



Bruxelles, 23.5.2017.
COM(2017) 259 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća

{SWD(2017) 169 final}
{SWD(2017) 170 final}

Izješće o primjeni Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.

1. Uvod

Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača¹ (dalje u tekstu „Direktiva“) donesena je 25. listopada 2011. Direktivom se nastoji postići visoka razina zaštite potrošača u EU-u i pridonijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta usklađivanjem određenih aspekata zakona i drugih propisa u državama članicama o ugovorima koji se sklapaju između potrošača i trgovaca.

Države članice Direktivu su morale prenijeti u svoje nacionalno pravo do 13. prosinca 2013. kako bi se u svim državama članicama EU-a počela primjenjivati 13. lipnja 2014.

Prema članku 30. Direktive Komisija dostavlja izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni te Direktive, posebice o odredbama u pogledu digitalnog sadržaja i prava odustajanja.

Komisija je evaluirala Direktivu na temelju:

- vanjske studije o primjeni Direktive²,
- izvješća Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora³,
- savjetovanja s različitim dionicima⁴ te
- drugih izvora podataka⁵.

Evaluacija je sastavljena u obliku SWD-a koji je priložen ovom izvješću, u kojem su predstavljeni glavni zaključci. Budući da je evaluacija Direktive provedena manje od 3 godine nakon što su nacionalni zakoni kojima se ona prenosi trebali stupiti na snagu, ona se temelji na ograničenoj bazi dokaza. S obzirom na to da je Direktiva još u početnoj fazi provedbe evaluacijom se nastojao ocijeniti napredak ostvaren u njezinu prenošenju i početnoj primjeni.

Evaluacija Direktive provedena je paralelno sa širom provjerom u okviru REFIT-a prikladnosti prava EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište, a rezultati evaluacije Direktive upotrijebljeni su u završnom izvješću o provjeri prikladnosti⁶. U sklopu provjere prikladnosti provedeno je nekoliko savjetovanja (primjerice, savjetovanje sa skupinom dionika i sastanak na vrhu o zaštiti potrošača) na temelju kojih su također prikupljena mišljenja i podaci za evaluaciju Direktive.

¹ SL L 304 22.11.2011., str. 64.

² Studiju je proveo konzorcij predvođen društvom Risk & Policy Analysts Ltd, a konačno izvješće dostupno je na: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ Informativno izvješće EGSO-a: Direktiva o pravima potrošača (evaluacija) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Savjetovanja koja je proveo vanjski konzultant za studiju (internetska anketa i razgovori s potrošačima, trgovcima, nacionalnim udrugama potrošača i trgovačkim udruženjima, provedbenim tijelima, ministarstvima i europskim potrošačkim centrima), internetsko javno savjetovanje (od svibnja do rujna 2016.), sastanci skupine dionika s kojima je provedeno savjetovanje o provjeri prikladnosti i postojećih mreža (poput Europske savjetodavne skupine za pitanja potrošača i Mreže za politiku zaštite potrošača), rasprave na Europskom sastanku na vrhu o zaštiti potrošača 2016.

⁵ Analiza podataka navedenih u pritužbama, rezultati opsežne provjere Direktive (koordinirane provjere koje provode nacionalna tijela uz koordinaciju Komisije, vidjeti bilješku 11), eksperiment s tajnim kupcima i bihevioralni pokusi, rezultati studije o problemima potrošača u ekonomiji dijeljenja.

⁶ Završno izvješće dostupno je na http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

2. Cilj i glavne odredbe Direktive

Direktivom su stavljeni izvan snage Direktiva 97/7/EZ o zaštiti potrošača s obzirom na sklapanje ugovora na daljinu i Direktiva 85/577/EEZ za zaštitu potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija. Direktivom su uvedena potpuno usklađena pravila o ugovorima na daljinu (putem interneta) i ugovorima sklopljenima izvan poslovnih prostorija za robu i usluge, kao i za digitalni sadržaj. Njome su također izmijenjene određene odredbe Direktive 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima potrošačkih ugovora i Direktive 1999/44/EC o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i s njom povezanim jamstvima.

U članku 1. Direktive navodi se da je cilj postići visoku razinu zaštite potrošača u EU-u i pridonijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta usklađivanjem određenih aspekata zakona i drugih propisa u državama članicama o ugovorima koji se sklapaju između potrošača i trgovaca.

U uvodnoj izjavi 4. Direktive objašnjava se da je usklađivanje potrebno provesti radi poticanja stvarnog unutarnjeg potrošačkog tržišta na kojem se postiže prava ravnoteža između visoke razine zaštite potrošača i konkurentnosti poduzeća.

Dok je u prethodnim direktivama o ugovorima na daljinu i ugovorima sklopljenima izvan poslovnih prostorija između poduzeća i potrošača bila određena najmanja moguća razina usklađenosti relevantnih pravila za zaštitu potrošača, tom se Direktivom uvodi potpuna usklađenost. To znači da, u okviru područja njezine primjene, države članice u nacionalnom zakonodavstvu ne smiju zadržati odredbe koje odstupaju od odredaba utvrđenih u Direktivi niti ih u njega uvoditi, osim ako Direktivom nije predviđeno drugačije (članak 4.).

Prema Direktivi članicama je dopušteno propisati dodatne zahtjeve u pogledu predugovornog informiranja za ugovore sklopljene u poslovnim prostorijama (članak 5. stavak 4.) i koristiti se regulatornim mogućnostima u okviru nacionalnog zakonodavstva u šest područja. Države članice dužne su izvještavati o primjeni tih regulatornih mogućnosti, a Komisija njihova izvješća objavljuje na svojim internetskim stranicama, u skladu s člankom 29. Direktive.

Regulatorne mogućnosti kojima se države članice najčešće koriste su ⁷:

- dvadeset država članica odredbe Direktive ne primjenjuje na ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija za koje plaćanje koje treba izvršiti kupac ne prelazi 50 EUR (ili manje ako je tako određeno nacionalnim zakonodavstvom) (članak 3. stavak 4. Direktive),
- petnaest država članica uvelo je zahtjeve u pogledu jezika ugovornih informacija za ugovore sklopljene izvan poslovnih prostorija kako bi zajamčile da potrošač te informacije dobro razumije (članak 6. stavak 7. Direktive),
- sedam država članica odlučilo se za pojednostavnjeni način pružanja informacija kad je riječ o ugovorima sklopljenima izvan poslovnih prostorija te je potrošač usluge

⁷ Za više pojedinosti pogledajte tablice dostupne na: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

zatražio izričito u svrhu radova popravka ili održavanja čija cijena ne prelazi 200 EUR (članak 7. stavak 4. Direktive),

- šesnaest država članica traži pisani pristanak u slučaju sklapanja ugovora putem telefona (članak 8. stavak 6. Direktive).

U usporedbi s prethodnim okvirom za najmanju moguću zakonsku razinu usklađenosti iz Direktive 97/7/EZ i Direktive 85/577/EEZ nove odredbe Direktive o pravima potrošača odnose se na:

- daljnju usklađenost zahtjeva predugovornog informiranja u pogledu ugovora sklopljenih u poslovnim prostorijama (članak 5. stavak 1.) i potpunu usklađenost zahtjeva predugovornog informiranja u pogledu ugovora sklopljenih na daljinu i ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija (članak 6. stavak 1.),
- uključivanje digitalnog sadržaja u područje primjene i određene odredbe povezane s njime, poput informacija o funkcionalnosti i interoperabilnosti te pravu odustajanja od ugovora (članak 5. stavak 1. točke (g) i (h), članak 6. stavak 1. točke (r) i (s), članak 9. stavak 2. točka (c), članak 14. stavak 4. točka (b) i članak 16. točka (m)),
- formalne zahtjeve za ugovore sklopljene na daljinu i izvan poslovnih prostorija, primjerice tzv. „odredbu o tipki” u slučaju narudžbi s obvezom plaćanja (članci 7. i 8.),
- u potpunosti usklađeno razdoblje od 14 dana tijekom kojeg ugovorna strana ima pravo odustati od ugovora sklopljenog na daljinu i ugovora sklopljenog izvan poslovnih prostorija – iako postoje iznimke (članak 16.) – i jasnija prava na povrat novca (članci 9.–15.),
- nova pravila o isporuci i prijelazu rizika (članci 18. i 20.),
- zahtjev za primjenu osnovne tarife za telefonske pozive potrošača upućene trgovcu povezane s već sklopljenim ugovorima (članak 21.),
- zabranu neosnovane naplate za korištenje sredstava plaćanja (članak 19.) i unaprijed zadanih opcija (članak 22.),
- oslobođenje potrošača od obveze plaćanja isporuke nenaručene robe ili pružanja nenaručenih usluga (prodaja po inerciji, članak 27.),
- uvođenje europskog obrasca za odustajanje (članak 6. stavak 1. točka (h) i članak 11., Prilog I. (B)).

3. Prenošnje i provedba Direktive

U skladu s člankom 28. Direktive države članice trebale su do 13. prosinca 2013. donijeti i objaviti nacionalne mjere za prenošenje Direktive kako bi se one primjenjivale od 13. lipnja 2014.

Od listopada 2012. do travnja 2014. Komisija je organizirala pet radionica o prenošenju Direktive kako bi državama članicama pomogla u obavljanju tog zadatka⁸. Međutim, 17

⁸ Radionice su održane 5. listopada 2012., 8. ožujka 2013., 19. rujna 2013., 11. prosinca 2013. i 11. travnja 2014.

država članica⁹ zakasnilo je s prenošenjem te se Direktiva počela primjenjivati u svih 28 država članica tek krajem 2014.

Pri prenošenju Direktive države članice mogu se koristiti različitim načinima: određene su države članice Direktivu prenijele tako da su njezine odredbe unijele u već postojeće zakone (primjerice u svoje građansko pravo), druge su donijele nove zakone u koje je Direktiva prenesena gotovo doslovno, dok su se neke odlučile kombinirati ta dva postupka.

Komisija je provela opsežnu provjeru prenošenja Direktive u svim državama članicama i na temelju toga započela 21 bilateralni strukturirani dijalog s nadležnim nacionalnim tijelima (postupci EU Pilot). Provjera prenošenja pokazala je da većina država članica nije odmah prenijela određene definicije i ključne pojmove iz Direktive u nacionalno zakonodavstvo. Iako su te države članice provele ili predložile znatne promjene propisa o prenošenju zakonodavstva EU-a u nacionalno zakonodavstvo kako bi se taj problem riješio i kako bi se zakonodavstvo uskladilo s Direktivom, Komisija nastavlja bilateralni dijalog s većinom država članica kako bi se zajamčila potpuna usklađenost. Iako neispravno prenošenje Direktive očito utječe na postizanje ciljeva utvrđenih u njoj, Europskoj komisiji trenutačno je dostupno malo podataka o konkretnim posljedicama zakašnjelog i/ili neodgovarajućeg prenošenja Direktive u praksi jer su svi navedeni slučajevi u okviru sustava EU Pilot (osim jednog) bili pokrenuti *ex officio*, a ne na temelju pritužbi.

U lipnju 2014. službe Komisije objavile su smjernice povezane s Direktivom¹⁰ (dalje u tekstu: „smjernice o Direktivi”) nakon konzultacija s nadležnim tijelima država članica odgovornima za prenošenje i provedbu Direktive te dionicima u industriji i među potrošačima. Cilj je smjernica o Direktivi dati upute povezane s ključnim konceptima i odredbama Direktive te na taj način pomoći nacionalnim nadležnim tijelima i sudovima da Direktivu primjenjuju na jedinstven i dosljedan način. U smjernicama se nalaze i praktični primjeri koji pokazuju kako Direktiva treba funkcionirati.

Godine 2015. Komisija je koordinirala provedbu opsežne provjere¹¹ u 26 država članica, Norveškoj i Islandu kako bi provjerila pridržavaju li se trgovci zahtjeva u pogledu predugovornog informiranja u skladu s Direktivom kad je riječ o proizvodima koji se prodaju na internetu¹². Prije opsežne provjere samo je 37 % internetskih stranica ispunjavalo uvjete usklađenosti, dok je nakon opsežne provjere čak 88 % internetskih stranica ispunjavalo te uvjete.

Komisija je organizirala kampanju za osviještenost o pravima potrošača koja je trajala od proljeća 2014 do proljeća 2016. kako bi se povećalo opće znanje trgovaca i potrošača o

⁹ S prenošenjem Direktive zakasnile su sljedeće države članice: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

¹⁰ Smjernice Glavne uprave za pravosuđe o Direktivi iz lipnja 2014. dostupne su na: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm.

¹¹ Opsežne provjere stranica diljem EU-a („EU sweep”) provjere su internetskih stranica u zemljama EU-a. One se provode istodobno i koordinirano, a cilj im je utvrditi kršenje zakona o zaštiti potrošača i potom zajamčiti provedbu tih zakona. Vidjeti i: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. Za više pojedinosti o opsežnoj provjeri Direktive 2015. vidjeti: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

pravima potrošača na razini EU-a koja uglavnom proizlaze iz nekoliko direktiva EU-a o zaštiti potrošača, uključujući pravo odustajanja od ugovora u skladu s Direktivom¹³.

4. Ključni rezultati evaluacije

4.1. Djelotvornost

Na temelju preispitivanja nacionalnog zakonodavstva u državama članicama prije provedbe Direktive ispostavilo se da su se propisi o zaštiti potrošača povezani s ugovorima sklopljenim između trgovaca i potrošača znatno razlikovali. Osim u malobrojnim područjima u kojima države članice odlučuju o regulativi na nacionalnoj razini, u Direktivi su te razlike većinom uklonjene te se povećala pravna sigurnost trgovaca i potrošača, posebice u kontekstu prekograničnih transakcija.

Usporednom analizom zakonodavstva u svim državama članicama prije i nakon prenošenja Direktive ispostavilo se da je zaštita potrošača poboljšana u velikoj većini država članica. To će, u skladu s ciljevima Direktive, vjerojatno ohrabriti potrošače pri domaćoj i prekograničnoj kupnji, posebice kupnji na internetu. Prema Eurostatovoj analizi broj je prekograničnih kupnji na internetu u razdoblju od 2012. do 2016 porastao¹⁴. Kad je riječ o većem povjerenju i osnaživanju potrošača, dostupni podaci Eurobarometra pokazuju da je postotak potrošača koji se općenito slažu da trgovci i pružatelji usluga poštuju pravila i propise zakona o zaštiti potrošača 2016. bio 76 %, što je 14 postotnih bodova više nego 2006.

Međutim, na temelju evaluacije ispostavilo se da određeni čimbenici ograničavaju djelotvornost Direktive. To su, primjerice:

- neupućenost potrošača i trgovaca u odredbe Direktive,
- poteškoće u tumačenju određenih odredaba kao što su, među ostalim, definicija „osnovne tarife” (članak 21.)¹⁵, značenje pojma „izvan poslovnih prostorija” u ugovorima sklopljenima izvan poslovnih prostorija (članak 2. stavak 8.), razlika između ugovora o digitalnom sadržaju i ugovora o plaćenim internetskim uslugama, trenutak kada počinje četrnaestodnevno razdoblje mirovanja u pogledu ugovora koji sadržavaju elemente kupoprodajnih ugovora i ugovora o pružanju usluga (članak 9.) te izračun umanjene vrijednosti robe ako potrošač iskoristi pravo odustajanja nakon rukovanja robom koje prelazi okvir potreban da bi se utvrdila njezina narav, karakteristike i funkcioniranje (članak 14. stavak 2.),
- neusklađenost trgovaca,
- problemi povezani s provedbom, ponajprije s niskom razinom provedbe na nacionalnoj razini i razlikama u načinu na koji se propisi provode,

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (slika 8.)

¹⁵ Sud Europske unije presudom od 2. ožujka 2017. u predmetu C-568/15 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. v comtech GmbH* pojasnio je da „pojam ‚osnovna tarifa’ iz članka 21. Direktive 2011/83/EU [...] treba tumačiti u smislu da trošak poziva u vezi sa sklopljenim ugovorom na telefonsku liniju za korisničku podršku kojom raspolaže trgovac ne može biti viši od troška poziva na uobičajenu fiksnu geografsku liniju ili mobilnu liniju. Pod uvjetom da se ta granica poštuje, okolnost da trgovac o kojem je riječ ostvaruje ili ne ostvaruje prihode korištenjem te telefonske linije za korisničku podršku nije relevantna.”

- različite razine sankcija u državama članicama za kršenje Direktive također bi mogle biti problematične jer najveće moguće sankcije u određenim državama članicama, čini se, nisu dovoljno „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće” (članak 24.) za trgovce bilo koje veličine.

4.2. Učinkovitost

Još ne postoji jasna slika ukupnog učinka Direktive na troškove trgovačkih društava jer nije bilo moguće prikupiti kvantitativne procjene troškova i koristi njezine provedbe. Konkretno, dionici s kojima je provedeno savjetovanje u okviru evaluacije nisu dostavili kvantitativne procjene o učincima Direktive i nisu mogli uspostaviti izravnu uzročno-posljedičnu vezu između rasta prodaje i provedbe Direktive. Količina podataka o stvarnim troškovima i koristima također je vrlo ograničena zbog kratkog razdoblja koje je proteklo od prenošenja Direktive. Stoga se analiza temeljila na kvalitativnim podacima. Zbog ograničene količine dostupnih podataka nije moguće donijeti konačne zaključke o visini troškova za poduzeća pri usklađivanju s Direktivom. Anketirana poduzeća nisu bila spremna dostaviti procjenu tih troškova, a dostupnih financijskih dokaza bilo je malo. Međutim, u okviru kvalitativnih procjena prijavljena su određena opterećenja, posebice za MSP-ove. Ta opterećenja odnose se uglavnom na zahtjeve u pogledu predugovornog informiranja, posebice one u pogledu obveza informiranja koje se preklapaju, i na pravo odustajanja. Među ostalim, dionici su prijavili gubitke povezane s vraćenom robom koja se upotrebljavala više nego što je potrebno da bi se utvrdila njezina narav, karakteristike i funkcioniranje zbog toga što je trgovcima teško procijeniti umanjenju vrijednost vraćene robe i ponovno je prodati. Izrazili su i zabrinutost zbog činjenice da trgovci potrošačima moraju vratiti novac a da nemaju mogućnost pregledati vraćenu robu nakon što je potrošač dostavio dokaz da je robu vratio (članak 13. stavak 1.).

4.3. Usklađenost

Smatra se da je Direktiva općenito usklađena sa zakonodavstvom EU-a i nisu utvrđeni veći problemi. Međutim, postoje određena međudjelovanja između Direktive i drugih zakonodavstava o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište, ostalog horizontalnog zakonodavstva (ponajprije Direktive o elektroničkoj trgovini i Direktive o pružanju usluga) i zakonodavstva specifičnog za taj sektor, kao i novih prijedloga, što se može optimirati i pojasniti u budućnosti. Primjerice, određeni zahtjevi u pogledu informiranja povezani s „pozivom na kupnju” (članak 7. stavak 4. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi) preklapaju se sa zahtjevima Direktive u pogledu predugovornog informiranja te bi ih se moglo uzeti u obzir u sklopu eventualnog nastavka zakonodavnih aktivnosti nakon provjere prikladnosti u okviru REFIT-a i evaluacije Direktive. U okviru eventualnih izmjena odredaba Direktive povezanih s digitalnim sadržajem u obzir treba uzeti i ishod pregovora o prijedlogu direktive o isporuci digitalnog sadržaja (vidjeti i točku 5.).

4.4. Relevantnost

U evaluaciji je zaključeno da su izvorni ciljevi Direktive i dalje relevantni kao što su to bili kada je ona predložena. Ciljevi u pogledu jamčenja visokog stupnja zaštite potrošača i jednakih uvjeta za poduzeća prilikom potpisivanja elektroničkih ugovora između poslovnih subjekata i potrošača i dalje su vrlo relevantni, posebice u okviru Politike jedinstvenog

digitalnog tržišta. Odredbe o ugovorima sklopljenima na daljinu vjerojatno će postati još relevantnije u budućnosti jer potrošači sve više kupuju putem interneta.

Odredbe Direktive povezane sa zahtjevima u pogledu informiranja i dalje su relevantne, osim kad je riječ o zahtjevu navedenom u članku 6. stavku 1. točki (c) o broju telefaksa i adresi elektroničke pošte trgovca za koji bi druga, modernija sredstva komunikacije (poput internetskih obrazaca) potrošaču omogućila učinkovitu komunikaciju s trgovcem i spremanje dokaza o tome na trajnom nosaču podataka. Rezultati evaluacije također upućuju na to da bi trebalo istražiti kako pojednostavniti predstavljanje predugovornih informacija i standardnih uvjeta. Usto, zbog sve veće uloge internetskih platformi dionici, ponajprije udruge potrošača i određena poslovna udruženja, uputili su jasan poziv da se uvedu određeni zahtjevi za transparentnost u pogledu internetskih prodajnih mjesta. Cilj uvođenja tih zahtjeva bio bi zajamčiti informiranost potrošača o identitetu i svojstvu („trgovac” ili „potrošač”) dobavljača, o razlikama u razini zaštite potrošača pri sklapanju ugovora s trgovcem, a ne s drugim potrošačem i o zadanim kriterijima rangiranja pri predstavljanju ponuda.

4.5. Dodana vrijednost EU-a

Pristup na razini EU-a i dalje je najbolji odgovor te je vjerojatnije da će se ciljevi utvrđeni u Direktivi postići primjenom tog pristupa nego primjenom nacionalnih pristupa. Zapravo je primjenom Direktive i pristupa usklađivanja dosljedno smanjena regulatorna rascjepkanost u državama članicama te se povećalo povjerenje potrošača u prekograničnu prodaju, a trgovcima su se snizili troškovi usklađivanja pri prekograničnoj prodaji, kako su naglasili dionici s kojima je provedeno savjetovanje u okviru evaluacije. Potrebno je uvesti i usklađena pravila kako bi se zajamčila djelotvornost prekograničnih provedbenih mjera među državama članicama.

5. Pravila o digitalnom sadržaju

Prvi put u povijesti prava EU-a o zaštiti potrošača i stavljanju proizvoda na tržište, u Direktivi su utvrđeni specifični zahtjevi u pogledu predugovornog informiranja za digitalni sadržaj i pravila o odustajanju od ugovora za digitalni sadržaj koji se ne isporučuje na materijalnom nosaču podataka. Te su odredbe posebice relevantne u kontekstu ostvarivanja ciljeva strategije jedinstvenog digitalnog tržišta.

Digitalni sadržaj definiran je kao „podaci koji se proizvode i isporučuju u digitalnom obliku” (članak 2. stavak 11. Direktive). Kad je riječ o području primjene Direktive u vezi s digitalnim sadržajem, u Smjernicama o Direktivi iz lipnja 2014. navedeno je:

„[S] obzirom na razliku navedenu u uvodnoj izjavi 19., ugovori za *online* digitalni sadržaj podliježu Direktivi čak i ako ne uključuju plaćanje cijene od strane potrošača.”¹⁶

¹⁶ Str. 64. Smjernica o Direktivi

Iako su Smjernice o Direktivi sastavljene u suradnji s državama članicama i dionicima, određene zainteresirane strane smatraju da primjena Direktive na „besplatni” digitalni sadržaj nije potpuno jasna. Iako je Komisija potvrdila tumačenje navedeno u Smjernicama o Direktivi, doista može biti teško u praksi razlikovati ugovore o digitalnom sadržaju i ugovore o internetskim uslugama čiji je glavni cilj pružanje usluge, a ne isporuka samog digitalnog sadržaja s obzirom na to da se isporuka digitalnog sadržaja u kontekstu područja primjene Direktive smatra „ugovorom o pružanju usluga” samo kada se taj sadržaj plaća.

U načelu se sve odredbe Direktive primjenjuju i na ugovore o pružanju digitalnog sadržaja. Usto, u nekoliko se odredaba utvrđuju određeni zahtjevi povezani s digitalnim sadržajem:

- zahtjevi u pogledu predugovornog informiranja o funkcionalnosti i interoperabilnosti (članak 5. stavak 1. točke (g) i (h); članak 6 stavak 1. točke (r) i (s)),
- pravo odustajanja – početak roka za odustajanje i zahtjevi u pogledu informiranja o gubitku prava odustajanja u slučaju preuzimanja podataka (članak 9. stavak 2. točka (c) i članak 14. stavak 4. točka (b)),
- izuzetak od prava odustajanja (članak 16. točka (m)).

Digitalni sadržaj i dalje je ključno područje u kojem se potrošači ne osjećaju zaštićeno kao u području kupoprodajnih ugovora i ugovora o pružanju usluga. Prema rezultatima evaluacije razlog je za nizak stupanj djelotvornosti odredaba o digitalnom sadržaju neupućenost trgovaca i potrošača, neusklađenost trgovaca i nizak stupanj provedbe među nacionalnim tijelima. Trgovci su također spomenuli i probleme s provedbom tih odredbi u praksi i s njihovim razumijevanjem, posebice s obzirom na zahtjev predugovornog informiranja o pravu odustajanja. Kad je riječ o upućenosti, podaci ukazuju na to da su potrošači i trgovci najmanje upućeni u zahtjeve u pogledu predugovornog informiranja o digitalnom sadržaju i pravilima o odustajanju od ugovora o pružanju digitalnih sadržaja. Evaluacijom je utvrđeno da je usklađenost s pravilima o digitalnom sadržaju vrlo niska te je posebice istaknuto da trgovci općenito ne informiraju potrošače o uvjetima pod kojima gube pravo na odustajanje od ugovora.

Također je utvrđeno da bi se mogla provesti ponovna procjena određenih pravila iz Direktive povezanih s digitalnim sadržajem kako bi ona bila usklađenija s trenutačnim potrebama u EU-u. Konkretno, Direktiva se trenutačno ne primjenjuje na odredbu o „besplatnim” internetskim uslugama. Te se usluge odnose na pohranu podataka u oblaku ili na internetsku poštu (*webmail*) ako glavna ugovorna obveza trgovca nije pružanje digitalnog sadržaja, već pružanje usluge stvaranja, obrade, pohrane ili razmjene podataka koje je proizveo potrošač. Nakon rasprava Vijeća o prijedlogu direktive o ugovorima o isporuci digitalnog sadržaja na sastanku Vijeća za PUP u lipnju 2016., ministri su izričito pozvali Komisiju da „*u svoje izvješće o primjeni Direktive o pravima potrošača uključi procjenu primjene te Direktive, a posebice zahtjeva o predugovornim informacijama predviđenih tom Direktivom, na sve vrste ugovora o isporuci digitalnog sadržaja obuhvaćenih prijedlogom direktive iz prosinca 2015. o digitalnom sadržaju kako bi se pomoglo ocijeniti do koje mjere bi se ta dva instrumenta (posebice definicije koje se u njima upotrebljavaju) mogla uskladiti u cilju osiguravanja veće dosljednosti*”.

Kako bi Direktiva ostala relevantna i omogućila odgovor na postojeće izazove, Komisija smatra da bi se područje primjene Direktive trebalo proširiti kako bi obuhvatilo ugovore o „besplatnim” digitalnim uslugama te da se treba pobrinuti, prema potrebi, da se Direktivom jamči jednako postupanje s digitalnim uslugama i digitalnim sadržajem.

6. Zaključci i daljnji koraci

Komisija će na temelju ove evaluacije poduzeti sljedeće korake:

- poticati što veću upućenost potrošača i trgovaca u prava i obveze; radi toga je Komisija u prosincu 2016. pokrenula pilot-projekt za izobrazbu MSP-ova o pravu EU-a u području zaštite potrošača i stavljanja proizvoda na tržište kako bi se znatno povećala upućenost trgovaca u njihove obveze i odgovarajuća prava potrošača,
- razmotriti mogućnost dodatnih smjernica o odredbama koje su se u sklopu evaluacije pokazale nejasnima,
- upravljati nedavno pokrenutom samoregulacijom u okviru skupine dionika REFIT-a radi postizanja sporazuma s više dionika o ključnim načelima za bolje predstavljanje predugovornih informacija u skladu s Direktivom i standardnim uvjetima ugovora. Time se, naravno, ne dovode u pitanje daljnje zakonodavne intervencije, posebice ako se taj samoregulacijski pristup pokaže nezadovoljavajućim,
- ovisno o ishodu procjene učinka detaljnije razmotriti moguće ciljane izmjene Direktive povezane s:
 - proširenjem područja primjene na ugovore o „besplatnim” digitalnim uslugama i primjenu zahtjeva u pogledu predugovornog informiranja i prava odustajanja na sve digitalne usluge. Tom izmjenom trebalo bi se razjasniti da Direktiva uključuje i ugovore o pružanju digitalnog sadržaja kada se taj sadržaj ne plaća,
 - pojednostavnjenje nekih od postojećih zahtjeva u pogledu informiranja, posebice kako bi bolje odražavali tehnološki razvoj i razvoj tržišta, primjerice tako da se trgovcima omogući korištenje modernijim sredstvima komunikacije pri komuniciranju s potrošačima, pod uvjetom da ta sredstva i potrošaču omogućuju učinkovitu komunikaciju s trgovcem i spremanje dokaza o tome na trajnom nosaču podataka,
 - smanjenje opterećenja trgovaca, posebice MSP-ova, koje određeni dionici smatraju nerazmjernim. To se odnosi na odredbe o pravu odustajanja za robu koju je potrošač upotrebljavao više nego što je potrebno da bi se utvrdila njezina narav, karakteristike i funkcioniranje te pravila o povratu novca prije nego što trgovac primi vraćenu robu,
 - povećanje transparentnosti informacija koje internetska prodajna mjesta pružaju potrošačima o identitetu i svojstvu („trgovac” ili „potrošač”) dobavljača, o razlikama u razini zaštite potrošača pri sklapanju ugovora s trgovcem, a ne s drugim potrošačem i o zadanim kriterijima rangiranja pri predstavljanju ponuda te definiranju posljedica nepoštovanja zahtjeva u pogledu transparentnosti,

- poboljšati provedbu Direktive u svim državama članicama, među ostalim i zajedničkim djelovanjem u okviru Uredbe o suradnji u zaštiti potrošača.