

Bruksela, dnia 17 kwietnia 2009 r.



KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 23/2009

Sprawozdanie ze Wspólnego Spotkania Komisji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych państw członkowskich nt. „Prawo konsumenckie UE – transpozycja i implementacja”

Bruksela, 2 kwietnia 2009 r.

W dniu 2 kwietnia br. w Brukseli, odbyło się spotkanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO) Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich nt. „Prawo konsumenckie UE – transpozycja i implementacja”.

Ze strony polskiej, w spotkaniu uczestniczyli:

- delegacja Senatu RP

Senator **Stanisław Jurcewicz** – członek Komisji Gospodarki Narodowej

- delegacja Sejmu RP

Poseł **Paweł Poncyliusz** – członek Komisji Gospodarki

Program spotkania obejmował następujące punkty:

1. Otwarcie spotkania i powitanie uczestników przez panią **Arlene McCarthy**, przewodniczącą Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego i pana **Adolfa Jileka**, przewodniczącego Komisji Gospodarki Narodowej, Rolnictwa i Transportu czeskiego Senatu
2. Sesja 1 - Debata na temat obecnych i przyszłych trendów w zakresie prawa konsumenckiego z udziałem komisarz ds. konsumenckich **Megleny Kunevy**
3. Sesja 2 – Debata na temat transpozycji, implementacji i egzekwowania praw konsumentów z udziałem prof. **Gerainta Howellsa** z Uniwersytetu w Manchesterze, specjalizującego się w prawie handlowym
4. Podsumowanie debaty

Ad. 1

Pani **Arlene McCarthy** (PSE, Wielka Brytania), przewodnicząca Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, powitała zgromadzonych. Podkreśliła, że konieczna jest reforma prawa konsumenckiego. Nie ma przeciwwskazań, by państwa członkowskie przyjmowały ambitniejsze projekty, jednak nowe unijne przepisy wprowadzają minimalne zasady, których należy przestrzegać. Za najistotniejszą kwestię uznała porównanie oceny wpływu z propozycjami legislacyjnymi przedstawionymi przez Komisję Europejską. Cele KE są właściwe, bowiem konieczne jest ułatwienie życia przedsiębiorców, przy równoczesnym zapewnieniu ochrony konsumentów.

Pan **Adolf Jilek**, przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej, Rolnictwa i Transportu czeskiego Senatu, powiedział, że prawo konsumenta jest bardzo ważne i konieczne jest wprowadzenie takich regulacji, by „handel mógł być handlem a konsument – by mógł być szanowany”.

Ad. 2

Komisarz **Meglana Kuneva**, odpowiedzialna za sprawy konsumenckie, powiedziała, że tematyka spotkania, dotycząca ustawodawstwa konsumenckiego, jest dla niej kwestią kluczową. Istnieje dyrektywa dotycząca praw konsumentów (2005/29/WE), która gwarantuje niezbędne mechanizmy dochodzenia praw ze strony konsumentów. Obecnie zaproponowano nowe rozwiązania w tej kwestii (dyrektywa 2008/614/WE), by lepiej zabezpieczyć interesy konsumentów a także by zachęcać ich do innowacyjności.

Komisarz podkreśliła, że stopień ochrony konsumentów i przyjmowane rozwiązania są różne w poszczególnych krajach. Handlowiec z jednego państwa członkowskiego, który chce sprzedawać w innym państwie, musi się dostosować do różniących się między sobą ustawodawstw państw członkowskich, co w konsekwencji doprowadza do ich rezygnacji z tego rodzaju transakcji. Jednak jak pokazują dane, 50% handlowców, którzy nie sprzedają za granicę, chciałoby to robić, gdyby ujednotwiono reguły takiego handlu.

Przypomniała, że nowa dyrektywa zagwarantuje prawo konsumentów do wycofania się z umowy w przypadku zakupu przez Internet lub sprzedaży obwoźnej. Zostaną wprowadzone nowe przepisy dotyczące uszkodzeń bądź utraty towarów, co jest szczególnie istotne w związku z rozwojem internetowych transakcji. Rozwiązania dotyczące obliczania okresu, w którym można się wycofać z umowy, zostaną zharmonizowane: obecnie okres, w którym można się wycofać z umowy wynosi, przykładowo, co najmniej siedem dni w przypadku umów na odległość, ale w niektórych krajach, takich jak Niemcy i Finlandia, został wprowadzony okres czternastodniowy. Metody egzekwowania prawa dotyczącego wycofania się z umowy także zostaną zharmonizowane.

Najważniejszymi w tej chwili kwestiami są dwie sprawy: poprawa funkcjonowania wspólnego rynku dla konsumentów oraz zwiększenie zaufania za strony konsumentów. Wzmocnienie ochrony konsumentów poprzez przepisy gwarantuje równą ochronę konsumentów, niezależnie od metody zakupu. Konieczne jest zwiększenie możliwości kupowania z zagranicy. Podkreśliła, że wybór towarów konsumenckich jest prawem konsumentów. Nowa propozycja Komisji Europejskiej ma na celu ograniczenie obciążenia konsumentów. Propozycja wpisuje się w nową strategię konsumentów, gwarantującą

odpowiednią ochronę konsumentów i zapewnienie właściwych warunków na rynku. Wprowadza surowe przepisy dotyczące dostawy produktów oraz postępowania w przypadku utraty i uszkodzenia towaru. Konsumenty często mają problemy z dostawą towaru a w ramach tej propozycji towary będą musiały być dostarczone w ciągu 30 dni. Zakończy się ponadto era ukrytych opłat. Wprowadzony zostanie również okres wycofania się z transakcji. Są to rozwiązania lepsze, niż te stosowane już we Francji i Czechach. Nowa propozycja obejmie również kwestię ograniczenia sprzedaży obwoźnej. Ponadto, sprzedaż na odległość również będzie objęta nową propozycją i doprowadzi do zapewnienia znacznie lepszej ochrony, niż na przykład w Danii i Wielkiej Brytanii. Zaostrzone zostaną wymogi dotyczące przejrzystości - konsumenci będą informowani o zaliczkach i gwarancjach na poczet kart kredytowych. Konsumenty będą mogli wycofać się z umów na odległość wysyłając wiadomość pocztą elektroniczną bądź listem poleconym.

Opublikowana zostanie również czarna i szara lista nieuczciwych warunków umownych, więc konsumenci nie będą wpadali w różnego rodzaju pułapki związane z nieuczciwymi warunkami umów. Aukcje internetowe będą również objęte nową propozycją.

W opinii pani komisarz nowa umowa będzie przyjazna zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla konsumentów. Dobrze funkcjonujące rynki to instrument przyjazny dla konsumenta. Aby dobrze działać, rynki muszą mieć konsumentów, którzy ufają tym rynkom. Istotne jest zapewnienie właściwej i terminowej implementacji oraz egzekwowanie przepisów UE dotyczących praw konsumenckich na poziomie krajowym. Nowa dyrektywa nie zobowiązuje państw członkowskich, by odeszły od swoich umów. Nie uniemożliwia również udzielania dodatkowych gwarancji handlowych. Nowa propozycja umożliwi lepsze wykorzystanie wspólnego rynku, co wpłynie pozytywnie na przemysł. Konsumenty muszą być chronieni a handlowcy nie mogą stosować nieuczciwych praktyk. Egzekwowanie praw konsumenckich wstrzyma nielegalne praktyki handlowe. Wpłynie to pozytywnie na ceny i na wybór produktów i usług. Firmy skorzystają na przewidywalności i równych szansach dla wszystkich przedsiębiorców a także na tym, że zmniejszą się koszty spełniania różnorodnych wymogów.

Kwestia praw konsumenckich obejmuje szereg zagadnień. Dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych została wdrożona w państwach członkowskich. Nowa dyrektywa konsumencka z kwietnia zeszłego roku ma być wdrożona do kwietnia bieżącego roku. Powstała strona internetowa, gdzie omówione są i wyjaśnione różne kwestie związane z tą dyrektywą. Implementacja i egzekwowanie praw konsumenckich musi być zapewnione i koordynowane na poziomie UE. Jeśli nie są podejmowane takie działania, to przepisy stają się bezużyteczne. KE pomaga władzom krajowym w stosowaniu dyrektyw. Dla przykładu, przewoźnicy lotniczy otrzymali listę 30 punktów, przygotowaną wspólnie z przewoźnikami, których muszą przestrzegać sprzedając bilety na stronach internetowych. Ponadto uregulowano kwestię usług telefonii komórkowej, związanych np. ze sprzedażą dzwonek do telefonów komórkowych, gdzie sytuacja jest niezadowolająca.

Konsumenty mają prawo odszkodowania, jeśli ucierpią w wyniku poniesionych szkód. Dochodzenie swoich praw przed sądem jest związane z poniesieniem wysokich kosztów postępowania sądowego. W konsekwencji, co piąty konsument nie dochodzi swoich praw, jeśli wartość roszczenia nie przekracza tysiąca euro i coraz częściej konsumenci ponoszą straty i nie otrzymują odszkodowania. W wyniku przeprowadzonych badań nt. dochodzenia praw i odszkodowań dla konsumentów ustalono, że konsumenci nie wiedzą, jakie instrumenty dochodzenia szkód są im dostępne. Mediacja i arbitraż nie są dostępne we wszystkich

państwach członkowskich. Konieczne jest wprowadzenie skutecznych mechanizmów odszkodowawczych i dochodzenia praw. System pozwów zbiorowych mógłby stanowić rozwiązanie, które zmniejsza ogólne koszty postępowania sądowego, jednak istnieje tylko w 13 państwach członkowskich i był stosowany dotychczas jedynie w kilku przypadkach.

Obecnie konsultowana Zielona Księga w zakresie systemów odszkodowania proponuje np. inne systemy rozstrzygania sporów, tj. procedury prawne, np. instrumenty prawne wiążące i niewiążące. Zależnie od wyniku konsultacji, KE przemyśli kolejne działania w tym zakresie.

Pan **Angelo Farrugia**, członek parlamentu Malty, powiedział, że jedynym sposobem na ochronę konsumenta przed arogancją rządów jest stworzenie systemu, w którym interesy prywatne i rządowe są gromadzone w niezależnym organie i tylko ten organ może zwiększać i regulować ceny towarów, w szczególności w odniesieniu do takich usług, jak elektryczność, dostawa wody, kanalizacja, opłaty lotnicze, itp. Celem zagwarantowanie efektywności tego systemu, konieczne jest ujednoczenie go w całej Unii Europejskiej. Jedynie w ten sposób można będzie uchronić konsumentów przed kalkulacjami rządów, starających się zbilansować swoje budżety poprzez nakładanie dodatkowych podatków na konsumentów. W ostatnim czasie na Malcie nastąpił dramatyczny wzrost cen energii, czego w żaden sposób nie usprawiedliwił rząd. Dodatkowo, wspominał o konieczności harmonizacji środków, które służą ochronie konsumentów. Na Malcie, od 2004 do 2008 roku niesłusznie nakładany był na nabywców samochodów podatek rejestracyjny. Gdyby nie interwencja eurodeputowanego Lewisa Grecha, który wysłał pismo do komisarza Laszlo Kovasca, tysiące konsumentów nie miałyby żadnej informacji o łamaniu swoich praw.

Pani **Marietta Karamanli**, członek Komisji Spraw Europejskich francuskiego Zgromadzenia Narodowego, zgodziła się z propozycją Komisji gwarantującą poprawę statusu konsumenta. Podkreśliła, że dotychczas nie zostały osiągnięte założenia Komisji. Przedstawiony tekst sprawia wrażenie, że jest korzystny dla przedsiębiorców, nie dla konsumentów. W jej opinii powinien być utworzony europejski kodeks konsumencki. Spytała również, czy klauzula o nadużyciach nie ograniczy poziomu bezpieczeństwa konsumentów.

Pan **Michael Harbour** (EPP-ED, Wielka Brytania) powiedział, że w coraz większym stopniu zdajemy sobie sprawę z faktu, że kwestie stosowania prawa konsumenckiego w poszczególnych państwach członkowskich UE trzeba uwzględnić formułując prawo na poziomie UE. Niedawno przeprowadzono badanie sposobu transpozycji dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, które pokazało różnorodność przyjętych rozwiązań a co za tym idzie – skuteczności egzekwowania praw konsumentów.

Pani **Katarina Brännström**, wiceprzewodnicząca Komisji Spraw Obywatelskich szwedzkiego parlamentu powiedziała, że konieczne jest wzmocnienie poziomu ochrony konsumenta we wszystkich państwach członkowskich. Większa konkurencja oznacza bardziej przystępne ceny. Obecne przepisy w zakresie zasad sprzedaży produktów i usług odbierane są jako niejasne. Dlatego nie tylko trzeba harmonizować przepisy, ale należy czynić je bardziej jasnymi i przewidywalnymi.

Pani **Silva Črnugelj**, członek Komisji Środowiska i Planowania Przestrzennego Zgromadzenia Narodowego Słowenii, powiedziała, że zupełna harmonizacja przepisów nie może uderzyć w postęp, który został osiągnięty w niektórych państwach członkowskich w tym zakresie. Tego typu dyrektywa nie może podkopywać już osiągniętych celów. W Słowenii aktywna jest organizacja ochrony konsumentów, która już mówi o swoich obawach.

Zastrzeżenia dotyczą wielu kwestii, m.in.: definicji handlowca, towaru – woda, gaz, prąd, pośrednika, które powinny zostać zmienione, kwestii prawa do rezygnacji, które należy uzupełnić, kwestii obowiązku informowania handlowców o tym prawie, konieczności uzupełnienia dziedziny prawa umów, itp. Ponadto, w preambule powinien być zawarty czytelny opis w każdym języku urzędowym. Słowenia wspiera ochronę konsumenta. Przeprowadzane są szeroko zakrojone kampanie informacyjne na ten temat. Posłanka podkreśliła, że w niektórych kwestiach proponowana regulacja wpływa na pogorszenie ochrony konsumenta. Na przykład, w przypadku zakupu wadliwych towarów obywatel Słowenii ma prawo do rabatu, obniżenia ceny albo refundacji kosztów. W dyrektywie nie ma takich zapisów. W opinii pani Črnugelj konieczna jest większa optymalizacja a nie maksymalna harmonizacja praw konsumentów.

W opinii kolejnego mówcy, ważne są trzy kwestie. Po pierwsze, nie można kwestionować europejskiego modelu społecznego. Należy pamiętać, że Europa radzi sobie z kryzysem, dlatego, że udało się Europie stworzyć unijne ustawodawstwo i nie powinniśmy tego kwestionować. Ochrona konsumentów wpisuje się w ochronę rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Po drugie, nie można przeprowadzić dyskusji na temat dyrektywy w sprawie praw konsumentów, jeśli KE nie przeprowadzi dogłębnej analizy nt. wpływu tej dyrektywy na 27 państw członkowskich. Po trzecie, niektóre parlamenty narodowe mają negatywne stanowisko wobec dyrektywy. Dla przykładu, w Niemczech i Senacie francuskim uznano dyrektywę za nie do przyjęcia, ponieważ łamie ona zasadę subsydiarności. W chwili, gdy ratyfikujemy Traktat Lizboński, który zakłada jeszcze lepszą ochronę konsumentów, parlamentarzyści europejscy nie mogą ignorować uwag parlamentów narodowych.

Pan **Manousos Voloudakis**, członek Komisji Produkcji i Handlu greckiego parlamentu, powiedział, że obecnie występująca fragmentaryzacja krajowego ustawodawstwa powoduje, że projekt dyrektywy może pogorszyć sytuację konsumentów. Propozycja dyrektywy w obecnym kształcie podkreśla wymogi stawiane przedsiębiorcom, związane z handlem transgranicznym. Mniej w tej dyrektywie mówi się o konsumentach. Podkreślił, że pełna harmonizacja niekoniecznie doprowadzi do polepszenia sytuacji konsumentów.

Pani **Giustina Mistrello Destro**, członek Komisji Spraw Gospodarczych, Handlu i Turystyki, powiedziała, że wzrasta liczba osób kupujących produkty przez Internet. W Internecie jest szersza oferta, która obejmuje nieskończone ilości katalogów i niższe ceny. Internet niesie jednak ze sobą wiele zagrożeń. W Internecie istnieje wielka groźba nadużyć, bo nie możemy sprawdzić, czy towar jest bez zarzutu. Posłanka poparła instytucję pozwów zbiorowych i podkreśliła, że w każdym kraju powinna istnieć możliwość ich składania.

Pan **Stanisław Jurcewicz**, członek Komisji Gospodarki Narodowej, powiedział, że zarówno konsumentka polityka krajowa, jak i skuteczna polityka UE w tej dziedzinie, mają ogromne znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Senator Jurcewicz skoncentrował się w swojej wypowiedzi na następujących kwestiach. Po pierwsze, w jego opinii istotne są relacje klient-sprzedawca w zakresie umowy, oferty czy też reklamowania usługi lub też towaru. W obecnej propozycji, część ryzyka zostanie np. po sześciu miesiącach przesunięta na konsumenta. Spytał, czy tak powinno być, czy też reklamacja nie powinna jednak odzwierciedlać warunków umowy. Po drugie, ważne są relacje pomiędzy konsumentem i wytwórcą lub przedsiębiorcą, ponieważ te relacje budowane są na zaufaniu klienta do wytwórcy. Kolejna kwestia związana jest z otoczeniem prawnym, dotyczącym ochrony konsumenta, które powinno być proste, przyjazne i zrozumiałe dla konsumenta i przedsiębiorcy. To otoczenie nie powinno nakładać dodatkowych obowiązków na

przedsiębiorcę, bo to z kolei rzutuje na ocenę skutków gospodarczych, co mogłoby mieć odzwierciedlenie w cenie, czy też jakości towaru. Ponadto otoczenie prawne powinno eliminować niespójności. Ważne jest stosowanie, w miarę możliwości, identycznej interpretacji prawnej, co jest szczególnie istotne w przypadku konkurencji transgranicznej. Ponadto należy pamiętać o otoczeniu rynkowym, a więc np. o kosztach obsługi świadczenia przez Internet. Niższe koszty mają wpływ na cenę towaru, czy też usługi. Dla konsumenta ważna jest ponadto szczegółowa informacja o usłudze i towarze. Celem uzyskania jak najlepszej informacji, konieczne jest monitorowanie rynku, polegające na ocenie według identycznych mierników i wskaźników stopnia egzekwowania prawa, co z kolei ułatwi to egzekwowanie. Na koniec senator Jurcewicz podkreślił, że szczególnie istotne są konsultacje wprowadzanych propozycji z konsumentami, a więc różnego rodzaju organizacjami konsumenckimi, bowiem prawo tworzone jest właśnie dla nich.

Pan **Erich Gumpelmaier**, przewodniczący Komisji Praw Konsumenta austriackiego parlamentu, powiedział, że konieczne jest wprowadzenie większej harmonizacji przepisów. Przykład, podany przez panią komisarz a dotyczący różnego sposobu liczenia dni przysługującego konsumentom prawa odwołania i wycofania się z transakcji, a więc z uwzględnieniem, czy też nie, wyłącznie dni roboczych, czy kalendarzowych, jest bardzo ważne. Konieczne jest stworzenie porównywalności, jeśli chodzi np. o cenę energii, gazu.

Eurodeputowana **Heide Rühle** (Zieloni, Niemcy) kwestionowała sens pełnej harmonizacji, z uwagi na istnienie takich zasad, jak subsydiarność i proporcjonalność. W jej opinii pełna harmonizacja oznacza utratę elastyczności. Stwierdziła, że harmonizacja może się jednak okazać pomocna w przypadku ratowania pewnych rynków.

Pan **Peter Hauk** z niemieckiego Bundesratu powiedział, że ożywienie rynku wewnętrznego to cel przyświecający wszystkim w ramach Strategii Lizbońskiej. Rynek wewnętrzny musi być korzystny dla konsumentów, ale także dla producentów towarów i usług. Propozycja tej dyrektywy w niektórych dziedzinach nie jest do końca dobra. Proces wdrażania i udostępniania rynku konsumentom gwarantuje wprowadzenie szybszego reagowania na zmiany niż w przypadku, gdyby to było w pełni zharmonizowane. W przypadku czarnych i szarych klauzul, do których odnosiła się pani komisarz, podkreślił, że niektóre zaproponowane przepisy są gorsze, ale na szczęście procedura komitologii umożliwia poszerzenie tych list. Procedura przyjmowania tych list powinna uwzględniać proces parlamentarny. W przyszłym ustawodawstwie nt. ochrony konsumentów konieczne jest wprowadzenie możliwości elastycznego reagowania na potrzeby konsumentów.

Pani **Howarth** z Izby Lordów podkreśliła, że potrzebne są dalsze prace nad dyrektywą, z uwagi na obawy wielu państw członkowskich. Rząd brytyjski zauważa korzyści wynikające z wprowadzenia tej dyrektywy, jednak ma ona wiele zasadniczych wad, jeśli chodzi o prawa konsumentów. Jeśli wady tej dyrektywy nie zostaną usunięte, zlikwiduje ona szereg dokumentów zwiększających zaufanie konsumentów. Kwestie prawne są niezwykle złożone i dlatego może należałoby przedstawić Białą Księgę w tym zakresie. Konieczne jest wprowadzenie zagadnień związanych z dyrektywą o usługach. Podkreśliła, że strona brytyjska oczekuje kontaktów ze strony przemysłu i przedstawicieli konsumentów. Europa musi działać na rzecz wspólnej dyrektywy. Obecnie proponowana dyrektywa ogranicza dotychczas gwarantowaną ochronę konsumenta i dlatego w Wielkiej Brytanii powinna być odrzucona.

Odpowiadając na opinie parlamentarzystów, komisarz **Meglana Kuneva** powiedziała, że zauważyła, że wiele krajów twierdzi, że ich własne systemy ochrony konsumenta są najlepsze. Przyznała, że nie tylko Szwecja, Dania, ale również Grecja i Portugalia mają wiele do zaoferowania. Słusznie twierdzą, że mają dobry system ochrony. Pani komisarz zgodziła się z tym, jednak podkreśliła, że potrzebna jest nam dobra ochrona na poziomie UE, gdyż uregulowania na tle krajowym nie wystarczą. Europejski poziom ochrony konsumenta stanowi mieszankę systemów obowiązujących w 27 państwach członkowskich. Niektóre państwa członkowskie dobrze chronią konsumentów a inne nie. Na zewnątrz wygląda to w ten sposób, że UE nie ma spójnego stanowiska w tym zakresie.

Jedynie 6% handlu to handel transgraniczny, na szczeblu konsumenckim. W ciągu ostatnich 2 lat nastąpił jedynie niewielki wzrost tego handlu o 1%. Podstawową barierą dla tego rodzaju handlu są różniące się przepisy. Połowa firm sprzedaje obecnie w Internecie, ale jedynie we własnym kraju. Połowa z niesprzedających za granicą chce prowadzić taką działalność. Pani komisarz powiedziała, że zgodnie z oceną wpływu przeprowadzoną przez KE, firma musi zainwestować ponad 70 tys. EUR, jeśli chce prowadzić działalność transgraniczną. Te koszty można obniżyć do jednorazowego wydatku w wysokości ok. 2 tys. EUR, kiedy dyrektywa zostanie wdrożona w życie.

Odnosząc się do wypowiedzi posła z Irlandii, komisarz podkreśliła, że ochrona konsumenta może być wykorzystana jako mechanizm protekcyjny. Nawet najwspanialsze hasła i slogany mogą zostać wykorzystane nieuczciwie. Dlatego trzeba chronić przedsiębiorstwa i usprawnić wspólny rynek.

Art. 26 w dyrektywie omawia środki dochodzenia swoich praw. Jeśli wrócimy do tego, co było, można dokładnie policzyć, co to będzie oznaczało dla zabezpieczenia konsumentów i jak drogie to będzie z punktu widzenia przedsiębiorstw, by utrzymać te wszystkie zabezpieczenia, jakie istnieją w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Można wybrać wszelkie środki dochodzenia swoich praw.

Ponadto wspomniała o kwestii gwarancji, powiązanej z udowodnieniem winy, tj. czy konsument powinien udowodniać winę przedsiębiorcy, czy przedsiębiorstwa swoją niewinność. W obecnej dyrektywie przyjęto gwarancję prawną dwuletnią a nie sześcioletnią. Dla konsumenta najważniejsze jest to, że obowiązek dowodowy będzie trwał 6 miesięcy, choć przyznała, że przedłużenie tego okresu do roku byłoby korzystniejsze.

Odniosła się do komentarza posłanki ze Słowenii podkreślając, że konsumenci europejscy będą mogli korzystać z optymalnego ogólnoeuropejskiego poziomu ochrony. W kwestii włączenia władz publicznych do definicji sprzedających powiedziała, że te zagadnienia są obecnie omawiane przez Radę. Państwa członkowskie będą mogły wdrożyć część tej dyrektywy, np. jeśli chodzi o gwarancje w kwestii dostaw gazu i energii elektrycznej. Jednak energia elektryczna, woda i gaz nie są objęte uregulowaniami nt. towarów, bowiem przepisy w tym zakresie nie są właściwe dla dostawców energii i gazu. Trzeba jednak podkreślić, że poszczególne elementy tej dyrektywy dotyczą umów serwisowych, umów na dostawę gazu i prądu. Z kolei umowy za media nie są objęte uregulowaniami o sprzedaży. Różne części propozycji mają zastosowanie do umów konsumenckich na dostawę mediów i z pewnymi wyłączeniami te umowy są objęte przepisami dotyczącymi warunków umownych i nieuczciwych warunków umownych. Komisarz podkreśliła, że wkrótce KE przedstawi tabelę z analizą poszczególnych elementów dyrektywy.

Pani komisarz powiedziała, że propozycja KE jest wynikiem długich działań przygotowawczych i konsultacji. Wspólne warunki odniesienia były podstawą zmiany ustawodawstwa konsumenckiego np. czarna lista, kwestia dostawy i przeniesienia ryzyka, kwestia potrzeby zapewnienia spójnego zestawu informacji przed podpisaniem umowy, itp.

Odnosząc się do wypowiedzi senatora **Jurcewicz**, komisarz Kuneva podkreśliła, że konieczne jest wyważenie konsekwencji dyrektywy dla podmiotów gospodarczych i konsumentów. Nie należy zbyt obciążać przedsiębiorstw, jednocześnie chroniąc interesy konsumentów. W kwestii konsultacji z konsumentami podkreśliła, że zostały one przeprowadzone, ponieważ przed zmianą dyrektywy opublikowana została Zielona księga w tej sprawie. KE otrzymała ponad 400 odpowiedzi na Zieloną księgę.

Podsumowując, komisarz zaznaczyła, że 78% handlowców nie sprzedaje za granicę, bowiem przepisy nie są zharmonizowane. Dlatego podkreśliła konieczność harmonizacji i stworzenia wspólnych zasad dla ponad 500 milionów konsumentów.

Ad. 3

Profesor **Geraint Howells** z Uniwersytetu w Manchester, specjalizujący się w prawie handlowym, przedstawił wykład nt. „Transpozycja, implementacja i egzekucja prawa handlowego na gruncie krajowym na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych”. Prof. Howells powiedział, że istnieją trzy wymiary omawianego zagadnienia. Pierwszy to problemy związane z *acquis europejskim*. Drugi problem to implementacja krajowa tego *acquis*. A trzeci wymiar to związek między maksymalną i minimalną harmonizacją, a więc jaki kierunek należy obrać w Europie. Ten element jest fundamentalny dla związku między prawem ochrony konsumenta a prawem ogólnym.

Głównym problemem, któremu trzeba stawić czoła, jest potrzeba harmonizacji definicji zawartych w wielu dyrektywach. Obecnie rządy państw członkowskich starają się wypełniać luki w prawie unijnym przy pomocy prawa krajowego. Wiele takich przykładów można znaleźć w kompendium przygotowanym przez Komisję Europejską.

Kolejna kwestia, to klauzule ogólne w prawie europejskim. Decyzja Izby Lordów, odnosząca się do nieuczciwych praktyk handlowych, spotkała się z niezyczliwym przyjęciem ekspertów. Okazało się, że 7 państw członkowskich nie włączyło do swoich przepisów wykonawczych postanowień o dobrej wierze. W opinii ekspertów, uznanie, czy jakaś klauzula jest uczciwa, czy nie, zależy od prawa krajowego. Należy zatem zadać sobie pytanie, czy harmonizacja na podstawie klauzul ogólnych generuje konkretne korzyści? Na poziomie krajowym istnieją rozbieżne tradycje ustawodawcze i regulacyjne. Niektóre państwa preferują prawo karne, inne cywilne, a inne administracyjne. Niektóre państwa traktują ochronę konsumenta jako oddzielny temat, a niektóre integrują to prawo w inne przepisy. Są także przykłady nieprawidłowej implementacji, wynikające z opóźnień lub też braku zrozumienia. Czasami opóźnienia wynikają z próby właściwego implementowania prawa. Takim przykładem może być implementacja dyrektywy o nieuczciwych praktykach w Wielkiej Brytanii.

Obecnie poziom ochrony konsumenta jest znacznie wyższy w państwach członkowskich dzięki UE. Jednak należy zadać sobie pytanie, czy będziemy jedynie zajmować się prawem konsumenckich, czy też próbą ustanowienia spójności w całym prawie handlowym. Ponadto

kolejną kwestią jest, czy to dla nas ważne, by prawo ochrony konsumenta pasowało do szerszych ram krajowych.

Następnie prof. Howells przeszedł na analizy studium przypadku, tj. dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Powiedział, że w Wielkiej Brytanii usunięte zostały 22 akty prawne, by tę dyrektywę wprowadzić. Dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i reklamie wprowadzającej w błąd wprowadziły maksymalną harmonizację w zakresie umów biznes – konsument, natomiast minimalną w relacjach biznes - biznes. To uczyniło z przepisów o ochronie konsumenta zamknięty system prawny. W Austrii, czy w Niemczech, gdzie uprzednio były ogólne klauzule obejmujące sektor biznes – konsument i biznes – biznes, to podejście ogólne zostało utrzymane, co oznaczało, że prawo krajowe było niezgodne z europejskim, bo zakładało różnice między umowami między konsumentami a umowami z przedsiębiorstwami. W Belgii, we Francji i we Włoszech implementacja polegała na wdrożeniu w życie konkretnych ustaw o ochronie konsumenta. Powstały „wyspy prawa ochrony konsumenta, oddzielone od całej reszty systemu prawnego”. Niewłaściwa implementacja przepisów sprawia, że państwa członkowskie nadają szerszy zakres przepisom wykonawczym, niż to zakłada dyrektywa, poprzez wykorzystanie klauzuli o minimalnej harmonizacji. Te zagadnienia są dobrze przedstawione w kompendium KE o ochronie konsumenta.

Kolejne pytanie, które postawił prof. Howells, dotyczy kwestii wyjścia państw członkowskich poza zakres dyrektywy. Na postawione pytanie, czy jeśli dyrektywa będzie jedynie obejmować wstępnie sformułowane klauzule umowne, pozwoli to państwom członkowskim na wprowadzenie własnej kontroli dotyczącej negocjowania kontraktów i umów, większość odpowie, że tak – państwa członkowskie będą miały taką możliwość. Ale jeśli weźmie się pod uwagę np. dyrektywę o sprzedaży obnośnej, to czy państwa członkowskie będą mogły włączyć do niej umowy sprzedaży powyżej 60 EUR? W opinii profesora byłoby to trudne, ponieważ sprzedawcy mogliby uznać, że wówczas sprzedaż poniżej 60 EUR nie będzie uregulowana. Jednakże, gdy jedno państwo podejmie taką decyzję, wówczas ten wzorzec będzie mógł być zastosowany w innych państwach.

Jeśli chodzi o dyrektywę o prawach konsumenta, to należy zadać sobie pytanie, w jaki sposób pogodzić maksymalną harmonizację i jednocześnie upierać się przy krajowym prawie umów. Państwa członkowskie chcą stworzyć zharmonizowany system jednorodnego prawa europejskiego w tym zakresie. Czy jest to możliwe? Im bardziej prawo umów w dziedzinie ochrony konsumenta łączy się z ogólnym prawem umów, tym trudniej utrzymać równowagę w tym zakresie. Paradoksalnie, może dojść do takiej sytuacji, w której konsumenci nie będą chcieli być traktowani jak konsumenci w swych własnych systemach prawa. Profesor Howells wykorzystał przykład z Polski. Wyjaśnił, że kiedy Polska zdecydowała o implementacji dyrektywy o sprzedaży zrobiła to wprowadzając zestaw oddzielnych, samodzielnych przepisów. Okazało się jednak, że konsumenci lepiej byliby chronieni na podstawie kodeksu cywilnego niż na podstawie systemu oddzielnych przepisów. Pytanie, które się zatem pojawiło, to czy konsumenci mogliby zrzec się statusu konsumenta. W normalnych warunkach postawienie takiego pytania oznacza mniejszą ochronę konsumentów, ale w przypadku z Polski zrzeczenie się statusu konsumenta oznaczałoby uzyskanie większej ochrony. Ten przykład pokazuje, że w wielu państwach obowiązują różne uregulowania.

W Wielkiej Brytanii, wprowadzenie proponowanej dyrektywy oznaczałoby pozbawienie Brytyjczyków praw do odstąpienia od sprzedaży i do powiadomienia sprzedawcy w ciągu dwóch tygodni o wadach produktu. Zatem, profesor Howells spytał, czy można powiedzieć,

że nie chce się być traktowanym jako konsument, ale jako przedsiębiorstwo, by zapewnić sobie przysługiwanie ww. praw. Ale jeśli tak się stanie w całej Europie, to będzie to miało negatywne konsekwencje. Jeśli konsumenci chcą odstąpić od statusu konsumenta i być traktowani jako przedsiębiorstwo, by uzyskać lepszy stopień ochrony ich praw, jest to w jego opinii z pewnością zjawisko niekorzystne.

Jeśli chodzi o złą harmonizację, to należy przeanalizować różne sytuacje. Istnieją konteksty, w których maksymalna harmonizacja może być koniecznym warunkiem stworzenia rynku wewnętrznego., np. reguły o składzie produktów, odnośnie reklamowania, czy też standardy umów. To wymaga maksymalnej harmonizacji. W kwestii prawa do odstąpienia od umowy, większa harmonizacja oznacza zwiększenie obowiązków przedsiębiorstw. W dyrektywie o usługach finansowych, by wszyscy się na nią zgodzili, zawarto ogólne środki odwoławcze, które mają marginalny wpływ na obowiązki sprzedawcy, które nie muszą być harmonizowane. Z maksymalnej harmonizacji wynikają bardzo poważne problemy. Musimy mieć pewność, że warto jest zapłacić tę cenę. Gotowi jesteśmy do ustępstw, jeśli uzyskamy maksymalny postęp w dziedzinie ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym. Istnieje bowiem ryzyko „zamknięcia w getcie reżimu unijnego, nadmiernej regulacji i wprowadzenia jednego, zamkniętego modelu, a co za tym idzie - realne ryzyko, że mogą wystąpić problemy dla konsumentów, których nie będzie można szybko rozwiązać w oparciu o przepisy unijne”.

W kontekście egzekucji przepisów, prof. Howells podkreślił, że gdy mówimy o praktycznym wpływie dyrektywy na egzekucję prawa, to nawet jeśli wprowadzamy harmonizację prawa, to tę jednolitość prawną opieramy na klauzulach ogólnych, które będą implementowane w różnych tradycjach prawnych, w systemach, gdzie jest różny stopień dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na przykład w Niemczech w ciągu jednego dnia można uzyskać orzeczenie ws. reklamy wprowadzającej w błąd. Jednakże egzekwowanie takiego prawa może być różnie interpretowane w różnych systemach w Europie. W Wielkiej Brytanii były podejmowane próby uzyskania zakazu stosowania nieuczciwych postanowień w umowach o pomoc państwową. Sąd orzekł jednak, że nie można uzyskać takiego zakazu, ponieważ zawsze mogą wystąpić takie okoliczności, w których można uzasadnić stosowanie postanowień, które mogą być ogólnie uznane za nieuczciwe. W takim przypadku nie ma sensu formułowanie zasad ogólnej kontroli nieuczciwych warunków umów.

Ponadto, w poszczególnych państwach mamy do czynienia z różnymi instytucjami. Organizacje konsumenckie zapewniają różny stopień ochrony. Różny jest także nacisk kładziony na prawo cywilne w porównaniu z prawem karnym. W niektórych krajach nieuczciwie praktyki handlowe oznaczają możliwość ubiegania się o roszczenia odszkodowawcze. W innych, jak w Wielkiej Brytanii, nie można domagać się odszkodowania za naruszenie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

Podsumowując, prof. Howells powiedział, że należy zmotywować ustawodawców, by pamiętali o perspektywie europejskiej. Należy rozwiązywać problemy transgraniczne, by chronić konsumentów europejskich, mając jednak na uwadze różne poziomy ochrony. Ponadto, w systemie zdecentralizowanym, współpraca między rządem krajowym a Brukselą wydaje się z punktu lokalnego dość odległa. Dlatego istnieje konieczność większego zaangażowania działaczy lokalnych.

Ad. 4

Wiceprzewodnicząca **Zuzana Roithová** powiedziała, że nowe kraje członkowskie musiały 6 lat temu dokonać bardzo szybkiej harmonizacji prawodawstwa. Pamięta, że lista nierzetelnych praktyk handlowych była sprawą bardzo ważną w Czechach. Ten akt prawny został przyjęty na niższym szczeblu niż zaproponowany przez Komisję, ponieważ wersja KE była słabsza niż przyjęta w ustawodawstwie czeskim. Wiele nowych państw ma bardziej rygorystyczne przepisy w tej materii. Dlatego może okazać się, że połowa państw UE, tj. z Europy Środkowej i Wschodniej, wdrożyła przepisy bardziej rygorystyczne niż te obowiązujące w starej Europie. Konieczne jest zachowanie równowagi w tej kwestii.

Eurodeputowany **Nicolav Mladenov** (EPP-ED, Bułgaria) powiedział, że kwestie ochrony konsumenta są szczególnie istotne dla PE. PE starał się zapoznać z praktyką stosowaną przez państwa członkowskie, jeśli chodzi o transpozycję dyrektyw w tym zakresie. Szczególnie ważne dla PE kwestie dotyczą działań KE ws. linii lotniczych i dzwonek do telefonów komórkowych. Kolejną ważną kwestią jest w jego opinii zapoznanie się z wpływem elementów handlu transgranicznego na sieć współpracy w dziedzinie ochrony konsumenta. Należałoby zwrócić szczególną uwagę na to, co się dzieje w nowych państwach członkowskich. Kraje „nowej Europy” powinny uczestniczyć w tym procesie bardziej aktywnie. Następną kwestią jest dążenie PE do wspierania w przyszłości sieci ośrodków pomocy konsumentom, które są doskonałym źródłem informacji o praktykach konsumenckich. Ostatnią kwestią, wspomnianą przez eurodeputowanego, są silniejsze kampanie informacyjne w całej Europie, mające zwiększyć świadomość konsumentów w zakresie ich praw. Państwa członkowskie powinny zadbać o środki i wskazówki na szczeblu krajowym. Aktywne działania powinny zostać również podjęte na szczeblu europejskim, np. należy przygotować przewodnik dla przedsiębiorstw prowadzących operacje transgranicznie.

Wnioski z posiedzenia

Podsumowując, wiceprzewodnicząca Komisji IMCO – **Zuzana Roithová** przedstawiła wnioski ze spotkania.

- Bieżąca fragmentaryzacja ochrony konsumenta jest dla uczestników dyskusji źródłem niepokoju. Podkreśliła, że waga propozycji dyrektywy w sprawie praw konsumenta była podnoszona w większości wystąpień, szczególnie w bieżącym kontekście kryzysu finansowego. Jedynie skutecznie działający rynek wewnętrzny może pomóc Unii Europejskiej w naprawie gospodarki. Pytanie, na które należy znaleźć odpowiedź, to jak poprawić sytuację przy poszanowaniu zasady pomocniczości?
- Ogólny konsensus w sprawie konieczności harmonizacji został wyrażony przez parlamentarzystów krajowych i europejskich. Większość mówców podkreśliła, że taka harmonizacja nie powinna prowadzić do niższego poziomu ochrony konsumenta.
- Większość uczestników zgadza się z propozycjami, które przełożą się na podwyższenie zaufania konsumentów do rynku w całej Europie, co również pozwoli na lepszy dostęp przedsiębiorców do rynku europejskiego.

- Podkreślono również, że właściwa ocena konsekwencji pełnej harmonizacji ustawodawstwa dla gospodarek i ustawodawstw krajowych powinna być przeprowadzona przed wykonaniem dalszych kroków w tym kierunku.
- Ponadto, uczestnicy spotkania domagają się większej dozy jasności, jeśli chodzi o definicje i zakres dyrektywy a wyjaśnienia związków między tą propozycją a innymi wspólnotowymi aktami prawnymi.
- Dodatkowo zostały zgłoszone zastrzeżenia do rozdziału czwartego do prawa umów, jeśli chodzi o możliwość stosowania nieuczciwych warunków umów. Komisja IMCO podziela te obawy. Zostaną one uwzględnione w pracach nad przeglądem dyrektywy propozycji Komisji.

Podsumowując, pani wiceprzewodnicząca przypomniała zgromadzonym o pracach w swojej komisji nad tą propozycją. Podkreśliła, że dokument roboczy zostanie przygotowany w najbliższych tygodniach i przekazany członkom parlamentów narodowych w celu jego przeanalizowania. Pani Roithová zwróciła się z prośbą do parlamentarzystów krajowych o przekazanie komentarzy na temat tego dokumentu roboczego do Parlamentu Europejskiego.

**Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska**

A k c e p t u j ę

**Stanisław Jurcewicz
członek Komisji Gospodarki Narodowej
Senatu RP**