

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony”

COM(2007) 99 wersja ostateczna

(2008/C 162/02)

Dnia 13 marca 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013. Wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą była Anna Maria DARMANIN.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pozytywnie ocenia strategię na lata 2007-2013 i jest zdania, że stanowi ona obiecujący postęp w obszarze ochrony konsumentów. EKES odnotowuje, że przedstawiony przez Komisję plan jest ambitny, choć miejscami mało precyzyjny, i sądzi, że cele zostaną osiągnięte w wyznaczonym terminie.

1.1.1 Niemniej jednak EKES uważa, że budżet programu strategii konsumenckiej, który wynosi przeciętnie 22,7 mln euro rocznie, jest zbyt mały, by zrealizować działania zawarte w strategii. Istnieje wyraźny rozdźwięk między ambicjami nakreślonymi w strategii a zasobami przeznaczonymi na jej realizację.

1.2 EKES odnotowuje, że strategia jest wprawdzie ambitnym i pozytywnym krokiem, ale dokonania w obszarze polityki konsumenckiej jak dotąd rozczarowują, co nie wróży zbyt dobrze powodzeniu strategii. By sprostać ambicjom, konieczne jest opracowanie dynamicznego programu na najbliższą przyszłość.

1.3 EKES zauważa również, że w obszarze ochrony konsumentów prawodawstwo odgrywa kluczową rolę. Z drugiej strony dotychczasowe przepisy są nieelastyczne, a uczciwy rynek mógłby mieć olbrzymie znaczenie dla konsumentów i dostawców. Kiedy rynek nie działa sprawnie, uregulowania prawne stają się niezbędne. EKES wzywa Komisję do zapewnienia faktycznego wdrażania i przestrzegania przepisów prawa tam, gdzie są one niezbędne. Nie powinno mieć to jednak żadnych negatywnych skutków dla ochrony konsumentów gwarantowanej przez państwa członkowskie. Jednym z instrumentów w tym wypadku jest lepsze nadzorowanie rynku; Komitet wzywa zatem Komisję do przeprowadzenia odpowiednich badań rynkowych na skalę makro i mikro. Przepisy prawne muszą być egzekwowane i poddawane stałej ocenie. Ponadto prawodawstwo musi być proste i zrozumiałe, zwłaszcza jeśli

weźmie się pod uwagę fakt, że większość podmiotów na rynku wewnętrznym to MŚP.

1.3.1 Zaleca się, aby program polityki konsumenckiej nie tylko zapewniał wprowadzanie w życie ochrony praw konsumentów i jej ocenę, lecz również służył ułatwianiu współpracy i koordynacji między sektorem przedsiębiorstw a organizacjami ochrony konsumentów w państwach członkowskich. Poza przepisami, prawa konsumentów najlepiej chronione są wówczas, gdy te dwa sektory współpracują ze sobą, by osiągnąć wspólny cel.

1.4 Edukacja konsumentów i usługodawców lub detalistów jest kluczowym elementem znajomości i przestrzegania przepisów, jak również odpowiedzialnej i zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju konsumpcji i produkcji.

1.5 Zdaniem Komitetu w latach 2007-2013 niezbędne będzie sprostanie następującym wyzwaniom:

— Zwiększonemu korzystaniu z technologii w celu uczciwej promocji oraz odpowiedzialnej konsumpcji towarów i usług. Handel elektroniczny (e-commerce) jest coraz częściej wykorzystywany do nabywania towarów i usług, jednak w ramach obowiązujących przepisów nie istnieje żadna forma ochrony konsumentów, gdyż postęp w obszarze handlu elektronicznego następuje szybciej niż osiągnięcia w zakresie ochrony konsumentów w tej dziedzinie.

— Egzekwowaniu przepisów prawnych tam, gdzie to niezbędne. Przepisy w państwach członkowskich oraz ich wprowadzanie w życie różnią się w poszczególnych państwach UE. Państwa, w których egzekwowanie prawa jest słabiej rozwinięte, muszą osiągnąć poziom państw członkowskich osiągających lepsze wyniki w tym zakresie.

— Roszczeniom konsumentów, zarówno zbiorowym, jak i indywidualnym; konsumenci powinni mieć łatwą i niezawodną możliwość dochodzenia zadośćuczynienia w ich

własnym kraju, jak i poza nim. Ponadto roszczenia zbiorowe powinny zostać ujednoczone w całej Unii, by mogły z nich korzystać grupy indywidualnych konsumentów oraz firmy (zwłaszcza MSP).

- Ochronie praw konsumentów na rynkach międzynarodowych.
- Włączeniu ochrony konsumentów do wszystkich strategii i całego prawodawstwa UE.
- Ścisłemu nadzorowi niektórych sektorów na rynku, gdzie ochrona konsumentów jest absolutnie konieczna.

2. Streszczenie strategii Komisji

2.1 W strategii podkreśla się główne wyzwania na nadchodzący okres. Wyzwania te spowodowane są w zasadzie ewolucją rynku detalicznego i rynku usług w kierunku wzmocnienia pozycji konsumentów. Niemniej jednak może to prowadzić do coraz większych podziałów między konsumentami posiadającymi wiedzę i środki a konsumentami znajdującymi się w mniej uprzywilejowanej sytuacji. Nie oznacza to więc faktycznego zwiększenia dobrobytu konsumentów, dlatego też nie można naruszyć zaufania konsumentów. Kolejne wyzwanie wiąże się z umiejętnością przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, dostosowania się do postępu technologicznego, który przynosi zmiany w zakresie sposobu sprzedaży ich produktów lub usług oraz polega w większym stopniu na handlu elektronicznym i usługach dopasowanych do danego konsumenta.

2.2 W strategii przedstawiono cele, które mają zostać osiągnięte do 2013 r.:

- Wzmocnienie pozycji konsumentów UE, co postrzegane jest jako podstawowy element służący zapewnieniu dobrobytu konsumentom przy jednoczesnym stymulowaniu konkurencji w oparciu o uczciwe, istotne informacje, uczciwe kontrakty oraz dochodzenie roszczeń.
- Zwiększenie dobrobytu konsumentów w odniesieniu do cen, wyboru, jakości, przystępności oraz bezpieczeństwa.
- Skuteczna ochrona konsumentów przed poważnymi zagrożeniami, zwłaszcza tymi, z którymi nie mogą sobie poradzić sami.

Cele te postrzegane są jako podstawowe elementy wzrostu gospodarczego na rynku wewnętrznym.

2.3 Cele zostaną osiągnięte dzięki wydatkom przeznaczonym na politykę konsumencką UE, dla których nakreślone zostały ramy prawne w celu zapewnienia ochrony konsumentów oraz skutecznego stosowania przepisów prawnych poprzez egzekwowanie prawa, współpracę, informowanie, edukowanie i dochodzenie roszczeń.

2.4 Obszary priorytetowe obejmują zatem:

- lepsze monitorowanie rynków konsumenckich oraz krajowych kierunków polityki konsumenckiej,
- lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów,
- lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń,
- lepsze informowanie i edukowanie konsumentów oraz
- umieszczenie konsumentów w centrum innych strategii i przepisów UE.

W strategii zwraca się uwagę na szereg działań w ramach każdego obszaru priorytetowego, z których wiele zostało omówionych w części „Uwagi szczegółowe” niniejszej opinii.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje strategię konsumencką na lata 2007-2013, a szczególnie zawarte w niej przekonanie, iż zaufanie konsumentów i ich ochrona są podstawą zdrowego i dobrze rozwijającego się rynku wewnętrznego. Należy skierować uwagę na udane przykłady samoregulacji, współregulacji i ustanawiania kodeksów postępowania w Unii Europejskiej.

3.1.1 EKES nie ogranicza jednakże polityki konsumenckiej do urzeczywistniania rynku wewnętrznego; wręcz przeciwnie, to rynek wewnętrzny powinien służyć zaspokajaniu interesów konsumentów, jak słusznie zauważono w komunikacie Komisji w sprawie: „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (COM(2007) 724 wersja ostateczna).

3.1.2 Zdaniem Komitetu Komisja powinna ukierunkować swoją politykę na przejrzystość rynków, wzmocnienie rynku wewnętrznego i politykę konsumencką, która sprzyjałaby sprawnym rynkom, rozwojowi gospodarczemu i zatrudnieniu oraz zwiększałaby dobrobyt konsumentów.

3.2 Określone przez Komisję wyzwania na rynku wewnętrznym rzeczywiście istnieją i należy stawić im czoła, co też zresztą czyni się w strategii. Są to jednak trudności rynkowe; zdaniem EKES-u Komisja stoi przed dwoma innymi wyzwaniami, a mianowicie rzeczywistą harmonizacją krajowych strategii oraz umieszczeniem dobrobytu konsumentów w centrum zainteresowania różnych DG Komisji.

3.3 EKES uważa, że nowy komunikat Komisji dotyczący strategii na lata 2007-2013 stanowi ważny i obiecujący krok naprzód i jest o wiele lepiej skonstruowany niż wcześniejsza strategia w zakresie zdrowia i ochrony konsumentów (COM (2005) 115 wersja ostateczna), będąca również przedmiotem wcześniejszej opinii Komitetu (!).

(!) Dz.U. C 88 z 11.4.2006; INT/271, sprawozdawca Jorge PEGADO LIZ.

3.4 EKES wyraża zaniepokojenie z powodu niespójności, które wniosek Komisji może spowodować w odniesieniu do środków przyjętych już na szczeblu wspólnotowym. Należy zapewnić spójność między celami operacyjnymi a decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program działania w zakresie polityki konsumenckiej (2007-2013) (2).

3.5 Mimo że cele są zbyt ambitne i często mało precyzyjne, Komitet wierzy, że uda się je osiągnąć w wyznaczonym terminie i w sposób jak najbardziej zgodny z wymogami rynku wewnętrznego i konsumentów.

3.6 Choć Komisja podjęła już szereg inicjatyw w ramach realizacji celów zawartych w strategii (np. przyjęcie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta), Komitet wzywa, by bezzwłocznie przejść do przeglądu konkretnych dyrektyw. Ostatnie komunikaty Komisji dotyczące wdrożenia dyrektywy w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (COM(2006) 514 wersja ostateczna) z 21 września 2006 r., niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji oraz możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta (COM(2007) 210 wersja ostateczna), a także zmiany dyrektywy w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu z 2007 r. zdaniem EKES-u rozczarowują, gdyż nie rozwiązują tak naprawdę problemów dotyczących tych usług. Ponadto nie spełniają celów wyznaczonych w strategii polityki konsumenckiej.

3.6.1 Komitet z niecierpliwością oczekuje wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie praw umownych konsumentów, planowanego w programie działalności legislacyjnej i prac Komisji na 2008 r. (COM(2007) 640 wersja ostateczna), i po jego przyjęciu wyda opinię na ten temat, koncentrując się na realizacji zasad przedstawionych w procesie upraszczania prawa wspólnotowego.

3.7 EKES gotowy jest poprzeć podejście polegające na pełnej harmonizacji prawa konsumenckiego pod pewnymi warunkami i z konkretnych powodów, gdy głównym celem jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego. Podejście takie nie może być zastosowane kosztem istniejących praw. Należy skonsolidować prawa konsumentów w różnych państwach członkowskich, by zachęcać do dalszych zakupów transgranicznych, na czym skorzystają zarówno konsumenci, jak i sektor detaliczny i sektor usług. Podejście to należy stosować nie tylko na szczeblu, na którym poszczególne państwa członkowskie zapewniają odpowiednią ochronę konsumentów, lecz także na szczeblu UE, co byłoby dążeniem do rzeczywistej integracji rynku.

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje działania nakreślone w priorytetowych obszarach strategii polityki konsumenckiej, a wręcz wyczekuje ich przeprowadzenia. EKES sądzi, że zasoby (zarówno finansowe, jak i ludzkie) DG ds. Ochrony Konsumentów są w rzeczy samej ograniczone, przez co wypełnienie zadań spoczywających na DG staje się jeszcze trudniejsze.

Ponadto budżet dla programu strategii konsumenckiej w wysokości przeciętnie 22,7 mln euro rocznie jest niestety zbyt mały do realizacji zaplanowanych działań.

3.8.1 Doświadczenie z realizacji poprzedniego programu pokazuje, że wiele planów nie zostało zrealizowanych wskutek braku personelu. Co więcej przydzielony roczny budżet był w istocie wyższy niż budżet na okres bieżący, którego cele są mniej ambitne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Lepsze monitorowanie rynku: EKES rozumie, że należy zapewnić lepsze informacje o rynku i popiera środki zaproponowane w ramach tego priorytetu. Jednakże Komitet usilnie zaleca Komisji znalezienie innowacyjnych sposobów faktycznego określenia doświadczeń i poglądów konsumentów. Ponadto Komisja mogłaby przyjąć podejście na skalę makro do określenia doświadczeń konsumentów w państwach członkowskich za pośrednictwem analizy prawdziwych przypadków i zastosowanych rozwiązań. Komitet przypomina także, że zbieranie informacji nie może stanowić kolejnego kłopotliwego zadania, które przypadnie poszczególnym firmom, a zwłaszcza MŚP.

4.2 Lepsze uregulowania prawne w dziedzinie ochrony konsumentów: inicjatywy podejmowane w tym obszarze powinny w pełni uwzględniać następstwa handlu elektronicznego i technologii cyfrowych dla praw konsumentów, a w rezultacie jasno określić zobowiązania i prawa w środowisku cyfrowym. Ponadto należy opracować działania, które umożliwią dostęp do pewnych usług tym grupom konsumentów, które w wyniku przepaści cyfrowej mogą go być pozbawione, gdyż w przeciwnym wypadku doprowadziłoby to jedynie do wyłonienia się kolejnej grupy konsumentów będących w niekorzystnej sytuacji.

4.3 Lepsze środki egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń: by zapewnić osiągnięcie celów przedstawionych w strategii, niezbędne jest z całą pewnością egzekwowanie prawa, jak również ściślejsza współpraca między państwami członkowskimi a Komisją. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera zaproponowane przez Komisję działania w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń. Taka forma prawna gwarantuje zajęcie się problemami konsumentów, z którymi nie są w stanie poradzić sobie jednostki.

4.4 Lepsze informowanie i edukowanie konsumentów: Komitet jest przekonany, że edukacja i informacja stanowią integralną część ochrony konsumentów. Sieć Europejskich Centrów Konsumentkich stanowi istotny postęp w zakresie informowania konsumentów. EKES uważa jednak, że Komisja musi znaleźć bardziej innowacyjne i kreatywne sposoby przekazywania informacji konsumentom, używając języka, który przemawia do społeczeństwa.

(2) Decyzja nr 1926/2006/WE z 18 grudnia 2006 r., Dz.U. L 404 z 30.12.2006, s. 39.

4.5 Odpowiedzialna konsumpcja zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju: z jednej strony należy dbać o to, by konsumenci byli dobrze poinformowani, z drugiej zaś podkreślić znaczenie odpowiedzialnej konsumpcji. W strategii stwierdza się, że nie ma miejsca dla nieuczciwych detalistów i usługodawców, jednak należy również podkreślić, że firmy i handlowcy oczekują od konsumentów odpowiedzialnych wzorców zachowań. Co więcej, idea konsumpcji zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju powinna stać się ważną częścią rynku wewnętrznego, a usługodawcy, detaliści i konsumenci muszą być lepiej zorientowani w samej koncepcji i gotowi do jej przyjęcia.

4.6 Aspekt ochrony konsumentów musi zostać uwzględniony we wszystkich obszarach polityki i przepisach UE: kroki zaproponowane przez Komisję, m.in. wyznaczenie urzędnika łącznikowego ds. konsumentów w Dyrekcjach Generalnych Komisji, mają pozytywny wydźwięk i przyczynią się do osiągnięcia tego celu. EKES zgadza się z propozycją, by każda DG składała coroczny raport na temat stopnia, w jakim ochrona konsumentów została uwzględniona w jej działaniach. Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc włączenie art. 153 ust. 2 do postanowień ogólnych (nowy art. 12 projektu traktatu reformującego).

4.7 Lepsza ochrona konsumentów na rynkach międzynarodowych jest niezbędna. Nie powinna się ona ograniczać jedynie do kwestii bezpieczeństwa produktów, która zyskuje coraz bardziej na znaczeniu w oczach konsumentów UE, lecz musi również obejmować problemy związane z nabywaniem produktów bądź usług, w szczególności za pośrednictwem handlu elektronicznego.

4.8 W swojej strategii Komisja zwraca uwagę, iż ma na celu upewnienie się, że usługom użyteczności publicznej towarzyszą odpowiednie środki ochrony konsumentów. Komitet ma nadzieję, że Komisja podzieli jego poglądy wyrażone w licznych opiniach w sprawie usług użyteczności publicznej oraz usługi powszechnej, które są zgodne z nowym protokołem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, załączonym do traktatu lizbońskiego.

4.9 Współpraca między przemysłem a organizacjami ochrony konsumentów: poza przepisami i ich egzekwowaniem, to właśnie współpraca tych dwóch sektorów rzeczywiście doprowadzi do ochrony konsumentów. Należy ją ułatwić i korzystać w całej UE ze sprawdzonych rozwiązań z państw członkowskich, które zastosowały takie podejście i opracowały kodeksy postępowania.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
