

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Tárgy: Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról

COM(2006) 744 final

(2007/C 256/05)

2007. február 8-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban: *Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról*.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2007. június 4-én elfogadta véleményét. (Előadó: Richard ADAMS.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. július 11-12-én tartott, 437. plenáris ülésén (a július 12-i ülésnapon) 55 szavazattal, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB tudomásul veszi a zöld könyvet, azonban kétli, hogy az abban javasolt megközelítés magas szintű és egységes fogyasztóvédelemhez vezethet EU-szerte. A fogyasztóvédelemnek a leegyszerűsített, következetes és végrehajtott közösségi vívmányokon keresztül történő biztosítása számos alkalommal képezte fogyasztóvédelemmel kapcsolatos EGSZB-velemény tárgyát, azonban az átvilágítási folyamat során bizonyos jelek arra mutatnak, hogy ennek megvalósítása nehézségekbe ütközik. A joganyag átvilágítása tehát a „Jobb jogalkotás” kezdeményezés végrehajtásának szerves része. Épp ezért az átvilágítás világos alapot és célokat igényel, és ezeket előre egyeztetni kell az érdekelt felekkel.

1.2 A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos felülvizsgált közösségi vívmányok tényleges, demokratikus legitimizálására, valamint egyértelmű jogi és fogalmi alapra van szükség.

1.3 Az EGSZB különösképpen üdvözlőné, ha a közösségi vívmányok elveit a gyorsan növekvő és kevésbé szabályozott digitális környezetre is alkalmaznák.

1.4 Az EGSZB véleménye szerint a fogyasztóvédelmi politika nemcsak az uniós belső piaci stratégia szerves részét képezi, hanem a polgárság fontos és meghatározó elemét is. Az EGSZB támogatja a jobb jogalkotásra vonatkozó elveknek a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos jogszabályokra való alkalmazását. Valamennyi, e területen harmonizált szabályozásra vonatkozó javaslat mellé megfelelő hatásvizsgálatot kell végezni, és a meglévő jogszabályok egyszerűsítésére és egyértelművé tételére kell törekedni.

1.5 Hangsúlyozni kell, hogy kiemelt fontossággal bírnak a megfelelőbb végrehajtási intézkedések, valamint a helyzet orvoslását célzó világos és egyszerű eljárások megerősítése vagy bevezetése.

1.6 Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy vegye figyelembe a 2006. áprilisi, „A fogyasztói politika jogi kerete” tárgyú véleményét⁽¹⁾, amely arra vonatkozó javaslatot tartalmaz,

⁽¹⁾ HLC 185., 2006.8.8.

hogy lehetőség legyen fogyasztói politikával kapcsolatos intézkedéseket hozni önmagukért, és nem csupán a belső piac létrehozásának melléktermékeként.

1.7 A fogyasztóvédelmi jogszabályok Uniószerte történő harmonizációjának vezérelve a tagállamokban a legjobb és legmagasabb fokú védelmet biztosító fogyasztóvédelem elfogadása kell, hogy legyen. Valamennyi „horizontális eszköznek” a legmagasabb színvonalú normákon kell alapulnia, míg a „vertikális integrációnak” a technikai kérdések tisztázására kell összpontosítania. Meghatározott területeken ugyanakkor a horizontális eszközök is tartalmazhatnak teljes mértékben harmonizált szabályokat, mint pl. az elállási jog és a fogyasztó meghatározása, valamint az egyik félnek egyoldalúan kedvező kikötések, a szállítás vagy a fogyasztók kártérítési joga, másutt viszont a minimális harmonizáció szabálya érvényesülne. Remélhetőleg mind az Európai Bizottság, mind pedig a tagállamok ezt a megközelítést fogják előnyben részesíteni.

2. Bevezetés

2.1 2007 februárjának elején az Európai Bizottság elfogadta régen várt **zöld könyvét a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról**. Ez lezárja az átvilágítás úgynevezett „feltáró szakaszát”. Jelenleg véleménygyűjtés folyik arról, hogyan lehet egyszerűsíteni, korszerűsíteni és összehangolni a hatályos közösségi fogyasztóvédelmi jogszabályokat. Az érvelések szerint a hatályos jogszabályok erős és gyenge oldalainak elemzése és megfelelő felülvizsgálata a fogyasztóknak és a vállalkozóknak is a javukra válik. Az Európai Bizottság úgy véli továbbá, hogy az átvilágítás lehetőséget nyújthat a tagállamok közötti konzisztencia biztosítására és általában az EU (részben 20 évvel ezelőtt alkotott) jogszabályainak tökéletesítésére – mindenekelőtt azért, hogy feltárja a szabályozások közötti eltéréseket és azt, hogy az eltérések a belső piacon mennyiben jelentenek akadályt a fogyasztók és a vállalkozók számára – mindeközben tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét. Ennélfogva a jelen vélemény arra összpontosít, hogy a dokumentum hogyan értelmezi és ábrázolja a fogyasztóvédelmi joganyag alapjául szolgáló témákat. Mind ez idáig csak módosító javaslatok hangzottak el.

2.2 A fogyasztók kiadásai az EU GDP-jének 58 %-át teszik ki, de még mindig erőteljesen szétaprózódnak a 27 országos piac között. A belső piac a világ legnagyobbja lehetne, és az Európai Bizottság úgy jellemezte stratégiáját, hogy az „egy alvó óriást: a belső piac kiskereskedelmét” hivatott felébreszteni ⁽²⁾. Az Európai Bizottság jelenleg úgy határozza meg fogyasztóvédelmi politikáját, hogy az „az EU minden fogyasztója számára egyformán magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítson, függetlenül attól, hogy a fogyasztó az EU-n belül hol lakik, hová utazik, és hol vásárol – mindezt a fogyasztók kockázatokkal és veszélyekkel szembeni védelmében és érdekképviselési kapacitásuk növelésére” ⁽³⁾.

2.3 A közös fogyasztóvédelmi jogi keret szavatolásának és egységes alkalmazásának célja az EU-ban széles körű támogatást élvez. Egy ilyen keret világos és megfelelő jogokat és védelmet biztosítana minden fogyasztónak, egyben egyenlő feltételeket teremtené az áru- és egyéb szolgáltatók részére. A fogyasztóvédelmi jogokról szóló zöld könyv nyíltan elismeri, hogy a szóban forgó célhoz vezető úton lassú és következetlen volt a haladás, amelyet még a különböző nemzeti prioritások és kivételek hosszú sora is akadályozott. Az új tagállamok üdvözlendő felvétele tovább nehezítette a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos egyetértést. A fogyasztóvédelmi joganyag átvilágítása az Európai Bizottság álláspontját tükrözi egy olyan folyamatról, amely erősítheti a hatályos irányelvek egyértelműségét, konzisztenciáját és alkalmazását. Azonban számos fogyasztóvédelmi szervezet úgy érvel, hogy ez kérdéseket is felvet a fogyasztóvédelmi politika egészének irányával kapcsolatban.

2.4 Az átvilágításban érintett irányelvek számos fogyasztói szerződésjogi kérdésre kitérnek, például a hálaló kereskedelemre, az időmegosztásos ingatlanhasználati konstrukcióra, a szervezett utazásra, a távértékesítésre, az áruk adásvételére és a tisztességtelen szerződési feltételekre. Az átvilágítás nem tér ki azonban az összes fogyasztóvédelmi irányelvre, mivel néhányat túlságosan új keletűnek tekint, másokkal pedig az Európai Bizottság egyéb területek vonatkozásában foglalkozik. A felülvizsgálat sürgősségére való tekintettel a zöld könyvben kiemelt figyelmet kapott az időmegosztásos ingatlanhasználati konstrukciókról szóló irányelv. A felülvizsgált irányelv hamarosan várható. Fontos, a közösségi joganyag elveinek alkalmazását igénylő új területként jelenik meg a „digitális környezet”, amely az elektronikus kereskedelem globális kihívásait képviseli.

2.5 Az Európai Bizottság a következőképpen világította át az irányelveket:

- összehasonlító elemzést végzett a nemzeti jogba való áttünetésükről,
- megvizsgálta, hogy a fogyasztók és a vállalkozók hogyan ítélik meg őket,
- vitaműhelyeket szervezett tagállami szakértőkkel és a szerződésjog által érintettekkel.

⁽²⁾ (Nem hivatalos fordítás.) Lásd (angol nyelven): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/320&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽³⁾ (Nem hivatalos fordítás.) Lásd (angol nyelven): http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm.

2.6 Tekintve, hogy a fogyasztóvédelmi kérdésekkel foglalkozók által használt bevált terminológia adott esetben félreértésekhez vezethet, egyes kulcsfontosságú fogalmak korai magyarázatát beillesztettük a szövegbe. „Minimális harmonizáció”: egy irányelv bizonyos minimumkövetelmények betartására kötelezi a tagállamokat. Így megmarad annak lehetősége, hogy az irányelvben meghatározottaknál szigorúbbakat vezessenek be egy adott tagállamban. „Maximális (vagy teljes) harmonizáció”: a tagállam csak az irányelvben szereplő szabályokat alkalmazhatja, nem mehet azoknál messzebb („a harmonizáció küszöbe és plafonja”). Ezáltal számos fogyasztóvédelmi szervezet úgy tekint a teljes harmonizációra, mint a fogyasztóvédelem minimális szintjének szinonimájára és a minimális harmonizációra úgy, mint ami a fogyasztóvédelem magasabb szintjét teszi lehetővé.

2.7 A zöld könyv megjelentetése az Európai Bizottság által végzett átvilágítás feltáró szakaszának végét jelenti. Az Európai Bizottság 2007. május 15-re kérte a zöld könyvvel kapcsolatos álláspontok megfogalmazását. Az Európai Bizottság jelenleg kiértékeli a konzultáció során kapott válaszokat, és összefoglalót fog készíteni az álláspontokról, majd dönt arról, hogy van-e szükség jogi eszközre, ez azonban néhány hónapot is igénybe vesz. Minden ilyen jellegű jogalkotási javaslatot hatásvizsgálat fog kísérni. „E munka végén ideális esetben elmondható lesz, hogy függetlenül attól, hogy az európai fogyasztó hol tartózkodik, vagy hol vásárol az EU-n belül, az alapvető jogai mindenhol azonosak lesznek” ⁽⁴⁾.

3. A zöld könyv összefoglalása

3.1 A zöld könyv olyan keret létrehozását célozza, amelyben össze lehet gyűjteni az érdekelt feleknek a fogyasztóvédelmi joganyagra és néhány egyéb specifikus kérdésre irányuló lehetséges politikákkal kapcsolatos álláspontjait. A következő főbb kérdésekre tér ki:

- új piaci fejlemények: a fogyasztóvédelmi joganyag részét képező irányelvek többsége nem felel meg „a manapság gyorsan fejlődő piacok követelményeinek”. Az Európai Bizottság példaként említi a zeneletöltést és az internetes árverést, valamint a szoftverek és adatok kivételét a fogyasztási cikkek adásvételéről szóló irányelv hatálya alól,
- a szabályozás széttagoltsága: a jelenlegi irányelvek megengedik a tagállamoknak, hogy nemzeti jogukban magasabb szintű fogyasztóvédelmet biztosítsanak. A nemzeti szabályozások számos kérdésben, például a szerződések megfontolási idejének hosszát illetően, nem koherensek,
- bizalomhiány: a fogyasztók többsége úgy véli, hogy a vállalkozások más tagállamokban kevésbé tartják tiszteltben a fogyasztóvédelmi jogszabályokat.

⁽⁴⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/greenpaper_cons_acquis_hu.pdf.

3.2 Az Európai Bizottság – korábbi munkái alapján – két előremutató stratégiát vázol fel a fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatára.

- I. alternatíva: vertikális megközelítés, amely a jelenlegi irányelveket külön-külön módosítaná, majd idővel összehangolná egymással,
- II. alternatíva: kombinált megközelítés, amely szükségessé tenné az összes irányelvben közös kérdések meghatározását és kiszűrését, majd egységes szabályozásukat egy „horizontális jellegű jogi aktusban”. Szükség lenne továbbá az egyes irányelvek bizonyos pontokat érintő „vertikális” kiigazítására is.

3.3 A dokumentum röviden említi egy harmadik stratégiát is („a jogalkotás mellőzése”), hangsúlyozza azonban, hogy ez valószínűleg nem oldaná meg a létező gondokat és erősítené a tagállamok közötti következetlenségeket.

3.4 A zöld könyv ezek után a horizontális jellegű jogi aktus lehetséges tárgyi hatályával foglalkozik. Három alternatívát vet fel.

- I. Keretjellegű jogi aktus, amely vonatkozna mind a belföldi, mind a határokon átnyúló ügyletekre, de nem lépne az ágazatspecifikus szabályok helyébe, amelyek tehát hatályban maradnának. A dokumentum a pénzügyi szolgáltatásokat és a biztosítókat említi példaként.
- II. Olyan eszköz, amely csak a határokon átnyúló szerződésekre vonatkozik. Ez nagyobb biztonságot és bizalmat biztosítana az olyan fogyasztók számára, akik külföldön vásárolnak árukat vagy szolgáltatásokat, de eltérésekhez vezethet a belföldi és a határokon átnyúló fogyasztóvédelmi normák között.
- III. Olyan horizontális jellegű jogi aktus, amely kizárólag a (határokon átnyúló vagy belföldi) távértékesítésre vonatkozik. Ez a távértékesítési irányelv helyébe lépne, de a távértékesítéssel és a személyes értékesítéssel kapcsolatos fogyasztóvédelem eltérései miatt széttagoltsághoz is vezethet.

3.5 A zöld könyv következő témája a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításának sokak számára valószínűleg legfontosabb eleme: a **harmonizáció foka**. Jelenleg a tagállamok az irányelvekben előírtnál magasabb szintű fogyasztóvédelmet is alkalmazhatnak. Ezt nevezik „minimális harmonizációnak”. A fogyasztóvédelmi kérdések súlya és prioritása tagállamról tagállamra jelentős mértékben különbözik, ami esetenként bizonytalanul teszi a fogyasztót, a vállalkozásokat pedig visszatartja a határokon átnyúló piaci tevékenységtől. A zöld könyv két megfontolandó alternatívát kínál fel.

1. Felülvizsgált és teljes mértékben harmonizált joganyag. Olyan esetekben, ahol a teljes körű harmonizáció nem lehetséges, olyan rendelkezés lépne érvénybe, amely gondoskodik „a javasolt jogszabályok által lefedett, de nem teljesen harmonizált egyes szempontok” kölcsönös elismeréséről.
2. Felülvizsgált jogszabályok, amelyek minimális harmonizáción alapulnak, kombinálva a kölcsönös elismerést előíró rendelkezéssel vagy a „származási ország”-elvel⁽⁵⁾.

3.6 I. melléklet: Konzultáció

A zöld könyv nagy része a részletes és nagymértékben strukturált konzultációs eljárásról szól, amelynek keretében arra kérték a résztvevőket, hogy számos kérdésben mondják el véleményüket. A kérdések az általános politikákhoz, a meghatározásokhoz, a szerződésjoghhoz és az alapelvekhez kapcsolódnak, de a hatályra és a részletekre is kiterjednek. A konzultáció az alábbiakban ismertetett három szakpolitikai kérdéssel kezdődik.

- Általános jogalkotási megközelítés
- A horizontális jogi eszközök hatálya
- A harmonizáció foka

Az Európai Bizottság valamennyi témával kapcsolatban egy fő kérdést tesz fel, és három vagy négy válaszlehetőséget kínál fel. Ezt követi 27, a vizsgált irányelvre vonatkozó egyedi kérdés. A formátum ismét hasonló: rövid bevezető után a fő kérdés következik, például: „Milyen mértékig terjedjen ki a tisztességtelen szerződési feltételekre vonatkozó szabályozás az egyénileg megállapodott feltételekre?” vagy „Szükség van-e a megfontolási idő harmonizálására a fogyasztóvédelmi joganyagban?”, amit három vagy négy lehetséges válasz követ.

4. Általános megjegyzések

4.1 Munkájával és véleményeivel az EGSZB hosszú évek óta támogatja az EU fogyasztóvédelmi politikájának elsődleges célját: a magas, egységes és következetes fogyasztóvédelmi szintet mindenki számára. Az EGSZB a második legfontosabb célt is támogatja, amely szerint segíteni kell a fogyasztókat abban, hogy tájékozottak legyenek, és a határok nélküli piacon információkon alapuló döntést hozhassanak. A zöld könyv felépítése egyértelműen rámutat e két cél maradéktalan megvalósításának nehézségeire.

⁽⁵⁾ A kölcsönös elismerés azt jelentené, hogy a tagállamoknak továbbra is lehetőségük lenne szigorúbb fogyasztóvédelmi szabályok bevezetésére saját nemzeti jogukban, de nem lenne joguk saját szigorúbb előírásaikat olyan vállalkozásokkal szemben érvényesíteni, melyek székhelye másik tagállamban van, ha azzal indokolatlanul korlátoznák az áruk szabad mozgását vagy a szolgáltatási szabadságot. A származási ország elvének alkalmazása azt jelentené, hogy a tagállamoknak továbbra is lehetőségük lenne szigorúbb fogyasztóvédelmi szabályok bevezetésére saját nemzeti jogukban, de az olyan vállalkozásoknak, amelyeknek más tagállamban van a székhelyük, csak a saját országukban hatályos jogszabályoknak kellene eleget tenniük.

4.2 Már most nyilvánvaló, hogy a fogyasztóvédelmi joganyag jelenlegi formájában való további alkalmazását nem szabad hosszú távú alternatívának tekinteni. Az egyes tagállami jogszabályok különbségei, a meghatározások következetlenségei, a hatályos fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazási és végrehajtási módjainak jelentős eltérései, valamint a panasztételi és jogorvoslati eljárások egyértelműségének – vagy akár meglétének – hiánya mind akadályozzák valamelyest a belső piacot.

4.3 Nyilvánvaló az is, hogy az Európai Bizottság az átvilágításban lehetőséget lát arra, hogy megvizsgálja a fogyasztóvédelmi politika egyes, eddig alapvetőnek tekintett elemeit, és felderítse, hogy ezek összeegyeztethetők-e a dinamikus belső piaccal – méghozzá egy olyan belső piaccal, amely a globalizáció szempontjából versenyképes. Ebben az összefüggésben az átvilágítás hasonlít a lisszaboni menetrend megvalósításából következően elindított egyéb felülvizsgálatokhoz. Az egységes, magas fokú fogyasztóvédelem egyesek számára az európai szociális modell szerves részének tekinthető, és nehéz feladat áthelyezni a hangsúlyt „az EU fogyasztóvédelmi politikájának abból a szempontból történő újrafogalmazására, hogy minél hatékonyabban hozzájáruljon az EU két központi célkitűzéséhez, vagyis ahhoz, hogy egyfelől növekedjen a gazdaság és új munkahelyek jöjjenek létre, másfelől az EU újra közelebb kerüljön polgáraihoz”⁽⁶⁾.

4.4 Bár a feladat nehéznek ígérkezik, az EGSZB üdvözli a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágítását, és támogatja az Európai Bizottságot a kitűzött célok elérésében, vagyis a belső piac akadályainak csökkentésében, a fogyasztóvédelem magas szintjének megőrzése mellett. Úgy véli azonban, hogy ezek az erőfeszítések nem szorítkozhatnak pusztán a jelenleg vizsgálat alatt álló nyolc irányelvre, hanem legalább az Európai Bizottság által 2003 májusában összeállított listán szereplő 22 irányelvre is kellene terjedniük.

4.5 Az EGSZB aktívan részt kíván venni ebben a vitában, amelynek célja a belső piac megszilárdítása valamennyi érintett – a fogyasztók, a szakemberek, a vállalkozások és a polgárok – előnyére.

5. Részletes megjegyzések

5.1 A zöld könyv a szakpolitikával, az elvekkel és a joggal kapcsolatos komplex kérdéseket vet fel. A tagállamok saját fogyasztóvédelmi joganyagot dolgoztak ki, amelyek gyakran megegyeznek az alapvető elvek szintjén az országok között,

azonban eltérnek a részletekben és alkalmazásukban. Az e dokumentum mellékletét képező rendszeres és kiterjesztett konzultációs eljárás tükrözi a kérdés összetettségét. Ez a részletes keret a részt vevő olyan szervezetek százaitól vár válaszokat, amelyek ismertetni kívánják álláspontjukat. Az EGSZB a jelen véleményben azonban csak a legfontosabb szakpolitikai kérdésekre szorítkozik, mivel úgy véli, hogy minden egyes felülvizsgálandó irányelvet külön-külön kellene véleményezni, ahogyan azt a távollevők között kötött szerződésekről szóló irányelv esetében is tette (INT/334 sz. vélemény az Európai Bizottság közleményéről COM(2006) 514 final, 2006. szeptember 21.).

5.2 A legfontosabb az lenne, hogy a meglévő irányelvekben fellelhető hiányosságokat pótoljuk, és az irányelveket egymáshoz hangoljuk.

5.3 A „minimális harmonizáció” és a tagállamok pozitív hozzáállása a következetesen magasabb szintű fogyasztóvédelmi normák elfogadásához feltehetően megteremti az alapot az előre látható fogyasztóvédelmi joganyag nagy része számára. Számos (és eltérő) társadalmi és gazdasági okból kifolyólag a tagállamok fenn kívánják tartani fogyasztóvédelmük már meglévő szintjét, vagy a maguk által megszabott, visszafogott tempóban akarnak előrehaladni a fogyasztóvédelem más szintje irányába. Ez az álláspont tiszteletben tartja a szubszidiaritás elvét és jobban összeegyeztethető azzal. Mindazonáltal azt is elismeri, hogy Unió-szerte a fogyasztók különböző csoportjai hátrányos helyzetben vannak jelenlegi fogyasztóvédelmi szintjük vagy a jogorvoslati lehetőségek tekintetében, és mind az EU, mind pedig a tagállamok szintjén fellépésre van szükség.

5.3.1 Ez nem azt jelenti, hogy eseti alapon, konkrétan behatárolható területeken, ahol a belső piac teljes kiépítése elsőrendű kérdés, nem kellene mérlegelni a maximális harmonizáció lehetőségét, feltéve, hogy ez a magasabb fokú fogyasztóvédelem érdekében történik, lehetőleg rendelet segítségével.

5.4 A kitűzött célt, amely szerint a fogyasztó kezébe kell adni a gyeplőt – a fogyasztói jogok, valamint az ellátók elleni keresletek és jogorvoslati lehetőségek elérése tekintetében –, nem szabad úgy tekinteni, mint a világosan és konstruktívan alkalmazott uniós és nemzeti fogyasztóvédelmi jogszabályok alternatívája. A tájékoztatás távolról sem egyezik meg a védelemmel. A legtöbb kereskedelmi tranzakcióban ugyanis a hatalom a szolgáltató kezében van, míg a fogyasztóvédelmi jogszabályok nagy többségének célja a vásárló jogainak megőrzése.

Kelt Brüsszelben, 2007. július 12-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Idézet Meglena Kuneva fogyasztóvédelmi biztostól (nem hivatalos fordítás). Lásd (angol nyelven): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.