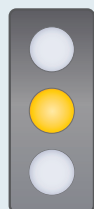


EUROPEJSKI PROGRAM NA RZECZ KONSUMENTÓW

Analiza z dnia 1 października 2012 r.

PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Komisja nakreśla swą strategię w dziedzinie polityki konsumenckiej UE, które będzie realizowana do końca 2014 r.



STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele i przedsiębiorstwa.

ZA:

- Analiza obciążeń nałożonych na małe i średnie firmy może zapobiec sytuacji, w której byłyby one nieproporcjonalnie wysokie.
- Poprawa w zakresie egzekucji prawa, osiągnięta m.in. poprzez wszycanie postępowań o naruszenie przepisów, zwiększy poziom zaufania do prawa.

PRZECIW:

- W obliczu słabej efektywności struktur administracyjnych w wielu Państwach Członkowskich oraz problemów budżetowych wątpliwe staje się to, czy nowe regulacje UE dotyczące nadzoru nad rynkiem i wymiany informacji pomiędzy władzami Państw Członkowskich znacząco zwiększą bezpieczeństwo produktów.
- Zapowiedź wspierania „zachowań konsumpcyjnych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju” wskazuje, że Komisja zrezygnowała z pomysłu „odpowiedzialnego konsumenta”.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat „Europejski Program na rzecz Konsumentów – zwiększanie zaufania i pobudzenie wzrostu”. Sygnatura COM(2012) 225 z 22 maja 2012 r.

Streszczenie

› **Tło**

Komisja nakreśla politykę konsumencką UE do końca roku 2014. Definiuje cele i pola działań oraz przedstawia ogólne, horyzontalne inicjatywy i działania planowane w przyszłości w określonych sektorach.

› **Cele**

Komisja przedstawia pięć następujących celów.

- Poprawa bezpieczeństwa konsumentów: towary i usługi nie mogą zagrażać bezpieczeństwu konsumentów
- Zwiększenie poziomu wiedzy wśród konsumentów: konsumenci potrzebują wiarygodnych informacji, które ułatwią podejmowanie decyzji rynkowych
- Lepsze egzekwowanie praw i łatwiejsze dochodzenie roszczeń: prawa konsumentów muszą „istnieć w praktyce” (zob. inf. pras. IP/12/491), dlatego też muszą być możliwe do wyegzekwowania przez władze i sądy
- Dostosowanie praw konsumenta do zmian ekonomicznych i społecznych: uregulowania prawne muszą uwzględniać „wyzwania” technologiczne, czyli Internet.
- Wspieranie zachowań konsumenckich zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju: Komisja zamierza odnieść się do „modeli konsumpcji niezgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju” (s. 3).

› **Pola działań**

Komisja zamierza zrealizować wytyczone cele poprzez:

- inicjatywy o charakterze ogólnym, horyzontalnym, oraz
- inicjatywy w ramach konkretnych sektorów, obejmujące działania w pięciu dziedzinach: żywności, usług finansowych, energii, transportu i sfery cyfrowej.
- Komisja „oczywiście” przeanalizuje obciążenia nałożone na małe i średnie firmy, związane ze wspomnianymi inicjatywami (s. 7).

› **Inicjatywy ogólne, horyzontalne**

- Poprawa bezpieczeństwa konsumentów
 - Ramy prawne dotyczące bezpieczeństwa produktów zostaną zmienione i ujednoczone jeszcze w 2012 r. W szczególności zmienione zostaną przepisy dotyczące nadzoru nad rynkiem, co m.in. powinno zaowocować sprawniejszą wymianą informacji między władzami Państw Członkowskich (s. 9).
 - Komisja zamierza zwiększyć skalę międzynarodowej współpracy związanej z ochroną konsumentów, w szczególności z Chinami. W tym celu planuje wdrożenie idei „bezpieczeństwa u źródła” (s. 12).
 - W 2012 r. Komisja opublikuje w celu przedyskutowania Zieloną Księgą w sprawie bezpieczeństwa usług świadczonych konsumentom „w wybranych sektorach” (s. 8).
 - W oparciu o Wytyczne dotyczące kontroli importu w zakresie bezpieczeństwa i zgodności produktów, do końca 2014 r. zostanie usprawniona kontrola importu przez organy celne i organy nadzoru nad rynkiem.
- Zwiększenie wiedzy konsumentów i przedsiębiorstw
 - w 2013 r. Komisja planuje unijną kampanię informacyjną na temat praw konsumentów;
 - Komisja zamierza „wzmocnić” sieć Europejskich Centrów Konsumenta (ECC-Net) (s. 10);

Analiza z dnia 1 października 2012 r.

- Poprzez Enterprise Europe Network Komisja chce „bardziej regularnie” i systematycznie informować, w szczególności małe i średnie firmy, o regulacjach dotyczących ochrony konsumentów (s. 10);
 - The Enterprise Europe Network to ogólnoeuropejska sieć obejmująca 500 organizacji, w tym izby przemysłowo-handlowe, agencje rozwoju regionalnego i centra technologiczne na uniwersytetach. Ma wspierać współpracę, transfer technologii i strategiczne partnerstwo małych i średnich firm.
 - Wspólnie z przedsiębiorstwami, Komisja zamierza opracować standardy porównywania cen, jakości i trwałości produktów. Co więcej, dużo uwagi poświęconej zostanie ujednoczeniu „kluczowych informacji” (s. 13)
 - Komisja zamierza poprawić jakość informacji dostępnych dla konsumentów, np. poprzez portal „Twoja Europa”. Nowe informacje będą przekazywane z wykorzystaniem odpowiednich dla danego sektora kanałów, np. „e-YouGuide”. Zwiększona zostanie współpraca z dziennikarzami i mediami.
 - W 2012 r. Komisja zamierza stworzyć interaktywną platformę poświęconą edukacji konsumentów. Grupą docelową będą głównie nauczyciele pracujący z osobami w wieku od 12 do 18 lat.
 - **Poprawa poziomu egzekwowania prawa i ułatwienie dochodzenia roszczeń**
 - Sieć krajowych organów ochrony praw konsumentów (CPC-Net) będzie w dalszym ciągu przeprowadzać coroczne akcje kontrolne, w czym wspierać je będzie Komisja Europejska (s. 10).
 - Akcje kontrolne to skoordynowane działania organów ochrony konsumentów Państw Członkowskich, służące egzekwowaniu unijnych przepisów chroniących konsumentów. W szczególności chodzi w nich o systematyczne i równoczesne badanie stron internetowych na poziomie UE w poszukiwaniu naruszeń prawa, tak by skutecznie je zakazać.
 - Komisja zamierza usprawnić procedury postępowań prowadzonych wobec Państw Członkowskich za niedostateczne wdrożenie lub egzekwowanie unijnych przepisów o ochronie konsumentów.
 - Przeprowadzona zostanie ocena Rozporządzenia w sprawie współpracy dotyczącej ochrony konsumentów [(EC) nr 2006/2004]. Komisja rozważa zaproponowanie poprawek do tego dokumentu pod koniec 2014 r.
 - Europejska Sieć Prawna w sprawach cywilnych i handlowych ma być lepiej wykorzystywana (s. 10);
 - Europejska Sieć Prawna w sprawach cywilnych i handlowych (EJN-civil) obejmuje punkty kontaktowe w Państwach Członkowskich oraz inne instytucje zajmujące się prawem UE i międzynarodowym prawem prywatnym. Jej zadaniem jest ułatwianie współpracy w ramach sądownictwa poprzez wzajemną wymianę informacji.
 - Do Europejskiego Portalu e-Sprawiedliwość w 2013 r. włączona zostanie baza informacji na temat praw konsumentów. Lepiej skoordynowane będzie zapobieganie nieuczciwym praktykom handlowym. W 2012 r. Komisja zamierza przyrzeć się działaniu Dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych (2005/29/EC). Dzieci objęte będą konsekwentną ochroną przed reklamami wprowadzającymi w błąd, także tymi emitowanymi w Internecie.
 - Komisja zamierza usprawnić egzekwowanie praw konsumenckich w zakresie dostępu do informacji, poprzez wydanie do końca 2014 r. wskazówek dla sektora online.
 - Komisja chce wyeliminować dyskryminację ze względu na narodowość, wydając w tym celu wskazówki w ramach Dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym (2006/123/EC).
 - W 2012 r. Komisja opublikuje przewodnik dotyczący Europejskiej Procedury Drobnych Roszczeń [VO (EC) nr 861/2007], zawierający praktyczne porady dla konsumentów i prawników (s. 12). Formularze dotyczące tej procedury mają zostać udostępnione w Internecie w 2012 r. Komisja planuje również ocenić tę procedurę m.in. pod kątem możliwego zwiększenia maksymalnej wartości roszczenia (obecnie to 2 tys. euro).
 - Komisja rozważa ustanowienie unijnych ram prawnych dotyczących zbiorowego dochodzenia roszczeń (s. 12).
 - **Dostosowanie praw konsumenckich do zmian ekonomicznych i społecznych**
 - Komisja zamierza uregulować na szczeblu europejskim:
 - elektroniczną identyfikację, uwierzytelnianie i podpisy [wniosek w sprawie Rozporządzenia COM(2012) 238];
 - zarządzanie prawami autorskimi i prawami pokrewnymi [wniosek w sprawie Dyrektywy COM(2012) 372], który może objąć również zmianę systemu opłat za kopiowanie na użytek prywatny.
 - W ślad za Zieloną Księgą w sprawie płatności kartą przez Internet i telefon komórkowy [COM(2011) 941], Komisja zamierza przedstawić „konkretne wnioski” w tej sprawie w pierwszej połowie 2013 r. (s. 14).
 - W trzecim kwartale 2012 r. Komisja zamierza zaprezentować Zieloną Księgę w sprawie usług pocztowych.
 - Promowanie zachowań konsumenckich bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju
 - Konsumentom „powinni” być „zachęceni” do zachowań bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju (s. 5);
 - Komisja chce ocenić sposoby zwiększenia dostępności i przystępności cenowej [produktów bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju – przyp. tłum.], „poprzez odpowiednie systemy zachęt lub dobrowolnych działań” (s. 16);
 - Metodologia oceny produktów pod kątem efektywności środowiskowej zostanie ujednoczona.
 - Komisja chce – w ramach drugiego Planu Działań w sprawie Ekoprojektu – „stopniowo” rozszerzać zakres Dyrektywy Ekoprojektowej (2009/125/EC), tak by „objąć nią większą liczbę produktów” (s. 16).
- › **Inicjatywy w poszczególnych sektorach**
 - **Żywność**
 - Rozporządzenie w sprawie urzędowych kontroli łańcucha żywnościowego [(EC) nr 882/2004] zostanie zmienione i uproszczone w 2012 r. Liczba kontroli zostanie zwiększona, a stosowne organy otrzymają więcej środków na ten cel.
 - Ramy prawne dotyczące zdrowia roślin i zwierząt, roślinnego materiału reprodukcyjnego oraz higieny żywności zostaną zmienione. Komisja chce skupić się przede wszystkim na poprawie ich spójności oraz doprecyzowaniu odpowiedzialności przedsiębiorców w branży żywnościowej.
 - Komisja chce poprawić przepisy dotyczące etykietowania pochodzenia żywności i etykietowania napojów alkoholowych.
 - Komisja planuje kontynuować procedury oceny i zatwierdzania informacji w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych, zgodnie z Rozporządzeniem w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych [(EC) nr 1924/2006].
 - **Usługi finansowe**
 - Komisja zamierza uregulować na poziomie UE:
 - informacje na temat standardowych produktów dla inwestorów prywatnych [Wniosek w sprawie Rozporządzenia COM(2012) 352] oraz
 - mediacje w sprawach ubezpieczeniowych [Wniosek w sprawie Dyrektywy COM(2012) 360].
 - W 2012 r. Komisja zamierza ocenić konieczność „wzmocnienia obowiązujących przepisów” wymierzonych w nieuczciwe praktyki w sektorze usług finansowych lub „pogłębić ich egzekwowanie” (s. 14).

Analiza z dnia 1 października 2012 r.

- Dokonana zostanie ocena stosowania Dyrektywy w sprawie umów kredytowych z konsumentami (2008/48/EC). Komisja rozważy dalszą harmonizację przepisów, np. dotyczących pożyczek o niższej wartości, odroczonych płatności lub „odpowiedzialnego” udzielanie kredytów (s. 14).
- W 2012 r. Komisja chce przedstawić wniosek prawny dotyczący „kwestii związanych z kontami bankowymi”. Skupi się w nim m.in. na przejrzystości opłat oraz łatwiejszym zmienianiu banku przez konsumentów (s. 14).
- Energetyka
 - Przejrzystość cen energii elektrycznej i gazu ma zostać zwiększona. W tym celu Komisja przyjmie wytyczne dla rynku energii dla odbiorców prywatnych, opracowane we współpracy z regulatorami i uczestnikami rynku.
 - Konsumentom będą lepiej informowani o tym, jak zoptymalizować korzystanie z energii.
 - Dyrektywa w sprawie etykietowania energii (2010/30/EU) zostanie w 2014 r. zmieniona. W przyszłości dotyczyć będzie również internetowego handlu energią.
- Podróżowanie i transport
 - Prawa Pasażerów Ruchu Lotniczego w 2013 r. zostaną zrewidowane.
 - Komisja chce przedstawić wytyczne dotyczące stosowania praw pasażerów w ruchu lądowym i powietrznym.
 - Komisja zamierza również na początku 2013 r. zmienić Dyrektywę w sprawie zorganizowanych podróży (90/314/EEC), szczególnie w odniesieniu do wycieczek coraz częściej planowanych indywidualnie i rezerwowanych przez Internet.
 - Przepisy dotyczące informowania konsumentów o zużyciu paliwa i emisji CO₂ w reklamach nowych samochodów osobowych (DIR 1999/94/EC) zostaną poprawione w 2013 r.
- Sfera cyfrowa
 - Komisja przedstawi propozycje dotyczące tzw. chmury (cloud computing), które „w pełni uwzględnią interesy konsumentów” (s. 14) [Komunikat COM(2012) 529].
 - Wysyłanie niezamawianych e-maili reklamowych („spam”) będzie zwalczane na poziomie międzynarodowym.
 - Komisja przeanalizuje, do jakiego stopnia unijne przepisy są odpowiedzialne za słabą jakość treści cyfrowych.
 - W 2012 r. Komisja zamierza przedstawić Komunikat dotyczący hazardu online.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Program dotyczący konsumentów jest częścią strategii „Europa 2020” na rzecz „inteligentnego wzrostu, zapewniającego włączenie społeczne i poszanowanie dla zasad zrównoważonego rozwoju” [Komunikat COM(2010) 2020]. Cel programu, polegający na dostosowaniu przepisów dotyczących konsumentów do zmian społecznych i ekonomicznych, ma zostać osiągnięty przez Komisję również poprzez reformę unijnego prawa o ochronie danych [COM(2012) 9], w szczególności poprzez proponowane Rozporządzenie Ogólne w sprawie Ochrony Danych [COM(2012) 11].

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcje Generalne:

Dyrekcja generalna ds. prawa, Dyrekcja generalna ds. zdrowia i konsumentów

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Komisja zapowiada wprowadzenie szerokiego wachlarza rozwiązań w różnych dziedzinach. Przeprowadzenie szczegółowej analizy poszczególnych propozycji nie jest możliwe, dopóki nie zostaną one skonkretyzowane.

Zwiększenie ochrony interesów konsumentów często możliwe jest wyłącznie w sposób powodujący dodatkowe koszty dla przedsiębiorców. W związku z tym, że prowadzi zwykle do wzrostu cen – co godzi w interesy klientów – koszty i korzyści wynikające ze zmian muszą zostać powtórnie zbilansowane i porównane. Zapowiedzianą ocenę finansowych skutków inicjatyw Komisji, szczególnie dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, należy więc przyjąć z zadowoleniem.

Zwiększenie bezpieczeństwa konsumentów. Aby konsumenci mogli polegać na bezpieczeństwie produktów sprzedawanych na rynku wewnętrznym, Państwa Członkowskie muszą monitorować przestrzeganie stosownych reguł bezpieczeństwa. Nadzór nad rynkiem staje się jednak zadaniem coraz bardziej wymagającym, ponieważ przepisy, których firmy muszą przestrzegać, zaczynają być wyjątkowo skomplikowane. By zagwarantować bezpieczeństwo produktów, nadzór nad rynkiem oraz międzynarodowy system wymiany informacji muszą działać bardziej skutecznie. W obliczu niskiej efektywności struktur administracyjnych w wielu Państwach Członkowskich oraz ograniczonych budżetów publicznych można jednak wątpić w to, czy nowe unijne przepisy doprowadzą do znaczących zmian na lepsze.

Poprawa stanu wiedzy wśród konsumentów i przedsiębiorstw. Konsumentom i przedsiębiorstwom potrzebują informacji na temat przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków. Szczególna niepewność prawna towarzyszy konsumentom i przedsiębiorstwom wtedy, gdy uczestniczą oni w międzynarodowym handlu na rynku wewnętrznym. Zapowiedziane przez Komisję kampanie informacyjne, prowadzone przez sieci europejskich centrów konsumenckich i Enterprise Europe Network, a skierowane do konsumentów oraz – w szczególności – do małych i średnich firm, to krok w dobrym kierunku.

Skuteczniejsze egzekwowanie prawa i ułatwienia w dochodzeniu roszczeń: Przepisy związane z ochroną konsumentów będą skuteczne tylko wówczas, gdy będą stale egzekwowane. Jeśli w różnych Państwach Członkowskich będą stosowane w odmienny sposób, efektem będzie różnicowanie poziomu ochrony i brak zaufania do prawa. Podniesienie poziomu egzekwowania prawa, również poprzez wszczynanie

Analiza z dnia 1 października 2012 r.

postępowań o naruszenie przepisów, trzeba więc uznać za słuszne.

Promowanie zachowań konsumenckich zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Popularyzacja „zachowań konsumpcyjnych uwzględniających zasady zrównoważonego rozwoju” nie stanowi elementu polityki konsumenckiej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Cel polityczny staje się celem ogólnym dla konsumentów, do którego muszą oni zostać „zachęceni”. To kolejna wskazówka, że Komisja zrezygnowała z idei odpowiedzialnego konsumenta. Abstrahując od faktu, że Komisja nie sprecyzowała, co rozumie przez „zachowania konsumpcyjne uwzględniające zasady zrównoważonego rozwoju”, trzeba wspomnieć, że nie wyjaśniła również, jak powinna wyglądać dostępność i przystępność cenowa i kto powinien ponieść związane z nią koszty. Niepokój budzi to, że ustalanie reguł dotyczących produktów oraz ingerowanie w proces kształtowania cen – poprzez podatki i/lub subsydia – powierza się politykom, zamiast pozostawić kwestię projektowania produktów zgodnych z życzeniem klientów samym przedsiębiorcom.

Ocena produktów pod kątem efektywności środowiskowej napotyka na fundamentalny problem: wpływ na środowisko wywierany przez przedsiębiorstwa wieloproduktowe, szczególnie prowadzące produkcję związaną, może być przypisany do konkretnych produktów jedynie na podstawie mocno hipotetycznych założeń. Wątpliwe jest, czy poziom poinformowania konsumentów zostanie w ten sposób rzeczywiście zwiększony; planowane ujednoczenie metod śledczych przy badaniu równowagi środowiskowej również nie przyniesie efektów.

Obejmowanie Dyrektywą Ekoprojektową coraz większej liczby produktów doprowadzi do zakazu używania produktów, które w normalnej sytuacji byłyby chętnie kupowane przez konsumentów (np. tradycyjnych żarówek). Mało tego, w niektórych przypadkach nie będzie nawet sprzyjać ochronie środowiska. Lepszym rozwiązaniem byłoby rozszerzenie zakresu Dyrektywy o etykietowaniu energii [2010/30/UE], tak by lepiej poinformowani konsumenci mogli samodzielnie decydować, w zgodzie z własnymi interesami. Obie dyrektywy wymagają ściślejszego nadzoru nad rynkiem ze strony Państw Członkowskich.

Ocena prawna

Kompetencje

Nie budzą wątpliwości. Podstawą prawną Komunikatu jest art. 169 (2) TFEU.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

Proporcjonalność

Nie budzi wątpliwości.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości. Uwzględnienie interesów konsumentów w odpowiednich strategiach jest odpowiedzią na dyspozycje prawa pierwotnego (art. 12 TFEU, art. 38 Karty Praw Podstawowych).

WNIOSKI

Ochrona konsumentów jest często możliwa tylko wtedy, gdy zaakceptuje się fakt, że pojawią się dodatkowe koszty. Ocena obciążeń nałożonych na małe i średnie przedsiębiorstwa może pomóc w uniknięciu sytuacji, w której koszty te byłyby nieproporcjonalnie wysokie. W obliczu niskiej wydajności struktur administracyjnych w wielu Państwach Członkowskich oraz ograniczonych budżetów publicznych wątpliwe jest, czy nowe przepisy UE dotyczące nadzoru nad rynkiem oraz wymiany informacji między władzami Państw Członkowskich poprawią znacząco bezpieczeństwo produktów. Przepisy w zakresie ochrony konsumentów będą skuteczne tylko wtedy, gdy będą faktycznie egzekwowane; poprawa poziomu egzekwowania prawa, również poprzez wszczynanie postępowań o naruszenie przepisów, zmniejszy nieufność wobec prawa. Wspieranie „zachowań konsumentów uwzględniających zasady zrównoważonego rozwoju” jest kolejnym potwierdzeniem faktu, że Komisja zrezygnowała z idei odpowiedzialnego konsumenta.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl