

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie informowania konsumentów (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/11)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*informowania konsumentów.*

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 81 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawo obywateli do informacji w jego różnych przejawach – swobodnego przepływu informacji, prawa do przekazywania i otrzymywania informacji oraz szczególnie prawa konsumentów do informacji – zostało ogólnie uznane, z ogólną mocą wiążącą, we wspólnotowym porządku prawnym za prawo podstawowe w ramach prawa pierwotnego (punkt 5 Preambuły oraz art. 11, 27, 38, 42 i 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również art. 2 TUE i art. 169 TFUE).

1.2 Niemniej jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia w dziedzinie prawa wtórnego, gdzie te nowe podstawowe przepisy nie zostały ukształtowane ani wdrożone. W rzeczy samej, treść praw konsumentów do informacji, dostęp do nich, moment ich obowiązywania, zakres i sposoby realizacji nie były konsekwentnie omawiane w prawie wspólnotowym, przez co wykazują luki oraz powielenia, które zarysowują się jeszcze poważniej w prawie krajowym państw członkowskich i wywierają na nie wpływ. Działają to na niekorzyść konsumentów i podmiotów gospodarczych, a w rezultacie stanowi przeszkodę dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

1.3 Zdaniem EKES-u prawo konsumentów do informacji udzielanych przed zawarciem umowy, w okresie obowiązywania umowy oraz po wygaśnięciu umowy, jak też prawo do pomocy i doradztwa powinno stanowić przedmiot specjalnych przepisów na szczeblu UE, bez uszczerbku dla zasady pomocniczości.

1.4 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej – z konieczności ograniczonym do podstawowych aspektów prawa konsumentów do informacji – jest uwypuklenie niektórych zasad wynikających z nowego podejścia oraz ich praktycznych konsekwencji, szczególnie w kontekście perspektyw rozwojowych rynku wewnętrznego w XXI w. jako części strategii „Europa 2020”.

1.5 Należy stwierdzić, że nowe wytyczne Komisji w zakresie praw konsumentów ogólnie, a zwłaszcza ich prawa do informacji, przy bezkrytycznym wykorzystywaniu pełnej harmonizacji, są ewidentnie sprzeczne z tą koncepcją, ponieważ naruszają zasadę pomocniczości i utrudniają państwom członkow-

skim zwiększanie poziomu praw konsumenta, a nawet ograniczają tę możliwość poprzez nadanie mocy wstecznej prawom przyznanym w obowiązujących dyrektywach wspólnotowych i w konstytucjach oraz przepisach prawnych państw członkowskich.

1.6 Komitet jest nadal zdania, że przy definiowaniu tych praw konsumentów, które leżą w gestii UE, trzeba dawać pierwszeństwo koncepcji słabszej bądź wrażliwszej strony, a nie świadomemu, spostrzegawczemu, ostrożnemu konsumentowi, który podejmuje decyzje w oparciu o czysto ekonomiczne przesłanki. Zgodnie z tym podejściem EKES zdecydowanie wierzy, że minimalna harmonizacja i zwiększony poziom ochrony lepiej odpowiadają założeniom traktatu i prawdziwemu charakterowi stosunków konsumenckich.

1.7 W tym kontekście wyróżnia się koncepcja „właściwej informacji”, gdzie ważniejsza jest jakość, a nie ilość informacji, aby sprostać rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom konsumentów w oparciu o cel, treść, sposób przedstawienia i kontekst informacji.

1.8 Jeśli chodzi ogólnie o prawo do informacji, fundamentalne znaczenie ma przypisanie prawu podmiotowemu powszechnego charakteru na szczeblu wspólnotowym oraz zadecydowanie, kto – władze publiczne czy organizacje zawodowe – ma odpowiadać za udostępnianie informacji.

1.9 Odnośnie do roli informacji handlowych, w tym reklam, w informowaniu konsumentów, zdaniem EKES-u należy utrzymać ogólną normę zawartą w dyrektywie o podróżach zorganizowanych, zgodnie z którą dokładne i konkretne informacje na temat produktu, usługi bądź prawa będącego przedmiotem stosunków między konsumentami uznawane są za integralną część umowy.

1.10 Należy także dokonać przeglądu całej struktury dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych i przeformułować ją tak, aby zlikwidować negatywne skutki pełnej harmonizacji, o których wspomina się w wielu orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości.

1.11 Wśród obszarów, w których można jeszcze podjąć działania zgodnie z propozycjami wysuniętymi w niniejszej opinii, wymienić można wniosek Komisji w sprawie praw konsumentów, który ma zawierać prawdziwą kartę praw konsumenta do informacji; aspekty przedumowne, umowne i poumowne; prawo do doradztwa i pomocy, jak też określenie charakteru niedociągnięć oraz skutków niekompletnych i nieprawidłowych informacji.

1.12 W tym celu EKES zaleca ogólny przegląd szczegółowych wykazów przedumownych i umownych wymogów w zakresie informacji spoczywających na przedsiębiorcach, które często są niespójne, sprzeczne i nakładają się na siebie w różnych dyrektywach sektorowych.

1.13 Komitet zaleca zdefiniowanie ogólnych wymogów dotyczących tych zobowiązań w oparciu o poniższe wytyczne:

- a) Określenie ogólnego obowiązku dostarczenia informacji przed zawarciem umowy, które będą dotyczyć m.in. produktów i usług, przedsiębiorcy, ceny i warunków realizacji umowy, prawa do wycofania się oraz procedur rozstrzygania sporów.
- b) Treść i zasięg informacji przedumownych powinny zostać generalnie dostosowane do danych produktów lub usług, zwłaszcza w wypadku skomplikowanej tematyki lub zagadnień, które mają wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.
- c) Informacje powinny być prezentowane w oparciu o zasadę uczciwości: nie mogą wprowadzać w błąd ani pomijać kluczowych elementów; muszą być jasne i zrozumiałe nie tylko odnośnie do przedmiotu umowy, lecz również metod realizacji.
- d) Informacje przedumowne powinny uwzględniać umowy zawarte przez konsumentów.
- e) Należy ustanowić zasadę bezpłatnej informacji na temat podstawowych aspektów umowy, wraz z zasadą dostosowania cen do kosztów w pozostałych wypadkach.
- f) W celu podjęcia decyzji o zawarciu umowy konsument powinien mieć łatwy dostęp do upublicznionych informacji przedumownych oraz prawo do uzyskania wyjaśnień zarówno na ten temat, jak i na temat treści i konsekwencji umowy.
- g) Należy przewidzieć obowiązek pomocy i doradztwa ze strony przedsiębiorcy, szczególnie w wypadku, kiedy umowa dotyczy produktów i usług, które są skomplikowane lub niosą ze sobą ryzyko dla zdrowia bądź bezpieczeństwa konsumentów, w oparciu o warunki wymienione w punkcie 8.
- h) Ciężar dowodu, iż dostarczono informacji przedumownej oraz zapewniono doradztwo powinien spoczywać na przedsiębiorcy.

i) Niewypełnienie zobowiązań w zakresie informacji przedumownej oraz doradztwa powinno dawać prawo do wycofania się z umowy oraz uzyskania rekompensaty za ewentualne straty, mając na uwadze znaczenie tych obowiązków.

1.14 Komitet wzywa więc Komisję do dokładnego przeglądu wniosku dotyczącego dyrektywy, szczególnie w części związanej z prawem konsumentów do informacji, tak aby uwzględnić zasady i przypadki prawidłowego zastosowania wymienione w niniejszej opinii.

1.15 Wzywa również Parlament Europejski i państwa członkowskie, by przed przyjęciem wniosku ustosunkowały się do przedstawionych w nim zasadniczych aspektów prawa konsumentów do informacji, zgodnie z propozycjami przedstawionymi w niniejszej opinii.

1.16 Należy także ustanowić spójne ramy prawne na szczeblu wspólnotowym, aby uregulować informacje handlowe w internecie, zapewniając w każdym przypadku poszanowanie prawa do prywatności jako podstawowego prawa jednostki.

## 2. Wprowadzenie i wyznaczenie obszaru analizy: prawo do informacji jako podstawowe prawo obywateli oraz prawo konsumentów do informacji

2.1 Po raz pierwszy poruszono na płaszczyźnie wspólnotowej, w niezależny i usystematyzowany sposób, kwestię prawa konsumentów do otrzymywania informacji w szerszym kontekście prawa do informacji jako prawa obywateli europejskich. EKES pragnąłby wnieść wkład w szerzej zakrojoną dyskusję ze społeczeństwem obywatelskim, nie zapominając przy tym o szczególnym znaczeniu nowego podejścia dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

2.2 Złożoność tematu wymaga starannego wyznaczenia obszaru analizy, co jest konieczne ze względu na ograniczenia opinii tego rodzaju, wkład różnych organizacji i obawy wyrażone podczas zorganizowanego przez EKES w dniu 1 marca 2010 r. wysłuchania, w którym udział wzięło wiele podmiotów (szczegóły można znaleźć na stronie Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku <http://www.esc.europa.eu/?i=portal.en.consumer-information>).

2.3 Należy przypomnieć, że prawo obywateli do informacji, uwzględnione w wielu powszechnych deklaracjach i kartach podstawowych praw człowieka oraz praw obywateli, dopiero niedawno weszło do wspólnotowego porządku prawnego (wraz z włączeniem Karty praw podstawowych do traktatu lizbońskiego, który wszedł ostatnio w życie). Obejmuje ono wolność informacji, prawo do przekazywania informacji i pozyskiwania ich samemu oraz obowiązek informowania i prawo do otrzymywania informacji (zob. przede wszystkim punkt 5 Preambuły, art. 11, 27, 38, 42 i 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 2 TUE i art. 169 TFUE). Ponadto istnieje również podstawowe prawo do prywatności w obliczu agresywnych praktyk handlowych niepożądanych przez konsumenta oraz w obliczu niechcianych informacji handlowych lub spamu.

2.4 Aspekty te nabierają obecnie szczególnego znaczenia, zwłaszcza w dziedzinie praw konsumenta (przede wszystkim w zakresie treści i sposobu korzystania z nich, jak też zobowiązań poszczególnych podmiotów), od momentu, gdy zaczęły być postrzegane jako prawa podstawowe i obowiązkowo uwzględniane podczas opracowywania i realizacji różnych polityk i działań wspólnotowych.

2.5 Bez uszczerbku dla zasady pomocniczości i kompetencji dzielonych regulujących porządek prawny UE w tej dziedzinie, podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania modelu wolnej konkurencji charakteryzującego system gospodarki rynkowej, na którym opiera się UE, jest obowiązek zapewnienia konsumentom jako podmiotom gospodarczym dokładnej wiedzy na temat wszystkich czynników, tak aby mogli podjąć racjonalną decyzję.

2.6 Jedną z konsekwencji tego ogólnego zobowiązania jest konieczność zapewnienia przejrzystego funkcjonowania instytucji wspólnotowych: należy unikać „ukrywania informacji”, chyba że jest ono uzasadnione ważkimi argumentami dla sprawnego funkcjonowania systemu sprawiedliwości, interesem publicznym bądź porządkiem publicznym lub ochroną życia prywatnego. Mimo postępu poczynionego przez instytucje wspólnotowe – Komisja i PE podjęły szereg inicjatyw<sup>(1)</sup> – omawiane podejście nie znalazło silnego odzewu w Radzie. Oczekuje się, że wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony odnotujemy nowe osiągnięcia. Mimo znaczenia tej kwestii dla informowania konsumentów, nie zostanie ona tu dogłębnie omówiona (prosimy sięgnąć do opinii EKES-u w tej sprawie).

2.7 Nie poruszamy również zagadnień związanych z ogólnym kształceniem i szkoleniem konsumentów, mimo ich niewątpliwego znaczenia. Zostały one już omówione w opiniach Komitetu na ten temat<sup>(2)</sup>, zwłaszcza w opinii z inicjatywy własnej w sprawie edukacji konsumentów<sup>(3)</sup>.

2.8 Na koniec należy stwierdzić, że w opinii tego rodzaju, która podlega pewnym ograniczeniom, nie da się dogłębnie i szczegółowo zanalizować tych aspektów, mimo uznania, iż prawo do informacji powinno być rozważane na szczeblu wspólnotowym oddzielnie dla różnych sektorów, tak aby uwypuklić specyfikę niektórych obszarów, produktów i usług (np. środków spożywczych, lekarstw, usług finansowych lub handlu elektronicznego), które wymagają harmonizacji na najwyższym poziomie ochrony konsumentów.

2.9 Konkretnym tematem niniejszej opinii będą więc wytyczne, które należy zastosować na płaszczyźnie wspólnotowej, aby określić i scharakteryzować ogólnie prawa konsumentów w zakresie informacji, zwłaszcza na różnych etapach stosunków umownych.

<sup>(1)</sup> Zob. zielona księga Komisji „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości”, COM(2006) 194 wersja ostateczna, oraz opinia EKES-u w Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 74.

<sup>(2)</sup> Zob. Opinia EKES-u: Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 46.

<sup>(3)</sup> Zob. Opinia EKES-u: Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 1.

### 3. „Przeciętny” konsument a konsument „wrażliwy”: pojęcie odpowiedniej informacji

3.1 Poczynając od pierwszych programów Komisji w zakresie ochrony konsumentów, które na przestrzeni ostatnich 30 lat przekształciły się w ważne kroki legislacyjne, w dorobku wspólnotowym, towarzyszącym mu orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w publikacjach różnych ekspertów zdefiniowano pojęcie konsumenta jako „słabej strony” w stosunkach prawnych, które z natury rzeczy są nierówne. Całość prawodawstwa w tej dziedzinie opiera się na konieczności przywrócenia równowagi tych relacji dzięki specjalnym środkom ochrony.

3.2 Ostatnio Komisja w różnych dokumentach strategicznych stanowiących podstawę najnowszych inicjatyw legislacyjnych<sup>(4)</sup> określiła pojęcie „przeciętnego” konsumenta, który dysponuje odpowiednimi informacjami, jest dostatecznie uważny i rozsądny<sup>(5)</sup>. Na tej definicji oparła nowe podejście do polityki ochrony konsumentów na szczeblu europejskim, której trzy główne przesłanki to pełna harmonizacja, kontrola kraju pochodzenia i wzajemne uznawanie.

3.3 Podejście to, szeroko kwestionowane przez organizacje konsumentów we wszystkich państwach członkowskich i odrzucone przez EKES w wielu opiniach, prowadzi do faktycznego zmniejszenia poziomu ochrony konsumentów, co stanowi krok wstecz niedopuszczalny we wspólnotowej polityce ochrony konsumentów.

3.4 Jednakże to właśnie w świetle tego nowego podejścia większego znaczenia nabiera kwestia prawa konsumentów do informacji, ponieważ od konsumentów wymaga się posiadania coraz dokładniejszych informacji, by mogli podejmować racjonalne decyzje na globalnym rynku. W rzeczy samej, leżący u podstaw tego podejścia neoliberalny model opiera się na znanych przesłankach, wśród których należy wymienić:

- a) krytyczną świadomość własnych potrzeb oraz uszeregowanie preferencji;
- b) możliwość porównania różnych produktów i usług dostępnych na rynku;
- c) techniczną i ekonomiczną wiedzę na temat jakości i ceny każdego produktu i usługi<sup>(6)</sup>.

<sup>(4)</sup> Zob. przede wszystkim dyrektywa 2005/29/WE z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22), dyrektywa 98/7/WE w sprawie kredytu konsumenckiego (Dz.U. L 101 z 1.4.1998, s. 17) oraz niedawny wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów, COM(2008) 614 wersja ostateczna (opinia CESE: Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 54).

<sup>(5)</sup> Zob. orzeczenie ETS C-220/98 z 13 stycznia 2000 r., Estée Lauder Cosmetics v. Lancaster Group i orzeczenie C-210/96 z 16 czerwca 1998 r., Gut Springenheide oraz Tusky. Patrz także niedawne orzeczenie C-278/08 z 25 marca 2010 r. „Die BergSpechte Outdoor Reisen und Alpinschule Edi Kobimuller GmbH versus Gunter Guni trekking at Reisen GmbH”, w którym użytkownika internetu charakteryzuje się jako „właściwie poinformowanego, dostatecznie uważnego i rozsądnego” (punkty 35 i 39).

<sup>(6)</sup> Zob. Simitis K., *Verbraucherschultz – Schlagwort oder Rechtsprinzip?*, s. 109.

3.4.1 W tym kontekście coraz większe znaczenie przypada rodzajowi i jakości informacji, które należy udostępnić konsumentowi, jak też koncepcji odpowiedniej informacji.

3.5 Wbrew temu, co daje się odczytać z ostatnich dokumentów Komisji, nie liczy się ilość, lecz jakość informacji. Informacje muszą odpowiadać rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom konsumentów, a ich stosowność należy oceniać w oparciu o następujące kryteria: cel, treść, sposób przedstawienia i kontekst.

3.6 Informacje należy również regularnie sprawdzać pod względem ich adekwatności, by dostosować ich jakość zarówno do wyznaczonych celów, jak i konsumentów, do których zostają skierowane. Głównymi kryteriami są tu wiarygodność, aktualność, bezstronność, dokładność, znaczenie, zwięzłość, zrozumiałość, jasność, czytelność i łatwy dostęp.

3.7 W ramach lepszego stanowienia prawa EKES wzywa Komisję do wprowadzenia badań konsumenckich dotyczących treści i formy ujawnionych informacji, by wykazać ich skuteczność i pozwolić konsumentom zdecydować o tym, które z nich są dla nich użyteczne.

3.8 W przypadku usług finansowych informowanie konsumenta, edukacja w zakresie finansów oraz znajomość tej dziedziny wzajemnie się uzupełniają. Należy uprościć przekazywane informacje i ograniczyć żargon techniczny i prawniczy. Niemniej niektóre produkty finansowe są złożone, a ponieważ informacja o nich musi być dokładna, musi odzwierciedlać także tę złożoność.

3.9 Parametry ujawnianych informacji (treści bądź formatu) oraz związane z tym ramy prawne powinny być stale takie same. Częsta ich zmiana mogłaby utrudnić konsumentom zrozumienie przekazywanych informacji.

#### 4. Informacje, reklamy, marketing: dyrektywa 2005/29/WE

4.1 Prawo konsumenta do informacji może polegać na niejasnej korzyści wynikającej z faktu, że państwo i inne organy publiczne podejmują się zadania przekazywania informacji ogólnych (dlatego nie może być rozumiane jako prawo podmiotowe). Może również nakładać zobowiązanie do dostarczenia informacji na dostawców i inne podmioty biorące udział w procesie produkcji i wprowadzania na rynek produktów oraz świadczenia usług.

4.2 W tym znaczeniu informacje handlowe, które nie prowadzą bezpośrednio do stosunków przedumownych bądź umownych, mogą mimo wszystko obejmować prawa o charakterze zbiorowym (z których korzystać będą organizacje konsumentów lub których dochodzi się w drodze działań wspólnych) lub nawet faktyczne prawa podmiotowe.

4.3 Dziedzina ta jest obecnie uregulowana na mocy dyrektywy 2005/29/WE, która została już omówiona przez EKES we wcześniejszej opinii (7).

4.3.1 Komitet już wcześniej zauważył, że pełna harmonizacja wyraźnie prowadzi do zmniejszenia ogólnego zobowiązania do udostępnienia informacji konsumentom.

4.3.2 Niemniej jednak to definicja praktyk handlowych wprowadzających w błąd – przez działanie bądź pominięcie – wraz z załączonym do dyrektywy częściowym wykazem praktyk najlepiej wskazuje na ograniczenie przez dyrektywę roli reklamy i marketingu w informowaniu (zgodnie z prawdą) konsumentów.

4.3.3 Sytuację pogarsza jeszcze dopuszczenie „powszechnej i zgodnej z prawem praktyki reklamowej polegającej na wygłaszaniu przesadzonych twierdzeń lub twierdzeń, których nie należy rozumieć dosłownie”, nawet w wypadku konsumentów szczególnie podatnych na tę praktykę „ze względu na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową, wiek lub łatwowierność”.

4.3.4 Sytuację zaostriżyć może dodatkowo fakt, że na mocy dyrektywy niemożliwe staje się utrzymanie przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, np. postanowień, zgodnie z którymi konkretne i obiektywne informacje zawarte w reklamach danego produktu, usługi lub prawa powinny zostać włączone do umów podpisanych po wejściu w życie dyrektywy, a sprzeczne postanowienia są uznawane za nieważne.

#### 5. Informacje dotyczące umów: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów

5.1 Jednym z obszarów, w których pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, jest opracowanie prawdziwej karty praw konsumenta do informacji. Oczekuje się, że przedstawiony niedawno wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów ostatecznie zniweluje tę lukę w dorobku wspólnotowym.

5.2 Rozdział dotyczący informacji dla konsumentów jest rozczarowujący: zamiast zdefiniowania rzeczywistych wiążących praw, jak ma to miejsce w krajowych porządkach prawnych, podano jedynie wykaz fakultatywnych informacji („jeżeli nie wynikają one z okoliczności” (8)), które ponadto są oczywiste i podstawowe i które można znaleźć w każdym kodeksie dobrych praktyk zawodowych. W tym kontekście pragniemy skierować uwagę na opinię Komitetu w sprawie wspomnianego wniosku (9).

(7) Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81.

(8) COM(2008) 614 wersja ostateczna, rozdz. II, art. 5 ust. 1.

(9) Opinia EKES-u, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 54.

## 6. Informacje udzielane przed zawarciem umowy

6.1 Mimo że zgodnie z zasadą pomocniczości większość stosunków z konsumentami podlega nadal przede wszystkim wewnętrznemu prawu państw członkowskich, coraz większa ich część jest objęta wspólnotowymi wymogami w zakresie informowania. Tak jest w przypadku informacji udzielanych przed zawarciem umowy, usług ogólnych, podróży zorganizowanych oraz szczególnie usług finansowych, pewnych dóbr konsumpcyjnych mających wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, a także sprzedaży na odległość dóbr, usług i praw, które są przedmiotem komunikacji i praktyk handlowych lub standardowych umów.

6.2 Z analizy prawodawstwa wspólnotowego wyraźnie wynika, że istnieją punkty wspólne oraz znaczne różnice w treści informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz w podejściu do nich, w szczególności:

- 1) Całkowite lub częściowe dostarczanie informacji przed zawarciem umowy, które dotyczą obowiązkowych danych lub zakazanych wyrażeń w reklamach poszczególnych towarów, usług lub praw. Odnosi się to do **kredytów konsumenckich**, w przypadku których wymagane jest podawanie standardowych informacji w reklamach, lub **podróży zorganizowanych**, w przypadku których wymagane są obowiązkowe informacje dotyczące kluczowych aspektów. Podobnie jest w wypadku **leków**, gdzie informacje dla konsumentów związane są z komunikacją handlową, w tym reklamami, szczególnie w odniesieniu do wymogu podawania pisemnych informacji na etykietach i dokumentach, oraz w przypadku **żywności**, gdzie obecna duża różnorodność etykiet i uproszczonych etykiet wprowadza niepotrzebny chaos, spotęgowany jeszcze bardziej przepisami dotyczącymi informacji na temat **wartości odżywczych i zdrowotnych** żywności na rynku podlegającym radykalnym przemianom, co powoduje potencjalne ryzyko dla zdrowia konsumentów.
- 2) Standaryzacja informacji udzielanych przed zawarciem umowy poprzez wprowadzenie wspólnych formularzy dla wszystkich produktów na rynku wewnętrznym. Takie rozwiązanie przyjęto np. w przypadku kredytów konsumpcyjnych, tworząc „standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego”, który zakłada jednolity sposób otrzymywania i odczytywania informacji przed zawarciem umowy w Europie.

6.3 Pomimo korzyści, jakie przynosi czasami standaryzacja informacji przed zawarciem umowy dla porównywalności ofert, konieczne jest pozostawienie pewnego marginesu na dostosowania do charakterystycznych cech konsumentów w każdym państwie członkowskim. Ponieważ wiele rynków ma w przeważającym stopniu charakter krajowy, duża liczba informacji dostarczanych do celów porównawczych może pociągać za sobą wysokie koszty transakcyjne, które nie zostałyby zrekompensowane wzrostem rynku transgranicznego, co może mieć szkodliwe skutki dla MŚP.

## 7. Informacje udzielane przed zawarciem umowy i po zawarciu umowy

7.1 Wymóg udzielania informacji obejmuje także etap obowiązywania umowy, szczególnie w przypadku umów konsumenckich, które mają charakter stały, długoterminowy lub złożony (np. usługi i produkty finansowe, *time sharing*) lub mogą mieć długotrwałe skutki (leki).

7.2 W prawodawstwie wspólnotowym istnieją już przypadki prawa do informacji zamieszczanych w umowach, np. dyrektywa w sprawie podróży zorganizowanych czy dyrektywa o usługach płatniczych.

7.3 Prawo konsumenta do podejmowania swobodnych decyzji w oparciu o wystarczające informacje, które jest podstawą do wprowadzenia obowiązku udzielania informacji przed zawarciem umowy, rozciąga się także na cały okres obowiązywania umowy, a w niektórych przypadkach nawet na okres po jej wygaśnięciu. Od dostarczenia tych informacji zależy decyzja konsumenta co do kontynuowania umowy oraz ustalenie odpowiedzialności za jej wykonanie.

7.4 Główne utrudnienie dla prawa do informacji na tych etapach to, oprócz zwykłej odmowy jego realizacji, dodatkowe koszty związane z zastosowaniem tego prawa. Warto zauważyć, że zasada **bezpłatnego udzielania informacji konsumentom** nie jest zapisana we wszystkich przepisach wspólnotowych, nawet w odniesieniu do informacji udzielanych przed zawarciem umowy. Jednakże dyrektywa 2007/64/WE (dyrektywa w sprawie usług płatniczych) wprowadza dwa wymogi mające zapewnić właściwe wykonywanie prawa i obowiązku udzielania informacji:

- 1) Bezpłatne udzielanie informacji: dostawca usług płatniczych nie może pobierać od użytkownika usług płatniczych opłat za dostarczanie określonej liczby wymaganych informacji.
- 2) Opłaty dostosowane do kosztów: gdy dostarczane informacje nie są bezpłatne, należy pobierać odpowiednie opłaty odpowiadające kosztom rzeczywiście poniesionym przez dostawcę usług płatniczych.

7.5 Zdaniem EKES-u należy uznać prawo do udzielania informacji i obowiązek w tym zakresie podczas okresu realizacji umowy oraz po jej zakończeniu, szczególnie w przypadku umów, które mają charakter stały, średni lub długi okres obowiązywania bądź długotrwałe skutki. Ponadto należy ustanowić ogólną zasadę bezpłatnej informacji na temat podstawowych aspektów umowy, wraz z zasadą dostosowania cen do kosztów w pozostałych wypadkach.

## 8. Obowiązki w zakresie pomocy i doradztwa

8.1 Informacje wynikające z prawnego zobowiązania przedsiębiorców do dostarczania informacji są często standardowe i mają ustaloną formę, a ponadto nie zawsze wystarczają do podjęcia przez konsumenta swobodnej i świadomej decyzji co do zawarcia lub kontynuacji danej umowy. Prawo/obowiązek informowania obejmuje zatem prawo do otrzymywania/udzielania wyjaśnień dotyczących treści oraz obowiązek w tym zakresie.

8.2 Prawo do pomocy konsumentom określone np. w dyrektywie 2008/48/WE<sup>(10)</sup> w sprawie kredytu konsumenckiego powinno zostać rozszerzone na wszystkie umowy konsumenckie, szczególnie dotyczące dóbr trwałych i usług, które mają charakter stały, średni lub długi okres realizacji, są złożone bądź niosą ze sobą ryzyko dla zdrowia lub bezpieczeństwa. Udzielanie informacji w ramach obowiązku wsparcia powinno, na wniosek konsumenta, mieć wyłącznie charakter pisemny.

8.3 EKES podkreśla potrzebę odróżnienia prawa do pomocy, które wynika z zobowiązania przedsiębiorców do dostarczania informacji, od prawa do doradztwa, którego udzielanie przez przedsiębiorcę może być wymagane jedynie w przypadku konkretnych produktów lub usług, które mają charakter złożony, wysoką wartość lub które mogłyby wpłynąć na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów.

### 9. Problemy wynikające z braku informacji

9.1 Jednym z oczywistych pominięć w dyrektywach nakładających na przedsiębiorców zobowiązanie do świadczenia informacji jest zbiór kar sankcjonujących niestosowanie się do tego zobowiązania. UE pozostawia to zadanie w gestii różnych państw członkowskich, które opowiedziały się za szerokim zakresem skutków cywilnych i karnych, co prowadzi do zakłóceń na jednolitym rynku ze szkodą dla konsumentów i podmiotów gospodarczych.

9.2 Tylko w kilku wypadkach niektóre dyrektywy przewidują, że konsument ma prawo odstąpić od zawartej umowy od chwili przekazania lub ogłoszenia<sup>(11)</sup> informacji, która powinna zostać dostarczona, lub że ciężar dowodu, iż informacje zostały przekazane, spoczywa na przedsiębiorcy, tak jak ma to miejsce w przypadku informacji udzielanych przed zawarciem umowy w dyrektywie 2006/123/WE<sup>(12)</sup> w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

9.3 Mechanizmy ustanawiające początek okresu odstąpienia od umowy jako dzień, w którym dostarczono informacji lub w którym konsument je poznał, oraz nałożenie na przedsiębiorcę ciężaru udowodnienia, iż informacje te zostały dostarczone stanowią podstawowe gwarancje wykonywania prawa do informacji i, wraz z zasadą odpowiedzialności za straty spowo-

dowane brakiem informacji, zostały już uwzględnione w kilku krajowych systemach prawnych, co jest naturalnym skutkiem znaczenia oraz uznania prawa konsumentów do informacji, które powinno być wyraźnie i powszechnie ustanowione na szczeblu wspólnotowym.

### 10. Informowanie konsumentów i urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

10.1 Ostatnie zmiany dotyczące przyszłości polityki urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w związku z nowymi wytycznymi Komisji w ramach strategii „Europa 2020” są powszechnie znane.

10.2 We wszystkich dokumentach w tej dziedzinie konsumenci są postrzegani jako odbiorcy końcowi oraz prawdziwi beneficjenci rynku wewnętrznego rozumianego jako instrument strategiczny na rzecz rozwoju i wzrostu gospodarczego, niezbędnym do przezwyciężenia obecnego kryzysu, z większym uwzględnieniem aspektów społecznych oraz gwarancji podstawowych praw obywatelskich. Z tego punktu widzenia lepsze informowanie konsumentów przyczyni się do przywrócenia ich zaufania do jednolitego rynku.

10.3 W tym kontekście istnieje wyraźna potrzeba zapewnienia odpowiednich informacji dla konsumentów w ramach odnowionego rynku wewnętrznego dostosowanego do wyzwań XXI wieku, aby pozyskać ich zaufanie i zapewnić konstruktywną współpracę z ich strony. Rozwiązałyby to obecne obawy, uzasadnione wątpliwościami, wahaniem oraz niechęcią do większego udziału w handlu transgranicznym.

10.3.1 Przekazywanie informacji handlowych drogą elektroniczną regulują obecnie na szczeblu wspólnotowym różne dokumenty prawne (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego, umów zawieranych na odległość, ochrony prywatności w łączności elektronicznej, nieuczciwych praktyk handlowych itp.); w związku z tym konieczne jest przeprowadzenie reformy w celu zebrania w jednym akcie prawnym istniejących przepisów i uniknięcia sprzeczności.

10.4 Jest to jedna z głównych kwestii poruszonych w niniejszej opinii.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(10)</sup> Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

<sup>(11)</sup> Tak jest w przypadku dyrektywy 85/577/EWG, która, ustanawiając wśród podstawowych obowiązków informowania także prawo do odstąpienia, nie przewidywała jednak sankcji za niezastosowanie się do tych obowiązków. Zgodnie z orzecznictwem ETS okres odstąpienia przez konsumenta może zostać przedłużony na czas nieokreślony, od chwili gdy konsument zostanie odpowiednio poinformowany; zob. ETS sprawa C 227/08 z 17 grudnia 2009 r., Eva Martin Martin, ust. 25–29.

<sup>(12)</sup> Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.