

Strasburg, dnia 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**„W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia
roszczeń”**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

„W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”

1. WPROWADZENIE

1.1. Cele niniejszego komunikatu

W trudnych ekonomicznie czasach stabilne otoczenie prawne oraz sprawnie działające systemy wymiaru sprawiedliwości mogą przyczynić się znacząco do osiągnięcia celu Unii Europejskiej, jakim jest konkurencyjny wzrost. Głównym celem polityki Unii Europejskiej jest zachowanie konkurencyjności na szczeblu ogólnosiwiatowym oraz otwarty i funkcjonujący jednolity rynek, co zostało podkreślone w strategii „Europa 2020” i w Akcie o jednolitym rynku. W tym kontekście szczególnie istotne są pewność prawa oraz wiarygodne otoczenie prawne.

Unijna polityka w zakresie wymiaru sprawiedliwości ma na celu stworzenie prawdziwej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości służącej obywatelom i podmiotom gospodarczym¹. Zarówno obywatele, jak i podmioty gospodarcze powinni być w stanie skutecznie dochodzić swoich roszczeń, w szczególności w sprawach transgranicznych i w przypadkach, gdy doszło do naruszenia praw przyznanych im na mocy prawa Unii Europejskiej. Może być zatem konieczne przyjęcie rozwiązań z zakresu prawa procesowego na podstawie prawa Unii. Prace w dziedzinie prawa procesowego zaowocowały jak dotąd szeregiem rozwiązań ułatwiających skuteczne dochodzenie roszczeń. Europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń² jest uproszczonym i racjonalnym pod względem kosztów europejskim postępowaniem cywilnym, które ułatwia dochodzenie przez konsumentów roszczeń wynikających ze sprzedaży transgranicznej. Postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty³ przyczynia się do szybkiego transgranicznego odzyskiwania długów i ułatwia podmiotom gospodarczym zarządzanie roszczeniami. W dyrektywie w sprawie mediacji⁴, obowiązującej we wszystkich transgranicznych sporach w sprawach cywilnych, propaguje się alternatywne metody rozstrzygania sporów, co ogranicza koszty, wysiłek oraz czas potrzebne na przeprowadzenie sądowego postępowania spornego o charakterze transgranicznym. W dziedzinie ochrony konsumentów⁵ ostatnio przyjęta

¹ Zob. Komunikat Komisji „Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego” COM(2010)171 z 20.4.2010 r. Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, przyjęty przez Radę Europejską w dniu 9 grudnia 2009 r., Dz.U. C 115 z 4.5.2010 r., s. 1.

² Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, Dz.U. L 199 z 31.7.2007 r.

³ Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty, Dz.U. L 399 z 30.12.2006 r.

⁴ Dyrektywa 2008/52/WE w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 136 z 24.5.2008.

⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013 – Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony”, COM(2007)99 final, {SEC(2007)321} {SEC(2007)322}, {SEC(2007)323} z 13.3.2007 r. oraz Komunikat Komisji do

dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich⁶ oraz rozporządzenie w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich⁷ przewidują dalej idące rozwiązanie, czyli zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia odsyłania sporów umownych między konsumentem a kontrahentem wynikających ze sprzedaży dóbr i świadczenia usług do jednostki zajmującej się alternatywnym rozwiązywaniem sporów.

Wyżej wymienione instrumenty prawne wraz z innymi instrumentami tworzącymi dorobek prawny Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i ochrony konsumentów stanowią odpowiedź na bardzo konkretne i dobrze określone potrzeby obywateli i podmiotów gospodarczych. Zgodnie z zasadą pomocniczości pozostawiają one również miejsce na krajowe rozwiązania w zakresie wymiaru sprawiedliwości oraz systemów dochodzenia roszczeń.

Zbiorowe dochodzenie roszczeń stanowi jeden z mechanizmów analizowanych od kilku lat przez instytucje Unii Europejskiej na podstawie doświadczeń zebranych w szeregu państw członkowskich. Mechanizm ten był badany co do jego możliwości przyczynienia się do budowy europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, by zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów i ogólnie pojętą poprawę egzekwowania prawa Unii, w tym przepisów dotyczących konkurencji, przy jednoczesnym oddziaływaniu na wzrost gospodarczy oraz ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Od 2010 r. do 2012 r. Komisja prowadziła dalej prace w tym zakresie oraz pogłębiała badania, by odpowiedzieć na trzy podstawowe pytania:

- (1) jakie problemy nie zostały jeszcze w sposób satysfakcjonujący rozwiązane przez obowiązujące instrumenty,
- (2) czy określony mechanizm prawny, taki jak europejski mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń, rozwiąże te problemy,
- (3) w jaki sposób można pogodzić ten mechanizm z wymogiem art. 67 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym Unia ustanawia przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich, w szczególności w dziedzinach (takich jak prawo procesowe), które są dobrze umocowane na szczeblu krajowym, podczas gdy na szczeblu unijnym stanowi to raczej nowość.

W opinii Komisji jest konieczne, aby każdy środek dotyczący dochodzenia roszczeń na drodze sądowej był odpowiedni i skuteczny, a także stanowił zrównoważone rozwiązanie

Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Europejski program na rzecz konsumentów - zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego”, COM(2012)225 final, {SWD(2012)132 final} z 22.5.2012 r.

⁶ Rezolucja w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich P7_TA(2013)0066, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów PE487.749, Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmieniającej rozporządzenie 2006/2004/WE i dyrektywę 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) (COM(2011)0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ Rezolucja w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich P7_TA(2013)0066, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów PE487.752, Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) (COM(2011)0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)) (zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie).

wspomagające europejski wzrost, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Dlatego rozwiązania te nie mogą sprzyjać składaniu pozwów, które stanowią nadużycie drogi sądowej lub miałyby szkodliwy skutek dla pozwanych, niezależnie od wyników postępowania. Przykłady takich negatywnych skutków są widoczne, w szczególności w przypadku pewnego rodzaju pozwów zbiorowych, określanych w Stanach Zjednoczonych mianem *class actions*. Europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń musi zatem uwzględnić odpowiednio zapobieganie tym negatywnym skutkom i opracowanie właściwych zabezpieczeń.

W 2011 r. Komisja przeprowadziła horyzontalne konsultacje społeczne „W kierunku spójnego europejskiego podejścia do roszczeń zbiorowych”. Ich celem było między innymi zidentyfikowanie wspólnych zasad prawnych dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń i zbadanie, jak takie wspólne zasady mogłyby się wpasować w unijny system prawny i w porządek prawny każdego z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. W czasie konsultacji zastanawiano się również nad dziedzinami, w których różne formy zbiorowego dochodzenia roszczeń mogłyby wspomóc lepsze egzekwowanie unijnego prawodawstwa lub ochronę praw obywateli i podmiotów gospodarczych Unii Europejskiej.

Parlament Europejski podjął decyzję, by włączyć się do debaty europejskiej w drodze przyjęcia rezolucji opartej na sporządzonym z własnej inicjatywy kompleksowym sprawozdaniu na temat zbiorowego dochodzenia roszczeń⁸.

W niniejszym komunikacie przedstawiono najważniejsze poglądy wyrażone w trakcie konsultacji społecznych; komunikat odzwierciedla stanowisko Komisji w zakresie niektórych głównych zagadnień odnoszących się do zbiorowego dochodzenia roszczeń. Do komunikatu załączono zalecenie Komisji, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny oprzeć krajowe systemy zbiorowego dochodzenia roszczeń na szeregu zasad europejskich. W zaleceniu propaguje się podejście horyzontalne, a jego treść stosuje się zatem również do dziedziny prawa konkurencji, czyli obszaru, dla którego przepisy szczególne – co jest zasadne ze względu na charakterystyczne cechy prawa konkurencji – zostały włączone do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objętych przepisami prawa krajowego⁹. Podczas gdy w zaleceniu zachęca się wszystkie państwa członkowskie do stosowania zasad w nim wspomnianych, omawiana dyrektywa pozostawia uznaniu państw członkowskich decyzję, czy wprowadzić zbiorowe dochodzenie roszczeń w ramach egzekwowania prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej¹⁰.

1.2. Czym jest zbiorowe dochodzenie roszczeń?

Zbiorowe dochodzenie roszczeń jest mechanizmem procesowym umożliwiającym łączenie wielu podobnych roszczeń prawnych i dochodzenie ich w jednym postępowaniu sądowym ze względu na ekonomię procesową lub skuteczność egzekwowania prawa. Zbiorowe dochodzenie roszczeń ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń”.

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

¹⁰ W opinii Komisji horyzontalne zalecenia i sektorowa dyrektywa tworzą „pakiet”, który jako całość odzwierciedla zrównoważone podejście wybrane celowo przez Komisję. Podczas gdy procedury przyjęcia tych dwóch środków są różne, co wynika z postanowień traktatowych, znaczące zmiany w tym zrównoważonym podejściu wymagałyby, by Komisja przeanalizowała ponownie swoje wnioski.

w przypadkach gdy wartość szkody jednostkowej jest tak niska, że podmiot potencjalnie występujący z roszczeniem nie uznałby, że warto dochodzić jego zaspokojenia. Wzmacnia to również siłę negocjacyjną tych podmiotów i przyczynia się do skutecznego zarządzania wymiarem sprawiedliwości poprzez uniknięcie licznych postępowań wynikających z tego samego naruszenia prawa.

W zależności od rodzaju roszczenia, zbiorowe dochodzenie roszczeń może dotyczyć zastosowania środka służącego zaspokojeniu roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, gdy dochodzi się zaprzestania niedozwolonego działania, lub środka służącego zaspokojeniu roszczenia odszkodowawczego, gdy dochodzi się odszkodowania z tytułu poniesionej szkody. Niniejszy komunikat oraz zalecenie Komisji załączone do komunikatu dotyczą obu tych form zbiorowego dochodzenia roszczeń i nie kolidują ze środkami służącymi zaspokojeniu roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk obowiązującymi w państwach członkowskich na podstawie prawa Unii.

Istotne jest, by pamiętać, że powództwa, w których dochodzi się zastosowania środków służących zaspokojeniu roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk lub roszczeń odszkodowawczych z tytułu domniemanego naruszenia różnych praw, są sporami cywilnymi między dwoma stronami¹¹; obejmuje to również sytuacje, w których jedna ze stron jest „zbiorowa”, tzn. obejmuje grupę podmiotów. Jakiegokolwiek naruszenie praw i jakiegokolwiek późniejsze środki lub odszkodowanie określa się w chwili wydania orzeczenia przez sąd¹² w danej sprawie¹³. Zgodnie z zasadą praworządności, pozwany w postępowaniu spornym w sprawie cywilnej nie jest uznawany za podmiot działający w sposób niedozwolony lub naruszający jakiegokolwiek prawa, o ile i dopóki sąd nie rozstrzygnął tej kwestii¹⁴.

1.3. Stan obecny w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń na terytorium Unii Europejskiej

Prawodawstwo unijne oraz umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Unię Europejską wymagają, by państwa członkowskie zapewniły w pewnych dziedzinach możliwość zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk. W dziedzinie prawa konkurencji, w następstwie przyjęcia dyrektywy w sprawie nakazów¹⁵, zezwolono na to, by wykwalifikowane organy ochrony konsumenta i organizacje konsumenckie wszczynały postępowanie przed sądami lub organami we wszystkich państwach członkowskich, by domagać się zaprzestania praktyk, które naruszają krajowe i unijne przepisy dotyczące ochrony konsumenta. W dziedzinie prawa ochrony środowiska konwencja z Aarhus wymaga, by państwa członkowskie zapewniały dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do

¹¹ Organ publiczny może również działać w sprawach cywilnych w charakterze powoda lub pozwanego, w przypadku gdy nie wykonuje władztwa publicznego, a działa na podstawie prawa cywilnego.

¹² Chyba że chodzi o następcze powództwo odszkodowawcze, które wymaga, by najpierw doszło do stwierdzenia naruszenia przez właściwy organ publiczny, na przykład organ ds. konkurencji.

¹³ Z tego powodu w kontekście dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze prywatnoprawnej nie należy odwoływać się do pojęć „poszkodowani”, „szkoda” lub „naruszenia”, dopóki sąd nie rozstrzygnie, że została poniesiona szkoda w wyniku konkretnego naruszenia prawa.

¹⁴ Badanie przeprowadzone w Niemczech wykazało, że około 60 % powództw (o zaprzestanie bezprawnych praktyk) wnoszonych przez organy ds. ochrony konsumentów lub takie stowarzyszenia odniosło sukces w określonych ramach czasowych. Odsetek ten jest wysoki, ponieważ podmioty występujące z roszczeniem starannie selekcionują sprawy. W 40 % spraw sąd nie doszukał się jednak naruszenia lub bezprawnego działania. Zob. Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente, 2010 r.

¹⁵ Dyrektywa 2009/22/WE, Dz.U. L 110 z 1.5.2009 r., s. 30.

naruszenia norm środowiskowych¹⁶. Wszystkie państwa członkowskie mają zatem obowiązujące procedury, które pozwalają stronom występującym z roszczeniem, zbiorowo lub w drodze powództwa przedstawicielskiego, dochodzić środka służącego zaspokojeniu roszczenia o zaprzestanie bezprawnych praktyk.

W szeregu państw członkowskich, w następstwie krajowych zmian w polityce dotyczącej wymiaru sprawiedliwości, wprowadzono postępowanie umożliwiające zbiorowe dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Na szczęblu unijnym nie ma jeszcze aktów prawnych regulujących zbiorowe dochodzenie zastosowania środka służącego zaspokojeniu roszczeń odszkodowawczych. W państwach członkowskich istniejące mechanizmy umożliwiające dochodzenie odszkodowania grupie jednostek, które poniosły szkodę z powodu bezprawnych praktyk biznesowych, są różnorodne¹⁷. Główne różnice między tymi mechanizmami dotyczą ich zakresu, dopuszczalności wniesienia powództwa przez organizacje przedstawicielskie lub jednostki występujące w charakterze powoda, dopuszczalności wniesienia powództwa przez podmioty gospodarcze, a w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa oraz sposobu, w jaki zostaje utworzona grupa wnosząca pozew (wariant *opt-in* lub *opt-out*), pokrywane są koszty postępowania i dokonuje się podziału odszkodowania.

Komisja przez szereg lat zajmowała się opracowaniem europejskich norm w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń w dziedzinie prawa konkurencji i ochrony konsumentów. W 2005 r. przyjęła zieloną księgę pt. „Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej”¹⁸ oraz białą księgę z 2008 r.¹⁹ analizującą koncepcję wprowadzenia zbiorowego dochodzenia roszczeń jako kolejnego instrumentu egzekwowania unijnych przepisów dotyczących konkurencji przez podmioty prywatne. W 2008 r. Komisja opublikowała również zieloną księgę w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów²⁰.

Zainteresowane strony podniosły kwestię niespójności między różnymi inicjatywami Komisji dotyczącymi zbiorowego dochodzenia roszczeń, co wskazuje na potrzebę wprowadzenia bardziej spójnego systemu. Roszczenia zbiorowe są w istocie narzędziem procesowym, które może mieć duże znaczenie w odniesieniu do unijnych polityk w dziedzinach innych niż ochrona konkurencji lub konsumentów. Dobrymi przykładami są usługi finansowe, ochrona środowiska, ochrona danych²¹ lub niedyskryminacja. Komisja uznaje zatem, że konieczne jest, by polityki były bardziej spójne oraz że należy przyjąć podejście horyzontalne w zakresie

¹⁶ Państwa członkowskie wdrożyły te postanowienia w drodze umożliwienia zaskarżania w sądzie decyzji administracyjnych w sprawach środowiskowych przez organizacje pozarządowe.

¹⁷ Zob. np. badanie z 2008 r. „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union” zlecone przez Komisję i dostępne na stronie http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ COM(2005)672 z 19.12.2005 r.

¹⁹ COM(2008)165 z 2.4.2008 r.

²⁰ COM(2008)794 z 27.11.2008 r.

²¹ Komisja zaproponowała pewną formę przedstawicielskiego dochodzenia roszczeń zbiorowych we wniosku Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (ogólne rozporządzenie dotyczące ochrony danych). W tym przypadku środek zaskarżenia, jeżeli dojdzie do naruszenia ochrony danych, może być złożony przez podmiot, organizację lub zrzeszenie, których celem jest ochrona praw i interesów osób, których dane dotyczą, w zakresie ochrony ich danych osobowych, jeżeli działają w imieniu jednej lub więcej osób, których dane dotyczą (zob. COM(2012)11 z 25.1.2012 r., art. 73 ust. 2 oraz art. 76). W tych przypadkach powództwo jest wytaczane w imieniu reprezentowanej osoby, której dane dotyczą, w zakresie, w jakim osoba, której dane dotyczą, mogłaby je wytoczyć.

zbiorowego dochodzenia roszczeń na podstawie konsultacji społecznych przeprowadzonych w 2011 r.²².

2. GŁÓWNE WYNIKI KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

2.1. Opinie zainteresowanych stron

Konsultacje społeczne Komisji w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń spotkały się z ożywioną reakcją: zainteresowane strony udzieliły 310 odpowiedzi, a w wysłuchaniu publicznym w dniu 5 kwietnia 2011 r. wzięło udział 300 osób. Ponadto otrzymano ponad 19 000 odpowiedzi w postaci masowo napływającej korespondencji ze strony obywateli²³. Jakość większości odpowiedzi wskazuje na znaczne zainteresowanie tym zagadnieniem oraz jego istotne znaczenie. Dzięki przedstawionym opiniom Komisja zyskała rozeznanie co do odmiennych stanowisk zainteresowanych stron oraz co do tego, które zagadnienia są kontrowersyjne, a co do których panuje zgoda.

Podstawowa różnica stanowisk w odniesieniu do korzyści, które można uzyskać dzięki wprowadzeniu nowych mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń celem egzekwowania prawa Unii, daje się zauważyć między obywatelami/konsumentami a podmiotami gospodarczymi: konsumenci co do zasady sprzyjają wprowadzeniu nowych mechanizmów, podczas gdy podmioty gospodarcze są przeciwko nim. Naukowcy są zazwyczaj pozytywnie ustosunkowani do tego rozwiązania. Opinie prawników w tej sprawie są podzielone, chociaż osoby, które są sceptyczne lub sprzeciwiają się jego wprowadzeniu przeważają nad liczbą jego zwolenników.

Państwa członkowskie²⁴, które wzięły udział w konsultacjach, przedstawiły zróżnicowane stanowiska, od poparcia dla wprowadzenia wiążących przepisów unijnych dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń po daleko idący sceptycyzm.

Niektóre państwa członkowskie mogłyby rozważyć wprowadzenie wiążących przepisów unijnych jedynie w odniesieniu do określonych dziedzin polityki lub zagadnień (Dania – w odniesieniu do transgranicznego zbiorowego dochodzenia roszczeń, Niderlandy – w odniesieniu do kwestii prawa prywatnego międzynarodowego w zbiorowym dochodzeniu roszczeń, Szwecja – w dziedzinach polityki, w których występują zharmonizowane przepisy materialne, takie jak konkurencja, Zjednoczone Królestwo – w dziedzinie konkurencji; Łotwa rozważyłaby zbiór wiążących minimalnych wymogów w dziedzinie prawa konkurencji i ochrony konsumentów w sprawach transgranicznych).

Niektórzy respondenci, reprezentujący różne kategorie zainteresowanych stron, byli zdania, że zbiorowe dochodzenie roszczeń jako forma egzekwowania prawa na drodze prywatnoprawnej powinno być co do zasady niezależne od egzekwowania prawa przez organy publiczne, ale konieczny jest pewien stopień koordynacji między egzekwowaniem prawa na drodze publiczno- i prywatnoprawnej; a w konsekwencji metody te powinny się wzajemnie uzupełniać. Niektórzy respondenci byli zdania, że zbiorowe dochodzenie roszczeń

²² COM(2010)135 z 31.03.2010 r.

²³ Prawie wszystkie odpowiedzi były jednolite i zostały wysłane przez obywateli francuskich i niemieckich.

²⁴ W konsultacjach społecznych wzięło udział 15 państw członkowskich (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

powinno być dopuszczalne jedynie po skorzystaniu z drogi publicznoprawnej, jako swoista czynność „następcza”.

Większość zainteresowanych stron zgadza się, że pożądane jest ustanowienie wspólnych zasad dla zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu unijnym. Takie zasady jednak powinny się wpasować w system prawa UE oraz porządku prawne 27 państw członkowskich oraz uwzględniać praktyczne doświadczenia związane z systemami zbiorowego dochodzenia roszczeń już funkcjonującymi w kilku państwach członkowskich. Według wielu zainteresowanych stron zasady te powinny zapewnić skuteczne postępowanie przed sądem, zapobiegać związanym z nim nadużyciom, zachęcać do zbiorowego rozstrzygania sporów na drodze polubownej i zapewnić mechanizm transgranicznego wykonywania orzeczeń.

Wiele zainteresowanych stron zgodziło się w szczególności z następującymi cechami systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń w odniesieniu do jego skuteczności i zabezpieczeń: jakkolwiek mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń powinien przede wszystkim umożliwiać skuteczne rozstrzyganie dużej liczby pojedynczych roszczeń, które dotyczą tego samego lub wspólnych zagadnień i odnoszą się do pojedynczego domniemanego naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii. Powinien umożliwić osiągnięcie bezstronnych wyników, które zapewnią realizację zasady pewności prawa w racjonalnych ramach czasowych, przy jednoczesnym poszanowaniu praw wszystkich uczestników postępowania. Jednocześnie powinien zawierać zabezpieczenia przed nadużywaniem drogi sądowej, przy jednoczesnym braku zachęt ekonomicznych do występowania z bezpodstawnymi roszczeniami, w przypadku których liczy się na korzystne rozstrzygnięcie sprawy mimo braku dowodów. Podczas analizy konkretnych elementów niezbędnych do zapewnienia skuteczności i zabezpieczeń, konsultacje społeczne dowiodły, że mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń są znacząco odmienne w państwach członkowskich. Mechanizmy te różnią się od siebie w zakresie rodzaju możliwych powództw zbiorowych i ich głównych cech, takich jak dopuszczalność, legitymacja procesowa, zastosowanie zasady *opt-in* lub *opt-out*, rola sędziego w postępowaniu zbiorowym oraz wymogi dotyczące informowania podmiotów mogących potencjalnie wystąpić z roszczeniem o powództwie zbiorowym. Ponadto każdy mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń działa w szerszym kontekście ogólnych zasad prawa cywilnego materialnego i procesowego, zasad regulujących zawody prawnicze oraz innych odpowiednich zasad, które także różnią się między państwami członkowskimi. Biorąc pod uwagę tę różnorodność, strony zainteresowane w naturalny sposób mają bardzo różne poglądy co do tego, czy konkretny krajowy system dochodzenia roszczeń – lub jego cechy – mogą być szczególnie pomocne podczas tworzenia ogólnounijnych norm dotyczących skuteczności i zabezpieczeń.

2.2. Potencjalne zalety i wady zbiorowego dochodzenia roszczeń według opinii uzyskanych w konsultacjach społecznych

W wielu udzielonych odpowiedziach różne zainteresowane strony wskazywały na zalety i wady właściwe dla zbiorowego dochodzenia roszczeń. Na te ewentualne zalety i wady należy patrzeć w kontekście wartości i polityk Unii Europejskiej, w szczególności wyrażonych w traktatach i prawodawstwie. Jeżeli wspólne zasady, których należy przestrzegać na podstawie zalecenia Komisji, zostaną odpowiednio wdrożone, będzie możliwe wykorzystanie zalet tego mechanizmu oraz złagodzenie jego wad.

2.2.1. *Zalety: dostęp do wymiaru sprawiedliwości i lepsze egzekwowanie prawa*

Na podstawie art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych każdy, którego prawa i wolności zagwarantowane w prawie Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Skuteczność środka zależy od wielu różnych czynników, w tym praktycznej dostępności środków zapewnianych przez system prawny.

Rada Unii Europejskiej podkreśliła w programie sztokholmskim, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości w europejskiej przestrzeni sądowej powinien być ułatwiony, w szczególności w postępowaniach o charakterze transgranicznym. Przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości mogą być koszty postępowania sądowego. W przypadku gdy duża liczba osób twierdzi, że poniosła szkodę w wyniku zarzucanego naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii, ale potencjalna szkoda każdej z tych osób jest niewielka w porównaniu z ewentualnymi kosztami przypadającymi na każdego z podmiotów występujących z roszczeniem, połączenie podobnych roszczeń w powództwie zbiorowym pozwala osobom dochodzącym odszkodowania na podział kosztów, tym samym ograniczając ciężar finansowy spoczywający na poszczególnych podmiotach. Możliwość zbiorowego wniesienia powództwa zachęca więcej osób, które potencjalnie zostały poszkodowane, do dochodzenia swoich praw do odszkodowania²⁵. Możliwość składania pozwów zbiorowych w krajowych systemach prawnych, łącznie z możliwością skorzystania z metod zbiorowego rozstrzygania sporów na drodze polubownej, może zatem przyczynić się do poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Ponadto egzekwowanie prawa Unii Europejskiej zyskuje dzięki temu, że podmioty potencjalnie występujące z roszczeniem mogą wykonywać swoje prawa na podstawie prawa Unii i bardziej skutecznie bronić się przed ewentualnymi sprawcami naruszeń. W dziedzinach polityki, w których wskazane organy publiczne mają uprawnienia do egzekwowania przepisów w interesie publicznym, egzekwowanie prawa na drodze publiczno- i prywatnoprawnej wzajemnie się uzupełnia: podczas gdy droga publicznoprawna ma na celu zapobieganie naruszeniom prawa, ich wykrywanie oraz zniechęcenie do popełniania tych czynów, droga prywatnoprawna ma na celu zapewnienie odszkodowania dla poszkodowanych. W dziedzinach polityki, w których egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej nie jest tak rozpowszechnione, powództwa zbiorowe mogą, oprócz swojej funkcji odszkodowawczej i zapobiegawczej, pełnić również funkcję odstraszącą.

2.2.2. *Wady: ryzyko nadużycia drogi sądowej*

Główne obawy podnoszone jako argumenty przeciw wprowadzeniu mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń dotyczą możliwości zwiększenia się liczby spraw, w których dochodzi do nadużycia drogi sądowej lub negatywnego wpływu na działalność gospodarczą unijnych podmiotów gospodarczych²⁶. Dane postępowanie sądowe może zostać uznane za nadużycie, kiedy jest świadomie wymierzone przeciwko podmiotom działającym zgodnie z prawem w celu zniszczenia ich reputacji lub ściągnięcia na nie nadmiernego obciążenia finansowego.

²⁵ Według badania Eurobarometru z 2011 r. 79 % respondentów w 27 państwach członkowskich stwierdziło, że byliby bardziej skłonni do dochodzenia swoich praw w sądzie, gdyby mogli dochodzić ich wspólnie z innymi konsumentami. Badanie Eurobarometru typu *Flash* pt. „Postawy konsumenckie wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów” z marca 2011 r.

²⁶ Opinia wyrażona przez większość zainteresowanych stron, w szczególności podmioty gospodarcze.

Istnieje ryzyko, że zwykle zarzucane naruszenie prawa może mieć negatywny wpływ na ocenę pozwanego przez jego obecnych lub potencjalnych klientów. Pozwani, którzy działają zgodnie z prawem, mogą skłonić się ku zawarciu ugody, by zapobiec ewentualnej szkodzie lub ją zminimalizować. Ponadto koszty zastępstwa procesowego mogą stanowić w skomplikowanych sprawach znaczący wydatek, w szczególności dla mniejszych podmiotów gospodarczych.

Powództwa zbiorowe w systemie prawa Stanów Zjednoczonych są najlepiej znanymi przykładami jednej z form zbiorowego dochodzenia roszczeń, ale odzwierciedlają również podatność systemu na nadużywanie drogi sądowej. Kilka cech amerykańskiego systemu prawnego uczyniło z tych powództw wyjątkowo potężny instrument, którego jednak obawiają się podmioty po stronie pozwanej, to znaczy sektor handlowy i przemysłowy, ponieważ mogą być one wykorzystane jako skuteczne narzędzie zmuszające do zawarcia ugody w sprawie, w której roszczenia niekoniecznie są zasadne. Takimi cechami są na przykład honoraria adwokackie wypłacane jedynie w przypadku korzystnego rozstrzygnięcia sprawy lub też wykorzystywanie przedprocesowych procedur ujawniania dowodów (j. ang. *discovery*) do zdobycia przez powoda potencjalnie szkodliwego dla pozwanego materiału dowodowego (j. ang. *fishing expeditions*). Kolejną istotną cechą amerykańskiego systemu prawnego jest możliwość dochodzenia odszkodowania karnego, co przy amerykańskim typie powództw zbiorowych sprawia, że interesy gospodarcze mają większe znaczenie w tego typu sprawach. Przyczynia się też do tego fakt, iż amerykańskie powództwa zbiorowe w większości spraw są postępowaniem typu *opt-out*: zatem przedstawiciel grupy podmiotów potencjalnie dotkniętych naruszeniem prawa może wstąpić na drogę sądową w imieniu wszystkich jednostek z tej grupy, nawet jeśli nie zwróciły się one z bezpośrednim wnioskiem o dołączenie do powództwa. W ostatnich latach Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych zaczął stopniowo ograniczać dopuszczalność powództw zbiorowych ze względu na ich szkodliwe skutki finansowe i prawne, co jest konsekwencją systemu umożliwiającego nadużycia przez lekkomyślne wnoszenie nieuzasadnionych powództw.

2.3. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2012 r.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego „W kierunku spójnego europejskiego podejścia do roszczeń zbiorowych” z 2 lutego 2012 r.²⁷, odpowiednio uwzględnia wysoce różnorodne opinie zainteresowanych stron wyrażone na temat zbiorowego dochodzenia roszczeń.

Parlament Europejski z zadowoleniem przyjmuje prace Komisji w kierunku opracowania wspólnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń, podkreślając, że „ofiary bezprawnych praktyk – zarówno obywatele, jak i przedsiębiorstwa – muszą mieć możliwość dochodzenia naprawienia poniesionej przez nich straty lub szkody, zwłaszcza w przypadku szkód rozproszonych lub podzielonych, gdzie ryzyko kosztów może nie być proporcjonalne do poniesionych szkód”²⁸. Ponadto podkreśla „potencjalne korzyści powództw zbiorowych pod względem niższych kosztów i większej pewności prawa dla skarżących i pozwanych, a także samego systemu sądowego w związku z unikaniem równoległych procesów w podobnych sprawach”²⁹.

²⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń” (2011/2089(INI)).

²⁸ Pkt 1 rezolucji.

²⁹ Pkt 5 rezolucji.

Parlament wzywa jednak Komisję do uprzedniego przeprowadzenia dokładnej oceny skutków, zanim zostaną podjęte kroki ustawodawcze³⁰. Według Parlamentu Europejskiego Komisja powinna wykazać w tej ocenie skutków, „że zgodnie z zasadą pomocniczości konieczne jest działanie na szczeblu UE w celu poprawy obowiązujących obecnie unijnych ram regulacyjnych, tak aby umożliwić ofiarom naruszenia prawa UE uzyskanie odszkodowania za poniesione szkody, przyczyniając się tym samym do zwiększenia zaufania konsumentów i sprawniejszego funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Parlament Europejski przypomina, „że obecnie tylko państwa członkowskie są uprawnione do stanowienia krajowych zasad obliczania wysokości należnego odszkodowania”³¹. Parlament Europejski zwraca się ponadto do Komisji „o należyte przeanalizowanie kwestii właściwej podstawy prawnej wszelkich środków w dziedzinie zbiorowego dochodzenia roszczeń”³².

Parlament Europejski apeluje o to, „aby w razie gdyby po szczegółowej analizie uznano, że potrzebny i pożądany jest unijny system zbiorowego dochodzenia roszczeń, wszelkie wnioski w dziedzinie zbiorowego dochodzenia roszczeń przyjmowały formę **horyzontalnych ram** obejmujących wspólny zbiór zasad przewidujących jednolity dostęp do wymiaru sprawiedliwości w UE poprzez roszczenia zbiorowe oraz odnoszących się między innymi do naruszenia praw konsumentów”³³. Parlament podkreśla również „potrzebę należytego uwzględnienia tradycji prawnych i porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich oraz zwiększenia koordynacji dobrych praktyk między tymi państwami”³⁴.

W odniesieniu do zakresu ewentualnych horyzontalnych ram dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń Parlament Europejski jest zdania, że działanie na szczeblu UE przyniosłoby najwięcej korzyści w sprawach transgranicznych i w sprawach, w których doszło do naruszenia prawa UE.

Parlament uważa również, że europejskie zasady dotyczące prawa międzynarodowego prywatnego powinny stosować się co do zasady do powództw zbiorowych; niemniej jednak przekrojowe ramy jako takie powinny obejmować zasady, które uniemożliwią wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum shopping*). Wskazuje to na potrzebę zbadania przepisów kolizyjnych.

Ponadto Parlament Europejski zwrócił uwagę na kilka kwestii dotyczących cech szczególnych zbiorowego dochodzenia roszczeń. Parlament popiera zasadę *opt-in* jako jedyne odpowiednie europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń. Legitymacja procesowa powinna przysługiwać organizacjom przedstawicielskim, które przeszły wcześniej procedurę kwalifikacyjną. Należy wyraźnie zabronić możliwości nakładania odszkodowania karnego, a jednostki powinny otrzymywać pełne odszkodowanie po potwierdzeniu przez sąd zasadności ich roszczeń.

Parlament podkreśla, że jednym ze sposobów zwalczania nadużywania drogi sądowej jest wykluczenie pewnych elementów z zakresu ram horyzontalnych, w szczególności odszkodowania karnego, finansowania zbiorowego dochodzenia roszczeń przez stronę trzecią oraz zapłaty honorarium adwokackiego uzależnionego od wyniku sprawy. Parlament Europejski również wskazuje na to, że do spraw obejmujących powództwa zbiorowe powinna się stosować zasada „przegrywający płaci” mająca zazwyczaj pierwszeństwo w sporach

³⁰ Pkt 4 rezolucji.

³¹ Pkt 7 rezolucji.

³² Pkt 8 rezolucji.

³³ Pkt 15 rezolucji.

³⁴ Pkt 16 rezolucji.

cywilnych jako jedno z głównych zabezpieczeń przeciwko nadużywaniu drogi sądowej. Parlament Europejski nie sprzyja określeniu warunków lub sporządzeniu wskazówek dotyczących prywatnego finansowania roszczeń odszkodowawczych na szczeblu Unii Europejskiej.

3. ASPEKTY EUROPEJSKICH HORYZONTALNYCH RAM DOTYCZĄCYCH ZBIOROWEGO DOCHODZENIA ROSZCZEŃ

Dokładna analiza poglądów i argumentów przedstawionych w trakcie konsultacji społecznych oraz w szczególności stanowiska Parlamentu Europejskiego, łącznie z wiedzą fachową zyskaną przez Komisję w czasie wcześniejszych działań w dziedzinie ochrony konsumentów i konkurencji, umożliwia zidentyfikowanie głównych problematycznych kwestii, które należy uwzględnić w spójny sposób w europejskich horyzontalnych ramach dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń.

W szczególności istnieje wspólne przekonanie, że europejskie podejście powinno:

- zawierać możliwość skutecznego rozstrzygania dużej liczby pojedynczych roszczeń odszkodowawczych, a tym samym sprzyjać ekonomii procesowej;
- dawać możliwość osiągania bezstronnych wyników, które zapewnią realizację zasady pewności prawa w racjonalnych ramach czasowych, przy jednoczesnym poszanowaniu praw wszystkich uczestników postępowania;
- zapewniać solidne zabezpieczenia przeciwko nadużywaniu drogi sądowej oraz
- unikać zachęt ekonomicznych do występowania z bezpodstawnym roszczeniem, w przypadku którego liczy się na korzystne rozstrzygnięcie sprawy mimo braku dowodów.

3.1. Stosunki pomiędzy egzekwowaniem prawa na drodze publicznoprawnej oraz dochodzeniem roszczeń na drodze prywatnoprawnej — odszkodowanie jako przedmiot pozwów zbiorowych

Zainteresowane strony są zgodne, że dochodzenie roszczeń na drodze publiczno- i prywatnoprawnej to dwa różne środki, które powinny być wykorzystywane w różnych celach. Głównym zadaniem egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej jest stosowanie prawa UE w interesie publicznym i nakładanie sankcji na sprawców naruszeń, by ich ukarać i zniechęcić do popełniania przyszłych naruszeń, podczas gdy zbiorowe dochodzenie roszczeń jest uznawane głównie za instrument zapewniający, by poszkodowani z powodu naruszenia mieli dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także – w zakresie, w jakim dotyczy to zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych – możliwość dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę. W tym kontekście egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej i zbiorowe dochodzenie roszczeń na drodze prywatnoprawnej uznaje się za komplementarne.

Zbiorowe powództwa odszkodowawcze powinny mieć na celu zabezpieczenie odszkodowania za poniesioną szkodę, co do której ustalono, że została spowodowana naruszeniem prawa. Egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej zapewnia natomiast element represyjny i odstraszający. Nie ma potrzeby, by inicjatywy unijne dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń wykraczały poza cel, jakim jest uzyskanie odszkodowania:

europijski system dochodzenia roszczeń nie powinien obejmować zatem odszkodowania karnego.

3.2. Dopuszczalność zbiorowego dochodzenia roszczeń

Warunki dopuszczalności pozwów zbiorowych różnią się w państwach członkowskich w zależności od konkretnego rodzaju mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń. Zazwyczaj podstawowe warunki są określone przez przepisy regulujące dany rodzaj powództwa zbiorowego. Są również systemy pozostawiające ocenę dopuszczalności do uznania sądu. Zakres swobody uznania przyznanej sądom w zakresie podejmowania decyzji co do warunków dopuszczalności różni się między państwami członkowskim, również gdy warunki prawne są uregulowane w ustawie.

Niektóre pozwy zbiorowe są dopuszczalne w przypadku wszystkich rodzajów cywilnych roszczeń odszkodowawczych; z innych można skorzystać jedynie w przypadku roszczeń odszkodowawczych z tytułu domniemanego naruszenia szczególnych przepisów prawnych: przepisów dotyczących ochrony konsumentów, ochrony środowiska, ochrony inwestorów, prawa konkurencji, itd. Istnieją również systemy, w których szczególne rodzaje powództw zbiorowych są dopuszczalne jedynie z chwilą ustalenia przez organ publiczny, że doszło do naruszenia danych przepisów: chodzi tu na przykład o powództwa następcze³⁵.

Należy zapewnić, by zbiorowe powództwa odszkodowawcze (środek służący zaspokojeniu roszczeń odszkodowawczych) mogły być wniesione po spełnieniu pewnych warunków dopuszczalności. W każdym razie sąd powinien zadecydować o dopuszczalności konkretnego powództwa zbiorowego na bardzo wczesnym etapie postępowania.

3.3. Legitymacja procesowa

Legitymacja procesowa umożliwiająca wnoszenie pozwów zbiorowych w państwach członkowskich zależy od konkretnego rodzaju mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń. W pewnych rodzajach powództw zbiorowych, np. powództwach składanych przez grupę, gdy pozew może być złożony łącznie przez osoby, które poniosły szkodę, kwestia legitymacji procesowej jest dosyć prosta. W kontekście powództw przedstawicielskich konieczne jest określenie legitymacji procesowej. Odszkodowawcze powództwo przedstawicielskie to powództwo, które jest wnoszone przez podmiot przedstawicielski (który w pewnych systemach może być również organem publicznym) w imieniu określonej grupy osób fizycznych lub prawnych, które twierdzą, że zostały poszkodowane przez to samo domniemane naruszenie. Jednostki nie są stronami postępowania; po stronie powodowej działa jedynie podmiot przedstawicielski. Należy zatem zapewnić, by podmiot ten działał istotnie w najlepszym interesie grupy reprezentowanej, a nie na swoją własną korzyść. Komisja uznaje za pożądane, by europejskie horyzontalne ramy dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń przewidywały, że osoby fizyczne lub prawne mogą korzystać z powództw zbiorowych we wszystkich państwach członkowskich jako ze środka zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk lub roszczeń odszkodowawczych za szkodę poniesioną w wyniku naruszenia praw przyznanych na mocy prawa Unii Europejskiej.

Istnieją różne systemy kwalifikacji podmiotów przedstawicielskich, które nie są organami publicznymi. Jednym z możliwych podejść jest umożliwienie, by sąd weryfikował, czy

³⁵ Na przykład następcze powództwa przedstawicielskie w Zjednoczonym Królestwie z tytułu naruszenia prawa konkurencji, które zostało ustalone przez właściwe organy.

podmiot przedstawicielski w poszczególnych przypadkach jest w stanie realizować wyznaczone cele (weryfikacja *ad hoc*). Innym podejściem jest określenie pewnych warunków kwalifikacyjnych przez przepisy prawne, a zatem określenie legitymacji procesowej z góry. Można umożliwić weryfikację spełnienia takich kryteriów kwalifikacyjnych przez sąd lub też można wprowadzić system uwierzytelniania, w którym organ publiczny byłby odpowiedzialny za weryfikację spełnienia kryteriów kwalifikacyjnych. Sytuacje, w których doszło do szkody zbiorowej, mogą obejmować obszar transgraniczny, szczególnie w kontekście dalszego rozwoju cyfrowego rynku wewnętrznego, zatem podmioty przedstawicielskie pochodzące z innych państw członkowskich niż to, w którym wnoszone jest powództwo zbiorowe, powinny mieć możliwość dalszego działania w charakterze przedstawiciela.

Pewne strony zainteresowane, w szczególności podmioty gospodarcze silnie popierają przyznanie legitymacji procesowej do wnoszenia powództw przedstawicielskich jedynie podmiotom, które przeszły weryfikację i spełniają wyraźnie określone kryteria, podczas gdy inne sprzeciwiają się określaniu legitymacji procesowej przez przepisy prawne, twierdząc, że takie rozwiązanie może niepotrzebnie ograniczyć dostęp tych wszystkich potencjalnie poszkodowanych do postępowania sądowego. W zaleceniu Komisji uznaje ona za pożądane określenie warunków legitymacji procesowej dla powództw przedstawicielskich³⁶.

3.4. Wariant *opt-in* a wariant *opt-out*

Istnieją dwie podstawowe teorie, według których powstaje grupa reprezentowana: wariant *opt-in*, gdy grupa obejmuje jedynie te osoby fizyczne lub prawne, które aktywnie wyraziły chęć przyłączenia się do grupy reprezentowanej, oraz wariant *opt-out*, gdy grupa składa się ze wszystkich jednostek, które zaliczają się do określonej grupy i dowodzą, że poniosły podobną szkodę wynikającą z podobnego naruszenia, chyba że aktywnie wyrażą chęć wystąpienia z tej grupy. W wariantcie *opt-in* wyrok jest wiążący wobec tych podmiotów, które przyłączyły się do powództwa, podczas gdy inne podmioty potencjalnie poszkodowane przez to samo lub podobne naruszenie mogą dochodzić odszkodowania indywidualnie. W wariantcie *opt-out* wyrok jest wiążący wobec wszystkich jednostek, które należą do określonej grupy, z wyjątkiem tych, które wyraźnie z niej wystąpiły. Wariant *opt-in* jest stosowany przez większość państw członkowskich, w których przewiduje się powództwa zbiorowe. Wariant *opt-out* ma natomiast zastosowanie w Portugalii, Bułgarii i Niderlandach (w ugodach zbiorowych), jak również w Danii w wyraźnie określonych sprawach konsumenckich, w których wnosi się powództwa przedstawicielskie³⁷.

Znaczna liczba zainteresowanych stron, w szczególności podmiotów gospodarczych, stanowczo sprzeciwia się wariantowi *opt-out*, twierdząc, że sprzyja on nadużyciom i że może się okazać niekonstytucyjny w niektórych państwach członkowskich lub przynajmniej niezgodny z ich tradycją prawną. Z drugiej strony niektóre organizacje konsumenckie twierdzą, że wariant *opt-in* może się nie sprawdzić pod kątem zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla poszkodowanych konsumentów³⁸. W ich opinii

³⁶ Zob. pkt 6-9 zalecenia Komisji.

³⁷ System *opt-out* ma dwie zalety, co tłumaczy dlaczego niektóre państwa go wprowadziły: po pierwsze, ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach, w których pojedyncze odszkodowanie jest tak niewielkie, że niektóre podmioty mające potencjalne roszczenie nie przystąpiłyby do tego postępowania. Drugą zaletą postępowania *opt-out* jest to, że daje więcej pewności pozwanemu, ponieważ wyrok nie będzie wiązał wyłącznie podmiotów, które wystąpiły z postępowania.

³⁸ Organizacja konsumencka ze Zjednoczonego Królestwa odniosła się do swoich doświadczeń w sprawie *Replica Football Shirts*, w której powództwo zbiorowe typu *opt-in* (powództwo następcze

pożądana jest zatem dostępność modelu *opt-out*, przynajmniej jako wariantu w odpowiednich sprawach oraz podlegającego zatwierdzeniu przez sąd.

W opinii Komisji należy zapewnić, aby grupa reprezentowana była dokładnie określona, tak by umożliwić sądowi przeprowadzenie postępowania w sposób spójny z prawami wszystkich stron, a w szczególności z prawami pozwanego.

W wariantcie *opt-in* przestrzega się prawa podmiotu do podjęcia decyzji dotyczącej uczestnictwa w postępowaniu. Wariant ten strzeże zatem lepiej autonomii stron w zakresie ich wyboru dotyczącego przystąpienia do postępowania spornego w sądzie. W systemie tym łatwiej określić wartość sporu zbiorowego, ponieważ składa się na nią kwota wszystkich pojedynczych roszczeń. Sąd może lepiej dokonać oceny zarówno zasadności roszczenia, jak i dopuszczalności pozwu zbiorowego. Wariant *opt-in* gwarantuje również, że wyrok nie będzie wiązał innych potencjalnie kwalifikujących się podmiotów, które się nie przyłączyły do postępowania.

Zastosowanie wariantu *opt-out* powoduje, że rodzą się bardziej fundamentalne pytania co do wolności podmiotów potencjalnie występujących z roszczeniem do decydowania o tym, czy chcą przystąpić do postępowania sądowego. Prawo do skutecznego środka odwoławczego nie może być interpretowane w sposób, który uniemożliwia podejmowanie (świadomych) decyzji dotyczących dochodzenia odszkodowania lub odstąpienia od tego zamiaru. Ponadto wariant *opt-out* może nie być spójny z głównym celem zbiorowego dochodzenia roszczeń, którym jest uzyskanie odszkodowania z tytułu poniesionej szkody, skoro takie osoby nie są zidentyfikowane, a zatem zasądzona kwota nie zostanie im przekazana.

Komisja jest zatem zdania, co też znalazło potwierdzenie w wydanym przez nią zaleceniu, że zgodnie z europejskimi horyzontalnymi ramami dotyczącymi zbiorowego dochodzenia roszczeń strona powodowa powinna zostać utworzona zgodnie z zasadą *opt-in* i że każdy wyjątek od tej zasady, na podstawie prawa lub wyroku sądowego, należy należycie uzasadnić ze względu na rzetelne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości.

3.5. Skuteczne przekazywanie informacji podmiotom potencjalnie występującym z roszczeniem

Skuteczne przekazanie informacji dotyczącej zbiorowego dochodzenia roszczeń jest istotnym warunkiem zapewnienia, by osoby, które twierdzą, że poniosły szkody z powodu tego samego lub podobnego naruszenia, dowiedziały się o możliwości przyłączenia się do powództwa przedstawicielskiego lub powództwa grupowego i w ten sposób skorzystały z tego środka, by uzyskać dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony nie można nie zauważyć, że reklamowanie (np. za pośrednictwem telewizji lub na ulotkach) zamiaru wniesienia powództwa zbiorowego może mieć negatywny wpływ na reputację pozwanego, co może mieć szkodliwy wpływ na jego sytuację finansową.

Wśród zainteresowanych stron istnieje zgoda na temat znaczenia przepisów przewidujących obowiązek skutecznego informowania potencjalnych członków grupy reprezentowanej przez podmiot przedstawicielski. Wiele zainteresowanych stron sugeruje, że to sąd powinien odgrywać aktywną rolę w weryfikacji, czy obowiązek ten został zrealizowany.

o odszkodowanie w dziedzinie konkurencji) zapewniło ostatecznie odszkodowanie dla niewielkiego odsetka poszkodowanych zgodnie z warunkami rozstrzygnięcia właściwego organu.

W przypadku każdego rodzaju powództwa zbiorowego wszystkie przepisy dotyczące informowania podmiotów potencjalnie występujących z roszczeniem powinny zapewnić zachowanie równowagi między wolnością słowa i prawem dostępu do informacji a ochroną reputacji pozwanego. Termin przedstawienia informacji oraz okoliczności ich przekazania odgrywają istotną rolę w zachowaniu tej równowagi.

3.6. Wzajemne powiązania między zbiorowym dochodzeniem roszczeń i egzekwowaniem prawa na drodze publicznoprawnej w szczególnych dziedzinach polityki

W odniesieniu do dziedzin polityki Unii Europejskiej, w których egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej odgrywa ważną rolę — m.in. konkurencji, środowiska, ochrony danych lub usług finansowych — większość zainteresowanych stron dostrzega konieczność wprowadzenia szczegółowych przepisów regulujących wzajemne powiązania między egzekwowaniem prawa na drodze publiczno- i prywatnoprawnej a ochroną skuteczności tego ostatniego mechanizmu³⁹.

Zbiorowe powództwa odszkodowawcze w dziedzinach polityki, w których występuje działalność regulowana, są zazwyczaj wnoszone po wydaniu rozstrzygnięcia o stwierdzeniu naruszenia przez organy publiczne i opierają się na ustaleniach dotyczących naruszenia, którymi sąd rozpoznający pozew zbiorowy często jest związany. Na przykład w dziedzinie konkurencji rozporządzenie (WE) nr 1/2003 przewiduje, że gdy sąd rozstrzyga kwestie dotyczące unijnych przepisów dotyczących konkurencji, które już stały się przedmiotem decyzji Komisji, nie może on wydać orzeczenia sprzecznego z decyzją przyjętą przez Komisję.

W takich przypadkach pozwy następce zasadniczo dotyczą rozstrzygnięcia, czy szkoda powstała z powodu naruszenia prawa, a jeżeli tak, kto poniósł szkodę i w jakiej wysokości.

Konieczne jest zapewnienie, by skuteczność egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej nie była zagrożona w wyniku powództw zbiorowych, które są wnoszone przed sąd, gdy trwa dochodzenie prowadzone przez organ publiczny. Zazwyczaj mogą być potrzebne przepisy regulujące dostęp podmiotów występujących z roszczeniem do dokumentów uzyskanych przez organ publiczny lub przez niego przedstawionych w toku dochodzenia lub przepisy szczególne dotyczące terminów przedawnienia pozwalające podmiotom potencjalnie występującym z roszczeniem wstrzymać się z wniesieniem pozwu zbiorowego, dopóki organ publiczny nie wyda rozstrzygnięcia dotyczącego naruszenia. Poza celem, jakim jest ochrona egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej, przepisy tego rodzaju ułatwiają również skuteczne dochodzenie roszczeń przy pomocy zbiorowych pozwów odszkodowawczych. Podmioty występujące z roszczeniem w powództwach następnych mogą opierać się w znacznym zakresie na ustaleniach poczynionych w trakcie egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej, a zatem uniknąć ponownego rozpatrywania w sądzie pewnych kwestii. Należy odpowiednio uwzględnić cechy szczególne powództw zbiorowych w dziedzinach polityki, w których egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej

³⁹ W dziedzinie konkurencji wiele zainteresowanych stron podkreśla konieczność ochrony skuteczności programów łagodzenia kar stosowanych przez Komisję i krajowe organy konkurencji w toku egzekwowania przepisów unijnych w sprawach dotyczących karteli. Inne często wspominane zagadnienia w tym kontekście obejmują wiążący skutek rozstrzygnięcia o stwierdzeniu naruszenia wydanego przez krajowy organ ds. konkurencji w odniesieniu do zbiorowych powództw następnych o odszkodowanie i określenie szczególnych terminów przedawnienia dla wnoszenia takich powództw następnych.

odgrywa istotną rolę, by osiągnąć podwójny cel, tj. ochronę skuteczności egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej i ułatwianie skutecznego zbiorowego dochodzenia roszczeń, w szczególności w formie zbiorowych powództw następnych.

3.7. Skuteczne egzekwowanie prawa w powództwach zbiorowych o charakterze transgranicznym w drodze zastosowania przepisów prawa prywatnego międzynarodowego

Przepisy ogólne prawa międzynarodowego prywatnego wymagają, by spór zbiorowy z następstwami transgranicznymi został rozpoznany przez właściwy sąd na podstawie europejskich przepisów dotyczących jurysdykcji, w tym regulujących wybór sądu by uniknąć *forum shopping*. Przepisy dotyczące europejskiego postępowania cywilnego i prawa właściwego powinny w praktyce działać skutecznie, by zapewnić odpowiednią koordynację procedur zbiorowego dochodzenia roszczeń w sprawach transgranicznych.

W odniesieniu do przepisów dotyczących jurysdykcji wiele zainteresowanych stron domagało się w szczególności, by postępowanie zbiorowe zostało uregulowane na szczeblu europejskim. Co do pożądanego łącznika między sądem a sprawą poglądy się różnią. Pierwsza grupa zainteresowanych stron jest za wprowadzeniem nowego przepisu przyznającego jurysdykcję, gdy doszło do szkody zbiorowej, sądowi, na którego obszarze większość stron twierdzących, że zostały poszkodowane, ma miejsce pobytu lub też rozszerzającego jurysdykcję dla umów konsumenckich na podmioty przedstawicielskie wnoszące pozew zbiorowy. Druga grupa twierdzi, że najtrafniejszym wyborem byłaby jurysdykcja właściwa dla miejsca pobytu pozwanego, ponieważ jest łatwa do określenia i zapewnia pewność prawa. Trzecia grupa sugeruje stworzenie specjalnej izby sądowej dla transgranicznych pozwów zbiorowych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W tym kontekście Komisja uznaje, że należy w pełni wykorzystać obowiązujące przepisy rozporządzenia (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych („rozporządzenie Bruksela I”)⁴⁰. W świetle kolejnych doświadczeń obejmujących sprawy transgraniczne zaplanowane sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia Bruksela I powinno uwzględnić zagadnienie dotyczące skutecznego egzekwowania prawa w powództwach zbiorowych o charakterze transgranicznym.

Niektóre zainteresowane strony zauważyły ponadto, że na podstawie obecnych unijnych przepisów kolizyjnych⁴¹ sąd, do którego wpłynie pozew dotyczący sprawy obejmującej podmioty występujące z roszczeniem z kilku państw, byłby niekiedy zmuszony do zastosowania różnych przepisów, by rozstrzygnąć kwestie materialne dotyczące danego roszczenia. Zgodnie z ogólną zasadą w sprawach o delikty prawem właściwym dla zobowiązań wynikających z deliktu jest prawo kraju, w którym doszło do zdarzenia powodującego powstanie szkody. W sprawach o delikty dotyczące odpowiedzialności za produkt prawo określa się na podstawie miejsca zwykłego pobytu osoby, która poniosła szkodę. Ponadto w sprawach dotyczących nieuczciwej konkurencji prawem właściwym jest prawo kraju, w którym zachodzi prawdopodobieństwo naruszenia lub też doszło do naruszenia stosunków konkurencyjnych lub zbiorowych interesów konsumentów.

⁴⁰ Zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1215/2012, które wejdzie w życie dnia 10 stycznia 2015 r. Dz.U. L 351 z 20.12.2012.

⁴¹ Rozporządzenia (WE) nr 593/2008 w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008 r. oraz rozporządzenie (WE) nr 864/2007 dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaimownych (Rzym II), Dz.U. L 199 z 31.7.2007 r.

W rzeczywistości może dojść do sytuacji, gdy przepisy kolizyjne spowodują, że postępowanie sądowe o charakterze transgranicznym będzie zawile, w szczególności, jeżeli sąd musi zastosować szereg aktów prawnych dotyczących odszkodowania do każdej z grup osób, które poniosły szkodę. Komisja jednak nie jest jak dotąd przekonana, że właściwe byłoby wprowadzenie przepisów szczególnych dla zbiorowego dochodzenia roszczeń, co spowodowałoby, że sąd byłby zobowiązany do stosowania jednego rodzaju przepisów w sprawie. Mogłoby to prowadzić do niepewności, gdy nie jest to prawo kraju, z którego pochodzi osoba dochodząca odszkodowania.

3.8. Dostępność mechanizmów zbiorowego rozstrzygania sporów na drodze polubownej

Zainteresowane strony zgadzają się, że rozstrzyganie sporów na drodze polubownej może wyposażać strony w narzędzie służące szybkiemu, oszczędnemu i prostemu rozwiązywaniu sporów. Rozstrzyganie sporów na drodze polubownej może również ograniczyć konieczność korzystania ze środków ochrony prawnej. Strony w postępowaniach zbiorowych powinny zatem mieć możliwość rozstrzygania swoich sporów zbiorowo poza sądem, albo przy udziale osoby trzeciej (np. w drodze zastosowania mechanizmu sądownictwa polubownego lub mediacji) albo bez takiego udziału (np. w drodze zawarcia ugody między stronami postępowania).

Znaczna większość zainteresowanych stron, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), jest zdania, że zbiorowe rozstrzyganie sporów nie powinno być obowiązkowym etapem przed skierowaniem sprawy do sądu. Takie podejście mogłoby spowodować niepotrzebne koszty i opóźnienia oraz w niektórych sytuacjach nawet podważyć prawo podstawowe w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁴². Odesłanie do zbiorowego rozstrzygania sporów powinno zatem pozostać dobrowolne, z należnym uwzględnieniem istniejącego prawa Unii w dziedzinie alternatywnych metod rozwiązywania sporów. Sędziom w postępowaniach, w których dochodzi się zbiorowo roszczeń, nie powinno się jednak uniemożliwiać zachęcania stron do korzystania ze zbiorowego rozstrzygania sporów⁴³.

Szczególnie istotna jest weryfikacja zgodności z prawem wyniku zbiorowego rozwiązywania sporów i jego egzekwowania w sprawach, w których wniesiono powództwo zbiorowe, ponieważ nie wszyscy członkowie grupy twierdzący, że ponieśli szkodę z powodu domniemanej zakazanej praktyki, są zawsze w stanie bezpośrednio wziąć udział w zbiorowym rozstrzygnięciu sporów na drodze polubownej. Sąd powinien zatem potwierdzić ten wynik. Komisja zaleca ten mechanizm państwom członkowskim⁴⁴.

Komisja uznaje zatem, że mechanizm rozstrzygania sporów może odegrać użyteczną rolę uzupełniającą. Biorąc pod uwagę już podjęte kroki, a mianowicie przyjęcie dyrektywy o mediacji, dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz rozporządzenia w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich,

⁴² Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁴³ Taka sytuacja już istnieje w przypadku mediacji w sporach transgranicznych, gdy zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/52/WE w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, sądy, przed które wniesiono sprawę, mogą zachęcić strony do skorzystania z mediacji w celu rozwiązania sporu.

⁴⁴ Zob. pkt 30 zalecenia Komisji. W transgranicznych sporach cywilnych i handlowych, na podstawie dyrektywy 2008/52/WE, treść umowy zawartej w następstwie mediacji jest opatrywana klauzulą wykonalności przez sąd wezwany, chyba że jest to sprzeczne z prawem państwa członkowskiego, w którym złożono wniosek lub prawo państwa członkowskiego nie przewiduje jej wykonalności.

Komisja uznaje, że zalecenie państwom członkowskim wprowadzenia zbiorowego rozstrzygania sporów na drodze polubownej jest kolejnym potrzebnym działaniem⁴⁵.

3.9. Finansowanie pozwów zbiorowych

W przypadku zbiorowego dochodzenia roszczeń koszty⁴⁶ ponoszone zazwyczaj przez strony uczestniczące w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych mogą być stosunkowo wysokie, w szczególności gdy z roszczeniem występuje wiele podmiotów. Podczas gdy brak środków nie powinien ograniczać dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁴⁷, mechanizmy finansowania dostępne w przypadku powództw zbiorowych nie powinny zachęcać do nadużywania drogi sądowej.

3.9.1. Finansowanie przez osobę trzecią

Wsparcie finansowe pochodzące od osoby trzeciej, która nie jest stroną postępowania, może przyjmować różne formy. Bezpośrednie finansowanie przez osobę trzecią pozwów zbiorowych jest uznawane za czynnik, który potencjalnie sprzyja nadużywaniu drogi sądowej, chyba że kwestia ta została odpowiednio uregulowana. Niektórzy uznają ubezpieczenie od kosztów ochrony prawnej za bardziej bezstronne, toteż ubezpieczenie od kosztów prawnych zawierane po zdarzeniu mogłoby mieć pewne znaczenie dla powództw zbiorowych.

Finansowaniem przez osobę trzecią są *de facto* honoraria wypłacane prawnikom w zależności od rozstrzygnięcia sprawy, które pokrywają nie tylko koszty zastępstwa procesowego, ale również działań przygotowawczych, zbierania dowodów i ogólnego prowadzenia sprawy. Różnorodne rozwiązania przyjęte w tym obszarze przez państwa członkowskie obejmują mechanizmy od zakazu po akceptację. Niektóre zainteresowane strony uznają zakaz pobierania honorariów w zależności od wyniku sprawy za istotne zabezpieczenie przed nadużywaniem drogi sądowej, podczas gdy inni uznają taki rodzaj honorarium za pożyteczną metodę finansowania powództw zbiorowych.

Finansowanie przez osobę trzecią to obszar, który powinien być uregulowany tak, by w zrównoważony sposób zapewniać dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Komisja przyjmuje zatem stanowisko, zawarte w jej zaleceniu, że finansowanie powinno podlegać pewnym warunkom. Nieodpowiedni i nieprzejrzysty system zasad finansowania przez osoby trzecie może przyczynić się do wzrostu liczby spraw, w których dochodzi do nadużywania drogi sądowej, lub postępowań, które nie służą najlepszym interesom stron sporu sądowego.

3.9.2. Finansowanie publiczne

W konsultacjach społecznych niektóre zainteresowane strony, mianowicie organizacje konsumenckie oraz niektórzy prawnicy, sprzyjały utworzeniu publicznych funduszy, które zapewniałyby wsparcie finansowe dla podmiotów potencjalnie występujących z roszczeniem w sprawach z zakresu zbiorowego dochodzenia roszczeń.

⁴⁵ Zob. pkt 27-30 zalecenia Komisji. Dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania lub wprowadzenia procedur alternatywnego rozwiązywania sporów, w trakcie których rozstrzyga się łącznie tożsame lub podobne spory między kontrahentem a kilkoma konsumentami, tym samym zapewniając rozwój procedur alternatywnego rozwiązywania sporów.

⁴⁶ Takie koszty obejmują opłaty sądowe, wynagrodzenie z tytułu zastępstwa procesowego, koszty udziału w rozprawie, ogólne koszty prowadzenia sprawy, koszty opinii biegłych.

⁴⁷ Aby temu zapobiec, należy odpowiednio korzystać z krajowych systemów pomocy.

Biorąc pod uwagę, że zbiorowe dochodzenie roszczeń dotyczyłoby sporu między dwoma stronami, nawet jeżeli jedna ze stron obejmowałaby szereg podmiotów, a charakter odstrasżający byłby tylko skutkiem ubocznym postępowania, Komisja nie uznaje za stosowne by zalecić jego bezpośrednie wspieranie z funduszy publicznych, bowiem jeżeli sąd uzna, że doszło do powstania szkody, strona, która poniosła szkodę, uzyska odszkodowanie od strony przegrywającej, w tym pokrycie kosztów prawnych.

3.9.3. Zasada „przegrywający płaci”

Zasada, że strona przegrywająca powinna pokrywać koszty postępowania sądowego jest dobrze umocowana w europejskiej tradycji prawnej, chociaż nie występuje w każdym systemie prawnym Unii Europejskiej, a sposób jej zastosowania również bywa odmienny w zależności od danego systemu.

W konsultacjach społecznych wszystkie zainteresowane strony uzgodniły, że zasada „przegrywający płaci” powinna mieć zastosowanie do spraw z zakresu zbiorowego dochodzenia roszczeń. Komisja nie ma wątpliwości, że zasada „przegrywający płaci” powinna stanowić część europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń, a zatem zaleca by stosować tę zasadę w przypadku powództw zbiorowych⁴⁸.

4. WNIOSKI

Konsultacje społeczne przeprowadzone przez Komisję w 2011 r., rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. i własne analizy Komisji umożliwiły określenie konkretnych zagadnień, które należy uwzględnić przy opracowywaniu europejskich ram horyzontalnych w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń. Komisja uznaje za najważniejszy wniosek dostrzeżenie korzyści płynących z przyjęcia podejścia horyzontalnego w celu uniknięcia ryzyka nieskoordynowanych unijnych inicjatyw branżowych oraz zapewnienia niezakłóconego działania tego mechanizmu, równoległe z krajowymi przepisami procesowymi, w interesie funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Biorąc pod uwagę zarówno zawilość, jak i konieczność zapewnienia spójnego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń, Komisja przyjmuje wraz z niniejszym komunikatem zalecenie na podstawie art. 292 TFUE, zgodnie z którym należy przyjąć wspólne horyzontalne zasady zbiorowego dochodzenia roszczeń w Unii Europejskiej, które powinny być przestrzegane przez państwa członkowskie. Po przyjęciu i opublikowaniu zalecenia Komisji, państwa członkowskie powinny mieć dwa lata na wdrożenie zasad rekomendowanych w tym zaleceniu do krajowych systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń. Na podstawie praktycznych doświadczeń, które zostaną pozyskane w drodze zastosowania zalecenia, Komisja w terminie czterech lat od opublikowania zalecenia oceni, czy należy zastosować dalsze środki ustawodawcze zmierzające do ujednolicenia i wzmocnienia podejścia horyzontalnego odzwierciedlonego w niniejszym komunikacie i zaleceniu. Komisja oceni w szczególności wdrożenie zalecenia i jego wpływ na dostęp do wymiaru sprawiedliwości, prawo do dochodzenia odszkodowania, konieczność zapobiegania nadużyciom na drodze sądowej oraz na funkcjonowanie jednolitego rynku, gospodarki Unii Europejskiej i zaufanie konsumentów.

⁴⁸ Zob. pkt 15 zalecenia Komisji.