράξη μπορεί να είναι υψηλότερες.

ικανοποιήσει τις οικονομικές δεσμεύσεις του ή όταν ο ενάγων δεν διαθέτει επαρκείς πόρους για να καλύψει τα έξοδα του αντιδίκου σε περίπτωση αποτυχίας της αγωγής. Παρόλο που η σύσταση δεν καλεί σε απαγόρευση αυτής καθαυτής της χρηματοδότησης από ιδιώτες τρίτους, υποδεικνύει ότι θα πρέπει να απαγορεύεται σε αυτούς η προσπάθεια επηρεασμού των διαδικαστικών αποφάσεων, η χρηματοδότηση αγωγής κατά ανταγωνιστή ή συνδεδεμένης εταιρείας και η επιβολή υπερβολικών τόκων. Τέλος, ειδικά για τις υποθέσεις συλλογικής αγωγής αποζημίωσης, θα πρέπει να απαγορεύεται ο υπολογισμός της αμοιβής ή των τόκων που καταβάλλονται στον χρηματοδότη με βάση το εισπραχθέν ποσό, εκτός εάν ο εν λόγω διακανονισμός ελέγχεται από δημόσια αρχή[28].

Οι κανόνες που περιλαμβάνονται στη σύσταση σχετικά με τη χρηματοδότηση από τρίτους έχουν ως στόχο να διασφαλίζουν ότι οι όροι της χρηματοδότησης δεν δημιουργούν κίνητρο για καταχρηστική προσφυγή στη δικαιοσύνη ούτε συγκρούσεις συμφερόντων.
Ως προς το σημείο αυτό, η σύσταση δεν έχει εφαρμοστεί σε κανένα κράτος μέλος. Κανένα κράτος μέλος δεν διαθέτει διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση από τρίτους, πόσο μάλλον σε συμμόρφωση με τη σύσταση. Η Ελλάδα (EL) και η Ιρλανδία (IE) απαγορεύουν γενικά τη χρηματοδότηση από τρίτους. Ωστόσο, η νέα υπό επεξεργασία νομοθεσία στη Σλοβενία (SI) αποτελεί εξαίρεση σε αυτή τη γενική κατάσταση, καθώς έρχεται να θεσπίσει διατάξεις σχετικά με τη χρηματοδότηση από τρίτους σύμφωνα με τις αρχές που ορίζονται στη σύσταση.

Αυτό το γενικό έλλειμμα εφαρμογής σημαίνει ότι η μη ρυθμιζόμενη και ανεξέλεγκτη χρηματοδότηση από τρίτους μπορεί να πάρει μεγάλες διαστάσεις χωρίς νομικούς περιορισμούς, δημιουργώντας ενδεχομένως κίνητρα για προσφυγή στη δικαιοσύνη σε ορισμένα κράτη μέλη. Υπάρχουν στοιχεία ότι τουλάχιστον σε τρία κράτη μέλη, συγκεκριμένα στην Αυστρία (AT), τις Κάτω Χώρες (NL) και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK), υπάρχει δυνατότητα για χρηματοδότηση από ιδιώτες τρίτους και ότι στα δύο εξ αυτών (AT και NL) χρησιμοποιείται στην πράξη χωρίς καμία ρύθμιση [στο Ηνωμένο Βασίλειο ισχύουν οι γενικοί περιορισμοί που απορρέουν από το κοινοδίκαιο (common law)24[29], ενώ έχει καθιερωθεί και μια μορφή αυτορρύθμισης από τον ίδιο τον κλάδο].
Τα στοιχεία που συλλέχθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης επιβεβαιώνουν την ύπαρξη χρηματοδότησης από τρίτους: αναφέρθηκαν δύο υποθέσεις άσκησης αγωγής από εικαζόμενα θύματα σύμπραξης (καρτέλ) στο Ηνωμένο Βασίλειο (UK) στις οποίες χρησιμοποιήθηκε χρηματοδότηση από ιδιώτη τρίτο, ενώ μία ανάλογη υπόθεση αναφέρθηκε στις Κάτω Χώρες (NL) και μια στη Γερμανία (DE). Ωστόσο, στις τελευταίες αυτές υποθέσεις η χρήση της χρηματοδότησης από τρίτο είχε σχέση με το υπερβολικό κόστος της διαδικασίας συλλογικής αγωγής (και στις δύο υποθέσεις οι απαιτήσεις εκχωρήθηκαν σε ειδικό φορέα). Επιπροσθέτως, αναφέρθηκε μία εικαζόμενη κατάσταση ομαδικής ζημίας στη Γερμανία, όπου, σε εκκρεμούσες υποθέσεις μεταξύ καταναλωτών και μετόχων από τη μια πλευρά και μεγάλης αυτοκινητοβιομηχανίας από την άλλη, υπήρξε χρηματοδότηση από τρίτους σε μεγάλη έκταση.

[28] Σημεία 14 έως 16 και 32 της σύστασης της Επιτροπής.
[29] Βάσει του κοινοδικαίου, όποιος χρηματοδοτεί αθέμιτα την αγωγή άλλου μπορεί να βρεθεί υπόλογος για το σύνολο των εξόδων (αντιδίκου) της εν λόγω δικαστικής διαδικασίας σε περίπτωση ήττας.

Ερωτηθέντες επαγγελματίες που συμμετείχαν σε συλλογικές αγωγές ανέφεραν ορισμένες καταστάσεις (τουλάχιστον) ενδεχόμενης σύγκρουσης συμφερόντων: π.χ. χρήση μη διανεμηθέντων ποσών της αποζημίωσης για την αποπληρωμή του χρηματοδότη, οργάνωση όλης της διαδικασίας αγωγής από τον χρηματοδότη, θεσμικές σχέσεις ανάμεσα στη νομική εταιρεία που εκπροσωπούσε τους ενάγοντες και στον χρηματοδότη.

Τα παραπάνω παραδείγματα δείχνουν ότι η χρηματοδότηση από ιδιώτες τρίτους χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο σε αρκετά κράτη μέλη. Επιπροσθέτως, είναι σαφές ότι αυτή η βασική πτυχή της συλλογικής ένδικης προστασίας έχει σημαντική διασυνοριακή διάσταση, καθώς τα κεφάλαια που απαιτούνται για την προσφυγή στη δικαιοσύνη μπορούν εύκολα να διατεθούν διασυνοριακά. Αυτό σημαίνει ότι, παρότι η θέσπιση κανόνων για τη χρηματοδότηση από ιδιώτες τρίτους σε μια σειρά κρατών μελών θα αποτελούσε σίγουρα ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση σύμφωνα με τη σύσταση, θα υπάρχει πάντοτε η δυνατότητα για τους χρηματοδότες που εδρεύουν σε ένα κράτος μέλος να αποφεύγουν τους τυχόν αυστηρούς εθνικούς κανόνες, επιδιώκοντας τη χρηματοδότηση συλλογικών αγωγών σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ, στο οποίο υπάρχουν μηχανισμοί συλλογικής ένδικης προστασίας και η χρηματοδότηση από ιδιώτες τρίτους δεν διέπεται από κανόνες.
Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η χρηματοδότηση αποτελεί ένα από τα σημεία στα οποία η σύσταση είχε σχεδόν μηδενικό αντίκτυπο στις νομοθεσίες των κρατών μελών και ως προς τα οποία θα ήταν σημαντικό να αναλυθεί πώς οι στόχοι της συγκεκριμένης αρχής θα μπορούσαν να επιτευχθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στην πράξη.

2.1.7 Διασυνοριακές υποθέσεις

Η σύσταση ζητεί από τα κράτη μέλη να μην εμποδίζουν, μέσω των εθνικών κανόνων που αφορούν το παραδεκτό ή τη νομιμοποίηση, τη συμμετοχή αλλοδαπών ομάδων εναγόντων ή αντιπροσωπευτικών οντοτήτων σε ενιαία συλλογική αγωγή ενώπιον των δικαστηρίων τους. Οι διορισμένες αντιπροσωπευτικές οντότητες θα πρέπει να μπορούν να προσφεύγουν στα δικαστήρια που έχουν διεθνή δικαιοδοσία επί της αγωγής τους σε άλλα κράτη μέλη[30].

Οι οικονομικές δραστηριότητες έχουν συχνά διασυνοριακό χαρακτήρα και είναι δυνατόν να προκληθεί ζημία σε πρόσωπα από διαφορετικά κράτη μέλη ως αποτέλεσμα της ίδιας ή παρεμφερούς δραστηριότητας. Τα πρόσωπα αυτά δεν θα πρέπει να στερούνται τη δυνατότητα να ενώσουν τις δυνάμεις τους με στόχο την επιβολή των δικαιωμάτων τους. Μια διορισμένη οντότητα σε ένα κράτος μέλος θα πρέπει να μπορεί να ασκήσει αγωγή σε οποιοδήποτε άλλο κράτος μέλος που έχει δικαιοδοσία να αποφανθεί επί της αγωγής. Η σύσταση επαναβεβαιώνει, συνεπώς, την αρχή της αποφυγής των διακρίσεων στο πλαίσιο των αστικών διαδικασιών και προωθεί την αμοιβαία αναγνώριση του καθεστώτος των διορισμένων οντοτήτων.

Δεν υπάρχουν κράτη μέλη που να έχουν θεσπίσει γενικά εμπόδια για τη συμμετοχή φυσικών ή νομικών προσώπων από άλλα κράτη μέλη σε ομαδικές αγωγές ενώπιον των δικαστηρίων τους.

[30] Σημεία 17 και 18 της σύστασης της Επιτροπής.

Η συμμετοχή σε ομάδα εναγόντων δεν περιορίζεται σε όσους διαμένουν ή έχουν έδρα στο κράτος μέλος στο οποίο ασκείται η συλλογική αγωγή.

Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων αποκάλυψε ότι η υπόθεση των παραπλανητικών στοιχείων για τις εκπομπές ρύπων, στην οποία πολλοί καταναλωτές σε ολόκληρη την ΕΕ αγόρασαν αυτοκίνητο έχοντας παραπλανηθεί σχετικά με το επίπεδο των εκπομπών, υπήρξε το έναυσμα για την καθιέρωση διαδικασιών συλλογικής αγωγής σε τέσσερα διαφορετικά κράτη μέλη. Οι εκκρεμούσες αυτές υποθέσεις μπορεί να οδηγήσουν σε διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο θα εκδοθούν οι αποφάσεις. Η εν λόγω κατάσταση θα μπορούσε να δημιουργήσει κίνητρο για την άγρα δικαστηρίου, δηλαδή να ωθήσει τους πιθανούς ενάγοντες, σε υποθέσεις με σαφή διασυνοριακό χαρακτήρα, να υποβάλουν την αγωγή τους εκεί όπου πιστεύουν ότι θα έχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας. Επιπροσθέτως, τονίστηκαν και άλλοι κίνδυνοι, όπως ο κίνδυνος διπλής αποζημίωσης ή ακόμη και αλληλοσυγκρουόμενων αποφάσεων[31].

Όσον αφορά την αναγνώριση των αντιπροσωπευτικών οντοτήτων που έχουν διοριστεί σε άλλα κράτη μέλη η κατάσταση παρουσιάζει μεγαλύτερη πολυμορφία. Κανένα κράτος μέλος δεν έχει θεσπίσει ρητά τη γενική αναγνώριση των αντιπροσωπευτικών οντοτήτων που διορίζονται από άλλα κράτη μέλη. Η μόνη εξαίρεση αφορά την οδηγία για τις αγωγές παράλειψης, βάσει της οποίας τα κράτη μέλη πρέπει να μεριμνούν ώστε κάθε νομιμοποιούμενος φορέας από άλλο κράτος μέλος να μπορεί να ασκήσει αγωγή παράλειψης στα δικαστήρια ή τις διοικητικές αρχές του όταν θίγονται τα συμφέροντα τα οποία ο εν λόγω νομιμοποιούμενος φορέας προστατεύει λόγω παράβασης που διαπράχθηκε στην επικράτειά του[32]. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, οι αντιπροσωπευτικές οντότητες πρέπει να πληρούν τις εθνικές προϋποθέσεις νομιμοποίησης, κάτι που μπορεί να είναι αδύνατο για τις αλλοδαπές διορισμένες οντότητες, όπως η αναγνώριση από συγκεκριμένη εθνική δημόσια αρχή (BE) ή η παρουσία και η δραστηριότητα στην επικράτεια του συγκεκριμένου κράτους μέλους (FR, BG). Συνεπώς, στο ζήτημα της αναγνώρισης, τα κράτη μέλη δεν συμμορφώνονται με τη σύσταση όσον αφορά τις συλλογικές αγωγές αποζημίωσης και τις συλλογικές αγωγές παράλειψης που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης.

2.2 Αγωγές παράλειψης

2.2.1 Ταχεία διεκπεραίωση των αγωγών παράλειψης

[31] Τέλος, δύο απαντήσαντες από την Αυστρία εξέφρασαν την ανησυχία τους για το γεγονός ότι ο προστατευτικός για τον καταναλωτή κανόνας διεθνούς δικαιοδοσίας στον κανονισμό «Βρυξέλλες Ι» [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1215/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2012, για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ΕΕ L 351 της 20.12.2012, σ. 1] δεν εφαρμόζεται στις αντιπροσωπευτικές οντότητες.

[32] Βλέπε άρθρο 4 της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης, βάσει του οποίου θεσπίζεται σύστημα γνωστοποίησης των νομιμοποιούμενων φορέων, οι οποίοι πρέπει να περιλαμβάνονται σε κατάλογο δημοσιευόμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, σύμφωνα με την έκθεση του ελέγχου καταλληλότητας, οι νομιμοποιούμενοι φορείς δεν εγείρουν σχεδόν ποτέ αγωγές παράλειψης σε άλλα κράτη μέλη, κυρίως λόγω των συναφών εξόδων και επειδή στις περισσότερες περιπτώσεις μπορούν να ασκήσουν αγωγές παράλειψης εντός της χώρας τους και για τις παραβάσεις με διασυνοριακό χαρακτήρα.

Η σύσταση ορίζει ότι οι αγωγές παράλειψης πρέπει να διεκπεραιώνονται με τη δέουσα ταχύτητα, ενδεχομένως μέσω συνοπτικής διαδικασίας, ώστε να αποτρέπεται η πρόκληση περαιτέρω ζημίας[33].

Όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν στο αστικό δικονομικό δίκαιό τους τη δυνατότητα υποβολής αιτήματος για την έκδοση διαταγής η οποία θα υποχρεώνει τον εναγόμενο να απέχει από παράνομες πρακτικές. Η δυνατότητα έγερσης συλλογικής αγωγής παράλειψης προβλέπεται σε όλα τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης, δηλαδή για τις παραβάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας προστασίας των καταναλωτών όπως παρατίθεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας και έχει μεταφερθεί στην έννομη τάξη των κρατών μελών, οι οποίες θίγουν συλλογικά συμφέροντα των καταναλωτών. Ορισμένα κράτη μέλη προβλέπουν συλλογικές αγωγές παράλειψης και σε άλλους επιμέρους τομείς[34].

Όσον αφορά τη διάρκεια της διαδικασίας, βάσει της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης, οι συλλογικές αγωγές παράλειψης στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών πρέπει να διεκπεραιώνονται «*με τη δέουσα ταχύτητα και, όταν ενδείκνυται, με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων*»[35]. Πέραν του συγκεκριμένου τομέα δικαίου, όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν τη δυνατότητα υποβολής αίτησης προσωρινών μέτρων βάσει των γενικών κανόνων της πολιτικής δικονομίας τους. Οι αιτήσεις αυτές διεκπεραιώνονται εξ ορισμού αρκετά γρήγορα, καθώς ο σκοπός τους είναι ακριβώς να αποτρέψουν πιθανώς μη αναστρέψιμη περαιτέρω ζημία έως την έκδοση της επί της ουσίας απόφασης. Ως προς τις υποθέσεις προστασίας των καταναλωτών, ο έλεγχος καταλληλότητας αποκαλύπτει ότι υπάρχει σαφής ανάγκη για βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αγωγών παράλειψης, ενώ η διάρκεια της διαδικασίας θεωρείται επίσης πρόβλημα. Ωστόσο, η πρακτική αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου εργαλείου μπορεί να υπονομεύεται στις περιπτώσεις που δεν προβλέπονται διαδικασίες συλλογικής αγωγής παράλειψης.

2.2.2 Αποτελεσματική εφαρμογή των διαταγών παράλειψης

Η σύσταση καλεί τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν πραγματική επιβολή των διαταγών παράλειψης μέσω κατάλληλων κυρώσεων, συμπεριλαμβανομένης της καταβολής συγκεκριμένου ποσού για κάθε ημέρα μη συμμόρφωσης[36].

Οι διαταγές παράλειψης εκτελούνται γενικά μέσω των ίδιων μέτρων, ανεξαρτήτως του αν η διαταγή εκδόθηκε για ατομική ή συλλογική αγωγή.

Η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης ορίζει ότι πρέπει να προβλέπονται συγκεκριμένα μέτρα επιβολής σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με διαταγές παράλειψης για θέματα καταναλωτή, υπό

[33] Σημείο 19 της σύστασης της Επιτροπής.
[34] Βλ. σημείο 2.1.1 της παρούσας έκθεσης.
[35] Άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο α).
[36] Σημείο 20 της σύστασης της Επιτροπής.

τη μορφή συγκεκριμένου ποσού ανά ημέρα μη συμμόρφωσης ή άλλου ποσού που πρέπει να καταβάλλεται στο Δημόσιο ή σε άλλους δικαιούχους, αλλά μόνον «εφόσον επιτρέπεται από το νομικό σύστημα του συγκεκριμένου κράτους μέλους»[37]. Όλα τα κράτη μέλη προβλέπουν ανάλογες κυρώσεις για τη μη συμμόρφωση, συμπεριλαμβανομένων των κρατών στα οποία μη δικαστικές αρχές είναι αρμόδιες για τις αγωγές παράλειψης. Ωστόσο, σύμφωνα με τη μελέτη που συνοδεύει τον έλεγχο καταλληλότητας, είναι αμφίβολο σε ορισμένες περιπτώσεις αν οι κυρώσεις είναι αρκετά αποτρεπτικές ώστε να αποθαρρύνουν τις παραβάσεις[38].

Ως συμπληρωματική μέθοδο εκτέλεσης, η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης προβλέπει τη δυνατότητα να διατάσσεται η δημοσίευση διαταγών παράλειψης και επανορθωτικών δηλώσεων, αλλά μόνον «εφόσον ενδείκνυται». Μέτρα αυτού του είδους μπορεί να είναι πολύ αποτελεσματικά για την ενημέρωση των καταναλωτών σχετικά με την παράβαση, καθώς και ως αποτρεπτικό μέσο για τους επιχειρηματίες που φοβούνται το πλήγμα που θα υποστεί η φήμη τους. Η ενημέρωση του ευρέος κοινού συμπληρώνεται σε ορισμένα κράτη μέλη από μια πιο στοχευμένη πληροφόρηση των θιγόμενων καταναλωτών ώστε να μπορέσουν να εξετάσουν το ενδεχόμενο άσκησης παρεπόμενης αγωγής αποζημίωσης.
Εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης, σε όλα τα κράτη μέλη προβλέπονται πρόστιμα που έχουν ως στόχο τη γρήγορη εφαρμογή των διαταγών παράλειψης από τον ηττηθέντα εναγόμενο[39]. Επιπροσθέτως, σε ορισμένα κράτη μέλη (CY, IE, LT, MT, UK) η μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση διώκεται ποινικά.

2.3 Αποζημίωση

2.3.1 Ρητή συναίνεση («opt-in»)

Η σύσταση προτρέπει τα κράτη μέλη να εντάξουν στα εθνικά συστήματά τους συλλογικής ένδικης προστασίας την αρχή της ρητής συναίνεσης («opt-in»), σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή φυσικών ή νομικών προσώπων στην αγωγή θα πρέπει να βασίζεται στη ρητή συναίνεσή τους και μόνο. Τα εν λόγω πρόσωπα θα πρέπει να έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν ή να εγκαταλείπουν τη διαδικασία πριν από την έκδοση τελικής απόφασης ή την επίλυση της διαφοράς. Εξαιρέσεις από την αρχή αυτή είναι δυνατές, αλλά θα πρέπει να είναι δεόντως αιτιολογημένες για λόγους ορθής απονομής της δικαιοσύνης[40].

Το σκεπτικό πίσω από την υιοθέτηση της αρχής αυτής βασίζεται στην ανάγκη να αποφεύγονται οι καταχρηστικές αγωγές, στις οποίες διάδικοι βρίσκονται να συμμετέχουν χωρίς να έχουν

[37] Άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ).
[38] Επιπροσθέτως, σε ορισμένα κράτη μέλη οι εν λόγω κυρώσεις δεν προσδιορίζονται στη διαταγή παράλειψης και απαιτούν πρόσθετες νομικές ενέργειες. Στο πλαίσιο αυτό, η μελέτη που συνοδεύει τον έλεγχο καταλληλότητας συνιστά σαφείς νομικούς κανόνες σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά τις κυρώσεις για μη συμμόρφωση με τη διαταγή παράλειψης.
[39] Με εξαίρεση έναν απαντήσαντα από τη Ρουμανία (RO), ο οποίος υπογράμμισε ότι το πρόστιμο που επιβάλλεται από την Εθνική Αρχή Καταναλωτών για μη συμμόρφωση με δικαστική απόφαση είναι εξαιρετικά χαμηλό και δεν έχει αποτρεπτικό χαρακτήρα, δεν αναφέρθηκαν ιδιαίτερα προβλήματα με την εν λόγω αρχή στο πλαίσιο της πρόσκλησης υποβολής στοιχείων.
[40] Σημεία 21 έως 24 της σύστασης της Επιτροπής.

εκφράσει ρητή συναίνεση. Η εφαρμογή της αντίθετης αρχής, της λεγόμενης «αυτοεξαίρεσης» («opt-out»), σύμφωνα με την οποία τα μέρη που ανήκουν σε ορισμένη κατηγορία/ομάδα συμμετέχουν αυτομάτως στην αγωγή/στον εξωδικαστικό συμβιβασμό εκτός εάν δηλώσουν ρητώς την αποχώρησή τους, μπορεί να θεωρηθεί προβληματική σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως στις διασυνοριακές υποθέσεις. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα μέρη που κατοικούν σε άλλες χώρες μπορεί να μην έχουν λάβει γνώση της ασκηθείσας αγωγής και μπορεί, συνεπώς, να βρεθούν να συμμετέχουν σε εκκρεμή δίκη εν αγνοία τους. Από την άλλη, η αρχή της «αυτοεξαίρεσης» θα μπορούσε να θεωρηθεί πιο αποτελεσματική ως προσέγγιση και ίσως δικαιολογείται όταν η προστασία των συλλογικών συμφερόντων μοιάζει αναγκαία αλλά είναι δύσκολο να εξασφαλιστεί η ρητή συναίνεση των θιγόμενων προσώπων, όπως, π.χ., στις υποθέσεις που αφορούν οικιακούς καταναλωτές με χαμηλές ατομικές ζημίες, που δεν δημιουργούν κίνητρο για «ρητή συναίνεση», αλλά υψηλή συνολική ζημία[41].

Η εφαρμογή της εν λόγω αρχής στα κράτη μέλη που διαθέτουν μηχανισμούς συλλογικής ένδικης προστασίας παρουσιάζει μεγάλη πολυμορφία. 13 κράτη μέλη (AT, FI, FR, DE, EL, HU, IT, LT, MT, PL, RO, ES, SE) εφαρμόζουν αποκλειστικά την αρχή της «ρητής συναίνεσης» στα εθνικά συστήματά τους συλλογικής ένδικης προστασίας. 4 κράτη μέλη (BE, BG, DK, UK) εφαρμόζουν αμφότερες τις αρχές της «ρητής συναίνεσης» και της «αυτοεξαίρεσης», ανάλογα με το είδος της αγωγής ή τα ειδικά χαρακτηριστικά της υπόθεσης, ενώ 2 κράτη μέλη (NL και PT) εφαρμόζουν μόνο την αρχή της «αυτοεξαίρεσης».

Μεταξύ των κρατών μελών που θέσπισαν ή τροποποιήσαν τη νομοθεσία τους μετά την έκδοση της σύστασης, η Λετονία (LT) και η Γαλλία (FR) επέλεξαν συστήματα με βάση τη «ρητή συναίνεση», ενώ το Βέλγιο (BE) και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK) πρόβλεψαν στους προσφάτως θεσπισθέντες μηχανισμούς τους (π.χ. στις υποθέσεις ανταγωνισμού στο Ηνωμένο Βασίλειο) ένα υβριδικό σύστημα είτε «ρητής συναίνεσης» είτε «αυτοεξαίρεσης», με την επιλογή να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια του δικαστηρίου.

Στο Βέλγιο (BE) η εφαρμογή της κάθε μίας από τις δύο αρχές αξιολογείται κατά περίπτωση με στόχο την καλύτερη δυνατή προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών. Ωστόσο, όταν οι ενάγοντες είναι αλλοδαποί, το βελγικό σύστημα επιβάλλει την εφαρμογή της αρχής της «ρητής συναίνεσης». Η ίδια τάση παρατηρείται στο νέο σύστημα του Ηνωμένου Βασιλείου για τις υποθέσεις που εμπίπτουν στο δίκαιο ανταγωνισμού, στο οποίο οι δικαστικές αποφάσεις για την «αυτοεξαίρεση» αποκλείουν την άσκηση περαιτέρω αγωγών μόνο για τους ενάγοντες που κατοικούν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Η νέα νομοθετική πρόταση που αναμένεται στις Κάτω Χώρες (NL) δεν επιφέρει μεταβολές στην τρέχουσα κατάσταση και εφαρμόζει την αρχή της «αυτοεξαίρεσης». Η πρόταση στη Σλοβενία

[41] Τρεις απαντήσεις στην πρόσκληση υποβολής στοιχείων εκφράστηκαν υπέρ ενός συστήματος «αυτοεξαίρεσης», π.χ. σε συγκεκριμένες καταστάσεις **στις οποίες είναι δύσκολο να προσδιοριστούν τα θιγόμενα πρόσωπα, όπως στην περίπτωση εικαζόμενων παραβιάσεων ανθρώπινων δικαιωμάτων** σε τρίτες χώρες, ιδίως σε σχέση με τις συνθήκες εργασίας, και στις οποίες είναι δυνατή η άσκηση αγωγής κατά εναγομένων με έδρα σε κράτος μέλος. Ωστόσο, ένας απαντήσας από το Ηνωμένο Βασίλειο (UK) εξέφρασε αμφιβολίες σχετικά με την αποτελεσματικότητα του συστήματος της «αυτοεξαίρεσης», καθώς η εμπειρία δείχνει ότι ενέχει υψηλό κόστος και διοικητική επιβάρυνση προκειμένου να προσδιοριστούν τα άτομα που εμπίπτουν σε συγκεκριμένη ομάδα. Τέλος, ένας απαντήσας από τις Κάτω Χώρες (NL) εκφράστηκε υπέρ ενός συστήματος που θα κάνει διάκριση προβλέποντας «ρητή συναίνεση» για τη συλλογική δικαστική προσφυγή και «αυτοεξαίρεση» για τη συλλογική εξωδικαστική επίλυση διαφορών, ενώ ένας απαντήσας από το Βέλγιο (BE) εξέφρασε συγκεκριμένα την προτίμησή του για το σύστημα της «ρητής συναίνεσης».

(SI) θεσπίζει την αρχή της «ρητής συναίνεσης», προβλέποντας την κατ' εξαίρεση εφαρμογή της αρχής της «αυτοεξαίρεσης», όταν αυτό δικαιολογείται για λόγους ορθής απονομής της δικαιοσύνης (π.χ. μικρή αξία των ατομικών αγωγών).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, παρόλο που η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών εφαρμόζει την αρχή της «ρητής συναίνεσης» στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα είδη συλλογικών αγωγών, η σύσταση είχε περιορισμένο αντίκτυπο στις νομοθεσίες των κρατών μελών. Ταυτόχρονα, η νέα νομοθεσία στο Βέλγιο (BE) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (UK) δείχνει ότι, ακόμη και όταν εφαρμόζεται η αρχή της «αυτοεξαίρεσης», φαίνεται να επικρατεί η αντίληψη ότι πρέπει να γίνεται διάκριση ανάμεσα στις αμιγώς εσωτερικές και τις διασυνοριακές υποθέσεις και να προκρίνεται η αρχή της «ρητής συναίνεσης» στις περιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα.

2.3.2 Συλλογική εξωδικαστική επίλυση διαφορών

Η σύσταση προτρέπει τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν τους διαδίκους να προχωρήσουν σε συναινετική η εξωδικαστική επίλυση των διαφορών τους, κατά το προδικαστικό στάδιο ή στη διάρκεια της δίκης, και να θέτουν στη διάθεση των διαδίκων μηχανισμούς συλλογικής εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών εκ παραλλήλου ή ως προαιρετικό στοιχείο της συλλογικής δικαστικής διαδικασίας. Οι προθεσμίες παραγραφής των αξιώσεων θα πρέπει να αναστέλλονται στη διάρκεια της εναλλακτικής διαδικασίας επίλυσης διαφορών. Το δεσμευτικό αποτέλεσμα μιας συλλογικής εναλλακτικής επίλυσης διαφοράς θα πρέπει να ελέγχεται από δικαστήριο[42].

Τα συστήματα συλλογικής εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της οδηγίας 2008/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2008, για ορισμένα θέματα διαμεσολάβησης σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις[43], αλλά θα πρέπει επίσης να είναι ειδικά προσαρμοσμένα για τις συλλογικές αγωγές[44].

Η συμπερίληψη τέτοιων συστημάτων στους μηχανισμούς συλλογικής ένδικης προστασίας είναι ένας αποτελεσματικός τρόπος αντιμετώπισης καταστάσεων ομαδικής ζημίας, με ενδεχόμενες θετικές συνέπειες για τη διάρκεια της διαδικασίας και το κόστος για τους διαδίκους και τα δικαστικά συστήματα.

Από τα 19 κράτη μέλη που διαθέτουν συστήματα για την άσκηση αγωγών αποζημίωσης, τα 11 έχουν θεσπίσει ειδικές διατάξεις για μηχανισμούς συλλογικής εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών (BE, BG, DK, FR, DE, IT, LT, NL, PL, PT, UK). Στον κατάλογο περιλαμβάνονται τα τρία κράτη μέλη που θέσπισαν νέα νομοθεσία μετά την έκδοση της σύστασης (BE, FR και LT), καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK), που θέσπισε ειδική διάταξη για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών στον μηχανισμό του τομέα του ανταγωνισμού. Η Σλοβενία (SI), στη νομοθετική πρότασή της, ακολουθεί εν πολλοίς τη σύσταση. Τα υπόλοιπα 8 κράτη μέλη που

[42] Σημεία 25 έως 28 της σύστασης της Επιτροπής.
[43] ΕΕ L 136 της 24.5.2008, σ. 3.
[44] Η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2013/11/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για την εναλλακτική επίλυση καταναλωτικών διαφορών και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 και της οδηγίας 2009/22/ΕΚ διευκρινίζει ότι η εν λόγω οδηγία δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τη συλλογική ΕΕΔ στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών, αλλά δεν θίγει τη δυνατότητα των κρατών μελών να διατηρούν ή να θεσπίζουν τέτοιες διαδικασίες ΕΕΔ.

διαθέτουν συστήματα συλλογικής ένδικης προστασίας εφαρμόζουν στις περιπτώσεις αυτές τις γενικές διατάξεις για την εξωδικαστική επίλυση διαφορών, π.χ. όπως εφαρμόζονται στην εθνική νομοθεσία βάσει της οδηγίας 2008/52/ΕΚ.

Ενώ η διαθεσιμότητα συστημάτων ΕΕΔ στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας αποτελεί αυτή καθαυτή θετικό στοιχείο, οι διατάξεις που σχεδιάζονται για τις συλλογικές αγωγές θα ήταν προτιμότερο να λαμβάνουν υπόψη ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των αγωγών αυτών. Για παράδειγμα, η σύσταση προβλέπει ότι η προσφυγή σε μέσα συλλογικής εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών θα πρέπει να εξαρτάται από τη ρητή συναίνεση των συμμετεχόντων μερών, ενώ στην περίπτωση των ατομικών αγωγών μπορεί να είναι υποχρεωτική[45]. Επίσης, ένα σημαντικό στοιχείο που βοηθά να διασφαλιστεί η προστασία των δικαιωμάτων των συμμετεχόντων μερών είναι ο επακόλουθος έλεγχος των διακανονισμών από τα δικαστήρια.

Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων ανέδειξε μια σημαντική τάση όσον αφορά τη συλλογική εξωδικαστική επίλυση διαφορών, συγκεκριμένα το συναινετικό κλείσιμο υποθέσεων μέσω απευθείας διαπραγμάτευσης με σκοπό της επίτευξη διακανονισμού, χωρίς τη συμμετοχή τρίτου[46].

Συνάγεται συνεπώς ότι, παρά το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη που πρόσφατα τροποποίησαν τη νομοθεσία τους ή θέσπισαν ή πρόκειται να θεσπίσουν νέα νομοθεσία συμμορφώθηκαν κατά βάση με τη σύσταση, δεν είναι πολλά τα κράτη μέλη που παρέχουν πρόσβαση σε συστήματα συλλογικής εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών προσαρμοσμένα στο ειδικό πλαίσιο της συλλογικής ένδικης προστασίας.

2.3.3 Αμοιβές δικηγόρων

Η σύσταση προβλέπει ότι οι αμοιβές των δικηγόρων και ο τρόπος υπολογισμού τους δεν θα πρέπει να δημιουργούν κίνητρα περιττής προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων η οποία δεν είναι προς το συμφέρον των μερών. Ιδίως, θα πρέπει να απαγορεύονται οι αμοιβές ανάλογα με την έκβαση της δίκης (εργολαβία δίκης), οι οποίες ενέχουν τον κίνδυνο δημιουργίας τέτοιων κινήτρων· στις περιπτώσεις που, κατ' εξαίρεση, επιτρέπονται τέτοιου είδους αμοιβές, θα πρέπει να ρυθμίζονται κατάλληλα στις υποθέσεις συλλογικής ένδικης προστασίας, λαμβανομένου υπόψη του δικαιώματος των μελών της ενάγουσας ομάδας για πλήρη αποζημίωση[47].

[45] Σημείο 26 της σύστασης έναντι του άρθρου 1 της οδηγίας 2013/11/ΕΕ, το οποίο ορίζει ότι η εν λόγω οδηγία δεν θίγει την εθνική νομοθεσία που καθιστά υποχρεωτική τη συμμετοχή σε διαδικασίες ΕΕΔ, εφόσον η εν λόγω νομοθεσία δεν εμποδίζει τα μέρη να ασκήσουν το δικαίωμά τους να προσφύγουν στη δικαιοσύνη.

[46] Για παράδειγμα, αρκετές απαντήσεις αναφέρονται στην εμπειρία των Κάτω Χωρών (NL) από τη νομοθεσία για τη συλλογική επίλυση διαφορών που ελέγχεται από δικαστήρια (WCAM), στο πλαίσιο της οποίας οι απευθείας διαπραγματεύσεις με σκοπό την επίτευξη διακανονισμού κινούνται παράλληλα με τις δικαστικές διαδικασίες. Μία απάντηση αναφέρει ότι από τις δέκα υποθέσεις συλλογικών αγωγών καταναλωτών που ασκήθηκαν στη Γαλλία (FR) μετά τη θέσπιση της νομοθεσίας τον Οκτώβριο 2014, οι δύο κατέληξαν σε διακανονισμό (με επακόλουθη επικύρωση από δικαστήριο). Ανάλογες εμπειρίες αναφέρθηκαν στη Σουηδία (SE), τη Φινλανδία (FI) και το Βέλγιο (BE), όπου πρόσφατα επικυρώθηκε από δικαστήριο συμφωνία που είχε επιτευχθεί σε υπόθεση προστασίας των καταναλωτών σχετική με τα δικαιώματα των επιβατών.

[47] Σημεία 29 και 30 της σύστασης της Επιτροπής.

Σε γενικές γραμμές, οι αμοιβές των δικηγόρων στα κράτη μέλη δεν ορίζονται ανάλογα με το είδος των υποθέσεων, π.χ. ειδικά για τις συλλογικές αγωγές.

9 κράτη μέλη (BG, CY, CZ, DE, EL, PL, SI, ES, UK) επιτρέπουν κάποιες μορφές εργολαβίας δίκης, με το καταβαλλόμενο στον δικηγόρο ποσό να κυμαίνεται από 15% στο σχέδιο νόμου της Σλοβενίας (SI) έως και 50% επί του επιδικαζόμενου ποσού στο Ηνωμένο Βασίλειο (UK). Σε όλα αυτά τα κράτη μέλη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, φαίνεται να υπάρχουν ειδικές διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή αυτής της αμοιβής στις συλλογικές αγωγές. Μια αξιοσημείωτη εξαίρεση σ' αυτόν τον κανόνα απαντάται στο σύστημα του τομέα ανταγωνισμού του Ηνωμένου Βασιλείου, στο οποίο οι συμφωνίες εργολαβίας δίκης δεν επιτρέπονται στις δίκες ενώπιον δικαστηρίου ανταγωνισμού στις οποίες εφαρμόζεται το σύστημα της «αυτοεξαίρεσης». Επίσης, η νομοθετική πρόταση στη Σλοβενία (SI) επαναλαμβάνει ειδικά την πρόβλεψη για δυνατότητα εργολαβίας δίκης στις υποθέσεις συλλογικής ένδικης προστασίας.

Επισημαίνεται ότι δεν πρέπει να θεωρείται ότι όλες οι μορφές εργολαβίας δίκης ενθαρρύνουν την προσφυγή στη δικαιοσύνη σε βάρος των συμφερόντων των συμμετεχόντων μερών. Για παράδειγμα, στη Γερμανία (DE) οι εργολαβίες δίκης επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν το εικαζόμενο θύμα δεν διαθέτει οικονομική ευχέρεια και δεν μπορεί να κινήσει αγωγή παρά μόνο με συμφωνία εργολαβίας δίκης. Από την άλλη, εργολαβίες δίκης με αμοιβές που ανέρχονται έως το 50% του επιδικαζόμενου ποσού, όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο (UK), ή το 33% του επιδικαζόμενου ποσού, όπως στην Ισπανία (ES), φαίνεται πιο πιθανό να λειτουργήσουν ως κίνητρο για περιττές προσφυγές στη δικαιοσύνη.

Άλλα κράτη μέλη επιτρέπουν τις αμοιβές απόδοσης, είτε υπό τη μορφή αμοιβής επιτυχίας είτε, αντιθέτως, με μείωση της αμοιβής σε περίπτωση μη επίτευξης ορισμένων στόχων (AT, BE, FR, IT, LT, LU, PL, SE). Η βασική διαφορά μεταξύ των δύο τύπων αμοιβής είναι ότι στην περίπτωση των αμοιβών απόδοσης ο δικηγόρος πληρώνεται ακόμη και εάν χάσει τη δίκη, αλλά λαμβάνει μεγαλύτερη αμοιβή, τη λεγόμενη αμοιβή επιτυχίας, εάν κερδίσει, ενώ στην περίπτωση της εργολαβίας δίκης ο δικηγόρος λαμβάνει αμοιβή μόνον εάν κερδίσει τη δίκη. Παρόλο που οι αμοιβές απόδοσης δεν δημιουργούν αυτές καθαυτές κίνητρο για περιττές προσφυγές στη δικαιοσύνη και η σύσταση δεν ζητεί την απαγόρευσή τους, μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να έχουν αυτό το αποτέλεσμα. Είναι δυνατόν να ενθαρρύνουν την άσκηση περιττών αγωγών για μη ρεαλιστικά ποσά, ιδίως όταν η αμοιβή υπολογίζεται ως ποσοστό του ποσού που θα επιδικαστεί. Από την άλλη, φαίνεται ότι οι πάγιες αμοιβές απόδοσης είναι λιγότερο πιθανόν να λειτουργήσουν ως κίνητρο για επιθετικές πρακτικές προσφυγής στη δικαιοσύνη.

Στο πλαίσιο της πρόσκλησης υποβολής στοιχείων, δύο απαντήσαντες από τις Κάτω Χώρες (NL) και τη Φινλανδία (FI) ανέφεραν ότι οι αμοιβές των δικηγόρων αποτελούν πρόβλημα, όχι κατ' ανάγκη όταν εφαρμόζεται εργολαβία δίκης, αλλά ως παράγοντας που συμβάλλει στο υψηλό κόστος των διαδικασιών συλλογικής ένδικης προστασίας, ιδίως σε συνδυασμό με την αρχή «ο ηττηθείς πληρώνει». Επίσης, ένας απαντήσας από το Ηνωμένο Βασίλειο ανέφερε το παράδειγμα μιας υπόθεσης στην οποία το εθνικό δικαστήριο έκρινε ότι η συλλογική αγωγή, που είχε κινηθεί από δικηγορική εταιρεία που αμειβόταν βάσει εργολαβίας δίκης, συνιστούσε κατάχρηση της διαδικασίας. Ο ίδιος απαντήσας υπέδειξε τα πιθανώς υψηλά έσοδα των δικηγόρων ή των τρίτων χρηματοδοτών ως πρόβλημα ιδίως στα συστήματα «αυτοεξαίρεσης», στα οποία είναι δύσκολο να εξασφαλιστεί αποζημίωση για τους ζημιωθέντες λόγω των υψηλών εξόδων που απαιτούνται προκειμένου να προσδιοριστεί αν τα άτομα αυτά ανήκουν σε ορισμένη ομάδα.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η σύσταση είχε πολύ περιορισμένο αντίκτυπο στα συστήματα δικηγορικών αμοιβών των κρατών μελών. Ωστόσο, τα κράτη μέλη που θέσπισαν νέα νομοθεσία μετά την έκδοση της σύστασης δεν υιοθέτησαν την εργολαβία δίκης, με εξαίρεση τη Σλοβενία (SI), η οποία περιλαμβάνει σχετική διάταξη στην υπό επεξεργασία νομοθετική πρόταση για τη συλλογική ένδικη προστασία. Το σύστημα των δικηγορικών αμοιβών είναι ριζωμένο στις εθνικές παραδόσεις πολιτικής δικονομίας των κρατών μελών και δεν φαίνεται να υπάρχουν σκέψεις για αλλαγή των εν λόγω συστημάτων με σκοπό την αντιμετώπιση των ειδικών πτυχών που σχετίζονται με τις συλλογικές αγωγές.

2.3.4 Κυρωτική αποζημίωση

Η σύσταση ζητεί απαγόρευση της κυρωτικής αποζημίωσης καθώς και άλλων επιδικαζόμενων ποσών που υπερβαίνουν την αποζημίωση που θα είχε χορηγηθεί σε περίπτωση ατομικής αγωγής[48].

Η έννοια της υπέρμετρης αποζημίωσης μέσω κυρωτικής αποζημίωσης είναι γενικά άγνωστη στα νομικά συστήματα των περισσότερων κρατών μελών. Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων δεν έφερε στο φως καμία υπόθεση στην οποία ζητήθηκε ή χορηγήθηκε κυρωτική αποζημίωση σε συλλογική αγωγή. Αυτό σημαίνει ότι δεν υπήρχε ανάγκη για εφαρμογή ειδικών κανόνων στις συλλογικές αγωγές.

Μόνο τρία κράτη μέλη δέχονται κάποια μορφή κυρωτικής αποζημίωσης, αν και σε πολύ περιορισμένο βαθμό. Η Ελλάδα (EL), π.χ., εφαρμόζει ένα είδος κυρωτικής αποζημίωσης που λαμβάνει τη μορφή χρηματικής αποζημίωσης για ηθική βλάβη σε αντιπροσωπευτικές καταναλωτικές αγωγές. Στην Ιρλανδία (IE) η επιδίκαση κυρωτικής αποζημίωσης είναι γενικά σπάνια[49] και συνήθως θεμελιώνεται σε λόγους δημόσιας πολιτικής. Τέλος, στο Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία και Ουαλία) κυρωτική αποζημίωση μπορεί να επιδικαστεί σε πολύ σπάνιες περιπτώσεις, όταν ο εναγόμενος πρέπει να γνώριζε ότι ενεργούσε παρανόμως και παρά ταύτα συνέχισε την παράνομη συμπεριφορά του προσδοκώντας ότι το κέρδος του θα ήταν μεγαλύτερο από την όποια αποζημίωση τυχόν επιδικαζόταν στα θύματα των ενεργειών του. Ωστόσο, η επιδίκαση κυρωτικής αποζημίωσης δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο του μηχανισμού του τομέα του ανταγωνισμού, που δημιουργήθηκε βάσει της οδηγίας του 2014 για τις αποζημιώσεις σε υποθέσεις συμπράξεων[50] μετά την έκδοση της σύστασης.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι στα περισσότερα κράτη μέλη δεν επιδικάζεται κυρωτική αποζημίωση σε καταστάσεις ομαδικής ζημίας, ως αποτέλεσμα της γενικής προσέγγισης που ακολουθείται βάσει αρχής η οποία διέπει από παλιά τα συστήματα αστικού δικαίου των κρατών μελών.

[48] Σημείο 31 της σύστασης της Επιτροπής.
[49] Λόγω της απουσίας συστήματος συλλογικών αγωγών αποζημίωσης, το ζήτημα της κυρωτικής αποζημίωσης δεν τέθηκε στον συγκεκριμένο τομέα.
[50] Οδηγία 2014/104/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με ορισμένους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 349 της 5.12.2014, σ. 1).

2.3.5 Παρεπόμενες αγωγές

Η σύσταση προτρέπει τα κράτη μέλη να συμπεριλάβουν στη νομοθεσία τους κανόνα σύμφωνα με τον οποίο, εάν εκκρεμεί διαδικασία ενώπιον δημόσιας αρχής, ιδιωτική αγωγή θα πρέπει να κινείται μόνο μετά την περάτωση της εν λόγω διαδικασίας. Εάν η εν λόγω διαδικασία κινήθηκε μετά την έναρξη της ιδιωτικής αγωγής, το δικαστήριο στο οποίο εκκρεμεί η εν λόγω αγωγή θα πρέπει να μπορεί να προχωρήσει σε αναστολή της, εν αναμονή της τελικής απόφασης της δημόσιας αρχής. Η παραγραφή ή η λήξη της αποσβεστικής προθεσμίας πριν από την έκδοση τελικής απόφασης από τη δημόσια αρχή δεν θα πρέπει να δημιουργεί κώλυμα στα εμπλεκόμενα πρόσωπα όσον αφορά τη διεκδίκηση αποζημίωσης μέσω ιδιωτικής αγωγής[51].

Για λόγους διαδικαστικής οικονομίας και ασφάλειας δικαίου, οι αγωγές αποζημίωσης μπορούν να είναι πιο αποδοτικές όταν εγείρονται μετά την περάτωση της διαδικασίας ενώπιον δημόσιας αρχής, είτε πρόκειται για δικαστήριο είτε για διοικητική αρχή, όπως, π.χ., αρχή ανταγωνισμού. Ωστόσο, η αναμονή μιας τέτοιας απόφασης δεν θα πρέπει να στερεί από τους δυνητικούς ενάγοντες το δικαίωμά τους να προσφύγουν στη δικαιοσύνη, π.χ. λόγω παραγραφής ή λήξης της αποσβεστικής προθεσμίας.

Συναφείς κανόνες δεσμευτικής ενωσιακής νομοθεσίας υπάρχουν μόνο στον τομέα του ανταγωνισμού. Βάσει της οδηγίας για τις αποζημιώσεις σε υποθέσεις συμπράξεων, η διαπίστωση παράβασης με τελεσίδικη απόφαση εθνικής αρχής ανταγωνισμού ή αναθεωρητικού δικαστηρίου θεωρείται πλέον ως αδιάψευστη για τους σκοπούς εθνικών παρεπόμενων αγωγών αποζημίωσης και τουλάχιστον ως εκ πρώτης όψεως (prima facie) αποδεικτικό στοιχείο σε παρεπόμενες αγωγές σε άλλα κράτη μέλη. Η οδηγία προβλέπει επίσης την αναστολή της παραγραφής. Η οδηγία εφαρμόζεται στις συλλογικές αγωγές όπου προβλέπονται, αλλά δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη να καθιερώσουν τις συλλογικές αγωγές στα εθνικά νομικά συστήματά τους.

Όσον αφορά το δίκαιο προστασίας του καταναλωτή, η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης δεν θεσπίζει κανόνες για τις παρεπόμενες αγωγές. Στα περισσότερα κράτη μέλη η διαταγή παράλειψης παράγει αποτελέσματα μόνο inter partes (μεταξύ των διαδίκων). Σύμφωνα με τη μελέτη του ελέγχου καταλληλότητας, αυτό δημιουργεί προβλήματα στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, καθώς οι μεμονωμένοι καταναλωτές που εγείρουν αγωγές αποζημίωσης για παράβαση η οποία οδήγησε σε διαταγή παράλειψης είναι υποχρεωμένοι να αποδείξουν εκ νέου την παράβαση. Αυτό με τη σειρά του αυξάνει τον βαθμό κινδύνου της αγωγής τους καθώς και το κόστος για τους ίδιους και για το δικαστικό σύστημα εν γένει. Κατά συνέπεια, η μελέτη δείχνει ότι οι ενάγοντες, τόσο ατομικών όσο και (όπου προβλέπονται) συλλογικών παρεπόμενων αγωγών αποζημίωσης, θα πρέπει να μπορούν να βασίζονται στις τυχόν ήδη εκδοθείσες διαταγές παράλειψης και ότι οι προθεσμίες παραγραφής για τις παρεπόμενες αγωγές αποζημίωσης θα πρέπει να αναστέλλονται έως την έκδοση της τελεσίδικης απόφασης επί της αγωγής παράλειψης.

[51] Σημεία 33 και 34 της σύστασης της Επιτροπής.

Στη Δανία (DK), το Βέλγιο (BE) και την Ιταλία (IT) οι ενάγοντες παρεπόμενης συλλογικής αγωγής αποζημίωσης σε υπόθεση δικαίου προστασίας του καταναλωτή μπορούν να βασιστούν σε ήδη εκδοθείσα διαταγή παράλειψης. Στη Βουλγαρία (BG) είναι δυνατή η έγερση συλλογικών οριζόντιων αγωγών. Στις Κάτω Χώρες (NL) η άσκηση παρεπόμενης αγωγής είναι δυνατή όχι βάσει ρητής νομοθετικής πρόβλεψης αλλά μάλλον βάσει καθιερωμένης πρακτικής.

Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων δείχνει ότι παρεπόμενες αγωγές ασκούνται κυρίως σε υποθέσεις δικαίου ανταγωνισμού, στις οποίες ασκούνται αγωγές αποζημίωσης κατόπιν απόφασης δημόσιας αρχής σχετικά με παράβαση του δικαίου ανταγωνισμού. Τέτοιες υποθέσεις αναφέρθηκαν από τις Κάτω Χώρες (NL), τη Φινλανδία (FI) και το Ηνωμένο Βασίλειο (UK). Μια ενδιαφέρουσα υπόθεση δικαίου προστασίας του καταναλωτή στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών αναφέρθηκε από τη Φινλανδία (FI), όπου, μετά τη διοικητική και τη δικαστική απόφαση σε σχέση με μια παράβαση, ξεκίνησαν απευθείας διαπραγματεύσεις μεταξύ της ένωσης καταναλωτών και του εναγομένου με επιτυχή κατάληξη.

Συνάγεται συνεπώς ότι ως προς το σημείο αυτό η σύσταση έχει πολύ περιορισμένη εφαρμογή στις νομοθεσίες των κρατών μελών. Παρόλο που η δυνατότητα άσκησης συλλογικής παρεπόμενης αγωγής παρέχεται σε σειρά κρατών μελών, δεν υπάρχουν στοιχεία που να δείχνουν[52] ότι ακολουθήθηκαν οι αρχές της σύστασης όσον αφορά την προτεραιότητα που πρέπει να αποδίδεται στην απόφαση της δημόσιας αρχής και την παραγραφή. Συνεπώς, οι εν λόγω παρεπόμενες αγωγές μπορεί να εγείρουν ζήτημα ως προς το δικαίωμα πρόσβασης των εναγόντων στη δικαιοσύνη, καθώς δεν έχουν θεσπιστεί ειδικοί κανόνες για την παραγραφή ή τη λήξη της αποσβεστικής προθεσμίας, σε αντίθεση με όσα προτείνει η σύσταση.

2.3.6 Μητρώο των διαδικασιών συλλογικής ένδικης προστασίας

Η σύσταση καλεί τα κράτη μέλη να δημιουργήσουν εθνικά μητρώα των διαδικασιών συλλογικής ένδικης προστασίας, παρέχοντας επίσης πληροφόρηση για τους διαθέσιμους τρόπους διεκδίκησης αποζημίωσης, συμπεριλαμβανομένων των εξωδικαστικών μεθόδων. Επιπλέον, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η συνοχή των πληροφοριών που συγκεντρώνονται στα διάφορα εθνικά μητρώα καθώς και η διαλειτουργικότητά τους[53].

Η εν λόγω αρχή συμπεριλήφθηκε στη σύσταση ιδίως για τον λόγο ότι μόνο όταν διατίθενται πληροφορίες σχετικά με μια εκκρεμούσα αγωγή μπορεί να εφαρμοστεί η αρχή της «ρητής συναίνεσης» και, συνεπώς, να αποφασίσουν οι διάδικοι αν επιθυμούν να συμμετάσχουν ή όχι στην εκκρεμούσα αγωγή. Αυτή η ανάγκη είναι ακόμη πιο πιεστική στις διασυνοριακές υποθέσεις, στις οποίες οι εσωτερικές μέθοδοι διάδοσης πληροφοριών δεν απευθύνονται πάντοτε σε αλλοδαπό κοινό.

Σε γενικές γραμμές, η αρχή αυτή δεν έχει υιοθετηθεί στα συστήματα συλλογικής ένδικης προστασίας των κρατών μελών. Μόνο το Ηνωμένο Βασίλειο διαθέτει εθνικό μητρώο για τις

[52] Εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2014/104/ΕΕ, στο μέτρο που τα κράτη μέλη επιτρέπουν την άσκηση συλλογικών παρεπόμενων αγωγών στον τομέα του δικαίου ανταγωνισμού.
[53] Σημεία 35 έως 37 της σύστασης της Επιτροπής.

αποφάσεις επί ομαδικών προσφυγών, καθώς και μητρώο για τις αγωγές στον τομέα του ανταγωνισμού. Η Σλοβενία (SI) προτίθεται να θεσπίσει τέτοιο μητρώο με τη νέα νομοθεσία της για τη συλλογική ένδικη προστασία. Συνάγεται, συνεπώς, ότι στο σημείο αυτό η σύσταση δεν είχε σχεδόν καμία επίδραση στις νομοθεσίες των κρατών μελών.

3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ

Όπως υπογραμμίζεται στη σύσταση, ένας καλά σχεδιασμένος και ισορροπημένος μηχανισμός συλλογικής ένδικης προστασίας συμβάλλει στην αποτελεσματική προστασία και επιβολή των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται από την ενωσιακή νομοθεσία, καθώς τα «παραδοσιακά» μέσα ένδικης προστασίας αποδεικνύεται ότι δεν είναι επαρκή σε όλες τις καταστάσεις.

Χωρίς ένα σαφές, δίκαιο, διαφανές και προσιτό σύστημα συλλογικής ένδικης προστασίας, υπάρχει σημαντική πιθανότητα να διερευνώνται άλλοι τρόποι διεκδίκησης αποζημίωσης, οι οποίοι είναι πολλές φορές ανοιχτοί σε καταχρήσεις, με αρνητικές επιπτώσεις για αμφότερους τους διαδίκους.

Σε πολλές περιπτώσεις, θιγόμενα πρόσωπα που δεν μπορούν να ενώσουν τις δυνάμεις τους για να επιδιώξουν συλλογική αποκατάσταση θα εγκαταλείψουν τελείως τις δικαιολογημένες διεκδικήσεις τους, λόγω της υπερβολικής επιβάρυνσης που ενέχουν οι ατομικές αγωγές.

Η σύσταση δημιούργησε ένα σημείο αναφοράς το οποίο καθορίζει τις αρχές ενός ευρωπαϊκού υποδείγματος για τη συλλογική ένδικη προστασία. Όταν εκδόθηκε η σύσταση, πολλά από τα στοιχεία της ήταν ήδη παρόντα στα νομικά συστήματα πολλών κρατών μελών, ενώ σε μια άλλη, μικρότερη ομάδα κρατών μελών, η ίδια η έννοια της συλλογικής ένδικης προστασίας ήταν άγνωστη. Κατά συνέπεια, ο αντίκτυπος της σύστασης θα πρέπει να θεωρηθεί και να εξεταστεί σε δύο διαστάσεις: καταρχάς, ως σημείο αναφοράς στις συζητήσεις σχετικά με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και την αποτροπή των καταχρηστικών δικαστικών προσφυγών, και, κατά δεύτερον, ως απτό κίνητρο για τη θέσπιση νομοθεσίας που θα συμμορφώνεται με τις εν λόγω αρχές στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά την πρώτη διάσταση, η συμβολή της σύστασης υπήρξε πολύτιμη ως έμπνευση για την ανταλλαγή απόψεων σε όλη την ΕΕ. Επίσης, η σύσταση παρέχει μια βάση για περαιτέρω προβληματισμό σχετικά με τον καλύτερο δυνατό τρόπο εφαρμογής ορισμένων αρχών, για παράδειγμα, σχετικά με τη συγκρότηση της ομάδας των εναγόντων ή τη χρηματοδότηση των αγωγών, προκειμένου να διασφαλίζεται συνολικά ισορροπία ανάμεσα στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη και στην αποτροπή των καταχρήσεων.

Όσον αφορά τη μεταφορά στη νομοθεσία, η ανάλυση των νομοθετικών εξελίξεων στα κράτη μέλη καθώς και τα στοιχεία που υποβλήθηκαν δείχνουν ότι τα μέτρα που λήφθηκαν σε συνέχεια της σύστασης ήταν μάλλον περιορισμένα. Η διαθεσιμότητα μηχανισμών συλλογικής ένδικης προστασίας καθώς και η εφαρμογή διασφαλίσεων κατά των δυνητικών καταχρήσεων των μηχανισμών αυτών εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από μεγάλη ανισοκατανομή στο εσωτερικό της ΕΕ. Ο αντίκτυπος της σύστασης είναι ορατός στα δύο κράτη μέλη που θέσπισαν νέα νομοθεσία μετά την έκδοσή της (BE και LT) και στη Σλοβενία (SI), όπου επίκειται νέα νομοθετική πρόταση, αλλά, ως ένα βαθμό, και στα κράτη μέλη που τροποποίησαν τη νομοθεσία τους μετά το 2013 (FR και UK).

Το γεγονός ότι τα μέτρα που λήφθηκαν σε συνέχεια της σύστασης ήταν περιορισμένα καταδεικνύει ότι βρισκόμαστε ακόμη πολύ μακριά από την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων

που προσφέρουν οι αρχές της σύστασης όσον αφορά τη διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη προς όφελος της λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Υπάρχουν 9 κράτη μέλη τα οποία ακόμη και σήμερα δεν προβλέπουν καμία δυνατότητα συλλογικής διεκδίκησης αποζημίωσης σε καταστάσεις ομαδικής ζημίας, όπως αυτές ορίζονται από τη σύσταση. Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη που τυπικά παρέχουν τη δυνατότητα αυτή, οι θιγόμενοι δεν την αξιοποιούν στην πράξη λόγω των αυστηρών προϋποθέσεων που θέτει η εθνική νομοθεσία, της μεγάλης διάρκειας των διαδικασιών ή του ύψους των συναφών εξόδων, τα οποία θεωρούνται υπερβολικά σε σχέση με τα προσδοκώμενα οφέλη από τις αγωγές αυτές. Η πρόσκληση υποβολής στοιχείων κατέδειξε επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η συλλογική δικαστική προσφυγή μπορεί επωφελώς να αποφευχθεί μέσω εξωδικαστικής επίλυσης της διαφοράς, μερικές φορές σε συνέχεια διοικητικής διαδικασίας. Το γεγονός αυτό αναδεικνύει τη σημασία της θέσπισης αποτελεσματικών μηχανισμών εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών, όπως υποδεικνύεται στη σύσταση.

Ενώ η σύσταση έχει οριζόντια διάσταση, δεδομένων των διαφορετικών τομέων στους οποίους μπορεί να προκληθεί ομαδική ζημία, οι συγκεκριμένες υποθέσεις που αναφέρθηκαν, συμπεριλαμβανομένης της υπόθεσης των παραπλανητικών στοιχείων για τις εκπομπές ρύπων των οχημάτων, δείχνουν σαφώς ότι οι τομείς του ενωσιακού δικαίου που σχετίζονται με τα συλλογικά συμφέροντα των καταναλωτών είναι εκείνοι στους οποίους παρέχεται συνηθέστερα η δυνατότητα συλλογικής ένδικης προστασίας, στους οποίους ασκούνται οι περισσότερες αγωγές και στους οποίους η απουσία μέσων συλλογικής ένδικης προστασίας έχει τη μεγαλύτερη πρακτική σημασία. Στους ίδιους αυτούς τομείς υπάρχουν και έχουν αποδείξει την αξία τους δεσμευτικοί ενωσιακοί κανόνες σχετικά με την επιμέρους διάσταση των αγωγών παράλειψης στο πλαίσιο της συλλογικής ένδικης προστασίας. Η οδηγία για τις αγωγές παράλειψης θεσπίζει κανόνες για τις αντιπροσωπευτικές αγωγές που κινούνται από νομιμοποιούμενους φορείς, ιδίως από μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ή δημόσιες αρχές, σε σχέση με τις οποίες φαίνεται ότι είναι αβάσιμες οι ανησυχίες για ενδεχόμενες καταχρηστικές προσφυγές με κίνητρο τις προσδοκίες κέρδους τρίτων χρηματοδοτών.

Η εικόνα αυτή επιβεβαιώνεται από τα αποτελέσματα της πρόσκλησης υποβολής στοιχείων. Ενώ οι καταναλωτικές οργανώσεις εμφανίζονται ως ένθερμοι υπέρμαχοι της παρέμβασης στον τομέα αυτό σε ενωσιακό επίπεδο, οι επιχειρηματικές οργανώσεις σε γενικές γραμμές επικεντρώνονται στη δράση της ΕΕ στον τομέα της προστασίας του καταναλωτή και αναφέρονται σε ζητήματα αναλογικότητας ή επικουρικότητας, προτρέποντας την Επιτροπή να επικεντρωθεί στην επιβολή του δικαίου από τους δημόσιους φορείς, στην αποκατάσταση μέσω μεθόδων εναλλακτικής και ηλεκτρονικής επίλυσης διαφορών ή στη διαδικασία μικροδιαφορών.

Στο παραπάνω πλαίσιο, η Επιτροπή προτίθεται

- να προαγάγει περαιτέρω τις αρχές που περιλαμβάνονται στη σύσταση του 2013 σε όλους τους τομείς, τόσο όσον αφορά την ένταξη των συλλογικών αγωγών στις εθνικές νομοθεσίες και, συνεπώς, τη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, όσο και όσον αφορά τη θέσπιση των αναγκαίων διασφαλίσεων έναντι των καταχρηστικών προσφυγών στη δικαιοσύνη·
- να εμβαθύνει στην ανάλυση ορισμένων πτυχών της σύστασης οι οποίες είναι καίριες για την αποτροπή των καταχρήσεων και την εγγύηση της ασφαλούς χρήσης των μηχανισμών συλλογικής ένδικης προστασίας, π.χ. όσον αφορά τη χρηματοδότηση των συλλογικών

αγωγών, με στόχο να αποκτήσει καλύτερη εικόνα της σχεδίασης και της πρακτικής εφαρμογής·

- να συνεχίσει την παρούσα αξιολόγηση της σύστασης του 2013 στο πλαίσιο της επικείμενης πρωτοβουλίας «Νέα συμφωνία για τους καταναλωτές», όπως ανακοινώθηκε στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2018[54], με ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση, στους τομείς που συντρέχει σχετική ανάγκη, των πτυχών της οδηγίας για τις αγωγές παράλειψης που αφορούν την ένδικη προστασία και την επιβολή**.**

[54] COM(2017) 650 final.