

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 27.11.2008
KOM(2008) 794 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów

(przedstawiony przez Komisję)

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów

1. WPROWADZENIE

1. W gospodarce, która jest w coraz większym stopniu zglobalizowana, cyfrowa i zorientowana na konsumentów, jednolity rynek odpowiadający w sposób bardziej skuteczny na potrzeby konsumentów sprzyja również tworzeniu innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki. Wspieranie aktywnego zaangażowania obywateli w sprawne funkcjonowanie rynków ułatwia ochronę zdrowych warunków dla konkurencji. Dostęp do środków dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia przez przedsiębiorców praw konsumenckich wzmacnia zaufanie konsumentów do rynków oraz poprawia ich wydajność.
2. Celem strategii polityki konsumenckiej Komisji Europejskiej¹ jest wzmocnienie wewnętrznego rynku detalicznego poprzez doprowadzenie do tego, by do roku 2013 konsumenci i detaliści mieli takie samo zaufanie do zakupów transgranicznych jak do zakupów w ich własnym kraju. Możliwe to będzie jednak wyłącznie, jeśli konsumenci będą wiedzieli, że w przypadku jakiegokolwiek problemu ich prawa będą egzekwowane i że otrzymają stosowne odszkodowanie. 76 % konsumentów nieufnych w stosunku do zakupów transgranicznych ma poczucie, że prawo do wszczęcia postępowania dotyczącego handlu transgranicznego przed sądem w ich własnym kraju na podstawie krajowych przepisów w bardzo dużym lub dużym stopniu warunkuje poziom ich zaufania². Wskazuje to na brak zaufania do innych systemów prawnych zarówno w zakresie praw materialnych, jak i środków skutecznego ich egzekwowania. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie praw konsumentów³ rozpatrzona zostanie kwestia pewności prawnej w zakresie praw materialnych. Skuteczność transgranicznych środków dochodzenia roszczeń powinna jednak zostać poddana osobnej analizie.
3. W ramach wymienionej strategii Komisja podkreśliła znaczenie skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń konsumentów oraz zasygnalizowała zamiar podjęcia działania w zakresie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów. Parlament Europejski, Rada oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjęły zamiar Komisji, by poprawić sytuację dotyczącą dochodzenia roszczeń konsumentów, a w szczególności chęć podjęcia działań w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych⁴. W zaleceniu w sprawie rozwiązywania

¹ COM(2007) 99 wersja ostateczna

² Badanie Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – wiosna 2002 r.

³ COM(2008) 614 wersja ostateczna

⁴ W swym projekcie rezolucji w sprawie strategii polityki konsumenckiej Parlament Europejski wzywa Komisję, po dokładnej ocenie kwestii roszczeń konsumentów w państwach członkowskich o przedstawienie w stosownych przypadkach spójnego rozwiązania na szczeblu europejskim, zapewniającego wszystkim konsumentom dostęp do mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych przy rozpatrywaniu skarg o charakterze transgranicznym (A6-0155/2008); Rada wzywa Komisję „...do dokładnego przeanalizowania mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych oraz opracowania wyników prowadzonych obecnie analiz, mając na względzie wszelkie ewentualne wnioski lub działania”, Dz.U. C 166 z 20.7.2007, s. 1-3. PE powtórzył swe wezwanie w rezolucji w sprawie zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych (A6-0187/2008). Komisja śledcza PE do zbadania sprawy spółki Equitable Life również zwróciła się do Komisji „...o dalsze przeanalizowanie

sporów konsumenckich i odszkodowań dla konsumentów⁵ OECD zachęca swe państwa członkowskie do zapewnienia konsumentom dostępu do różnych środków dochodzenia przysługujących im praw, w tym również do mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych.

4. Celem niniejszej zielonej księgi jest ocena bieżącego stanu rzeczy w zakresie mechanizmów dochodzenia roszczeń, w szczególności w przypadkach, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że w wyniku naruszenia przepisów poszkodowanych zostanie wielu konsumentów, jak również dostarczenie potencjalnych rozwiązań likwidujących luki utrudniające skuteczne dochodzenie roszczeń w takich przypadkach. Biorąc pod uwagę fakt, że gospodarcza integracja rynków na poziomie detalicznym oznacza jednocześnie coraz większą aktywność konsumentów na rynkach różnych krajów, przez co obejmują ich te same praktyki co konsumentów danego kraju, nie należy czynić rozróżnienia między transgranicznymi mechanizmami roszczeń zbiorowych a mechanizmami funkcjonującymi wyłącznie na poziomie krajowym. Inne zagadnienie dotyczy tego, czy ewentualnie wybrane instrumenty miałyby zastosowanie tylko do przypadków transgranicznych czy również do spraw krajowych.
5. Niniejsza zielona księga nie obejmuje kwestii odszkodowań zbiorowych dla osób poszkodowanych w wyniku naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji ze względu na odrębny charakter prawa ochrony konkurencji oraz szerokie grono poszkodowanych, wśród których znajdują się również MŚP. W związku z tym w białej księdze⁶ Komisja zaproponowała zestaw konkretnych środków zapewniających zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom we wszystkich państwach członkowskich UE, rzeczywistą możliwość uzyskania zadośćuczynienia za szkody poniesione w wyniku naruszenia przepisów wspólnotowego prawa ochrony konkurencji. Środki te obejmują dwa mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych opracowane w celu przezwyciężenia specyficznych trudności, jakie napotykają osoby poszkodowane w wyniku naruszenia przepisów prawa ochrony konkurencji. Mechanizmy te to powództwo zbiorowe z możliwością przystąpienia (model opt-in), obejmujące tych poszkodowanych, którzy wyraźnie wyrażą chęć połączenia w ramach jednego postępowania swoich indywidualnych roszczeń, oraz powództwo wytaczane przez uprawnione podmioty, takie jak organizacje konsumentów lub organy państwowe, na rzecz grupy poszkodowanych.

2. ZARYS PROBLEMU

6. Ponieważ skala rynków konsumenckich rośnie i coraz częściej przekraczają one granice państwowe, bardzo wielu konsumentów może zostać poszkodowanych w wyniku takich samych lub podobnych praktyk danego przedsiębiorcy. Skutki nieuczciwych praktyk mogą być na tyle rozpowszechnione, by powodować zakłócenia dla rynku. I tak na przykład w Zjednoczonym Królestwie wszczęto

możliwości stworzenia ram prawnych zawierających jednolite wymogi dotyczące postępowań cywilnych dla transgranicznych pozwów grupowych w Europie...” (A6-0203/2007). EKES w opinii z inicjatywy własnej z dnia 14 lutego 2008 r. INT-348 – CESE 258/2008 przedstawił propozycje w odniesieniu do formy prawnej mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych

⁵ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>

⁶ Biała księga w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji, COM(2008) 165 wersja ostateczna, <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>

postępowanie w sprawie banków, które systematycznie nakładały nadmierne opłaty na kilkaset tysięcy konsumentów, którzy zaciągnęli debet na swoim koncie⁷. Przeprowadzone z inicjatywy KE działania egzekwujące przestrzeganie prawa we wszystkich państwach członkowskich wykazały powszechne nadużycia w sprzedaży dzwonek do telefonów komórkowych⁸: około 60 % stron internetowych objętych postępowaniem zamieściło informacje udzielane przed zawarciem umowy, lecz uczyniło to drobnym drukiem lub w sposób utrudniający ich znalezienie. W ogłoszeniach oferowano „bezpłatne” dzwonki do telefonów komórkowych, lecz przyjęcie oferty prowadziło do obciążenia opłatami lub wręcz związania umową o abonament.

7. Ponieważ przypadki naruszenia przepisów prawa ochrony konsumentów dotyczące dużej liczby osób mogą spowodować zakłócenia w funkcjonowaniu rynków, niniejsza zielona księga skupia się na rozpatrywaniu spraw o roszczenia zbiorowe i dąży do zaproponowania skutecznych środków dochodzenia roszczeń zbiorowych dla obywateli w całej UE. Wymaga to mechanizmów, za pomocą których liczne grupy konsumentów poszkodowanych w wyniku danej praktyki przedsiębiorcy mogą dochodzić swoich roszczeń bez względu na to, w którym państwie mieści się siedziba tego przedsiębiorcy.
8. Obecnie poszkodowani w wyniku nieuczciwych praktyk konsumenci, którzy pragną wyegzekwować swoje prawa, napotykają szereg przeszkód⁹ w zakresie dostępu, skuteczności i kosztów. Odnosi się to przede wszystkim roszczeń dotyczących małych kwot. Do sektorów, w których konsumenci mają najwięcej trudności w dochodzeniu roszczeń zbiorowych, należą: sektor usług finansowych (39 % udokumentowanych przypadków), telekomunikacja (12 %), transport (8 %) oraz imprezy turystyczne i turystyka (7 %)¹⁰. Są to sektory, w których konsumenci coraz częściej dokonują transgranicznych operacji.
9. Konsumenci zawsze mogą skierować sprawę do sądu, aby indywidualnie egzekwować swoje prawa. Roszczeń zbiorowych można więc w zasadzie dochodzić poprzez wiele roszczeń indywidualnych. Istnieją jednak przeszkody, które *de facto* utrudniają europejskim konsumentom skuteczne dochodzenie ich roszczeń. Są to przede wszystkim wysokie koszty postępowania sądowego oraz złożone i długotrwałe procedury. Co piąty europejski konsument nie skieruje sprawy do sądu, jeżeli dotyczy ona kwoty niższej niż 1 000 EUR. Progiem dla połowy konsumentów jest kwota 200 EUR¹¹. Ze względu na **wysokie koszty** oraz **ryzyko związane z postępowaniem** opłacanie przez konsumenta mogących przekraczać wysokość odszkodowania kosztów sądowych, wynagrodzeń prawników i biegłych nie jest rozsądne z ekonomicznego punktu widzenia. **Procedury są tak skomplikowane i długotrwałe**, że konsumenci mogą się w nie uwikłać bez jasnego wyobrażenia

⁷ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>

⁹ Por. badanie dotyczące problemów, z jakimi borykają się konsumenci starający się dochodzić swoich praw w przypadkach naruszenia przepisów w zakresie ochrony konsumentów, oraz ekonomicznych konsekwencji tych trudności (badanie problemu), s. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁰ Badanie problemu, s. 21

¹¹ Specjalne badanie Eurobarometru na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości, październik 2004 r., s. 29; liczby te dotyczą tylko UE-15

kiedy, o ile w ogóle, ich sprawa zostanie pomyślnie rozstrzygnięta. Tylko 30 % konsumentów jest zdania, że rozwiązywanie sporów w sądach jest łatwe¹².

10. Tylko w niektórych okolicznościach konsumenci mają dostęp do indywidualnych alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów. Stan rzeczy w UE w zakresie takich mechanizmów cechuje się brakiem spójności. Dostęp do nich różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a czasem nawet w obrębie jednego państwa członkowskiego może on być ograniczony do niektórych tylko sektorów. Tylko 39 % europejskich konsumentów uważa, że rozstrzyganie sporów z przedsiębiorcami za pomocą alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów jest łatwe¹³.
11. Konsumenci nie są też świadomi istnienia i różnych rodzajów dostępnych im narzędzi egzekwowania i dochodzenia roszczeń, szczególnie w przypadku sporów transgranicznych dotyczących zarówno zakupów dokonywanych fizycznie, jak i w internecie. Daje się również zauważyć brak zaufania do istniejących systemów, który najwyraźniej zniechęca do składania skarg, a to uniemożliwia konsumentom dochodzenie ich roszczeń. 51 % konsumentów, którzy skierowali skargę do przedsiębiorcy i nie byli usatysfakcjonowani sposobem rozpatrzenia ich skargi, nie podjęło dalszych działań¹⁴. Badanie przeprowadzone przez Urząd ds. Ochrony Konkurencji Zjednoczonego Królestwa, dotyczące szkód doznawanych przez konsumentów, wykazało, że w Zjednoczonym Królestwie średnio tylko 62 % poszkodowanych konsumentów składa skargi, a tylko 54 % z nich decyduje się na to w przypadku zakupów o wartości poniżej 10 GBP¹⁵. Pytani o ewentualne problemy związane z zakupami transgranicznymi, konsumenci na pierwszym miejscu wymieniali trudności w rozwiązywaniu problemów (33 %)¹⁶.
12. Trzydzieści państw członkowskich dysponuje obecnie sądowymi mechanizmami dochodzenia roszczeń zbiorowych. Mechanizmy te znacząco różnią się w poszczególnych państwach, również co do uzyskiwanych rezultatów. Badanie zlecone przez Komisję¹⁷ oraz przeprowadzone konsultacje¹⁸ wykazują, że na zdecydowaną większość istniejących krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych składają się zarówno skutecznie, jak i nieskutecznie funkcjonujące elementy. Niemal wszystkie istniejące mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych wykazują pewną wartość dodaną w stosunku do indywidualnych procedur dochodzenia roszczeń na drodze sądowej i do

¹² Badanie EB w sprawie ochrony praw konsumenta na rynku wewnętrznym, wrzesień 2008 r.

¹³ Istnieją jednakże różnice między poszczególnymi krajami. Zaufanie konsumentów do ADR jest najwyższe w Holandii (57 %) i w krajach nordyckich (Dania i Finlandia 47 %, Szwecja 45 %). Na drugim końcu listy znajdują się natomiast: Bułgaria (12 %), Słowacja (17 %) i Portugalia (19 %). Zob. przypis nr 12

¹⁴ Zob. przypis nr 12

¹⁵ Zob. http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/

¹⁶ Zob. przypis nr 12

¹⁷ Badanie oceniające wydajność i skuteczność mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych w Unii Europejskiej (badanie oceniające), s. 47 oraz część II (sprawozdania krajowe); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁸ Komisja zorganizowała warsztaty w Leuven w czerwcu 2007 r., a w maju i czerwcu 2008 r. trzy kolejne warsztaty zgromadziły konsumentów, przedsiębiorców oraz prawników. Podczas konferencji prezydencji portugalskiej w sprawie dochodzenia roszczeń zbiorowych w Lizbonie w listopadzie 2007 r., zainaugurowano proces konsultacji na temat proponowanych poziomów odniesienia wydajnego i skutecznego systemu dochodzenia roszczeń zbiorowych.

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

alternatywnych systemów rozwiązywania sporów¹⁹. Jednak ich skuteczność i wydajność mogłyby być wyższe. Mechanizmy te zastosowano w stosunkowo niewielkiej liczbie spraw²⁰. Liczba konsumentów korzystających z mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych najniższa jest w Niemczech, gdzie co roku średnio tylko cztery z dziesięciu milionów osób zaangażowanych było w powództwa dotyczące roszczeń zbiorowych²¹. Największą liczbę powodów, którzy połączyli swe roszczenia w ramach mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych, odnotowano w Portugalii, gdzie sprawa przeciwko firmie telekomunikacyjnej doprowadziła do przyznania zadośćuczynienia około 3 milionom konsumentów, którym naliczono nadmierne opłaty. Były to przede wszystkim odszkodowania w naturze, a nie pieniężne. Średnie odszkodowania przyznane konsumentom w sprawach z zastosowaniem mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych wahały się od 32 EUR w Portugalii do 332 EUR w Hiszpanii²².

13. Do elementów sprzyjających wydajności i skuteczności mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych należą: wsparcie polityczne i finansowe ze strony rządów, liczne relacje w mediach (co może stanowić dla przedsiębiorców zachętę do zawarcia ugody oraz dopomóc w znajdowaniu firm chcących udzielić wsparcia finansowanego, ogólnie może to mieć odstraszący wpływ na podmioty naruszające przepisy), zerowe lub niskie koszty postępowania sądowego dla konsumentów, zerowe lub ograniczone koszty postępowania sądowego dla upoważnionych przedstawicieli, elastyczne rozwiązania w zakresie wynagrodzeń dla prawników oraz ominięcie formalności związanych ze zwykłym postępowaniem cywilnym.
14. Z drugiej jednak strony wydajności i skuteczności mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych szkodzić mogą elementy, takie jak: niewystarczające fundusze, brak wiedzy fachowej i środków w organizacjach konsumentów, fakt, że wysokimi kosztami postępowania sądowego często obarczane są organizacje konsumentów, złożoność mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych, bardzo surowe warunki wstępne dotyczące dopuszczalności i pełnomocnictwa (ograniczające dostęp do takich mechanizmów), długi czas trwania postępowań oraz możliwość przedłużania czasu ich trwania przez skarżonych, brak relacji w mediach, nieumiejętność właściwego rozdzielenia dochodów z odszkodowania, uzależnienie alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów od chęci współpracy przedsiębiorcy oraz stosowanie jednego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych do wszelkich roszczeń, bez dostosowania go do wartości, potrzeb oraz specyfiki poszczególnych roszczeń.
15. Z powodu niedociągnięć w istniejących ramach dochodzenia roszczeń i egzekwowania przepisów w UE wielu poszkodowanych konsumentów nie uzyskuje obecnie zadośćuczynienia. Choć w sprawach zbiorowych dotyczących bardzo dużych grup konsumentów szkoda dla indywidualnego konsumenta bywa czasem niewielka, to jednak wobec rozmiaru rynku może być znacząca. W związku z nasilaniem się transgranicznego wymiaru rynków niezbędny staje się rzeczywisty

¹⁹ Badanie oceniające, s. 93

²⁰ Udokumentowano 326 spraw. Niektóre mechanizmy (bułgarskie, duńskie i fińskie powództwa grupowe, w przypadku Grecji mechanizm typu test case) zostały wprowadzone na tyle niedawno, że ich rzetelna ocena nie była jeszcze możliwa. Trwa rewizja mechanizmu włoskiego.

²¹ Badanie oceniające, s. 116

²² Badanie oceniające, s. 116. Liczby te nie uwzględniają wyników dla Holandii, gdzie rzeczywisty obraz sytuacji zniekształca kilka spraw związanych z dużymi przedsiębiorstwami i wysokimi kwotami.

transgraniczny dostęp do mechanizmów dochodzenia roszczeń. Obecnie niemal 10 % roszczeń zbiorowych ma pewien aspekt transgraniczny²³. I tak na przykład ostatnio przedsiębiorstwo w Zjednoczonym Królestwie rozpowszechniało poprzez irlandzką prasę zdrapki zawierające ofertę „bezpłatnych” wakacji, podczas gdy w rzeczywistości koszt tej oferty dla konsumenta wynosił co najmniej 130 EUR²⁴. W związku z nasilającą się integracją rynków współczynnik ten prawdopodobnie wzrośnie.

3. ISTNIEJĄCE INSTRUMENTY EUROPEJSKIE

16. Na poziomie wspólnotowym istnieją już pewne instrumenty opracowane z myślą o dochodzeniu roszczeń konsumentów. Dwa zalecenia Komisji²⁵ dotyczą usprawnienia alternatywnych metod rozwiązywania sporów za pomocą łatwych i niekosztownych procedur. Oba zalecenia określają zasady dobrego funkcjonowania metod rozstrzygania sporów w drodze pozasądowej. W dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk²⁶ przewidziano procedurę umożliwiającą stowarzyszeniom konsumentów oraz organom publicznym powstrzymywanie szkodliwych praktyk poza granicami ich kraju. System publicznego egzekwowania prawa został niedawno wzmocniony poprzez rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów²⁷, które dopuszcza możliwość, aby określone organy krajowe zwróciły się do władz innego państwa członkowskiego o podjęcie działań w związku ze szkodliwymi praktykami. Zadośćuczynienie dla konsumentów nie zostało jednak określone ani w dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, ani w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów.
17. Ogólne wyniki istniejących instrumentów dochodzenia roszczeń konsumentów oraz egzekwowania prawa rozwinięte na poziomie UE nie są zadowalające. Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów jest stosunkowo nowe, jednak ukazuje, że egzekwowanie prawa przez organy publiczne na płaszczyźnie transgranicznej nie przynosi jeszcze zadowalających wyników. Alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów nie są dostępne dla konsumentów we wszystkich państwach członkowskich ani w odniesieniu do wszystkich sektorów. Dla przykładu, w zasadzie w żadnym państwie członkowskim nie istnieje system alternatywnego rozwiązywania sporów dotyczących sektora transportu lotniczego. Od wejścia w życie dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w 1998 r.²⁸ wniesiono tylko dwie sprawy transgraniczne. Wynika to z ryzyka

²³ Badanie oceniające, s. 44

²⁴ Badanie problemu, załącznik 3

²⁵ Zalecenie Komisji 98/257/WE dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich, Dz.U. L 115 z 17.4.1998, s. 31 oraz zalecenie Komisji 2001/310/WE dotyczące zasad stosowanych przez organy pozasądowe odpowiedzialne za polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich, Dz.U. L 109 z 19.4.2001, s. 56

²⁶ Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 51)

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy pomiędzy organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1

²⁸ Sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm

finansowego, jakie ponosi strona skarżąca, oraz ze skomplikowanego charakteru i różnic między stosowanymi w tym zakresie postępowaniami w poszczególnych krajach.

18. Ponieważ udowodniono, że nieuczciwe praktyki handlowe dotyczące licznych konsumentów często przechodzą bez echa oraz ponieważ w krajach, w których istnieją, mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych mogą potencjalnie przyczynić się do ograniczenia strat ponoszonych przez konsumentów, niniejsza zielona księga skupia się na takich mechanizmach, traktując je jak narzędzie rozwiązywania problemów, przed jakimi stają konsumenci dochodzący swoich roszczeń zbiorowo, zarówno w kontekstach krajowym, jak i transgranicznym. 76 % konsumentów chętniej dochodziłoby przysługujących im praw w sądzie, gdyby mieli możliwość występować wspólnie z innymi konsumentami²⁹. Przedsiębiorstwa unikałyby strat spowodowanych nieuczciwą konkurencją, zyskałyby większą pewność prawną oraz ograniczyłyby koszty związane z kosztami procesowymi poprzez łączenie w jednym postępowaniu wytoczonych przeciwko nim roszczeń³⁰. Jednocześnie należy podjąć środki ochrony, aby nie obciążać przedsiębiorstw nieuzasadnionymi roszczeniami, odszkodowaniami represyjnymi lub nadmiernymi kosztami.

4. OPCJE

19. Obecna sytuacja w UE w zakresie dochodzenia roszczeń konsumentów jest niezadowolająca, nie umożliwia bowiem dużym grupom konsumentów poszkodowanych przez to samo naruszenie przepisów dochodzenia ich roszczeń i otrzymania odszkodowania. Komisja opracowała kilka propozycji rozwiązań, które można zastosować, aby zmienić ten stan rzeczy, co jest istotne dla ochrony dobrze funkcjonujących i zintegrowanych rynków detalicznych w obrębie UE. Celem jest posiadanie mechanizmów, które byłyby skuteczne zarówno z punktu widzenia konsumentów, jak i przedsiębiorców. Poniższe opcje zostały przedstawione w kolejności odzwierciedlającej stopień zaangażowania UE. Poszczególne opcje lub ich elementy mogą być łączone.

Opcja 1 – Brak działań na szczeblu UE

20. Opcja ta zakłada brak nowych działań ze strony Wspólnoty i opiera się na istniejących krajowych i wspólnotowych środkach uzyskiwania odpowiednich odszkodowań dla konsumentów. Krajowe systemy dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, czy to indywidualnych czy zbiorowych, połączone z alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów oraz systemami rozpatrywania skarg ustanowionymi przez przedsiębiorców/usługodawców umożliwiają konsumentom dochodzenie roszczeń zbiorowych. Stopień skuteczności takiego dochodzenia roszczeń może być różny, w zależności od danego systemu.
21. Na poziomie UE instrumenty prawne mogące pomóc w rozpatrywaniu zbiorowych roszczeń transgranicznych będą musiały zostać wdrożone w najbliższej przyszłości

²⁹ Wynik ten w porównaniu do poprzedniego EB w 2006 r. (74 %) wykazuje lekki wzrost. Zob. przypis nr 12

³⁰ Badanie problemu, s. 96

lub wkrótce wejdą w życie. Dyrektywa w sprawie mediacji³¹ musi zostać wdrożona do roku 2011, a Komisja zda sprawozdanie z przebiegu jej stosowania w roku 2016. Rozporządzenie dotyczące europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń³² będzie stosowane od 1 stycznia 2009 r., a Komisja zda sprawozdanie z przebiegu jego stosowania w roku 2014. Jednakże oba te instrumenty w ograniczonym stopniu mają zastosowanie do roszczeń zbiorowych. Dyrektywa w sprawie mediacji może stanowić pomoc wyłącznie w przypadkach, gdy strony chcą mediacji. Rozporządzenie w sprawie drobnych roszczeń dotyczy sporów transgranicznych, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 000 EUR, a to czy będzie miało zastosowanie do dochodzenia roszczeń zbiorowych będzie zależało od zasad określonych w procedurach krajowych. Zasady te mogą dopuszczać, na przykład, możliwość połączenia kilku indywidualnych roszczeń przeciwko temu samemu przedsiębiorcy, jeżeli żadne z nich nie przekracza progu przewidzianego w wymienionym rozporządzeniu. Wskazane może być, aby poczekać na ocenę skutków tych środków wspólnotowych dla roszczeń zbiorowych.

22. Opcja 1 oznaczałaby oczekiwanie na udostępnienie dalszych informacji³³ na temat skutków obowiązujących lub mających zostać wkrótce wdrożonych środków krajowych i unijnych. Zaletą tej opcji jest fakt, że nie nakłada żadnych dodatkowych kosztów wdrożenia ani na państwa członkowskie, ani na przedsiębiorstwa. Jej wadą jest natomiast to, że nie zmienia stanu rzeczy, w którym konsumenci mają dostęp do różnych środków dochodzenia roszczeń w zależności od miejsca zamieszkania lub państwa członkowskiego, w którym zawarto transakcję lub w którym wystąpiła szkoda. Ten brak spójności może doprowadzić do zakłócenia konkurencji oraz zróżnicowania dostępu konsumentów do mechanizmów dochodzenia roszczeń w poszczególnych państwach członkowskich. Opcja ta prawdopodobnie nie stanowiłaby dla wielu konsumentów zadowalającego rozwiązania w zakresie dochodzenia roszczeń, nie przyczyni się również do zlikwidowania barier na jednolitym rynku.

Opcja 2 – Współpraca między państwami członkowskimi

23. Opcja ta zakłada rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia, że konsumenci w całej UE mają możliwość stosowania mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych dostępnych w różnych państwach członkowskich. Zgodnie z tą opcją państwa członkowskie dysponujące mechanizmami dochodzenia roszczeń zbiorowych udostępniłyby swoje mechanizmy konsumentom z innych państw członkowskich, a państwa takimi mechanizmami niedysponujące stworzyłyby je. Odpowiednim dla tego celu instrumentem mogłoby być zalecenie lub dyrektywa. Zalecenie mogłoby jednocześnie określić zestaw poziomów odniesienia, z którymi powinny być zgodne systemy wszystkich państw członkowskich.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3

³² Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1).

³³ Aby zebrać informacje na temat funkcjonowania poszczególnych systemów dochodzenia roszczeń, zostaną zastosowane tablice wyników dla rynków konsumenckich w celu przedstawienia danych dotyczących kwestii dochodzenia roszczeń.

24. Trzynastcie państw członkowskich dysponuje obecnie pewnymi formami dochodzenia roszczeń zbiorowych (powództwa wytaczane przez uprawnione podmioty, powództwa zbiorowe, mechanizmy typu test case). Tego typu powództwa mogą być wytaczane przez organizacje konsumentów, osoby prywatne lub organy publiczne. I tak na przykład, gdy przedsiębiorca z państwa członkowskiego, w którym przewidziano powództwa wytaczane przez uprawnione podmioty, narusza przepisy prawa ochrony konsumentów, dane państwo członkowskie powinno dopilnować, by właściwy podmiot krajowy występował również w imieniu konsumentów z innych państw członkowskich, lub dopuścić uprawnione podmioty z innych państw członkowskich do wytaczania powództw przed swoimi sądami. W przypadku powództwa zbiorowego dane państwo członkowskie powinno zezwolić konsumentom z innych państw członkowskich na przystępowanie do powództw wytaczanych przez konsumentów z tego państwa lub zezwolić konsumentom z innych państw członkowskich na wytaczanie powództw przed swoimi sądami. Wreszcie państwo członkowskie dysponujące mechanizmem typu test case powinno zezwolić konsumentom z innych państw członkowskich na wytaczanie tego typu powództw przed swoimi sądami oraz dopilnować, aby skutki takiego postępowania objęły wszystkich konsumentów, których ono dotyczy, bez względu na ich obywatelstwo lub kraj zamieszkania.
25. Ułatwieniem dla udostępnienia krajowych mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych mogłoby być utworzenie sieci współpracy pomiędzy podmiotami uprawnionymi do wytaczania powództw w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych w państwach członkowskich, które takimi mechanizmami dysponują, co dotyczy również organów publicznych i organizacji konsumentów.
26. W przypadku powództw wytaczanych przez uprawnione podmioty współpraca mogłaby obejmować wytaczanie przez właściwe uprawnione podmioty w państwie członkowskim przedsiębiorcy powództw na rzecz konsumentów innego państwa członkowskiego na wnioski odpowiadających im podmiotów w owych państwach członkowskich lub pomoc podmiotom z innych państw członkowskich w podejmowaniu bezpośrednich działań. W przypadku powództwa zbiorowego oraz powództw typu test case członkowie sieci w danym państwie członkowskim mogliby w ramach współpracy udzielać pomocy poszkodowanym konsumentom chcącym wytoczyć powództwo lub włączyć się do powództwa zbiorowego lub powództwa typu test case przed sądami w państwie członkowskim przedsiębiorcy.
27. Udzielana pomoc mogłaby obejmować prowadzenie kampanii informacyjnych na temat toczących się postępowań w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych, gromadzenie roszczeń, pomoc w tłumaczeniu dokumentów, wyjaśnianie procedur sądowych danego kraju oraz pomoc w nawiązywaniu kontaktów z prawnikami i ekspertami w tymże kraju.
28. Istnieje przypuszczenie, że państwa członkowskie dysponujące mechanizmami dochodzenia roszczeń zbiorowych niechętnie przyznawałyby swoim podmiotom środki na wytaczanie przed swoimi sądami powództw w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych na rzecz konsumentów z innych państw członkowskich lub na pomoc takim konsumentom, skoro właściwe podmioty w państwach członkowskich nieposiadających takich mechanizmów nie mają takiego obowiązku. Z nieformalnych konsultacji z organizacjami konsumentów w takich państwach członkowskich wynika, że nie byłyby one zainteresowane rozwijaniem takiej działalności ze względu na brak środków. Potrzebne byłoby więc wprowadzenie

sprawiedliwego mechanizmu rozkładania kosztów postępowania sądowego. Można również zachęcać państwa do zapewniania ich podmiotom wystarczających środków na ten cel.

29. Prace sieci współpracy wspierać mogłaby Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net). Argumentem za wykorzystaniem ECC-Net byłby jej ogólnowspólnotowy zasięg. Ponieważ jednak sieć ta skupia się obecnie na indywidualnych transgranicznych działaniach pozasądowych, potrzeba będzie również innej wiedzy fachowej i większego nakładu środków³⁴.
30. Innym rozwiązaniem byłoby utworzenie nowej sieci specjalizującej się w dochodzeniu roszczeń zbiorowych. Finansowanie takiej sieci uzależnione byłoby od jej obciążenia pracą, które z kolei zależałoby od liczby składających się na sieć podmiotów, ich kompetencji i wiedzy fachowej, konkretnych przypisywanych im zadań oraz liczby podjętych spraw transgranicznych.
31. W kontekście tej opcji należałoby również rozpatrzyć kwestie związane z jurysdykcją oraz prawem właściwym dla zobowiązań umownych i pozaumownych (zob. ust. 58-60).

Opcja 3: Kombinacja instrumentów polityki

32. W opcji 3 przewidziano kombinację instrumentów polityki, niewiążących lub wiążących, które razem mogą przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie dochodzenia roszczeń konsumentów poprzez zniesienie wcześniej wymienionych głównych przeszkód, takich jak wysokie koszty postępowania, skomplikowane i długie procedury oraz brak wiedzy konsumentów o dostępnych środkach dochodzenia roszczeń. Obejmuje ona: poprawę alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów, poszerzenie o roszczenia zbiorowe zakresu stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich postępowań w sprawie drobnych roszczeń, poszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, zachęcanie przedsiębiorstw do udoskonalania ich systemów rozpatrywania skarg, jak również podjęcie działań na rzecz podniesienia poziomu wiedzy konsumentów o istniejących środkach dochodzenia roszczeń.
33. Dla konsumentów rozważających podjęcie działań ważnym czynnikiem jest wartość roszczenia. Niechętnie kierują sprawę do sądu, gdy wartość ich roszczenia mieści się poniżej pewnego progu. Alternatywne systemy rozwiązywania sporów, postępowania w sprawie drobnych roszczeń oraz współpraca między publicznymi organami egzekwowania prawa w poszczególnych krajach – skuteczność tych elementów może być podniesiona w odniesieniu do każdej wartości roszczenia.
34. Jeżeli obie strony otrzymują odpowiednie zachęty³⁵, aby skorzystać z alternatywnych systemów rozwiązywania sporów, narzędzie to staje się skuteczną alternatywą dla postępowań sądowych w przypadku spraw o niskiej lub średniej wartości, ponieważ alternatywne metody rozwiązywania sporów mogą być szybsze, mniej kosztowne i bardziej elastyczne. Alternatywne systemy rozwiązywania sporów mogą być mniej

³⁴ Może to pociągać za sobą dodatkowe koszty, co do których decyzje należy podjąć w porozumieniu z państwami członkowskimi

³⁵ Takie jak uwaga mediów lub dostępność skutecznych możliwości dochodzenia roszczeń na drodze prawnej

odpowiednie dla roszczeń o wysokiej wartości, które często mają złożony charakter i wiążą się z gromadzeniem dowodów. W przypadku roszczeń o bardzo niskiej wartości konsumenci rzadko korzystają z prawa do dochodzenia roszczeń, ponieważ wartość indywidualnej szkody jest niższa niż koszty postępowania sądowego.

35. Postępowania w sprawie drobnych roszczeń to uproszczone postępowania sądowe wiążące się z niższymi kosztami oraz stosunkowo krótkim czasem trwania. Z tych właśnie względów stanowią one dobre narzędzie w przypadku indywidualnych roszczeń o małej i średniej wartości, gdy strony odmawiają podjęcia negocjacji.
36. Podejmowanie działań przez publiczne organy egzekwowania prawa poszczególnych krajów, takie jak sieci współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, mogłoby umożliwić skuteczne dochodzenie roszczeń w przypadkach, gdy mniejsze szanse na powodzenie mają alternatywne systemy rozwiązywania sporów oraz podstępowania w sprawie drobnych roszczeń, w szczególności w odniesieniu do spraw o bardzo niskiej wartości, które stanowią dla konsumentów znikomą zachętę do podejmowania działań.
37. Istniejące **alternatywne systemy rozwiązywania sporów** przeznaczone dla konsumentów bardzo różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, a nawet w ich obrębie. Bywają finansowane ze środków publicznych lub prywatnych, funkcjonują w ramach organizacji publicznych lub prywatnych, przy organach kolegialnych lub indywidualnych, mają zasięg ogólnokrajowy, regionalny lub lokalny, obejmują wszelkie roszczenia konsumentów lub tylko te dotyczące niektórych sektorów, prowadzą do podjęcia wiążących lub niewiążących decyzji lub do porozumienia stron. Istnieją również istotne luki zarówno w odniesieniu do sektorowego zakresu alternatywnych systemów rozwiązywania sporów, jak i ich geograficznego zasięgu. Nie wszystkie skargi konsumentów mogą w związku z tym zostać rozpatrzone w ramach alternatywnych systemów rozwiązywania sporów. Większość alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w UE przeznaczona jest do rozpatrywania skarg indywidualnych. Niektóre państwa członkowskie zmieniły³⁶ lub prawdopodobnie dostosują³⁷ swoje przepisy, tak aby wyraźnie dopuścić alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów w odniesieniu do roszczeń zbiorowych.
38. Istniejące w UE ramy nie wykluczają stosowania alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w odniesieniu do roszczeń zbiorowych. Chociaż dwa wymienione zalecenia w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów nie zostały sformułowane z myślą o rozpatrywaniu zbiorowych roszczeń konsumentów, to jednak ich zasady można zastosować również do alternatywnych systemów rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych. Zalecenia mogą zostać uzupełnione, tak aby uwzględniały specyficzne kwestie związane z zarządzaniem roszczeniami zbiorowymi.
39. UE mogłaby zachęcić państwa członkowskie do utworzenia alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w odniesieniu do zbiorowych roszczeń konsumentów, upewniając się jednocześnie, że systemy te są dostępne na całym terytorium tych państw, dla wszelkich roszczeń, a także dla konsumentów z innych państw członkowskich. Kwestię wyboru sposobu ustanowienia alternatywnych

³⁶ Szwecja, Finlandia
³⁷ Słowenia

systemów rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych można pozostawić państwom członkowskim. Powinny one mieć możliwość dostosowania istniejących już systemów, bądź utworzenia jednego lub kilku nowych alternatywnych systemów rozwiązywania sporów służących rozpatrywaniu zbiorowych roszczeń konsumentów. Istniejące już sieci europejskie, takie jak ECC-Net czy też FIN-Net, które już w tej chwili pomagają indywidualnym konsumentom uzyskać dostęp do alternatywnych metod rozwiązywania sporów w innych krajach, również mogłyby pomagać konsumentom z podobnymi roszczeniami uzyskać dostęp do odpowiednich zbiorowych alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w innych państwach członkowskich. Może pociągać to za sobą dodatkowe koszty operacyjne dla tych sieci. Decyzje dotyczące wszelkich dodatkowych kosztów należy podejmować w porozumieniu z państwami członkowskimi, które współfinansują ECC-Net.

40. Odpowiednim dla tego celu instrumentem byłoby zalecenie lub dyrektywa. Zalecenie połączone z ukierunkowanym na wyniki procesem monitorowania zapewniłoby elastyczność w procesie jego wdrażania oraz mogłoby być traktowane jako pierwszy krok. Dyrektywa UE mogłaby również nałożyć na państwa członkowskie wymóg utworzenia alternatywnych systemów rozwiązywania sporów dotyczących zbiorowych roszczeń konsumentów. Każdy z tych instrumentów mógłby być bardziej szczegółowy oraz mógłby nakreślić główne elementy alternatywnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych (np. elementy takiego systemu czy procedurę).
41. Niezależnie od tego Komisja mogłaby zgromadzić poszczególne zainteresowane strony w celu opracowania standardowego modelu alternatywnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych, który byłby łatwy do stosowania, w szczególności w kontekście transgranicznym. Taki standardowy model mógłby określać główne elementy alternatywnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych. Mógłby też być wykorzystywany przez strony zainteresowane ustanowieniem alternatywnego systemu rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych. Byłby to dobrowolny krok w stronę osiągnięcia konwergencji alternatywnych systemów rozwiązywania sporów dotyczących roszczeń zbiorowych.
42. Innym środkiem, który mógłby się przyczynić do poprawy istniejących mechanizmów dochodzenia roszczeń, byłoby poszerzenie przez państwa członkowskie zakresu stosowania ich **postępowań w sprawie drobnych roszczeń** w celu skutecznego rozpatrywania również zbiorowych roszczeń w kontekstach krajowym i transgranicznym. I tak na przykład, gdy grupa osób wytacza takie samo roszczenie przeciwko temu samemu przedsiębiorcy w związku z tą samą szkodą, wszystkie te roszczenia możnaby połączyć, najlepiej by uczynił to sąd, oraz rozpatrzyć je z zastosowaniem uproszczonych postępowań przewidzianych dla drobnych roszczeń indywidualnych. Odpowiednim instrumentem mogłoby być zalecenie połączone z procesem monitorowania.
43. W **rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów** ustanowiono ogólnowspólnotową sieć organów władzy publicznej odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa. Władze te mogą zwrócić się do innych członków sieci o pomoc w badaniu ewentualnych przypadków naruszenia przepisów prawa ochrony konsumentów oraz w podejmowaniu działań przeciwko przedsiębiorcom, którzy przepisy te naruszyli. Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony

konsumentów zawiera niepełny wykaz uprawnień śledczych i wykonawczych niezbędnych do jego wdrożenia, które mogą być stosowane wyłącznie, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia wewnątrzwspólnotowego. Wykaz ten obejmuje również uprawnienie żądania zaprzestania lub zakazu wszelkich naruszeń wewnątrzwspólnotowych.

44. Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów można by zmienić, tak aby włączyć do niego uprawnienie, na podstawie którego po wykryciu naruszenia wewnątrzwspólnotowego właściwe organy mogłyby zażądać od przedsiębiorcy zadośćuczynienia dla poszkodowanych konsumentów³⁸. Kwestia szczegółów funkcjonowania takiego mechanizmu pozostałaby w gestii państw członkowskich. To do nich należałoby rozstrzyganie kwestii takich jak: finansowanie, metody odnajdywania i informowania poszkodowanych konsumentów oraz określenie podmiotu za to odpowiedzialnego, rodzaj dowodów, jakie ci konsumenci powinni przedstawić, środki, jakie należy podjąć, jeśli przedsiębiorca nie podporządkowuje się nakazowi zadośćuczynienia, oraz możliwości odwołania się. Ewentualnie kwestie te mogłyby zostać określone na poziomie UE za pomocą zalecenia lub dyrektywy. W odniesieniu do finansowania w art. 4 ust. 7 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów przewidziano, że „państwa członkowskie obowiązane są zapewnić właściwym organom odpowiednie środki niezbędne do stosowania niniejszego rozporządzenia.”
45. Zakres rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów powinien zostać rozszerzony, tak by do pojęcia „naruszeń wewnątrzwspólnotowych”, obok działań szkodzących zbiorowym interesom konsumentów, włączyć również działania szkodzące indywidualnym interesom wielu konsumentów. Należałoby też określić minimalną liczbę konsumentów objętych takich zapisem. Odszkodowania otrzymane na podstawie decyzji sądu lub organu władzy publicznej powinny zostać odpowiednio rozdzielone pomiędzy konsumentów z innych państw członkowskich. Szczególnie w odniesieniu do roszczeń o bardzo niskiej wartości w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów można by przewidzieć uprawnienie umożliwiające zajęcie zysków przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia wewnątrzwspólnotowego. Oznaczałoby to, że państwa członkowskie musiałyby nadać takie uprawnienie organom władzy publicznej³⁹. Szczegóły tego rozwiązania pozostawia się państwom członkowskim. To one mogłyby, dla przykładu, decydować, czy zajęte kwoty byłyby wpłacane do skarbu państwa czy przeznaczone na cele związane z ochroną konsumentów. Zakres wymienionego rozporządzenia pozostałby bez zmian. W takim systemie konsumenci indywidualni nie mieliby możliwości uzyskania części zajętych zysków. Skorzystaliby natomiast pośrednio w związku z odstraszającym wpływem, jaki system ten wywarłby na przedsiębiorców.
46. W interesie przedsiębiorstw leży, aby ich klienci byli zadowoleni. Środki samoregulacyjne należy wspierać tam, gdzie jeszcze nie istnieją. Natomiast istniejące

³⁸ Komisja przeprowadziła nieformalne konsultacje z siecią CPC, z których wynika, że w zdecydowanej większości państw członkowskich władze odpowiedzialne za egzekwowanie prawa nie mają uprawnień, by zmusić przedsiębiorstwa, które dokonały wewnątrzwspólnotowego naruszenia, do zadośćuczynienia konsumentom. Tylko w kilku krajach władze te mają uprawnienia, by pozwać takie przedsiębiorstwa do sądu w imieniu poszkodowanych konsumentów.

³⁹ Komisja przeprowadziła nieformalne konsultacje z siecią współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, z których wynika, że w większości państw członkowskich uprawnienie takie nie istnieje.

środki można udoskonalać. Obejmuje to na przykład dopilnowanie, aby wszystkie przedsiębiorstwa wprowadziły wewnętrzny **system rozpatrywania skarg**, który byłby wiarygodny, funkcjonowałby skutecznie i podlegał niezależnym normom monitorowania lub audytu. Komisja mogłaby zachęcać wszystkie przedsiębiorstwa, szczególnie w tych sektorach, w których pojawia się więcej skarg dotyczących wielu konsumentów, aby opracowały środki samoregulacyjne w formie kodeksu oraz by poinformowały o tym konsumentów.

47. W celu poprawy stanu wiedzy konsumentów na temat dostępnych im środków dochodzenia roszczeń należy przewidzieć **działania uświadamiające**. Mogłyby one mieć formę akcji informacyjnych na poziomie poszczególnych krajów lub całej UE, ogólnych lub dostosowanych do konkretnych sektorów. Ewentualne działania mogłyby obejmować różne przedsięwzięcia: od wydarzeń informacyjnych przeprowadzanych przez organizacje konsumentów po działania z inicjatywy państw członkowskich lub UE.

Opcja 4 – Postępowanie sądowe w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych

48. Opcja ta zakłada wprowadzenie niewiążącego lub wiążącego środka wspólnotowego w celu zapewnienia, że we wszystkich państwach członkowskich istnieją sądowe mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych. Takie postępowanie pozwoliłoby zagwarantować każdemu konsumentowi w UE możliwość uzyskania odpowiedniego odszkodowania w sprawach dotyczących roszczeń zbiorowych w oparciu o powództwa wytaczane przez uprawnione podmioty, powództwa grupowe oraz powództwa typu test case. Sprawy do rozstrzygnięcia dotyczą finansowania postępowania, sposobu uniknięcia nieuzasadnionych roszczeń, pełnomocnictw do występowania przed sądem, kwestii modelu opt-in lub opt-out oraz rozdziału odszkodowań. Celem tego rozwiązania jest ustanowienie skutecznej i wydajnej procedury postępowania sądowego w zakresie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów. W każdym przypadku opcja ta umożliwiłaby uniknięcie elementów, które uważane są za sprzyjające eskalacji pozwów, co zdaje się mieć miejsce w niektórych krajach poza Europą. Elementy te to m.in. odszkodowania represyjne lub uzależnienie wynagrodzenia od wyniku sprawy.
49. W kontekście **finansowania** do wytaczania powództw zbiorowych mogą zniechęcać konsumentów koszty, a to bardzo utrudni wytaczanie powództw zbiorowych organizacjom konsumentów występującym jako uprawnione podmioty.
50. Jednym – częściowym – rozwiązaniem byłoby skupienie się na zmniejszaniu kosztów, np. poprzez zwolnienie powództw zbiorowych z opłat sądowych lub ograniczaniu kosztów postępowania.
51. W odniesieniu do powództw wytaczanych przez uprawnione podmioty finansowanie podmiotów reprezentujących konsumentów ma podstawowe znaczenie. Można rozważyć przyznawanie części odszkodowań organizacjom konsumentów na pokrycie ich kosztów. Strony trzecie (np. banki) lub organy władzy publicznej mogłoby przyznawać pożyczki na ewentualne prefinansowanie postępowań sądowych. Pokrywanie kosztów sporów przez prywatne strony trzecie (np. firmy specjalizujące się w finansowaniu sporów) jest z powodzeniem stosowane w niektórych państwach członkowskich. Innym rozwiązaniem mogłoby być pokrywanie tych kosztów ze środków publicznych państw członkowskich. Istnieje również możliwość połączenia różnych rozwiązań w tym zakresie.

52. Mechanizm unijny usprawniłby rozpatrywanie uzasadnionych roszczeń i przyniósłby korzyść konsumentom. Jednocześnie powinien on zniechęcać do wspomnianej powyżej eskalacji pozwów, ponieważ byłaby ona bardziej korzystna dla prawników niż dla konsumentów i pociągałaby za sobą wysokie koszty dla oskarżonych. Aby wyeliminować możliwość nadużywania mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych, można posłużyć się kilkoma elementami uznawanymi za środki ochronne, które przyczyniłyby się do **unikania nieuzasadnionych roszczeń**. Ważną rolę może pełnić sędzia decydujący o tym, czy dane roszczenie zbiorowe jest nieuzasadnione czy dopuszczalne. Certyfikowanie uprawnionych podmiotów działa zniechęcająco, podobnie jak zasada, zgodnie z którą koszty postępowania ponosi strona przegrana. Organy władzy publicznej mogłyby również spełniać funkcję strażników, pokrywając koszty dochodzenia roszczeń zbiorowych z wyjątkiem roszczeń nieuzasadnionych.
53. Pozycję konsumentów w sądowych postępowaniach dotyczących dochodzenia roszczeń zbiorowych można wzmocnić poprzez udzielanie **pełnomocnictwa procesowego**, w kontekście powództw wytaczanych przez uprawnione podmioty, podmiotom takim jak organizacje konsumentów lub rzecznicy praw konsumentów.
54. Ważnym elementem postępowań dotyczących dochodzenia roszczeń zbiorowych jest decyzja co do wyboru **modelu opt-in lub opt-out**.
55. Systemy opt-in mogą być kłopotliwe i kosztowne dla organizacji konsumentów, które muszą wykonać prace przygotowawcze, takie jak zidentyfikowanie konsumentów, ustalenie faktów w każdej sprawie oraz prowadzenie sprawy i komunikowanie się z każdym skarżącym. W tym scenariuszu problemem dla takich organizacji może być również zgromadzenie wystarczająco wysokiej liczby konsumentów chcących przystąpić do postępowania o niskiej wartości szkody, ponieważ w takich sprawach konsumenci są mniej skłonni do podejmowania działań. Systemy opt-in nie pociągają jednak za sobą ryzyka sprzyjania wygórowanym lub nieuzasadnionym roszczeniom.
56. Rozwiązania opt-out mogą minimalizować niektóre trudności związane z systemami opt-in. Często są one jednak negatywnie postrzegane w Europie ze względu na wyraźne ryzyko zachęcania do zgłaszania wygórowanych roszczeń, jak miało to miejsce w kilku krajach poza Europą. Każdy z systemów dochodzenia roszczeń zbiorowych powinien zostać opracowany z myślą o zapobieganiu takiemu ryzyku. W każdym przypadku kwestia transgranicznego upowszechniania informacji pozostaje istotna. Brak informacji mógłby doprowadzić do sytuacji, w której konsumenci byłiby wiązani wyrokami bez swej wiedzy lub bez możliwości uprzedniego zakwestionowania sposobu prowadzenia ich sprawy. Co więcej w scenariuszach opt-out organizacje konsumentów mogą napotykać trudności w zakresie identyfikacji osób poszkodowanych oraz rozdziału odszkodowań.
57. W modelu opt-in wymienione problemy można rozwiązać, obarczając **rozdziałem odszkodowania** sądy, umożliwiając konsumentom przystąpienie do zbiorowego powództwa po tym, jak został wydany wyrok w sprawie typu test case, oraz obejmując skutkami wyroku wszystkich poszkodowanych. Aby móc skorzystać ze skutków wyroku, każdy konsument musiałby jednak przejść przez specjalną procedurę sądową.

58. W **sprawach transgranicznych** rozporządzenie w sprawie jurysdykcji⁴⁰ miałyby zastosowanie do wszystkich powództw, również powództw wytaczanych przez organ władzy publicznej, jeżeli dotyczą egzekwowania praw prywatnych (np. rzecznik praw konsumentów składający pozew na ich rzecz). Powództwa wytaczane przez uprawnione podmioty musiałyby być wnoszone do sądu państwa danego przedsiębiorcy lub do sądu państwa, gdzie zobowiązanie zostało lub miało być wykonane (art. 5 ust. 1).
59. W sprawach zbiorowych obejmujących konsumentów z różnych państw członkowskich sądy musiałyby stosować do zobowiązań umownych różne przepisy poszczególnych państw, z których pochodzą konsumenci (art. 6 rozporządzenia Rzym I⁴¹). Stanowiłoby to problem praktyczny w sprawach dotyczących konsumentów z wielu państw członkowskich. Rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do przepisów poprawki narzucającej stosowanie w sprawach dotyczących dochodzenia roszczeń zbiorowych tego systemu prawa, któremu podlega przedsiębiorca. Inne ewentualne rozwiązania to stosowanie przepisów prawa najbardziej poszkodowanego rynku lub państwa członkowskiego, w którym mieści się upoważniony podmiot.
60. W podobnych sytuacjach w kontekście odpowiedzialności za produkt (art. 5 rozporządzenia Rzym II⁴²) pomocna byłaby możliwość dokonania wyboru prawa w drodze porozumienia po wystąpieniu szkody (art. 14 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rzym II).

P1: Jaka jest Pani/Pana opinia na temat roli UE w odniesieniu do dochodzenia roszczeń zbiorowych?

P2: Do której z czterech przedstawionych powyżej opcji się Pani/Pan przychyliła? Czy którąś z tych opcji zdecydowanie by Pani/Pan odrzucił(-a)?

P3: Czy może Pani/Pan wskazać elementy opcji, z którymi się Pani/Pan zgadza/nie zgadza?

P4: Czy może Pani/Pan wskazać inne elementy, które powinny Pani/Pana zdaniem stanowić część wybranej opcji?

P5: Jeśli skłania się Pani/Pan do kombinacji opcji, których opcji by to dotyczyło i czym cechowałaby się taka kombinacja?

⁴⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. dotyczące jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 593/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6

⁴² Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaukładowych (Rzym II), Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40

P6: W przypadku opcji 2, 3 lub 4 czy widzi Pani/Pan potrzebę wprowadzania wiążących czy niewiążących instrumentów?

P7: Czy uważa Pani/Pan, że mogą istnieć inne rozwiązania tego problemu?

Poprzez niniejszą zieloną księgę Komisja Europejska wzywa wszystkich zainteresowanych do wyrażania swoich opinii poprzez nadsyłanie uwag (z dopiskiem „Reakcja na Zieloną księgę w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów”) najpóźniej do dnia 1 marca 2009 r. na adres:

European Commission
Directorate-General Health and Consumers
Rue de la Loi 200
1049 Brussels
Belgia

lub drogą elektroniczną na adres: Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Nadesłane uwagi zostaną opublikowane na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Konsumentów Komisji Europejskiej. Istnieje też możliwość zastrzeżenia anonimowości uwag. W takim przypadku na pierwszej stronie nadsyłanej opinii jej autor powinien zaznaczyć, że nie wyraża zgody na jej publikację. Komisja zbada wnikliwie napływające odpowiedzi, po czym opublikuje ich podsumowanie w pierwszej połowie 2009 r.

Na podstawie wyników konsultacji Komisja przedstawi w 2009 r. kolejny dokument programowy.

Oświadczenie o ochronie prywatności

Cel i zakres przetwarzania danych osobowych:

Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów rejestruje i dokona dalszego przetworzenia Państwa danych osobowych w zakresie niezbędnym do uwzględnienia opinii zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych na temat Zielonej księgi w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów.

Dane te będą przetwarzane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.

Dane te pozostają zarejestrowane i są przechowywane tak długo, jak wymagają tego działania następcze w kontekście nadesłanych opinii.

W celu zapewnienia przejrzystości treść nadesłanych opinii, jak również nazwisko ich autorów oraz informacje o zajmowanych przez nich stanowiskach, zostaną upublicznione, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej poświęconej zdrowiu i konsumentom w Europie:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

Prawo do sprostowania danych oraz administrator danych osobowych:

W przypadku bardziej szczegółowych pytań na temat przetwarzania danych osobowych lub egzekwowania Państwa praw (np. dotyczących dostępu lub

sprostowania danych nieprawidłowych lub niekompletnych) prosimy o kontakt pod adresem:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Zainteresowanym osobom przysługuje prawo do odwołania się w każdej chwili do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych: edps@edps.europa.eu