

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów”

(COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))

(2017/C 034/15)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada, 30.6.2016
Podstawa prawna	Artykuł 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	219/4/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek Komisji, doceniając zarówno związane z nim możliwości, jak i słuszne rozważania i rozwijanie zaproponowanych kwestii. W tym kontekście należy odnotować poszerzenie oczekiwanych korzyści wynikających z wdrożenia wniosku na wszystkie zainteresowane podmioty, konsumentów, przedsiębiorstwa i władze krajowe, co znalazło odzwierciedlenie w samym wniosku.

1.2. EKES wyraża również zaniepokojenie i obawy w związku z tym, że wniosek dotyczy ochrony praw podstawowych oraz ich stosowania przez państwa członkowskie.

1.3. Z drugiej strony EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do dopilnowania, aby wspólne zasady proceduralne przewidziane w art. 8 wniosku były skutecznie stosowane, zgodnie z zasadami dotyczącymi dobrej praktyki administracyjnej.

1.4. Ponadto EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia należytej koordynacji z państwami członkowskimi w celu wprowadzenia w życie środków przewidzianych we wniosku, a także do zwiększenia zasięgu skoordynowanych działań.

2. Kontekst ogólny

2.1. Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 z dnia 27 października 2004 r. ⁽¹⁾ w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”) spotkało się z pozytywną oceną EKES-u ⁽²⁾.

2.2. Rozporządzenie harmonizuje ramy współpracy między krajowymi organami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, aby działania organów administracji odpowiedzialnych za ochronę konsumentów obejmowały całe terytorium jednolitego rynku.

⁽¹⁾ Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 86.

2.3. Przepisy, do których ma ono zastosowanie, wymienione są w załączniku do rozporządzenia, aktualizowanym wraz z wejściem w życie nowych postanowień. Obecnie obejmują one dwadzieścia dyrektyw i rozporządzeń z zakresu dorobku prawnego UE w dziedzinie praw konsumentów i wprowadzania do obrotu produktów i usług.

2.4. Zadaniem rozporządzenia jest czuwanie nad poprawnym funkcjonowaniem rynków detalicznych w całej UE.

2.4.1. Rozporządzenie określa minimalne uprawnienia organów krajowych i umożliwia im eliminowanie transgranicznych naruszeń prawa.

3. Ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

3.1. Artykuł 21a stanowi, że Komisja dokonuje oceny skuteczności oraz przewidzianych mechanizmów operacyjnych, analizując możliwość włączenia dodatkowych przepisów prawa, a w stosownych przypadkach przedstawia wniosek ustawodawczy w celu zmiany rozporządzenia.

3.2. Po przeprowadzeniu oceny zewnętrznej⁽³⁾ oraz konsultacji społecznych Komisja opublikowała sprawozdanie⁽⁴⁾, w którym przedstawiono czynniki mogące osłabiać skuteczność rozporządzenia:

- a) niewystarczające minimalne uprawnienia organów utrudniające szybką i sprawną współpracę, w szczególności w otoczeniu cyfrowym;
- b) niedostateczna wymiana informacji o rynku;
- c) ograniczenie mechanizmu w zakresie zwalczania naruszeń dotyczących kilku państw. Organy krajowe często spotykają się z podobnymi naruszeniami popełnianymi na ich rynkach w tym samym czasie. Należy uwzględnić powszechnie występujące naruszenia oraz takie, które mogą trwać stosunkowo krótko, lecz mieć szkodliwe skutki;
- d) konieczność zmiany załącznika rozporządzenia w celu rozszerzenia zakresu jego stosowania na podstawie następujących kryteriów:
 - (i) zbiorowe interesy konsumentów;
 - (ii) znaczenie w kontekście transgranicznym;
 - (iii) wymiar egzekwowania prawa oraz zgodność z prawodawstwem sektorowym i horyzontalnym wymienionym w załączniku;
- e) sektor przedsiębiorstw nie zostanie obciążony żadnymi dodatkowymi obowiązkami prawnymi.

3.3. Podsumowując, proponowano wzmocnienie mechanizmów współpracy w zakresie egzekwowania ochrony konsumentów w celu umożliwienia skutecznego stosowania prawa ochrony konsumentów na rzecz silnego i dynamicznego jednolitego rynku.

4. Wniosek Komisji

4.1. Ogólnym celem wniosku jest usunięcie zakłóceń konkurencji i wyeliminowanie przeszkód na rynku wewnętrznym. Ma za zadanie zachowanie i zwiększenie skuteczności i efektywności systemu transgranicznego egzekwowania unijnych przepisów prawa ochrony konsumentów.

4.2. Aktualizuje się obecne rozporządzenie przez pogłębienie stopnia harmonizacji, co pomoże w rozwiązaniu problemów wskazanych w ocenie i poprawi transgraniczne egzekwowanie unijnych przepisów prawa ochrony konsumentów na jednolitym rynku.

⁽³⁾ Sprawozdanie końcowe Consumer Policy Evaluation Consortium z dnia 17 grudnia 2012 r.

⁽⁴⁾ COM(2016) 284 final z dnia 25 maja 2016 r.

4.3. Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ ochrona konsumentów należy do obszaru kompetencji dzielonych między Unię Europejską i państwa członkowskie. Z drugiej strony, jest również zgodny z zasadą proporcjonalności poprzez ustanowienie wspólnego zbioru minimalnych uprawnień dla wszystkich właściwych organów w państwach członkowskich w kontekście zakresu jego stosowania.

4.4. W ramach współpracy na rzecz zwalczania powszechnie występujących naruszeń, wśród innych instrumentów proponuje się ustanowienie wspólnej procedury na poziomie unijnym na potrzeby zwalczania istotnych szkodliwych naruszeń, które dotyczą co najmniej 3/4 państw członkowskich o łącznej liczbie mieszkańców wynoszącej co najmniej 3/4 ludności UE.

4.4.1. Proponuje się, aby Komisja w przypadku powszechnie występujących naruszeń podejmowała decyzję o rozpoczęciu wspólnej procedury i odgrywała w tej procedurze obowiązkową rolę koordynacyjną. Udział w tym wspólnym działaniu będzie również obowiązkowy dla państw członkowskich, których ono dotyczy.

4.5. W przepisach wstępnych wniosku dokonuje się aktualizacji definicji w celu uwzględnienia rozszerzenia i zakresu stosowania rozporządzenia o „powszechnie występujące naruszenia” i „zaniechane naruszenia”.

4.6. Przedstawiono informacje na temat sposobu wyznaczania właściwych organów i jednolitych urzędów łącznikowych, na nowo określając ich role. Ustanowiono również minimalne uprawnienia w zakresie środków dochodzeniowych i służących egzekwowaniu prawa, poprzez doprecyzowanie istniejących uprawnień i dodanie kilku nowych, które właściwe organy uznały za niezbędne do działania w kontekście transgranicznym.

4.7. Przewidziano mechanizm wzajemnej pomocy składający się z dwóch instrumentów:

- wniosków o udzielenie informacji, które zapewniają właściwym organom możliwość pozyskania informacji i dowodów kontekście transgranicznym, oraz
- wniosków o przedsięwzięcie środków służących egzekwowaniu prawa, które zapewniają jednemu właściwemu organowi możliwość zwrócenia się do innego właściwego organu w innym państwie członkowskim z wnioskiem o przyjęcie środków służących egzekwowaniu prawa.

4.8. W odniesieniu do skoordynowanego mechanizmu nadzoru, prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów w przypadku powszechnie występujących naruszeń, ustanowiono takie instrumenty jak skoordynowane działania, wspólne działania na rzecz zwalczania powszechnie występujących naruszeń w wymiarze unijnym oraz wspólnie uzgodnione dochodzenia na rynkach konsumenckich.

4.8.1. Ustanowiono nowy instrument zapewniający możliwość eliminowania powszechnie występujących naruszeń o wymiarze unijnym, które mogą przynosić szkody konsumentom na znacznej części terytorium Unii. Wyznaczono progi pozwalające ustalić, które domniemane naruszenia mają wymiar unijny.

4.8.2. Wysokość progu ustala się w oparciu o dwa kryteria – liczbę państw oraz liczbę ludności, na którą naruszenie wywiera wpływ. W stosownych wypadkach wszczyna się wspólne działanie na mocy decyzji. Głównym celem jest zlikwidowanie naruszenia oraz – w razie konieczności – zapewnienie konsumentom zadośćuczynienia poprzez zobowiązanie przedsiębiorcy.

4.8.3. We wniosku przedstawiono wspólne przepisy dotyczące procedur w zakresie skoordynowanych i wspólnych działań, takie jak przepisy dotyczące prawa przedsiębiorców do bycia wysłuchanym, roli koordynatora, podejmowania decyzji i zasad wyboru języka. Ponadto określono podstawę prawną wspólnie uzgodnionych dochodzeń na rynkach konsumenckich (akcje kontrolne UE).

4.9. Na koniec wniosek przedstawia inne działania o zasięgu ogólnounijnym, takie jak koordynowanie innych działań w obszarze nadzoru i egzekwowania, wymiana urzędników między właściwymi organami, wymiana informacji dotyczących polityki ochrony konsumentów i współpraca międzynarodowa.

4.9.1. Zawiera załącznik z wykazem przepisów prawnych, które chronią interesy konsumentów, i określa podmiotowy zakres stosowania rozporządzenia.

5. Uwagi ogólne

5.1. EKES pozytywnie ocenia wniosek Komisji, który prowadzi do wzmocnionej współpracy i poprawy pewności prawa poprzez rozwój nowoczesnych, efektywnych i skutecznych mechanizmów ograniczających szkody, jakie dla interesów konsumentów i jednolitego rynku mają naruszenia transgraniczne.

5.2. Wniosek jest korzystny dla wszystkich podmiotów gospodarczych doświadczających nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorców nieprzestrzegających przepisów, którzy opracowali modele biznesowe umożliwiające im omijanie prawa i działanie na szkodę konsumentów z innych państw członkowskich.

5.2.1. Przyczyni się to do poprawy ochrony konsumentów, zwiększenia pewności prawa dla przedsiębiorców, bardziej spójnego transgranicznego egzekwowania przepisów i równości szans na jednolitym rynku, bez konieczności nakładania na przedsiębiorstwa nieproporcjonalnych obciążeń.

5.2.2. Wobec powyższego, EKES przypomina, że wykonując nadane im uprawnienia, właściwe organy powinny w każdym przypadku zachować odpowiednią równowagę między przedmiotowymi prawami podstawowymi, takimi jak: wysoki poziom ochrony konsumentów, wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobodny dostęp do informacji. Komitet podkreśla znaczenie poszanowania prawa do obrony, prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do stosowania w toku postępowania wybranego przez dany podmiot języka.

5.3. Wniosek zawiera rozwiązania, które są *a priori* skuteczne i dostosowane do znaczenia i zakresu powszechnie występujących naruszeń. Oprócz tego w celu jego wykonania będą wdrażane środki umożliwiające poprawę skutecznej ochrony praw konsumentów i użytkowników. Mogą być one użyteczne w przypadkach nieobjętych zakresem omawianego wniosku.

5.4. Do realizacji przedmiotu i celu wniosku organy publiczne muszą dysponować uprawnieniami i zasobami w celu skutecznej współpracy i przyjmowania środków w ramach stosowania rozporządzenia. EKES popiera zwiększenie środków oraz minimalnych uprawnień w zakresie przeprowadzania dochodzenia i egzekwowania przewidziane we wniosku w odniesieniu do właściwych organów publicznych. Należy uwzględnić przy tym różne tradycje prawne w państwach członkowskich.

5.4.1. Dla skutecznego stosowania przepisów istotne jest umożliwienie nakazania zwrotu nielegalnych dochodów uzyskanych w wyniku popełnienia naruszenia. Komitet wyraził już swoje poparcie w tej kwestii ⁽⁵⁾. We wniosku słusznie rozróżnia się, oprócz minimalnych uprawnień właściwych organów, zapewnianie odszkodowania konsumentom oraz zwrot korzyści osiągniętych w wyniku naruszenia przepisów.

5.4.2. Wniosek musi uwzględniać możliwość jawności sankcji jako środek uzdrowienia rynku w celu uzyskania większej przejrzystości jego działania oraz skutecznego stosowania prawa do swobodnego dostępu do informacji ⁽⁶⁾.

5.5. Z drugiej strony, wniosek nie zawiera środków o charakterze proaktywnym, które wzmocniłyby osiągnięcie jego zamierzeń, i ogranicza się do podejścia reaktywnego. Zastosowany przymus może w pewnych wypadkach nie być w stanie przeciwdziałać w zamierzonym stopniu skutkom naruszeń, szczególnie jeśli dojdzie do opóźnień we wspólnych procedurach lub ich skuteczności.

5.6. Poza tym konieczny będzie przegląd stosowania rozporządzenia w przyszłości, aby ocenić jego skutki w zakresie korekty rynku, zważywszy, że nie zawsze stosowane działania o charakterze sankcjonującym prowadzą do wystarczającej korekty nieprawidłowych praktyk ani odwrócenia ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do powtarzalności i ponownego naruszenia.

5.7. Być może bardziej całościowe ukierunkowanie wniosku na zwalczanie powszechnie występujących nieprawidłowości zwiększyłyby szanse sukcesu, w którego osiągnięciu kluczową rolę odgrywają również spostrzeżenia i oczekiwania konsumentów i użytkowników.

5.7.1. W związku z tym ich znajomość oraz jednoczesne zastosowanie środków proaktywnych i reaktywnych, ze szczególnym naciskiem na wartość samoregulacji i współregulacji oraz odpowiedzialnego działania konsumenta, mogą stworzyć efekt synergiczny prowadzący do większej skuteczności i efektywności wniosku.

5.8. EKES pozytywnie ocenia uwzględnioną we wniosku możliwość udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ sprzyja to dobremu zarządzaniu, przejrzystości i stosowaniu zasady otwartości w działaniu instytucji Unii ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 20 i Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87 i Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 69.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 3.

5.8.1. Rozszerzenie mechanizmu ostrzegania o uczestnictwo innych podmiotów uważa się za kluczowe dla osiągnięcia wytyczonych celów współodpowiedzialności wszystkich podmiotów.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. Można było rozważyć uwzględnienie we wniosku specyfikacji dodatkowych lub alternatywnych środków wobec kary pieniężnej jako takiej.

6.2. Jeśli chodzi o współpracę z innymi organami publicznymi i wyznaczonymi podmiotami, należałoby ustalić kryteria koordynacji gwarantujące jednolite uwzględnienie problematyki w celu optymalnej realizacji postanowień art. 6, aby uniemożliwić rozbieżności lub nieprawidłowe działanie w ramach jego stosowania.

6.3. Jednocześnie uważa się za bardzo trafne rozwinięcie art. 8, w którym wymieniono poszczególne minimalne środki działania, jakimi dysponują organy publiczne. W wielu przypadkach, zanim wspomniane środki zostaną określone, może to rozszerzyć pole działania.

6.4. Jednakże państwa członkowskie muszą zadbać o to, by właściwe organy i jednolite urzędy łącznikowe dysponowały środkami budżetowymi w celu skutecznego wykonywania swoich uprawnień.

6.5. EKES uważa za konieczne dopilnowanie, by wdrożenie i realizacja mechanizmu wzajemnej pomocy i planowanych procedur administracyjnych przebiegały z poszanowaniem takich zasad jak przejrzystość i uproszczenie wymogów administracyjnych.

6.6. W rozdziale dotyczącym skoordynowanego mechanizmu nadzoru, prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów w przypadku powszechnie występujących naruszeń należało wprowadzić większą przejrzystość, aby ułatwić lepsze zrozumienie oraz wygodne i szybkie przyswajanie tekstu, z uwagi na wielość kanałów i ścieżek proceduralnych oraz powiązanych przypadków. To samo dotyczy etapów wszystkich procedur.

6.7. W art. 24 nie jest jasne, czy zaakceptowanie zobowiązań przedsiębiorcy przez konsumentów oznacza zakończenie pozostałych działań naprawczych, które już rozpoczęto lub które mogą zostać rozpoczęte w przyszłości, chociaż z treści art. 25 można wydedukować, że zobowiązania i działania sankcjonujące wykluczają się wzajemnie, co może być sprzeczne z przepisami państw członkowskich obowiązującymi na ich terytorium.

6.7.1. Podobnie nie jest jasne, czy możliwe jest zastosowanie we wszystkich przedstawionych przypadkach niekompatybilnych formuł, ponieważ analiza szczegółowych okoliczności może wskazywać na zastosowanie obu środków w różnych proporcjach. Być może ta dwuznaczność daje możliwość bardziej zindywidualizowanego stosowania wniosku, lecz z zastrzeżeniem unikania niejednorodnych procedur.

6.7.2. Na zakończenie należy dodać, że, odnośnie do wspólnie uzgodnionych dochodzeń na rynkach konsumenckich, warto byłoby rozszerzyć zakres działań dochodzeniowych jako stosowanej z urzędu praktyki o charakterze zapobiegawczym, zgodnie z uwagami przedstawionymi powyżej, ponieważ w ten sposób nie tylko unika się nagłych sytuacji zagrożenia powszechnie występującymi naruszeniami, lecz także można by zapobiegać tymczasowym obciążeniom wynikającym z prowadzonych do tego czasu działań oraz umożliwić szybką reakcję.

6.8. Z uwagi na potrzebę zapewnienia skuteczności należy wspomnieć o konieczności współdziałania mechanizmów nadzoru i ostrzegania z już wdrożonymi systemami, a nawet ich bezpośredniego powiązania z myślą o ujednoczeniu lub znormalizowaniu ich zintegrowanego działania.

6.9. W rozdziale VI można by dodać artykuł ustanawiający procedurę skutecznej komunikacji ze społeczeństwem w przypadkach, które tego wymagają, określając jednocześnie kryteria stosowania i wdrożenia.

6.10. Jeśli chodzi o bazę danych i system wymiany informacji o naruszeniach, należy wskazać, podobnie jak w przypadku systemu nadzoru, na konieczność współdziałania mechanizmów nadzoru i ostrzegania.

6.11. EKES uważa, że termin przedstawienia sprawozdania ze stosowania tego wniosku jest zbyt długi; ze względu na znaczenie wytyczonych celów konieczne jest jego skrócenie lub wprowadzenie systemu ciągłej oceny częściowej, aby można było stwierdzić odpowiednio wcześnie wszelkie odchylenia w ramach działania systemu i wdrożyć w stosownych wypadkach odpowiednie działania w zakresie przeformułowania wniosku i jego stosowania.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
