

UDENRIGSMINISTERIET

Europaudvalget
KOM (2008) 0794 - Bilag 2
Offentligt

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

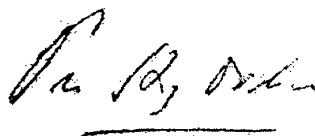
Køntor
EUK

15. januar 2009

GRUNDNOTAT

**Økonomi- og Erhvervsministeriets grundnotat om grøn bog om
kollektiv søgsmål for forbrugere, KOM (2008) 0794.**

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Økonomi- og
Erhvervsministeriets grundnotat om grøn bog om kollektiv søgsmål for
forbrugere, KOM (2008) 0794.



Pia Høj

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

12. januar 2009

Grøn bog om kollektivt søgsmål for forbrugere, KOM(2008) 794 endelig

1. Baggrund og indhold

Europa-Kommissionen har den 27. november 2008 offentliggjort en Grøn bog om kollektivt søgsmål for forbrugere. Kommissionen har sendt grønbogen i bred høring med høringsfrist den 1. marts 2009.

Kommissionen har fået foretaget forskellige undersøgelser, som ifølge Kommissionen viser, at hindringerne for forbrugerne, herunder især høje omkostninger, risikoen ved sagsanlæg samt den indviklede og langvarige sagsbehandling, gør, at hver femte EU-forbruger ikke vil gå til retten for at få erstatning i forbindelse med krav på under 1 000 EUR. 13 medlemsstater har forskellige nationale systemer, der giver forbrugerne mulighed for kollektivt søgsmål.

Det fremføres af Kommissionen, at undersøgelserne endvidere viser, at forbrugere, der lider skade som følge af uredelig praksis og derfor ønsker at anlægge sag, for øjeblikket støder på store hindringer med hensyn til adgang, effektivitet og økonomisk overkommelighed.

Grønbogen omhandler forslag vedrørende kollektivt søgsmål for forbrugere, og hvordan der lettere kan anlægges sag i situationer, hvor et stort antal forbrugere har lidt skade gennem en enkelt erhvervsdrivendes praksis, der er i strid med forbrugerlovgivningen. En overtrædelse af forbrugerreglerne kunne ifølge Kommissionen f.eks. være at der kræves for mange penge af kunden – gennem skjulte gebyrer eller overfakturering – vildledende reklame på internettet eller undladelse af at give obligatoriske oplysninger om finansielle produkter. I grønbogen gøres det gældende, at forbrugerne støder på hindringer med hensyn til adgang, effektivitet og økonomisk overkommelighed, når de ønsker at udnytte klagemulighederne, ligesom der i grønbogen angives forskellige muligheder for at fjerne disse huller. De løsninger, der beskrives i grønbogen, har til formål at sikre, at forbrugere, der er

ofre for ulovlig handelspraksis, kan få erstatning for deres tab og samtidig undgå ubegrundede krav.

En styrkelse af forbrugernes mulighed for at få reel klageadgang har ifølge grønbogen mange fordele:

- det sikrer, at forbrugere, der har lidt skade som følge af ulovlig og uredelig handelspraksis kan få erstatning for deres tab
- det øger den almindelige respekt for EU-retten ved at få virksomheder til at afholde sig fra ulovlige aktiviteter, der giver dem illoyale konkurrencefordele over for andre erhvervsdrivende.

I grønbogen sættes følgende løsningsmuligheder til debat:

- ingen umiddelbare tiltag,
- samarbejde medlemsstaterne imellem om at udvide nationale kollektive søgsmålsordninger til at omfatte forbrugere i andre medlemsstater uden kollektive søgsmålsordninger,
- en blanding af politiske instrumenter for at forbedre forbrugernes klagemuligheder (herunder alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger for forbrugere, nationale håndhævelsesmyndigheder, som har beføjelse til at kræve af erhvervsdrivende, at de betaler erstatning til forbrugere, samt udvidelse af småkravsproceduren til at omfatte massekrav), samt
- bindende eller ikke-bindende foranstaltninger med henblik på at sikre, at der findes en retlig kollektiv søgsmålsordning i alle medlemsstater. En kombination af forskellige aspekter ved disse løsninger kan også komme på tale.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning foreligger ikke.

3. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en grønbog, er der ikke taget stilling til nærhedsprincippet.

4. Gældende dansk ret

I Danmark er der regler om gruppesøgsmål. Disse regler findes i retsplejeloven, jf. lov nr. 181 af 28/02/2007 og trådte i kraft 1. januar 2008. Forbrugerbudsmænd har ifølge denne lov adgang til at anlægge retssager på vegne af en gruppe af forbrugere.

I Danmark kan klager fra den enkelte forbruger vedrørende varer, arbejds- og tjenesteydelser indbringes for et godkendt, privat klage eller ankenævn eller for Forbrugerklagenævnet. Der findes i dag 17 godkendte private klagenævne. Lov nr. 456 af 10. juni 2003 om forbrugerklager (med senere ændringer) er grundlaget for Forbrugerklagenævnets arbejde.

5. Høring

Grønbogen vil blive sendt i høring, og et høringsnotat vil blive fremsendt.

6. Andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

7. Foreløbig dansk holdning

Danmark støtter generelt Kommissionens holdning om et behov for bedre muligheder for forbrugerne for at forfølge sine rettigheder og opnå erstatning, hvis rettighederne ikke overholdes.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Da der er tale om en grøn bog, kan der endnu ikke tages stilling til lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en grøn bog, kan der endnu ikke tages stilling til samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Da der er tale om en grøn bog, kan der endnu ikke tages stilling til administrative konsekvenser for erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Grønbogen om kollektivt søgsmål for forbrugere har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

**Europaudvalget og Retsudvalget
EU-konsulenten**

Til: Udvalgenes medlemmer og stedfortrædere
Dato: 12. januar 2009

Grønbog om kollektive søgsmål for forbrugere

Kommissionen fremlagde den 27. november 2008 en grøn bog om kollektivt søgsmål for forbrugere¹, og opfordrer alle interesserede til at deltage i debatten om, hvordan man kan styrke forbrugernes retsstilling gennem indføring eller udbygning af nationale ordninger for kollektive søgsmål på tværs af medlemsstaterne. **Fristen for bemærkninger til grønbogen er den 1. marts 2009.**

Baggrunden for grønbogen

I 2007 fremlagde Kommissionen en strategi, der havde som mål, at forbrugerne og detailhandlere i 2013 skulle være lige så trygge ved at handle på tværs af EU's grænser som de er i deres egne hjemlande. Grønbogen om kollektive søgsmål er en del af denne strategi.

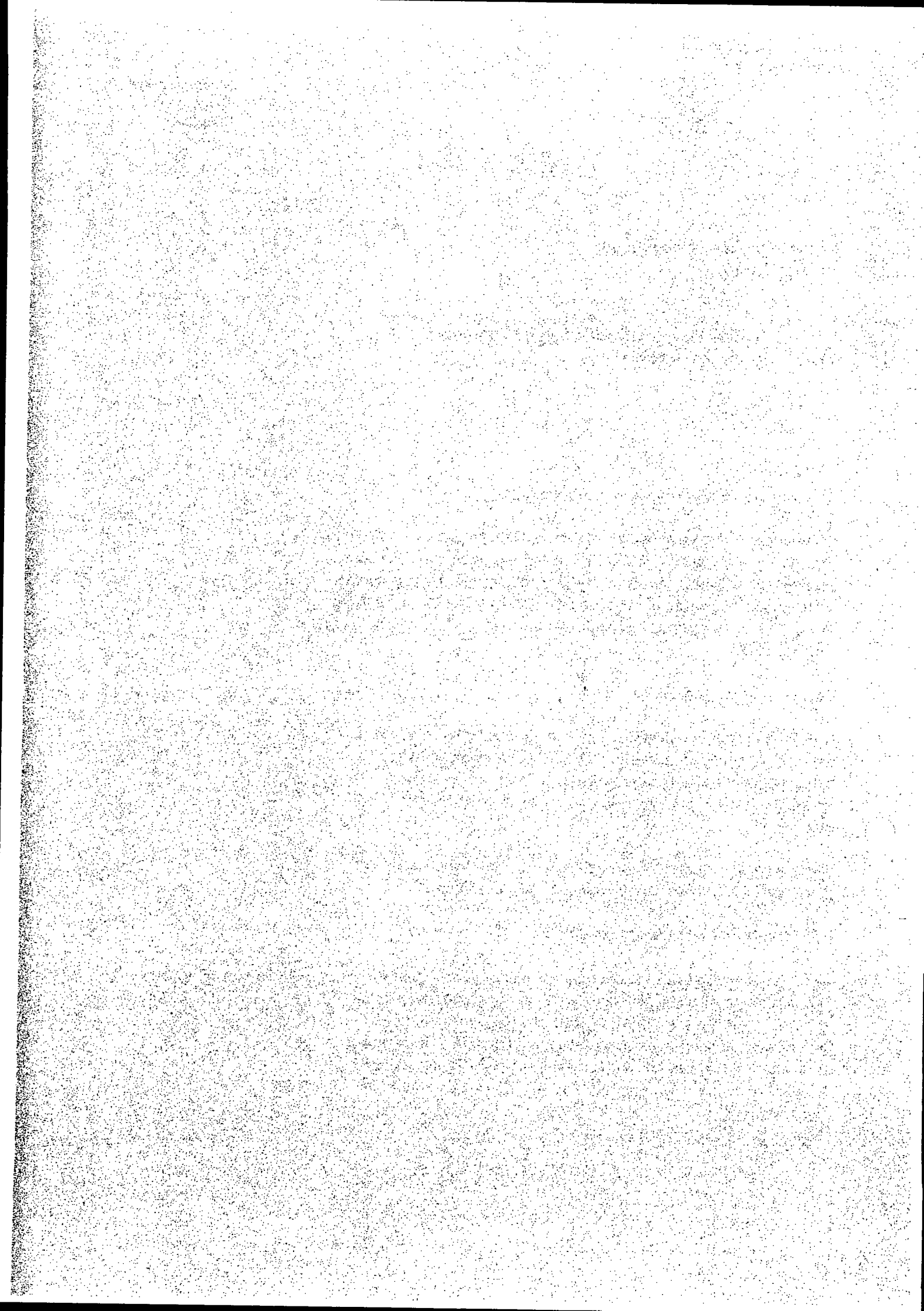
Grønbogen efterfølger også en anden grøn bog, som Kommissionen fremlagde i 2008, om kollektive søgsmål i konkurrencesager².

Hvad forstås ved kollektive søgsmål?

Kollektive forbrugersøgsmål er ordninger, som gør det muligt for flere forbrugere at slå sig sammen om at anlægge retssag mod en enkelt erhvervsdrivende. Det vil typisk være tale om situationer, hvor et stort antal forbrugere samlet set har lidt større tab på grund af en enkelt erhvervsdrivendes lovstridige praksis. Som eksempler

¹ KOM (2008) 794.

² KOM((2008) 128 - Se EU-note E 31.



på overtrædelser nævner Kommissionen sager om skjulte gebyrer, overfakturering, vildledende reklame på internettet, eller at den erhvervsdrivende ikke har givet den obligatoriske forbrugeroplysning.

Forbrugerne kan selvfølgelig altid søge erstatning ved hver især at anlægge søgsmål mod den erhvervsdrivende. Men Kommissionen peger på, at det ikke altid vil kunne betale sig for en forbruger at betale retsafgifter, advokatsalærer og vederlag til sagkyndige, og at de samlede udgifter muligvis vil overstige erstatningen. Procedurene er desuden så indviklede og langvarige, at forbrugerne kan blive rodet ind i noget uden at have en klar fornemmelse af, hvornår (og om) deres sag vil være løst på tilfredsstillende måde.

Og selv om forbrugerne i nogle tilfælde har adgang til alternative individuelle tvistbilæggelsesordninger (forbrugerombudsmandsinstitution, offentlige eller private klageinstanser, mv.), er det ikke altid tilfældet. Situationen med hensyn til disse ordninger er forskellig i EU-landene imellem. Og i nogle lande er der kun adgang til alternative tvistbilæggelsesordninger inden for bestemte sektorer.

Derfor søger Kommissionen med sin grønne bog at komme nærmere på, hvordan det kan gøres lettere at samle ensartede krav fra forbrugere i hele EU i fælles sagsanlæg.

Problemer med de eksisterende ordninger for kollektive søgsmål

Kommissionen har gennemført en undersøgelse af retstilstanden i EU-landene for så vidt angår kollektive søgsmålsordninger. Undersøgelsen tegner et broget billede af de nationale regler, som giver forbrugerne mulighed for at klage over handler i EU.

Den danske ordning for kollektive søgsmål

Danmark er ifølge Kommissionens undersøgelse blandt de 13 lande i EU, der allerede har en ordning med kollektive søgsmål (i Danmark kaldet gruppesøgsmål). Den danske ordning blev indført i 2008, og ifølge Kommissionens rapport har der ved undersøgelsens færdiggørelse kun været gennemført et enkelt kollektivt søgsmål i Danmark, hvorfor det er vanskeligt at vurdere den danske ordnings succes.

Ifølge den danske ordning skal ethvert gruppesøgsmål godkendes af retten, der afgør, om sagerne er ens og kan behandles under et. Der findes to modeller inden for gruppesøgsmål:

- Dem, hvor man automatisk er med i gruppe af ansøgere, med mindre man selv melder fra. Sådanne sager kan kun føres af offentlige myndigheder i Danmark – typisk forbrugerombudsmanden
- Dem, hvor man som virksomhed eller privatperson selv melder sig til søgsmålet (den såkaldte opt-in-model).

Hvad foreslår Kommissionen?

Kommissionens foreslår fire forskellige løsningsmodeller, som indebærer kombinationer af tiltag på nationalt plan og på EU-plan. De 4 foreslåede løsninger er:

Løsning 1 – Ingen tiltag fra EU's side

Kommissionens mindst indgribende forslag går ud på at afvente resultaterne af de seneste EU- og nationale foranstaltninger, der er truffet på området. Det gælder navnlig det såkaldte mæglingdirektiv fra 2008³, som skal gennemføres inden 2011 og evalueres i 2016, samt forordningen om indførelse af en europæisk småkravsprocedure⁴, som vedrører tvister om højst 2.000 Euro (ca. 15.000 kr.), og som skulle være gennemført den 1. januar 2009.

Kommissionen peger dog på, at denne løsning har den ulempe, at forbrugerne fortsat vil have forskellige klagemuligheder alt efter, hvilken bopæl og medlemsstat transaktionen er foregået i.

Løsning 2 – Øget samarbejde mellem EU-landene

Denne løsning lægger op til, at de EU-lande, der allerede har ordninger med kollektive søgsmål, samarbejder om at give forbrugere i andre EU-lande adgang til deres ordninger, og at de øvrige EU-lande indfører lignende ordninger med kollektive søgsmål.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område (EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3).

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007, af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure (EUT L 199 af 31.7.2007, s. 1).

Kommissionen foreslår bl.a., at medlemsstaterne opretter samarbejdsnetværk mellem de organer, der har beføjelse til at anlægge kollektive søgsmål. Medlemmerne i netværket skal således bistå skadelidte forbrugere med at anlægge sager, fx ved at arrangere oplysningskampagner om forestående kollektive søgsmål, indsamle krav, hjælpe med oversættelse af dokumenter, finde advokater, m.v. Kommissionen foreslår også at lette netværkets arbejde gennem det europæiske netværk af europæiske forbrugercentre (ECC-Net).

Løsning 3 - Blanding af instrumenter

Kommissionen foreslår som den tredje løsning en blanding af vejledende og bindende redskaber, som tilsammen kan give forbrugerne bedre muligheder for at opnå erstatning.

Kommissionen foreslår nærmere bestemt:

- at forbedre alternative tvistbilæggelsesordninger,
- at udvide nationale småkravsprocedurer (dvs. forenklede retlige procedurer med lave sagsomkostninger) til at omfatte større krav, såvel nationale som tværnationale,
- at udvide anvendelsesområdet for forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde⁵ til handlinger, der skader mange forbrugeres individuelle interesser eller kollektive interesser
- at tilskynde erhvervslivet til at forbedre deres ordninger til behandling af klager
- at øge forbrugernes kendskab til eksisterende klagemuligheder.

Løsning 4 - Retlig kollektiv søgsmålsprocedure

Denne fjerde – og mest indgribende - løsning er en EU-foranstaltning, som skal sikre, at alle EU-lande har en retlig kollektiv søgsmålsordning. Med denne løsning vil alle forbrugere i hele EU kunne opnå passende erstatning i forbindelse med massekrav ved et repræsentativt søgsmål, et gruppesøgsmål eller en prøvesag. Kommissionen lægger sig dog ikke fast på, om EU-foranstaltningen skal være bindende (evt. i form af et direktiv) eller ikke-bindende (i form af en henstilling).

Kommissionen anfører, at der i den forbindelse skal tages stilling til procedurens finansiering, forebyggelse af urimelige krav, kompetence, om der

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse (»forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde«) EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1

skal være tale om en opt-in- eller opt-out-procedure og til erstatningens fordeling blandt de skadelidte.

Kommissionen understreger også vigtigheden af at undgå elementer, som fremmer den retssagskultur, der benyttes i visse ikke-europæiske lande (herunder USA), dvs. erstatning, der har karakter af straf (de såkaldte *punitive damages*), advokatsalærer, der fastsættes i forhold til sagens udfald (såkaldte *contingency fees*), og lign.

Kommissionen opfordrer interesserede parter til at give deres mening til kende ved at besvare følgende spørgsmål:

Spørgsmål 1: Hvilken rolle bør EU påtage sig i forbindelse med kollektive søgsmål for forbrugere?

Spørgsmål 2: Hvilken af de nævnte 4 løsninger er bedst? Bør nogen af løsningerne forkastes?

Spørgsmål 3: Bør bestemte aspekter ved løsningerne forkastes eller støttes?

Spørgsmål 4: Bør den bedste af de nævnte 4 løsninger kombineres med andre aspekter?

Spørgsmål 5: Hvilke løsninger bør i gives fald kombineres, og hvordan skal kombinationen se ud?

Spørgsmål 6: Kan de skitserede problemer løses på anden måde?

./ Grønbogen vedlægges.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(Tlf. 3611)



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.11.2008
KOM(2008) 794 endelig

GRØNBOG

om kollektivt søgsmål for forbrugere

(forelagt af Kommissionen)

GRØNBOG

om kollektivt søgsmål for forbrugere

1. INDLEDNING

1. I en stadig mere forbrugerorienteret, global digitaløkonomi hjælper et indre marked, som opfylder forbrugernes krav på en effektiv måde, også med til at sikre en innovativ og konkurrencedygtig økonomi. Tilskyndelse af borgerne til at deltage aktivt i velfungerende markeder medvirker til at beskytte sunde konkurrencevilkår. Klageadgang for forbrugere i tilfælde af, at deres rettigheder krænkes af erhvervsdrivende, er især med til at fremme deres tillid til markederne og forbedrer resultaterne.
2. Kommissionens strategi for forbrugerpolitikken¹ sigter mod at fremme det indre detailmarked ved at gøre forbrugere og detailhandlere lige så trygge ved at handle på tværs af grænser som i deres hjemland inden udgangen af 2013. Dette mål kan dog kun nås, hvis forbrugerne ved, at deres rettigheder vil blive håndhævet i tilfælde af problemer, og at de vil få passende erstatning. 76 % af de forbrugere, som har ringe tillid til handel på tværs af grænser, mener, at tilliden i høj eller ret høj grad er betinget af, om de i henhold til national lovgivning har adgang til at anlægge sag i tværnationale spørgsmål ved retten i deres eget land². Det tyder på ringe tiltro til andre retssystemer, både med hensyn til materielle rettigheder og mulighederne for tilfredsstillende erstatning. Forslaget til direktiv om forbrugerrettigheder³ kommer ind på spørgsmålet om retssikkerhed og materielle rettigheder. Men det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om effektiv klageadgang på tværs af grænser for sig selv.
3. I strategien fremhævede Kommissionen betydningen af effektiv klageadgang for forbrugerne og anførte, at den ville overveje at gøre en indsats for kollektive søgsmål for forbrugere. Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg kunne tilslutte sig Kommissionens planer om at forbedre forbrugernes klageadgang og navnlig at overveje at gøre en indsats for kollektive søgsmål for forbrugere⁴. OECD tilskyndede i sin henstilling om bilæggelse af

¹ KOM(2007) 99 endelig.

² Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – Foråret 2002.

³ KOM(2008) 614 endelig.

⁴ I beslutningen vedrørende en strategi for forbrugerpolitikken opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til nøje at vurdere spørgsmålet om klageadgang for forbrugere i medlemsstaterne og derefter ... i fornødent omfang at foreslå en sammenhængende løsning på europæisk plan, der kan give alle forbrugere adgang til kollektive klageordninger med henblik på afgørelse af grænseoverskridende klagesager (A6-0155/2008), og Rådet opfordrede i sin resolution om samme emne Kommissionen til "...omhyggeligt at overveje kollektive klageordninger og fremlægge resultaterne af igangværende relevante undersøgelser med henblik på mulige forslag eller aktioner", EUT C 166 af 20.7.2007, s. 1-3. Europa-Parlamentet gentog sin henstilling i beslutningen om grønbogen om finansielle tjenesteydelser i detailledet (A6-0187/2008). Europa-Parlamentets undersøgelsesudvalg om krisen i Equitable Life Assurance Society anmodede også Kommissionen om "... yderligere at undersøge muligheden for, at der etableres en retlig ramme med ensartede retsplejekrav for europæiske grænseoverskridende kollektive klager ..." (A6-0203/2007). Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg fremsatte i sin initiativudtalelse af 14. februar 2008 INT-348 – CESE 258/2008 forslag om retlige rammer for kollektive søgsmålsordninger.

forbrugertvister og søgsmål⁵ medlemslandene til at give forbrugerne adgang til forskellige klageformer, herunder kollektivt søgsmål.

4. Denne grøn bog har til formål at vurdere de nuværende klagemuligheder, navnlig i tilfælde hvor der er sandsynlighed for, at mange forbrugere vil blive påvirket af en og samme overtrædelse af bestemmelserne, samt at skabe mulighed for at fjerne eventuelle huller og sikre reel erstatning i sådanne tilfælde. Da den økonomiske markedsintegration i detailledet i stigende grad fører til, at forbrugere deltager i detailmarkeder uden for deres grænser og derfor bliver påvirket af samme praksis som nationale handlende, anses det ikke for nyttigt at skelne mellem tværnationale og rent nationale massesøgsmål. Et andet spørgsmål er, om eventuelle instrumenter både ville finde anvendelse i tværnationale og nationale tilfælde.
5. Denne grøn bog omhandler ikke kollektivt søgsmål for skadelidte ved overtrædelser af Fællesskabets antitrustlovgivning. Det skyldes antitrustlovgivningens særlige karakter, og at den finder anvendelse på flere skadelidte, herunder også små og mellemstore virksomheder. Kommissionen har derfor i sin hvidbog⁶ fremsat forslag til en række særlige foranstaltninger for at sikre, at forbrugere og virksomheder i alle EU-medlemsstater kan opnå reel erstatning for den skade, de har lidt på grund af overtrædelser af Fællesskabets antitrustlovgivning. Foranstaltningerne omfatter to mekanismer for kollektiv søgsmålsadgang, som er skræddersyet til at løse de særlige problemer, der gør sig gældende for skadelidte ved overtrædelser af antitrustlovgivning, dvs. et kollektivt søgsmål med opt-in-mulighed, hvor flere skadelidte udtrykkeligt beslutter at samle deres individuelle krav i et enkelt søgsmål, og et repræsentativt søgsmål anlagt af kvalificerede enheder såsom forbrugerorganisationer eller statslige organer på vegne af en gruppe skadelidte.

2. PROBLEMSTILLING

6. Markederne for masseforbrug bliver stadig større og udvikler sig tilmed på tværs af grænser, og derfor kan et meget stort antal forbrugere komme til at lide skade som følge af en og samme eller næsten samme praksis fra en given erhvervsdrivendes side. Uredelig handelspraksis kan få så vidtrækkende konsekvenser, at markeder fordrejes. Britiske banker er f.eks. ved at blive undersøgt, fordi de systematisk havde opkrævet alt for høje afgifter af flere hundredtusinde forbrugere, som havde overtrukket deres konti⁷. En håndhævelsesaktion under Fællesskabets ledelse i hele Den Europæiske Union afslørede omfattende misbrug på markedet for ringetoner⁸: omkring 60 % af de kontrollerede websteder indeholdt de obligatoriske informationer, som skal gives forud for kontraktindgåelse, men gemte dem eller anførte dem med småt. Ifølge reklamerne var der tale om "gratis" ringetoner, men benyttede man sig af tilbuddet, førte det til krav om betaling og i nogle tilfælde også til et abonnement.

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

⁶ Hvidbog om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler, KOM(2008) 165 endelig, <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

⁷ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case.

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>.

7. Da overtrædelser af forbrugerrettigheder, som påvirker et meget stort antal borgere, kan skabe markedsfordrejninger, fokuserer grønbogen på at løse problemet med massekrav og sigter på at tilvejebringe effektive midler til at opnå kollektiv erstatning for borgere i hele EU. Det er ensbetydende med mekanismer, som giver en stor gruppe forbrugere, der påvirkes af en enkelt erhvervsdrivendes praksis, en reel mulighed for at opnå erstatning, uanset hvor den erhvervsdrivende er etableret i EU.
8. På indeværende tidspunkt støder forbrugere, som lider skade på grund af uredelig handelspraksis og derfor ønsker at anlægge sag, på hindringer⁹ med hensyn til adgang, effektivitet og økonomisk overkommelighed. Det gælder særligt ved krav, der vedrører små beløb. De sektorer, hvor forbrugerne finder det vanskeligst at opnå erstatning ved massesøgsmål, er finansielle serviceydelser (39 % af de dokumenterede sager), telekommunikation (12 %), transport (8 %) samt pakkerejser og turisme (7 %)¹⁰. Det er de sektorer, hvor det bliver stadig mere sandsynligt, at forbrugerne deltager i aktiviteter på tværs af grænser.
9. Forbrugere kan altid gå til retten for at opnå individuel erstatning. Massesøgsmål kunne derfor i princippet klares ved hjælp af en lang række individuelle søgsmål. Men der findes rent faktisk barrierer, som forhindrer europæiske forbrugere i at opnå reel erstatning. Det drejer sig navnlig om store sagsomkostninger og indviklede og langvarige procedurer. En ud af fem europæiske forbrugere nægter at gå til retten for mindre end 1 000 EUR. Halvdelen siger, at de ikke vil gå til retten for mindre end 200 EUR¹¹. **Store omkostninger og risikoen ved sagsanlæg gør det uøkonomisk for en forbruger at betale retsafgift, advokatsalærer og vederlag til sagkyndige, som muligvis overstiger erstatningen. Procedurerne er så indviklede og langvarige, at forbrugerne måske bliver rodet ind i noget uden at have en klar fornemmelse af, hvornår (og om) deres sag vil være løst på tilfredsstillende måde. Kun 30 % af forbrugerne mener, at det er let at løse tvister ad rettens vej¹².**
10. Forbrugerne kan i nogle tilfælde have adgang til alternative individuelle tvistbilæggelsesordninger, men det er ikke altid tilfældet. Situationen med hensyn til disse ordninger er forskellig i EU. Adgangsmulighederne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, men kan også i de enkelte medlemsstater være forskellige sektorerne imellem, således at der f.eks. kun er adgang for bestemte sektorer. Kun 39 % af de europæiske forbrugere mener, at det er nemt at løse tvister med erhvervsdrivende ved hjælp af alternative tvistbilæggelsesordninger¹³.
11. Endvidere mangler forbrugerne kendskab til de forskellige håndhævelses- og erstatningsredskaber, som er til rådighed, navnlig hvis de bevæger sig på tværs af grænser, enten fysisk eller via e-handel. Der synes også at være en manglende tillid til de nuværende systemer, som får forbrugerne til at afholde sig fra at klage og dermed forhindrer dem i at opnå erstatning. 51 % af de forbrugere, som klagede til

⁹ Jf. undersøgelse af forbrugernes problemer med at opnå erstatning ved overtrædelser af forbrugerbeskyttelseslovgivningen og de økonomiske konsekvenser heraf (Problem Study), s. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁰ Problem Study, s. 21.

¹¹ Særlig Eurobarometerundersøgelse om klageadgang, oktober 2004, s. 29; tallene vedrører kun EU-15.

¹² Eurobarometerundersøgelse af forbrugerbeskyttelse på det indre marked, september 2008.

¹³ Situationen er dog forskellig fra land til land. Nederlandene tegner sig for flest forbrugere med tillid til alternative tvistbilæggelsesordninger (57 %), efterfulgt af de nordiske lande (Danmark og Finland med 47 % og Sverige 45 %). Bulgarien har derimod færrest (12 %) sammen med Slovakiet (17 %) og Portugal (19 %). Jf. fodnote 12.

den erhvervsdrivende, og som ikke var tilfreds med den måde, deres klage blev behandlet på, undlod at gå videre med sagen¹⁴. I henhold til en undersøgelse, som den britiske forbrugerombudsmandsinstitution Office of Fair Trading har foretaget af skader, der påføres forbrugerne, klager i gennemsnit kun 62 % af de skadelidte forbrugere i Det Forenede Kongerige, og tallet falder til 54 % ved køb på under 10 GBP¹⁵. Når forbrugere blev spurgt om, hvilke problemer de kunne støde på i forbindelse med handel på tværs af grænser, nævnte de først og fremmest vanskeligheder med at løse problemer (33 %)¹⁶.

12. På indeværende tidspunkt har 13 medlemsstater retlige rammer for kollektive klagemuligheder. Mulighederne er meget forskellige i de enkelte lande og fører til forskellige resultater. I henhold til den undersøgelse, Kommissionen iværksatte¹⁷, og de høringer, der er gennemført¹⁸, har langt de fleste af de eksisterende kollektive søgsmålsordninger visse aspekter, som fungerer, og andre, som ikke fungerer. Næsten alle de eksisterende kollektive søgsmålsordninger har en vis merværdi i forhold til de retlige rammer for individuelle søgsmål og alternative tvistbilæggelsesordninger¹⁹. Men de kan gøres mere effektive. Ordningerne er blevet anvendt i relativt få tilfælde²⁰. Tyskland er det sted, hvor færrest forbrugere benytter sig af kollektive søgsmålsordninger, med et gennemsnit på kun 4 ud af ti millioner forbrugere om året²¹. Den kollektive søgsmålsordning, der har fået flest konsekvenser for forbrugerne i forbindelse med en enkelt sag, er ordningen i Portugal, hvor en sag mod et telekommunikationsselskab gav erstatning til ca. 3 millioner forbrugere, som havde lidt skade på grund af de samme, alt for store gebyrer. Erstatningen til disse forbrugere tog for størstedelen form af naturalier og ikke penge. Forbrugerne har i gennemsnit opnået en fordel ved kollektive søgsmålsordninger på fra 32 EUR i Portugal til 332 EUR i Spanien²².
13. Blandt forhold, som bidrager til at sikre mere effektive kollektive søgsmålsordninger, kan nævnes politisk og økonomisk støtte fra regeringens side, stor mediedækning (som kan tilskynde erhvervsdrivende til at bilægge tvister, men også medvirke til at finde finansieringsselskaber; kan generelt set have en afskrækkende virkning på lovovertrædere), ingen og begrænsede sagsomkostninger for forbrugerne, ingen eller begrænsede sagsomkostninger for repræsentanter, fleksible løsninger med hensyn til advokatsalærer og ingen formaliteter som ved normale civilretlige procedurer.

¹⁴ Jf. fodnote 12.

¹⁵ Jf. http://www.offt.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/.

¹⁶ Jf. fodnote 12.

¹⁷ Undersøgelse vedrørende evalueringen af kollektive søgsmålsordningers effektivitet i Den Europæiske Union (Evaluation Study), s. 47 og del II (landerapporter); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁸ Kommissionen organiserede en workshop i Leuven i juni 2007 og afholdt yderligere tre workshoper med forbrugere, interesserede virksomheder og advokater i maj-juni 2008. På den konference om kollektivt søgsmål, som det portugisiske formandskab afholdt i Lissabon i november 2007, blev der iværksat en høring om et udkast til benchmarks for en effektiv kollektiv søgsmålsordning, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁹ Evaluation Study, s. 93.

²⁰ Der forelå dokumentation om 326 sager. En række systemer (det bulgarske, danske og finske gruppesøgsmål og den græske prøvesagsprocedure) er blevet indført for så kort tid siden, at det ikke har været muligt at evaluere dem korrekt. Det italienske system er ved at blive ændret.

²¹ Evaluation Study, s. 116.

²² Evaluation Study, s. 116. I tallene medgår ikke resultaterne for Nederlandene, som er fordrejet på grund af enkelte sager, som omfattede store virksomheder og væsentlige beløb.

14. Blandt forhold, som på den anden side modvirker effektive søgsmålsordninger, kan nævnes utilstrækkelig finansiering, forbrugerorganisationers mangel på ekspertise og midler, risikoen for, at det ofte kommer til at påhvile forbrugerorganisationer at dække store sagsomkostninger, udviklede kollektive søgsmålsordninger, meget strenge krav til antagelighed og kompetence (som afskrækker fra at anvende ordningerne), procedurernes varighed og sagsøgtes evne til at forhale procedurer, mangel på mediedækning, manglende evne til at sikre en reel fordeling af udbyttet ved sagsanlæg, alternative tvistbilæggelsesordningers afhængighed af den erhvervsdrivendes samarbejdsvilje samt brug af en og samme kollektive søgsmålsordning ved alle krav i stedet for skræddersyede ordninger, som tager højde for de enkelte kravs størrelse, behov og særlige kendetegn.
15. Som følge af svaghederne ved de nuværende rammer for søgsmål og håndhævelse i EU, opnår en stor del af de forbrugere, som har lidt skade, ikke erstatning. I forbindelse med massesøgsmål, som har betydning for et meget stort antal forbrugere, kan skaden somme tider være begrænset for den enkelte forbruger, men stor i forhold til markedets størrelse. Da disse markeder bliver af stadig mere grænseoverskridende karakter, bliver det nødvendigt at sikre effektiv adgang til søgsmålsordninger på tværs af grænser. Nu om dage har hen ved 10 % af alle krav i forbindelse med kollektive søgsmål et grænseoverskridende element²³. En britisk virksomhed distribuerede eksempelvis for nylig skræbekort gennem irske aviser med tilbud om gratis ferie, hvor tilbuddet i realiteten kostede den enkelte forbruger mindst 130 EUR²⁴. Med yderligere integration af markederne vil denne procentsats sandsynligvis stige.

3. EKSISTERENDE EUROPÆISKE REDSKABER

16. Der findes allerede flere redskaber på europæisk plan, som er udformet specielt med henblik på klagemuligheder for forbrugere. Det drejer sig bl.a. om to henstillinger fra Kommissionen²⁵, som skal lette alternativ tvistbilæggelse ved hjælp af enkle og økonomisk overkommelige procedurer. I begge henstillinger opstilles der principper for velfungerende udenretlig bilæggelse. Forbudsdirektivet²⁶ omhandler en procedure, som sætter forbrugersammenslutninger og offentlige myndigheder i stand til at standse overtrædelser i udlandet. Mulighederne for offentlig håndhævelse blev for nylig udvidet med forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde²⁷, i henhold til hvilken navngivne nationale myndigheder kan anmode andre medlemsstaters myndigheder om at tage affære i forbindelse med overtrædelser. Hverken forbudsdirektivet eller forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde omhandler erstatning til forbrugere.

²³ Evaluation Study, s. 44.

²⁴ Problem Study, bilag 3.

²⁵ Kommissionens henstilling 98/257/EF om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 115 af 17.4.1998, s. 31, og Kommissionens henstilling 2001/310/EF om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 109 af 19.4.2001, s. 56.

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser, EFT 166 af 11.6.1998, s. 51.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse, EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1.

17. Samlet set har de redskaber, der er udformet på EU-plan med henblik på klagemuligheder for forbrugerne og håndhævelse, ikke ført til tilfredsstillende resultater. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde er relativt ny, men der er tegn på, at offentlig håndhævelse på tværs af grænser endnu ikke er tilfredsstillende. Forbrugerne har ikke adgang til alternative tvistbilæggelsesordninger i alle medlemsstater og alle sektorer. F.eks. har næsten ingen medlemsstater alternative tvistbilæggelsesordninger inden for luftfartssektoren. Der er kun anlagt sag i to grænseoverskridende tilfælde, siden forbudsdirektivet trådte i kraft i 1998²⁸, hvilket navnlig skyldes den finansielle risiko for det organ, der anlægger sag, og de nationale forbudsprocedurers udviklede og forskelligartede karakter.
18. Da det ofte har vist sig, at uredelig handelspraksis med konsekvenser for mange forbrugere ikke korrigeres, og eventuelle kollektive søgsmålsordninger muligvis kan udgøre et nyttigt supplerende middel til at reducere den skade, forbrugerne påføres, fokuserer denne grønbog på kollektivt søgsmål som et redskab, der har mulighed for at medvirke til at løse de problemer, forbrugerne står over for, når de søger at opnå erstatning for massekrav både i tværnational og national kontekst. 76 % af alle forbrugere ville være mere tilbøjelige til at forsvare deres rettigheder ved en domstol, hvis de kunne slutte sig sammen med andre forbrugere²⁹. Erhvervslivet ville undgå tab på grund af illoyal konkurrence, opnå større retssikkerhed og reducere nogle af sagsomkostningerne, hvis det var muligt at samle fremsatte krav³⁰. Samtidig skal det sikres, at erhvervslivet ikke belastes med urimelige krav, erstatning, der har karakter af straf (punitive damages), eller overdrevne omkostninger.

4. LØSNINGER

19. Den nuværende situation med hensyn til forbrugernes klageadgang i EU er utilfredsstillende, og mange forbrugere, som påføres skade som følge af en enkelt lovovertrædelse, har ikke mulighed for at anlægge sag og opnå erstatning. Kommissionen har identificeret en række tiltag, som kan anvendes til at løse dette problem, hvilket er af betydning for at beskytte sunde integrerede detailmarkeder i EU. Formålet er at råde over effektive ordninger, som både forbrugere og erhvervsdrivende er tilfredse med. Nedenstående løsninger er opstillet efter, i hvor høj grad EU inddrages. Løsningerne og deres forskellige elementer kan også kombineres.

Løsning 1 – Uden tiltag fra Fællesskabets side

20. Denne løsning omfatter ikke nye tiltag fra Fællesskabets side og benytter eksisterende foranstaltninger på nationalt plan og i Fællesskabets regi til at sikre forbrugerne passende erstatning. Nationale retlige søgsmålsordninger, enten individuelle eller kollektive, samt alternative tvistbilæggelsesordninger og ordninger oprettet af erhvervsdrivende/serviceydere til behandling af klager giver forbrugere

²⁸ Beretning fra Kommissionen om anvendelsen af forbudsdirektivet, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm.

²⁹ Dette tal svarer oven i købet til en beskedent stigning i forhold til den tidligere Eurobarometerundersøgelse i 2006 (74 %). Jf. fodnote 12.

³⁰ Problem Study, s. 96.

med massekrav mulighed for at opnå erstatning. Hvorvidt klageadgangen er effektiv, afhænger af de forskellige ordninger.

21. På EU-plan skal de retlige midler, der kan medvirke til at løse problemer med grænseoverskridende massekrav, enten gennemføres i den nærmeste fremtid, eller også træder de i kraft om kort tid. Mæglingsdirektivet³¹ skal gennemføres inden 2011, og Kommissionen aflægger rapport om gennemførelsen i 2016. Forordningen om indførelse af en europæisk småkravsprocedure³² finder anvendelse fra den 1. januar 2009, og Kommissionen aflægger rapport om gennemførelsen i 2014. Men begge instrumenter finder kun anvendelse på massekrav i begrænset omfang. Mæglingsdirektivet kan kun anvendes i tilfælde, hvor parterne er villige til at mægle. Forordningen om en europæisk småkravsprocedure omhandler grænseoverskridende tvister på højst 2 000 EUR, og nationale procedureregler er afgørende for, om forordningen finder anvendelse på kollektive søgsmål. De pågældende regler kan f.eks. give mulighed for at samle adskillige individuelle krav over for en og samme erhvervsdrivende, når de enkelte krav ikke overskrider loftet i forordningen. Det er muligvis ønskeligt at afvente en vurdering af de pågældende EU-foranstaltningers konsekvenser for massekrav.
22. Løsning 1 ville indebære afventning af flere oplysninger³³ om konsekvenserne af de foranstaltninger, der allerede findes eller snart vil blive gennemført på nationalt plan og EU-plan. Løsningen har den fordel, at den ikke påfører medlemsstaterne og erhvervslivet yderligere omkostninger til gennemførelse. Løsningen har den ulempe, at forbrugerne fortsat vil have forskellige klagemuligheder til rådighed alt efter bopæl og den medlemsstat, hvor transaktionen har fundet sted eller skaden er opstået. Denne opsplitning kunne føre til konkurrencefordrejning og forskellig erstatning til forbrugerne i EU. Denne løsning ville muligvis ikke sikre en række berørte forbrugere tilfredsstillende erstatning og fjerne hindringerne på det indre marked.

Løsning 2 – Samarbejde mellem medlemsstater

23. Denne løsning indebærer en udvidelse af samarbejdet medlemsstaterne imellem for at sikre, at forbrugerne i hele EU kan anvende de kollektive søgsmålsordninger, der er til rådighed i de forskellige medlemsstater. Denne løsning ville sikre, at medlemsstater med kollektive søgsmålsordninger giver forbrugere i andre medlemsstater adgang til deres respektive ordninger, og at medlemsstater, som ikke har kollektive søgsmålsordninger, opretter sådanne. Det kunne opnås enten ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. Samtidig kunne der med en henstilling opstilles en række benchmarks, som alle ordningerne i medlemsstaterne skal overholde.
24. På indeværende tidspunkt findes der i 13 medlemsstater en eller anden form for kollektivt søgsmål (repræsentativt søgsmål, gruppesøgsmål, prøvesagsprocedure). Sagerne kan indbringes af forbrugerorganisationer, enkeltpersoner eller offentlige organer. Hvis en erhvervsdrivende i en medlemsstat med repræsentativt søgsmål

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område, EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3.

³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure, EUT L 199 af 31.7.2007, s. 1.

³³ For at samle dokumentation om den måde, de forskellige søgsmålsordninger fungerer på, vil resultattavlen for forbrugermarkederne blive brugt til at vise indsamlede data om erstatningsspørgsmål.

f.eks. overtræder lovgivningen om forbrugerbeskyttelse, bør den pågældende medlemsstat sikre, at det kompetente nationale organ også repræsenterer forbrugere i andre medlemsstater, eller give organer i andre medlemsstater adgang til selv at anlægge repræsentativt søgsmål ved retten i den pågældende medlemsstat. For så vidt angår gruppesøgsmål, bør den relevante medlemsstat give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for at tilslutte sig søgsmål anlagt af medlemsstatens egne forbrugere eller give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for selv at anlægge sag ved retten i den pågældende medlemsstat. Endelig bør en medlemsstat med en prøvesagsprocedure give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for selv at anlægge en prøvesag ved retten i den pågældende medlemsstat og sikre, at virkningerne af enhver prøvesag får konsekvenser for alle de berørte forbrugere, uanset nationalitet og bopæl.

25. Man kunne lette adgangen til nationale kollektive søgsmålsordninger ved at oprette et samarbejdsnetværk mellem de organer, som har beføjelse til at anlægge kollektivt søgsmål i de medlemsstater, som har sådanne ordninger, herunder offentlige organer og forbrugerorganisationer.
26. For så vidt angår repræsentative søgsmål, kunne samarbejdet gå ud på, at de kompetente organer i den erhvervsdrivendes medlemsstat enten anlægger et repræsentativt søgsmål på vegne af forbrugere med bopæl i andre medlemsstater efter anmodning fra deres modparter i de pågældende medlemsstater, eller at de bistår de pågældende modparter med at anlægge sag direkte. For så vidt angår gruppesøgsmål og prøvesager, kunne medlemmerne af netværket i den pågældende medlemsstat gå sammen om at bistå skadelidte forbrugere med at anlægge sag eller tilslutte sig gruppesøgsmål eller prøvesager ved retten i den erhvervsdrivendes medlemsstat.
27. Bistanden kunne bl.a. gå ud på at iværksætte oplysningskampagner om forestående kollektive søgsmål, indsamle krav, hjælpe med oversættelse af dokumenter, forklare nationale retlige procedurer og bistå med at finde advokater og sagkyndige i den pågældende medlemsstat.
28. Medlemsstater med kollektive søgsmålsordninger ville muligvis være tilbageholdende med at stille ressourcer til rådighed for deres organer, når de anlægger kollektivt søgsmål på vegne af forbrugere i andre medlemsstater eller bistår dem i retten i den pågældende medlemsstat, hvis organer i medlemsstater uden kollektive søgsmålsordninger ikke har en sådan forpligtelse. Uformelle høringer af forbrugerorganisationer i sådanne medlemsstater tyder på, at de på grund af manglende ressourcer ikke ville være rede til at gøre noget sådant. Det ville være nødvendigt at indføre en rimelig ordning til dækning af sagsomkostninger. Medlemsstaterne kunne også opfordres til at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed for organerne til dette formål.
29. Samarbejdsnetværkets arbejde kunne lattes gennem det europæiske netværk af europæiske forbrugercentre (ECC-Net). Fordelen ved at anvende det pågældende netværk ligger deri, at det allerede er et etableret EU-netværk. Men da det på indeværende tidspunkt hovedsagelig beskæftiger sig med individuelle udenretslige søgsmål på tværs af grænser, ville der blive brug for andre erfaringer og flere ressourcer³⁴.

³⁴ Det kunne føre til yderligere omkostninger, som der skal indgås en aftale med medlemsstaterne om.

30. Alternativt kunne der også oprettes et nyt, særligt netværk for kollektive søgsmål. Omfanget af de midler, der skulle afsættes til et sådant netværk, ville afhænge af arbejdsbyrden, som så igen ville afhænge af antallet af organer i netværket, deres kompetence og ekspertise, deres konkrete opgaver og antallet af tværnationale sager.
31. Der ville også skulle tages stilling til spørgsmål vedrørende jurisdiktion samt lovvalg for kontraktlige og ikke-kontraktlige forpligtelser (jf. 58-60) i forbindelse med denne løsning.

Løsning 3: Blanding af instrumenter

32. Løsning 3 omfatter en blanding af ikke-bindende og bindende redskaber, som tilsammen kan give forbrugerne bedre muligheder for at opnå erstatning ved at fjerne de vigtige hindringer, som er beskrevet tidligere, dvs. store sagsomkostninger, udviklede og langvarige procedurer samt forbrugernes manglende kendskab til klagemuligheder. Løsningen går ud på at forbedre alternative tvistbilæggelsesordninger, udvide nationale småkravsprocedurer til at omfatte massekrav, udvide anvendelsesområdet for forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, tilskynde erhvervslivet til at forbedre deres ordninger til behandling af klager og tage skridt til at øge forbrugernes kendskab til de eksisterende klagemuligheder.
33. Kravets størrelse er et vigtigt parameter, når forbrugere skal afgøre, om de vil anlægge sag. Forbrugere er ikke tilbøjelige til at anlægge sag, hvis deres krav er under et vist loft. Alternative tvistbilæggelsesordninger, småkravsprocedurer og samarbejde mellem offentlige håndhævelsesmyndigheder i medlemsstaterne kan være en mere effektiv løsning alt afhængig af kravets størrelse.
34. I tilfælde, hvor begge parter har følt sig tilstrækkeligt tilskyndet³⁵ til at anvende alternative tvistbilæggelsesordninger, og kravet har været af begrænset eller mellemstort omfang, har dette redskab vist sig at være et effektivt alternativ til søgsmål ved retten, fordi proceduren normalt er hurtigere, ikke så dyr og mere fleksibel. Alternative tvistbilæggelsesordninger kan være mindre egnede, når det drejer sig om store krav, som ofte er forbundet med udviklede data og indsamling af bevismateriale. Forbrugere er utilbøjelige til at forsøge at opnå erstatning, hvis kravet er af meget begrænset omfang, for det individuelle tab er mindre end sagsomkostningerne.
35. Småkravsprocedurer er forenkledede retlige procedurer med lave sagsomkostninger og relativt hurtig sagsbehandling. Af den grund er de et godt redskab i forbindelse med små og mellemstore individuelle krav, når parterne nægter at forhandle.
36. Søgsmål anlagt af offentlige nationale håndhævelsesmyndigheder som dem, der indgår i netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, kunne tilvejebringe reel erstatning i tilfælde, hvor alternative tvistbilæggelsesordninger og småkravsprocedurer sandsynligvis ikke vil fungere, navnlig i forbindelse med meget små krav, hvor forbrugerne ikke føler sig specielt tilskyndet til at anlægge sag.
37. Der er stor forskel på de nuværende **alternative tvistbilæggelsesordninger** for forbrugere i de enkelte medlemsstater og medlemsstaterne imellem. De kan både være offentligt eller privat finansierede, have offentlige eller private organisationer, kollegiale eller individuelle organer som vært, have national, regional eller lokal

³⁵ F.eks. opmærksomhed i medierne eller mulighed for adgang til effektive retlige søgsmålsordninger.

dækning, være ansvarlige for alle krav fra forbrugere eller kun for sektorspecifikke krav, træffe bindende eller ikke-bindende afgørelser eller føre til aftaler mellem parterne. Der er også væsentlige huller i de alternative tvistbilæggelsesordningers dækning, både på det sektorspecifikke og det geografiske område. Det er derfor ikke muligt at behandle alle de krav, der fremsættes af forbrugere, ved hjælp af alternative tvistbilæggelsesordninger. De fleste alternative tvistbilæggelsesordninger i EU vedrører hovedsageligt individuelle krav. Nogle medlemsstater har ændret³⁶ eller vil muligvis tilpasse³⁷ deres lovgivning med henblik på udtrykkelig anerkendelse af alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger.

38. Gældende EU-lovgivning udelukker ikke alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. Selvom de to henstillinger vedrørende alternativ tvistbilæggelse ikke blev udarbejdet med kollektive krav fra forbrugerne i mente, kan deres principper også anvendes på alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. Henstillingerne kunne suppleres for at tage højde for de særlige spørgsmål, som knytter sig til forvaltning af kollektive krav.
39. EU kunne opfordre medlemsstaterne til at oprette alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger for forbrugere og sikre, at sådanne ordninger er tilgængelige inden for hele deres geografiske område for alle krav fra forbrugere og kan anvendes af forbrugere i andre medlemsstater. Det kunne overlades til medlemsstaterne at bestemme, hvordan de ville oprette alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. De kunne enten tilpasse deres eksisterende ordninger eller indføre en eller flere nye alternative tvistbilæggelsesordninger med henblik på kollektive krav fra forbrugere. Eksisterende europæiske netværk, f.eks. ECC-Net og klagenetværket for finansielle tjenesteydelser (Fin-Net), som allerede hjælper individuelle forbrugere med at få adgang til alternative tvistbilæggelsesordninger i andre lande, kunne også hjælpe forbrugere med lignende krav med at få adgang til passende alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger i andre medlemsstater. Det kan medføre yderligere driftsomkostninger for de pågældende netværk. Det ville være nødvendigt at indgå en aftale vedrørende eventuelle ekstraomkostninger med de medlemsstater, som samfinansierer ECC-Net.
40. Det kunne realiseres ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. En henstilling med en resultatorienteret overvågningsproces ville give mulighed for fleksibel gennemførelse og kunne være et første skridt. Et EU-direktiv kunne også indebære et krav til medlemsstaterne om at indføre alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger for forbrugere. Begge instrumenter kunne være mere detaljerede og indeholde en beskrivelse af hovedtrækkene ved en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning (f.eks. ordningens sammensætning og proceduren).
41. Parallelt hermed kunne Kommissionen samle berørte parter med det formål at udvikle en standardmodel for alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger, som det er let at anvende, navnlig i tværnationale tilfælde. Denne standardmodel kunne indeholde hovedbestanddelene i en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning. Modellen kunne anvendes af berørte parter, som ønsker at oprette en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning. Den ville svare til et frivilligt skridt i retning af at skabe overensstemmelse mellem alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger.

³⁶ Sverige og Finland.
³⁷ Slovenien.

42. De nuværende klageordninger kunne desuden forbedres ved, at medlemsstaterne udvider **småkravsprocedurerne**, således at de også finder anvendelse på massekrav i national og tværnational sammenhæng. Hvis flere enkeltpersoner f.eks. gør det samme krav gældende over for den samme erhvervsdrivende på grund af den samme skade, kunne alle disse krav samles, helst af retten, og behandles ved brug af den forenkede procedure, der anvendes i forbindelse med små individuelle krav. En henstilling med en overvågningsproces kunne være et passende instrument.
43. Ved **forordningen for forbrugerbeskyttelsessamarbejde** oprettes der et EU-netværk af offentlige nationale håndhævelsesmyndigheder. De pågældende myndigheder kan anmode andre medlemmer af netværket om bistand, når de undersøger eventuelle overtrædelser af forbrugerlovgivningen og træffer foranstaltninger over for erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i sådanne overtrædelser. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde indeholder en ikke-udtømmende liste over de undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, der er nødvendige for gennemførelsen, som kun kan udøves, hvis det med rimelighed må formodes, at der foreligger en overtrædelse inden for Fællesskabet, og som omfatter en beføjelse til at kræve, at eventuelle overtrædelser inden for Fællesskabet standses eller forbydes.
44. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kunne ændres således, at en kompetent myndighed får beføjelse til efter konstatering af en overtrædelse inden for Fællesskabet at kræve, at den erhvervsdrivende betaler erstatning til skadelidte forbrugere³⁸. Det ville blive overladt til medlemsstaterne at bestemme, hvordan en sådan ordning skulle fungere i praksis. De ville tage sig af spørgsmål om finansiering, om hvordan og gennem hvilket organ man finder frem til og informerer berørte forbrugere, hvilken form for bevismateriale forbrugerne skal forelægge, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis den erhvervsdrivende ikke efterkommer pålægget om at betale erstatning, samt appelmuligheder. Sådanne spørgsmål kunne også tackles på EU-niveau ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. Med hensyn til finansiering hedder det i artikel 4, stk. 7, i forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, at "medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at anvende denne forordning".
45. For så vidt angår "overtrædelser inden for Fællesskabet", ville forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde også skulle finde anvendelse på handlinger, som skader mange forbrugeres individuelle interesser, samt handlinger, som skader forbrugeres kollektive interesse. Det ville være nødvendigt at sætte loft over antallet af involverede forbrugere. Erstatning som følge af den afgørelse, der træffes af retten eller en offentlig myndighed, ville skulle fordeles korrekt til forbrugere i andre medlemsstater. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kunne, navnlig i forbindelse med store krav, give beføjelse til at tage fortjenesten fra erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i en overtrædelse inden for Fællesskabet. Det ville indebære, at medlemsstaterne skulle give de offentlige

³⁸ Kommissionen har foretaget en uformel høring inden for netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, og det lader til, at i langt størstedelen af medlemsstaterne har de offentlige håndhævelsesmyndigheder ikke beføjelse til at kræve, at erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i en overtrædelse inden for Fællesskabet, betaler erstatning til forbrugere, og at de kun i enkelte medlemsstater har ret til at anlægge erstatningssag på forbrugeres vegne.

myndigheder beføjelse hertil³⁹. Detaljerne ville blive overladt til medlemsstaterne. Det ville f.eks. være op til medlemsstaterne at bestemme, om det fratrukne beløb skulle gå til statskassen eller forbrugerrelaterede formål. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde ville fortsat have samme anvendelsesområde. Under en sådan ordning ville de enkelte forbrugere ikke kunne få del i den fratrukne fortjeneste. Forbrugerne ville indirekte nyde godt af den afskrækkende virkning, som en sådan ordning ville have på erhvervsdrivende.

46. Virksomheder har interesse i at sikre, at deres kunder er tilfredse. Der kunne tilskyndes til selvregulerende foranstaltninger, hvis sådanne endnu ikke forefindes. Eksisterende foranstaltninger kunne forbedres yderligere. Det indebærer f.eks., at alle virksomheder skal have en intern **ordning til behandling af klager**, som er troværdig, effektiv samt underlagt uafhængig overvågning eller revisionsstandarder. Kommissionen kunne tilskynde alle virksomheder, navnlig i de sektorer, hvor der meldes om flest massekrav, til at udvikle selvregulerende foranstaltninger i form af en kodeks og at gøre dem almindeligt kendt for forbrugerne.
47. For at øge forbrugernes kendskab til deres klagemuligheder kunne der overvejes **oplysningskampagner**. De kunne tage form af oplysningsaktiviteter på EU-plan eller nationalt plan, af generel art eller skræddersyet til bestemte sektorer. Eventuelle oplysningskampagner kunne tage form af alt fra arrangementer i forbrugerorganisationers regi til aktioner iværksat af medlemsstaterne eller EU.

Løsning 4 – Retlig kollektiv søgsmålsprocedure

48. Denne løsning indebærer en ikke-bindende eller bindende EU-foranstaltning, som skal sikre, at der findes en retlig kollektiv søgsmålsordning i alle medlemsstater. En sådan procedure ville sikre, at alle forbrugere i hele EU kan opnå passende erstatning i forbindelse med massekrav ved et repræsentativt søgsmål, et gruppesøgsmål eller en prøvesag. Der ville bl.a. skulle tages stilling til procedurens finansiering, forebyggelse af urimelige krav, kompetence, spørgsmålet om en opt-in- eller opt-out-procedure og erstatningens fordeling. Denne løsning har til formål at sikre en retlig kollektiv søgsmålsprocedure, som giver forbrugerne reel erstatning. I forbindelse med denne løsning burde man under alle omstændigheder undgå elementer, som efter sigende fremmer den retssagskultur, der skulle eksistere i visse ikke-europæiske lande, dvs. elementer som erstatning, der har karakter af straf (punitive damages), advokatsalærer, der fastsættes i forhold til sagens udfald (contingency fee), og andet.
49. Med hensyn til **finansiering** kan omkostningerne forhindre forbrugerne i at inkludere sig på et kollektivt søgsmål og gøre det meget vanskeligt for forbrugerorganisationer at tage sig af massekrav i forbindelse med repræsentative søgsmål.
50. En "del-løsning" kunne fokusere på at reducere omkostningerne f.eks. ved at fritage kollektive søgsmål for retsgebyrer eller sætte loft over advokatsalærer.
51. I forbindelse med repræsentative søgsmål er finansieringen af de organer, som repræsenterer forbrugerne, af afgørende betydning. Det kunne overvejes at give organet en del af erstatningen til at dække omkostningerne. En tredjepart (f.eks. en

³⁹ Kommissionen har foretaget et uformel høring inden for netværket vedrørende forbrugerbeskyttelsessamarbejde, og det lader til, at hovedparten af medlemsstaterne ikke har en sådan beføjelse.

bank) eller et offentligt organ kunne udstede et lån til dækning af eventuel forhåndsfinansiering af retssagen. Nogle medlemsstater har gode erfaringer med private tredjeparter, som finansierer retssager (f.eks. selskaber, som har specialiseret sig inden for dette område). En anden løsning kunne være offentlig finansiering fra medlemsstaternes side. Forskellige finansieringsløsninger kunne også kombineres.

52. En EU-mekanisme bør fremme rimelige krav og være til gavn for forbrugerne. Samtidig skal den som tidligere nævnt undlade at fremme en retssagsindustri, som snarere ville være til fordel for advokater end for forbrugere, og som ville indebære store omkostninger for sagsøgte. For at undgå eventuelt misbrug af kollektive søgsmålsordninger fungerer forskellige elementer som sikkerhedsforanstaltninger og medvirker til at **forebygge urimelige krav**. Dommeren kan spille en vigtig rolle ved at afgøre, om et kollektivt krav er urimeligt eller kan antages til behandling. Godkendelse af repræsentative organer fungerer som en stopklods, og det samme gælder princippet om, at taberen betaler, i de medlemsstater, hvor det findes. Offentlige myndigheder kunne fungere som stopklods, når de finansierer kollektive søgsmål, ved at nægte at tildele ressourcer i forbindelse med urimelige krav.
53. Forbrugernes stilling i kollektive søgsmål kunne forbedres ved at give kvalificerede organer som forbrugerorganisationer eller ombudsmænd **søgsmålskompetence** i forbindelse med repræsentative søgsmål.
54. Et vigtigt led i et kollektivt søgsmål er beslutningen om, hvorvidt der bør anvendes en **opt-in- eller en opt-out-procedure**.
55. Opt-in-ordninger kunne blive belastende og omkostningskrævende for forbrugerorganisationer, som skal gøre det indledende arbejde med f.eks. at finde frem til forbrugere, fastlægge kendsgerningerne i forbindelse med de enkelte sager samt føre sagen og kommunikere med de enkelte sagsøgere. De kan også få vanskeligt ved at få tilstrækkeligt mange forbrugere til at deltage, hvis skaden er af meget begrænset omfang, for i sådanne tilfælde er forbrugere mindre tilbøjelige til at reagere. Men de risikerer ikke at tilskynde til overdrevne eller urimelige krav.
56. Opt-out-løsninger kan muligvis afbøde nogle af de problemer, der er forbundet med opt-in-ordningerne. Men i Europa betragtes de ofte med udpræget skepsis, fordi de menes at risikere at tilskynde til overdreven brug af søgsmål som i visse ikke-europæiske jurisdiktioner. Enhver kollektiv søgsmålsordning bør udformes således, at man undgår en sådan risiko. Men spørgsmålet om informationsformidling på tværs af grænser er fortsat relevant. Manglende informationer kunne føre til en situation, hvor forbrugere er bundet af en afgørelse uden deres vidende og uden at have haft mulighed for at gøre indsigelse mod sagens forvaltning. I opt-out-situationer kan forbrugerorganisationer desuden blive belastet med at skulle finde frem til de skadelidte og fordele erstatningen.
57. I forbindelse med en opt-in-procedure kunne de omtalte problemer løses ved at lade retten **fordele erstatningen** og ved at give forbrugerne mulighed for at slutte sig til et massesøgsmål, efter at der er faldet afgørelse i en prøvesag, og give afgørelsen virkning for alle skadelidte. Den enkelte forbruger ville dog skulle følge en bestemt retlig procedure for at drage fordel af afgørelsen.

58. I tværnationale sager ville forordningen om retternes kompetence⁴⁰ finde anvendelse på alle sager, herunder dem, der anlægges ved retten af en offentlig myndighed, forudsat at den udøver private rettigheder (f.eks. en ombudsmand, som anlægger sag for forbrugere). Repræsentative søgsmål ville skulle anlægges ved den ret, hvor den erhvervsdrivende er etableret, eller ved retten på det sted, hvor aftalen opfyldes (artikel 5, stk. 1).
59. I forbindelse med massesøgsmål, hvor forbrugerne kommer fra forskellige medlemsstater, ville retten skulle anvende de respektive forbrugeres forskellige nationale lovgivninger på kontraktlige forpligter (artikel 6 i Rom I-forordningen⁴¹). Det ville give praktiske problemer i forbindelse med sager med forbrugere fra mange forskellige medlemsstater. En løsning ville være at ændre reglerne, således at lovgivningen på det sted, hvor den erhvervsdrivende er etableret, finder anvendelse i forbindelse med kollektive søgsmål. Andre løsninger ville være at anvende loven på det mest berørte marked eller i den medlemsstat, hvor det repræsentative organ er etableret.
60. I lignende situationer på produktansvarsområdet (artikel 5 i Rom II-forordningen⁴²) ville en aftale om lovvalg, efter at den skadevoldende begivenhed har fundet sted (artikel 14, stk. 1, litra a), i Rom II-forordningen), være en hjælp.

S1: Hvad er Deres holdning til EU's rolle i forbindelse med kollektive søgsmål for forbrugere?

S2: Hvilken af de fire løsninger, der er beskrevet ovenfor, foretrækker De? Forkaster De nogle af løsningerne?

S3: Er De enig/uenig i bestemte aspekter ved løsningerne?

S4: Burde andre aspekter indgå som led i Deres foretrukne løsning?

S5: Hvis De foretrækker en kombination af løsninger, hvilke løsninger ville De i så fald kombinere, og hvilke kendetegn ville kombinationen have?

S6: Mener De, at der ville være behov for bindende instrumenter i forbindelse med løsning 2, 3 og 4, eller ville De foretrække ikke-bindende instrumenter?

S7: Mener De, at problemet kunne løses på anden måde?

⁴⁰ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT L 12 af 16.1.2001, s.1.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I), EUT L 177 af 4.7.2008, s. 6.

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen), EUT L 199 af 31.7.2007, s. 40.

Med denne grønbog opfordrer Kommissionen interesserede til at give udtryk for deres synspunkter og indsende deres svar (mærket "Response to the Green Paper on Consumer Collective Redress") senest den 1. marts 2009 til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles
Belgien

eller med e-mail til Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu.

Bidrag offentliggøres på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere i Europa-Kommissionen. Det er muligt at anmode om at få bidragene behandlet som fortrolige oplysninger. I så fald anfører bidragsyderne udtrykkeligt på den første side af deres bidrag, at de modsætter sig offentliggørelse. Kommissionen gennemgår bidragene og offentliggør et resumé heraf i den første halvdel af 2009.

I 2009 fremsætter Kommissionen et nyt oplæg, som tager udgangspunkt i resultaterne af denne høring.

Erklæring om databeskyttelse

Behandling af personoplysninger – formål og omfang:

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere registrerer og behandler Deres personoplysninger i det omfang, det er nødvendigt for at følge op på Deres bidrag til den offentlige høring om grønbogen om kollektivt søgsmål for forbrugere.

Deres data vil blive behandlet i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Deres data vil være registreret og lagret så længe, der er behov for at følge op på Deres bidrag.

Med henblik på at sikre gennemsigtighed vil bidragene, herunder Deres navn og stilling, blive offentliggjort, bl.a. på Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugeres Europa-websted:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

Ret til berigtigelse & persondatakontrol:

For yderligere oplysninger om behandlingen af Deres personoplysninger eller adgang til at gøre Deres ret gældende (konsultere eller rette unøjagtige eller ufuldstændige data) rettes der henvendelse til:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

De kan til enhver tid rette henvendelse til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse på edps@edps.europa.eu.

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.11.2008
KOM(2008) 794 endelig

GRØNBOG

om kollektivt søgsmål for forbrugere

(forelagt af Kommissionen)

GRØNBOG

om kollektivt søgsmål for forbrugere

1. INDLEDNING

1. I en stadig mere forbrugerorienteret, global digitaløkonomi hjælper et indre marked, som opfylder forbrugernes krav på en effektiv måde, også med til at sikre en innovativ og konkurrencedygtig økonomi. Tilskyndelse af borgerne til at deltage aktivt i velfungerende markeder medvirker til at beskytte sunde konkurrencevilkår. Klageadgang for forbrugere i tilfælde af, at deres rettigheder krænkes af erhvervsdrivende, er især med til at fremme deres tillid til markederne og forbedrer resultaterne.
2. Kommissionens strategi for forbrugerpolitikken¹ sigter mod at fremme det indre detailmarked ved at gøre forbrugere og detailhandlere lige så trygge ved at handle på tværs af grænser som i deres hjemland inden udgangen af 2013. Dette mål kan dog kun nås, hvis forbrugerne ved, at deres rettigheder vil blive håndhævet i tilfælde af problemer, og at de vil få passende erstatning. 76 % af de forbrugere, som har ringe tillid til handel på tværs af grænser, mener, at tilliden i høj eller ret høj grad er betinget af, om de i henhold til national lovgivning har adgang til at anlægge sag i tværnationale spørgsmål ved retten i deres eget land². Det tyder på ringe tiltro til andre retssystemer, både med hensyn til materielle rettigheder og mulighederne for tilfredsstillende erstatning. Forslaget til direktiv om forbrugerrettigheder³ kommer ind på spørgsmålet om retssikkerhed og materielle rettigheder. Men det er nødvendigt at behandle spørgsmålet om effektiv klageadgang på tværs af grænser for sig selv.
3. I strategien fremhævede Kommissionen betydningen af effektiv klageadgang for forbrugerne og anførte, at den ville overveje at gøre en indsats for kollektive søgsmål for forbrugere. Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg kunne tilslutte sig Kommissionens planer om at forbedre forbrugernes klageadgang og navnlig at overveje at gøre en indsats for kollektive søgsmål for forbrugere⁴. OECD tilskyndede i sin henstilling om bilæggelse af

¹ KOM(2007) 99 endelig.

² Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – Foråret 2002.

³ KOM(2008) 614 endelig.

⁴ I beslutningen vedrørende en strategi for forbrugerpolitikken opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til nøje at vurdere spørgsmålet om klageadgang for forbrugere i medlemsstaterne og derefter ... *i fornødent omfang at foreslå en sammenhængende løsning på europæisk plan, der kan give alle forbrugere adgang til kollektive klageordninger med henblik på afgørelse af grænseoverskridende klagesager* (A6-0155/2008), og Rådet opfordrede i sin resolution om samme emne Kommissionen til "...omhyggeligt at overveje kollektive klageordninger og fremlægge resultaterne af igangværende relevante undersøgelser med henblik på mulige forslag eller aktioner", EUT C 166 af 20.7.2007, s. 1-3. Europa-Parlamentet gentog sin henstilling i beslutningen om grønbogen om finansielle tjenesteydelser i detailledet (A6-0187/2008). Europa-Parlamentets undersøgelsesudvalg om krisen i Equitable Life Assurance Society anmodede også Kommissionen om "... yderligere at undersøge muligheden for, at der etableres en retlig ramme med ensartede retsplejekrav for europæiske grænseoverskridende kollektive klager ..." (A6-0203/2007). Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg fremsatte i sin initiativudtalelse af 14. februar 2008 INT-348 – CESE 258/2008 forslag om retlige rammer for kollektive søgsmålsordninger.

forbrugertvister og søgsmål⁵ medlemslandene til at give forbrugerne adgang til forskellige klageformer, herunder kollektivt søgsmål.

4. Denne grøn bog har til formål at vurdere de nuværende klagemuligheder, navnlig i tilfælde hvor der er sandsynlighed for, at mange forbrugere vil blive påvirket af en og samme overtrædelse af bestemmelserne, samt at skabe mulighed for at fjerne eventuelle huller og sikre reel erstatning i sådanne tilfælde. Da den økonomiske markedsintegration i detailledet i stigende grad fører til, at forbrugere deltager i detailmarkeder uden for deres grænser og derfor bliver påvirket af samme praksis som nationale handlende, anses det ikke for nyttigt at skelne mellem tværnationale og rent nationale massesøgsmål. Et andet spørgsmål er, om eventuelle instrumenter både ville finde anvendelse i tværnationale og nationale tilfælde.
5. Denne grøn bog omhandler ikke kollektivt søgsmål for skadelidte ved overtrædelser af Fællesskabets antitrustlovgivning. Det skyldes antitrustlovgivningens særlige karakter, og at den finder anvendelse på flere skadelidte, herunder også små og mellemstore virksomheder. Kommissionen har derfor i sin hvidbog⁶ fremsat forslag til en række særlige foranstaltninger for at sikre, at forbrugere og virksomheder i alle EU-medlemsstater kan opnå reel erstatning for den skade, de har lidt på grund af overtrædelser af Fællesskabets antitrustlovgivning. Foranstaltningerne omfatter to mekanismer for kollektiv søgsmålsadgang, som er skræddersyet til at løse de særlige problemer, der gør sig gældende for skadelidte ved overtrædelser af antitrustlovgivning, dvs. et kollektivt søgsmål med opt-in-mulighed, hvor flere skadelidte udtrykkeligt beslutter at samle deres individuelle krav i et enkelt søgsmål, og et repræsentativt søgsmål anlagt af kvalificerede enheder såsom forbrugerorganisationer eller statslige organer på vegne af en gruppe skadelidte.

2. PROBLEMSTILLING

6. Markederne for masseforbrug bliver stadig større og udvikler sig tilmed på tværs af grænser, og derfor kan et meget stort antal forbrugere komme til at lide skade som følge af en og samme eller næsten samme praksis fra en given erhvervsdrivendes side. Uredelig handelspraksis kan få så vidtrækkende konsekvenser, at markeder fordrejes. Britiske banker er f.eks. ved at blive undersøgt, fordi de systematisk havde opkrævet alt for høje afgifter af flere hundredtusinde forbrugere, som havde overtrukket deres konti⁷. En håndhævelsesaktion under Fællesskabets ledelse i hele Den Europæiske Union afslørede omfattende misbrug på markedet for ringetoner⁸: omkring 60 % af de kontrollerede websteder indeholdt de obligatoriske informationer, som skal gives forud for kontraktindgåelse, men gemte dem eller anførte dem med småt. Ifølge reklamerne var der tale om "gratis" ringetoner, men benyttede man sig af tilbuddet, førte det til krav om betaling og i nogle tilfælde også til et abonnement.

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

⁶ Hvidbog om erstatningssøgsmål ved overtrædelse af EF's kartel- og monopolregler, KOM(2008) 165 endelig, <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>.

⁷ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case.

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>.

7. Da overtrædelser af forbrugerrettigheder, som påvirker et meget stort antal borgere, kan skabe markedsfordrejninger, fokuserer grønbogen på at løse problemet med massekrav og sigter på at tilvejebringe effektive midler til at opnå kollektiv erstatning for borgere i hele EU. Det er ensbetydende med mekanismer, som giver en stor gruppe forbrugere, der påvirkes af en enkelt erhvervsdrivendes praksis, en reel mulighed for at opnå erstatning, uanset hvor den erhvervsdrivende er etableret i EU.
8. På indeværende tidspunkt støder forbrugere, som lider skade på grund af uredelig handelspraksis og derfor ønsker at anlægge sag, på hindringer⁹ med hensyn til adgang, effektivitet og økonomisk overkommelighed. Det gælder særligt ved krav, der vedrører små beløb. De sektorer, hvor forbrugerne finder det vanskeligst at opnå erstatning ved massesøgsmål, er finansielle serviceydelser (39 % af de dokumenterede sager), telekommunikation (12 %), transport (8 %) samt pakkerejser og turisme (7 %)¹⁰. Det er de sektorer, hvor det bliver stadig mere sandsynligt, at forbrugerne deltager i aktiviteter på tværs af grænser.
9. Forbrugere kan altid gå til retten for at opnå individuel erstatning. Massesøgsmål kunne derfor i princippet klares ved hjælp af en lang række individuelle søgsmål. Men der findes rent faktisk barrierer, som forhindrer europæiske forbrugere i at opnå reel erstatning. Det drejer sig navnlig om store sagsomkostninger og indviklede og langvarige procedurer. En ud af fem europæiske forbrugere nægter at gå til retten for mindre end 1 000 EUR. Halvdelen siger, at de ikke vil gå til retten for mindre end 200 EUR¹¹. **Store omkostninger og risikoen ved sagsanlæg** gør det uøkonomisk for en forbruger at betale retsafgift, advokatsalærer og vederlag til sagkyndige, som muligvis overstiger erstatningen. **Procedurerne er så indviklede og langvarige**, at forbrugerne måske bliver rodet ind i noget uden at have en klar fornemmelse af, hvornår (og om) deres sag vil være løst på tilfredsstillende måde. Kun 30 % af forbrugerne mener, at det er let at løse tvister ad rettens vej¹².
10. Forbrugerne kan i nogle tilfælde have adgang til alternative individuelle tvistbilæggelsesordninger, men det er ikke altid tilfældet. Situationen med hensyn til disse ordninger er forskellig i EU. Adgangsmulighederne varierer fra medlemsstat til medlemsstat, men kan også i de enkelte medlemsstater være forskellige sektorerne imellem, således at der f.eks. kun er adgang for bestemte sektorer. Kun 39 % af de europæiske forbrugere mener, at det er nemt at løse tvister med erhvervsdrivende ved hjælp af alternative tvistbilæggelsesordninger¹³.
11. Endvidere mangler forbrugerne kendskab til de forskellige håndhævelses- og erstatningsredskaber, som er til rådighed, navnlig hvis de bevæger sig på tværs af grænser, enten fysisk eller via e-handel. Der synes også at være en manglende tillid til de nuværende systemer, som får forbrugerne til at afholde sig fra at klage og dermed forhindrer dem i at opnå erstatning. 51 % af de forbrugere, som klagede til

⁹ Jf. undersøgelse af forbrugernes problemer med at opnå erstatning ved overtrædelser af forbrugerbeskyttelseslovgivningen og de økonomiske konsekvenser heraf (Problem Study), s. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁰ Problem Study, s. 21.

¹¹ Særlig Eurobarometerundersøgelse om klageadgang, oktober 2004, s. 29; tallene vedrører kun EU-15.

¹² Eurobarometerundersøgelse af forbrugerbeskyttelse på det indre marked, september 2008.

¹³ Situationen er dog forskellig fra land til land. Nederlandene tegner sig for flest forbrugere med tillid til alternative tvistbilæggelsesordninger (57 %), efterfulgt af de nordiske lande (Danmark og Finland med 47 % og Sverige 45 %). Bulgarien har derimod færrest (12 %) sammen med Slovakiet (17 %) og Portugal (19 %). Jf. fodnote 12.

den erhvervsdrivende, og som ikke var tilfreds med den måde, deres klage blev behandlet på, undlod at gå videre med sagen¹⁴. I henhold til en undersøgelse, som den britiske forbrugerombudsmandsinstitution Office of Fair Trading har foretaget af skader, der påføres forbrugerne, klager i gennemsnit kun 62 % af de skadelidte forbrugere i Det Forenede Kongerige, og tallet falder til 54 % ved køb på under 10 GBP¹⁵. Når forbrugere blev spurgt om, hvilke problemer de kunne støde på i forbindelse med handel på tværs af grænser, nævnte de først og fremmest vanskeligheder med at løse problemer (33 %)¹⁶.

12. På indeværende tidspunkt har 13 medlemsstater retlige rammer for kollektive klagemuligheder. Mulighederne er meget forskellige i de enkelte lande og fører til forskellige resultater. I henhold til den undersøgelse, Kommissionen iværksatte¹⁷, og de høringer, der er gennemført¹⁸, har langt de fleste af de eksisterende kollektive søgsmålsordninger visse aspekter, som fungerer, og andre, som ikke fungerer. Næsten alle de eksisterende kollektive søgsmålsordninger har en vis merværdi i forhold til de retlige rammer for individuelle søgsmål og alternative tvistbilæggelsesordninger¹⁹. Men de kan gøres mere effektive. Ordningerne er blevet anvendt i relativt få tilfælde²⁰. Tyskland er det sted, hvor færrest forbrugere benytter sig af kollektive søgsmålsordninger, med et gennemsnit på kun 4 ud af ti millioner forbrugere om året²¹. Den kollektive søgsmålsordning, der har fået flest konsekvenser for forbrugerne i forbindelse med en enkelt sag, er ordningen i Portugal, hvor en sag mod et telekommunikationsselskab gav erstatning til ca. 3 millioner forbrugere, som havde lidt skade på grund af de samme, alt for store gebyrer. Erstatningen til disse forbrugere tog for størstedelen form af naturalier og ikke penge. Forbrugerne har i gennemsnit opnået en fordel ved kollektive søgsmålsordninger på fra 32 EUR i Portugal til 332 EUR i Spanien²².
13. Blandt forhold, som bidrager til at sikre mere effektive kollektive søgsmålsordninger, kan nævnes politisk og økonomisk støtte fra regeringens side, stor mediedækning (som kan tilskynde erhvervsdrivende til at bilægge tvister, men også medvirke til at finde finansieringsselskaber; kan generelt set have en afskrækkende virkning på lovovertrædere), ingen og begrænsede sagsomkostninger for forbrugerne, ingen eller begrænsede sagsomkostninger for repræsentanter, fleksible løsninger med hensyn til advokatsalærer og ingen formaliteter som ved normale civilretlige procedurer.

¹⁴ Jf. fodnote 12.

¹⁵ Jf. http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/.

¹⁶ Jf. fodnote 12.

¹⁷ Undersøgelse vedrørende evalueringen af kollektive søgsmålsordningers effektivitet i Den Europæiske Union (Evaluation Study), s. 47 og del II (landerapporter); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁸ Kommissionen organiserede en workshop i Leuven i juni 2007 og afholdt yderligere tre workshopper med forbrugere, interesserede virksomheder og advokater i maj-juni 2008. På den konference om kollektivt søgsmål, som det portugisiske formandskab afholdt i Lissabon i november 2007, blev der iværksat en høring om et udkast til benchmarks for en effektiv kollektiv søgsmålsordning, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

¹⁹ Evaluation Study, s. 93.

²⁰ Der forelå dokumentation om 326 sager. En række systemer (det bulgarske, danske og finske gruppesøgsmål og den græske prøvesagsprocedure) er blevet indført for så kort tid siden, at det ikke har været muligt at evaluere dem korrekt. Det italienske system er ved at blive ændret.

²¹ Evaluation Study, s. 116.

²² Evaluation Study, s. 116. I tallene medgår ikke resultaterne for Nederlandene, som er fordrejet på grund af enkelte sager, som omfattede store virksomheder og væsentlige beløb.

14. Blandt forhold, som på den anden side modvirker effektive søgsmålsordninger, kan nævnes utilstrækkelig finansiering, forbrugerorganisationers mangel på ekspertise og midler, risikoen for, at det ofte kommer til at påhvile forbrugerorganisationer at dække store sagsomkostninger, indviklede kollektive søgsmålsordninger, meget strenge krav til antagelighed og kompetence (som afskrækker fra at anvende ordningerne), procedurernes varighed og sagsøgte evne til at forhale procedurer, mangel på mediedækning, manglende evne til at sikre en reel fordeling af udbyttet ved sagsanlæg, alternative tvistbilæggelsesordningers afhængighed af den erhvervsdrivendes samarbejdsvilje samt brug af en og samme kollektive søgsmålsordning ved alle krav i stedet for skræddersyede ordninger, som tager højde for de enkelte kravs størrelse, behov og særlige kendetegn.
15. Som følge af svaghederne ved de nuværende rammer for søgsmål og håndhævelse i EU, opnår en stor del af de forbrugere, som har lidt skade, ikke erstatning. I forbindelse med massesøgsmål, som har betydning for et meget stort antal forbrugere, kan skaden somme tider være begrænset for den enkelte forbruger, men stor i forhold til markedets størrelse. Da disse markeder bliver af stadig mere grænseoverskridende karakter, bliver det nødvendigt at sikre effektiv adgang til søgsmålsordninger på tværs af grænser. Nu om dage har hen ved 10 % af alle krav i forbindelse med kollektive søgsmål et grænseoverskridende element²³. En britisk virksomhed distribuerede eksempelvis for nylig skræbekort gennem irske aviser med tilbud om gratis ferie, hvor tilbuddet i realiteten kostede den enkelte forbruger mindst 130 EUR²⁴. Med yderligere integration af markederne vil denne procentsats sandsynligvis stige.

3. EKSISTERENDE EUROPÆISKE REDSKABER

16. Der findes allerede flere redskaber på europæisk plan, som er udformet specielt med henblik på klagemuligheder for forbrugere. Det drejer sig bl.a. om to henstillinger fra Kommissionen²⁵, som skal lette alternativ tvistbilæggelse ved hjælp af enkle og økonomisk overkommelige procedurer. I begge henstillinger opstilles der principper for velfungerende udenretlig bilæggelse. Forbudsdirektivet²⁶ omhandler en procedure, som sætter forbrugersammenslutninger og offentlige myndigheder i stand til at standse overtrædelser i udlandet. Mulighederne for offentlig håndhævelse blev for nylig udvidet med forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde²⁷, i henhold til hvilken navngivne nationale myndigheder kan anmode andre medlemsstaters myndigheder om at tage affære i forbindelse med overtrædelser. Hverken forbudsdirektivet eller forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde omhandler erstatning til forbrugere.

²³ Evaluation Study, s. 44.

²⁴ Problem Study, bilag 3.

²⁵ Kommissionens henstilling 98/257/EF om de principper, der finder anvendelse på organer med ansvar for udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 115 af 17.4.1998, s. 31, og Kommissionens henstilling 2001/310/EF om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet, EFT L 109 af 19.4.2001, s. 56.

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/27/EF af 19. maj 1998 om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser, EFT L 166 af 11.6.1998, s. 51.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse, EUT L 364 af 9.12.2004, s. 1.

17. Samlet set har de redskaber, der er udformet på EU-plan med henblik på klagemuligheder for forbrugerne og håndhævelse, ikke ført til tilfredsstillende resultater. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde er relativt ny, men der er tegn på, at offentlig håndhævelse på tværs af grænser endnu ikke er tilfredsstillende. Forbrugerne har ikke adgang til alternative tvistbilæggelsesordninger i alle medlemsstater og alle sektorer. F.eks. har næsten ingen medlemsstater alternative tvistbilæggelsesordninger inden for luftfartssektoren. Der er kun anlagt sag i to grænseoverskridende tilfælde, siden forbudsdirektivet trådte i kraft i 1998²⁸, hvilket navnlig skyldes den finansielle risiko for det organ, der anlægger sag, og de nationale forbudsprocedurers indviklede og forskelligartede karakter.
18. Da det ofte har vist sig, at uredelig handelspraksis med konsekvenser for mange forbrugere ikke korrigeres, og eventuelle kollektive søgsmålsordninger muligvis kan udgøre et nyttigt supplerende middel til at reducere den skade, forbrugerne påføres, fokuserer denne grønbog på kollektivt søgsmål som et redskab, der har mulighed for at medvirke til at løse de problemer, forbrugerne står over for, når de søger at opnå erstatning for massekrav både i tværnational og national kontekst. 76 % af alle forbrugere ville være mere tilbøjelige til at forsvare deres rettigheder ved en domstol, hvis de kunne slutte sig sammen med andre forbrugere²⁹. Erhvervslivet ville undgå tab på grund af illoyal konkurrence, opnå større retssikkerhed og reducere nogle af sagsomkostningerne, hvis det var muligt at samle fremsatte krav³⁰. Samtidig skal det sikres, at erhvervslivet ikke belastes med urimelige krav, erstatning, der har karakter af straf (punitive damages), eller overdrevne omkostninger.

4. LØSNINGER

19. Den nuværende situation med hensyn til forbrugernes klageadgang i EU er utilfredsstillende, og mange forbrugere, som påføres skade som følge af en enkelt lovovertrædelse, har ikke mulighed for at anlægge sag og opnå erstatning. Kommissionen har identificeret en række tiltag, som kan anvendes til at løse dette problem, hvilket er af betydning for at beskytte sunde integrerede detailmarkeder i EU. Formålet er at råde over effektive ordninger, som både forbrugere og erhvervsdrivende er tilfredse med. Nedenstående løsninger er opstillet efter, i hvor høj grad EU inddrages. Løsningerne og deres forskellige elementer kan også kombineres.

Løsning 1 – Uden tiltag fra Fællesskabets side

20. Denne løsning omfatter ikke nye tiltag fra Fællesskabets side og benytter eksisterende foranstaltninger på nationalt plan og i Fællesskabets regi til at sikre forbrugerne passende erstatning. Nationale retlige søgsmålsordninger, enten individuelle eller kollektive, samt alternative tvistbilæggelsesordninger og ordninger oprettet af erhvervsdrivende/serviceydere til behandling af klager giver forbrugere

²⁸ Beretning fra Kommissionen om anvendelsen af forbudsdirektivet, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm.

²⁹ Dette tal svarer oven i købet til en beskedent stigning i forhold til den tidligere Eurobarometerundersøgelse i 2006 (74 %). Jf. fodnote 12.

³⁰ Problem Study, s. 96.

med massekrav mulighed for at opnå erstatning. Hvorvidt klageadgangen er effektiv, afhænger af de forskellige ordninger.

21. På EU-plan skal de retlige midler, der kan medvirke til at løse problemer med grænseoverskridende massekrav, enten gennemføres i den nærmeste fremtid, eller også træder de i kraft om kort tid. Mæglingsdirektivet³¹ skal gennemføres inden 2011, og Kommissionen aflægger rapport om gennemførelsen i 2016. Forordningen om indførelse af en europæisk småkravsprocedure³² finder anvendelse fra den 1. januar 2009, og Kommissionen aflægger rapport om gennemførelsen i 2014. Men begge instrumenter finder kun anvendelse på massekrav i begrænset omfang. Mæglingsdirektivet kan kun anvendes i tilfælde, hvor parterne er villige til at mægle. Forordningen om en europæisk småkravsprocedure omhandler grænseoverskridende tvister på højst 2 000 EUR, og nationale procedureregler er afgørende for, om forordningen finder anvendelse på kollektive søgsmål. De pågældende regler kan f.eks. give mulighed for at samle adskillige individuelle krav over for en og samme erhvervsdrivende, når de enkelte krav ikke overskrider loftet i forordningen. Det er muligvis ønskeligt at afvente en vurdering af de pågældende EU-foranstaltningers konsekvenser for massekrav.
22. Løsning 1 ville indebære afventning af flere oplysninger³³ om konsekvenserne af de foranstaltninger, der allerede findes eller snart vil blive gennemført på nationalt plan og EU-plan. Løsningen har den fordel, at den ikke påfører medlemsstaterne og erhvervslivet yderligere omkostninger til gennemførelse. Løsningen har den ulempe, at forbrugerne fortsat vil have forskellige klagemuligheder til rådighed alt efter bopæl og den medlemsstat, hvor transaktionen har fundet sted eller skaden er opstået. Denne opsplittning kunne føre til konkurrencefordrejning og forskellig erstatning til forbrugerne i EU. Denne løsning ville muligvis ikke sikre en række berørte forbrugere tilfredsstillende erstatning og fjerne hindringerne på det indre marked.

Løsning 2 – Samarbejde mellem medlemsstater

23. Denne løsning indebærer en udvidelse af samarbejdet medlemsstaterne imellem for at sikre, at forbrugerne i hele EU kan anvende de kollektive søgsmålsordninger, der er til rådighed i de forskellige medlemsstater. Denne løsning ville sikre, at medlemsstater med kollektive søgsmålsordninger giver forbrugere i andre medlemsstater adgang til deres respektive ordninger, og at medlemsstater, som ikke har kollektive søgsmålsordninger, opretter sådanne. Det kunne opnås enten ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. Samtidig kunne der med en henstilling opstilles en række benchmarks, som alle ordningerne i medlemsstaterne skal overholde.
24. På indeværende tidspunkt findes der i 13 medlemsstater en eller anden form for kollektivt søgsmål (repræsentativt søgsmål, gruppesøgsmål, prøvesagsprocedure). Sagerne kan indbringes af forbrugerorganisationer, enkeltpersoner eller offentlige organer. Hvis en erhvervsdrivende i en medlemsstat med repræsentativt søgsmål

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/52/EF af 21. maj 2008 om visse aspekter af mægling på det civil- og handelsretlige område, EUT L 136 af 24.5.2008, s. 3.

³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure, EUT L 199 af 31.7.2007, s. 1.

³³ For at samle dokumentation om den måde, de forskellige søgsmålsordninger fungerer på, vil resultattavlen for forbrugermarkederne blive brugt til at vise indsamlede data om erstatningsspørgsmål.

f.eks. overtræder lovgivningen om forbrugerbeskyttelse, bør den pågældende medlemsstat sikre, at det kompetente nationale organ også repræsenterer forbrugere i andre medlemsstater, eller give organer i andre medlemsstater adgang til selv at anlægge repræsentativt søgsmål ved retten i den pågældende medlemsstat. For så vidt angår gruppesøgsmål, bør den relevante medlemsstat give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for at tilslutte sig søgsmål anlagt af medlemsstatens egne forbrugere eller give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for selv at anlægge sag ved retten i den pågældende medlemsstat. Endelig bør en medlemsstat med en prøvesagsprocedure give forbrugere i andre medlemsstater mulighed for selv at anlægge en prøvesag ved retten i den pågældende medlemsstat og sikre, at virkningerne af enhver prøvesag får konsekvenser for alle de berørte forbrugere, uanset nationalitet og bopæl.

25. Man kunne lette adgangen til nationale kollektive søgsmålsordninger ved at oprette et samarbejdsnetværk mellem de organer, som har beføjelse til at anlægge kollektivt søgsmål i de medlemsstater, som har sådanne ordninger, herunder offentlige organer og forbrugerorganisationer.
26. For så vidt angår repræsentative søgsmål, kunne samarbejdet gå ud på, at de kompetente organer i den erhvervsdrivendes medlemsstat enten anlægger et repræsentativt søgsmål på vegne af forbrugere med bopæl i andre medlemsstater efter anmodning fra deres modparter i de pågældende medlemsstater, eller at de bistår de pågældende modparter med at anlægge sag direkte. For så vidt angår gruppesøgsmål og prøvesager, kunne medlemmerne af netværket i den pågældende medlemsstat gå sammen om at bistå skadelidte forbrugere med at anlægge sag eller tilslutte sig gruppesøgsmål eller prøvesager ved retten i den erhvervsdrivendes medlemsstat.
27. Bistanden kunne bl.a. gå ud på at iværksætte oplysningskampagner om forestående kollektive søgsmål, indsamle krav, hjælpe med oversættelse af dokumenter, forklare nationale retlige procedurer og bistå med at finde advokater og sagkyndige i den pågældende medlemsstat.
28. Medlemsstater med kollektive søgsmålsordninger ville muligvis være tilbageholdende med at stille ressourcer til rådighed for deres organer, når de anlægger kollektivt søgsmål på vegne af forbrugere i andre medlemsstater eller bistår dem i retten i den pågældende medlemsstat, hvis organer i medlemsstater uden kollektive søgsmålsordninger ikke har en sådan forpligtelse. Uformelle høringer af forbrugerorganisationer i sådanne medlemsstater tyder på, at de på grund af manglende ressourcer ikke ville være rede til at gøre noget sådant. Det ville være nødvendigt at indføre en rimelig ordning til dækning af sagsomkostninger. Medlemsstaterne kunne også opfordres til at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed for organerne til dette formål.
29. Samarbejdsnetværkets arbejde kunne lattes gennem det europæiske netværk af europæiske forbrugercentre (ECC-Net). Fordelen ved at anvende det pågældende netværk ligger deri, at det allerede er et etableret EU-netværk. Men da det på indeværende tidspunkt hovedsagelig beskæftiger sig med individuelle udenretslige søgsmål på tværs af grænser, ville der blive brug for andre erfaringer og flere ressourcer³⁴.

³⁴ Det kunne føre til yderligere omkostninger, som der skal indgås en aftale med medlemsstaterne om.

30. Alternativt kunne der også oprettes et nyt, særligt netværk for kollektive søgsmål. Omfanget af de midler, der skulle afsættes til et sådant netværk, ville afhænge af arbejdsbyrden, som så igen ville afhænge af antallet af organer i netværket, deres kompetence og ekspertise, deres konkrete opgaver og antallet af tværnationale sager.
31. Der ville også skulle tages stilling til spørgsmål vedrørende jurisdiktion samt lovvalg for kontraktlige og ikke-kontraktlige forpligtelser (jf. 58-60) i forbindelse med denne løsning.

Løsning 3: Blanding af instrumenter

32. Løsning 3 omfatter en blanding af ikke-bindende og bindende redskaber, som tilsammen kan give forbrugerne bedre muligheder for at opnå erstatning ved at fjerne de vigtige hindringer, som er beskrevet tidligere, dvs. store sagsomkostninger, indviklede og langvarige procedurer samt forbrugernes manglende kendskab til klagemuligheder. Løsningen går ud på at forbedre alternative tvistbilæggelsesordninger, udvide nationale småkravsprocedurer til at omfatte massekrav, udvide anvendelsesområdet for forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, tilskynde erhvervslivet til at forbedre deres ordninger til behandling af klager og tage skridt til at øge forbrugernes kendskab til de eksisterende klagemuligheder.
33. Kravets størrelse er et vigtigt parameter, når forbrugere skal afgøre, om de vil anlægge sag. Forbrugere er ikke tilbøjelige til at anlægge sag, hvis deres krav er under et vist loft. Alternative tvistbilæggelsesordninger, småkravsprocedurer og samarbejde mellem offentlige håndhævelsesmyndigheder i medlemsstaterne kan være en mere effektiv løsning alt afhængig af kravets størrelse.
34. I tilfælde, hvor begge parter har følt sig tilstrækkeligt tilskyndet³⁵ til at anvende alternative tvistbilæggelsesordninger, og kravet har været af begrænset eller mellemstort omfang, har dette redskab vist sig at være et effektivt alternativ til søgsmål ved retten, fordi proceduren normalt er hurtigere, ikke så dyr og mere fleksibel. Alternative tvistbilæggelsesordninger kan være mindre egnede, når det drejer sig om store krav, som ofte er forbundet med indviklede data og indsamling af bevismateriale. Forbrugere er utilbøjelige til at forsøge at opnå erstatning, hvis kravet er af meget begrænset omfang, for det individuelle tab er mindre end sagsomkostningerne.
35. Småkravsprocedurer er forenklede retlige procedurer med lave sagsomkostninger og relativt hurtig sagsbehandling. Af den grund er de et godt redskab i forbindelse med små og mellemstore individuelle krav, når parterne nægter at forhandle.
36. Søgsmål anlagt af offentlige nationale håndhævelsesmyndigheder som dem, der indgår i netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, kunne tilvejebringe reel erstatning i tilfælde, hvor alternative tvistbilæggelsesordninger og småkravsprocedurer sandsynligvis ikke vil fungere, navnlig i forbindelse med meget små krav, hvor forbrugerne ikke føler sig specielt tilskyndet til at anlægge sag.
37. Der er stor forskel på de nuværende **alternative tvistbilæggelsesordninger** for forbrugere i de enkelte medlemsstater og medlemsstaterne imellem. De kan både være offentligt eller privat finansierede, have offentlige eller private organisationer, kollegiale eller individuelle organer som vært, have national, regional eller lokal

³⁵ F.eks. opmærksomhed i medierne eller mulighed for adgang til effektive retlige søgsmålsordninger.

dækning, være ansvarlige for alle krav fra forbrugere eller kun for sektorspecifikke krav, træffe bindende eller ikke-bindende afgørelser eller føre til aftaler mellem parterne. Der er også væsentlige huller i de alternative tvistbilæggelsesordningers dækning, både på det sektorspecifikke og det geografiske område. Det er derfor ikke muligt at behandle alle de krav, der fremsættes af forbrugere, ved hjælp af alternative tvistbilæggelsesordninger. De fleste alternative tvistbilæggelsesordninger i EU vedrører hovedsageligt individuelle krav. Nogle medlemsstater har ændret³⁶ eller vil muligvis tilpasse³⁷ deres lovgivning med henblik på udtrykkelig anerkendelse af alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger.

38. Gældende EU-lovgivning udelukker ikke alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. Selvom de to henstillinger vedrørende alternativ tvistbilæggelse ikke blev udarbejdet med kollektive krav fra forbrugerne i mente, kan deres principper også anvendes på alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. Henstillingerne kunne suppleres for at tage højde for de særlige spørgsmål, som knytter sig til forvaltning af kollektive krav.
39. EU kunne opfordre medlemsstaterne til at oprette alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger for forbrugere og sikre, at sådanne ordninger er tilgængelige inden for hele deres geografiske område for alle krav fra forbrugere og kan anvendes af forbrugere i andre medlemsstater. Det kunne overlades til medlemsstaterne at bestemme, hvordan de ville oprette alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger. De kunne enten tilpasse deres eksisterende ordninger eller indføre en eller flere nye alternative tvistbilæggelsesordninger med henblik på kollektive krav fra forbrugere. Eksisterende europæiske netværk, f.eks. ECC-Net og klagenetværket for finansielle tjenesteydelser (Fin-Net), som allerede hjælper individuelle forbrugere med at få adgang til alternative tvistbilæggelsesordninger i andre lande, kunne også hjælpe forbrugere med lignende krav med at få adgang til passende alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger i andre medlemsstater. Det kan medføre yderligere driftsomkostninger for de pågældende netværk. Det ville være nødvendigt at indgå en aftale vedrørende eventuelle ekstraomkostninger med de medlemsstater, som samfinansierer ECC-Net.
40. Det kunne realiseres ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. En henstilling med en resultatorienteret overvågningsproces ville give mulighed for fleksibel gennemførelse og kunne være et første skridt. Et EU-direktiv kunne også indebære et krav til medlemsstaterne om at indføre alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger for forbrugere. Begge instrumenter kunne være mere detaljerede og indeholde en beskrivelse af hovedtrækkene ved en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning (f.eks. ordningens sammensætning og proceduren).
41. Parallelt hermed kunne Kommissionen samle berørte parter med det formål at udvikle en standardmodel for alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger, som det er let at anvende, navnlig i tværnationale tilfælde. Denne standardmodel kunne indeholde hovedbestanddelene i en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning. Modellen kunne anvendes af berørte parter, som ønsker at oprette en alternativ kollektiv tvistbilæggelsesordning. Den ville svare til et frivilligt skridt i retning af at skabe overensstemmelse mellem alternative kollektive tvistbilæggelsesordninger.

³⁶ Sverige og Finland.
³⁷ Slovenien.

42. De nuværende klageordninger kunne desuden forbedres ved, at medlemsstaterne udvider **småkravsprocedurerne**, således at de også finder anvendelse på massekrav i national og tværnational sammenhæng. Hvis flere enkeltpersoner f.eks. gør det samme krav gældende over for den samme erhvervsdrivende på grund af den samme skade, kunne alle disse krav samles, helst af retten, og behandles ved brug af den forenkledede procedure, der anvendes i forbindelse med små individuelle krav. En henstilling med en overvågningsproces kunne være et passende instrument.
43. Ved **forordningen for forbrugerbeskyttelsessamarbejde** oprettes der et EU-netværk af offentlige nationale håndhævelsesmyndigheder. De pågældende myndigheder kan anmode andre medlemmer af netværket om bistand, når de undersøger eventuelle overtrædelser af forbrugerlovgivningen og træffer foranstaltninger over for erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i sådanne overtrædelser. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde indeholder en ikke-udtømmende liste over de undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser, der er nødvendige for gennemførelsen, som kun kan udøves, hvis det med rimelighed må formodes, at der foreligger en overtrædelse inden for Fællesskabet, og som omfatter en beføjelse til at kræve, at eventuelle overtrædelser inden for Fællesskabet standses eller forbydes.
44. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kunne ændres således, at en kompetent myndighed får beføjelse til efter konstatering af en overtrædelse inden for Fællesskabet at kræve, at den erhvervsdrivende betaler erstatning til skadelidte forbrugere³⁸. Det ville blive overladt til medlemsstaterne at bestemme, hvordan en sådan ordning skulle fungere i praksis. De ville tage sig af spørgsmål om finansiering, om hvordan og gennem hvilket organ man finder frem til og informerer berørte forbrugere, hvilken form for bevismateriale forbrugerne skal forelægge, hvilke foranstaltninger der skal træffes, hvis den erhvervsdrivende ikke efterkommer pålægget om at betale erstatning, samt appelmuligheder. Sådanne spørgsmål kunne også tackles på EU-niveau ved hjælp af en henstilling eller et direktiv. Med hensyn til finansiering hedder det i artikel 4, stk. 7, i forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde, at "medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at anvende denne forordning".
45. For så vidt angår "overtrædelser inden for Fællesskabet", ville forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde også skulle finde anvendelse på handlinger, som skader mange forbrugeres individuelle interesser, samt handlinger, som skader forbrugeres kollektive interesse. Det ville være nødvendigt at sætte loft over antallet af involverede forbrugere. Erstatning som følge af den afgørelse, der træffes af retten eller en offentlig myndighed, ville skulle fordeles korrekt til forbrugere i andre medlemsstater. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde kunne, navnlig i forbindelse med store krav, give beføjelse til at tage fortjenesten fra erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i en overtrædelse inden for Fællesskabet. Det ville indebære, at medlemsstaterne skulle give de offentlige

³⁸ Kommissionen har foretaget en uformel høring inden for netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde, og det lader til, at i langt størstedelen af medlemsstaterne har de offentlige håndhævelsesmyndigheder ikke beføjelse til at kræve, at erhvervsdrivende, som har gjort sig skyldige i en overtrædelse inden for Fællesskabet, betaler erstatning til forbrugere, og at de kun i enkelte medlemsstater har ret til at anlægge erstatningssag på forbrugeres vegne.

myndigheder beføjelse hertil³⁹. Detaljerne ville blive overladt til medlemsstaterne. Det ville f.eks. være op til medlemsstaterne at bestemme, om det fratrukne beløb skulle gå til statskassen eller forbrugerrelaterede formål. Forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde ville fortsat have samme anvendelsesområde. Under en sådan ordning ville de enkelte forbrugere ikke kunne få del i den fratrukne fortjeneste. Forbrugerne ville indirekte nyde godt af den afskrækkende virkning, som en sådan ordning ville have på erhvervsdrivende.

46. Virksomheder har interesse i at sikre, at deres kunder er tilfredse. Der kunne tilskyndes til selvregulerende foranstaltninger, hvis sådanne endnu ikke forefindes. Eksisterende foranstaltninger kunne forbedres yderligere. Det indebærer f.eks., at alle virksomheder skal have en intern **ordning til behandling af klager**, som er troværdig, effektiv samt underlagt uafhængig overvågning eller revisionsstandarder. Kommissionen kunne tilskynde alle virksomheder, navnlig i de sektorer, hvor der meldes om flest massekrav, til at udvikle selvregulerende foranstaltninger i form af en kodeks og at gøre dem almindeligt kendt for forbrugerne.
47. For at øge forbrugernes kendskab til deres klagemuligheder kunne der overvejes **oplysningskampagner**. De kunne tage form af oplysningsaktiviteter på EU-plan eller nationalt plan, af generel art eller skræddersyet til bestemte sektorer. Eventuelle oplysningskampagner kunne tage form af alt fra arrangementer i forbrugerorganisationers regi til aktioner iværksat af medlemsstaterne eller EU.

Løsning 4 – Retlig kollektiv søgsmålsprocedure

48. Denne løsning indebærer en ikke-bindende eller bindende EU-foranstaltning, som skal sikre, at der findes en retlig kollektiv søgsmålsordning i alle medlemsstater. En sådan procedure ville sikre, at alle forbrugere i hele EU kan opnå passende erstatning i forbindelse med massekrav ved et repræsentativt søgsmål, et gruppesøgsmål eller en prøvesag. Der ville bl.a. skulle tages stilling til procedures finansiering, forebyggelse af urimelige krav, kompetence, spørgsmålet om en opt-in- eller opt-out-procedure og erstatningens fordeling. Denne løsning har til formål at sikre en retlig kollektiv søgsmålsprocedure, som giver forbrugerne reel erstatning. I forbindelse med denne løsning burde man under alle omstændigheder undgå elementer, som efter sigende fremmer den retssagskultur, der skulle eksistere i visse ikke-europæiske lande, dvs. elementer som erstatning, der har karakter af straf (punitive damages), advokatsalærer, der fastsættes i forhold til sagens udfald (contingency fee), og andet.
49. Med hensyn til **finansiering** kan omkostningerne forhindre forbrugerne i at indlade sig på et kollektivt søgsmål og gøre det meget vanskeligt for forbrugerorganisationer at tage sig af massekrav i forbindelse med repræsentative søgsmål.
50. En "del-løsning" kunne fokusere på at reducere omkostningerne f.eks. ved at fritage kollektive søgsmål for retsgebyrer eller sætte loft over advokatsalærer.
51. I forbindelse med repræsentative søgsmål er finansieringen af de organer, som repræsenterer forbrugerne, af afgørende betydning. Det kunne overvejes at give organet en del af erstatningen til at dække omkostningerne. En tredjepart (f.eks. en

³⁹ Kommissionen har foretaget et uformel høring inden for netværket vedrørende forbrugerbeskyttelsessamarbejde, og det lader til, at hovedparten af medlemsstaterne ikke har en sådan beføjelse.

bank) eller et offentligt organ kunne udstede et lån til dækning af eventuel forhåndsfinansiering af retssagen. Nogle medlemsstater har gode erfaringer med private tredjeparter, som finansierer retssager (f.eks. selskaber, som har specialiseret sig inden for dette område). En anden løsning kunne være offentlig finansiering fra medlemsstaternes side. Forskellige finansieringsløsninger kunne også kombineres.

52. En EU-mekanisme bør fremme rimelige krav og være til gavn for forbrugerne. Samtidig skal den som tidligere nævnt undlade at fremme en retssagsindustri, som snarere ville være til fordel for advokater end for forbrugere, og som ville indebære store omkostninger for sagsøgte. For at undgå eventuelt misbrug af kollektive søgsmålsordninger fungerer forskellige elementer som sikkerhedsforanstaltninger og medvirker til at **forebygge urimelige krav**. Dommeren kan spille en vigtig rolle ved at afgøre, om et kollektivt krav er urimeligt eller kan antages til behandling. Godkendelse af repræsentative organer fungerer som en stopklods, og det samme gælder princippet om, at taberen betaler, i de medlemsstater, hvor det findes. Offentlige myndigheder kunne fungere som stopklods, når de finansierer kollektive søgsmål, ved at nægte at tildele ressourcer i forbindelse med urimelige krav.
53. Forbrugernes stilling i kollektive søgsmål kunne forbedres ved at give kvalificerede organer som forbrugerorganisationer eller ombudsmænd **søgsmålskompetence** i forbindelse med repræsentative søgsmål.
54. Et vigtigt led i et kollektivt søgsmål er beslutningen om, hvorvidt der bør anvendes en **opt-in- eller en opt-out-procedure**.
55. Opt-in-ordninger kunne blive belastende og omkostningskrævende for forbrugerorganisationer, som skal gøre det indledende arbejde med f.eks. at finde frem til forbrugere, fastlægge kendsgerningerne i forbindelse med de enkelte sager samt føre sagen og kommunikere med de enkelte sagsøgere. De kan også få vanskeligt ved at få tilstrækkeligt mange forbrugere til at deltage, hvis skaden er af meget begrænset omfang, for i sådanne tilfælde er forbrugere mindre tilbøjelige til at reagere. Men de risikerer ikke at tilskynde til overdrevne eller urimelige krav.
56. Opt-out-løsninger kan muligvis afbøde nogle af de problemer, der er forbundet med opt-in-ordningerne. Men i Europa betragtes de ofte med udpræget skepsis, fordi de menes at risikere at tilskynde til overdreven brug af søgsmål som i visse ikke-europæiske jurisdiktioner. Enhver kollektiv søgsmålsordning bør udformes således, at man undgår en sådan risiko. Men spørgsmålet om informationsformidling på tværs af grænser er fortsat relevant. Manglende informationer kunne føre til en situation, hvor forbrugere er bundet af en afgørelse uden deres vidende og uden at have haft mulighed for at gøre indsigelse mod sagens forvaltning. I opt-out-situationer kan forbrugerorganisationer desuden blive belastet med at skulle finde frem til de skadelidte og fordele erstatningen.
57. I forbindelse med en opt-in-procedure kunne de omtalte problemer løses ved at lade retten **fordele erstatningen** og ved at give forbrugerne mulighed for at slutte sig til et massesøgsmål, efter at der er faldet afgørelse i en prøvesag, og give afgørelsen virkning for alle skadelidte. Den enkelte forbruger ville dog skulle følge en bestemt retlig procedure for at drage fordel af afgørelsen.

58. I tværnationale sager ville forordningen om retternes kompetence⁴⁰ finde anvendelse på alle sager, herunder dem, der anlægges ved retten af en offentlig myndighed, forudsat at den udøver private rettigheder (f.eks. en ombudsmand, som anlægges sag for forbrugere). Repræsentative søgsmål ville skulle anlægges ved den ret, hvor den erhvervsdrivende er etableret, eller ved retten på det sted, hvor aftalen opfyldes (artikel 5, stk. 1).
59. I forbindelse med massesøgsmål, hvor forbrugerne kommer fra forskellige medlemsstater, ville retten skulle anvende de respektive forbrugeres forskellige nationale lovgivninger på kontraktlige forpligtelser (artikel 6 i Rom I-forordningen⁴¹). Det ville give praktiske problemer i forbindelse med sager med forbrugere fra mange forskellige medlemsstater. En løsning ville være at ændre reglerne, således at lovgivningen på det sted, hvor den erhvervsdrivende er etableret, finder anvendelse i forbindelse med kollektive søgsmål. Andre løsninger ville være at anvende loven på det mest berørte marked eller i den medlemsstat, hvor det repræsentative organ er etableret.
60. I lignende situationer på produktansvarsområdet (artikel 5 i Rom II-forordningen⁴²) ville en aftale om lovvalg, efter at den skadevoldende begivenhed har fundet sted (artikel 14, stk. 1, litra a), i Rom II-forordningen), være en hjælp.

S1: Hvad er Deres holdning til EU's rolle i forbindelse med kollektive søgsmål for forbrugere?

S2: Hvilken af de fire løsninger, der er beskrevet ovenfor, foretrækker De? Forkaster De nogle af løsningerne?

S3: Er De enig/uenig i bestemte aspekter ved løsningerne?

S4: Burde andre aspekter indgå som led i Deres foretrukne løsning?

S5: Hvis De foretrækker en kombination af løsninger, hvilke løsninger ville De i så fald kombinere, og hvilke kendetegn ville kombinationen have?

S6: Mener De, at der ville være behov for bindende instrumenter i forbindelse med løsning 2, 3 og 4, eller ville De foretrække ikke-bindende instrumenter?

S7: Mener De, at problemet kunne løses på anden måde?

⁴⁰ Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, EFT L 12 af 16.1.2001, s.1.

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I), EUT L 177 af 4.7.2008, s. 6.

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 af 11. juli 2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen), EUT L 199 af 31.7.2007, s. 40.

Med denne grønbog opfordrer Kommissionen interesserede til at give udtryk for deres synspunkter og indsende deres svar (mærket "Response to the Green Paper on Consumer Collective Redress") senest den 1. marts 2009 til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles
Belgien

eller med e-mail til Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu.

Bidrag offentliggøres på webstedet for Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere i Europa-Kommissionen. Det er muligt at anmode om at få bidragene behandlet som fortrolige oplysninger. I så fald anfører bidragsyderne udtrykkeligt på den første side af deres bidrag, at de modsætter sig offentliggørelse. Kommissionen gennemgår bidragene og offentliggør et resumé heraf i den første halvdel af 2009.

I 2009 fremsætter Kommissionen et nyt oplæg, som tager udgangspunkt i resultaterne af denne høring.

Erklæring om databeskyttelse

Behandling af personoplysninger – formål og omfang:

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugere registrerer og behandler Deres personoplysninger i det omfang, det er nødvendigt for at følge op på Deres bidrag til den offentlige høring om grønbogen om kollektivt søgsmål for forbrugere.

Deres data vil blive behandlet i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

Deres data vil være registreret og lagret så længe, der er behov for at følge op på Deres bidrag.

Med henblik på at sikre gennemsigtighed vil bidragene, herunder Deres navn og stilling, blive offentliggjort, bl.a. på Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugeres Europa-websted:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm.

Ret til berigtigelse & persondatakontrol:

For yderligere oplysninger om behandlingen af Deres personoplysninger eller adgang til at gøre Deres ret gældende (konsultere eller rette unøjagtige eller ufuldstændige data) rettes der henvendelse til:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

De kan til enhver tid rette henvendelse til Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse på edps@edps.europa.eu.

