

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego sprawiepolityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE

(2005/C 221/24)

Dnia 17 lipca 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 8 września 2004 r. Sprawozdawcą był **Jorge Pegado Liz**.

Na 414 sesji plenarnej w dniach 9-10 lutego 2005 r. (posiedzenie z dnia 10 lutego 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 95 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp — uzasadnienie

1.1 Rozszerzenie UE, związane z jednoczesnym przystąpieniem dziesięciu nowych państw członkowskich, stwarza nie tylko problemy o charakterze ilościowym.

Globalna analiza wpływu rozszerzenia na strukturę Unii Europejskiej oraz na sposób jej działania była jednym z głównych punktów wyjścia Konwentu Europejskiego; wynika z niej szereg inicjatyw zawartych w projekcie konstytucji.

Również w dziedzinie polityki sektorowej rozszerzenie stwarza konieczność dyskusji nad jego skutkami dla poszczególnych sektorów⁽¹⁾.

1.2 Jeśli chodzi natomiast o politykę i prawo ochrony konsumentów w UE, do chwili obecnej nie doszło do uporządkowanej, pogłębionej dyskusji o jakościowych konsekwencjach rozszerzenia ani o możliwych zmianach i korektach niezbędnych dla dostosowania polityki ochrony konsumentów i prawa konsumenckiego do funkcjonowania na nowym rynku około 500 milionów konsumentów.

1.2.1 Na posiedzeniu w Salonikach w dniach 14-15 marca 2003 r., którego inicjatorem był EKES, podkreślono jednak, że rozszerzenie spowoduje istotne zmiany kierunków polityki ochrony konsumentów, które to zmiany będą miały wpływ nawet na Traktat, a także na konkretne metody wykorzystywane w celu określenia nowych środków ochrony konsumentów w sposób umożliwiający skuteczne i zharmonizowane stosowanie ich w całej Europie w sytuacji, gdzie zróżnicowanie krajowych przepisów państw członkowskich będzie się nieuchronnie zwiększać.

1.3 Jest to wręcz kwestia prawdziwego skoku jakościowego — nowego sposobu obrony, ochrony i wspierania interesów konsumentów, umożliwienia im wyrażania opinii i udziału w procesie decyzyjnym, zapewnienia im reprezentacji na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji politycznych w nowym krajobrazie o zróżnicowanych cechach, zróżnicowanych praktykach i zwyczajach konsumenckich, odmiennych tradycjach kulturowych oraz różnych przepisach prawnych i kodeksach postępowania.

(¹) EKES miał okazję wypowiadać się na wszystkie te tematy w szeregu opinii, z których podkreślić należy następujące:

- *Przyszłość polityki spójności w kontekście rozszerzenia oraz przekształcenia w społeczeństwo uczące się*, sprawozdawca – Henri Malosse, Dz.U. C 241 z 7.10.2002.
- *Społeczno-gospodarcze konsekwencje rozszerzenia dla państw kandydujących*, sprawozdawcy – Dimitrios Dimitriadis i Eva Belabed, Dz.U. C 85 z 8.04.2003.
- *Wpływ rozszerzenia na UGW*, sprawozdawca – Bruno Vever, Dz.U. C 61 z 14.3.2003.
- *Wpływ rozszerzenia Unii Europejskiej na jednolity rynek*, sprawozdawczyni – Eva Belabed, Dz.U. C 85 z 8.04.2003.
- *Transport a rozszerzenie*, sprawozdawca – Dethmer H. Kielman, Dz.U. C 61 z 14.03.2003.
- *Przedakcesyjna pomoc finansowa*, sprawozdawca – Kenneth Walker, Dz.U. C 61 z 14.03.2003.
- *Rozszerzenie UE: Zadanie wypełnienia gospodarczych kryteriów przystąpienia jako wyzwanie dla państw kandydujących*, sprawozdawca – Bruno Vever, Dz.U. C 193 z 10.07.2001.
- *Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód a sektor leśny*, sprawozdawca – Seppo Kallio, Dz.U. C 149 z 21.06.2002.

1.4 Dlatego celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej było zachęcenie do możliwie najbardziej szczegółowej dyskusji na temat wpływu rozszerzenia na politykę ochrony konsumentów i prawo konsumenckie, która mogłaby doprowadzić do wysunięcia propozycji w sprawie kierunków ochrony konsumentów w okresie po zakończeniu integracji nowych państw członkowskich, ewentualnych zmian w *acquis* w zakresie ochrony, obrony i wspierania interesów konsumentów oraz zaangażowania konsumentów w proces decyzyjny lub wręcz nowych inicjatyw prawodawczych, o ile okazałyby się to konieczne.

2. Metoda postępowania i prace przygotowawcze

2.1 Dla sporządzenia niniejszej opinii konieczne wydało się uzyskanie możliwie jasnego obrazu trudności napotykaných przez nowe państwa członkowskie we wdrażaniu przepisów wspólnotowych .

2.2 W tym celu do szeregu wybitnych osobistości zajmujących się tą dziedziną zarówno w organach administracji publicznej, jak i w organizacjach konsumenckich i niektórych organizacji zawodowych rozesłane zostały dwie ankiety. Dodatkowo dnia 2 grudnia 2003 r. zorganizowane zostało przesłuchanie z udziałem wielu osób.

2.3 W oparciu o wyniki przeprowadzonego przesłuchania i analizę odpowiedzi na ankiety, biorąc również pod uwagę dwustronne kontakty nawiązane podczas prac, niniejsza opinia może stanowić podstawę do formułowania wniosków i zaleceń dotyczących możliwych zmian kierunków ochrony konsumenta po rozszerzeniu UE.

3. Definicja „reprezentatywnych organizacji konsumenckich” podstawą wspierania interesów konsumentów i udziału konsumentów w procesie decyzyjnym

3.1 Powszechnie uważa się, że podstawowym celem polityki ochrony konsumentów odpowiadającej dzisiejszej rzeczywistości rozszerzonego jednolitego rynku musi być w coraz większym stopniu kreowanie konsumentów na „partnerów rynkowych”, czyli sprzyjanie i stwarzanie środków i mechanizmów umożliwiających konsumentom branie udziału w kształtowaniu polityk, które ich dotyczą (¹).

3.2 O ile prawdą jest, że w osiągnięciu tego celu istotną rolę odgrywają nie tylko lokalne, regionalne i krajowe organy rządowe w różnych państwach członkowskich, lecz także poszczególne departamenty różnych instytucji i organów wspólnotowych, to jednak zgodnie z powszechnym odczuciem konsumentów sami powinni decydować — z własnej woli i zgodnie z przysługującym im prawem zrzeszania się w stowarzyszeniach i federacjach — o tym, jak się zorganizować, by zapewnić sobie obronę i reprezentację swych interesów oraz udział w dyskusji i kształtowaniu polityk, które ich dotyczą na różnych politycznych i prawodawczych szczeblach decyzyjnych.

3.3 Dlatego podstawową zasadą w tej dziedzinie musi być pełne uznanie prawa konsumentów do swobodnego zrzeszania się i zarządzania, aby mogli zakładać i wstępować do stowarzyszeń i federacji na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, wspólnotowym i międzynarodowym, a tym samym zapewniać sobie prawidłowe reprezentowanie swych interesów oraz bezpośredni udział w pracach organów, w których podejmuje się decyzje mające na nich wpływ.

Zadbanie o spełnienie tych wymogów należy rzecz jasna do prawodawcy, zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym.

(¹) Zob. pkt 14 rezolucji Rady z 2 grudnia 2002 r. w sprawie Wspólnotowej strategii ochrony konsumentów na lata 2002-2006 (Dz.U. C 11 z 17. 01.2003, str. 1), który brzmi następująco: „[RADA] WŻYWA KÓMISJĘ I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE:

14. do wspierania reprezentatywnych organizacji konsumenckich, aby mogły one niezależnie popierać interesy konsumentów zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, oraz do umożliwienia im wywierania wpływu poprzez – na przykład – nawiązywanie dialogu na równej stopie z kołami gospodarczymi oraz uczestnictwo w kształtowaniu polityki wspólnotowej. Rozwój projektów rozbudowy potencjału organizacji konsumenckich w celu umocnienia ich w miarę potrzeby oraz wypracowywanie narzędzi edukacyjnych dotyczących szczególnych aspektów transakcji transgranicznych będzie kluczem do tego celu”.

3.4 Niemniej jednak z różnych stron pojawiały się głosy domagające się określenia identycznych parametrów na szczeblu wspólnotowym dla zapewnienia dobrowolnego przestrzegania przez wszystkie organizacje konsumenckie podstawowych zasad demokratycznej organizacji i metod działania, co z kolei zagwarantuje właściwą, niezależną reprezentację interesów ogółu konsumentów.

3.4.1 Niektóre instrumenty wspólnotowe już wyznaczyły kryteria określające parametry oceny reprezentatywności organizacji i stowarzyszeń konsumenckich, w interesie porównywalności w skali UE ⁽¹⁾. Kryteria te są jednak uważane za niewystarczające.

3.4.2 W tym celu UE określiła również szereg kryteriów uznawania reprezentatywności organizacji konsumenckich, takich jak ustanowione w dyrektywie 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów ⁽²⁾.

3.4.2.1 Kryteria te wiążą się jednak z podejmowaniem przez państwa członkowskie decyzji „administracyjnych” i dlatego nie mogą zostać wykorzystane jako podstawa dla jednolitego zdefiniowania reprezentatywnego stowarzyszenia lub organizacji konsumenckiej w sposób identyczny i porównywalny w różnych państwach członkowskich i na całym obszarze jednolitego rynku.

⁽¹⁾ Zob. w szczególności, art. 7 ust. 2 i 3 decyzji nr 20/2004/WE z dnia 8 grudnia 2003 r. ustanawiającej ogólne ramy finansowania działań Wspólnoty wspierających politykę konsumencką (Dz.U. L 5, z 9.01.2004, str. 1), który stanowi:

- „2. Wkłady finansowe dla działania 16 mogą zostać przyznane europejskim organizacjom konsumenckim, które:
- a) są pozarządowe, nie zmierzają do osiągnięcia zysku, niezależne od przemysłu, handlu i biznesu lub innych konfliktogennych interesów, których najważniejszymi celami i działalnością jest wspomaganie i ochrona zdrowia i bezpieczeństwa oraz interesów gospodarczych konsumentów Wspólnoty,
 - b) są upoważnione do reprezentowania interesów konsumentów na poziomie wspólnotowym przez krajowe organizacje konsumenckie w przynajmniej połowie państw członkowskich które, zgodnie z krajowymi przepisami lub praktyką reprezentujące konsumentów i są czynne na poziomie lokalnym lub narodowym i
 - c) przedłożyły Komisji odpowiednie sprawozdania o swoich członkach, wewnętrzne postanowienia i źródła finansowania.
3. Wkłady finansowe dla działalności 17 mogą być przyznane europejskim organizacjom konsumenckim, które:
- a) są pozarządowe, nie zmierzają do osiągnięcia zysku, niezależne od przemysłu, handlu i biznesu lub innych konfliktogennych interesów, których najważniejszymi celami i działalnością jest reprezentowanie interesów konsumentów w procesie standaryzacji na poziomie wspólnotowym i
 - b) są upoważnione do reprezentowania interesów konsumentów na poziomie wspólnotowym przez co najmniej dwie trzecie państw członkowskich:
 - przez podmioty reprezentatywne, reprezentujące zgodnie z krajowymi przepisami lub praktyką narodowe organizacje konsumenckie w państwach członkowskich,
 - o ile podmioty takie nie istnieją, przez krajowe organizacje konsumenckie państw członkowskich, które zgodnie z krajowymi przepisami lub praktyką reprezentują konsumentów na poziomie krajowym.”
 - (zob. również opinia EKES-u w tej sprawie autorstwa Bernarda Hernández Bataller (INT/180) z dnia 17.07.2003, Dz.U. C 234 z 30.09.2003.).

⁽²⁾ Zob. tekst w Dz.U. L 166 str. 51, który brzmi następująco:

Artykuł 3

Podmioty upoważnione do występowania z powództwem

Do celów niniejszej dyrektywy „upoważniony podmiot” oznacza organ lub organizację, która utworzona zgodnie z prawem państwa członkowskiego, ma uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania przepisów określonych w art. 1, w szczególności:

- a) jedna lub więcej niezależnych instytucji publicznych, szczególnie odpowiedzialnych za ochronę interesów określonych w art. 1 w państwach członkowskich, w których takie organy istnieją i/lub
- b) organizacje, których celem jest ochrona interesów określonych w art. 1, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w ich prawie krajowym.

Aktualnie obowiązujący tekst jednolity tej dyrektywy stanowi:

Artykuł 3

Podmioty upoważnione do występowania z powództwem

Do celów niniejszej dyrektywy „upoważniony podmiot” oznacza organ lub organizację, która utworzona zgodnie z prawem państwa członkowskiego, ma uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania przepisów określonych w art. 1, w szczególności:

- a) jedna lub więcej niezależnych instytucji publicznych, szczególnie odpowiedzialnych za ochronę interesów określonych w art. 1 w państwach członkowskich, w których takie organy istnieją i/lub
- b) organizacje, których celem jest ochrona interesów określonych w art. 1, zgodnie z kryteriami przewidzianymi w ich prawie krajowym.

3.5 W celu określenia jednolitej koncepcji pojęcia „reprezentatywnego stowarzyszenia konsumenckiego” wyróżniono następujące cechy, jakie winno ono wykazywać:

- (a) musi mieć osobowość prawną i prawo do występowania z powództwem sądowym;
- (b) jego działalność nie może mieć na celu przynoszenia zysków;
- (c) jego głównym celem statutowym musi być obrona i reprezentowanie interesów ogółu konsumentów (stowarzyszenia interesu ogólnego) lub ochrona i reprezentowanie jego członków oraz konsumentów lub użytkowników określonych towarów i usług (stowarzyszenia interesu szczególnego);
- (d) jego organy muszą być wybierane w wolnych wyborach w drodze tajnego głosowania wszystkich członków;
- (e) musi być samodzielne finansowo; oraz
- (f) musi być niezależne od interesów politycznych i gospodarczych, przedsiębiorstw i organizacji przedsiębiorców (działających po stronie podaży).

3.5.1 Sugerowano także, że organizacje spółdzielcze, w szczególności spółdzielnie konsumentów, powinny być traktowane na równi ze stowarzyszeniami konsumenckimi ⁽¹⁾.

3.5.2 Ponadto wskazano również na możliwość ustanowienia wymogu, aby reprezentatywne stowarzyszenia były oficjalnie uznawane przez upoważniony organ publiczny w państwach członkowskich. Proponowano też jednak, aby poparcie dla organizacji konsumenckich uzależnione było od ich kwalifikacji merytorycznych oraz od efektów ich działalności, a nie tylko od ich uznania przez władze krajowe.

3.6 Z uwagi na delikatny charakter tej kwestii Komitet, uznając jej wagę, stwierdza, iż Komisja powinna dogłębnie ją omówić, a następnie ogłosić swoje ustalenia w formie komunikatu.

3.7 W celu zapewnienia, że organizacje reprezentujące ogólne i szczególne interesy konsumentów prawidłowo wykonują prawo konsumentów do reprezentacji, w szczególności na szczeblu wspólnotowym, stwierdzono także istnienie wielu niedociągnięć i luk w istniejącym systemie.

3.7.1 W szczególności należy tu wymienić potrzebę kształcenia menedżerów i szkoleniowców we wspomnianych reprezentatywnych stowarzyszeniach i organizacjach konsumenckich ⁽²⁾.

3.7.2 Oprócz ogólnych programów informacyjnych skierowanych do ogółu konsumentów, organizacjom i stowarzyszeniom konsumenckim należy także udostępniać przygotowane na zamówienie informacje wyprzedzające, które mogą przekazać swoim członkom lub ogółowi konsumentów w odpowiednich państwach lub regionach.

3.7.3 Same stowarzyszenia konsumentów muszą mieć lepszą reprezentację w różnych organach wspólnotowych, bezpośrednio lub poprzez swoje organizacje patronackie. Niemniej jednak EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne inicjatywy Komisji mające na celu restrukturyzację Komitetu ds. Konsumentów ⁽³⁾ oraz powołanie pełnomocnika ds. kontaktów z konsumentami w ramach DG ds. Konkurencji ⁽⁴⁾ i wyraża nadzieję, że ten przykład będzie naśladowany w innych dziedzinach polityki dotyczących konsumentów ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ O znaczeniu sektora spółdzielczego zob. komunikat Komisji w sprawie wspierania spółdzielni w Europie – COM(2004)18 final z 23 lutego 2004 r., w którym Komisja ponownie przedstawia koncepcję statutu spółdzielni europejskiej.

⁽²⁾ EKES z zadowoleniem przyjmuje więc niedawną inicjatywę Komisji (DG SANCO), która zwróciła się do BEUC o zorganizowanie w trakcie tego roku szkoleń dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi, public relations i lobbingu oraz prawa konsumenckiego.

⁽³⁾ Decyzja z dnia 9 października 2003 r. ustanawiająca Europejską Grupę Konsultacyjną ds. Konsumentów (Dz.U. L 258 z 10.10.2003).

⁽⁴⁾ W grudniu 2002 r. zapowiedziano utworzenie tego stanowiska dla celu zapewnienia stałego dialogu z europejskimi konsumentami; komisarz Mario Monti mianował na nie dnia 9 grudnia 2003 r. Juana Rivierę y Marti (IP/03/1679 z 9.12.03).

⁽⁵⁾ Szczególne znaczenie ma w tym kontekście niedawna decyzja Komisji ustanawiająca Komitety Naukowe w dziedzinie bezpieczeństwa konsumentów, zdrowia publicznego i środowiska naturalnego (Dz.U. L 66 z 4.03.2004).

3.7.4 Dobrym pomysłem byłoby również podjęcie regularnej organizacji europejskich forów konsumenckich w celu rozwinięcia i usprawnienia dialogu, wymiany informacji i współpracy między organizacjami konsumenckimi.

4. Finansowanie organizacji i stowarzyszeń konsumenckich

4.1 Jednym z głównych priorytetów właściwej reprezentacji konsumentów jest zapewnienie odpowiedniego finansowania reprezentatywnych podmiotów zarówno na szczeblu organizacyjnym, jak i operacyjnym ⁽¹⁾.

4.2 Bez względu na rozwiązania obowiązujące w poszczególnych państwach, szereg przedstawicieli konsumentów uważa, że bez znacznego wsparcia oraz zachęt ze strony Wspólnoty stowarzyszenia konsumenckie nie będą dysponować środkami koniecznymi do odgrywania swej najważniejszej roli — obrony, wspierania i reprezentowania konsumentów na szczeblu regionalnym, krajowym, wspólnotowym i międzynarodowym ⁽²⁾.

4.3 Zgłoszono też ogólną uwagę, że ponieważ stowarzyszenia konsumentów opierają się na funduszach uzyskanych ze składek członkowskich oraz własnych inicjatyw, trudno im uniknąć upadłości, a tym samym zapewnić sobie samodzielność i niezależność od wpływów politycznych i gospodarczych grup interesu ⁽³⁾.

Aby ochronić te zasady, wsparcie finansowe musi być z zasady przeznaczane przede wszystkim na działania, programy, projekty, a także inicjatywy szkolenia kadry technicznej oraz na zapewnienie edukacji konsumenckiej i na pokrycie kosztów zbiorowych pozwów o ochronę powszechnego interesu konsumentów, a nie na pokrywanie kosztów bieżącej działalności tych podmiotów.

4.4 Aktualne ramy wsparcia wspólnotowego dla organizacji i stowarzyszeń konsumenckich zostały określone w decyzji 20/2004/WE z dnia 8 grudnia 2003 r., ustanawiającej ogólne ramy finansowania działań Wspólnoty wspierających politykę konsumencką na lata 2004-2007 ⁽⁴⁾, którą należy rozpatrywać w kontekście przeglądu bieżącego programu działań w ramach Strategii Polityki Ochrony Konsumentów na lata 2002-2006 z dnia 15 września 2003 r. ⁽⁵⁾

5. Maksymalna harmonizacja w połączeniu z najwyższym poziomem ochrony konsumentów

5.1 Art. 153 wyraźnie wymienia koncepcję minimalnej harmonizacji i wysokiego poziomu ochrony konsumentów jako podstawową zasadę wspólnotowej polityki ochrony konsumentów ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 72 % respondentów ankiety odpowiedziało, że stowarzyszenia konsumentów otrzymują pomoc ze strony państwa, lecz uznało ją za niewystarczającą.

⁽²⁾ W sierpniu 2003 r. – w fortunnie wybranym momencie – BEUC ogłosiło oświadczenie wzywające rządy nowych państw członkowskich do zapewnienia stowarzyszeniom konsumentów odpowiedniego wsparcia finansowego; wspomniało w tym kontekście o możliwości wykorzystania w tym celu programu PHARE.

⁽³⁾ 75 % respondentów odpowiedziało, że stowarzyszenia ochrony konsumentów nie korzystają z ulg podatkowych.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 5 z 9.01.2004, str. 1; por. opinia, sprawozdawca: Bernardo Hernández Bataller, Dz.U. C 234 z 30.09.2003.

⁽⁵⁾ SEC(2003) 1387 z 27.11.2003.

⁽⁶⁾ Zob. art. 153 ust. 1 oraz ust. 5, stanowiący, że środki, które wspierają, uzupełniają i monitorują politykę prowadzoną przez państwa członkowskie, i które zostały przyjęte przez Radę zgodnie z art. 251 oraz po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, „nie stanowią przeszkody dla wprowadzenia lub utrzymania w mocy przez państwa członkowskie bardziej korzystnych środków”, oczywiście pod warunkiem, że środki takie są zgodne z Traktatem, w szczególności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

5.2 Zgodnie z tym podejściem, które — nawiasem mówiąc — nie jest nowe ⁽¹⁾ i nie zostało również zmienione w projekcie Konstytucji, większość przyjętych dotychczas dyrektyw dotyczących ochrony konsumentów zawiera „klauzulę minimalnej ochrony”, sformułowaną mniej więcej następująco:

„Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla wprowadzenia lub utrzymania w mocy przez państwa członkowskie bardziej korzystnych lub bardziej restrykcyjnych przepisów ochrony konsumentów w przedmiotowej dziedzinie, bez uszczerbku dla ich zobowiązań wynikających z Traktatu” ⁽²⁾.

5.3 Można by jednakże sądzić — przynajmniej na podstawie zielonej księgi w sprawie ochrony konsumentów w Unii Europejskiej ⁽³⁾ oraz z późniejszego komunikatu Komisji w sprawie strategii polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006 ⁽⁴⁾ — że obecnie preferowaną metodą zbliżania przepisów krajowych w dziedzinach dotyczących ochrony konsumentów jest pełna harmonizacja.

5.3.1 Taką linię przyjęto w szczególności w niedawnych propozycjach dyrektyw w sprawie kredytu konsumenckiego ⁽⁵⁾ i nieuczciwych praktyk handlowych ⁽⁶⁾. Wraz z olbrzymią wagą przywiązywaną do zasady wzajemnego uznawania ⁽⁷⁾, wydawałoby się to podejściem ogólnym a nie jednorazowym, uzasadnionym albo naturą rozważanych kwestii, albo potrzebą uzupełnienia kluczowych elementów rynku wewnętrznego.

5.3.2 Ilekroć chodzi o działania, których celem jest wyłącznie lub przede wszystkim zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, EKES zgadza się, że najkorzystniejsze jest przyjmowanie przepisów zapewniających możliwie najwyższy stopień harmonizacji zasad regulujących stosunki prawne pomiędzy firmami lub między firmami a konsumentami. Jest to szczególnie ważne, jeśli wziąć pod uwagę, że UE będzie wkrótce liczyć 25 państw członkowskich.

5.3.2.1 Dlatego też EKES jest przekonany, że aby osiągnąć ten cel, tam, gdzie to możliwe — i z uwzględnieniem specyfiki danej dziedziny — UE powinna przyjmować rozporządzenia (czy też — by użyć nowej terminologii zawartej w projekcie Konstytucji Europejskiej — „ustawy europejskie” ⁽⁸⁾) lub dyrektywy („europejskie ustawy ramowe”) zmierzające do pełnej harmonizacji, ponieważ jest to najlepszy sposób zabezpieczenia pewności i bezpieczeństwa prawa wtórnego.

5.3.3 Niemniej jednak EKES podtrzymuje pogląd, że warunkiem *sine qua non* dążenia do takiej harmonizacji jest zapewnienie ochrony konsumentów na najwyższym poziomie zgodnie z rozwojem technologii, wiedzą naukową i bieżącymi wzorcami kulturowymi.

5.4 We wszystkich innych sytuacjach, w których zasadniczym celem wspierania tych interesów nie jest zapewnienie wprowadzenia lub sprawnego działania rynku wewnętrznego, lecz zabezpieczenie ochrony konsumentów, EKES jest przekonany, że najlepszym sposobem zabezpieczenia tych interesów jest podtrzymanie zasady minimalnej harmonizacji. Koncepcja ta polega na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony przy jednoczesnym umożliwieniu państwom członkowskim utrzymania lub przyjęcia bardziej rygorystycznych środków ochrony konsumentów zgodnie z Traktatem oraz ścisłym stosowaniem art. 153 ust. 5.

⁽¹⁾ Ten sam przepis odnajdujemy w art. 129-A, zmienionym Traktatem z Maastricht.

⁽²⁾ Por. np. dyrektywy 90/314/EWG (turystyka zorganizowana), art. 8; 94/47/WE (tzw. timeshare), art. 11; 93/13/EWG (nieuczciwe warunki umów), art. 8; 97/7/WE (umowy zawierane na odległość), art. 14; 85/577/EWG (umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa); 84/450/EWG (reklama wprowadzająca w błąd), art. 7 oraz 87/102/EWG (kredyt konsumencki), art. 15. Należy tu zwrócić uwagę na ważną analizę przeprowadzoną na wniosek Komisji przez Ośrodek Prawa Konsumenckiego i koordynowane przez Monique Goyens. Sprawozdawca niniejszej opinii miał okazję uczestniczenia w tym badaniu wraz ze znakomitymi prawnikami, profesorami Klaus Tonner, Lopez-Sanchez, Susanne Storm, Jérôme Frank, Alexandros Voutsas, William Fagan, Paolo Martinello, Andrée Colomer, A. Tavassy i Geraint Howells (SPC/02/93/CM, lipiec 1994). W sprawozdaniu końcowym słusznie dokonano rozróżnienia harmonizacji na minimalną, kompletną, częściową, pełną i fakultatywną.

⁽³⁾ COM(2001) 531 final z 2.10.2001.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final z 07.05.2002.

⁽⁵⁾ COM(2002) 443 final z 11.09.2002.

⁽⁶⁾ COM(2003) 356 final z 18.06.2003.

⁽⁷⁾ Włączoną do Traktatu z chwilą wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego.

⁽⁸⁾ Por. art. 32 projektu konstytucji.

5.5 W związku z przystąpieniem do UE dziesięciu nowych państw EKES zaleca Komisji zweryfikowanie swego niedawnego podejścia, preferującego ogólnie maksymalną harmonizację, i zamiast tego ograniczyła stosowanie takich rozwiązań do sytuacji dotyczących wprowadzenia lub działania rynku wewnętrznego. Wzywa także Komisję, by zawsze w takich przypadkach zapewniała ochronę konsumentów na najwyższym poziomie zgodnie z osiągnięciami wiedzy naukowej, rozwoju technologicznego oraz wzorców społeczno-kulturowych na danym obszarze.

5.6 „Wiedza naukowa” oznacza wiedzę, na podstawie której uprawnione osoby podejmują decyzje w zakresie polityki ochrony konsumentów. Obejmuje ona uzgodnione ustalenia:

- a) teorii konsumpcji,
- b) badań empirycznych nad zachowaniem konsumentów oraz rozwojem organizacji,
- c) oceny środków i projektów przewidywanych przez Komisję itp.

Zauważalne braki w dostępie do tej wiedzy podstawowej należy eliminować, rozwijając niezbędny efektywny potencjał badawczy.

5.7 Gdziekolwiek to możliwe, na ile pozwala na to rozwój techniki i prawa, EKES zaleca także stosowanie rozporządzeń (czyli — zgodnie z nową terminologią — ustaw europejskich), ponieważ jest to najwłaściwsze narzędzie skutecznego zbliżania przepisów oraz zapewnienia pewności i bezpieczeństwa obrotu prawnego ⁽¹⁾.

6. Zasady pomocniczości, wzajemnego uznawania i ostrożności — interpretacja i stosowanie w dziedzinie ochrony konsumentów

6.1 Szereg podstawowych zasad Traktatu należy również do fundamentalnych elementów prawa wtórnego; należy się na nie zawsze powoływać, określając charakter, zasadnicze cechy, właściwość i zakres aktów regulacyjnych w poszczególnych sektorach oraz kształtując polityki UE.

Prawo konsumenckie nie jest tu wyjątkiem.

6.2 Najważniejsze w tym kontekście są zasada pomocniczości ⁽²⁾, zasada wzajemnego uznawania i zasada ostrożności.

⁽¹⁾ Dobre przykłady znajdują się w niedawnych rozporządzeniach dotyczących: jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych (rozporządzenie (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000); doręczania dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych w państwach członkowskich (rozp. (WE) nr 1348/2000 z 29.05.2000); jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków (rozp. (WE) nr 1347/2000 z 29.05.2000); postępowania upadłościowego (rozp. (WE) nr 1346/2000 z 29.05.2000); promocji sprzedaży na rynku wewnętrznym (COM(2002) 585 final z 25.10.2002); współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za wykonanie przepisów o ochronie konsumentów (COM(2003) 443 final z 18.07.2003); materiałów i artykułów przeznaczonych do kontaktu z żywnością (COM(2003) 689 final z 17.11.2003).

⁽²⁾ Zob. art. 5(II) Traktatu WE, który stanowi, co następuje:

„W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”.

Tekst ten różni się jednak znacznie od brzmienia art. 9 ust. 3 projektu Konstytucji; różnicom tym należy bliżej się przyjrzeć.

Tekst zawarty w projekcie Konstytucji brzmi następująco:

„Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.”

Oto najważniejsze głosy w dyskusji na temat tej zasady:

„Subsidiarity: The challenge of change, proceedings of the Jacques Delors Colloquium, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991 (EIPA 11/04); *The principle of subsidiarity*, Jean-Louis Clergerie, Ellipses, 1997; niepublikowane jak się zdaje opracowanie prof. G. Vandersanden, *Considérations sur le principe de subsidiarité*, styczeń 1992; Gian Pietro Orsello *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Rzym 1993; oraz Mégrét *Commentary on the Treaty*, t. 1, 2 wydanie, Addendum, rozdz. III, str. 421 i nast.”

6.3 Nie zagłębiając się w analizę zakresu zasady pomocniczości w odniesieniu do prawa ochrony konsumentów, stwierdzić należy, że jej obecne brzmienie — rozważane w związku z art. 153 — skłania niektórych do używania określenia „podwójna pomocniczość” ⁽¹⁾.

6.3.1 Otóż bowiem oprócz kryterium pomocniczości „pierwotnej” względnie ogólnej, określonej w art. 3b Traktatu WE, prawodawca postanowił poddać akty, o których mowa w art. 153 ust. 3 lit. b, jeszcze bardziej surowej ocenie pod kątem kryterium pomocniczości „wtórnej”. Oznacza to, że nawet po pomyślnym przejściu testu pomocniczości akty takie będą dopuszczalne jedynie wówczas i jedynie w takim zakresie, w jakim uzupełniają lub wspierają inicjatywy państw członkowskich w danych dziedzinach.

6.3.2 Innymi słowy, państwa członkowskie zawsze muszą najpierw podjąć działania w celu przyjęcia lub zaproponowania aktów prawnych na szczeblu krajowym, zanim Wspólnota będzie mogła wprowadzić środki w celu „uzupełnienia” lub „wsparcia” takich działań w uzasadnionych przypadkach.

6.3.3 Mówiąc w skrócie, Wspólnota nie ma uprawnień do podejmowania działań nawet w wyraźnie wymienionych dziedzinach i nawet gry działania takie są uzasadnione zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 3b, jeśli nie mają one na celu uzupełnienia lub wsparcia środków szczególnych podjętych przez państwa członkowskie.

6.4 Dlatego też — w każdych okolicznościach, a w szczególności przy stosowaniu zasady pomocniczości — zasadniczą sprawą jest, by przedstawiciele konsumentów przekonali instytucje wspólnotowe, że stosowana przez nie interpretacja tej zasady nie może wstrzymywać przyjmowania bardzo potrzebnych i słusznych środków ochrony konsumentów.

6.5 Podobnie jeśli chodzi o zasadę wzajemnego uznawania ⁽²⁾, Komitet już dość szczegółowo przedstawił swój pogląd w opinii z inicjatywy własnej ⁽³⁾ wydanej w listopadzie 2000 r. w ślad za ogłoszeniem przez Komisję ważnego komunikatu w sprawie wzajemnego uznawania w kontekście dalszych prac planu działania na rzecz jednolitego rynku ⁽⁴⁾.

6.6 Komisja z kolei opublikowała szereg programów mających na celu wdrożenie zasady wzajemnego uznawania w poszczególnych sektorach, w tym w odniesieniu do orzeczeń w sprawach karnych oraz w sprawach cywilnych i gospodarczych ⁽⁵⁾.

6.7 Jeśli chodzi o środki mające wpływ na konsumentów, coraz silniej występuje tendencja do rozszerzania zakresu tych aktów na inne obszary prawodawstwa, w szczególności wówczas, gdy dąży się również do pełnej harmonizacji.

6.8 Należy zwrócić uwagę, że o ile stosowanie zasady wzajemnego uznawania jest ogólnie zapewnione, istnieją obszary, w których oznacza to poddawanie konsumentów zróżnicowanym przepisom państw członkowskich, co prowadzi do zamieszania i w dużym stopniu zniechęca do handlu transgranicznego ⁽⁶⁾.

6.9 Dlatego też EKES zamierza zwrócić uwagę Komisji, że w harmonizacji przepisów krajowych zasadą wzajemnego uznawania stosować trzeba z należytą ostrożnością i w sposób zgodny z realiami danego sektora.

⁽¹⁾ Wypada przy tym stwierdzić, że, wykładnia tej zasady przyjęta na początku przez Komisję, a przedstawiona na posiedzeniu Rady w Edynburgu w dniach 11-12 grudnia 1992 r. doprowadziła po analizie przygotowywanych propozycji dyrektyw do wycofania, wstrzymania lub rewizji wielu z nich.

⁽²⁾ Zasada ta została w pełni włączona do art. 100-b wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego; oznaczało to definitywne uwzględnienie wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*.

⁽³⁾ Zasada wzajemnego uznawania na jednolitym rynku – sprawozdawca: Göran Lagerholm, Dz.U. C 116 z 20.04.2001.

⁽⁴⁾ COM(1999) 299 final z 16.06.1999.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 12 z 15.03.2001.

⁽⁶⁾ Dotyczy to w szczególności produktów finansowych sprzedawanych na odległość.

6.10 Z drugiej strony EKES uważa, że zasada ostrożności, włączona do prawa wspólnotowego po wejściu w życie Traktatu z Maastricht i stosowana wyłącznie w polityce ochrony środowiska, winna zostać uznana za zasadę wspólną obowiązującą we wszystkich politykach UE, a w szczególności w polityce ochrony konsumentów. Wynikną z tego istotne konsekwencje praktyczne, między innymi w postaci systematycznej i obiektywnej oceny ryzyka oraz zdjęcia z konsumentów ciężaru dowodu w prawie odpowiedzialności cywilnej⁽¹⁾.

7. Rzeczywiste horyzontalne podejście do polityki ochrony konsumentów

7.1 Jak zaznaczono powyżej, zasada horyzontalnego czy przekrojowego charakteru polityki ochrony konsumentów wprowadzona została do Traktatu WE po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego; była ona również wspomniana w różnych dokumentach programowych Komisji⁽²⁾, obecnie zaś uzyskała znaczącą podstawę w wytycznych polityki Komisji; zasłużyła sobie ponadto na zapisanie w projekcie Konstytucji jako jedno z praw podstawowych⁽³⁾.

7.2 W opracowanej przez Komisję Strategii polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006⁽⁴⁾ stwierdza się wręcz: „Poza szczególnymi przepisami ochrony konsumentów, na sytuację konsumentów oddziałują także inne ważne polityki UE, m.in. polityka rynku wewnętrznego, ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego, transportu, usług finansowych, konkurencji, rolnictwa, handlu zagranicznego. Polityka ochrony konsumentów sama w sobie nie może rozwijać się w odosobnieniu, bez uwzględnienia innych dziedzin, które mają wpływ na sytuację konsumentów. Należy systematycznie włączać kwestie ochrony konsumentów do wszelkich istotnych dla tej dziedziny polityk UE”⁽⁵⁾.

7.3 W rzeczywistości jednak zasada ta nie była systematycznie uwzględniana w aktach wdrażających i rozwijających poszczególne polityki wspólnotowe; w wyżej wymienionym opracowaniu strategicznym również zresztą nie uznano tego celu za priorytetowy, wbrew propozycjom przedłożonym przez EKES w opinii dotyczącej komunikatu Komisji⁽⁶⁾.

7.4 Konieczne jest więc obmyślenie przejrzystych mechanizmów oraz wprowadzenie wiarygodnych praktyk w celu zagwarantowania stałego uwzględniania interesów konsumentów, oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, ilekroć podejmowane będą działania w dowolnym obszarze należącym do zakresu odpowiedzialności UE⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Por. opinia EKES w sprawie stosowania zasady ostrożności, sprawozdawca – Adrien Bedossa, Dz.U. C 268 z 19.09.2000, str. 6.

⁽²⁾ Por. wstępny program EWG na rzecz ochrony konsumentów oraz polityki informacyjnej z dnia 14 kwietnia 1975 r., który stanowi: „Wszystkim tym prawom [konsumentom] należy nadać większe znaczenie poprzez działania w ramach poszczególnych polityk wspólnotowych, np. polityki gospodarczej, wspólnej polityki rolnej, polityki społecznej, polityki ochrony środowiska, transportu i energii, jak również poprzez harmonizację przepisów, które mają wpływ na sytuację konsumentów” (Dz.U. C 92 z 25.04.1975). Koncepcję tę Komisja rozwinęła później w komunikacie dla Rady datowanym na dzień 4 lipca 1985 r. i zatytułowanym „Nowy impuls”, w którym po raz pierwszy całkowicie słusznie stwierdza, że dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wprowadzenie wspólnego rynku było środkiem, a nie celem (COM(85) 314 final). Stwierdzenie to doprowadziło to do uchwały Rady z 23.06.1986 r. Parlament Europejski z kolei w uchwale z marca 1992 r. w sprawie wymogów ochrony konsumentów oraz zdrowia publicznego, jakie należy wziąć pod uwagę przy wprowadzaniu rynku wewnętrznego, wezwał Komisję, aby zwracała coraz większą uwagę na wymogi ochrony konsumentów we wszystkich obszarach polityki (Dok. PE 152150). Dopiero jednak EKES w swej opinii w sprawie jednolitego rynku i ochrony konsumentów (CES 1309/95 z dnia 22 listopada 1995 r., sprawozdawca: Francisco Ceballos Herrero, Dz.U. C 39 z 12.02.1996), wydanej w przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie, jasno przedstawił cały zestaw zaleceń dotyczących wprowadzenia horyzontalnego podejścia do polityki ochrony konsumentów oraz zaapelował o wpisanie go do zmienionego tekstu Traktatu.

⁽³⁾ Art III-38 oraz art.-III-5.

⁽⁴⁾ COM(2002) 208 final z 07.05.2002.

⁽⁵⁾ ibidem, str. 7.

⁽⁶⁾ Opinia EKES nr 276/2003 z 26 lutego 2003 r., sprawozdawca – Ann Davison, Dz.U. C 95 z 23.04.2003.

⁽⁷⁾ W opinii nr CES1309/95, o której mowa powyżej, EKES zalecał w związku z tym:

- „— interesy konsumentów należy uwzględniać we wszystkich decyzjach UE dotyczących polityki handlowej, zgodnie z celem i opublikowanymi kryteriami;
- należy wprowadzić obowiązek zasięgania opinii organizacji konsumentów w ramach postępowań na podstawie art. 85 i 86 Traktatu przed przyznaniem wyłączeń w odniesieniu do porozumień między przedsiębiorstwami oraz przed każdorazowym zatwierdzeniem takiego porozumienia, a przede wszystkim w sprawach dotyczących łączenia przedsiębiorstw, ponieważ obie te praktyki utrudniają prawidłowe działanie rynku;
- należy przyjąć dyrektywy w sprawie nieuczciwej konkurencji i nieuczciwej reklamy oraz podjąć działania w celu uniknięcia dumpingu społecznego i ekologicznego, także w interesie konsumentów;
- należy zharmonizować prawo do ochrony konsumentów przed praktykami dyskryminującymi lub praktykami agresywnej sprzedaży w tym sektorze;
- należy umocnić politykę współpracy w dziedzinie zatwierdzania norm bezpieczeństwa oraz sankcjonowania obrotu produktami lub usługami stanowiącymi zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa. (pkt 3.2.4 opinii).”

7.5 W tym celu EKES sugeruje w szczególności, aby Komisja rozważyła potrzebę zwiększenia zasobów ludzkich i materialnych DG SANCO przemyślała powiązania jej metod pracy i procedur z pozostałymi dyrekcjami generalnymi.

7.5.1 Również i inne instytucje wspólnotowe — zarówno Rada, jak Parlament Europejski, Komitet Regionów i sam EKES — powinny zrewidować swoje podejście i bardziej starać się o należyte uwzględnienie wymogów ochrony konsumentów we wszystkich politykach wspólnotowych.

8. Uproszczenie i kodyfikacja prawa konsumenckiego

8.1 Z uwagi na wzrastającą masę i złożoność nowych przepisów ustawodawczych i wykonawczych w dziedzinie prawa konsumenckiego wskazane lub wręcz niezbędne jest dalsze usprawnianie procesu tworzenia prawa oraz upraszczania przepisów.

8.2 Komisja wyrażała już swe rosnące obawy związane z tymi aspektami wspólnotowego procesu legislacyjnego ⁽¹⁾.

8.3 Komitet ze swej strony nie tylko wyrażał taką samą troskę, jak Komisja ⁽²⁾, lecz od 2000 r. powierzył Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku zadanie stałego monitorowania problematyki upraszczania przepisów.

8.4 Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje porozumienie międzyinstytucjonalne osiągnięte w tej dziedzinie między PE, Radą i Komisją ⁽³⁾, a ponadto ponownie przypomina uwagi, jakie zawarł w wymienionych wyżej opiniach, a w szczególności w przyjętej ostatnio opinii w sprawie ostatniego komunikatu Komisji w tej kwestii ⁽⁴⁾.

8.5 Kwestia ta jest szczególnie ważna w odniesieniu do prawa konsumenckiego, zwłaszcza ze względu na fakt, że dotyczy ono w pierwszym rzędzie osób prywatnych; dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę na dalsze upraszczanie prawa konsumenckiego, aby łatwiej było je zrozumieć i stosować ⁽⁵⁾.

8.6 Jednocześnie należy starać się o rozwijanie kodyfikacji szeregu dyrektyw zgodnie z działaniami podjętymi już — aczkolwiek na małą skalę — przez Komisję.

8.7 W związku z tym, że pojęcie kodyfikacji jest wieloznaczne, nie wydaje się, aby opracowywanie prawdziwego, odrębnego europejskiego kodeksu konsumenckiego miało jakkolwiek wartość ⁽⁶⁾; zamiast tego należy kontynuować wspólne prace nad nowelizacją prawa wspólnotowego w kluczowych dziedzinach, harmonizacją przepisów zawartych w różnych aktach prawnych i porządkowaniem ich według dziedzin przedmiotowych.

⁽¹⁾ Po roku 1992 szczególne znaczenie miały dokumenty *O lepsze tworzenie prawa*, w szczególności za rok 2002 (COM(2002) 715 final z 11.12.2002), oraz komunikaty z 5 grudnia 2001 r. w sprawie uproszczenia i poprawy regulacji środowiska naturalnego (COM(2001) 726 final z 5 czerwca 2002 r. pt. *Standardy rządzenia w Unii Europejskiej: lepsza legislacja* (COM(2002) 275-278 final) oraz z 11 lutego 2003 r. pt. *Aktualizacja i upraszczanie acquis wspólnotowego* (COM(2003) 71 final), a zwłaszcza opublikowany ostatnio program legislacyjny i roboczy na rok 2004 (COM(2003) 645 final z 29.10.2003), w którym uproszczenie i kodyfikacja prawa wspólnotowego staje się priorytetem na rok 2004 (załącznik 5).

⁽²⁾ Por. opinie EKES, których sprawozdawcami byli Bruno Vever (Dz.U. C 14 z 16.01.2001), Kenneth Walker (Dz.U. C 48 z 21.02.2002 oraz Dz.U. C 125 z 27.05.2002), John Simpson (Dz.U. C 133, z 6.06.2003) oraz Daniel Retureau (INT/187 z 17 marca 2004 r. - CESE 500/2004; Dz.U. C 112 z 30.04.04).

⁽³⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003. Por. szczególnie ważne sprawozdanie PE z 25.09.2003 (A5-0313/2003) przedstawione przez deputowaną Monikę Frassoni.

⁽⁴⁾ (2003) 71 final; sprawozdawcą był Daniel Retureau (CESE 500/2004; Dz.U. C 112 z 30.04.04).

⁽⁵⁾ Na pytanie o postępy poczynione w transpozycji *acquis* 65 % respondentów odpowiedziało, że reforma przepisów została całkowicie zakończona, 35 % natomiast, że proces transpozycji nie został zakończony.

⁽⁶⁾ Kwestia kodyfikacji wspólnotowego prawa konsumenckiego oraz różnych znaczeń pojęcia „kodyfikacja” stanowiła przedmiot długich dyskusji podczas konferencji w Lyonie w dniach 12-13 grudnia 1997 r., z której sprawozdanie opublikował Bruylant (1998) pod tytułem „Vers un Code Européen de la Consommation”. Omawiano je ponownie na konferencji w Bologne-sur-Mer w dniach 14-15 stycznia 2000 r.; sprawozdanie zostało opublikowane przez Documentation Française (Paryż 2002). Temat ten jest również omawiany przez różnych autorów w pracy Dominique Fenouillet i Françoise Labarthe zatytułowanej „Faut-il recodifier le droit de la consommation?” (ECONOMICA, 2002).

8.8 Jednym z powszechnie uznanych sposobów zmniejszenia masy przepisów byłoby korzystanie w większym zakresie z mechanizmów samoregulacji i współregulacji.

8.8.1 Bez zamiaru uprzedzania właśnie opracowywanej opinii EKES w tej kwestii można jednak już zwrócić uwagę, że jeśli chodzi o prawo konsumenckie, w sytuacji, gdy rynek jeszcze nie jest skonsolidowany, a niedobór informacji na nim jest rzeczą powszechnie znaną, rozwinięcie alternatywnych systemów samoregulacji i współregulacji możliwe będzie jedynie tam, gdzie istnieją ramy prawne o jasno określonym zakresie, parametrach i kryteriach. EKES stwierdził to już w swojej opinii w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych ⁽¹⁾.

9. Informacja konsumencka i edukacja konsumentów

9.1 Od dłuższego czasu EKES zwraca uwagę na decydującą rolę, jaką we wspieraniu, obronie i ochronie interesów konsumentów odgrywa właściwe ich informowanie i edukowanie.

9.2 Co się tyczy **informacji konsumenckiej**, EKES zwracał już uwagę, że nie wystarczy po prostu zapewnić określoną informację o każdej usłudze lub produkcie, choćby i bardzo szczegółową; istnieje raczej zapotrzebowanie na ogólną informację o prawach konsumentów, która następnie może służyć za podstawę dla przekazu informacji dostosowanych do potrzeb na temat konkretnych towarów i usług ⁽²⁾.

9.3 Jeśli chodzi o **edukację konsumentów**, w swej ostatniej opinii z inicjatywy własnej EKES nie tylko zachwala zalety „wyedukowanego konsumenta”, lecz także szczegółowo przedstawia treść oraz techniki edukacji konsumentów oraz rolę różnych podmiotów (Unia Europejska, państwa członkowskie, stowarzyszenia konsumentów, fachowcy, itp.) w procesie tej edukacji ⁽³⁾.

9.4 We wszelkich działaniach na rzecz odnowy polityki ochrony konsumentów — które będą nieuniknioną konsekwencją rozszerzenia — należy przyznać jeszcze większą rolę informacji konsumenckiej oraz edukacji konsumentów w skutecznej ochronie interesów konsumentów, pozostawiając przy tym państwom członkowskim i organizacjom konsumenckim zadanie określenia wytycznych i kryteriów dostosowania tej informacji i edukacji do konkretnych warunków i cech danego rynku krajowego, regionalnego i lokalnego.

9.4.1 W tym ważnym zadaniu swoją rolę odegrać powinny nie tylko szkoły, stowarzyszenia konsumenckie, przedsiębiorstwa, fachowcy oraz państwa członkowskie.

Do zadań Unii Europejskiej należy nie tylko koordynowanie inicjatyw, lecz także zachęcanie i promowanie działań zmierzających do poprawy jakości informacji oraz poziomu edukacji konsumentów ⁽⁴⁾.

9.4.2 Działania te nie mogą się ograniczać do zapewniania odpowiedniego wsparcia finansowego, lecz muszą także obejmować rozwój wspólnych programów oraz kampanii informacyjnych i edukacyjnych.

9.4.3 Powinni w nich uczestniczyć nie tylko konsumenci, lecz także fachowcy, dostawcy towarów i usług, a nawet podmioty regulujące i organy odpowiedzialne za stosowanie prawa, a zwłaszcza przedstawiciele środowisk prawniczych (sędziowie, adwokaci, prokuratorzy itp.).

⁽¹⁾ Opinia EKES 105/2004, której sprawozdawcą był Bernardo Hernández Bataller (Dz.U. C 108 z 30.04.2004).

⁽²⁾ Zob. w związku z tym opinie EKES w sprawie jednolitego rynku i polityki ochrony konsumentów, której sprawozdawcą był Francisco Ceballos Herrero (Dz.U. C 39 z 12.02.1996) oraz w sprawie zielonej księgi w sprawie polityki ochrony konsumentów w Unii Europejskiej, której sprawozdawcą była Ann Davison (Dz.U. C 125 z 27.05.2002), a w szczególności propozycje opinii w sprawie dyrektyw dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, sprzedaży obwoźnej, kredytu konsumenckiego, turystyki zorganizowanej, nieuczciwych warunków umownych, tzw. timeshare, sprzedaży na odległość w ogóle oraz sprzedaży usług w szczególności, odpowiedzialności producenta, gwarancji, handlu elektronicznego, bezpieczeństwa produktu i nieuczciwych praktyk handlowych.

⁽³⁾ Opinia z dnia 26 marca 2003 r., sprawozdawca – Bernardo Hernández Bataller (Dz.U. C 133 z 6.06.2003). Interesujący w tym kontekście jest również raport holenderskiego Komitetu ds. Konsumenckich z listopada 2000 r.

⁽⁴⁾ Zgodnie ze stwierdzeniem Rady zawartym w uchwale z 9 czerwca 1986 r. (Dz.U. C 184 z 23.07.1986).

10. Współpraca administracyjna przy stosowaniu prawa ochrony konsumentów

10.1 Czynnikiem o fundamentalnym znaczeniu będzie wynik niedawnej propozycji rozporządzenia w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa ochrony konsumentów (COM (2003) 443 final z 18.07.2003), na temat której Komitet wydał już opinię ⁽¹⁾.

10.2 W interesie dalszej poprawy skuteczności systemu monitorowania naruszeń prawa wspólnotowego a także skutecznego stosowania wdrażania tego prawa na szczeblu krajowym należy usunąć szereg niedostatków wykrytych w tej propozycji.

Aspektem wymagającym niezwłocznej zmiany jest zakres tej propozycji, który EKES uznał za dalece zbyt ograniczony.

11. Przykładowe pomysły na skuteczną i wystarczającą ochronę, obronę oraz wspieranie interesów konsumentów na jednolitym rynku po rozszerzeniu

11.1 EKES jest w pełni świadomy, że żadne zmiany legislacyjne nie wywołają niezwłocznych efektów ani natychmiastowych wyników. Dlatego też, zwracając wciąż uwagę na potrzebę utrwalania i wspierania właściwego stosowania obowiązujących przepisów w kontekście niniejszej dyskusji o wielu dziedzinach, w których można zaproponować bardziej dogłębne lub sprawniejsze rozwiązania, EKES pragnie również podkreślić, że zmiany te należy wprowadzać stopniowo i w atmosferze porozumienia, by nie naruszać podstawowej równowagi interesów w tej dziedzinie, nie zapominając jednak, że w większości przypadków konsumenci są na słabszej pozycji w procesie konsumpcji.

11.2 Mając to na względzie, EKES wymienia poniżej szereg dziedzin wymagających przemyslenia i poprawy obecnych przepisów regulujących stosunki prawne dotyczące bezpośrednio konsumentów.

11.2.1 Jedną z tych dziedzin jest **bezpieczeństwo usług** dla konsumentów oraz związane z tym uregulowania dotyczące **odpowiedzialności usługodawcy za usługi wadliwe**.

11.2.2 W 1992 r. propozycja dyrektywy w tym przedmiocie odłożona została ad acta ⁽²⁾. W odpowiedzi na apel Rady oraz Parlamentu o określenie potrzeb, możliwości oraz priorytetów działań wspólnotowych dotyczących bezpieczeństwa usług ⁽³⁾ Komisja postanowiła ponownie rozpocząć dyskusję na ten temat, ogłaszając raport 6 czerwca 2003 r. ⁽⁴⁾, a niedawno propozycję dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym ⁽⁵⁾; decyzję tę powitano z nową nadzieją.

⁽¹⁾ Opinia przyjęta 28 stycznia 2004 r., sprawozdawca – Bernardo Hernández Bataller (Dz.U. C 108 z 30.04.2004). Komisja zwróciła już uwagę na potrzebę lepszego monitorowania stosowania prawa wspólnotowego w swoim komunikacie z 11 grudnia 2002 r. (COM(2002) 725 final).

⁽²⁾ Podczas posiedzenia Rady w Edynburgu w dniach 11-12 grudnia 1992 r. postanowiono wycofać całą serię propozycji dyrektyw w związku z koniecznością uwzględnienia w praktyce zasady pomocniczości; należał do nich również przedmiotowy tekst. (SN/456/92, załącznik C do konkluzji prezydencji)

⁽³⁾ Dyrektywa 2001/95/WE, art. 20.

⁽⁴⁾ COM(2003) 313 final z 06.06.2003.

⁽⁵⁾ COM(2004) 2 final z 13.01.2004. Por. opinia, sprawozdawcy – Arno Metzler i Ernst Erik Ehnmark. Zob. też uchwała Rady z 9 grudnia 2003 (Dz.U. C 299 z 10.12.2003).

11.2.3 Niemniej jednak istnieje obawa, że podejście Komisji do tej kwestii, oparte na błędnej wykładni zasad pomocniczości i komplementarności w odniesieniu do polityk krajowych, może nie doprowadzić do podjęcia szybkich i skutecznych środków ⁽¹⁾.

11.2.4 Kolejna dziedzina, w której istnieje poważna luka w legislacji wspólnotowej, dotyczy określenia zakresu **kluczowych usług użyteczności publicznej** oraz standardowych zasad, które powinny w nich obowiązywać w zakresie ciągłości i powszechnego charakteru tych usług, przystępności cenowej, prawa dostępu, swobody wyboru itp ⁽²⁾.

11.2.4.1 Nawiązując do swych opinii w tej kwestii ⁽³⁾, Komitet wyraża pogląd, że rozszerzenie UE wymaga sformułowania precyzyjnych wytycznych w odniesieniu do prywatyzacji niektórych kluczowych usług publicznych oraz pilnego określenia najistotniejszych usług użyteczności publicznej, do których należą winny transport lotniczy i kolejowy, energia elektryczna, gaz oraz usługi pocztowe i telekomunikacyjne ⁽⁴⁾.

11.2.4.2 W braku wskaźników jakościowych, których precyzja umożliwiłaby porównawczą ocenę tych usług, zapowiedziany przez Komisję komunikat dotyczący horyzontalnej oceny usługi użyteczności publicznej jest oczekiwany z niecierpliwością ⁽⁵⁾.

11.2.5 Kolejne odnotowane dotąd niedociągnięcie dotyczy powszechnej wspólnotowej harmonizacji prawa zobowiązań pozaumownych.

11.2.5.1 Dlatego podjęta przez Komisję inicjatywa przedłożenia propozycji rozporządzenia w tym przedmiocie ⁽⁶⁾ zasługuje na szczególną uwagę; wraz z uwagami i sugestiami zawartymi w opinii EKES ⁽⁷⁾ propozycja ta stanowi kluczowy składnik harmonizacji legislacyjnej w skali rozszerzonej UE w tym żywotnym z punktu widzenia właściwej ochrony konsumentów obszarze.

11.3 O ile chodzi o **prawo do informacji**, w szczególności w odniesieniu do środków spożywczych ⁽⁸⁾, oprócz faktu, że oznakowanie produktów powinno być coraz bardziej zrozumiałe dla konsumentów, należy również wykorzystać do lepszego informowania konsumentów inne nowoczesne metody (internet, bezpłatne linie telefoniczne, obsługa konsumentów itp.), nie zapominając — tam gdzie jest to konieczne i możliwe — o oznaczeniu pochodzenia produktu ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Uwaga niniejsza nie przesądza bynajmniej o treści opinii EKES (CESE 137/2005).

⁽²⁾ Por. zielona księga w sprawie usługi użyteczności publicznej (COM(2003) 270 final z 21.05.2003) oraz komunikat Komisji „Usługi użyteczności publicznej w Europie” (COM(96) 443 final z 11.09.1996).

⁽³⁾ Opinia CESE 1607/2003 z 10.12.2003 (Dz.U. C 80 z 30.03.2004), sprawozdawca – Bernardo Hernández Bataller oraz opinia CESE 605/1997 z 29.05.1997 (Dz.U. C 287 z 22.09.1997) - sprawozdawca: J.J. Van Dijk. Zob. też: opinie sektorowe EKES w sprawie niektórych usług kluczowych, w szczególności opinia EKES 1269/1996 z 31.10.1996 (Dz.U. C 66 z 3.03.1997) w sprawie energii oraz opinia EKES 229/2001 z 1.03.2001 (Dz.U. C 139, z 11.05.2001) w sprawie usług łączności elektronicznej; w obydwu przypadkach sprawozdawcą był Bernardo Hernández Bataller.

⁽⁴⁾ Zgodnie z zaskakującą decyzją podjętą niedawno w Portugalii, usługi telefoniczne nie zostały zaliczone do kluczowych usług publicznych (ustawa 5/2004 z 10.02.2004).

⁽⁵⁾ O komunikacie tym wspomina się w dokumencie COM(2004) 374 final z 22/7/2003) (tzw. Rzym II).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie w sprawie prawa stosowanego do zobowiązań pozaumownych (COM(2003) 427 final z 22.7.2003) (tzw. Rzym II).

⁽⁷⁾ Opinia CESE 841/2004, sprawozdawca – Frank von Fürstenwerth (Dz.U. C 241 z 28.09.2004).

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/13/WE z dnia 20 marca 2000 r., Dz.U. L 109 z 6.05.2000.

⁽⁹⁾ Dyrektywa ta stanowi, że oznaczenie pochodzenia produktu jest obowiązkowe jedynie wówczas, gdyby jego pominięcie mogło wprowadzić konsumentów w błąd; wywołuje to poważne obawy i nie jest dostatecznie jasne z punktu widzenia pewności obrotu prawnego.

11.4 W zakresie **ochrony zdrowia i bezpieczeństwa** zwiększenie skuteczności działania systemu RAPEX ⁽¹⁾ zależy od zdolności państw członkowskich do reagowania na nieprawidłowości. EKES powtarza zatem, że trzeba inwestować w jakość tego systemu w celu nadzorowania rynku wspólnotowego poprzez projekty, które pomagają kształtować i rozwijać stosowane przez państwa członkowskie mechanizmy kontroli rynku, w szczególności w państwach przystępujących, zapewniając wsparcie zarówno dla konsumentów, jak i właściwych organów publicznych ⁽²⁾.

11.4.1 Organizacje konsumenckie z kolei winny dostarczać rzetelnych informacji o najbezpieczniejszych towarach i usługach i podawać wyniki kontroli przeprowadzanych na szczeblu ogólnokrajowym do wiadomości publicznej.

11.5 W zakresie **ochrony interesów gospodarczych** konsumentów uwagi i ponownego opracowania wymagają różne aspekty:

11.5.1 Jeśli chodzi o **odpowiedzialność producenta** ⁽³⁾, obecne rozwiązania stawiają konsumenta na słabszej pozycji, nie gwarantują bowiem równowagi w dziedzinie ciężaru dowodu spoczywającego na konsumentach oraz wyłączeń odpowiedzialności producenta.

11.5.1.1 Dlatego też ze wszelkich miar uzasadnione jest kontynuowanie obecnych prac nad dyrektywą 85/374/EWG z dnia 25 lipca zgodnie z kierunkami zaleconymi m.in. w zielonej księdze w sprawie odpowiedzialności za produkt wadliwy ⁽⁴⁾, uwzględnionymi w szeregu analiz zleconych przez Komisję ⁽⁵⁾.

11.5.2 Pewne zastrzeżenia wysuwane były w odniesieniu do rozwiązań ograniczających ochronę konsumenta przy **sprzedaży obwoźnej** ⁽⁶⁾ do sytuacji, w których konsument wyraźnie zgłosi takie życzenie, w związku z trudnością w przedstawieniu dowodu, a także dlatego, że czasami nie jest jasne, jakie przepisy powinny mieć zastosowanie. EKES jest zdania, że problem ten należy rozpatrzyć ponownie, aby opracować podstawy do ochrony konsumenta przed nieuczciwymi praktykami; ponadto należy dokonać ponownego przeglądu całej dyrektywy w świetle obecnie stosowanych nieuczciwych, agresywnych praktyk oraz dotyczących ich tekstów wspólnotowych.

11.5.3 W odniesieniu do **umów zawieranych na odległość** ⁽⁷⁾, z uwagi na pilność zagadnienia istotne byłoby podjęcie decyzji dotyczącej przeniesienia na dostawcę ciężaru dowodu w zakresie zgodności z wymogami dotyczącymi uprzedniego udzielenia informacji, pisemnego potwierdzenia i zgody konsumenta ⁽⁸⁾. Ponadto należałoby przeanalizować przydatności wymogów informacyjnych przy zawieranych na odległość umowach obejmujących nowe technologie.

⁽¹⁾ System szybkiej wymiany informacji.

⁽²⁾ Tak samo wypowiedział się EKES w opinii w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktu (Dz.U. C 367 z 20.12.2000). W odpowiedzi na pytanie o mechanizmy monitorowania rynku 65 % respondentów uznało je za wystarczające, a 37 % – za stosunkowo nieskuteczne.

⁽³⁾ Dyrektywa 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe, zmieniona dyrektywą 99/34/WE Parlamentu i Rady z 10 maja 1999 r., która rozszerzyła zakres tej dyrektywy o rynek energii elektrycznej.

⁽⁴⁾ COM(1999) 396 final z 28.07.1999.

⁽⁵⁾ W szczególności mowa tu o raporcie Lovellsa (MARKT/2001/II/D), umowa nr ETD/2001/B5-3001/D/76; sprawozdawca niniejszej opinii również uczestniczył w jego przygotowaniu.

⁽⁶⁾ Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz.U. L 372 z 31.12.1985.

⁽⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dz.U. L 144 z 4.06.1997.

⁽⁸⁾ Ibidem, art. 11 ust. 3 lit. a).

11.5.4 EKES pragnie wyrazić obawy co do stosowania **prawa do odstąpienia od umowy**, uznając za istotne znormalizowanie ograniczeń czasowych w przedmiotowych tekstach prawnych oraz opracowanie jasnych zasad wykonywania tego prawa, w szczególności w zakresie sprzedaży usług finansowych ⁽¹⁾ oraz kredytu konsumenckiego ⁽²⁾ na odległość. EKES uważa, że musi zwrócić uwagę na potrzebę uproszczenia tych rozwiązań, które są złożone i nieprzejrzyste ⁽³⁾.

11.5.5 W dziedzinie ochrony konsumentów przed **nieuczciwymi warunkami w umowach konsumenckich** ⁽⁴⁾ warto byłoby, aby Komisja przeprowadziła systematyczne, aktualne badanie ogólnych warunków umownych, które zostały wyraźnie uznane za nieuczciwe czy to w wewnętrznym orzecznictwie państw członkowskich, czy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, by następnie przekazać te informacje organizacjom konsumenckim i zawodowym ⁽⁵⁾.

11.5.5.1 Z drugiej strony, ponieważ ramy prawne uznane zostały za przestarzałe, EKES wzywa Komisję do szybkiego zakończenia prac przeglądowych w ślad za jej raportem z wykonania dyrektywy ⁽⁶⁾ oraz licznymi organizowanymi w związku z tym naradami.

11.5.6 Co się tyczy **kredytu konsumenckiego** ⁽⁷⁾, EKES miał już okazję przedstawić swój pogląd na ostatnią propozycję Komisji ⁽⁸⁾ w tej kwestii; uznaje jednak za stosowne ponowne podkreślenie w tym miejscu potrzeby zwalczania praktyk o cechach lichwiarskich oraz zrównoważenia praw i obowiązków konsumentów i kredytodawców. Różnorodność przepisów krajowych w tej dziedzinie oraz różne poziomy ochrony konsumentów — oba te problemy pogłębią się po przystąpieniu nowych państw do UE — podkopują zaufanie do rynku usług finansowych i powodują zakłócenia konkurencji.

11.5.7 Kwestią, którą należy pilnie poruszyć na szczeblu wspólnotowym, jak podkreślał to już wielokrotnie EKES, jest **nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych**; tu sytuacja ostatnio się pogorszyła i istnieją obawy, że wraz z prawdopodobnym wzrostem stóp procentowych nastąpi jej zaostrzenie ⁽⁹⁾.

11.5.8 EKES uważa także za pilnie konieczne dalsze rozwijanie prawodawstwa dotyczącego **bezpieczeństwa płatności elektronicznych** ⁽¹⁰⁾; z zadowoleniem przyjmuje niedawną inicjatywę Komisji zmierzającą do wszczęcia debaty na temat jednolitego obszaru płatniczego w ramach jednolitego rynku ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/65/WE z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość, Dz.U. L 271, z 9.10.2002.

⁽²⁾ Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego COM(2002) 443 final z 11.09.2002.

⁽³⁾ 89 % respondentów było zdania, że prawo to jest ujęte w przepisach, ale 30 % uznało, że mechanizmy te nie są prawidłowo stosowane.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., Dz.U. L 95, z 21.04.1993, str. 29.

⁽⁵⁾ O ile wiadomo, baza danych CLAB nie jest już aktualizowana, a dostęp do niej jest trudny. 52 % respondentów uznało ochronę konsumentów przed nieuczciwymi klauzulami umownymi za dostateczną, podczas gdy jedynie 19 % uznało ją za niewystarczającą.

⁽⁶⁾ COM(2000) 248 final z 6.07.2000; por. opinia, sprawozdawca – Manuel Ataíde Ferreira, Dz.U. C 116 z 20.04.2001.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 87/102/EWG, Dz.U. L 42 z 12.2.1987 r., oraz dyrektywa 98/7/WE, Dz.U. L 101 z 1.4.1998 r.

⁽⁸⁾ Opinia EKES w sprawie harmonizacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących kredytu konsumenckiego z dnia 17 czerwca 2003 r. (Dz.U. C 234 z 30.09.2004 r.), w której EKES zwraca uwagę, że nie akceptuje faktu, iż w propozycji podobnie jak w dyrektywie 87/102/EWG utrzymuje się, że głównym zagadnieniem jest wciąż rozwój jednolitego rynku, a ochrona konsumentów jest istotna jedynie o tyle, o ile sprzyja swobodnemu przepływowi kredytu; nie jest zatem celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem rozwoju jednolitego rynku.

⁽⁹⁾ Należy w tym kontekście przypomnieć nadal aktualny raport informacyjny EKES oraz opinię z inicjatywy własnej na ten temat (24.04.2002, sprawozdawca – Manuel Ataíde Ferreira, Dz.U. C 149 z 21.06.2002), jak również różne narady organizowane w związku z tym przez Komisję i organizacje krajowe.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie Komisji 87/598/EWG w sprawie europejskiego kodeksu postępowania dotyczącego płatności elektronicznych (Dz.U. L 365 z 24.12.1987) nie wystarczy, aby chronić interesy konsumentów w tej dziedzinie.

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący nowych ram prawnych dla płatności na rynku wewnętrznym (COM(2003) 718 final); EKES przygotowuje opinię na ten temat; sprawozdawcą będzie Guido Ravoet (30 czerwca 2004 r.).

11.5.8.1 Wciąż jednak brak kompleksowego podejścia do handlu elektronicznego; podejście takie jest niezbędne, aby zyskać zaufanie konsumentów; była o tym mowa na konferencji z okazji Europejskiego Dnia Konsumenta w Dublinie w 2004 r.

11.5.8.1.1 Ponadto przeprowadzone do tej pory prace nad ustanowieniem systemów autoryzacji fachowców w tej sferze nie doprowadziły nawet do przyjęcia żadnych rozwiązań z zakresu samoregulacji, które umożliwiłyby konsumentom rozpoznanie rzetelnych sklepów elektronicznych.

11.5.8.1.2 Należy zatem powitać z zadowoleniem — pomimo ich ograniczeń ⁽¹⁾ — ostatnie inicjatywy Komisji na rzecz większego bezpieczeństwa korzystania z internetu oraz ochrony nieletnich i godności ludzkiej, a także prawa do odpowiedzi w kontekście konkurencyjności branży europejskich usług audiowizualnych i informacyjnych ⁽²⁾.

11.5.8.2 Brak ponadto światowych uregulowań analogicznych do wprowadzonych w UE przez I rozporządzenie brukselskie, mające zasadnicze znaczenie dla bezpiecznego rozwoju międzynarodowych transakcji elektronicznych; w związku z tym na konferencji w Hadze należy dążyć m.in. do wypracowania konwencji dotyczącej kompetencji jurysdykcyjnej oraz wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych.

11.5.9 Jednym z obszarów o krytycznym znaczeniu jest normalizacja **prawa umów**, rozpoczęta przez Komisję i popierana przez EKES ⁽³⁾; należy ją kontynuować i dalej rozwijać, koncentrując się na normalizacji konkretnych rodzajów umów będących szczególnym przedmiotem zainteresowania konsumentów ⁽⁴⁾.

11.5.10 Niedawno opublikowana dyrektywa w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji ⁽⁵⁾ reguluje kwestie gwarancji przy sprzedaży towarów. Krytyczne poglądy EKES na tę propozycję, wyrażone w opinii na ten temat ⁽⁶⁾, nadal pozostają w mocy, w szczególności jeśli chodzi o związki między gwarancjami handlowymi i prawnymi oraz o procedury ich wprowadzania w praktyce.

11.5.10.1 W chwili obecnej konieczne jest nie tylko ponowne przemyślenie rozszerzenia zakresu dyrektywy na serwis posprzedażny ⁽⁷⁾, lecz w szczególności ścisłe monitorowanie przez Komisję transpozycji tych przepisów do ustawodawstwa państw członkowskich z uwagi na ich złożoność oraz fakt, że trudno będzie je włączyć do istniejących przepisów krajowych.

11.5.11 Obszarem, w odniesieniu do którego liczono na zajęcie przez Komisję stanowiska po ukazaniu się Zielonej Księgi w sprawie ochrony konsumentów ⁽⁸⁾, były właśnie **nieuczciwe praktyki handlowe**.

11.5.11.1 W swojej opinii na ten temat ⁽⁹⁾ EKES wyrażał już swe rozczarowanie oraz pewne obawy w odniesieniu do kierunków i wytycznych ustanowionych w dyrektywie.

⁽¹⁾ Por. COM (2004) 341final oraz aktualnie opracowywana opinia EKES (sprawozdawcą jest autor niniejszej opinii).

⁽²⁾ Por. COM (2004) 91 final z 12.03.2004 (sprawozdawcy – Daniel Retureau i Ann Davison).

⁽³⁾ Por. komunikat Komisji w sprawie europejskiego prawa umów (COM(2001) 398 final z 11.07.2001) oraz opinia EKES na ten temat (sprawozdawca – Daniel Retureau, Dz.U. C 241 z 7.01.2002).

⁽⁴⁾ Por. opinia EKES z inicjatywy własnej w sprawie europejskiej umowy ubezpieczenia (INT/202), sprawozdawcą jest autor niniejszej opinii.

⁽⁵⁾ Dyrektywa 1999/44/WE z 25.05.1999, Dz.U. L 171 z 7.07.1999.

⁽⁶⁾ Opinia EKES 743/94 z 1 czerwca 1994 r., sprawozdawca – Georges Proumens (Dz.U. C 295 z 22.10.1994).

⁽⁷⁾ Zgodnie z doskonałą zieloną księgą Komisji (COM (1993) 509 final z 15.11.1993); przedmiotowa dyrektywa nie była zgodna z duchem tej zielonej księgi.

⁽⁸⁾ COM (2001) 531 final; por. opinia EKES 344/2002, sprawozdawca – Ann Davison, Dz.U. C 125 z 27.05.2002.

⁽⁹⁾ Opinia z 28.01.2004, sprawozdawca – Bernardo Hernández Bataller (Dz.U. C 108 z 30.04.2004).

11.5.11.2 Dlatego sprawa ta wymagać będzie w przyszłości ścisłego nadzoru zwłaszcza ze strony przedstawicieli konsumentów, w szczególności w nowych państwach członkowskich.

11.5.12 Podobnie niezadowolone swe wyrażał już EKES w odniesieniu do projektu rozporządzenia w sprawie **promocji sprzedaży** ⁽¹⁾; niniejszym ponownie pragnie podkreślić swe zaniepokojenie co do ostatecznej treści tego rozporządzenia oraz sposobu, w jaki będzie ono powiązane z propozycją dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych; należy się obawiać, że te dwa instrumenty, zamiast przyczynić się do dalszego wspierania interesów konsumentów, w rezultacie oznaczać będą krok wstecz w stosunku do obecnego poziomu ochrony konsumentów.

11.6 Co się wreszcie tyczy **dostępu do wymiaru sprawiedliwości**, EKES uznaje za konieczne wzmocnienie ochrony nie tylko interesu zbiorowego, powszechnego oraz podobnych interesów indywidualnych ⁽²⁾ — w drodze pilnej nowelizacji dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów ⁽³⁾, poszerzającej jej zakres w sposób umożliwiający prawdziwe „class actions” zmierzające do uzyskiwania odszkodowań, a nie tylko do zaprzestania bezprawnych lub nieuczciwych praktyk — lecz także uzasadnionego interesu konsumentów indywidualnych w sytuacjach konfliktowych, w szczególności w zakresie dostępu do szybko działającego wymiaru sprawiedliwości, najlepiej przy zwolnieniu od opłat ⁽⁴⁾. W związku z tym EKES pragnie przypomnieć, że jest zwolennikiem wykorzystania nie tylko alternatywnych środków rozstrzygania sporów (ang. *alternative dispute resolution* — ADR) ⁽⁵⁾, lecz także procedur arbitrażowych i że za kwestię o priorytetowej wadze uznaje przyznanie organom krajowym w poszczególnych państwach członkowskich wsparcia operacyjnego i technicznego w celu ustanowienia i wdrożenia rozwiązań ADR oraz procedur arbitrażowych ⁽⁶⁾.

11.6.1 EKES apeluje również o przyjęcie wiążących przepisów, które — nie naruszając zasad pomocniczości i proporcjonalności — zapewnią spełnienie celów wyznaczonych przez Komisję w zaleceniach dotyczących tej dziedziny ⁽⁷⁾. Chodzi tu przede wszystkim o zasadę wolności konsumenta oraz o bezstronność i przejrzystość postępowania, o przekształcenie w wiążące zasady obecnych zaleceń, które nie zostały powszechnie i skutecznie wprowadzone w życie.

11.7 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje ostatnie inicjatywy Komisji w dziedzinie współpracy krajowych organów wymiaru sprawiedliwości; pragnie tu wymienić niedawne rozporządzenia dotyczące postępowania upadłościowego ⁽⁸⁾ oraz prawa stosowanego do właściwości sądu (konwencja brukselska) ⁽⁹⁾, jak również propozycję rozporządzenia w sprawie prawa mającego zastosowanie do zobowiązań pozaumownych (Rzym II) ⁽¹⁰⁾, zieloną księgę w sprawie przekształcenia konwencji rzymskiej z 1980 r. w sprawie prawa mającego zastosowanie do zobowiązań umownych (Rzym I) we wspólnotowy akt prawny ⁽¹¹⁾ oraz rozporządzenie ustanawiające ogólne wspólnotowe ramy działań na rzecz ułatwienia wprowadzenia europejskiego obszaru sądowego w sprawach cywilnych ⁽¹²⁾. EKES wzywa Komisję do dalszych kroków na rzecz ustanowienia jednolitego obszaru sądowego jako zwornika jednolitego rynku, którego znaczenie wzrasta w rozszerzonej UE.

⁽¹⁾ W opinii w sprawie przedłożonej przez Komisję propozycji rozporządzenia (COM(2001) 546 final z 2.10.2001), Dz.U. C 221 z 17.09.2002, sprawozdawca – Dimitrios Dimitriadis.

⁽²⁾ 71 % respondentów wyraziło opinię, że istnieją mechanizmy zapewniające konsumentom dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a zaledwie 29 % odpowiedziało, że tego typu mechanizmów brak; na pytanie o ich skuteczność, 58 % uznało je za właściwe, podczas gdy 35 % uznało je za stosunkowo nieskuteczne.

⁽³⁾ Dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. (Dz.U. L 166 z 11.06.1998), obecnie w wersji skodyfikowanej (COM(2003) 241 final z 12.05.2003).

⁽⁴⁾ Na pytanie, czy istnieją przepisy zwalniające stowarzyszenia konsumentów z kosztów sądowych, 73 % respondentów odpowiedziało, że nie ma takich przepisów.

⁽⁵⁾ Opinia EKES w sprawie zielonej księgi w sprawie alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów w prawie cywilnym i handlowym (COM (2002) 196 z 19.04.2002), sprawozdawca – Henri Malosse, Dz.U. C 85 z 8.04.2003. EKES oczekuje na publikację raportu z działalności EEJ-NET (Europejska Sieć Sądownictwa Polubownego); już teraz jednak pragnie zwrócić uwagę na konieczność zwiększenia efektywności tego rozwiązania.

⁽⁶⁾ 78 % respondentów stwierdziło, że istnieją alternatywne środki rozstrzygania sporów, podczas gdy jedynie 33 % odpowiedziało, że takowych brak.

⁽⁷⁾ Zalecenie 98/257/WE z dnia 30 maja 1998 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich, Dz.U. L 115 z 17.04.1998 oraz zalecenie 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r., Dz.U. L 109 z 19.04.2001.

⁽⁸⁾ Dokument Rady 9179/99 oraz sprostowanie 1-99/00806; sprawozdawcą opinii EKES na ten temat był Guido Ravooet (Dz.U. C 75 z 15.03.2000); te dokumenty Rady przyjęły już postać rozporządzenia Rady (Dz.U. L 160 z 30.06.2000, str. 1).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie 44/2001/WE (Dz.U. L 12 z 16.01.2001).

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 427 final z 22.07.2003.

⁽¹¹⁾ COM (2002) 654 final; sprawozdawcą opinii EKES na ten temat był autor niniejszej opinii (opinia CESE 88/2004, Dz.U. C 108 z 30.04.2004).

⁽¹²⁾ COM(2001) 705 final z 22.11.2001; sprawozdawcą opinii EKES na ten temat był Manuel Ataíde Ferreira (Dz.U. C 36 z 8.02.2002)

12. Wnioski

12.1 Wspieranie, ochrona i obrona interesów konsumentów oraz ich udziału w kształtowaniu decyzji — naturalne prawa obywateli Europy — muszą być stałym celem wszystkich polityk UE.

12.2 W obliczu przystąpienia do UE 10 nowych państw członkowskich, w większości których ochrona konsumentów jest zagadnieniem stosunkowo nowym, polityka ochrony konsumentów musi być ponownie przemyślana jako całość, aby była zgodna z nową rzeczywistością rynku liczącego ponad 500 milionów konsumentów.

12.3 UE oraz jej instytucje grają kluczową rolę w ustalaniu priorytetów przebudowy ram prawnych i instytucjonalnych oraz programów i działań niezbędnych dla skutecznej polityki ochrony konsumentów, która chronić będzie te cele i wychodzić im naprzeciw.

12.4 Wydając niniejszą opinię z inicjatywy własnej EKES — jako wyraziciel poglądów społeczeństwa obywatelskiego — pragnie odegrać rolę w kształtowaniu tej polityki, starając się szczególnie o zaangażowanie w to dzieło przedstawicieli nowych państw członkowskich.

12.5 EKES jest zdania, że najbliższymi priorytetami polityki ochrony konsumentów winny być:

- konsolidacja wspólnotowego *acquis* poprzez jego uproszczenie i kodyfikację;
- skuteczne stosowanie aktów prawa, które zostały wprowadzone i prawidłowo przetransponowane do prawa krajowego, oraz dokładne monitorowanie ich przestrzegania;
- wykonanie dyrektywy ramowej w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych;
- podjęcie pilnych kroków w celu poprawy informacji i edukacji konsumenckiej.
- rozważenie pełnej integracji polityki konsumenckiej z pozostałymi politykami zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym;
- wspieranie organizacji konsumenckich w podejmowaniu badań produktów i wymianie informacji o ich jakości.

12.6 EKES uważa, że warunkiem skutecznej polityki ochrony i wspierania interesów konsumentów oraz angażowania konsumentów w proces decyzyjny są silne i niezależne organizacje konsumenckie.

12.7 EKES jest w związku z tym zdania, że zasadniczą sprawą jest zapewnienie prawidłowego finansowania organizacji konsumenckich, aby mogły one rozwijać swoje działania, projekty, programy i inicjatywy.

12.8 EKES sądzi, że kluczowym sposobem zwiększenia skuteczności polityki ochrony konsumentów jest określenie kryteriów oceny reprezentatywności oraz zaangażowania organizacji konsumenckich.

12.9 EKES uważa, że — nie tracąc z oczu dla potrzeby zachowania równowagi między różnymi wchodzącymi w grę — należy stopniowo wprowadzać nowe inicjatywy prawodawcze, w szczególności w następujących obszarach:

- bezpieczeństwo usług oraz odpowiedzialność za usługi wadliwe;
- kluczowe usługi użyteczności publicznej;
- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa;
- większe bezpieczeństwo płatności elektronicznych i korzystania z internetu;
- nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych;
- środki płatności;
- prawo umów;
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości i jednolita przestrzeń wymiaru sprawiedliwości.

12.10 EKES uważa także, że istniejące przepisy wspólnotowe należy weryfikować i harmonizować pod kątem zgodności z nowym jednolitym rynkiem po rozszerzeniu, ze szczególnym podkreśleniem następujących obszarów:

- odpowiedzialności producenta;
- sprzedaży obwoźnej, sprzedaży na odległość, handlu elektronicznego oraz promocji sprzedaży;
- nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich;
- kredytu konsumenckiego;
- gwarancji związanej ze sprzedażą towarów i usług.

12.11 EKES przypomina sformułowaną przez siebie propozycję ustanowienia Europejskiego Instytutu Badań Ochrony Konsumentów jako źródła wiedzy niezbędnej do kształtowania polityki ochrony konsumentów ⁽¹⁾.

12.12 EKES wzywa państwa członkowskie do uznania ochrony, obrony i wspierania interesów konsumentów oraz udziału konsumentów w procesie decyzyjnym za priorytetowy cel wszystkich realizowanych przez siebie polityk.

12.13 EKES zaleca Komisji wzięcie pod uwagę propozycji i sugestii przedłożonych w niniejszej opinii przy określaniu nowych kierunków polityki ochrony konsumentów oraz okresowe ogłaszanie raportów o sytuacji konsumpcji i konsumentów w Europie.

Bruksela, 10 lutego 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-
Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Opinia w sprawie strategii polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006 (26.2.2003, Dz.U. C 95 z 23.04.2003; sprawozdawca: Ann Davison); opinia w sprawie ram finansowych polityki ochrony konsumentów na lata 2004-2007 (17.07.2003, Dz.U. C 234 z 30.09.2003, sprawozdawca: Bernardo Hernández Bataller).

ZAŁĄCZNIK

do opinii europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego

Następująca poprawka została odrzucona, ale otrzymała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów.

Punkt 12.5

Proponuje się dodanie następującego tiret do listy priorytetów.

„— możliwość rozwiązywania problemów ochrony konsumenckiej poza krajem konsumenta w jego ojczystym języku poprzez pośrednictwo rzecznika interesów konsumenta z jego kraju ojczystego.”

Uzasadnienie

Obecnie z powodu bariery językowej oraz nieznajomości procedur lub ograniczeń postępowania trudno konsumentowi skorzystać z jego praw w innym państwie członkowskim UE — dla przykładu, kiedy łamane są prawa konsumenckie Łotysza w Holandii lub odwrotnie.

Wynik głosowania:

Głosów za: 23

Głosów przeciw: 43

Głosów wstrzymujących się: 3
