



Straatsburg, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

"Naar een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal"

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

"Naar een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal"

1. INLEIDING

1.1. Doelstellingen van deze mededeling

In economisch moeilijke tijden kunnen een degelijk rechtskader en efficiënte rechtsstelsels een doorslaggevende bijdrage leveren aan de doelstelling van de Europese Unie om concurrerende groei tot stand te brengen. De belangrijkste beleidsdoelstelling van de EU is op mondiaal niveau concurrerend te blijven en over een open en goed werkende eengemaakte markt te beschikken, zoals werd benadrukt in de Europa 2020-strategie en in de Single Market Act. Rechtszekerheid en een betrouwbaar rechtskader zijn in dit verband van groot belang.

Het EU-beleid inzake justitie beoogt een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te ontwikkelen, die ten dienste staat van burgers en ondernemingen¹. Effectief verhaal moet mogelijk zijn voor zowel burgers als ondernemingen, met name in grensoverschrijdende zaken en in zaken waarin de hun krachtens het EU-recht toegekende rechten werden geschonden. Daarvoor kunnen procesrechtelijke oplossingen op grond van het EU-recht nodig zijn. Werkzaamheden die tot dusver op het gebied van het procesrecht zijn verricht, hebben geleid tot een aantal oplossingen die effectief verhaal vergemakkelijken: de Europese procedure voor geringe vorderingen² is een vereenvoudigde en kosteneffectieve Europese civiele procedure die bevorderlijk is voor consumentenvorderingen als gevolg van een grensoverschrijdende verkoop. De Europese betalingsbevelprocedure³ draagt bij tot een snelle grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen, waardoor ondernemingen hun claims gemakkelijker kunnen beheren. De bemiddelingsrichtlijn⁴, die van toepassing is op alle grensoverschrijdende civiele geschillen, bevordert alternatieve geschillenbeslechting die kosten en inspanningen bespaart en ervoor zorgt dat grensoverschrijdende geschillen sneller worden afgehandeld. Op het gebied van consumentenbeleid⁵ gaan de onlangs vastgestelde richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen⁶ en verordening

¹ Zie de mededeling van de Commissie "Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm", COM(2010) 171, van 20.4.2010. Zie het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste van de burger, dat goedgekeurd is door de Europese Raad op 9.12.2009, PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

² Verordening (EG) nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, PB L 199 van 31.7.2007.

³ Verordening (EG) nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure, PB L 399 van 30.12.2006.

⁴ Richtlijn 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, PB L 136 van 24.5.2008.

⁵ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013 - Consumenten mondig maken, hun welzijn verbeteren en hun effectief bescherming bieden, COM(2007) 99 def., {SEC(2007) 321} {SEC(2007) 322} {SEC(2007) 323} van 13 maart 2007 en Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een Europese consumentenagenda - Vertrouwen en groei stimuleren, COM(2012) 225 final, {SWD(2012) 132 final}, van 22 mei 2012.

⁶ P7_TA(2013)0066, Resolutie over alternatieve beslechting van consumentengeschillen, Commissie interne markt en consumentenbescherming, PE487.749, Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 12 maart 2013 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de

betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen⁷ nog verder, door de lidstaten te verplichten ervoor te zorgen dat contractuele geschillen tussen consumenten en handelaars die voortvloeien uit de verkoop van goederen of de verrichting van diensten, kunnen worden voorgelegd aan een instantie voor alternatieve geschillenbeslechting.

De bovengenoemde rechtsinstrumenten voldoen, samen met andere instrumenten die het acquis van de Europese Unie op het gebied van justitie en consumentenbescherming zullen uitmaken, aan zeer concrete en duidelijk omschreven behoeften van burgers en ondernemingen. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel laten deze ook ruimte voor nationale verhaalsystemen en oplossingen voor justitiële kwesties.

Collectief verhaal is een van de mechanismen die sinds verscheidene jaren door de EU-instellingen worden geanalyseerd op basis van ervaring uit verschillende lidstaten om na te gaan of zij kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de Europese rechtsruimte om te zorgen voor een hoog niveau van consumentenbescherming en om de handhaving van het EU-recht, met inbegrip van de EU-mededingingsregels, in het algemeen te verbeteren, en tegelijk kunnen bijdragen tot de economische groei en de toegang tot de rechter kunnen vergemakkelijken. Tussen 2010 en 2012 heeft de Commissie deze analyse voortgezet en uitgediept om antwoorden te kunnen geven op drie basisvragen:

- 1) welk probleem wordt nog niet voldoende geregeld door de bestaande instrumenten?
- 2) kan dit probleem worden opgelost met een speciaal juridisch mechanisme zoals een eventueel Europees mechanisme voor collectief verhaal?
- 3) hoe kan een dergelijk mechanisme in overeenstemming worden gebracht met de verplichting van artikel 67, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat de Unie bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten moet eerbiedigen, met name op gebieden (zoals het procesrecht) die op nationaal niveau uitgebreid zijn geregeld, maar op EU-niveau redelijk nieuw zijn.

Voor de Commissie moeten maatregelen op het gebied van verhaal via de rechter passend en doeltreffend zijn en voor evenwichtige oplossingen zorgen die de Europese groei ondersteunen, en tegelijk daadwerkelijke toegang tot de rechter waarborgen. Zij mogen derhalve geen misbruik van procesrecht stimuleren of nadelige gevolgen hebben voor de verweerders, ongeacht de resultaten van de procedure. Voorbeelden van dergelijke nadelige gevolgen kunnen met name worden vastgesteld in de zogenaamde "class actions" die de Verenigde Staten kennen. Bij de Europese aanpak van collectief verhaal moet derhalve voldoende aandacht worden besteed aan het vermijden van deze negatieve gevolgen en het uitwerken van adequate waarborgen daartegen.

In 2011 heeft de Commissie een horizontale openbare raadpleging gehouden: "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen". De raadpleging had onder meer tot doel gemeenschappelijke rechtsbeginselen vast te stellen voor collectief verhaal en na te gaan hoe die gemeenschappelijke beginselen konden worden ingepast in het rechtssysteem van de EU en in de rechtsordes van de 27 EU-lidstaten. Tijdens de raadpleging werd ook nagegaan op welke gebieden de verschillende vormen van collectief verhaal zouden

Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (Richtlijn ADR consumenten) (COM(2011) 0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065, Resolutie over onlinebeslechting van consumentengeschillen, Commissie interne markt en consumentenbescherming, PE487.752, Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 12 maart 2013 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen (Verordening ODR) (COM(2011) 0794 – C7-0453/2011– 2011/0374(COD)) (Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing)

kunnen bijdragen tot een betere handhaving van de EU-wetgeving of tot een betere bescherming van de rechten van EU-burgers en - ondernemingen.

Het Europees Parlement heeft besloten om zijn bijdrage te leveren aan het Europese debat door een resolutie aan te nemen op basis van een alomvattend initiatiefverslag over collectief verhaal⁸.

Deze mededeling bevat de voornaamste standpunten die tijdens de openbare raadpleging tot uitdrukking zijn gebracht en weerspiegelt het standpunt van de Commissie over een aantal centrale kwesties betreffende collectief verhaal. De mededeling gaat vergezeld van een aanbeveling van de Commissie, waarin wordt aanbevolen dat alle lidstaten van de Europese Unie over nationale collectieve verhaalmechanismen beschikken die op een aantal gemeenschappelijke Europese beginselen zijn gebaseerd. De aanbeveling pleit voor een horizontale aanpak en de inhoud ervan is dus ook van toepassing op het gebied van het mededingingsrecht, waarvoor specifieke regels — gerechtvaardigd door de specifieke kenmerken van het mededingingsrecht — zijn opgenomen in een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie⁹. Daar waar de aanbeveling alle lidstaten aanmoedigt om de daarin voorgestelde beginselen te volgen, laat de richtlijn het aan de lidstaten over om al dan niet collectieve vorderingen in te voeren in de context van de private handhaving van het mededingingsrecht.¹⁰

1.2. Wat is collectief verhaal?

Collectief verhaal is een procedureel mechanisme waarmee, om redenen van proceseconomie en/of doeltreffendheid van de handhaving, vele soortgelijke claims kunnen worden samengebracht in een enkele vordering in rechte. Collectief verhaal vergemakkelijkt de toegang tot de rechter, met name in zaken waarin de individuele schade zo klein is dat potentiële eisers het niet de moeite waard achten om een individuele vordering in te stellen. Het versterkt ook de onderhandelingspositie van potentiële eisers en draagt bij tot een doeltreffende rechtsbedeling, doordat grote aantallen procedures betreffende uit dezelfde inbreuk voortvloeiende claims worden vermeden.

Afhankelijk van het soort claim, kan collectief verhaal de vorm aannemen van een vordering tot staking, waarmee om het stopzetten van een onwettige praktijk wordt verzocht, of een vordering tot schadevergoeding, waarmee vergoeding van geleden schade wordt gevorderd. Deze mededeling en de aanbeveling van de Commissie die bij deze mededeling hoort, behandelen beide vormen van collectief verhaal, zonder in te grijpen in de vorderingen tot staking die in de lidstaten op basis van het EU-recht reeds bestaan .

Het is immers belangrijk in gedachten te houden dat vorderingen tot staking, tot schadevergoeding voor vermeende schendingen van verschillende rechten of tot stopzetting van een onwettige praktijk, civiele geschillen tussen twee private partijen zijn¹¹, ook wanneer een partij een "collectieve" partij is, bijvoorbeeld een groep eisers. Over elke schending van

⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012: "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen".

⁹ [VOEG referentie TOE COM(2013)XXX]

¹⁰ Voor de Commissie vormen de horizontale aanbeveling en de sectorspecifieke richtlijn een „pakket” dat, in zijn geheel genomen, de weerspiegeling is van een evenwichtige aanpak waarvoor de Commissie bewust heeft gekozen. Hoewel de vaststellingsprocedures krachtens de Verdragen voor beide maatregelen verschillen, zouden belangrijke wijzigingen van deze evenwichtige aanpak vereisen dat de Commissie haar voorstellen heroverweegt.

¹¹ Ook een overheidsinstantie kan eiser of verweerder zijn in burgerlijke geschillen wanneer zij geen openbaar gezag uitoefent, maar handelt in het kader van het civiel recht.

rechten en over elke daarop volgende vordering tot staking of tot schadevergoeding wordt pas geoordeeld op het ogenblik van de beslissing van de rechtbank¹² in de zaak¹³. In overeenstemming met het beginsel van de rechtsstaat, wordt de verwerende partij bij een civiel geschil niet geacht onrechtmatig te hebben gehandeld of rechten te hebben geschonden totdat de rechtbank zich in die zin heeft uitgesproken¹⁴.

1.3. Stand van zaken inzake collectief verhaal in de Europese Unie

De EU-wetgeving en door de EU geratificeerde internationale overeenkomsten verplichten de lidstaten om op bepaalde gebieden in een collectieve vordering tot staking te voorzien. Op het gebied van het consumentenrecht kunnen gekwalificeerde instanties voor consumentenbescherming en consumentenorganisaties, als gevolg van de richtlijn betreffende het doen staken van inbreuken¹⁵, in alle lidstaten voor rechtbanken of overheidsinstanties procedures inleiden om praktijken die ingaan tegen nationale en EU-regels inzake consumentenbescherming, te doen staken. Op het gebied van het milieurecht verplicht het Verdrag van Aarhus de lidstaten de toegang tot de rechter te waarborgen bij inbreuken op de milieunormen¹⁶. Alle lidstaten beschikken bijgevolg over procedures waarmee eisende partijen, collectief of door vertegenwoordiging, een vordering tot staking van illegale praktijken kunnen instellen.

In een aantal lidstaten zijn ook procedures ingevoerd om collectieve vorderingen tot schadevergoeding in te stellen, tot dusver als gevolg van nationale ontwikkelingen in het justitiebeleid. Op EU-niveau bestaan nog geen instrumenten voor het collectief vorderen van schadevergoeding. De bestaande mechanismen waarbij een groep personen vergoeding kan vorderen van door onwettige handelspraktijken veroorzaakte schade, variëren tussen de lidstaten¹⁷. De belangrijkste verschillen tussen de mechanismen hebben betrekking op het toepassingsgebied, de beschikbaarheid ervan voor representatieve organisaties of personen als eisers, de beschikbaarheid ervan voor ondernemingen, en met name kmo's, de wijze waarop de groep eisers wordt samengesteld ("opt-in" of "opt-out"), de wijze waarop een vordering wordt gefinancierd en de wijze waarop een toegekende schadevergoeding wordt verdeeld.

De Commissie werkt al een aantal jaren aan de ontwikkeling van Europese normen voor collectieve vorderingen tot schadevergoeding op het gebied van het mededingings- en consumentenrecht. In 2005 heeft de Commissie een groenboek over schadevorderingen wegens schending van de communautaire antitrustregels aangenomen¹⁸ en in 2008 een

¹² Tenzij het gaat om een vervolgvordering tot schadevergoeding die vereist dat een bevoegde overheidsinstantie voorafgaand bepaalt dat er sprake is van een inbreuk door een bevoegde overheidsinstantie, zoals een mededingingsautoriteit.

¹³ Om deze reden is het niet aangewezen om te spreken over "slachtoffers", "schade" of "inbreuken" in de context van private collectieve vorderingen voordat de rechtbank oordeelt dat een specifieke inbreuk schade heeft veroorzaakt.

¹⁴ Onderzoek in Duitsland heeft uitgewezen dat in een bepaalde tijdspanne ongeveer 60% van de door instanties of verenigingen voor consumentenbescherming ingestelde vorderingen (tot staking) succesvol waren. Dat percentage is hoog omdat de eisers de zaken zorgvuldig selecteren. Niettemin werd in 40% van de zaken door de rechtbank geen inbreuk of illegale activiteit vastgesteld. Zie Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente, 2010.

¹⁵ Richtlijn 2009/22/EG, PB L 110 van 1.5.2009, blz. 30.

¹⁶ De lidstaten hebben deze bepalingen ten uitvoer gelegd door niet-gouvernementele organisaties procesbevoegdheid te geven om administratieve besluiten inzake milieuaangelegenheden voor de rechter aan te vechten.

¹⁷ Zie bv. de studie van 2008 "Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union", uitgevoerd in opdracht van de Commissie en beschikbaar op http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ COM(2005) 672 van 19.12.2005.

witboek¹⁹, waarin het idee werd onderzocht om collectief verhaal als een extra instrument te integreren voor de handhaving van de EU-mededingingsregels tussen private partijen. In 2008 publiceerde de Commissie ook een groenboek over collectief verhaal voor consumenten²⁰.

Belanghebbenden hebben de aandacht gevestigd op het probleem van inconsistenties tussen de verschillende initiatieven van de Commissie inzake collectief verhaal, hetgeen wijst op de behoefte aan een meer samenhangend systeem. Collectief verhaal is immers een procedureel instrument dat nuttig kan zijn voor het EU-beleid op andere gebieden dan mededinging en consumentenbescherming. Goede voorbeelden zijn financiële dienstverlening, milieubescherming, gegevensbescherming²¹ en non-discriminatie. Op basis van een openbare raadpleging die plaatsvond in 2011 achtte de Commissie het dan ook noodzakelijk om de coherentie van het beleid te vergroten en om voor een horizontale aanpak van collectief verhaal te kiezen²².

2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE OPENBARE RAADPLEGING

2.1. Bijdragen van belanghebbenden

De openbare raadpleging van de Commissie over collectief verhaal leverde zeer veel respons op: er werden 310 reacties ontvangen van andere belanghebbenden, en 300 mensen woonden een openbare hoorzitting bij op 5 april 2011. Voorts werden er meer dan 19 000 reacties ontvangen in de vorm van een massamailing van burgers²³. De kwaliteit van de meeste reacties toont de aanmerkelijke interesse in deze kwestie alsook het belang ervan aan. De bijdragen hebben de Commissie een beter inzicht gegeven in de uiteenlopende standpunten van belanghebbenden, en de aandacht gevestigd op de kwesties die controversieel zijn en op die waarover meer eensgezindheid bestaat.

Het belangrijkste meningsverschil over de voordelen van de invoering van nieuwe mechanismen voor collectief verhaal voor de handhaving van het EU-recht bestaat tussen burgers/consumenten en ondernemingen: consumenten zijn over het algemeen voorstander van de invoering van nieuwe mechanismen, terwijl ondernemingen meestal tegen zijn. Academics zijn over het algemeen voor. Advocaten zijn verdeeld over deze kwestie, maar er zijn er meer sceptisch over of tegen dan er voor zijn.

Ook de lidstaten²⁴ die op de raadpleging hebben gereageerd, hadden uiteenlopende standpunten, variërend van steun voor bindende EU-regels inzake collectief verhaal tot diepgaande scepsis.

¹⁹ COM(2008) 165 van 2.4.2008.

²⁰ COM(2008) 794 van 27.11.2008.

²¹ De Commissie heeft een vorm van representatief collectief verhaal voorgesteld in haar voorstel voor een verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming). Op basis daarvan kan de voorziening in rechte tegen inbreuken op de gegevensbeschermingsregeling worden uitgeoefend door elk orgaan, elke vereniging of organisatie die tot doel heeft de rechten en belangen van de betrokkenen op het gebied van hun persoonsgegevens te beschermen, als zij handelen namens één of meer betrokkenen (zie COM (2012) 11 van 25.1.2012, artikelen 73, lid 2, en 76). In deze gevallen wordt de vordering dus ingesteld namens de vertegenwoordigde betrokkene en slechts voor zover de betrokkene zelf gerechtigd zou zijn tot het instellen van een vordering.

²² COM(2010) 135 van 31.3.2010.

²³ Bijna al die reacties waren uniforme reacties van Franse en Duitse burgers.

²⁴ 15 lidstaten hebben gehoor gegeven aan de openbare raadpleging (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

Sommige lidstaten zouden alleen voor specifieke beleidsterreinen of kwesties bindende EU-regels overwegen (Denemarken – voor grensoverschrijdend collectief verhaal, Nederland – voor internationaal privaatrechtelijke aspecten van collectief verhaal, Zweden – voor beleidsterreinen met geharmoniseerde materieelrechtelijke bepalingen, zoals mededinging, het VK - voor mededinging; Letland zou een reeks bindende minimumvoorschriften overwegen op het gebied van consumenten- en mededingingsrecht voor grensoverschrijdende zaken).

Verscheidene respondenten, die diverse categorieën belanghebbenden vertegenwoordigden, waren van oordeel dat collectief verhaal als vorm van private handhaving normaliter onafhankelijk moet zijn van handhaving door overheidsinstanties, maar dat een zekere mate van coördinatie vereist is tussen publieke en private handhaving; in feite moeten zij elkaar aanvullen. Sommige respondenten stelden dat collectief verhaal slechts moet meespelen na publieke handhaving, in de vorm van "vervolgvorderingen".

De meeste belanghebbenden zijn het erover eens dat gemeenschappelijke beginselen voor collectief verhaal op EU-niveau wenselijk zijn. Deze beginselen moeten echter passen in het rechtssysteem van de EU en de rechtsordes van de 27 lidstaten, en rekening houden met de praktische ervaring van collectieve verhaalsystemen die reeds in verschillende lidstaten bestaan. Volgens veel belanghebbenden, moeten deze beginselen zorgen voor doeltreffende procedures, misbruik van procesrecht voorkomen, collectieve consensuele geschillenbeslechting aanmoedigen en voorzien in een mechanisme voor de grensoverschrijdende tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen.

Meer in het bijzonder zijn veel belanghebbenden het eens met de volgende basiskennmerken van een systeem voor collectief verhaal in termen van doelmatigheid en waarborgen: een mechanisme voor collectief verhaal moet in de allereerste plaats op doeltreffende wijze een groot aantal individuele claims kunnen oplossen die soortgelijke en gemeenschappelijke problemen opleveren en die betrekking hebben op een enkele vermeende inbreuk op aan het EU-recht ontleende rechten. Het moet binnen een redelijke termijn tot rechtszekerheid en billijke resultaten leiden, met inachtneming van de rechten van alle betrokken partijen; Tegelijkertijd moet het waarborgen bevatten tegen misbruik van procesrecht en economische stimulansen vermijden die zouden kunnen leiden tot speculatieve vorderingen. Bij het onderzoek inzake de concrete bouwstenen die nodig zijn om te zorgen voor doeltreffendheid en waarborgen, bevestigde de publieke raadpleging dat collectieve verhaalmechanismen aanzienlijk variëren tussen de lidstaten. Deze mechanismen verschillen van elkaar wat betreft de aard van de beschikbare collectieve vordering en de belangrijkste kenmerken ervan, zoals ontvankelijkheid, procesbevoegdheid, gebruik van een "opt-in"- of "opt-out"-systeem, rol van de rechter in collectieve procedures en voorschriften over de voorlichting van potentiële eisers over een collectieve vordering. Daarnaast werkt elk mechanisme voor collectief verhaal in de bredere context van algemene civiel- en procesrechtelijke voorschriften, voorschriften betreffende het beroep van advocaat en andere toepasselijke voorschriften, die ook variëren tussen de lidstaten. Gelet op deze diversiteit, hebben belanghebbenden uiteraard zeer uiteenlopende standpunten over de vraag of een specifiek nationaal systeem van collectief verhaal — of de kenmerken ervan — bijzonder leerzaam kan zijn bij het formuleren van normen op EU-niveau inzake doeltreffendheid en waarborgen.

2.2. Potentiële voor- en nadelen van collectief verhaal volgens de openbare raadpleging

In talrijke reacties hebben verschillende belanghebbenden gewezen op de inherente voor- en nadelen van mechanismen voor collectief verhaal. Deze potentiële voor- en nadelen moeten worden beschouwd in de context van de waarden en het beleid van de Europese Unie, zoals met name tot uitdrukking gebracht in de Verdragen en de wetgeving. De voordelen kunnen

worden verwezenlijkt en de nadelen gematigd wanneer de krachtens de aanbeveling van de Commissie te volgen gemeenschappelijke beginselen naar behoren ten uitvoer worden gelegd.

2.2.1. *Voordelen: Toegang tot de rechter en een betere handhaving*

Op grond van artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De doeltreffendheid van de voorziening is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de praktische toegankelijkheid van de voorziening die door het rechtssysteem wordt aangeboden.

De Europese Raad heeft in het programma van Stockholm benadrukt dat de toegang tot de rechter in de Europese justitiële ruimte moet worden vergemakkelijkt, met name in grensoverschrijdende procedures. De kosten van gerechtelijke procedures kunnen een belemmering vormen voor de toegang tot de rechter. Wanneer een groot aantal personen aanvoert schade te hebben geleden door een inbreuk op aan het EU-recht ontleende rechten, maar het potentiële verlies voor elke individuele eiser klein is in verhouding tot zijn potentiële kosten, kunnen de personen die aanvoeren schade te hebben geleden, door soortgelijke claims samen te voegen in een collectieve verhaalregeling, de kosten delen en daardoor de financiële lasten voor elke eiser afzonderlijk verlagen. De mogelijkheid om een collectieve vordering in te stellen, kan meer potentiële benadeelden ertoe aanzetten hun recht op schadevergoeding af te dwingen²⁵. De beschikbaarheid van een collectieve vordering in rechte in de nationale rechtsstelsels kan derhalve — samen met de beschikbaarheid van methodes voor collectieve consensuele geschillenbeslechting — bijdragen tot een gemakkelijkere toegang tot de rechter.

Bovendien draagt het feit dat potentiële eisers hun aan het EU-recht ontleende rechten doeltreffender kunnen handhaven tegenover mogelijke overtreders, bij tot het algemene niveau van handhaving van het EU-recht. Op beleidsterreinen waar de aangewezen overheidsinstanties bevoegd zijn om de regels in het openbaar belang te handhaven, zijn publieke en private handhaving complementair: daar waar de eerstgenoemde is gericht op preventie, opsporing en afschrikking van overtreders, beoogt de laatstgenoemde de schadeloosstelling van slachtoffers. Op beleidsterreinen met een zwakkere publieke handhaving kunnen collectieve vorderingen, naast hun compenserende of preventieve werking ook een afschrikkende werking hebben.

2.2.2. *Nadeel: Risico van misbruik van procesrecht*

De belangrijkste bezwaren tegen de invoering van mechanismen voor collectief verhaal luiden dat daardoor misbruik zou worden gemaakt van het procesrecht of dat die invoering anderszins een negatief effect zou hebben op de economische activiteiten van EU-ondernemingen²⁶. Het procesrecht wordt geacht te zijn misbruikt wanneer het opzettelijk wordt gebruikt tegen ondernemingen die het recht naleven, teneinde hun reputatieschade toe te brengen of hun onnodige financiële lasten op te leggen.

Het risico bestaat dat het enkele feit dat een inbreuk wordt aangevoerd, een negatieve invloed heeft op de mening van bestaande of potentiële klanten over de verweerder. Verweerders die de wet naleven, kunnen geneigd zijn om de zaak te schikken, alleen om eventuele schade te voorkomen of tot een minimum te beperken. Voorts kunnen de kosten van rechtsbijstand in

²⁵ Volgens een Eurobarometerenquête van 2011 heeft 79% van de ondervraagden in de 27 lidstaten aangegeven dat hun bereidheid om hun rechten voor de rechter af te dwingen, groter zou zijn wanneer zij dat samen met andere consumenten zouden kunnen doen. Flash Eurobarometer "De houding van de consument tegenover grensoverschrijdende handel en consumentenbescherming", maart 2011.

²⁶ Een mening die door de meerderheid van alle belanghebbenden werd gedeeld, vooral door ondernemingen.

een ingewikkelde zaak aanzienlijke uitgaven vormen, met name voor kleinere ondernemingen.

"Class actions" uit het Amerikaanse rechtssysteem zijn het bekendste voorbeeld van een vorm van collectief verhaal, maar ook een illustratie van de kwetsbaarheid van een systeem voor misbruik van procesrecht. Diverse kenmerken van het Amerikaanse rechtssysteem hebben van "class actions" een bijzonder krachtig instrument gemaakt dat nochtans wordt gevreesd door de verweerders, met name in handels- en industriesector, aangezien het kan worden gebruikt als een krachtig instrument om hen te dwingen om een zaak te schikken, die niet noodzakelijk gegrond is. Deze kenmerken zijn bijvoorbeeld resultaatafhankelijke honoraria van advocaten of de zogenaamde *discovery of documents procedure* waarmee "fishing expeditions" mogelijk zijn. Een ander wezenlijk kenmerk van het Amerikaanse rechtssysteem is de mogelijkheid punitieve schadevergoeding te vorderen, waardoor de economische belangen die op het spel staan, groter worden. Dit wordt versterkt door het feit dat de Amerikaanse "class actions" in de meeste gevallen "opt-out"-procedures zijn: de vertegenwoordiger van de *class* kan namens de hele *class* potentieel getroffen eisers een vordering instellen, zonder dat zij specifiek hebben verzocht om daaraan deel te nemen. In de voorbije jaren is het Supreme Court van de VS de beschikbaarheid van "class actions" geleidelijk gaan beperken gelet op de schadelijke economische en juridische gevolgen van een systeem dat openstaat voor misbruik via lichtzinnige vorderingen.

2.3. De resolutie van het Europees Parlement van 2012

In de Resolutie van het Europees Parlement "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen" van 2 februari 2012²⁷ wordt ruime aandacht besteed aan de sterk uiteenlopende standpunten van de belanghebbenden over collectief verhaal.

Het Europees Parlement is verheugd over de werkzaamheden van de Commissie met het oog op een coherente Europese aanpak van collectief verhaal en benadrukt dat "slachtoffers van onrechtmatige praktijken - of dit nu burgers of bedrijven zijn – de gelegenheid moeten krijgen hun geleden verlies of schade terug te vorderen, met name wanneer zij verspreide of verstrooide schade hebben geleden, omdat het kostenrisico in dergelijke gevallen geen gelijke tred met de geleden schade kan houden".²⁸ Voorts beklemtoont het dat "een collectieve procedure mogelijk voordelen biedt in termen van lagere kosten en meer rechtszekerheid voor eisers en gedaagden en het rechtstelsel, doordat wordt voorkomen dat er gelijktijdig gelijksoortige procedures lopen"²⁹.

Het Parlement roept de Commissie echter ook op om in de eerste plaats een grondige effectbeoordeling te maken voordat verdere regelgevende actie wordt ondernomen.³⁰ Volgens het Europees Parlement moet de Commissie in haar effectbeoordeling aantonen "dat overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel maatregelen op EU-niveau noodzakelijk zijn om het huidige EU-regelgevingskader te verbeteren ten einde ervoor te zorgen dat slachtoffers van inbreuken op EU-regelgeving schadeloosstelling kunnen krijgen voor de schade die zij lijden en aldus een bijdrage wordt geleverd aan het consumentenvertrouwen en een soepeler functioneren van de interne markt". Het Europees Parlement wijst er ook eens te meer op "dat momenteel alleen de lidstaten bevoegd zijn om nationale regels vast te stellen ter bepaling van

²⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 "Op weg naar een samenhangende Europese aanpak van collectieve verhaalmechanismen" (2011/2089(INI)).

²⁸ Punt 1 van de resolutie.

²⁹ Punt 5 van de resolutie.

³⁰ Punt 4 van de resolutie.

het schadeloosstellingsbedrag dat kan worden toegekend".³¹ Het Europees Parlement verzoekt de Commissie voorts "grondig na te gaan wat de juiste rechtsgrond voor maatregelen op het gebied van collectief verhaal is"³².

Het Europees Parlement concludeert door te vragen dat "indien na rijp beraad besloten wordt dat een EU-regeling voor collectief verhaal noodzakelijk en wenselijk is, eventuele voorstellen voor collectief verhaal de vorm van een horizontaal kader krijgen, met inbegrip van een reeks gemeenschappelijke beginselen dat binnen de EU een uniforme toegang tot de rechter waarborgt en alle schendingen van de rechten van de consument gericht, doch niet uitsluitend aanpakt."³³ Het Parlement onderstreept "dat het noodzakelijk is naar behoren rekening te houden met de rechtstraditie en de rechtsorde van de afzonderlijke lidstaten en de coördinatie van goede praktijken tussen de lidstaten op te voeren"³⁴.

Wat betreft de werkingssfeer van het eventuele horizontale kader voor collectief verhaal, vindt het Europees Parlement dat EU-optreden het meest zou opleveren in grensoverschrijdende zaken en in zaken waarin sprake is van een inbreuk op EU-recht.

Het Parlement vindt ook dat de Europese regels van het internationaal privaatrecht van toepassing moeten zijn op collectieve vorderingen in het algemeen; het horizontale kader zelf zou echter zelf regels moeten bevatten om forum shopping te voorkomen. Het wijst op de behoefte om de collisierregels te onderzoeken.

Verder heeft het Europees Parlement verscheidene kwesties aan de orde gesteld in verband met specifieke kenmerken van collectief verhaal. Het steunt het "opt-in"- beginsel als de enige juiste Europese aanpak voor collectief verhaal. Aan representatieve organisaties die van tevoren zijn gekwalificeerd, moet procesbevoegdheid worden toegekend. Punitieve schadevergoeding moet duidelijk worden verboden en de betrokkenen moeten volledig schadeloos worden gesteld wanneer de rechter bevestigt dat hun vorderingen gegrond zijn.

Het Parlement benadrukt dat misbruik van procesrecht onder meer kan worden bestreden door bepaalde elementen van de werkingssfeer van het horizontale kader uit te sluiten, met name punitieve schadevergoeding, financiering door derden van collectief verhaal en resultaatafhankelijke honoraria voor advocaten. Als een van de centrale waarborgen tegen misbruik van procesrecht haalt het Europees Parlement het beginsel aan dat de verliezer betaalt, dat doorgaans in civiele geschillen geldt en ook in zaken van collectief verhaal zou moeten worden toegepast. Het Europees Parlement is er geen voorstander van om voorwaarden of richtsnoeren voor de private financiering van schadevorderingen op EU-niveau vast te stellen.

3. ASPECTEN VAN EEN EUROPEES HORIZONTAAL KADER VOOR COLLECTIEF VERHAAL

Door een zorgvuldige analyse van de standpunten en argumenten die in de openbare raadpleging naar voren werden gebracht, met name van het standpunt van het Europees Parlement, en door de deskundigheid die de Commissie in de loop van eerdere activiteiten op het gebied van consumentenbescherming en mededinging heeft verworven, was het mogelijk de voornaamste kwesties vast te stellen die op een coherente wijze moeten worden geregeld in een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal.

Met name wordt algemeen erkend dat een Europese aanpak:

³¹ Punt 7 van de resolutie.

³² Punt 8 van de resolutie.

³³ Punt 15 van de resolutie.

³⁴ Punt 16 van de resolutie.

- een groot aantal individuele schadeclaims doeltreffend moet kunnen oplossen en op die manier de proceseconomie moet bevorderen;
- binnen een redelijke termijn tot rechtszekerheid en billijke resultaten moet leiden, met inachtneming van de rechten van alle betrokken partijen;
- in solide garanties moet voorzien tegen misbruik van procesrecht; en
- economische stimulansen moet vermijden die aanleiding kunnen geven tot het instellen van speculatieve vorderingen.

3.1. De relatie tussen publieke handhaving en privaat collectief verhaal — schadevergoeding als voorwerp van collectieve vorderingen

De belanghebbenden zijn het erover eens dat private en publieke handhaving twee verschillende middelen zijn waarmee normaal gesproken uiteenlopende doelstellingen worden nagestreefd. Daar waar het een van de kerntaken van publieke handhaving is om het EU-recht te doen toepassen en sancties op te leggen aan overtreders om hen te bestraffen en hen ervan te weerhouden toekomstige inbreuken te plegen, wordt privaat collectief verhaal vooral gezien als een instrument om de slachtoffers van inbreuken toegang tot de rechter te bieden en — wat collectieve vorderingen tot schadevergoeding betreft — hen in staat te stellen vergoeding te vorderen van geleden schade. In deze zin worden publieke handhaving en privaat collectief verhaal als complementair beschouwd.

Collectieve vorderingen tot schadevergoeding moeten gericht zijn op de vergoeding van schade die door een inbreuk blijkt te zijn veroorzaakt. De bestraffende en afschrikkende functie moet door de openbare handhaving worden uitgeoefend. Het is niet nodig dat EU-initiatieven inzake collectief verhaal verder gaan dan de doelstelling de schade te vergoeden: punitieve schadevergoeding mag geen deel uitmaken van een Europees systeem voor collectief verhaal.

3.2. Ontvankelijkheid van collectief verhaal

De ontvankelijkheidsvoorwaarden voor collectieve vorderingen variëren in de lidstaten afhankelijk van het concrete soort mechanisme voor collectief verhaal. Doorgaans zijn de basisvoorwaarden vastgesteld in de wetgeving die een bepaald type collectieve vordering beheerst. Er zijn ook systemen waarin de beoordeling van de ontvankelijkheid aan het oordeel van de rechter wordt overgelaten. De mate waarin de rechter bevoegd is om over de ontvankelijkheidsvoorwaarden te oordelen, varieert tussen de lidstaten, ook wanneer de wettelijke voorwaarden zijn gecodificeerd in een wet.

Sommige collectieve vorderingen zijn beschikbaar voor alle soorten civiele schadeclaims; andere zijn alleen beschikbaar voor claims betreffende schadevergoeding wegens vermeende inbreuken op specifieke wettelijke voorschriften: voorschriften inzake consumentenbescherming, milieubescherming, bescherming van beleggers, mededingingsrecht, enz. Er zijn ook systemen waarin bepaalde soorten collectieve vorderingen alleen ontvankelijk zijn wanneer een overheidsinstantie een inbreuk op de betrokken regels heeft vastgesteld: dat wil zeggen vervolgvorderingen³⁵.

Er dient voor te worden gezorgd dat collectieve vorderingen tot schadevergoeding slechts kunnen worden ingesteld wanneer aan bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan. In ieder geval moet de rechtbank in een zeer vroeg stadium van de procedure oordelen over de ontvankelijkheid van een concrete collectieve vordering.

³⁵ Het Verenigd Koninkrijk kent bijvoorbeeld de vervolgvordering tot schadevergoeding die voortvloeit uit inbreuken op het mededingingsrecht die zijn vastgesteld door de bevoegde autoriteiten.

3.3. Procesbevoegdheid

De bevoegdheid tot het instellen van een collectieve vordering in de lidstaten verschilt naar gelang van het soort mechanisme voor collectief verhaal. Bij bepaalde vormen van collectieve vorderingen, zoals groepsvorderingen waarbij de vordering gezamenlijk kan worden ingesteld door degenen die claimen schade hebben geleden, is de kwestie van de bevoegdheid nogal duidelijk. In het kader van representatieve vorderingen moet de kwestie van de procesbevoegdheid worden omschreven. Een representatieve vordering tot schadevergoeding is een vordering die wordt ingesteld door een vertegenwoordigende instantie (die in sommige systemen ook een overheidsinstantie kan zijn) namens een welbepaalde groep natuurlijke personen of rechtspersonen die claimen te zijn benadeeld door dezelfde vermeende inbreuk. De betrokkenen zijn geen partij bij de procedure; alleen de vertegenwoordigende instantie treedt op als eiser. Er moet derhalve voor worden gezorgd dat de vertegenwoordigende instantie daadwerkelijk in het belang van de vertegenwoordigde groep handelt, en niet ten eigen voordele. De Commissie is van mening dat het in het kader van een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal wenselijk is dat collectieve vorderingen in alle lidstaten beschikbaar zijn voor natuurlijke personen of rechtspersonen als een middel om collectief te verzoeken om staking of om vergoeding van de schade die zij hebben geleden door inbreuken op aan het EU-recht ontleende rechten.

Er bestaan verschillende systemen wat betreft de criteria waaraan representatieve instanties die geen overheidsinstanties zijn, moeten voldoen. Een mogelijke benadering is dat de rechter geval per geval nagaat of de vertegenwoordigende instantie geschikt is voor het beoogde doel (**ad hoc**-certificatie). Een andere aanpak bestaat erin bepaalde criteria in de wet vast te leggen en derhalve vooraf de procesbevoegdheid te bepalen. Het kan aan de rechter worden overgelaten na te gaan of aan die criteria is voldaan, of er kan worden voorzien in een machtigingssysteem waarbij een overheidsinstantie moet controleren of aan de criteria om in aanmerking te komen, is voldaan. Situaties van massaschade kunnen zich uitstrekken over de grenzen heen, met name in de context van een verder ontwikkelde digitale eengemaakte markt, en derhalve moeten representatieve instanties uit andere lidstaten dan de lidstaat waar voor de rechtbank een collectieve vordering is ingesteld, hun rol verder kunnen blijven spelen.

Daar waar sommige belanghebbenden, met name ondernemingen, er een groot voorstander van zijn om de procesbevoegdheid voor het instellen van representatieve vorderingen uitsluitend aan gekwalificeerde instanties toe te kennen die aan duidelijke criteria voldoen, verzetten andere belanghebbenden zich ertegen dat de procesbevoegdheid wettelijk wordt vastgesteld met het argument dat dit de toegang tot de rechter onnodig beperkt voor al diegenen die potentieel schade hebben geleden. De Commissie vindt het wenselijk om de voorwaarden voor procesbevoegdheid bij representatieve vorderingen te omschrijven in haar aanbeveling.³⁶

3.4. "Opt-in" versus "opt-out"

Er zijn twee basisbenaderingen om te bepalen hoe de vertegenwoordigde groep is samengesteld: "opt-in", waarbij de groep uitsluitend bestaat uit de natuurlijke personen of rechtspersonen die actief de keuze hebben gemaakt om deel uit te maken van de vertegenwoordigde groep, en "opt-out", waarbij de groep is samengesteld uit alle personen die behoren tot de welomschreven groep en aanvoeren door dezelfde of een soortgelijke inbreuk schade te hebben geleden, tenzij zij actief de keuze maken om geen deel uit te maken van de groep. In het "opt-in"-model is de rechterlijke beslissing bindend voor hen die voor "opt-in" hebben gekozen, terwijl alle andere personen die potentiële schade hebben geleden door dezelfde of een soortgelijke inbreuk, de vrijheid behouden om afzonderlijk een

³⁶ Zie de punten 6-9 van de aanbeveling van de Commissie.

schadevordering in te stellen. In het "opt-out"-model daarentegen is de beslissing bindend voor alle personen die tot de welomschreven groep behoren, met uitzondering van hen die uitdrukkelijk hebben gekozen voor "opt-out". Het "opt-in"-model wordt gebruikt door de meeste lidstaten die voorzien in collectief verhaal. Het "opt-out"-model wordt gebruikt in Portugal, Bulgarije en Nederland (in collectieve schikkingen), en in Denemarken in duidelijk omschreven consumentenzaken die als representatieve vorderingen aanhangig zijn gemaakt³⁷.

Een aanzienlijk aantal belanghebbenden, met name ondernemingen, zijn sterk gekant tegen het "opt-out"-model met het argument dat het gevoeliger is voor misbruik en dat het wellicht in sommige lidstaten ongrondwettig is of ten minste onverenigbaar met hun rechtstradities. Sommige consumentenorganisaties stellen daarentegen dat "opt-in"-systemen niet tot daadwerkelijke toegang tot de rechter zouden kunnen leiden voor alle consumenten die schade hebben geleden³⁸. Naar hun mening is de beschikbaarheid van een "opt-out"-systeem daarom wenselijk, ten minste als een optie in relevante zaken en onder voorbehoud van goedkeuring door de rechter.

De Commissie is van oordeel dat ervoor moet worden gezorgd dat de vertegenwoordigde groep duidelijk wordt gedefinieerd, zodat de rechter de procedure kan laten verlopen op een wijze die in overeenstemming is met de rechten van alle partijen, en in het bijzonder de rechten van de verdediging.

Het "opt-in"-systeem eerbiedigt het recht van een persoon om te beslissen al dan niet aan de regeling deel te nemen. Het beschermt beter de autonomie van partijen om te kiezen om al dan niet deel te nemen aan de rechtszaken. In dit systeem kan de waarde van het collectieve geschil gemakkelijker worden bepaald, aangezien deze zou bestaan uit de som van alle afzonderlijke claims. De rechter bevindt zich in een betere positie om zowel de grond van de zaak als de ontvankelijkheid van de collectieve vordering te beoordelen. Het "opt-in"-systeem waarborgt ook dat de rechterlijke beslissing niet bindend is voor andere potentieel in aanmerking komende eisers die zich niet hadden aangesloten.

Het "opt-out"-systeem geeft aanleiding tot meer fundamentele vragen over de vrijheid van potentiële eisers om te beslissen of zij al dan niet een rechtszaak willen aanspannen. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte kan niet aldus worden uitgelegd dat het personen belet (geïnformeerde) beslissingen te nemen over de vraag of zij al dan niet schadevergoeding willen vorderen. Bovendien is een "opt-out"-systeem mogelijk niet in overeenstemming met de centrale doelstelling van collectief verhaal, namelijk het verkrijgen van een vergoeding voor geleden schade, aangezien de betrokken personen niet geïdentificeerd zijn en de toegekende vergoeding derhalve niet aan hen zal worden uitgekeerd.

De Commissie neemt in haar aanbeveling dan ook het standpunt in dat krachtens het Europees horizontaal kader voor collectief verhaal de eisende partij wordt samengesteld op basis van de "opt-in"-methode en dat elke uitzondering op dit beginsel, bij wet of bij rechterlijke beslissing, naar behoren moet worden gemotiveerd met redenen die verband houden met een goede rechtsbedeling.

³⁷ Het "opt-out"-systeem heeft twee voordelen die verklaren waarom sommige lidstaten het hebben ingevoerd: ten eerste vergemakkelijkt het de toegang tot de rechter in gevallen waarin de individuele schade zo klein is dat een deel van de potentiële eisers zich niet zou aansluiten bij de procedure via "opt-in". Ten tweede bieden "opt-out"-procedures de verweerder meer zekerheid, aangezien de rechterlijke beslissing alleen voor hen die voor "opt-out" hebben gekozen, niet bindend is.

³⁸ De consumentenorganisatie Which? uit het Verenigd Koninkrijk verwijst naar haar ervaringen in de zaak Replica Football Shirts waarin een collectieve "opt-in"-vordering (vervolgvordering op het gebied van mededinging) uiteindelijk tot een vergoeding leidde voor slechts een uiterst klein percentage van de personen die krachtens het besluit van de bevoegde instantie schade hadden geleden.

3.5. Doeltreffende verstrekking van informatie aan potentiële eisers

Doeltreffende voorlichting over collectieve vorderingen is een cruciale voorwaarde om ervoor te zorgen dat personen die zouden kunnen aanvoeren door dezelfde of een soortgelijke vermeende inbreuk schade te hebben geleden, op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij een representatieve vordering of een groepsvordering en derhalve gebruik kunnen maken van deze middelen om toegang te krijgen tot de rechter. Daarentegen mag niet over het hoofd worden gezien dat advertenties (bv. op TV of via flyers) over het voornemen om een collectieve vordering in te stellen, een negatief effect kunnen hebben op de reputatie van de verweerder, hetgeen een nadelige invloed zou kunnen hebben op zijn economische draagkracht.

Er is een consensus onder belanghebbenden over het belang van voorschriften waarin wordt bepaald dat een vertegenwoordigende instantie de verplichting heeft om op een doeltreffende manier de potentiële leden van de vertegenwoordigde groep te informeren. Veel belanghebbenden stellen voor dat de rechter een actieve rol moet spelen in het verifiëren of deze verplichting is nagekomen.

Voor elk type collectieve vordering moeten de voorschriften betreffende de verstrekking van informatie aan potentiële eisers de bezorgdheid om de vrijheid van meningsuiting en het recht op toegang tot informatie enerzijds en de bescherming van de reputatie van de verweerder anderzijds met elkaar in evenwicht brengen. De timing en de omstandigheden waarin de informatie wordt verstrekt, zullen een belangrijke rol spelen in het bewaren van dat evenwicht.

3.6. Wisselwerking van collectief verhaal met publieke handhaving op specifieke beleidsterreinen

Met betrekking tot EU-beleidsterreinen waarop publieke handhaving een belangrijke rol speelt — zoals mededinging, milieu, gegevensbescherming of financiële diensten — vinden de meeste belanghebbenden het nodig dat specifieke regels worden ingevoerd om de wisselwerking tussen private en publieke handhaving te reguleren en de doeltreffendheid van laatstgenoemde te beschermen³⁹.

Collectieve vorderingen tot schadevergoeding op gereguleerde beleidsterreinen sluiten doorgaans aan op besluiten van overheidsinstanties en bouwen voort op de vaststelling dat er sprake is van een inbreuk, die vaak bindend is voor de civiele rechter waarbij een collectieve vordering tot schadevergoeding is ingesteld. Op het gebied van mededinging bepaalt Verordening (EG) nr. 1/2003 bijvoorbeeld dat wanneer nationale rechterlijke instanties oordelen over kwesties inzake schendingen van de mededingingsregels van de EU die reeds het voorwerp uitmaken van een beschikking van de Commissie, zij geen beslissingen kunnen nemen die in strijd zijn met de door de Commissie gegeven beschikking.

In dergelijke gevallen hebben vervolgvorderingen hoofdzakelijk betrekking op de vragen of de inbreuk schade heeft berokkend en, zo ja, aan wie en voor welk bedrag.

Het is nodig ervoor te zorgen dat de doeltreffendheid van publieke handhaving niet wordt bedreigd als gevolg van collectieve vorderingen tot schadevergoeding of vorderingen die bij

³⁹ Op het gebied van concurrentie onderstrepen veel belanghebbenden de noodzaak om de doeltreffendheid te beschermen van clementieregelingen die worden toegepast door de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten bij de handhaving de EU-regels tegen kartels. Andere vaak genoemde kwesties in dit verband zijn onder meer de bindende rechtsgevolgen van besluiten van nationale mededingingsautoriteiten met betrekking tot het collectieve vervolgvorderingen tot schadevergoeding en het vaststellen van specifieke verjaringstermijnen voor het instellen van dergelijke vervolgvorderingen.

de rechter aanhangig worden gemaakt terwijl nog een onderzoek bij een overheidsinstantie loopt. Doorgaans vergt dit regels voor de toegang van eisers tot documenten die in de loop van het onderzoek door de overheidsinstantie zijn verkregen of geproduceerd, of specifieke regels inzake verjaringstermijnen op grond waarvan potentiële eisers moeten wachten met een collectieve vordering totdat de overheidsinstantie haar besluit over de inbreuk heeft genomen. Naast het doel de publieke handhaving te beschermen, vergemakkelijkt dit soort regels ook een daadwerkelijke en doeltreffende voorziening in rechte door middel van collectieve vorderingen tot schadevergoeding. De eisers bij een vervolgvordering kunnen namelijk in aanzienlijke mate vertrouwen op de resultaten van de publieke handhaving en, zodoende, vermijden dat er over bepaalde kwesties (opnieuw) geschillen moeten worden beslecht. Er moet terdege rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van collectieve vorderingen tot schadevergoeding op beleidsterreinen waarop publieke handhaving een belangrijke rol speelt, met het oog op de tweeledige doelstelling de doeltreffendheid van publieke handhaving te beschermen enerzijds en het doeltreffend privaat collectief verhaal te vergemakkelijken anderzijds, in het bijzonder in de vorm van collectieve vervolgvorderingen.

3.7. Doeltreffende handhaving bij grensoverschrijdende collectieve vorderingen door middel van regels van internationaal privaatrecht

De algemene beginselen van het Europese internationaal privaatrecht eisen dat een collectief geschil met grensoverschrijdende gevolgen voor een bevoegde rechter wordt gebracht op basis van de Europese regels op het gebied van rechterlijke bevoegdheid, waaronder die over de forumkeuze, teneinde forum shopping te voorkomen. De regels inzake het Europees civiel procesrecht en het toepasselijke recht moeten in de praktijk doeltreffend werken om een goede coördinatie van de nationale procedures voor collectief verhaal in grensoverschrijdende zaken te waarborgen.

Wat de regels inzake de rechterlijke bevoegdheid betreft, vragen veel belanghebbenden om specifiek op Europees niveau aandacht aan collectieve procedures te schenken. De meningen zijn echter verdeeld over het gewenste aanknopingspunt tussen de rechter en de zaak. Een eerste groep van belanghebbenden ijvert voor een nieuwe regel op grond waarvan in massavorderingsituaties de rechter van de plaats waar de meerderheid van de partijen die beweren schade te hebben geleden, bevoegd is, en/of voor een uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid voor consumentenovereenkomsten tot vertegenwoordigende instanties die een collectieve vordering instellen. Een tweede categorie voert aan dat de rechter van de plaats waar de verweerder zijn woonplaats heeft, bevoegd moet zijn, aangezien die gemakkelijk kan worden vastgesteld en dit voor rechtszekerheid zorgt. Een derde categorie stelt voor om bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een speciale rechterlijke instantie op te richten voor grensoverschrijdende collectieve vorderingen.

In dit verband is de Commissie van oordeel dat de bestaande regels van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken ("de verordening Brussel I")⁴⁰, ten volle moeten worden benut. In het licht van de verdere ervaring met grensoverschrijdende zaken moet in het verwachte verslag over de toepassing van de verordening Brussel I aandacht worden besteed aan het thema van de doeltreffende handhaving bij grensoverschrijdende collectieve vorderingen.

⁴⁰ Gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1215/2012 die van toepassing wordt op 10 januari 2015. PB L 351 van 20.12.2012.

Ten slotte hebben sommige belanghebbenden het probleem aan de orde gesteld dat in het kader van de huidige collisieregels van de EU⁴¹, een rechterlijke instantie waarbij een collectief geschil aanhangig wordt gemaakt in een zaak waarbij eisers uit verscheidene lidstaten betrokken zijn, soms rechtsregels uit verschillende lidstaten moet toepassen op de grondslag van de vordering. De algemene regel voor niet-contractuele aansprakelijkheid is dat het op de verbintenissen die voortvloeien uit een onrechtmatige daad toepasselijke recht, het recht is van het land waar de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan. In zaken betreffende niet-contractuele productaansprakelijkheid is het recht van de gewone verblijfplaats van de persoon die schade lijdt, van toepassing. Voorts is het in zaken betreffende oneerlijke concurrentie toepasselijke recht, het recht van het land waar de concurrentieverhoudingen of de collectieve belangen van de consumenten worden of dreigen te worden aangetast. Er kunnen weliswaar situaties zijn waarin de collisieregels de grensoverschrijdende geschillenbeslechting complex maken, met name wanneer de rechter verschillende schadevergoedingsregels moet toepassen op elke groep van personen die schade hebben geleden, maar de Commissie is er tot dusver niet van overtuigd dat het passend zou zijn een specifieke regel voor collectieve vorderingen in te voeren op grond waarvan de rechter een enkel rechtsstelsel op de zaak moet toepassen. Dit kan leiden tot onzekerheid wanneer dat niet het rechtsstelsel is van het land van de persoon die schadevergoeding vordert.

3.8. Beschikbaarheid van collectieve consensuele geschillenbeslechting

De betrokken partijen zijn het erover eens dat consensuele geschillenbeslechting de partijen een snelle, goedkope en eenvoudige manier kan bieden om hun geschillen op te lossen. Consensuele geschillenbeslechting kan ook de noodzaak beperken om zich tot een rechterlijke instantie te wenden. Partijen bij collectieve procedures moeten daarom de mogelijkheid hebben om hun geschillen collectief buitengerechtelijk te beslechten, hetzij met tussenkomst van een derde (bijvoorbeeld door middel van een mechanisme als arbitrage of bemiddeling) of zonder dergelijke interventie (bv. een schikking tussen de betrokken partijen).

De grote meerderheid van de belanghebbenden, waaronder kmo's, is van mening dat de consensuele collectieve geschillenbeslechting geen verplichte eerste stap moet zijn om een zaak bij een rechterlijke instantie aanhangig te kunnen maken. Een dergelijke aanpak zou immers aanleiding kunnen geven tot onnodige kosten en vertragingen en in bepaalde gevallen zelfs afbreuk kunnen doen aan het fundamentele recht van toegang tot de rechter⁴². Het gebruik maken van collectieve consensuele geschillenbeslechting moet daarom op vrijwillige basis geschieden, waarbij rekening wordt gehouden met het bestaande EU-recht op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting. Rechters in procedures betreffende collectief verhaal moeten echter de mogelijkheid behouden om partijen op te roepen te streven naar een collectieve consensuele beslechting van hun geschil⁴³.

De verificatie van de wettigheid van de uitkomst van een consensuele collectieve geschillenbeslechting is van bijzonder belang in collectieve zaken, aangezien niet alle leden van de groep die beweren schade te hebben geleden door een vermeende illegale praktijk,

⁴¹ Verordeningen (EG) nr. 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I), PB L 177 van 4.7.2008, en (EG) nr. 864/2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II), PB L 199 van 31.7.2007.

⁴² Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴³ Dit is reeds het geval voor bemiddeling/mediation in grensoverschrijdende geschillen, wanneer overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2008/52/EG betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken, rechterlijke instanties waarbij een zaak aanhangig is gemaakt, de partijen kunnen verzoeken gebruik te maken van bemiddeling om het geschil te beslechten.

altijd in staat zijn om rechtstreeks deel te nemen aan de consensuele collectieve beslechting van het geschil. Daarom moet de rechter de uitkomst bevestigen. De Commissie beveelt de lidstaten dit aan⁴⁴.

De Commissie ziet daarom een nuttige aanvullende rol weggelegd voor mechanismen van consensuele geschillenbeslechting. Voortbouwend op de stappen die reeds in die richting zijn gezet, namelijk de mediationrichtlijn, de richtlijnen betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en de verordening betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen, is de Commissie van mening dat het een nuttige volgende stap is de lidstaten aan te bevelen mechanismen voor collectieve consensuele geschillenbeslechting te ontwikkelen⁴⁵.

3.9. Financiering van collectieve actie

In het geval van collectief verhaal kunnen de kosten⁴⁶ die gewoonlijk door de partijen bij een civiel geding worden gedragen, relatief hoog zijn, met name wanneer er veel eisers zijn. Een gebrek aan middelen mag weliswaar de toegang tot de rechter niet beperken⁴⁷, maar de voor collectief verhaal beschikbare financieringsmechanismen mogen geen stimulans zijn voor misbruik van procesrecht.

3.9.1. Financiering door derden

Financiële steun van een private derde die geen partij is in het geding, kan verschillende vormen aannemen. Directe financiering door derden van collectieve vorderingen wordt gezien als een factor die kan leiden tot misbruik van procesrecht, tenzij deze financiering naar behoren wordt gereguleerd. Rechtsbijstandsverzekeringen worden door sommigen als neutraler beschouwd en "after-the-event"-verzekeringen zouden enige relevantie kunnen hebben voor collectieve vorderingen.

Resultaatafhankelijke honoraria voor juridische diensten die niet alleen betrekking hebben op vertegenwoordiging, maar ook op voorbereidende activiteiten, het verzamelen van bewijsmateriaal en het algemeen beheer van de zaak, vormen *de facto* financiering door derden. De uiteenlopende oplossingen van de lidstaten op dit gebied gaan van een verbod tot aanvaarding. Sommige belanghebbenden vinden de afschaffing van resultaatafhankelijke honoraria een belangrijke waarborg tegen misbruik van procesrecht terwijl anderen de resultaatafhankelijke honoraria een nuttige financieringswijze van collectieve vorderingen vinden.

Financiering door derden is een domein dat zo moet worden ontwikkeld dat het op een evenredige manier bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstelling de toegang tot de rechter te garanderen. Daarom neemt de Commissie in haar aanbeveling het standpunt in dat deze financiering aan bepaalde voorwaarden moet worden onderworpen. Een ongeschikt en

⁴⁴ Zie punt 30 van de aanbeveling van de Commissie. In grensoverschrijdende burgerlijke en handelsgeschillen moet in het kader van richtlijn 2008/52/EG de inhoud van een via bemiddeling/mediation bereikte overeenkomst uitvoerbaar worden verklaard door de aangezochte rechter, tenzij dit in strijd is met het recht van de lidstaat waar het verzoek is gedaan of het recht van die lidstaat niet in de uitvoerbaarheid ervan voorziet.

⁴⁵ Zie de punten 27-30 van de aanbeveling van de Commissie. De richtlijn betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen verhindert de lidstaten niet procedures voor alternatieve geschillenbeslechting te handhaven of in te voeren waarmee identieke of soortgelijke geschillen tussen een handelaar en verscheidene consumenten gezamenlijk worden behandeld, zodat op die manier collectieve procedures voor alternatieve geschillenbeslechting kunnen worden ontwikkeld.

⁴⁶ Die kosten omvatten de gerechtskosten, de vergoeding van de wettelijke vertegenwoordigers, de kosten van deelname aan de zitting, de kosten van het algemeen beheer van de zaak en de kosten van deskundigenonderzoeken.

⁴⁷ De nationale systemen voor rechtsbijstand moeten passend worden gebruikt om dit te voorkomen.

niet-transparant systeem van financiering door derden brengt het risico met zich dat misbruik van procesrecht of geschillenbeslechting waarin weinig aandacht gaat naar de belangen van de proces voerende partijen wordt gestimuleerd.

3.9.2. *Overheidsfinanciering*

Bij de publieke raadpleging waren sommige belanghebbenden, namelijk consumentenorganisaties en sommige advocaten, er voorstander van om publieke middelen aan te wenden voor het verstrekken van financiële steun aan potentiële eisers in zaken van collectief verhaal.

Gelet op het feit dat collectief verhaal een procedure zou zijn die ontstaat in het kader van een civiel geschil tussen twee partijen, zelfs indien één van hen is samengesteld uit een aantal eisers en afschrikking een neveneffect is van de procedure, vindt de Commissie het echter niet nodig directe steun met overheidsmiddelen aan te bevelen, aangezien, wanneer de rechterlijke instantie de schade bevestigt, de partij die de schade heeft geleden, schadevergoeding zal verkrijgen van de in het ongelijk gestelde partij, met inbegrip van de proceskosten.

3.9.3. *Beginsel dat de verliezer betaalt*

Het beginsel dat de in het ongelijk gestelde partij de proceskosten draagt, is goed geïntegreerd in de Europese rechtstraditie, maar niet elke jurisdictie in de EU kent het en de wijze waarop het wordt toegepast, verschilt tussen de jurisdicties.

Bij de openbare raadpleging waren alle belanghebbenden het erover eens dat het beginsel dat de verliezer betaalt, moet gelden voor zaken van collectief verhaal. De Commissie twijfelt er niet aan dat het beginsel dat de verliezer betaalt, deel moet uitmaken van de Europese aanpak voor collectief verhaal, en dus beveelt zij aan dat beginsel te volgen bij collectieve vorderingen.⁴⁸

4. CONCLUSIES

Aan de hand van de openbare raadpleging van de Commissie van 2011, de resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 en de eigen analyse van de Commissie is het mogelijk geweest om specifieke problemen vast te stellen die moeten worden aangepakt bij de ontwikkeling van een Europees horizontaal kader voor collectief verhaal. Als voornaamste conclusie vindt de Commissie dat het volgen van een horizontale aanpak het voordeel heeft dat het risico van ongecoördineerde sectorale EU-initiatieven wordt vermeden en dat deze zorgt voor een zo vlot mogelijke verbinding met de nationale procesrechtelijke bepalingen, in het belang van de goede werking van de interne markt.

Gelet op de complexiteit enerzijds en de noodzaak om een coherente aanpak van collectief verhaal te waarborgen anderzijds, neemt de Commissie tegelijk met deze mededeling een aanbeveling aan op grond van artikel 292 VWEU, waarin horizontale gemeenschappelijke beginselen van collectief verhaal in de Europese Unie worden voorgesteld die door alle lidstaten moeten worden nageleefd. Na de vaststelling en de bekendmaking van de aanbeveling van de Commissie, moeten de lidstaten twee jaar de tijd krijgen om de daarin aanbevolen beginselen in hun nationale systemen voor collectief verhaal ten uitvoer te leggen. Op grond van de praktische ervaringen met de aanbeveling zal de Commissie, vier jaar na de bekendmaking ervan, nagaan of verdere wetgevingsmaatregelen moeten worden voorgesteld om de horizontale aanpak die in deze mededeling en in de aanbeveling wordt voorgesteld, te consolideren en te versterken. De Commissie zal in het bijzonder de tenuitvoerlegging van de aanbeveling beoordelen en de gevolgen ervan voor de toegang tot de rechter, het recht om

⁴⁸ Zie punt 15 van de Aanbeveling van de Commissie.

schadevergoeding te krijgen, de noodzaak om misbruik van procesrecht te voorkomen en de werking van de eengemaakte markt, de economie van de Europese Unie en het consumentenvertrouwen,