

Bruksela, dnia 1.7.2014 r.
COM(2014) 439 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

**w sprawie funkcjonowania rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu
Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między
organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie
ochrony konsumentów (rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony
konsumentów)**

Sprawozdanie z funkcjonowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

1. Wprowadzenie

Wydatki konsumentów stanowią obecnie ponad 56 % PKB UE i są potężnym czynnikiem pobudzającym wzrost gospodarki europejskiej¹. Dzięki poprawie warunków konsumenckich i zaufania do jednolitego rynku polityka konsumencka UE może w znacznym stopniu przyczynić się do wyższych stóp wzrostu w UE. Jak ustalono w Europejskim programie na rzecz konsumentów z 2012 r., intensywniejsze egzekwowanie praw konsumentów jest jednym z priorytetów polityki konsumenckiej. Równe i efektywne egzekwowanie prawa zorientowane jest na pobudzenie spożycia prywatnego i zapewnienie wyrównania warunków działania w odniesieniu do przedsiębiorstw. To z kolei pobudza konkurencję i innowacyjność koncentrującą się na konsumentach².

W 2004 r. wzmocniono egzekwowanie przepisów UE dotyczących interesów ekonomicznych konsumentów wraz z przyjęciem rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (rozporządzenie CPC)³. Te jedyne w swoim rodzaju ramy prawne zbliżają organy krajowe wszystkich państw członkowskich UE⁴. Ich głównym celem jest eliminowanie naruszeń transgranicznych dzięki ustanowieniu procedur wymiany informacji, transgranicznych wniosków o egzekwowanie prawa i skoordynowanych działań, aby uniemożliwić przemieszczanie się przedsiębiorcom naruszającym przepisy między państwami członkowskimi w celu wykorzystywania luk w granicach jurysdykcji. Przyjęte ramy prawne umożliwiają także podpisywanie międzynarodowych umów o współpracy.

W sporządzonych w dwuletnim odstępie dwóch sprawozdaniach⁵ z 2009 r. i 2012 r. Komisja dokonała oceny funkcjonowania rozporządzenia CPC i ustaliła sposoby zwiększenia efektywności współpracy w zakresie egzekwowania prawa w oparciu o obowiązujące ramy prawne. W art. 21a wprowadzono klauzulę przeglądową w rozporządzeniu CPC, nakładającą na Komisję obowiązek oceny efektywności i mechanizmów operacyjnych rozporządzenia.

W ramach zewnętrznej oceny (zwanej dalej „oceną”)⁶ w 2012 r. stwierdzono, że rozporządzenie CPC jest korzystne dla właściwych organów i dla konsumentów, oraz

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-491_pl.htm.

² http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/docs/consumer_agenda_2012_pl.pdf.

³ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

⁴ Obejmuje to również kraje partnerskie EOG: Islandię, Liechtenstein i Norwegię.

⁵ COM(2009) 336 i COM(2012) 100, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

⁶ Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Consumer Policy Evaluation Consortium, z dnia 17 grudnia 2012

potwierdzono, że cele CPC są stosowne i odpowiednie, przy czym zwrócono uwagę, że nie osiągnięto ich jeszcze w pełni.

We wnioskach⁷ z unijnego szczytu konsumentów w 2013 r. podkreślono, że niezbędne jest bardziej zintegrowane podejście do egzekwowania praw konsumentów na poziomie UE, w szczególności w celu zwalczania szerzących się naruszeń⁸. W międzyczasie krajowe organy egzekwowania prawa i organizacje konsumenckie podjęły działania przeciwko takim szerzącym się naruszeniom, na przykład w przypadkach dotyczących praktyk wprowadzania w błąd związanych z prawami do gwarancji prawnej⁹. Przedmiotowe działania nie tylko pokazują, że więksi przedsiębiorcy często stosują takie same praktyki w szeregu państw członkowskich jednocześnie, ale także stanowią źródło cennych informacji umożliwiających rozważenie najlepszych sposobów zwalczania takich szerzących się naruszeń na poziomie UE.

Kolejnym etapem procesu przeglądu było opublikowanie przez Komisję planu działania¹⁰, przedstawiającego przegląd głównych obszarów wymagających ewentualnej poprawy i poddanie ich badaniu w drodze publicznych konsultacji¹¹ przeprowadzanych od dnia 11 października 2013 r. do dnia 13 lutego 2014 r. Obszary te obejmują jednolitą interpretację ram CPC przez wszystkie podmioty, ewentualne luki w mechanizmach ostrzegania, bariery proceduralne i prawne podczas rozpatrywania wniosków o udzielenie wzajemnej pomocy, uprawnienia właściwych organów, rolę Komisji oraz potrzebę opracowania wspólnych narzędzi w zakresie zwalczania szerzących się naruszeń w szeregu państw członkowskich w tym samym czasie (odpowiednie naruszenia na poziomie UE).

Tak więc w procesie przeglądu potwierdzono, że wykonanie rozporządzenia CPC w 2007 r. doprowadziło do utworzenia skutecznych środków ochrony zbiorowych interesów konsumentów w obrębie UE. W rozporządzeniu CPC określono wspólne minimalne zdolności egzekwowania prawa w odniesieniu do organów krajowych i umożliwiono im przeprowadzanie wspólnych działań koordynowanych przez Komisję Europejską. Na przykład poddano kontroli ponad 3 000 witryn internetowych handlu elektronicznego w różnych sektorach gospodarki pod kątem naruszeń przepisów prawa UE, przyczyniając się do ich lepszego przestrzegania. W ciągu ostatnich dwóch lat wykonano dalszy krok – wspólne podejścia do egzekwowania CPC, zobowiązując

r. („ocena”),

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

⁷ http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf.

⁸ Europejski szczyt konsumentów, dokument do dyskusji „W kierunku bardziej skutecznego egzekwowania praw konsumentów w UE”, kwiecień 2013 r.,
http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/07032013_consumer_summit_discussion_paper_pl.pdf

⁹ http://www.cojef-project.eu/IMG/pdf/BEUC_PR_Apple.pdf.

¹⁰ Plan działania „Przegląd rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów”, 09/2013, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_sanco_001_consumer_protection_cooperation_review_en.pdf.

¹¹ Podsumowanie odpowiedzi zainteresowanych stron w konsultacjach publicznych dotyczących

rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

(rozporządzenia CPC) (2006/2004/WE), dostępne pod adresem

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

przemysł do zakończenia nieuczciwych praktyk handlowych w obszarach wspólnych interesów na terenie UE. Najnowsza akcja CPC, dotycząca wewnętrznych zakupów w aplikacjach¹² (ang. *in-app purchases*), w ramach której krajowe organy egzekwowania prawa w całej UE przedstawiały dużym przedsiębiorstwom technologicznym, w jaki sposób należy stosować odpowiednie przepisy prawa ochrony konsumentów w tym obszarze, stanowi konkretny przykład możliwości rozwiązywania problemów, nękających współczesnych konsumentów w szeregu państw członkowskich, dzięki egzekwowaniu prawa w ramach CPC.

Równocześnie Komisja podjęła wysiłki na rzecz opracowania wytycznych interpretacyjnych, aby dalej ułatwiać egzekwowanie i przestrzeganie prawa¹³ w miarę rozszerzania ochrony konsumentów i polityki UE w tym obszarze. Mające ukazać się wkrótce wytyczne w zakresie stosowania dyrektywy w sprawie praw konsumentów¹⁴ i dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych¹⁵ powinny propagować wspólną interpretację w odniesieniu do oceny przypadków i tym samym usprawniać egzekwowanie praw konsumentów.

Z perspektywicznego punktu widzenia w ramach procesu przeglądu wykazano w przejrzysty sposób, że w celu sprostania nowym wyzwaniom, jakie stawia gospodarka cyfrowa, egzekwowanie praw konsumentów musi odnosić się zarówno do specyfiki handlu zdematerializowanego, jak i prędkości, z jaką naruszenia praw konsumentów mogą się rozprzestrzeniać na obszarze UE. Dane tablicy wyników dla rynków konsumenckich oraz sprawozdania Europejskich Centrów Konsumenckich również wskazują na utrzymywanie się nierównych warunków konsumenckich na terenie państw i wysoką liczbę transgranicznych naruszeń praw konsumentów. W ramach publicznych konsultacji zainteresowane strony wyraźnie wzywały decydentów do zwiększenia wysiłków na rzecz skutecznego egzekwowania praw konsumentów.

Niniejsze sprawozdanie jest kolejnym etapem w procesie przeglądu. Obejmuje ono wszystkie przytoczone dokumenty, nowe dwuletnie sprawozdania przedłożone przez państwa członkowskie w 2013 r.¹⁶ i wyniki publicznych konsultacji. Zgodnie z zasadami inteligentnych regulacji¹⁷ po niniejszym sprawozdaniu nastąpi gruntowna ocena skutków ewentualnych ulepszeń rozporządzenia CPC, aby Komisja mogła na początku 2015 r. zakończyć przegląd, do którego została wezwana w art. 21a rozporządzenia CPC, i przygotować grunt pod decyzję, czy niezbędny jest wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia CPC.

2. Od 2007 r. współpraca w zakresie egzekwowania prawa przyczyniła się do wzrostu korzyści wynikających z przepisów prawa konsumentów UE dla konsumentów

Od 2007 r. rozporządzenie CPC przyniosło znaczne korzyści dla konsumentów unijnych dzięki wzmocnieniu zdolności egzekwowania prawa na obszarze Europy.

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-187_pl.htm

¹³ http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/rights-contracts/directive/index_en.htm

¹⁴ Dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów.

¹⁵ Dyrektywa 2005/29/WE dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych.

¹⁶ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_pl.htm, a w szczególności Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa (2003/C 321/01).

Współpraca między organami egzekwowania prawa ochrony konsumentów zapewniła bardziej jednolite stosowanie przepisów prawa ochrony konsumentów UE, przyczyniając się do lepszego funkcjonowania jednolitego rynku dla obywateli i przedsiębiorstw. W szczególności:

- dzięki mechanizmowi wzajemnej pomocy w ramach CPC zapewniono jasne i kompleksowe ramy prawne w zakresie wzajemnej wymiany informacji i transgranicznych działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych. Najważniejszą innowacją jest możliwość egzekwowania prawa ochrony konsumentów w wymiarze transgranicznym (art. 8 rozporządzenia CPC). Dzięki temu nie tylko zostają obniżone koszty egzekwowania prawa, ale także można stosować środki administracyjne jednego państwa na korzyść konsumentów z innego państwa i zapobiega się przemieszczaniu się przedsiębiorców naruszających przepisy.

Wnioski o udzielenie wzajemnej pomocy

Rozporządzenie CPC umożliwia właściwym organom wymianę informacji dochodzeniowych na wniosek (art. 6) i wezwanie innego właściwego organu do przeciwdziałania naruszeniom wewnątrzspółnotowym (art. 8). Narzędzia te pozwalają właściwym organom na zebranie dowodów w celu przeciwdziałania naruszeniom, które szkodzą konsumentom w obrębie ich jurysdykcji, popełnianym przez przedsiębiorców z innych państw członkowskich.

Do końca 2013 r. państwa członkowskie wystosowały łącznie 1 454 wnioski o udzielenie wzajemnej pomocy, na które składało się 699 wniosków o informacje i 755 wniosków o egzekwowanie prawa. Ocena wskazuje na liczne korzyści, które uzyskano w drodze mechanizmu wzajemnej pomocy, takie jak zwiększona skuteczność transgranicznych działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych, wymiany najlepszych praktyk, zwiększona świadomość organów w zakresie pojawiających się naruszeń i zwiększone zdolności administracyjne¹⁸.

- Akcje kontrolne oraz wspólne podejścia do egzekwowania prawa na podstawie art. 9 rozporządzenia CPC umożliwiły państwom członkowskim koordynowanie swoich podejść w zakresie egzekwowania prawa na szerszą skalę. Uzyskano dzięki nim skuteczne narzędzia do wykrywania i zwalczania poważnych i szerzących się naruszeń na całym obszarze UE, mające wyraźny odstraszający skutek w odniesieniu do innych przedsiębiorców. Środki naprawcze, podjęte na przykład w obszarach towarów elektronicznych, usług turystycznych i treści cyfrowych, wyraźnie doprowadziły do wymiernego wzrostu przestrzegania i świadomości w zakresie praw konsumentów wśród przedsiębiorstw.

„Akcje kontrolne”

Komisja, wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich, opracowała na potrzeby całej UE format w odniesieniu do kontroli stron internetowych (znany jako „akcja kontrolna”). Akcja kontrolna oznacza ogólnounijną kontrolę stron internetowych, która ma na celu identyfikację przypadków naruszenia prawa ochrony konsumentów na danym rynku internetowym, a następnie zapewnienie jego przestrzegania w wyniku egzekwowania prawa. Od 2007 r. przeprowadzano corocznie akcje kontrolne, koordynowane przez Komisję Europejską i przeprowadzane jednocześnie przez krajowe organy egzekwowania prawa w państwach uczestniczących. Chociaż jest to dobrowolne, prawie wszystkie państwa członkowskie co roku brały w nich udział. W latach 2007–2013 poddano kontroli ponad 3 000 stron internetowych:

¹⁸

<i>Rynek internetowy</i>	<i>Zaangażowane państwa członkowskie</i>	<i>Zbadane strony internetowe</i>	<i>Strony internetowe z nieprawidłowościami</i>	<i>Wskaźnik egzekwowania prawa*</i>
<i>Bilety lotnicze (2007)</i>	<i>15 + 1 EOG</i>	<i>447</i>	<i>32 %</i>	<i>81 %</i>
<i>Treści telefonów komórkowych (2008)</i>	<i>27 + 2 EOG</i>	<i>554</i>	<i>54 %</i>	<i>71 %</i>
<i>Towary elektroniczne (2009)</i>	<i>26 + 2 EOG</i>	<i>369</i>	<i>55 %</i>	<i>71 %</i>
<i>Sprzedż biletów online (2010)</i>	<i>27 + 2 EOG</i>	<i>414</i>	<i>59 %</i>	<i>79 %</i>
<i>Kredyt konsumencki (2011)</i>	<i>27 + 2 EOG</i>	<i>565</i>	<i>69 %</i>	<i>75 %</i>
<i>Treść cyfrowa (2012)</i>	<i>27 + 2 EOG</i>	<i>330</i>	<i>52 %</i>	<i>80 %</i>
<i>Usługi turystyczne (2013)</i>	<i>27 + 2 EOG</i>	<i>552</i>	<i>69 %</i>	<i>62 %**</i>

* Wskaźnik egzekwowania prawa wskazuje na stopień przestrzegania prawa po akcji kontrolnej: część stron internetowych przestrzegających prawo z całej liczby stron internetowych, które poddano przeglądowi.
** Wyniki po 6 miesiącach: zazwyczaj musi upłynąć minimum 12 miesięcy po wstępnym dochodzeniu, aby organy krajowe mogły zgłosić ostateczne wyniki ich działań w zakresie egzekwowania prawa.

Wyniki oceny wskazują na korzyści odniesione z akcji kontrolnych zarówno w zakresie naruszeń wewnątrzspółnotowych, jak i spraw krajowych. Akcje kontrolne stanowią dobrą wskazówkę w zakresie zgodności sektora/ryнку z przepisami prawa ochrony konsumentów i pozwalają wyeksponować sieć CPC. Przyczyniają się do powszechnego rozumienia kwestii prawnych i innych wśród organów CPC.

Wspólne podejścia w zakresie egzekwowania prawa

Wspólne podejście do egzekwowania prawa stanowi nowy format wspólnych działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych, utworzony od 2013 r. na podstawie art. 9 rozporządzenia CPC. Umożliwia on właściwym organom państw członkowskich, przy wsparciu Komisji, koordynowanie ich podejścia do stosowania przepisów prawa ochrony konsumentów w odniesieniu do konkretnego problemu. Pierwsze takie działanie dotyczy wewnętrznych zakupów w aplikacjach w grach internetowych. Inny przykład dotyczy sektora wypożyczalni samochodów. W obydwu przypadkach trwają rozmowy z zainteresowaną branżą w celu zapewnienia zgodności z prawem ochrony konsumentów.

- Dzięki mechanizmowi ostrzegania CPC po raz pierwszy w odniesieniu do państw członkowskich zapewnione zostały ramy prawne w zakresie wymiany informacji dotyczących pojawiających się naruszeń i określania naruszeń, które mogą wymagać skoordynowanego podejścia.
- Wspólne działania i projekty, warsztaty i inne wydarzenia przyczyniły się do lepszego egzekwowania prawa i poprawy zdolności administracyjnych państw członkowskich w zakresie ochrony konsumentów oraz doprowadziły do wzrostu zaufania i wzajemnego zrozumienia między organami państw członkowskich zaangażowanymi w sieć CPC.
- Międzynarodowa współpraca umożliwiła wymianę najlepszych praktyk z głównymi partnerami handlowymi UE.

Osiągnięć tych dokonano mimo ograniczeń w zasobach administracyjnych spowodowanych kryzysem. W rezultacie pokazują one, że mechanizm CPC może zapewnić bardziej zasobooszczędne środki do eliminacji naruszeń na obszarze UE. Wykonanie rozporządzenia CPC przyniosło ogólnie pozytywne wyniki i umożliwiło stworzenie mechanizmu współpracy opartego na sieci kontaktów, stanowiącego przykład dla innych obszarów jednolitego rynku.

3. Współpraca w zakresie egzekwowania prawa: bardziej inteligentny sposób na sprostanie nowym wyzwaniom stawianym przez gospodarkę cyfrową

Rozporządzenie CPC jest nadal bardzo użyteczne i stanowi atut przyszłej polityki konsumenckiej UE. Zarówno wyniki oceny, dwuletnie sprawozdania Komisji i państw członkowskich, jak i wynik konsultacji publicznych wyraźnie wskazują na potrzebę kompleksowych wytycznych w odniesieniu do sieci CPC. Dalszy rozwój ram CPC, w tym ewentualne zmiany w rozporządzeniu CPC, może być konieczny w następujących obszarach:

- wyjaśnienia i wzmocnienia mechanizmów wzajemnej pomocy, w tym kwestii prawnych i proceduralnych oraz przepisów zapewniających ogólną współpracę (art. 9 rozporządzenia CPC)¹⁹;
- skuteczności i rozszerzenia wspólnych działań egzekwowania prawa, takich jak akcje kontrolne lub ostatnio uruchomione wspólne działania służące egzekwowaniu przepisów prawnych, na inne sektory²⁰. Potrzebny jest dalszy postęp, jak wykazuje doświadczenie w zakresie określonych przypadków CPC, w celu zwalczania nielegalnych i agresywnych praktyk handlowych, które mogą wymagać szczególnych środków egzekwowania prawa²¹;
- ewentualnego rozwinięcia mechanizmu monitorowania rynku i mechanizmu ostrzegania CPC w celu zapewnienia szybkiej identyfikacji powstających zagrożeń dla konsumentów, które mogłyby wymagać działań w ramach CPC²². W szczególności należy zbadać²³ możliwość włączenia innych podmiotów, takich jak organizacje konsumenckie i Europejskie Centra Konsumenckie;
- trudności wynikających z różnych krajowych przepisów proceduralnych i standardów stosowanych w postępowaniach egzekucyjnych, stanowiących barierę dla skutecznej i efektywnej współpracy²⁴. Różnice te mogą utrudniać wzajemną pomoc i współpracę oraz opóźniać skuteczne przeciwdziałania naruszeniom. Zestaw narzędzi właściwych organów, ich minimalne wspólne uprawnienia, mogą również wymagać doprecyzowania²⁵;

¹⁹ Strony 14–20 podsumowania konsultacji publicznych i http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²¹ Walka z takimi praktykami skutecznie uwzględnia ścisłą współpracę między organami ochrony konsumentów i organami ścigania. Biorąc pod uwagę, że takie praktyki są często krótkotrwałe, organy egzekwowania prawa powinny być w stanie podjąć działania nawet w przypadku gdy zaprzestano takiej praktyki.

²² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²³ Strony 14–20 i 49 podsumowania konsultacji publicznych.

²⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁵ Strony 22–29 podsumowania konsultacji publicznych.

- respondenci konsultacji publicznych ogólnie opowiadają się za bardziej aktywną rolą Komisji w sieci CPC²⁶. Kroki w tym kierunku zostały już poczynione w latach 2013–2014 wraz z uruchomieniem nowych skoordynowanych działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych, prowadząc do wspólnego podejścia do egzekwowania prawa w sprawie wewnętrznych zakupów w aplikacjach. Pozostaje jednak jeszcze wiele do zrobienia w przyszłości, aby przeciwdziałać szerzącym się na poziomie UE naruszeniom, które powodują znaczące szkody w gospodarce UE²⁷;
- w związku z coraz większymi problemami wywoływanymi w globalnej gospodarce cyfrowej przez praktyki handlowe pochodzące z państw trzecich, może być konieczna dalsza współpraca z międzynarodowymi partnerami²⁸.

4. Uzupelnienie dwustronnej pomocy większą liczbą wspólnych działań na całym obszarze UE

Wyniki oceny oraz dwuletnie sprawozdania wskazują, że po wstępnym okresie próbnym w latach 2007–2009 organy krajowe korzystały z mechanizmu wzajemnej pomocy CPC w przypadkach, z którymi można było radzić sobie bardziej efektywnie za pośrednictwem sieci CPC niż za pomocą innych środków dostępnych na poziomie krajowym²⁹. W tym samym czasie, zwiększony międzynarodowy zasięg handlu detalicznego w UE spowodował, że duzi przedsiębiorcy zaczęli tworzyć lokalne jednostki zależne na swoich głównych rynkach i stosować takie same praktyki na tych rynkach. Krajowe organy mają do czynienia z takimi samymi naruszeniami na swoich rynkach. Ograniczenia budżetowe sprawiły jednak, że państwa członkowskie koncentrowały swoje raczej niewielkie zasoby na przypadkach krajowych, a nie na problemach transgranicznych³⁰.

W ten sposób większy zasięg międzynarodowego handlu detalicznego przyczynia się do transgranicznego szerzenia się tych samych naruszeń w obrębie UE. Problem ten rozwiązano w ramach sieci CPC dzięki nasileniu wspólnych działań, takich jak akcje kontrolne, a od 2013 r. dzięki opracowaniu nowego narzędzia, tj. wspólnego podejścia w zakresie egzekwowania prawa. Ukierunkowanie na problemy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania na poziomie UE umożliwiło przeprowadzanie skutecznych działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych.

²⁶ Strony iii oraz 45–48 podsumowania konsultacji publicznych.

²⁷ Problem rozpowszechnionych naruszeń zidentyfikowano już w komunikacie w sprawie egzekwowania dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, lipiec 2009 r. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0330&from=EN>) i potwierdzono w drodze oceny zewnętrznej (http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf). Wynik konsultacji publicznych również potwierdza, że takie naruszenia są znaczące – strona 35 podsumowania konsultacji publicznych.

²⁸ Szereg państw członkowskich wskazuje w swoich dwuletnich sprawozdaniach na wyzwania w zakresie egzekwowania prawa wynikające z handlu z państwami trzecimi. Zob. również http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf.

²⁹ Liczba wniosków o wzajemną pomoc osiągnęła szczyt w latach 2008–2009, wynosząc średnio 306 wniosków w trakcie roku, i odnotowując spadek w kolejnym okresie 2010–2013 do średnio 162 wniosków w trakcie roku, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial i s. 76 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

³⁰ Strona 76 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

Nierówne wykorzystanie mechanizmu wzajemnej pomocy wśród państw członkowskich, zidentyfikowane już w pierwszym dwuletnim sprawozdaniu Komisji, potwierdzone w ocenie³¹ i obserwowane w latach 2012–2013³², wskazuje na potrzebę poszerzenia wiedzy i umożliwienia wspólnej interpretacji rozporządzenia CPC wśród organów krajowych. Odzwierciedleniem tego jest mocne poparcie w odpowiedziach udzielonych w ramach konsultacji publicznych³³. Dotyczy to w szczególności zasad w odniesieniu do wniosków o egzekwowanie prawa (takich jak maksymalne terminy i kolejne działania, które należy podjąć w przypadku gdy egzekwowanie prawa nie jest możliwe) i procedur rozpatrywania wniosków. Ponadto należałoby zastanowić się nad współpracą między organizacjami konsumenckimi a siecią CPC, w szczególności w odniesieniu do wymiany informacji dotyczących pojawiających się praktyk, które mogłyby być sprzeczne z unijnym prawem ochrony konsumentów UE.

W ocenie również zalecono wzmożenie akcji kontrolnych za pośrednictwem działań zwiększających świadomość społeczeństwa oraz dzięki działaniom następczym zapewniającym spójny poziom przestrzegania prawa ochrony konsumentów w danym sektorze. Zasugerowano także ustanowienie „obserwatorium”, które regularnie gromadziłoby informacje³⁴. Rezultaty publicznych konsultacji wskazują również na ogólną potrzebę wzmocnienia mechanizmów monitorowania rynku w celu wczesnego wykrywania naruszeń.

Z wyjątkiem akcji kontrolnych oraz opracowania mechanizmów wspólnego podejścia do egzekwowania prawa, pełny potencjał tkwiący w art. 9 nie został wykorzystany w latach 2007–2013. Przykładowo, art. 9 nie był bezpośrednio wykorzystywany przez państwa członkowskie do koordynacji równoległych jednoczesnych działań w zakresie egzekwowania przepisów. Jednym z powodów podanych w ocenie była potrzeba zapewnienia dalszych wytycznych dotyczących sieci CPC w odniesieniu do sposobu stosowania takich działań i ich koordynowania³⁵, w tym wyjaśnienie roli Komisji³⁶.

Wynik konsultacji publicznych wskazuje na wzrastające znaczenie szerzących się poważnych naruszeń praw konsumenta (naruszenia mające znaczenie na szczeblu UE)³⁷ i zainteresowanie wzmocnieniem mechanizmów współpracy, o których mowa w art. 9, w odniesieniu do skutecznego rozwiązywania problemu takich naruszeń w przeszłości.

³¹ Strona 98 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

³² Dwuletnie sprawozdania państw członkowskich (2012–2013) dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

³³ Strony 9–13 podsumowania konsultacji publicznych.

³⁴ Strony 91–92 i 98 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

³⁵ Strona 99 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

³⁶ Strona 17 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r. Potrzeba lepszego wsparcia ze strony Komisji pracy państw członkowskich w zakresie egzekwowania prawa, w szczególności w przypadkach równoległych naruszeń mających wpływ na konsumentów w szeregu państw członkowskich, została wyrażona również w komunikacie Komisji w sprawie egzekwowania dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta z 2009 r., s. 5 (pkt 2.3).

³⁷ Strony 35–37 podsumowania konsultacji publicznych. Ponad 80 % respondentów uważało, że takie naruszenia są bardzo znaczące lub znaczące, a 56 % respondentów uznało, że zapewnienie określonej procedury egzekwowania prawa w celu eliminacji takich naruszeń jest bardzo ważne.

5. Rozporządzenie CPC, które pozwala skutecznie zwalczać pojawiające się naruszenia mające znaczenie na szczeblu UE

W ocenie wskazano, że naruszenia występujące w tym samym czasie w kilku państwach członkowskich lub popełniane przez tego samego przedsiębiorcę mogą nie być w pełni wyeliminowane na podstawie obecnie obowiązującego rozporządzenia CPC³⁸. Przedmiotowe naruszenia mogą powodować znaczną szkodę dla konsumentów unijnych, ponieważ międzynarodowi przedsiębiorcy prowadzący działalność z wielu lokalizacji mogą zagrażać interesom gospodarczym wszystkich konsumentów unijnych. W ocenie sugerowano, że w celu powstrzymania takich naruszeń niezbędne jest ściśle skoordynowane podejście lub jednolite działanie na poziomie UE.

Skuteczne rozwiązywanie problemu „naruszeń mających znaczenie na szczeblu UE” wymaga jasnej podstawy prawnej, w tym definicji naruszeń mających znaczenie na szczeblu UE, i skutecznej koordynacji działania służącego egzekwowaniu przepisów prawa z ewentualnie większym zaangażowaniem Komisji³⁹. Jak wspomniano wyżej, w art. 9 rozporządzenia CPC zapewniono już możliwość koordynacji egzekwowania prawa. Chociaż na podstawie art. 9 utworzono dwa skuteczne instrumenty egzekwowania prawa (akcje kontrolne i wspólne podejścia do egzekwowania prawa), doświadczenie pokazuje, że istniejące ramy koordynacji są nadal zbyt niejasne, przy czym brakuje w nich w szczególności dobrze zdefiniowanej i przejrzystej procedury koordynacyjnej, jasności w odniesieniu do poszczególnych ról i obowiązków podmiotów i konsekwencji niepodejmowania działań. Rola i obowiązki koordynatora są zdefiniowane w niewystarczającym stopniu. Chociaż dodatkowe wytyczne i wyjaśnienie można byłoby wykorzystać jako sposób umożliwiający częstsze stosowanie mechanizmu koordynacji, o którym mowa w art. 9, całkowite rozwiązanie wszystkich zidentyfikowanych problemów wydaje się mało prawdopodobne, w szczególności jeśli chodzi o eliminację w najbardziej efektywny sposób szerzących się naruszeń mających znaczenie na szczeblu UE.

Biorąc pod uwagę ewentualną rozległą szkodę, jaką mogłyby stanowić dla konsumentów naruszenia mające znaczenie na szczeblu UE w szeregu państw członkowskich, jako wariant do uwzględnienia w przeglądzie w planie działania z 2013 r. określono możliwość wprowadzenia bardziej skutecznego mechanizmu/procedury koordynacji egzekwowania prawa przy zwalczaniu przypadków naruszeń⁴⁰ mających znaczenie na szczeblu UE. Zdecydowana większość zainteresowanych stron uczestniczących w konsultacjach publicznych uważała, że takie naruszenia są znaczące i wymagana jest określona procedura na szczeblu UE do ich zwalczania⁴¹.

Zainteresowane strony uważały, że dla powstrzymania naruszeń mających znaczenie na szczeblu UE najbardziej skuteczne byłyby następujące podejścia: (i) nałożony na państwa członkowskie obowiązek ostrzegania innych państw członkowskich o wszelkich podjętych działaniach służących egzekwowaniu przepisów prawa; (ii) nałożony na państwa członkowskie obowiązek zgłaszania przypadków spełniających określone kryteria związane z naruszeniami mającymi znaczenie na szczeblu UE; (iii) obowiązkowe wspólne działania służące egzekwowaniu przepisów prawa; oraz (iv)

³⁸ Strony 94–95 i 122 sprawozdania z oceny zewnętrznej.

³⁹ Strona 94 sprawozdania z oceny zewnętrznej.

⁴⁰ Plan działania z 2013 r. w odniesieniu do przeglądu rozporządzenia CPC, 09/2013.

⁴¹ Strony 35–38 podsumowania konsultacji publicznych.

wzajemne uznawanie decyzji dotyczących egzekwowania przepisów prawa. Ponadto ponad 75 % wszystkich zainteresowanych stron, w szczególności organizacji konsumenckich i Europejskich Centrów Konsumenckich, jest przekonane, że jednolita procedura na szczeblu UE, umożliwiająca Komisji lub państwu członkowskiemu przedstawienie dowodu w sprawie naruszenia mającego znaczenie na szczeblu UE, byłaby wysoce skuteczna w eliminowaniu naruszeń mających znaczenie na szczeblu UE lub odstraszaniu od ich popełniania. Organy publiczne i rządy wyraziły nieco bardziej umiarkowane poglądy⁴².

Na mocy rozporządzenia CPC właściwe organy wymieniają informacje dotyczące podejrzeń w sprawach naruszeń wewnętrznych i środków egzekwowania prawa. Tego rodzaju mechanizm wczesnego i wzajemnego ostrzegania ułatwia organom CPC wykrywanie naruszeń wewnętrznych na wczesnym etapie oraz pozwala im na lepszą koordynację ich działań służących egzekwowaniu prawa i wykorzystanie wspólnych działań egzekwowania prawa na podstawie art. 9 rozporządzenia CPC.

W pierwszych dwóch latach funkcjonowania sieci CPC mechanizm ostrzegania stosowano częściej niż w późniejszym okresie⁴³. Można to przypisać również wstępnemu okresowi próbnemu i stopniowemu zwiększaniu się zrozumienia dla roli tego instrumentu wśród innych narzędzi CPC. W kolejnych latach (tj. 2009–2013) liczba ostrzeżeń na przestrzeni roku była względnie stała⁴⁴.

Jako ewentualne przyczyny ogólnego spadku liczby ostrzeżeń w ocenie zidentyfikowano brak jasności, jeżeli chodzi o cel, wykorzystanie i działania następcze w odniesieniu do informacji dostarczanych w drodze ostrzeżeń, a także mylenie ich z wnioskami o udzielenie informacji⁴⁵. Chociaż wytyczne lub środki wykonawcze mogłyby przyczynić się do większej jasności w odniesieniu do tych kwestii, jest mało prawdopodobne, aby takie środki pozwoliły rozwiązać bardziej ogólne problemy związane z podejmowaniem działań w następstwie ostrzeżeń czy zaangażowaniem innych podmiotów w mechanizm ostrzegania.

Wyniki konsultacji publicznych w ogólnym zakresie są zgodne z ustaleniami w ocenie. Większość zainteresowanych stron uznała, że obecny system ostrzegania wymaga usprawnienia, w tym na przykład umożliwienia Komisji i innym organizacjom wysyłania ostrzeżeń (organizacje konsumenckie i Europejskie Centra Konsumenckie) oraz pod względem kategoryzacji działań pod kątem ostrzeżeń w oparciu o przewidywane działania następcze (np. w odniesieniu do działania/tylko do wiadomości)⁴⁶. Zainteresowane strony również poparły dodatkowe środki, takie jak obowiązkowe skoordynowane działania nadzoru podejmowane przez państwa członkowskie i mechanizm gromadzenia i analizowania danych dotyczących egzekwowania prawa.

6. Wyjaśnienie głównych części składowych rozporządzenia CPC

⁴² Strony 51–53 podsumowania konsultacji publicznych.

⁴³ Liczba wymienionych ostrzeżeń osiągnęła szczytową wartość w 2008 r., przy częstotliwości ponad 100 ostrzeżeń rocznie, a w następnych latach liczba wymienionych ostrzeżeń spadła poniżej połowy tej liczby.

⁴⁴ Strony 85–88 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁴⁵ Strony 85–87 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁴⁶ Strony 15–21 podsumowania konsultacji publicznych.

Sieć CPC

Rozporządzenie CPC nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia organów publicznych („właściwych organów”) odpowiedzialnych za egzekwowanie praw konsumentów UE wymienionych w załączniku do rozporządzenia CPC, a także obowiązek ustanowienia jednolitego urzędu łącznikowego odpowiedzialnego za koordynację spraw CPC w każdym państwie członkowskim. Tworzą one sieć CPC. Państwa członkowskie muszą zapewnić przydzielenie tym organom odpowiednich zasobów, aby mogły one wykonywać swoje obowiązki z tytułu CPC.

Sieć właściwych organów została znacznie rozszerzona w latach 2007–2013. Było to głównie związane ze stopniowym poszerzaniem zakresu przedmiotowego rozporządzenia CPC, ponieważ w jego załączniku dodano nowe przepisy UE.

W poszczególnych państwach członkowskich funkcjonują różne podejścia do konfiguracji krajowej struktury instytucjonalnej w odniesieniu do rozporządzenia CPC: może być ona ograniczona do jednego lub kilku organów, albo rozdzielona pomiędzy wiele organów, których obowiązki obejmują zakres określony sektor, lub pomiędzy władze regionalne w państwach federalnych. W ocenie wskazano na ewentualne trudności spowodowane złożonymi i rozbieżnymi instytucjonalnymi ramami prawnymi, takimi jak długie ciągi komunikacyjne, powodujące opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków. Podkreślono w niej znaczenie roli jednolitego urzędu łącznikowego, w szczególności w sytuacji skomplikowanej struktury instytucjonalnej⁴⁷. Rozwiązanie takie zostało również poparte w odpowiedziach udzielonych w ramach publicznych konsultacji⁴⁸.

Zarówno w ocenie, jak i w dwuletnich sprawozdaniach Komisji i państw członkowskich wykazano, że nie wszystkie państwa członkowskie aktywnie i często korzystają z CPC⁴⁹. Chociaż przyczyn tego stanu rzeczy jest prawdopodobnie wiele, z oceny wynika, że brak odpowiednich zasobów może w niektórych państwach członkowskich utrudniać pełne korzystanie z mechanizmów współpracy CPC⁵⁰. W ocenie zidentyfikowano znaczne różnice w zasobach i zdolności egzekwowania prawa na obszarze państw członkowskich⁵¹.

Zróźnicowanie krajowych systemów egzekwowania prawa i barier dla współpracy

W rozporządzeniu CPC uznano rolę, jaką mogą odegrać organy wymiaru sprawiedliwości w krajowych systemach egzekwowania prawa: właściwe organy mogą wykonywać swoje uprawnienia z własnej inicjatywy lub pod nadzorem organów wymiaru sprawiedliwości, lub zwracając się do sądów. Istnieje duża różnorodność w państwach członkowskich pod względem zaangażowania organów wymiaru sprawiedliwości w publiczne postępowanie egzekucyjne⁵².

⁴⁷ Strony 76–77 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁴⁸ Strony 9–13 podsumowania konsultacji publicznych.

⁴⁹ Strona 78 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r. i

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

⁵⁰ Strona 78 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r. i

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial.

⁵¹ Strona 76 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁵² W niektórych państwach członkowskich jedynie sądy mogą wydać nakaz zaniechania naruszenia, natomiast w innych państwach sądy odpowiadają za kontrolę sądową decyzji właściwych organów.

W ocenie wskazano na przeszkody wywołane rozbieżnością w charakterze postępowania i uprawnieniach właściwych organów w państwach członkowskich⁵³. Takie przeszkody mogą nie tylko powodować opóźnienia we współpracy i w rozpatrywaniu przypadków, ale także wpłynąć na skuteczność egzekwowania unijnych praw ochrony konsumentów i na zaufanie do tego systemu. W ocenie zalecono rozwiązanie tych problemów w drodze ukierunkowanej koordynacji odpowiednich kwestii proceduralnych CPC⁵⁴.

Znaczna większość zainteresowanych stron uczestniczących w publicznych konsultacjach zgodziła się, że wprowadzenie wspólnych standardów w zakresie rozpatrywania naruszeń istotnych dla CPC byłoby przydatne, i uważa, że zdefiniowanie takich standardów będzie miało priorytetowe znaczenie w obszarach publikowania decyzji dotyczących egzekwowania przepisów prawa, podawania nazw przedsiębiorców naruszających przepisy, dostępu do dokumentów, gromadzenia dowodów i badania stron internetowych⁵⁵.

Uprawnienia właściwych organów na mocy rozporządzenia CPC

Należy nadać właściwym organom uprawnienia niezbędne do wypełniania ich obowiązków zgodnie z rozporządzeniem CPC. W rozporządzeniu utworzono wykaz minimalnych uprawnień niezbędnych w celu zapewnienia płynnego funkcjonowania sieci CPC. Uprawnienia te obejmują zdolność do pozyskiwania niezbędnych informacji i dowodów w celu zwalczania naruszeń wewnątrzunijnych, przeprowadzania kontroli na miejscu, nakładania wymogu zaprzestania lub zakazania naruszeń wewnątrzunijnych, pozyskiwania od przedsiębiorców zobowiązań i płatności do kiesy państwowej. Większość organów wykorzystuje zbiór minimalnych uprawnień określony w rozporządzeniu CPC bezpośrednio albo w oparciu o przepisy krajowe, w których przewidziano podobne uprawnienia⁵⁶.

Organy są także upoważnione do wykorzystania w stosownych przypadkach innych uprawnień nadanych im na poziomie krajowym w celu zwalczania naruszeń. Okazuje się jednak, że brak jednolitości w dostępności niektórych z tych dodatkowych uprawnień na obszarze wszystkich państw stanowi przeszkodę w bardziej skutecznej współpracy⁵⁷. Można do pewnego stopnia zniwelować różnice wynikające z różnych krajowych tradycji w zakresie prawa i systemów egzekwowania prawa dzięki wytycznym i wyjaśnieniom, poprawiając wzajemne rozumienie możliwości i ograniczeń wynikających z różnych krajowych narzędzi i systemów. Mimo to szczegółowe wytyczne nie mogą zastąpić braku uprawnień na poziomie krajowym w niektórych państwach członkowskich, co może obniżać ogólną skuteczność działania służącego egzekwowaniu CPC.

⁵³ Strona 60 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁵⁴ Strony 60–61 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁵⁵ Strony 27–33 podsumowania konsultacji publicznych.

⁵⁶ Sprawozdania dwuletnie

http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/biennial_national_reports_en.htm#biennial i sprawozdanie z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁵⁷ Dotyczy to na przykład do uprawnień do dokonywania zakupów testowych, uprawnień do upubliczniania nazw przedsiębiorców naruszających przepisy lub do przyjęcia decyzji tymczasowych. O ile w niektórych państwach członkowskich zakupy testowe stanowią zazwyczaj część postępowania w sprawie naruszenia, w innych takie narzędzie jest niedostępne. Może to przyczynić się do powstania problemów w dopuszczalności i dostępności dowodu w zakresie naruszeń uzyskanego w innym państwie członkowskim.

W związku z tym zdecydowana większość zainteresowanych stron uczestniczących w publicznych konsultacjach poparła wprowadzenie do rozporządzenia CPC dodatkowych narzędzi w odniesieniu do właściwych organów, mianowicie uprawnienia do dokonywania zakupów testowych w celach dochodzeniowych, podawania nazw przedsiębiorców naruszających przepisy, nakładania kar pieniężnych w celu odzyskania osiągniętych nielegalnie zysków oraz wymagania środków tymczasowych⁵⁸. Zdecydowana większość zainteresowanych stron poparła również środki, które ułatwiłyby konsumentom dochodzenie roszczenia o odszkodowanie⁵⁹.

Powiązanie z postępowaniem karnym

Na mocy rozporządzenia CPC właściwe organy powinny również korzystać z innych uprawnień i środków przyznanych im na poziomie krajowym w celu zwalczania naruszeń wewnątrzunijnych, w tym wnioskowania o postępowanie karne. Dotychczasowe doświadczenie wskazuje na potrzebę zapewnienia bardziej płynnej wymiany informacji między organami prowadzącymi postępowania karne a właściwymi organami, w szczególności w przypadku gdy sprawa dotyczy agresywnych lub oszukańczych praktyk.

Zaangażowanie organizacji konsumenckich i innych podmiotów we współpracę CPC

W rozporządzeniu CPC uznano podstawową rolę organizacji konsumenckich w zakresie ochrony interesów konsumentów. W szczególności umożliwia ono państwom członkowskim wyznaczanie, oprócz organów publicznych, innych organów mających uzasadniony interes w zwalczaniu naruszeń wewnątrzunijnych. Organy te mogą otrzymywać polecenia od organów CPC, dotyczące wprowadzania niezbędnych środków egzekucyjnych, które są dla nich dostępne na mocy prawa krajowego w celu zwalczania naruszeń wewnątrzunijnych.

W latach 2007–2013 szereg państw członkowskich wyznaczyło takie organy. Głównie składają się one z organizacji konsumenckich i działających we własnym imieniu stowarzyszeń reprezentujących interesy grupowe. Od kilku lat krajowe organizacje konsumenckie również ściślej ze sobą współpracują i koordynują działania służące egzekwowaniu przepisów prawa w ramach projektu Forum dochodzenia sprawiedliwości dla konsumentów (ang. Consumer Justice Enforcement Forum – COJEF)⁶⁰. Wiele państw członkowskich nawiązało współpracę z organizacjami konsumenckimi i Europejskimi Centrami Konsumenckimi w celu pozyskiwania informacji dotyczących zmian i naruszeń na rynku.

W ocenie podkreślono, że organizacje konsumenckie działające na rzecz zbiorowych interesów konsumentów odgrywają ważną rolę w egzekwowaniu praw konsumentów⁶¹ (odgrywają pewną rolę na mocy dyrektywy w sprawie nakazów

⁵⁸ Strony 22–26 podsumowania konsultacji publicznych.

⁵⁹ Strony 26–27 podsumowania konsultacji publicznych. Rozporządzenie CPC ma na celu ochronę zbiorowych interesów konsumentów. Dochodzenie roszczeń przez indywidualnego konsumenta jest regulowane innymi instrumentami, takimi jak dyrektywa 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich, rozporządzenie nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich czy rozporządzenie nr 861/2007 ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń.

⁶⁰ www.cojef-project.eu.

⁶¹ Strony 81–83 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

zaprzestania szkodliwych praktyk⁶²). Zainteresowane strony uczestniczące w publicznych konsultacjach również podkreślały, że regularna współpraca między organami CPC a organizacjami konsumenckimi jest niezbędna w celu wczesnego wykrywania i skutecznego zwalczania naruszeń. Zainteresowane strony w dalszej kolejności sugerowały, że regularna wymiana informacji z organizacjami konsumenckimi i Europejskimi Centrami Konsumenckimi oraz ich zaangażowanie w mechanizm ostrzegania w ramach CPC i w identyfikowanie priorytetowych obszarów w zakresie egzekwowania prawa poprawiłoby skuteczność i efektywność egzekwowania unijnego prawa ochrony konsumentów.

Cykl planowania i nadawania priorytetów CPC

Od 2009 r. działania sieci CPC były regulowane rocznymi planami działania w zakresie egzekwowania prawa⁶³. Początkowo w przedmiotowych planach zidentyfikowano obszary wspólnych interesów, takie jak tematy dotyczące akcji kontrolnej i zakresy tematyczne warsztatów. W dwuletnim sprawozdaniu z 2012 r. wyraźnie wskazano na potrzebę połączenia zasobów i nadania priorytetów działaniom służącym egzekwowaniu przepisów prawa. Potrzebne było wspólne podejście do priorytetów⁶⁴. W grudniu 2011 r. dokonano przeglądu procesu planowania i nadawania priorytetów CPC. W 2013 r. zidentyfikowano pięć priorytetowych obszarów, które zatwierdził komitet CPC⁶⁵, zapewniając wieloletnie ramy na potrzeby wspólnych działań na lata 2014–2016. Na tej podstawie komitet CPC zatwierdził roczny plan działania w zakresie egzekwowania prawa.

Przedmiotowy proces przyczynił się do poprawy efektywności sieci CPC i bardziej efektywnego wykorzystania niewielkich zasobów. Zainteresowane strony uczestniczące w konsultacjach publicznych zwróciły jednak uwagę na potrzebę dalszych środków w celu wsparcia bazy wiedzy w zakresie ustalenia priorytetów egzekwowania prawa⁶⁶. Większość respondentów poparła skoordynowane działania w zakresie nadzoru, platformę IT dzielenia się wiedzą fachową w zakresie egzekwowania prawa oraz zaangażowanie organizacji konsumenckich i Europejskich Centrów Konsumenckich w identyfikowanie tendencji rynkowych i naruszeń przepisów prawa ochrony konsumentów⁶⁷.

Zakres przepisów rozporządzenia CPC

Współpraca w ramach CPC obejmuje dyrektywy transponowane do porządku prawnego państw członkowskich i rozporządzenia, które wymieniono w załączniku do rozporządzenia CPC. Od 2007 r. zakres załącznika stopniowo poszerzano i pod koniec 2013 r. obejmował on 18 pozycji z zakresu prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony konsumentów.

⁶² Dyrektywa 2009/22/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 110 z 1.5.2009, s. 30.

⁶³ Strona 8 komunikatu w sprawie egzekwowania dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, COM(2009) 330 final.

⁶⁴ Strony 10 i 13 sprawozdania dwuletniego z 2012 r.

⁶⁵ Powołano Komitet ds. Współpracy w Dziedzinie Ochrony Konsumentów na podstawie art. 19 i 20 rozporządzenia CPC.

⁶⁶ Strony 11–13 i 14–18 podsumowania konsultacji publicznych.

⁶⁷ Strony 15–17 podsumowania konsultacji publicznych.

W ocenie stwierdzono, że zakres obowiązującego rozporządzenia CPC jest zasadniczo odpowiedni⁶⁸. Niektóre obszary mogą być mniej znaczące we współpracy, ponieważ obejmują je sektorowe przepisy UE i inne obowiązujące mechanizmy lub określone organy w zakresie współpracy na poziomie UE⁶⁹. W stosownych przypadkach należy w dalszym zakresie badać sposoby zapewniania koordynacji i wymiany informacji między tymi sieciami a siecią CPC w celu zapewnienia spójności w różnych dziedzinach polityki.

Należy uwzględnić rozwój przyszłych metod i praktyk sprzedaży oraz przyjmowanie lub przeglądy przepisów prawa ochrony konsumenta, w szczególności w celu sprostania wyzwaniom cyfrowym, zwłaszcza przejrzystość cen, jeżeli miałyby zostać dokonany przegląd przedmiotowego zakresu przepisów.

Baza danych CPC

W rozporządzeniu CPC (art. 10) upoważniono Komisję do prowadzenia elektronicznej bazy danych, w której przechowywane i przetwarzane są informacje związane z wnioskami o udzielenie wzajemnej pomocy i ostrzeżeniami. W tym celu Komisja wprowadziła system CPC. Od 2007 r. system CPC został usprawniony, umożliwiając organom CPC wymianę informacji i dokumentów dotyczących wniosków o udzielenie wzajemnej pomocy. Wyniki dwuletnich sprawozdań, oceny i konsultacji publicznych wskazują, że system CPC budzi niezadowolenie⁷⁰. Wskazano w nich, że brak dobrze funkcjonujących narzędzi IT stanowi barierę dla skutecznej współpracy w ramach CPC.

7. Wzmocnienie wspólnych i międzynarodowych działań CPC

Wspólne działania i wymiana urzędników subsydiowane w ramach programu konsumenckiego UE

Od 2007 r. organy CPC prowadziły szeroki zakres wspólnych działań, w tym seminaria internetowe, warsztaty, środki podnoszące poziom wiedzy, projekty tworzenia wspólnych standardów, metodyki i techniki egzekwowania prawa oraz wymianę urzędników, które były subsydiowane w ramach programu konsumenckiego UE.

Przykłady wspólnych działań subsydiowanych w ramach programu konsumenckiego od 2007 r.

⁶⁸ Strona 40 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r.

⁶⁹ Na przykład w dziedzinie łączności elektronicznej Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC), utworzony w drodze rozporządzenia nr 1211/2009, zapewnia ramy współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi oraz między krajowymi organami regulacyjnymi i Komisją, w celu osiągnięcia spójnego stosowania ram prawnych UE w odniesieniu do łączności elektronicznej, aby jednolity rynek przynosił korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom. Dalsze mechanizmy egzekwowania prawa zapewniają ochronę praw podróżnych. W szczególności rozporządzenie nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów linii lotniczych, rozporządzenie nr 1177/2010 o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową i rozporządzenie nr 181/2011 dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym określają mechanizmy egzekwowania prawa obejmujące wyznaczone krajowe organy egzekwowania prawa oraz obejmujące naruszenia zarówno transgraniczne, jak i krajowe.

⁷⁰ Strony 89–90 sprawozdania z oceny zewnętrznej z 2012 r., strony iii oraz 51–52 podsumowania konsultacji publicznych.

- *Wspólny projekt, prowadzony przez Francję i Portugalię w latach 2010–2011, miał na celu zwiększenie widoczności sieci CPC przy udziale dziesięciu państw członkowskich. Przyczynił się do utworzenia komórki komunikacyjnej, sporządzenia projektu protokołu w sprawie współpracy między właściwymi organami i przedstawicielami Europejskich Centrów Konsumentkich⁷¹ oraz opublikowania biuletynu sieci CPC.*
- *W 2012 r. dziewięć państw członkowskich wzięło udział we wspólnym projekcie koordynowanym przez Łotwę, dotyczącym kwestii w zakresie egzekwowania prawa związanych z dyrektywą 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki.*
- *Projekt „Budowanie europejskiej internetowej zdolności w zakresie egzekwowania prawa” („Building a European Internet Enforcement Capability”) w latach 2010–2011 i działanie następcze (2012–2013) prowadzone przez Zjednoczone Królestwo obejmowały jedenaście innych państw członkowskich. Projekt miał na celu poprawę zdolności sieci CPC do prowadzenia dochodzeń internetowych i podejmowania działań służących egzekwowaniu prawa i dzieleniu się informacjami na temat ostatnich zmian przepisów prawa i wyzwań związanych z technologią stron internetowych przez organy egzekwowania prawa. W ramach działań następczych, w których uczestniczyło piętnaście państw członkowskich, ustanowiono szkolenie w zakresie dochodzeń internetowych jako długoterminowy zasób na potrzeby osób prowadzących dochodzenia internetowe. Utworzono również wspólną bazę danych zawierającą orzecznictwo w sprawach dotyczących handlu elektronicznego.*

Ostatnie dwa wspólne działania przyczyniły się do utworzenia stałej grupy egzekwowania prawa online w kwietniu 2014 r., poprawiając zdolności sieci CPC w zakresie elektronicznego egzekwowania prawa. Grupa zgromadzi wiedzę fachową, aby pomóc sieci CPC w identyfikowaniu pojawiających się zagrożeń internetowych dla konsumentów i w lepszym ukierunkowywaniu działań służących egzekwowaniu prawa online. Będzie ona wspomagać krajowe organy, zapewniając szkolenia i najnowocześniejsze narzędzia w dochodzeniach internetowych. W 2014 r. grupie przewodziły Zjednoczone Królestwo i Słowacja, a uczestniczyło w niej 12 państw członkowskich. Nowy wspólny projekt CPC dotyczący dochodzeń internetowych, prowadzony przez Hiszpanię w latach 2014–2015, przyczyni się do opracowania materiałów szkoleniowych, a w Hiszpanii odbędą się warsztaty stymulujące mini-akcje kontrolne czternastu partnerów projektu.

Przedmiotowe działania zapewniły ramy prawne w odniesieniu do ciągłej wymiany najlepszych praktyk wśród organów ds. egzekwowania prawa i przyczyniły się do pogłębienia wzajemnego zrozumienia i zaufania wśród różnych podmiotów. Można byłoby je dalej rozwijać, jakkolwiek należałoby uprościć procedury administracyjne ich finansowania, często wymieniane przez organy krajowe jako bariera w rozszerzaniu tych działań.

Międzynarodowa współpraca w egzekwowaniu praw konsumenta

Zmiany w zakresie technologii i modeli spożycia w gospodarstwach domowych zmierzające w kierunku zwiększonego korzystania z międzynarodowych zakupów online uwypukliły potrzebę zniechęcania nieuczciwych przedsiębiorców z państw trzecich i egzekwowania praw ochrony konsumentów poza obszarem EOG.

W rozporządzeniu CPC przewiduje się, że Unia „współpracuje z państwami trzecimi i z właściwymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinach objętych niniejszym rozporządzeniem w celu wzmocnienia ochrony interesów ekonomicznych konsumentów”. Ponadto Unia posiada możliwość dążenia do lepiej zorganizowanej współpracy w zakresie egzekwowania prawa z państwami trzecimi na podstawie międzynarodowych umów.

Właściwe organy sieci CPC współpracują ponadto regularnie z ICPEN i OECD lub dwustronnie z państwami trzecimi określonymi jako priorytetowe kraje partnerskie w odniesieniu do współpracy w zakresie egzekwowania prawa, takimi jak Stany Zjednoczone. Przedmiotowa współpraca jest bardzo ważnym aspektem polityki ochrony konsumentów i mogłaby okazać się szczególnie przydatna np. w obszarze ochrony danych.

Międzynarodowa Sieć Ochrony i Egzekwowania Praw Konsumentów (ICPEN)

ICPEN jest nieformalną międzynarodową siecią składającą się z organów ochrony konsumentów z ponad 50 krajów, której celem jest zapobieganie transgranicznym naruszeniom praw ochrony konsumentów poza Europą oraz tworzenie uczciwych rynków dla konsumentów. Regularnie organizowane konferencje, grupy robocze i telekonferencje przyczyniają się do intensywnej wymiany doświadczeń wśród uczestniczących organów.

Komisja jest łącznikiem między wiodącymi członkami ICPEN a CPC. Sieć CPC z zadowoleniem przyjęła inicjatywę Komisji, aby pełniła rolę łącznika i aktywnie angażowała się w określone wspólne działania ICPEN.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Komisja Europejska uczestniczy w Komitecie ds. Polityki Konsumenckiej OECD jako obserwator razem z państwami członkowskimi UE.

Współpraca z Federalną Komisją Handlu USA

W związku z bardzo intensywnymi przepływami handlowymi i zbieżnymi interesami w zakresie zwalczania nielegalnych praktyk szkodzących interesom konsumentów po obu stronach Atlantyku, sieć CPC uznała USA jako międzynarodowego partnera priorytetowego, a w szczególności Federalną Komisję Handlu⁷². Zanim dostępne staną się ramy prawne oparte na porozumieniu międzynarodowym, sieć CPC i Federalna Komisja Handlu USA nawiązały nieformalną współpracę. Na przykład w kwietniu 2013 r. przeprowadzono wspólne seminarium dla organów egzekwowania prawa w ramach sieci CPC i Federalnej Komisji Handlu, które przyczyniło się do owocnej wymiany informacji i wiedzy fachowej w odniesieniu do konkretnych przypadków, takich jak kwestia wprowadzających w błąd praktyk dotyczących zakupów wewnątrz aplikacji.

8. Wnioski i dalsze kroki

W trakcie ostatnich siedmiu lat rozporządzenie CPC stanowiło skuteczny środek ochrony zbiorowych interesów konsumentów w obrębie UE. Przyczyniło się to do zwiększonego przestrzegania unijnego prawa ochrony konsumentów w wielu sektorach objętych akcjami kontrolnymi na korzyść konsumentów i przedsiębiorstw. Wspólne podejścia do egzekwowania prawa w ramach CPC wykazały, że pojawiające się problemy konsumentów, występujące jednocześnie w szeregu państw członkowskich, można najlepiej rozwiązywać dzięki ścisłej koordynacji i wspólnemu działaniu wszystkich państw członkowskich.

W szybko rozwijającym się świecie cyfrowym elastyczna i nowoczesna współpraca w ramach CPC, umożliwiająca szybką reakcję na nowe wyzwania w egzekwowaniu prawa w celu ograniczenia strat ponoszonych przez konsumentów i utrzymania równych warunków działania przedsiębiorstw na jednolitym rynku, jest koniecznością. Lepsze i bardziej spójne egzekwowanie przepisów prawa ochrony konsumentów powinno przyczynić się do zwiększenia przejrzystości rynku i obniżenia kosztów przestrzegania przepisów w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących międzynarodową działalność, pobudzenia konkurencyjności i innowacyjności oraz w znacznym stopniu przyczynić się do wzrostu gospodarczego.

Dzięki lepszemu mechanizmowi współpracy na poziomie UE można osiągnąć szybkie i opłacalne reagowanie na naruszenia przepisów unijnego prawa ochrony konsumentów, które dotyczą szeregu państw członkowskich. Jest to szczególnie ważne w związku z przyszłymi ograniczeniami w zasobach i redukcją obciążenia

⁷² Od 2012 r. negocjacje dotyczące porozumienia międzynarodowego w tym zakresie są wstrzymane za wspólnym porozumieniem z powodu trwających procesów, które mogłyby mieć wpływ na odpowiednie potrzeby obydwu stron w zakresie ustaleń dotyczących współpracy.

administracyjnego. Można oczekiwać poprawy zarządzania zarówno w państwach członkowskich, jak i na poziomie UE dzięki usprawnionej współpracy administracyjnej, ograniczaniu opóźnień w egzekwowaniu prawa, i wreszcie dzięki lepiej funkcjonującym rynkom.

W celu ustalenia najlepszego możliwego sposobu wykorzystania współpracy w ramach CPC dla dobra państw członkowskich oraz w celu umożliwienia wszystkim zainteresowanym stronom osiągnięcia dodatkich dochodów Komisja przeprowadza obecnie analizy oceny skutków. Przedmiotowe analizy obejmą pełen zakres dostępnych wariantów rozwiązywania problemów egzekwowania prawa w przyszłości – od utrzymywania obecnych ram prawnych po wprowadzenie nowych przepisów – i powinny stworzyć dla Komisji podstawy do podjęcia decyzji w sprawie najbardziej skutecznej reakcji w zakresie polityki.