



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2012 r.
COM(2012) 225 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Europejski program na rzecz konsumentów - Zwiększanie zaufania i pobudzanie
wzrostu gospodarczego**

{SWD(2012) 132 final}

1. Polityka konsumencka jako istotny wkład do strategii „Europa 2020”

Wydatki konsumentów stanowią 56 % PKB Unii Europejskiej, mają zatem zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celu strategii „Europa 2020”, jakim jest inteligentny i trwały rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Pobudzenie tego popytu może w znacznym stopniu przyczynić się do wyjścia UE z kryzysu.

Aby stało się to możliwe, trzeba wykorzystać potencjał jednolitego rynku. Według dostępnych danych konsumenci dokonujący zakupów w internecie w całej UE mają aż do szesnastu razy większy wybór produktów, niż w przypadku tradycyjnych zakupów. Z tego kanału sprzedaży nie korzysta jednak jeszcze 60 % konsumentów. Na skutek niechęci do tego rodzaju zakupów konsumenci nie wykorzystują w pełni szerokiego wyboru i różnic cen, jakie występują na jednolitym rynku. Odpowiednie działania polityczne, które zwiększyłyby zaufanie konsumentów do transgranicznych zakupów w internecie, stanowiłyby istotny impuls dla wzrostu gospodarczego w Europie. Konsumenci pewni swoich praw i pozycji mogą sprawić, że europejska gospodarka będzie szybciej się rozwijać.

Odpowiednio skonstruowana i wdrożona we właściwy sposób polityka konsumencka o wymiarze europejskim może dać konsumentom szansę na dokonywanie świadomych wyborów, sprzyjających konkurencji. Taka polityka przyczyni się także do trwałego i zasobooszczędnego wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb wszystkich konsumentów.

W niniejszym Europejskim programie na rzecz konsumentów wskazano najważniejsze środki, jakie są obecnie niezbędne, by wzmocnić pozycję konsumentów i zwiększyć ich zaufanie. Określono w nim także, w jaki sposób nadać priorytet sprawom konsumenckim we wszystkich obszarach polityki UE, aby przyczynić się do realizacji celów strategii „Europa 2020”.¹ Niniejszy program oparty jest na innych inicjatywach, stanowiąc ich uzupełnienie. Należy wśród nich wymienić: Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE, Akt o jednolitym rynku, Europejską agendę cyfrową, komunikat w sprawie handlu elektronicznego i Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy.² W dziedzinie badań i innowacji w programie zostaną wykorzystane działania prowadzone w ramach inicjatywy „Horyzont 2020”, aby pogłębić wiedzę naukową na temat zachowań konsumentów oraz różnych aspektów podejmowanych przez nich wyborów, dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju.³

Konsumenci mogą zyskać silniejszą pozycję dzięki wzmocnionym ramowym zasadom i narzędziom, które pozwolą im skutecznie przyczyniać się do rozwoju inteligentnej, trwałej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Konsumenci o silnej pozycji, którzy

¹ „Pewni siebie konsumenci tworzą dobrze prosperujące rynki. W oparciu o prace przeprowadzone tej jesieni, w następnym programie pracy ogłoszone zostaną środki mające na celu rozszerzenie praw konsumentów, w tym praw dotyczących transakcji elektronicznych i transgranicznych, oraz skutecznego podejścia do kwestii dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa, a więc przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa obywateli, a jednocześnie wspierających popyt na jednolitym rynku.” – zob. pismo przewodniczącego Barroso do przewodniczącego Buzka, wrzesień 2011 r.

² Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE, COM(2010) 603 wersja ostateczna; Akt o jednolitym rynku, COM(2011) 206 wersja ostateczna. Europejska agenda cyfrowa, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2; komunikat Komisji w sprawie handlu elektronicznego, COM(2011)942; Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, COM(2011)571 wersja ostateczna.

³ Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego program ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji (COM(2011) 809 wersja ostateczna).

funkcjonują w solidnych ramach, zapewniających im bezpieczeństwo, informację, edukację, uprawnienia, środki dochodzenia roszczeń i egzekwowania praw, mogą aktywnie uczestniczyć w rynku i czerpać z niego korzyści. Mogą bowiem czynić użytek ze swego prawa wyboru i liczyć na właściwe egzekwowanie swoich praw.

Zgodnie z Traktatem (art. 12 TFUE) i Kartą praw podstawowych (art. 38) niniejszy program oparty jest na systemowym podejściu do uwzględniania interesów konsumentów we wszystkich odpowiednich obszarach polityki. Szczególny nacisk kładzie się na rozwiązywanie problemów, z jakimi konsumenci stykają się obecnie w sektorze spożywczym, sektorze energii, transportu, usług cyfrowych i finansowych.⁴ Podstawą niniejszego programu jest także obowiązujący wysoki poziom ochrony konsumenta i postępy dokonane na drodze do ustanowienia europejskiej przestrzeni sprawiedliwości⁵. Program ma bowiem wzmocnić rolę sędziów, prawników i organów egzekwowania prawa, w tym w sytuacjach transgranicznych.

2. Punkt wyjścia: silne przepisy o ochronie konsumenta w UE

W ciągu ostatnich 50 lat Unia Europejska wprowadziła szeroki wachlarz polityk i przepisów, dzięki którym ustanowiono wysoki poziom ochrony konsumentów w UE, a oni sami mogą czerpać korzyści z postępu społecznego i gospodarczego w Europie. Środki te umożliwiły także powstanie rynku wewnętrznego. Wśród nich należy wymienić *politykę i przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów*. Środki te, mające nadrzędny charakter, chronią konsumentów przed niebezpiecznymi produktami i przyczyniają się do wysokiej jakości produktów wywożonych z Europy. Silne *prawo konsumenckie* ustanawia ogólnounijne ramy zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, nieuczciwych warunków umów i reklamy wprowadzającej w błąd, zarówno w kontekście krajowym, jak i transgranicznym. Przepisy te gwarantują także konsumentom prawo do odstąpienia od umowy oraz prawo do dochodzenia należnych roszczeń. Niedawno przyjęta *dyrektywa w sprawie praw konsumentów* znacząco wzmocniła prawa konsumentów, w szczególności przez harmonizację licznych przepisów mających zastosowanie do umów zawieranych w internecie. Niezbędne jest szybkie i skuteczne wdrażanie i egzekwowanie tych nowych przepisów. *Dyrektywa usługowa* z kolei gwarantuje konsumentom, że sprzedający nie mogą dyskryminować ich na podstawie obywatelstwa lub zamieszkania. *Reguły konkurencji* są niezbędne, by UE mogła zwalczać przypadki nadużywania pozycji dominującej, kartele i uzgodnione praktyki, które mają szkodliwe skutki dla konsumentów. Unia Europejska uregulowała także szeroki zakres najważniejszych praw konsumentów w sektorach mających dla nich szczególne znaczenie. Na przykład dzięki *unijnym przepisom dotyczącym praw pasażerów* osoby podróżujące po UE mogą obecnie domagać się wysokiej jakości usług transportu lotniczego, kolejowego, drogowego i morskiego. Dzięki wprowadzeniu przez UE *pulapów cen usług roamingu* koszty, które do tej pory nadmiernie obciążały konsumentów, spadły o ponad 70 %. Z kolei pakiet telekomunikacyjny ułatwia konsumentom zmianę operatora telefonii stacjonarnej i komórkowej. Przepisy dotyczące udzielania konsumentom *informacji na temat żywności* oraz rozporządzenie w sprawie *oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych* dotyczących żywności zapewnia konsumentom wysoki poziom ochrony i umożliwia im dokonywanie świadomych wyborów.

⁴ Sektory te wyodrębniono jako najbardziej problematyczne dla konsumentów na podstawie tablicy wyników dla rynków konsumenckich.

⁵ Zob. „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli – Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego” COM(2010) 171.

Wśród inicjatyw z ostatnich lat należy także wymienić *pakiet środków dotyczących jakości*⁶ przyjęty przez Komisję w 2010 r. Ma on poprawić przekazywane konsumentom informacje na temat jakości żywności poprzez kompleksową politykę dotyczącą systemów certyfikacji, określeń dotyczących wartości dodanej produktów rolnych o pewnych cechach, a także norm dla produktów rolnych. W lipcu 2011 r. przedstawiono wniosek dotyczący zmian *rozporządzenia w sprawie roamingu*⁷. Ma on ma celu ułatwienie konsumentom zmianę dostawcy usług roamingu. Wprowadzono w nim, obok obowiązujących już pułapów cen różnych usług, także nowy pułap cen detalicznych usług transmisji danych w roamingu. W październiku 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący *wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży*⁸, którego celem jest usunięcie barier wynikających z różnic w przepisach prawa umów obowiązujących w poszczególnych państwach: jeden, kompleksowy zbiór przepisów dotyczący umów sprzedaży, a także umów o dostarczenie treści cyfrowych. Stosowanie tych przepisów będzie opcjonalne dla przedsiębiorstw i konsumentów. Korzystając z tych rozwiązań, konsumenci będą mieli większą pewność swoich praw, na przykład w przypadku zakupów w internecie. Będą także mieć dostęp do szerszego asortymentu produktów i treści cyfrowych w niższych cenach w całej Europie. W listopadzie 2011 r. przedłożone zostały wnioski dotyczące *alternatywnych metod rozstrzygania sporów* oraz w sprawie *internetowego systemu rozstrzygania sporów (ODR)*⁹. Mają one zapewnić wszystkim konsumentom dostęp do szybszych i niedrogich metod rozwiązywania sporów z przedsiębiorcami. Europejska platforma dla internetowego systemu rozstrzygania sporów będzie miała za zadanie zwiększyć zaufanie konsumentów do transgranicznego handlu elektronicznego. Z kolei za sprawą proponowanego *pakietu dotyczącego reformy ochrony danych*¹⁰, przyjętego przez Komisję w styczniu 2012 r., wzmocnione zostaną obecne unijne ramy ochrony danych. Konsumenci otrzymają silniejsze prawa w zakresie ochrony danych, co pomoże zwiększyć ich zaufanie do jednolitego rynku cyfrowego i do usług transgranicznych.

W ramach kolejnego przeglądu *dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów* w lipcu 2010 r. wzmocniono finansowanie systemów gwarancji depozytów oraz wprowadzono kilka przepisów korzystnych dla konsumentów. W lipcu 2010 r. Komisja zaproponowała także przegląd *dyrektywy dotyczącej systemów rekompensat dla inwestorów*, zmierzając do wzmocnienia ochrony inwestorów stosowanej w ostateczności, w przypadkach gdy, często z powodu oszustwa, przedsiębiorstwa inwestycyjne nie są w stanie zwrócić inwestorom ich aktywów.

⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych (COM(2010) 733 wersja ostateczna), wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia norm handlowych (COM(2010) 738 wersja ostateczna); wytyczne dotyczące systemów certyfikacji i etykietowania żywności.

⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (COM(2011) 402 wersja ostateczna).

⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży (COM(2011) 635 wersja ostateczna).

⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (COM(2011) 793/2), wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ODR w sporach konsumenckich (C(2011) 794/2).

¹⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych (COM(2012) 11 wersja ostateczna), wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania ich i ścigania albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych (COM(2012) 10 wersja ostateczna).

Nie mniej istotne są wnioski Komisji dotyczące przeglądu, od października 2011 r., *dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych*. Za sprawą wymogów nałożonych na instytucje finansowe wzrosła ochrona konsumentów-inwestorów, a także wzmocnione zostaną przepisy dotyczące prowadzenia działalności.

3. Obecne problemy i przyszłe wyzwania

Pomimo że w UE osiągnięto już wysoki poziom ochrony konsumenta, faktyczną sytuację europejskich konsumentów wciąż jeszcze można poprawić. Pojawiło się wiele nowych wyzwań, w szczególności w związku z rozwojem nowych technologii, modelami konsumpcji niezgodnymi z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz wykluczeniem społecznym. Z tymi problemami wiążą się także nowe możliwości.

3.1 Wyzwania dotyczące bezpieczeństwa produktów, usług i żywności

Zapewnienie bezpieczeństwa produktów, usług i żywności to podstawowy cel każdej polityki konsumenckiej. Poszczególne państwa członkowskie w różny sposób wdrażają jednak przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów. Ponadto w sytuacji, w której krajowe organy odpowiedzialne za nadzór rynku mają ograniczone zasoby, cała sieć zajmująca się egzekwowaniem przepisów zмага się z koniecznością osiągania lepszych rezultatów przy mniejszych nakładach.

Jednocześnie nasila się zjawisko globalizacji łańcucha produkcji – m.in. rośnie odsetek towarów konsumpcyjnych, które wyprodukowano w Chinach (np. 85 % wszystkich zabawek kupowanych w Unii Europejskiej). Znacznie utrudnia to wykrycie niebezpiecznych produktów.

Kryzys gospodarczy sprawia, że konsumenci i przedsiębiorstwa kładą główny nacisk na cenę, w związku z czym istnieje ryzyko, że spadnie znaczenie względów bezpieczeństwa, a skala podrabiania produktów wzrośnie. Należy utrzymać czujność organów nadzoru rynku, a także odnowić współpracę organów krajowych i organów ścigania, zarówno w UE, jak i poza jej granicami.

Ze względu na to, że rośnie znaczenie usług konsumenckich oraz skala transgranicznego świadczenia takich usług na jednolitym rynku, należy z większą szczegółowością zająć się kwestią ich bezpieczeństwa, tak by zapewnić konsumentom taki sam wysoki poziom bezpieczeństwa na rynku wewnętrznym, oraz by ocenić wartość dodaną działań na poziomie UE.

Europa ma imponujące osiągnięcia w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, ale polityka w tej dziedzinie musi być stale aktualizowana w miarę pojawiania się nowych dowodów naukowych.

3.2 Zmiany gospodarcze i społeczne

- *Rewolucja cyfrowa*

Za sprawą internetu nastąpiły fundamentalne zmiany w *sposobie* dokonywania zakupów przez konsumentów oraz w formach reklamy i sprzedaży towarów i usług przez przedsiębiorstwa. W internecie powstały nowe metody organizowania i udostępniania informacji, dzielenia się nimi i ich oceniania. Dotyczy to na przykład informacji o

cenach, cechach technicznych produktów i opinii o jakości. Wyszukiwarki internetowe, porównywarki cen i produktów, internetowe znaki zaufania oraz opinie konsumentów to narzędzia, które są obecnie w powszechnym użytku i zakorzeniają się w zachowaniach konsumentów oraz w modelach prowadzenia działalności gospodarczej. Handel elektroniczny może przynosić znaczne korzyści ekonomiczne, gdyż w internecie konsumenci mają co najmniej dwukrotnie większy wybór niż poza nim. W szczególności w ramach przetwarzania w chmurze można korzystać z bardziej elastycznych usług, niezależnych od jakiegokolwiek urządzenia czy platformy. Obliczono, że, jeżeli 15 % sprzedaży detalicznej będzie odbywać się drogą elektroniczną, a wszystkie bariery na jednolitym rynku zostaną zniesione, konsumenci zyskaliby łącznie około 204 mld EUR (1,7 % PKB UE).¹¹

- Zrównoważona konsumpcja

Wzrost konsumpcji na całym świecie spowodował zwiększenie presji na środowisko, w tym zmianę klimatu, oraz nasilił konkurencję o zasoby¹². Konsumenci są coraz bardziej świadomi wpływu swojego sposobu konsumpcji na środowisko. Poprzez inicjatywy prywatne i publiczne należy zachęcać ich do konsumpcji bardziej zgodnej ze zrównoważonym rozwojem, oraz wspierać takie zachowania. Należy wzmocnić pozycję konsumentów, wspomagać ich w dokonywaniu zrównoważonych i zdrowych wyborów oraz zachęcać ich do tego. Doprowadzi to do oszczędności dla nich samych, jak i dla całego społeczeństwa. Konsumenci mają prawo do tego, by dowiedzieć się, jaki wpływ na środowisko wywierają w ciągu całego swojego cyklu życia produkty (towary lub usługi), które zamierzają kupić. Należy pomóc konsumentom w łatwym dokonywaniu wyborów rzeczywiście zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Potrzebne są skuteczne narzędzia, które będą chronić konsumentów przed wprowadzającymi w błąd i bezzasadnymi twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności produktu i takimi oświadczeniami zdrowotnymi.

Popyt konsumentów na produkty zgodne ze zrównoważonym rozwojem może przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i zwiększenia konkurencji, co z kolei poprawi dostępność i ceny takich produktów, z korzyścią dla przedsiębiorstw oferujących towary i usługi, które mają wysoką jakość, a jednocześnie wywierają mniej negatywnych skutków dla środowiska (pozostawiają mniejszy „ślad ekologiczny”).

- Wyłączenie społeczne, konsumenci o słabszej pozycji oraz kwestie dostępności

Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy nadwyrężył zaufanie konsumentów we wszystkich objętych nim państwach. Spowodował również znaczny spadek dochodów lub siły nabywczej części społeczeństwa, zwiększając tym samym ryzyko wykluczenia społecznego i zagrożenie, że obywatele nie będzie stać na nabycie podstawowych towarów i usług.

Ryzyko to zwiększają dodatkowo takie czynniki, jak starzenie się naszego społeczeństwa, rosnąca złożoność rynków oraz fakt, że niektórzy nie mają ani możliwości, ani umiejętności, by swobodnie poruszać się w środowisku cyfrowym. Od kwestii dostępności zależy możliwość czerpania korzyści z rewolucji cyfrowej w sensie fizycznym, cyfrowym i gospodarczym. Obecny stan rzeczy może także pogarszać już i tak niekorzystną sytuację

¹¹ Dokument roboczy służb Komisji „Bringing e-commerce benefits to consumers” (Zapewnienie konsumentom korzyści z handlu elektronicznego), załącznik 2 do komunikatu z 2012 r. w sprawie handlu elektronicznego.

¹² Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, COM(2011) 571.

konsumentów o słabszej pozycji, takich jak niepełnosprawni lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, którzy mają trudności z dostępem do informacji oraz z ich zrozumieniem, a także ze znalezieniem na rynku odpowiednich produktów i usług.

3.3 *Nadmiar informacji – deficyt wiedzy*

W dzisiejszym szybko zmieniającym się świecie konsumenci często zarzucani są nadmiarem informacji, lecz nie zawsze mają dostęp do informacji, których potrzebują.

Mając do czynienia z coraz bardziej złożonymi informacjami i wyborami, konsumenci coraz częściej polegają na etykietach lub korzystają z narzędzi pośredniczących i filtrujących, takich porównywarki internetowe. Pojawiają się jednak pewne obawy co do wiarygodności i prawdziwości zawartych tam danych.

Organizacje konsumenckie odgrywają zasadniczą rolę w kwestii poprawy jakości informacji udzielanych konsumentom i zwiększania ich wiedzy, sytuacja tych organizacji jednak jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich. W szczególności organizacje działające na poziomie krajowym często borykają się z brakiem zasobów i wiedzy fachowej. Nie zawsze też właściwie docenia się ich rolę w kanalizowaniu i wstępnym selekcjonowaniu obaw konsumentów.

Opublikowane w 2011 r. badanie na temat pozycji konsumentów¹³ wykazało, że co czwarty europejski konsument nie czuje się pewnie, a co trzeci uważa, że nie jest dostatecznie dobrze poinformowany. Tylko 2 % badanych potrafiło udzielić poprawnej odpowiedzi na pytania dotyczące prawa konsumenta do odstąpienia od umowy, gwarancji oraz ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Z powodu tego braku wiedzy konsumenci mają mniejsze możliwości korzystania ze swoich praw.

3.4 *Niepełne przestrzeganie praw konsumenta w praktyce*

W 2010 r. ponad jedna piąta Europejczyków miała problem z produktem lub usługą, dający ich zdaniem podstawę do złożenia skargi. Szacuje się, że łączna wartość szkód poniesionych przez europejskich konsumentów w tego rodzaju przypadkach wynosi około 0,4 % PKB.¹⁴

Pomimo ogólnie wysokiego poziomu ochrony konsumenta gwarantowanego przez przepisy UE, nadal zbyt często problemy napotymane przez konsumentów pozostają nierozwiązane. Badanie Eurobarometru z 2011 r. dotyczące detalistów wykazało, że tylko 26 % z nich zna dokładną długość okresu, w którym konsumenci mogą zwrócić wadliwy produkt.

Wiele problemów, z którymi konsumenci stykają się w relacjach z przedsiębiorcami, nie zostaje załatwionych po prostu dlatego, że konsumenci nie podejmują działań. Z badania na temat pozycji konsumentów wynika, że tylko 16 % konsumentów spośród tych, którzy zetknęli się z jakimś problemem, próbowało go rozwiązać przy pomocy organizacji konsumenckich lub organów publicznych. W wielu przypadkach konsumenci nie biorą pod uwagę wniesienia sprawy do sądu, jeżeli wstępny kontakt z przedsiębiorcą nie przyniósł spodziewanych rezultatów, zwłaszcza gdy w grę wchodzi nieduże kwoty.

¹³ Consumer Empowerment survey (Badanie na temat pozycji konsumentów); Eurobarometr nr 342; 2010 r.

¹⁴ Tamże.

Ponadto organy zajmujące się egzekwowaniem prawa stykają się z nowymi problemami natury praktycznej, takimi jak ograniczenie zasobów, co niekorzystnie wpływa na skuteczność ich działań¹⁵, w szczególności w sytuacjach transgranicznych. Ustanowiona w grudniu 2006 r. sieć współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, której zadaniem jest rozwiązywanie problemów występujących w przypadku zakupów transgranicznych, wciąż jeszcze nie osiągnęła pełni swoich możliwości.

Konieczne jest dalsze ulepszanie mechanizmów dochodzenia roszczeń i egzekwowania prawa. Zwiększenie zaufania konsumentów i rozwiązania zapobiegające uzyskaniu przewagi konkurencyjnej w wyniku stosowania nieuczciwych praktyk handlowych będą miały pozytywny wpływ również na pobudzanie wzrostu gospodarczego.

3.5 *Problemy występujące w najważniejszych sektorach*

W czasach kryzysu gospodarczego niektóre sektory nabierają szczególnego znaczenia, dotyczą bowiem podstawowych interesów wszystkich konsumentów w takich kwestiach, jak najważniejsze towary i usługi, np. żywność, energia, transport, łączność elektroniczna i usługi finansowe. Należy przeanalizować wpływ zmian gospodarczych i społecznych na te sektory.

UE powinna ze szczególną uwagą przyjrzeć się temu, w jaki sposób dzisiejsi konsumenci rozumieją i wybierają usługi finansowe. Takie technologie, jak bankowość internetowa ułatwiają życie wielu konsumentom, jednakże rosnąca złożoność produktów i usług finansowych (w tym emerytur) oraz coraz wyższe ryzyko, które się z nimi wiąże, wymaga większej przejrzystości i znajomości zagadnień finansowych. Opłaty za podstawowe usługi finansowe są generalnie nadal mało przejrzyste, a konsumenci wciąż niechętnie rezygnują z usług jednego banku na rzecz innego, bojąc się (często nie bez racji), że będzie to dla nich kosztowne.

Zbyt często konsumenci nie mogą jeszcze w pełni skorzystać z liberalizacji sektorów sieciowych, takich jak energetyka, transport i branża łączności elektronicznej, nie tylko w kontekście cen, ale i poziomu jakości usług.

W szczególności liberalizacja sektora transportu doprowadziła do większej konkurencji z korzyścią dla powiększającej się liczby osób podróżujących po Europie. Niezbędne jest lepsze egzekwowanie unijnych przepisów dotyczących praw pasażerów, by móc zwalczać nieuczciwe praktyki i przypadki naruszeń prawa UE. Znaczące zmiany, jakie rewolucja cyfrowa poczyniła w branży turystycznej, powodują, że konieczne jest dostosowanie praw konsumentów, tak by lepiej służyły swoim celom.

Niedawno miała miejsce liberalizacja rynków detalicznych energii elektrycznej i gazu, lecz wielu konsumentów wciąż ma trudności z porównywaniem ofert konkurentów ze względu na skomplikowane procedury lub nieprzejrzyste warunki panujące na rynku.¹⁶

Jeżeli chodzi o oszczędności energii, obliczono, że gospodarstwa domowe w UE mogłyby oszczędzać średnio do 1 000 EUR rocznie, stosując proste środki w zakresie efektywności

¹⁵ COM(2009) 330 wersja ostateczna.

¹⁶ Zob. więcej w badaniu „The functioning of the retail electricity markets for consumers in the EU” (Funkcjonowanie detalicznych rynków energii elektrycznej na rzecz konsumentów w Unii Europejskiej) http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/docs/retail_electricity_full_study_en.pdf.

energetycznej, takie jak ocieplanie domów, instalowanie termostatów i paneli słonecznych do ogrzewania wody, wstawianie podwójnych szyb w oknach i wymiana starych systemów ogrzewania¹⁷. Gospodarstwa domowe mają zatem znaczne możliwości opłacalnej poprawy efektywności energetycznej i oszczędności w zakresie finalnego zużycia energii. Daleko nam jeszcze do pełnego wykorzystania tego potencjału, głównie ze względu na brak wiedzy konsumentów na temat ich własnego faktycznego zużycia energii, a także brak jasnych i łatwo dostępnych danych pomiarowych i informacji dotyczących naliczania opłat.

Mimo że rynki łączności elektronicznej okazały się odporne na kryzys gospodarczy, konsumenci nie czerpią pełnych korzyści z konkurencji z powodu niedostatecznej przejrzystości taryf, niskiej jakości usług i barier zniechęcających do zmiany operatora.

W przyszłości spodziewany jest dalszy wzrost presji na środowisko związanej ze spożyciem żywności, między innymi w związku ze zmianą nawyków żywieniowych i marnowaniem coraz większych ilości żywności. To ostatnie zjawisko będzie nasilać się w Europie w nadchodzących latach¹⁸, co oznacza jednak marnowanie zasobów i pieniędzy.

4. Cztery główne cele w perspektywie 2020 r. i pierwsze kroki na drodze do ich osiągnięcia

Powyżej opisane problemy uzasadniają przyjęcie długoterminowej strategii oraz szeregu różnych środków w krótszym okresie, które będą stanowić odpowiedź na główne obawy konsumentów, zmierzając jednocześnie do zwiększenia ich zaufania, pobudzenia wzrostu gospodarczego i wsparcia strategii „Europa 2020”. Działania wskazane poniżej będą oczywiście badane pod kątem kryteriów inteligentnych regulacji oraz ogólnej hierarchii priorytetów politycznych Komisji. Szczegółowo przeanalizowane zostaną obciążenia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

4. 1. POPRAWA BEZPIECZEŃSTWA KONSUMENTÓW

Zapewnienie bezpieczeństwa produktów, usług i żywności to podstawowy cel polityki konsumenckiej.

Celem skutecznej polityki dotyczącej bezpieczeństwa produktów jest stworzenie szczelnej sieci bezpieczeństwa obejmującej wszystkie etapy od gospodarstwa rolnego lub fabryki do drzwi konsumenta. Dzięki usprawnionemu systemowi zarządzania bezpieczeństwem produktów Unia będzie w stanie lepiej rozwiązywać problemy związane z globalnymi łańcuchami dostaw, skutecznie udzielać informacji oraz szybciej i skuteczniej przeciwdziałać nowym zagrożeniom dla bezpieczeństwa związanym z produktami.

Konsumenci coraz częściej korzystają z usług ponad granicami, należy więc zastanowić się, czy sprawy bezpieczeństwa konsumentów powinny być załatwiane na poziomie UE, czy też w ramach regulacji krajowych.

¹⁷ Komunikat Komisji: „Efektywność energetyczna: realizacja celu 20 procent”.

¹⁸ W UE co roku marnuje się ok. 90 mln ton łącznie lub 180 kg na jednego mieszkańca. Do 2020 r. wskaźniki te mają wzrosnąć o 40 %. Zob. finansowaną przez UE analizę „Preparatory Study on Food Waste across the EU 27” (Badanie przygotowawcze na temat marnowania żywności w 27 państwach członkowskich UE), BIO IS grudzień 2009 r. – październik 2010 r.

Unijny system urzędowych kontroli łańcucha żywnościowego powinien być jeszcze bardziej skuteczny. Pozwoli to państwom członkowskim, odpowiedzialnym za prowadzenie takich kontroli, na zmaksymalizowanie ich wartości dodanej, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń dla przedsiębiorców.

Zmierzając do zwiększenia bezpieczeństwa konsumentów, Komisja będzie realizować dwa następujące cele:

- **1. ulepszenie ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa produktów i usług oraz poprawa ram nadzoru rynku**
- **2. wzmocnienie bezpieczeństwa w łańcuchu żywnościowym.**

W związku z tymi celami do 2014 r. zostaną podjęte pewne konkretne działania.

W 2012 r. przewidziano rewizję *ram prawnych dotyczących bezpieczeństwa produktów*. W jej rezultacie UE i 500 mln mieszkających w niej konsumentów będzie mogło liczyć na nowoczesne, ujednolicone przepisy w zakresie nadzoru rynku, zapewniające lepsze egzekwowanie prawa na szczeblu krajowym i transgranicznym dzięki usprawnionemu planowaniu, lepszej współpracy, ustalaniu priorytetów i wymianie informacji między organami państw członkowskich. Korzyści odniosą także przedsiębiorstwa, będą bowiem podlegać przepisom, których stosowanie będzie łatwiejsze i mniej kosztowne. Celem wspomnianej rewizji ram prawnych będzie także wskazanie sposobów pogłębienia współpracy na poziomie UE między krajowymi organami egzekwowania prawa, tak by wyrównać warunki działania i zwalczać nieuczciwą konkurencję.

W szczególności w państwach wywożących towary do UE prowadzone będą działania informacyjne w celu zwiększenia świadomości kwestii bezpieczeństwa i poszerzenia wiedzy na temat rozporządzeń UE w całym łańcuchu dostaw.

Komisja rozważy podjęcie inicjatyw w dziedzinie bezpieczeństwa usług w wybranych sektorach, w tym w branżach najważniejszych dla niektórych kategorii konsumentów o słabszej pozycji. W 2012 r. omawiana będzie *zielona księga w sprawie bezpieczeństwa niektórych usług konsumenckich*, natomiast w 2013 r. przedstawione zostanie *zmienione zalecenie w sprawie bezpieczeństwa pożarowego w hotelach*, uwzględniające nowe podejście tej branży do oceny ryzyka i do zarządzania nim.

W 2012 r. *rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych w łańcuchu żywnościowym* zostanie poddane przeglądowi w celu uproszczenia przepisów i zapewnienia wystarczającego i stałego finansowania, umożliwiającego prowadzenie większej liczby kontroli. Ponadto Komisja planuje wzmocnić i zaktualizować *ramy prawne dotyczące zdrowia zwierząt i roślin, roślinnego materiału rozmnożeniowego oraz higieny żywności*, w szczególności poprzez poprawę ich spójności oraz doprecyzowanie zadań przedsiębiorców. Zwiększy to bezpieczeństwo żywności dla konsumentów.

W oparciu o *Wytyczne dotyczące kontroli przywozu w zakresie bezpieczeństwa i zgodności produktów*¹⁹ organy celne i organy nadzoru rynku będą współpracować w celu poprawy wyników kontroli przywozu, ich pomiaru i oceny do 2014 r.

19

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/product_safety/guidelines_pl.pdf

4. 2. **POSZERZANIE WIEDZY**

Jeżeli konsumenci mają mieć odpowiednio silną pozycję, muszą posiadać jasne, wiarygodne i porównywalne informacje, a także być w stanie je zrozumieć.

Zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy powinni być bardziej świadomi swoich praw i obowiązków w świetle prawa UE. Zwiększy to wzajemne zaufanie i umożliwi znalezienie prostych rozwiązań w razie problemów. Komisja podejmie zatem współpracę z pośrednikami i przedsiębiorcami, aby zachęcić ich do pójścia o krok dalej niż tylko przestrzeganie przepisów, a mianowicie do opracowania środków samoregulacyjnych i do podjęcia inicjatyw w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Zwróciłoby to większą uwagę tego sektora na kluczowe znaczenie obsługi klienta dla konkurencyjności.

Poprawa stanu wiedzy konsumentów jest szczególnie istotna w przypadku usług finansowych. W tej branży takie instytucje, jak banki, banki centralne, organy nadzoru rynku finansowego oraz systemy ochrony depozytów i inwestorów powinny aktywnie działać na rzecz poprawy znajomości zagadnień finansowych, w szczególności u osób, które pozostają poza głównym nurtem usług bankowych i finansowych (osób nieposiadających rachunku bankowego lub korzystających głównie z operacji kasowych).

We współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami zostaną zorganizowane kampanie podnoszenia świadomości na temat głównych zagadnień z zakresu ochrony konsumenta. Niezbędna jest także poprawa oferty edukacyjnej organów krajowych i organizacji sektora prywatnego skierowanych do konsumentów w całej UE od najmłodszych lat.

Organizacje konsumenckie będą miały do odegrania istotną rolę, nie tylko w dziedzinie informowania i podnoszenia świadomości konsumentów, lecz także jako podmioty, które skutecznie reprezentują konsumentów i bronią ich praw.

Komisja będzie realizować następujące dwa cele:

- ***3. poprawa informacji na temat praw i interesów konsumenta oraz zwiększenie świadomości w tej dziedzinie, zarówno wśród samych konsumentów, jak i przedsiębiorców;***
- ***4. poszerzenie wiedzy i rozwój zdolności, dzięki którym konsumenci będą mogli bardziej skutecznie uczestniczyć w rynku.***

W związku z tymi celami do 2014 r. zostaną podjęte pewne konkretne działania.

W 2013 r., który będzie Europejskim Rokiem Obywateli, zostanie przeprowadzona *ogólnounijna kampania* mająca na celu zwiększenie wiedzy na temat praw i interesów konsumenta. Będzie ona realizowana w ścisłej współpracy z wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami konsumentów.

W okresie od drugiego kwartału 2012 r. do grudnia 2013 r. organizacje niekomercyjne, które udzielają konsumentom ogólnych porad finansowych, wezmą udział w specjalnych szkoleniach, mających podnieść ich umiejętności w zakresie skutecznego i stabilnego doradztwa.

Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w kwestii właściwego docenienia roli krajowych organizacji konsumenckich. Wsparcie Komisji będzie także obejmować pomoc dla europejskich organizacji konsumenckich oraz budowanie ich potencjału.

Rozwinięta zostanie współpraca z wszystkimi *ogólnounijnymi sieciami*, które mają najlepsze możliwości w zakresie udzielania informacji konsumentom, przedsiębiorcom i prawnikom. Wzmocniona zostanie *Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich*, tak by mogły one lepiej informować konsumentów o prawach przysługujących im w przypadku zakupów transgranicznych oraz pomagać im w rozwiązywaniu transgranicznych sporów. Europejska Sieć Przedsiębiorczości będzie wykorzystywana bardziej regularnie, by zapewnić systematyczne udzielanie przedsiębiorstwom, w tym MŚP, informacji na temat prawa konsumenckiego.

Komisja będzie wspólnie z pośrednikami i przedsiębiorstwami pracować nad stworzeniem kodeksów dobrego postępowania, kodeksów dobrych praktyk oraz wytycznych dotyczących porównywania cen, jakości i zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Komisja będzie także stale dążyć do poprawy informacji dla konsumentów i przedsiębiorstw na temat ich praw i obowiązków, zamieszczanych na jej własnych stronach internetowych, takich *portal Twoja Europa*²⁰, uzupełnionych specjalistycznymi narzędziami informacyjnymi, przewidzianych m.in. w *eYou Guide (Twoje prawa on-line)*²¹ i w *kodeksie praw internetowych w UE (Code on EU online rights)*. Komisja będzie także współpracować z dziennikarzami i mediami specjalizującymi się w sprawach konsumenckich, mając na celu wspieranie skutecznego rozpowszechniania informacji.

Komisja będzie ściśle współdziałać z państwami członkowskimi w kwestiach edukacji konsumentów. W 2012 r. opracowana zostanie *interaktywna platforma wymiany najlepszych praktyk i dystrybucji materiałów edukacyjnych dla konsumentów*. Będzie ona służyć nauczycielom i innym osobom pracującym z młodzieżą w wieku 12-18 lat, a materiały będą dotyczyły m.in. umiejętności cyfrowych, nowych technologii medialnych²² i konsumpcji zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.3. LEPsze WDRAŻANIE I SPRAWNIEJSZE EGZEKOWANIE PRZEPISÓW ORAZ ZAGWARANTOWANIE MOŻLIWOŚCI DOCHODZENIA ROSZCZEŃ

Jeżeli jednolity rynek ma nadal dobrze funkcjonować, konieczne jest wzmocnienie przekonania podmiotów działających na tym rynku, że ich prawa są skutecznie i efektywnie wdrażane, oraz że dostępne są odpowiednie mechanizmy dochodzenia roszczeń.

Możemy oczekiwać dalszego rozwoju handlu transgranicznego w UE tylko wtedy, gdy konsumenci będą mogli dochodzić swoich praw w całej UE, a przedsiębiorcy o dobrej reputacji będą pewni, że nieuczciwi konkurenci muszą liczyć się z odpowiednimi sankcjami. Jest to szczególnie ważne w obecnych czasach, gdy za sprawą rewolucji cyfrowej transgraniczne zakupy stały się łatwiejsze, lecz jednocześnie nieuczciwi przedsiębiorcy zyskali nowe możliwości stosowania oszukańczych praktyk.

²⁰ <http://ec.europa.eu/youreurope>.

²¹ <http://ec.europa.eu/eyouguide>.

²² Zgodnie z zapisami Europejskiej agendy cyfrowej.

Komisja będzie realizować następujące dwa cele:

- **5. skuteczne wdrażanie europejskiego prawa konsumenckiego, szczególnie w najważniejszych sektorach;**
- **6. udostępnianie konsumentom skutecznych sposobów rozstrzygania sporów.**

W związku z tymi celami do 2014 r. zostaną podjęte pewne konkretne działania.

W latach 2012-2014 kontynuowane będą coroczne skoordynowane działania w zakresie egzekwowania prawa (*akcje kontrolne*) w ramach *sieci współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów*. Komisja będzie nadal ułatwiać sieci egzekwowanie prawa, wspierać ją i pomagać jej w tej działalności. W razie potrzeby Komisja podejmie *działania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego*, aby przeciwdziałać wszelkim przypadkom nieprzestrzegania prawa UE. Komisja prowadzi pogłębioną ocenę zakresu i skuteczności *rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów* oraz przewidzianych w nim mechanizmów operacyjnych. Do końca 2014 r. Komisja przedstawi sprawozdanie w sprawie możliwości ulepszenia współpracy w zakresie transgranicznego egzekwowania prawa. Jeżeli będzie to uzasadnione, przedstawione zostaną także propozycje zmian przepisów.

Celem poprawy egzekwowania przepisów UE dotyczących konsumentów lepiej wykorzystywana będzie *europejska sieć sądowa*²³, tak by ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zapewnić sprawny przebieg procedur o wymiarze transgranicznym oraz ułatwić składanie wniosków o współpracę sądową między państwami członkowskimi.

Kontynuowane będą prace nad udostępnieniem wszystkim zainteresowanym sędziom i prawnikom, jak też i obywatelom i przedsiębiorcom, najważniejszych materiałów dotyczących transpozycji i wdrażania prawa konsumenckiego w całej UE. W tym celu w 2013 r. powstanie *baza danych na temat prawa konsumenckiego* jako integralna część portalu „e-Sprawiedliwość”²⁴.

Doświadczenia związane ze stosowaniem *dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych*²⁵ wskazują na to, że Komisja powinna odgrywać bardziej aktywną rolę w zakresie monitorowania i koordynowania sposobu, w jaki dyrektywa jest egzekwowana w państwach członkowskich, w szczególności w odniesieniu do powtarzających się problemów oraz nowych praktyk handlowych, takich jak wykorzystywanie internetowych porównywarek cenowych lub narzędzi służących do wyrażania opinii przez klientów. W tym celu Komisja zwiększy koordynację działań w zakresie egzekwowania przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych oraz zaktualizuje wytyczne w sprawie stosowania dyrektywy.

Należy zagwarantować właściwe egzekwowanie przepisów w najważniejszych sektorach.

Aby zapewnić spójne stosowanie wymogów dotyczących informacji dla konsumentów w przestrzeni cyfrowej, do 2014 r. Komisja opracuje wytyczne, które pomogą organom egzekwującym prawo w prawidłowym wdrażaniu przepisów UE, w tym niedawno przyjętej

²³ Dz.U. C 174 z 27.6.2001, s. 25 i Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 35.

²⁴ <https://e-justice.europa.eu>.

²⁵ Dyrektywa 2005/29/WE.

dyrektywy w sprawie praw konsumentów. Komisja i organy krajowe podejmą uzgodnione działania w celu zwalczania nieuczciwych praktyk w tym sektorze, między innymi związanych z wprowadzającą w błąd reklamą prędkości szerokopasmowego internetu.

W sektorze energii konieczne jest pełne wdrożenie *trzeciego pakietu energetycznego i objętych nim szczegółowych przepisów dotyczących praw konsumenta*. Należy także w pełni wykorzystać potencjał Obywatelskiego Forum Energetycznego.

W sektorze usług finansowych, w związku ze swoim zaleceniem z 2011 r.²⁶, Komisja będzie ściśle monitorować działania państw członkowskich związane z problemem odmawiania obywatelom dostępu do rachunków bankowych. Jest to rzeczywisty problem, nie tylko dla konsumentów w niekorzystnej sytuacji, którzy borykają się z wykluczeniem finansowym i społecznym, lecz także dla wielu obywateli udających się za granicę, by zamieszkać tam, pracować lub studiować.

Aby móc chronić konsumentów przed wprowadzającymi w błąd twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności produktu, krajowe organy egzekwujące przepisy potrzebują więcej wsparcia we właściwym wdrażaniu wymogów dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych²⁷. W związku z tym Komisja zrewiduje swoje *wytyczne w sprawie wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności produktu*.

Opracowane zostaną *wytyczne w celu ułatwienia i lepszego stosowania poszczególnych rozporządzeń w sprawie praw pasażerów w różnych środkach transportu*.

Komisja opublikuje także *wytyczne w sprawie stosowania art. 20 ust.2 dyrektywy usługowej*, które pomogą ograniczyć liczbę przypadków, w których konsumentom odmawia się, ze względu na miejsce zamieszkania, świadczenia transgranicznych usług w internecie, lub też, z tego samego powodu, konsumenci poddani są innemu traktowaniu.

Działając na rzecz lepszego egzekwowania prawa UE, Unia będzie współpracować ze swoimi głównymi partnerami handlowymi w kwestii przestrzegania podstawowych zasad ochrony konsumenta. Jeżeli chodzi o problematykę bezpieczeństwa, w ramach pogłębionej współpracy międzynarodowej (w szczególności z Chinami) rozwinięta zostanie koncepcja „bezpieczeństwa u źródła”. Współpraca ta będzie miała na celu ograniczenie przywozu niebezpiecznych produktów. Nieuczciwi przedsiębiorcy coraz częściej działają poza UE, aby uniknąć kontroli. W związku z tą tendencją konieczna jest większa czujność na poziomie ogólnosiwiatowym. Komisja będzie zatem koordynować działania z państwami trzecimi, których problem ten dotyczy w największym stopniu, oraz z głównymi organizacjami międzynarodowymi (np. z OECD, ONZ i WTO). Konieczność zwiększonej współpracy międzynarodowej jest szczególnie widoczna w przestrzeni cyfrowej oraz w zakresie zwalczania niezamówionych informacji handlowych („spam”).

W kwestii prawa do dochodzenia roszczeń Komisja skupi się w krótkim i średnim okresie na doprowadzeniu do przyjęcia swoich ostatnich wniosków w sprawie *alternatywnych metod rozstrzygania sporów* oraz w sprawie *internetowego systemu rozstrzygania sporów (ODR)*, a następnie na zagwarantowaniu, że przepisy te są stosowane. Dzięki temu wszyscy konsumenci w UE uzyskają w możliwie najkrótszym czasie dostęp do prostych i szybkich procedur dochodzenia swoich praw. Jednocześnie Komisja będzie działać na rzecz

²⁶ 2011/442/EU: Zalecenie Komisji z dnia 18 lipca 2011 r. w sprawie dostępu do zwykłego rachunku płatniczego.

²⁷ Dyrektywa 2005/29/WE.

prawidłowej transpozycji i wdrożenia *dyrektywy w sprawie mediacji*, zgodnie z którą każdy sędzia w UE będzie miał prawo, by zachęcać strony do polubownego rozstrzygnięcia sporu. Dyrektywa ma zastosowanie do sporów transgranicznych, lecz zachęca się państwa członkowskie do wykorzystywania mediacji również w kontekście krajowym. Konsumenci uzyskają lepszy dostęp do *europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń*, które upraszcza i przyspiesza transgraniczne dochodzenie roszczeń, w przypadku których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 000 EUR, a także obniża koszty takich procedur. W związku z tym w 2012 r. wydany zostanie przewodnik zawierający praktyczne porady dla konsumentów i prawników. W 2013 r. Komisja zamierza udostępnić w internecie formularze dotyczące drobnych roszczeń oraz przedłożyć sprawozdanie w sprawie funkcjonowania tego postępowania, odnosząc się m.in. do potrzeby zmiany progu wartości przedmiotu sporu.

Na podstawie wyników konsultacji społecznych rozpoczętych w 2011 r. oraz w związku z rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r.²⁸ Komisja rozważy także podjęcie kolejnej inicjatywy dotyczącej unijnych ram roszczeń zbiorowych

4.4. DOSTOSOWANIE PRAW KONSUMENTA I POLITYKI W NAJWAŻNIEJSZYCH OBSZARACH DO ZMIAN GOSPODARCZYCH I SPOŁECZNYCH

Na dzisiejszym rynku, który uległ wielu zmianom, konieczne jest, by konsumenci z zaufaniem traktowali zakupy w internecie, zarówno w przypadku tradycyjnych, materialnych dóbr i usług, jak i tych w formie cyfrowej. Należy zatem zaktualizować prawo konsumenckie, tak by było ono dostosowane do potrzeb zmieniających się rynków, i aby uwzględnić ustalenia nauk behawioralnych dotyczące zachowań konsumentów w praktyce.

Ponadto konieczne jest usunięcie przeszkód, które obecnie utrudniają konsumentom łatwy i legalny dostęp do poszukiwanych przez nich produktów i usług cyfrowych, w przystępnych cenach i w każdym miejscu w UE.

Pierwszym krokiem w tym kierunku są niedawno przyjęte wnioski w sprawie *wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży* oraz *pakietu dotyczącego reformy ochrony danych*, które rozwiążą wiele problemów, z którymi konsumenci borykają się w czasie zakupów w internecie. W szczególności przepisy te zwiększą zaufanie konsumentów do jednolitego rynku cyfrowego i do usług transgranicznych.

Wnioski w sprawie *alternatywnych metod rozstrzygania sporów* oraz w sprawie *internetowego systemu rozstrzygania sporów (ODR)* powinny również przyczynić się do poprawy dostępu konsumentów do mechanizmów dochodzenia roszczeń.

W 2012 r. Komisja będzie wspierać Parlament Europejski i Radę w osiągnięciu porozumienia w sprawie tych wniosków, tak by zapewnić ich szybkie przyjęcie i wdrożenie.

W obecnej sytuacji szczególnie ważne jest, by zapewnić spójność i synergii polityki UE w różnych obszarach w celu zwiększenia ich pozytywnego wpływu na wydatki konsumpcyjne, w szczególności w najważniejszych sektorach (żywność, energia, transport i usługi finansowe). Jednocześnie konieczne jest promowanie takich modeli konsumpcji, które są bardziej zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2012 r. „W stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń” — P7_TA(2012)0021.

Z ostatniego przeglądu 20 największych problemów doświadczanych przez konsumentów i przedsiębiorstwa na jednolitym rynku, dokonanego przez Komisję Europejską, wynika, że konsumenci nadal są zaniepokojeni swoimi rachunkami za energię, uważają, że dochodzenie praw pasażera następuje z trudnością, a także trudno im odnaleźć się na rynkach usług bankowych i finansowych²⁹.

Dążąc do rozwiązania tych problemów gospodarczych i społecznych, Komisja będzie realizować dwa następujące cele:

- **7. dostosowanie prawa konsumenckiego do wymogów ery cyfrowej;**
- **8. działanie na rzecz wzrostu gospodarczego zgodnego z zasadami zrównoważonego rozwoju i wspieranie interesów konsumentów w najważniejszych sektorach.**

W związku z tymi celami do 2014 r. zostaną podjęte pewne konkretne działania.

- Przestrzeń cyfrowa

Komisja rozważy przyjęcie zestawu środków w celu rozwiązania głównych problemów, z którymi stykają się użytkownicy internetu, oraz zagwarantowania im odpowiedniej ochrony podczas używania i zakupu treści cyfrowych. Środki te mogą obejmować przyjęcie standardów w zakresie najważniejszych informacji udzielanych konsumentom, co ułatwi ich porównywanie, a także ocenę potrzeby wprowadzenia odpowiednich ogólnounijnych środków zaradczych przysługujących w razie zakupu wadliwych treści cyfrowych, oraz, w razie potrzeby, ocenę konieczności zharmonizowania cyfrowych znaków zaufania.

Komisja zajmie się także stale utrzymującymi się problemami związanymi z zarządzaniem prawami autorskimi, które jest ukierunkowane terytorialnie, oraz z obecnym skomplikowanym systemem opłat za kopiowanie na użytek prywatny. Kwestie te mogą niekorzystnie wpływać na dostępność treści cyfrowych w UE oraz zniechęcać do rozwoju innowacyjnych internetowych modeli biznesowych. W 2012 r. Komisja przedstawi *wniosek ustawodawczy w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi*. Rozpoczął się także dialog zainteresowanych stron, prowadzony przez mediatora, na temat opłat za kopiowanie na prywatny użytek i reprografię. Wyniki tego dialogu zostaną wykorzystane do opracowania zaleceń dotyczących ewentualnych działań ustawodawczych na szczeblu UE. Mając na celu w szczególności pobudzenie rozwoju usług transgranicznych, Komisja będzie także zajmować się problemami związanymi z prawami autorskimi i dostępnością treści audiowizualnych oraz z usługami nadawczymi w świetle zmian technologicznych.

W ramach prac nad sprawozdaniem z funkcjonowania dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych Komisja oceni w 2012 r., czy konieczne jest lepsze egzekwowanie obowiązujących przepisów w sprawie ochrony dzieci przed reklamą wprowadzającą w błąd, również w środowisku cyfrowym. Komisja będzie nadal ze szczególną uwagą zajmować się specyficzną sytuacją małoletnich kupujących treści cyfrowe w internecie lub korzystających z takich treści.

Pragnąc sprawić, by relacje handlowe były bardziej wiarygodne, zarówno dla konsumentów, jak dla przedsiębiorców, w 2012 r., Komisja zaproponuje *ramy ustawodawcze elektronicznej identyfikacji, uwierzytelniania i podpisów elektronicznych*. W ramach tych zostaną określone

²⁹ SEC(2011) 1003 wersja ostateczna.

minimalne wymogi dotyczące informacji na temat lokalizacji stron internetowych oraz bytu prawnego ich właścicieli, służące zagwarantowaniu autentyczności stron internetowych. Komisja w pełni uwzględni interesy konsumenta również w swoich wnioskach dotyczących przetwarzania w chmurze, nad którymi obecnie trwają prace.

W pierwszym kwartale 2013 r. Komisja planuje przedstawić konkretne wnioski w oparciu o komentarze do *zielonej księgi ze stycznia 2012 r. w sprawie płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urzędów przenośnych*. Komisja przygotowuje także zieloną księgę w sprawie doręczania paczek. Przewiduje się, że zostanie ona przyjęta w ostatnim kwartale 2012 r.

W 2012 r. zostanie wydany *komunikat w sprawie gier hazardowych on-line*. Jednym z jego celów będzie ochrona konsumentów i obywateli, w tym grup o słabszej pozycji i małoletnich.

- Usługi finansowe

W ramach prac nad sprawozdaniem z funkcjonowania *dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych* Komisja w 2012 r. oceni, czy istnieje potrzeba wzmocnienia obowiązujących przepisów w zakresie zwalczania nieuczciwych praktyk w sektorze usług finansowych lub lepszego wdrożenia tych przepisów, również w odniesieniu do konsumentów o słabszej pozycji.

Komisja planuje przyjąć *wnioski ustawodawcze w sprawie detalicznych produktów inwestycyjnych w pakietach*, chcąc zagwarantować, że inwestorzy detaliczni będą otrzymywać krótki, przejrzysty i zrozumiały dokument zawierający najważniejsze informacje, co pomoże im podejmować świadome decyzje inwestycyjne. Komisja dokona także przeglądu *dyrektywy w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego*, regulującej procesy sprzedaży produktów ubezpieczeniowych.

Komisja oceni także wdrażanie *dyrektywy w sprawie kredytu konsumentów*, analizując przede wszystkim jej funkcjonowanie z perspektywy konsumenta. Komisja sprawdzi także, czy należy powrócić do kwestii, których uregulowanie pozostawiono głównie do uznania państw członkowskich, takich jak niższe pożyczki, odroczone płatności lub odpowiedzialne udzielanie kredytów. Mają one szczególne znaczenie dla konsumentów o słabszej pozycji.

W tym kontekście problematyczne jest również *nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych*. W pierwszej połowie 2012 r. rozpoczną się prace nad badaniem, którego celem będzie opis stanu rzeczy i stworzenie wykazu najlepszych praktyk, jakie stosuje się, by złagodzić skutki tego zjawiska.

Konkurencję w dziedzinie bankowości detalicznej można zapewnić tylko wtedy, gdy konsumenci wiedzą, jakie opłaty ponoszą za podstawowe usługi bankowe, i mogą łatwo zrezygnować z usług jednego banku na rzecz innego. W 2012 r. Komisja przygotuje zatem wniosek ustawodawczy obejmujący najważniejsze dla konsumentów kwestie dotyczące rachunków bankowych, pojawiające się w kontekście zarządzania finansami.

- Żywność

W związku z przyjęciem *rozporządzenia w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności*³⁰ Komisja będzie wspierać stosowanie nowych przepisów i zastanowi się, czy konieczne jest podjęcie nowych inicjatyw w tej dziedzinie. Dotyczyć to będzie w szczególności zamieszczania na etykiecie informacji o pochodzeniu żywności oraz etykietowania napojów alkoholowych.

Trwa wdrażanie *rozporządzenia w sprawie oświadczeń żywieniowych i zdrowotnych*³¹, dzięki któremu zostanie zagwarantowane, że wszystkie oświadczenia dotyczące korzystnych skutków żywieniowych lub zdrowotnych żywności będą oparte na dowodach naukowych i nie będą wprowadzać konsumentów w błąd. Rozporządzenie zapewni także swobodny przepływ środków spożywczych, których dotyczą oświadczenia żywieniowe i zdrowotne zgodne z tymi przepisami.

Komisja zbada kwestię żywności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, w szczególności zjawisko marnowania żywności. Przeprowadzona zostanie akcja, skierowana do konsumentów, mająca na celu zapobieganie marnowaniu żywności w gospodarstwach domowych. Aby taka inicjatywa była skuteczna, powinny ją uzupełnić działania skierowane do innych ogniw łańcucha żywnościowego (rolników, detalistów, producentów żywności itd.).

- Energia

Komisja podejmie dalsze działania w celu zwiększenia konkurencji, w szczególności przejrzystości cen w sektorze energii elektrycznej i gazu, tak by oferty przedsiębiorstw energetycznych były bardziej zrozumiałe dla konsumentów. Dzięki wdrożeniu nowej *dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej*, które odbędzie się w najbliższym czasie, wzrosną prawa konsumentów do informacji dzięki bardziej przejrzystym przepisom dotyczącym dokładnych pomiarów i jasnych, przekazywanych terminowo rachunków opartych na rzeczywistym indywidualnym zużyciu energii ze wszystkich źródeł, w tym centralnego ogrzewania, chłodzenia i ciepłej wody do użytku domowego.

Komisja zamierza także poprawić jakość informacji dla konsumentów dotyczących lepszego zarządzania zużyciem energii w domu oraz zachęcać ich do stosowania, z korzyścią dla nich samych, już istniejących technologii (takich jak naliczanie opłat za rzeczywiste zużycie energii przy użyciu telefonu komórkowego) oraz nowinek technologicznych (np. inteligentnych liczników). W tym celu, w koordynacji z regulatorami i zainteresowanymi stronami, opracowane zostaną *wytyczne w sprawie przejrzystości cen na detalicznym rynku energii*.

Kolejne działania w sprawie korzystania przez konsumentów z inteligentnych liczników i technologii zostaną podjęte przez grupę zadaniową Komisji ds. inteligentnych sieci.

³⁰ Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011.

³¹ Rozporządzenie (WE) nr 1924/2006.

W 2014 r. przeglądowi zostanie poddana także *dyrektywa w sprawie etykietowania energetycznego*. W międzyczasie Komisja proponuje, by stosować ją także w internecie, co znacznie zwiększy zasięg jej oddziaływania³².

- *Podróże i transport*

Na początku 2013 r. Komisja proponuje aktualizację *dyrektywy w sprawie zorganizowanych podróży*, biorąc pod uwagę ostatnie zmiany na rynku turystycznym. W reformie tej uwzględniona zostanie nasilająca się tendencja do kupowania w internecie tzw. „pakietów dynamicznych” zamiast tradycyjnych pakietów zorganizowanych podróży³³. Ponadto w 2013 r. zaktualizowane zostaną obowiązujące przepisy dotyczące praw pasażerów linii lotniczych, zapewniające podróżnym ochronę w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, długich opóźnień i odwołania lotu.

W kwestii mobilności w miastach Komisja przeprowadzi dialog z zainteresowanymi stronami na temat najlepszych ogólnounijnych praktyk i warunków wzmocnienia praw pasażerów transportu publicznego³⁴. Komisja przedstawi także do 2014 r. konkretne środki mające na celu między innymi zwiększenie świadomości konsumentów w zakresie dostępnych alternatyw dla pojazdów prywatnych.

W 2013 r. Komisja przedstawi wniosek mający na celu zmianę przepisów dotyczących etykietowania samochodów pod kątem emisji CO₂, aby zapewnić konsumentom aktualne informacje. Komisja podejmie także działania w celu opracowania strategii dotyczącej alternatywnych paliw, mającej wspierać konsumentów w wyborze czystszych paliw³⁵ oraz doprowadzić do poprawy jakości informacji dla konsumentów na temat nowych paliw transportowych³⁶.

- *Produkty zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju*

Aby osiągnąć zgodność wzrostu gospodarczego i konsumpcji ze zrównoważonym rozwojem, Komisja rozważy przyjęcie środków zwiększających trwałość towarów konsumpcyjnych, w tym środków w zakresie wsparcia usług naprawczych i konserwacyjnych. Komisja zastanowi się, w jaki sposób można poprawić dostępność produktów bardziej zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz zwiększyć ich przystępność cenową w ramach odpowiednich systemów zachęt lub dobrowolnych działań.

Komisja opracuje zharmonizowane metody oceny produktów i przedsiębiorstw pod kątem ich efektywności środowiskowej w ciągu całego cyklu życia. Umożliwi to przekazywanie konsumentom wiarygodnych informacji.

³² Consumer 2020 (Konsument 2020)

http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=6782.

³³ Pakiet dynamiczny to produkt turystyczny obejmujący co najmniej dwie różne usługi turystyczne (transport, zakwaterowanie lub inne usługi turystyczne) dotyczące jednej podróży, oferowane lub sprzedawane łącznie w tym samym czasie przez jedną firmę lub przez firmy mające powiązania handlowe. Kupujący może łączyć i dostosowywać elementy takiego pakietu zależnie od swoich preferencji.

³⁴ Plan działania na rzecz mobilności w miastach COM(2011) 144. Biała Księga. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.”

³⁵ COM(2011) 144 – Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”.

³⁶ W oparciu o potrzeby ustalone w ramach procesu CARS 21.

Ponadto zakres *dyrektywy w sprawie ekoprojektu*, która ustanawia minimalne wymagania środowiskowe dotyczące produktów, będzie stopniowo rozszerzany na większą liczbę produktów w ramach drugiego planu działań w sprawie ekoprojektu, oraz, w stosownych przypadkach, obejmie także kwestię zużycia energii oraz innych istotnych oddziaływań produktów na środowisko.

5. Podsumowanie

W niniejszym Europejskim programie na rzecz konsumentów ustanawia się kompleksowe ramy polityki, mającej nadać sprawom konsumenckim priorytet na jednolitym rynku, są one bowiem kluczowe dla wzrostu gospodarczego w UE. Program ten obejmuje działania, które Komisja planuje podjąć na rzecz konsumentów w czasie swojej kadencji.

We wszystkich środkach uwzględnia się zaobserwowane zmiany modeli konsumpcji, postęp technologiczny, szybko ewoluujące rynki, potrzebę wzmocnienia pozycji konsumentów oraz konieczność zapewnienia im możliwości skutecznego korzystania z ich praw.

Realizacja głównych celów programu w sposób jak najbardziej skuteczny i przy jak najmniejszych obciążeniach administracyjnych wymaga, by wszelkie działania były poparte gruntowną wiedzą na temat funkcjonowania rynków w praktyce oraz na temat zachowań konsumentów. Wnioskom w sprawie zmiany obecnych przepisów UE będzie towarzyszyć ocena obowiązującego prawa oraz szczegółowa analiza spodziewanych skutków zmian.

Wsparciu środków zapowiedzianych w niniejszym programie będą służyć także stale uaktualniane źródła najważniejszych informacji, takie jak tablica wyników dla rynków konsumenckich, rankingi rynków konsumenckich oraz tablica wyników dla warunków konsumenckich. Te zbiory informacji umożliwiają porównywanie otoczenia konsumenta w poszczególnych państwach członkowskich oraz śledzenie postępów w integracji rynków detalicznych. Powyższe analizy uzupełnią badania rynku dotyczące przyczyn złego funkcjonowania rynku oraz badania zachowań konsumentów. Priorytet dla spraw konsumenckich będzie obowiązywał także w przypadku badań naukowych finansowanych w ramach strategii „Europa 2020”.

Komisja będzie dążyć do tego, by każde proponowane działanie polityczne było wstępnie analizowane w świetle ośmiu celów niniejszego programu, tak by zmaksymalizować jego skutki i zapewnić mu lepsze przyjęcie przez konsumentów, przy jednoczesnym unikaniu niepotrzebnego obciążenia dla przedsiębiorstw.

Tendencje w dziedzinie spraw konsumenckich zaobserwowane w ciągu następnych kilku lat pomogą ustalić, jakie dodatkowe działania należy podjąć po 2014 r. Komisja zbada postępy w realizacji celów określonych w niniejszym programie w swoim sprawozdaniu z uwzględniania interesów konsumentów we wszystkich obszarach polityki UE.

Celem niniejszego programu jest wyzwolenie wzrostu gospodarczego i przywrócenie zaufania do europejskiej gospodarki poprzez wzmocnienie pozycji konsumentów i zapewnienie synergii między poszczególnymi obszarami polityki. Aby osiągnąć trwałe rezultaty, potrzebne jest stanowcze zaangażowanie całego łańcucha podmiotów wdrażających niniejszy program na rzecz konsumentów na szczeblu unijnym, krajowym i międzynarodowym. Tylko inteligentny i trwały popyt konsumencki idący w parze z odpowiednią podażą może przywrócić UE na ścieżkę wzrostu gospodarczego.