



Bruksela, dnia 11.4.2018r.
COM(2018) 183 final

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

Nowy ład dla konsumentów

1. WPROWADZENIE

1.1. Tworzenie uczciwego jednolitego rynku dla konsumentów i przedsiębiorstw

Od 1987 r. w UE obowiązują najbardziej restrykcyjne na świecie przepisy w zakresie ochrony konsumentów, tworzące obecnie obowiązujący kompleksowy zestaw praw konsumentów. Wydatki konsumentów stanowią 56% PKB UE¹. Zdrowe otoczenie konsumenckie ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego².

Ustanowione przez UE prawa dla konsumentów, obejmujące prawo do bezpiecznych produktów, prawo zwrotu produktu zakupionego przez internet w okresie 14 dni oraz prawo do naprawy lub wymiany produktu w okresie gwarancji, zapewniają przewidywalność i pewność zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorstwom. To tylko niektóre z odczuwalnych praw, które wpływają na codzienne życie obywateli.

Europejska polityka konsumencka przynosi realne korzyści dzięki ważnym aktom ustawodawczym regulującym prawa pasażerów, prawa konsumentów, nieuczciwe praktyki handlowe i nieuczciwe postanowienia umowne. W ten sposób gwarantuje obywatelom i przedsiębiorstwom europejskim wysoki poziom ochrony i pewności, ale rynek podlega szybkim zmianom.

Aby wykorzystać te sukcesy i wyjść naprzeciw wyzwaniom związanym z nowym i zmieniającym się rynkiem, przewodniczący Jean-Claude Juncker przeprowadził reorganizację Komisji, służącą nadaniu większego znaczenia polityce konsumenckiej³. Od początku swojej kadencji, a więc od 2014 r. Komisja przedstawiła ponad 80 % wniosków potrzebnych do realizacji dziesięciu priorytetowych obszarów, przedstawionych w wytycznych politycznych przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera⁴. Interesy konsumentów znalazły się w centrum uwagi kilku inicjatyw Komisji, na przykład strategii jednolitego rynku cyfrowego, w ramach której wprowadzono ustawodawstwo likwidujące opłaty roamingowe w telefonii mobilnej i transmisji danych z dniem 15 czerwca 2017 r.⁵ oraz zakazano nieuzasadnionego blokowania geograficznego, aby od 3 grudnia 2018 r. konsumenci mogli uzyskać dostęp lub zakupić produkty lub usługi ze stron internetowych znajdujących się w innym państwie członkowskim⁶; a także zapewniono możliwość transgranicznego przenoszenia usług online w zakresie treści od 1 kwietnia 2018 r.⁷ W ramach unii energetycznej i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu osiągnięto porozumienie w sprawie wniosków Komisji dotyczących wzmocnienia praw konsumentów na

¹ Eurostat, PKB i jego główne składniki (produkcja, wydatki i dochody) [nama_10_gdp], P31_S14_S15. Spożycie gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych.

² Dane z prowadzonej przez Komisję tablicy wyników niezmiennie pokazują pozytywne powiązania między warunkami dla konsumentów a sytuacją gospodarczą w poszczególnych państwach członkowskich.

³ Informacja prasowa, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_pl.htm

⁴ Program prac Komisji na 2018 r., https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_pl.pdf; https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_pl.

⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/end-roaming-charges-travellers-european-union>.

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-negotiators-agreed-end-unjustified-geoblocking>.

⁷ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/cross-border-portability-online-content-services>.

ryнку energii⁸ oraz nowych badań poziomów emisji i zużycia paliwa przez samochody⁹. Co więcej, 1 lipca 2018 r. rozpocznie się stosowanie zmienionych przepisów dotyczących imprez turystycznych¹⁰.

Ponadto trwają negocjacje między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie wniosków dotyczących umów cyfrowych, które to wnioski są głównym elementem strategii jednolitego rynku cyfrowego i służą unowocześnieniu przepisów dotyczących umów konsumenckich w zakresie dostarczania treści cyfrowych¹¹ i sprzedaży towarów¹². Biorąc pod uwagę znaczenie tych wniosków dla zapewnienia konsumentom jasnych i skutecznych praw przy korzystaniu z treści cyfrowych oraz dla zagwarantowania, aby konsumenci i przedsiębiorstwa mogli opierać się na jednolitych i skutecznych przepisach w całej Europie, Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do zapewnienia szybkiego przyjęcia tych wniosków, wskazanych we wspólnej deklaracji w sprawie priorytetów ustawodawczych uzgodnionej przez przewodniczących tych trzech instytucji.

Pozostałe wnioski Komisji również przyczynią się do wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W szczególności wniosek z 2008 r. dotyczący dyrektywy w sprawie równego traktowania, którego celem jest między innymi zapewnienie równego dostępu do towarów i usług bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną, może mieć istotny wpływ¹³. Ponadto europejski akt prawny w sprawie dostępności, zaproponowany przez Komisję w 2015 r., sprawi, że wiele produktów i usług stanie się bardziej dostępnych dla niepełnosprawnych konsumentów¹⁴. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do szybkiego zawarcia porozumienia w sprawie tego ważnego wniosku, a po jego przyjęciu zamierza przedstawić wniosek przewidujący włączenie tego aktu do zakresu proponowanej dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich¹⁵.

Dzięki działaniom Komisji w całej UE poprawiły się warunki dla konsumentów¹⁶, a przedsiębiorstwa odniosły korzyści z egzekwowania przepisów na zasadzie „pojedynczego punktu kontaktowego” w niektórych kwestiach (np. zakupów wewnątrz aplikacji w grach

⁸ Np. Komunikat w sprawie stworzenia nowego ładu dla odbiorców energii, COM(2015) 339 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1523013050675&uri=CELEX:52015DC0339>; wniosek dotyczący nowej dyrektywy energetycznej, COM(2016) 864 final, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1523013346828&uri=CELEX:52016PC0864R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1523013346828&uri=CELEX:52016PC0864R(01)).

⁹ https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_pl;

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/transport/vehicles/cars/docs/faq_wltp_correlation_en.pdf.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/travel-and-timeshare-law/package-travel-directive_pl.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1450431933547&uri=CELEX:52015PC0634>.

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A637%3AFIN>.

¹³ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, COM/2008/0426 final z dnia 2.7.2008: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0426>.

¹⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług, COM(2015) 615 final z 2.12.2015, 2015/0278(COD), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1202>.

¹⁵ Zob. poniżej, koniec sekcji 1.2.

¹⁶ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=117250.

internetowych, wynajmu samochodów czy nielegalnych treści na platformach mediów społecznościowych¹⁷).

Nadal jednak utrzymują się wyzwania dla polityki konsumenckiej. Niedawne wielkoskalowe nadużycia, szkodzące konsumentom w całej UE, podważyły ich zaufanie do jednolitego rynku. Do tych wielkoskalowych wydarzeń należy „Dieselgate” (niektórzy producenci samochodów montowali w samochodach urządzenia służące oszukiwaniu badań emisji) i szeroko rozpowszechnione wykorzystywanie przez banki nieuczciwych klauzul umownych w umowach hipotecznych¹⁸. Te wydarzenia stały się zarzewiem dyskusji, czy w UE funkcjonują odpowiednio silne mechanizmy, by poradzić sobie z takimi problemami, a więc skutecznie egzekwować przepisy dotyczące ochrony konsumentów i zapewniać rekompensatę poszkodowanym konsumentom. Co więcej, w kilku państwach członkowskich niepokój wzbudziła kwestia różnego składu i właściwości produktów sprzedawanych pod tą samą marką w różnych częściach jednolitego rynku.

Potrzebę unowocześnienia niektórych przepisów dotyczących ochrony konsumentów i wzmocnienia stopnia przestrzegania potwierdziły wyniki szeroko zakrojonej oceny przepisów dotyczących ochrony konsumentów, zakończonej przez Komisję w 2017 r. („ocena adekwatności” REFIT¹⁹, ocena dyrektywy dotyczącej praw konsumentów²⁰). W wyniku oceny stwierdzono, że unijne przepisy dotyczące ochrony konsumentów ułatwiły funkcjonowanie jednolitego rynku i zapewniły wysoki poziom ochrony konsumentów. Zasadniczo odpowiadają one potrzebom, ale konieczne jest ich lepsze stosowanie i egzekwowanie. W ocenie wskazano również obszary, w których możliwa jest aktualizacja i usprawnienie unijnego prawa konsumenckiego.

Przyjęte w styczniu 2018 r. sprawozdanie z realizacji zalecenia Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń²¹ potwierdza ustalenia wynikające z oceny z 2017 r. Stwierdzono w nim, że istniejące indywidualne mechanizmy dochodzenia roszczeń są niewystarczające w przypadkach „wystąpienia szkody zbiorowej”, dotyczących dużej liczby konsumentów w UE.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_pl; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-761_pl.htm.

¹⁸ W tym zakresie do umów o kredyt hipoteczny zawartych po 21 marca 2016 r. stosuje się dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010. Oprócz innych aspektów zobowiązuje ona kredytodawców do przedstawienia konsumentom jasnych i szczegółowych informacji o warunkach pożyczki oraz zapewnia konsumentom prawo do wcześniejszej spłaty kredytu, niż określono w umowie. Więcej informacji: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/credit/mortgage-credit_pl.

¹⁹ Dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie z oceny adekwatności unijnego prawa konsumenckiego i marketingowego, SWD(2017)209 z 23.5.2017 r., przeprowadzonej w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej Komisji (REFIT).

²⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów, COM(2017)259 z 23.5.2017 r.; Dokument roboczy służb Komisji w sprawie oceny dyrektywy w sprawie praw konsumentów, SWD(2017)169 z 23.5.2017 r.

²¹ Sprawozdanie z realizacji zalecenia Komisji z 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń, COM(2018)40 z 25.1.2018 r.

Tych ustaleń nie można zlekceważyć. UE musi znaleźć odpowiedzi na nowe wyzwania polityki konsumenckiej, przy jednoczesnym zapewnieniu funkcjonowania uczciwego jednolitego rynku dla konsumentów i przedsiębiorstw.

1.2 Dokończenie „nowego ładu dla konsumentów”

Celem pakietu środków przedstawionych w niniejszym komunikacie i razem z nim jest podjęcie tych wyzwań, a przez to dokończenie tworzenia „nowego ładu dla konsumentów”, obiecanego przez Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera i zapewniającego na przyszłość uczciwy jednolity rynek dla konsumentów i przedsiębiorstw.

Lepsze egzekwowanie przepisów, skuteczne narzędzia dochodzenia roszczeń i pogłębiona wiedza konsumentów o ich prawach wzmocni zaufanie i pewność konsumentów. Będzie to korzystne dla gospodarki europejskiej, biorąc pod uwagę znaczenie wydatków konsumenckich dla utrzymania zrównoważonego modelu gospodarczego.

„Nowy ład dla konsumentów” opiera się na istniejących ramach polityki konsumenckiej i je rozwija, proponując nowoczesne przepisy, dostosowane do obecnych zmieniających się rynków i praktyk biznesowych, silniejsze narzędzia egzekwowania prawa na drodze publicznej i prywatnoprawnej oraz lepsze możliwości dochodzenia roszczeń.

W praktyce, celem „nowego ładu dla konsumentów” jest:

- unowocześnienie obowiązujących przepisów i likwidacja luk w istniejącym dorobku konsumenckim;
- zapewnienie konsumentom lepszych możliwości dochodzenia roszczeń, wsparcie skutecznego egzekwowania prawa i lepszej współpracy organów publicznych na uczciwym i bezpiecznym jednolitym rynku;
- pogłębienie współpracy z państwami partnerskimi spoza UE;
- zapewnienie równego traktowania konsumentów na jednolitym rynku oraz zagwarantowanie krajowym właściwym organom możliwości rozwiązywania wszelkich problemów związanych z „podwójną jakością” produktów konsumpcyjnych;
- usprawnienie komunikacji i budowania potencjału, aby zwiększyć wiedzę konsumentów o ich prawach oraz ułatwić przedsiębiorstwom handlowym, szczególnie małym i średnim, realizację ich obowiązków;
- przyjrzenie się przyszłym wyzwaniom dla polityki konsumenckiej w szybko zmieniającym się otoczeniu gospodarczym i technologicznym.

Dla osiągnięcia powyższych celów w „nowym ładzie dla konsumentów” proponuje się zmianę ram legislacyjnych, uzupełnioną o zestaw działań nielegislacyjnych, określonych w niniejszym komunikacie. Pakiet ustawodawczy składa się z następujących dwóch instrumentów:

- wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG, dyrektywę 98/6/WE, dyrektywę 2005/29/WE oraz dyrektywę 2011/83/UE

w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta²²;

- wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE. Celem tego wniosku jest ułatwienie konsumentom dochodzenia roszczeń w przypadkach, kiedy wielu z nich pada ofiarą tego samego naruszenia, w tak zwanych przypadkach wystąpienia szkody zbiorowej²³.

2. UNOWOCZEŚNIENIE DOROBKU PRAWNEGO W DZIEDZINIE OCHRONY KONSUMENTÓW

Zebrany przez Komisję materiał dowodowy wskazuje, że istnieją przepisy konsumenckie wymagające unowocześnienia w reakcji na bieżące wyzwania. Celem „nowego ładu dla konsumentów” jest osiągnięcie tego za pomocą następujących środków:

- **Nowe narzędzia dla konsumentów – indywidualne środki zaradcze.** Konsumentom powinni być dostępne indywidualne środki zaradcze (np. rekompensaty finansowej), kiedy ponoszą szkody wskutek nieuczciwych praktyk handlowych. Obecnie prawo Unii nie zapewnia jasnych i wystarczających środków służących eliminowaniu niekorzystnych skutków takich praktyk. Dla przykładu, gdyby doszło do nowego skandalu w rodzaju „Dieselgate”, konsumenci mieliby do dyspozycji środki zaradcze w przypadku reklamy wprowadzającej w błąd.
- **Większa przejrzystość dla konsumentów na rynkach internetowych.** Obecnie, kiedy konsumenci odwiedzają rynek internetowy²⁴, nie zawsze mają świadomość od kogo kupują (czy od zawodowego przedsiębiorstwa handlowego czy też od innego konsumenta). Wielu konsumentów odnosi wrażenie, że kupuje od internetowej platformy handlowej, a zatem zawiera umowę z tą platformą. W rzeczywistości najczęściej kupują od będącego podmiotem trzecim dostawcy wymienionego na internetowej platformie handlowej. W efekcie, konsumenci mogą błędnie uważać, że mają do czynienia z zawodowym przedsiębiorstwem handlowym (a więc korzystają z praw konsumentów²⁵). Ta pomyłka może być źródłem problemów, jeżeli transakcja internetowa przebiegnie niepomyślnie, ponieważ nie zawsze łatwo jest ustalić, kto ponosi odpowiedzialność za błędy. Ogranicza to możliwość skorzystania ze środków prawnych.

Proponowane nowe przepisy zobowiążą rynki internetowe do jasnego informowania konsumentów o tożsamości podmiotu, z którym zawierają oni umowę (czy jest to zawodowe przedsiębiorstwo handlowe czy osoba fizyczna?). Komisja proponuje

²² COM (2018) 185.

²³ COM (2018) 184.

²⁴ Internetowa platforma handlowa to rodzaj strony internetowej służącej handlowi elektronicznemu, gdzie informację o produktach lub usługach zamieszcza wiele podmiotów trzecich.

²⁵ Konsument dokonujący zakupu od zawodowego przedsiębiorstwa handlowego korzysta z praw konsumentów, ale konsument dokonujący zakupu od innej osoby fizycznej nie korzysta z praw konsumentów.

również wyjaśnienie, że wszystkie platformy internetowe muszą wprowadzić jasne rozróżnienie wyników wyszukiwania związanych z płatnościami otrzymanymi od innych przedsiębiorstw handlowych od „naturalnych” wyników wyszukiwania, a ponadto internetowe platformy handlowe powinny informować o najważniejszych parametrach, które determinują kolejność ofert²⁶. Spowoduje to wzrost przejrzystości na rynkach internetowych.

- **Rozszerzenie ochrony konsumentów na „usługi bezpłatne”.** Kolejna luka w ochronie konsumentów występuje w obszarze „bezpłatnych” usług cyfrowych, w przypadku których konsumenci podają swoje dane osobowe, zamiast płacić środkami pieniężnymi. Te „bezpłatne” usługi obejmują przechowywanie w chmurze, media społecznościowe i konta pocztowe. Biorąc pod uwagę rosnącą wartość handlową danych osobowych, tych usług nie można uznać za zwyczajnie „bezpłatne”. Z tego względu konsumenci powinni mieć te same prawa do informacji przed zawarciem umowy oraz do anulowania umowy w 14-dniowym terminie na odstąpienie od umowy, bez względu na to, czy płacą za usługę środkami pieniężnymi, czy przez podanie swoich danych osobowych.
- **Usuwanie obciążeń dla przedsiębiorstw.** Dane pokazują, że unijne prawo konsumenckie na ogół wiąże się z niskimi kosztami przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw. W pewnych dziedzinach jednak wraz z rozwojem technologii niektóre przepisy stały się zbędne lub powodują niepotrzebne koszty dla przedsiębiorstw. W „nowym ładzie dla konsumentów” proponuje się usunięcie nieproporcjonalnych obciążeń dla przedsiębiorstw, na przykład w dziedzinie komunikowania się z konsumentami. Przedsiębiorstwa handlowe powinny mieć większą elastyczność przy wyborze najbardziej odpowiednich środków komunikacji z konsumentami. Powinny móc korzystać z nowych środków komunikacji internetowej, na przykład formularzy internetowych lub czatów, zamiast adresu poczty elektronicznej, pod warunkiem że konsumenci mogą na bieżąco monitorować komunikację z przedsiębiorstwem handlowym.

Chociaż prawo do odstąpienia od umowy ma kluczowe znaczenie dla konsumentów i dla zaufania do handlu internetowego Komisja proponuje również usunięcie niektórych obciążeń dla przedsiębiorstw handlowych związanych z prawem do odstąpienia od umowy „zawieranej na odległość” i „zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa”. W przypadkach, kiedy konsument korzystał z zamówionego towaru, zamiast jedynie wypróbować go w taki sam sposób, jak zrobiłby to w sklepie stacjonarnym, nie powinien mieć prawa do odstąpienia od umowy. Ograniczy to obciążenie dla przedsiębiorstw handlowych związane ze zwrotem używanych towarów.

²⁶ Na podstawie wytycznych Komisji w sprawie wdrażania/stosowania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, SWD(2016) 163 final z 25.5.2016 r. (sekcja 5.2.6), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0163>.

3. LEPSZE MOŻLIWOŚCI DOCHODZENIA ROSZCZEŃ PRZEZ KONSUMENTÓW, SKUTECZNE EGZEKWOWANIE PRAWA I POGŁĘBIONA WSPÓLPRACA ORGANÓW PUBLICZNYCH NA UCZCIWYM I BEZPIECZNYM JEDNOLITYM RYNKU

Przepisy działają jedynie wówczas, gdy pozwalają konsumentom na łatwe uzyskanie rekompensaty w przypadku naruszenia oraz jeżeli są egzekwowane przez organy krajowe. Właśnie z tego względu „nowy ład dla konsumentów” zawiera propozycje zapewniające konsumentom lepsze możliwości dochodzenia roszczeń i skuteczniejsze egzekwowanie istniejących przepisów prawa konsumenckiego.

3.1. Lepsze możliwości dochodzenia roszczeń przez konsumentów

„Nowy ład dla konsumentów” zapewni im lepsze możliwości dochodzenia roszczeń przez:

- **Wykorzystanie pełnego potencjału nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu zapewnienia rekompensat dla konsumentów w przypadkach wystąpienia szkody zbiorowej.** W przypadkach wystąpienia szkody zbiorowej konsumenci powinni mieć możliwość dochodzenia swoich praw nie tylko indywidualnie, ale również w drodze zbiorowego dochodzenia roszczeń. Przykładowo w takim przypadku jak „Dieselgate” środki zaradcze dla ofiar nieuczciwych praktyk handlowych mogłyby być egzekwowane w drodze powództw przedstawicielskich.

Za pomocą „nowego ładu dla konsumentów” Komisja proponuje unowocześniony system powództw przedstawicielskich, opierający się na istniejącej dyrektywie w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk²⁷. System ten pozwoli wykwalifikowanym podmiotom nienastawionym na zysk, na przykład organizacjom konsumenckim lub niezależnym organom publicznym, na występowanie w roli obrońcy zbiorowych interesów konsumentów w przypadkach szkody zbiorowej. Ułatwi to zabezpieczenie praw indywidualnych konsumentów. Będzie to szczególnie pomocne dla konsumentów, którzy z różnych przyczyn nie decydują się na indywidualne postępowania sądowe. System będzie zawierać wbudowane zabezpieczenia, na przykład możliwość wytaczania powództw będzie ograniczona do podmiotów spełniających określone kryteria oraz wymogi przejrzystości co do źródeł ich finansowania. Pozwoli to na utrzymanie niezbędnej równowagi między dostępem do wymiaru sprawiedliwości a zapobieganiem ewentualnym nadużyciom, dzięki wyjątkowemu podejściu odbiegającemu od amerykańskiego stylu postępowań sądowych.

- **Wzmocnienie istniejących narzędzi dla konsumentów – alternatywne metody rozwiązywania sporów i internetowe rozstrzygnięcie sporów.** Dzięki alternatywnym metodom rozwiązywania sporów²⁸ i internetowemu rozstrzygnięciu sporów²⁹

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów, Dz.U. L 110 z 1.5.2009, s. 30.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE

(Dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63.

konsumenci mają dostęp do prostych, szybkich i uczciwych procedur rozwiązywania krajowych i transgranicznych sporów z przedsiębiorstwami handlowymi, bez konieczności postępowania przed sądem. Ramy alternatywnego i internetowego rozstrzygnięcia sporów stanowią również zachętę dla przedsiębiorstw handlowych do tworzenia skutecznych systemów obsługi klientów³⁰.

Komisja będzie nadal zwiększać skuteczność tych ram przez promowanie ich przyjmowania przez przedsiębiorstwa handlowe oraz nawiązywanie dialogu między właściwymi podmiotami³¹. Jednym z celów będzie zapewnienie, by konsumenci mogli łatwo wyszukać te narzędzia rozwiązywania sporów i z nich skorzystać.

3.2 Skuteczne egzekwowanie prawa i pogłębiona współpraca organów publicznych na uczciwym i bezpiecznym jednolitym rynku

Skuteczne egzekwowanie prawa to najważniejszy priorytet bieżącej kadencji Komisji. Nadano mu znaczącą rolę w strategii jednolitego rynku cyfrowego, w tym za pomocą inicjatywy służącej aktualizacji egzekwowania przepisów prawa konsumenckiego, aby odpowiadały one epoce cyfrowej: zmianie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (CPC)³².

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

³⁰ 11 listopada 2017 r. Komisja zorganizowała w Berlinie inauguracyjne wydarzenie dla „TRAVEL-NET”, sieci 15 podmiotów ADR z 11 państw członkowskich zajmujących się sporami konsumenckimi w sektorze przewozów pasażerskich/podróży. W wydarzeniu udział wzięli przedstawiciele najważniejszych przedsiębiorstw transportu pasażerskiego. 13 grudnia 2017 r. Komisja zorganizowała dyskusję przy okrągłym stole z najważniejszymi wiodącymi podmiotami sektora detalicznej sprzedaży odzieży i obuwia. Ponadto w grudniu 2017 r. Komisja rozpoczęła skierowaną do konsumentów kampanię informacyjną o ADR/ODR.

³¹ W pierwszym półroczu 2018 r. Komisja uruchomiła kampanię informacyjną o ADR/ODR, służącą zwiększeniu zaangażowania przedsiębiorstw handlowych w procedury ADR i na platformie ODR. 11 i 12 czerwca 2018 r. Komisja zorganizuje Zgromadzenie ADR 2018. W tym wydarzeniu udział wezmą przedstawiciele wszystkich akredytowanych w UE podmiotów ADR, właściwych organów ds. ADR, punktów kontaktowych ODR, Europejskich Centrów Konsumenckich, organizacji konsumenckich, stowarzyszeń przedsiębiorców, najważniejszych sprzedawców detalicznych oraz innych podmiotów zainteresowanych ADR/ODR.

³² https://ec.europa.eu/info/consumers/consumer-protection-cooperation-regulation/review-consumer-protection-regulation_pl.

Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów zapewnia podstawę dla sieci krajowych organów egzekwowania prawa, by zapewnić spójne transgraniczne egzekwowanie najważniejszych przepisów unijnego prawa konsumenckiego. Zmienione przepisy będą stosowane w państwach członkowskich od 20 stycznia 2020 r.³³ Po rozpoczęciu stosowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów krajowe organy będą dysponować zestawem uprawnień minimalnych, nową procedurą zwalczania rozpowszechnionych i ogólnounijnych naruszeń prawa konsumenckiego oraz lepszym systemem nadzoru. Komisja będzie odgrywać większą rolę koordynacyjną i będzie mogła zalecać skoordynowane dochodzenia dotyczące egzekwowania przepisów w przypadku naruszeń ogólnounijnych³⁴.

Komisja podejmuje następujące działania na rzecz wzmocnienia egzekwowania prawa i współpracy organów publicznych:

a) Skuteczniejsze kary, w szczególności w przypadkach naruszeń powszechnych

Obecnie, kiedy przedsiębiorstwo narusza przepisy prawa konsumenckiego, kary określone w prawie krajowym różnią się w całej UE i są zwykle dość niskie. W efekcie w niewielkim stopniu odstraszały pozbawione skrupułów przedsiębiorstwa handlowe przed oszukiwaniem konsumentów.

W „nowym łądzie dla konsumentów” Komisja proponuje, by krajowe organy egzekwowania prawa stosowały wspólne dla całej UE kryteria przy podejmowaniu decyzji o karach finansowych za naruszenia dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych³⁵, dyrektywy w sprawie nieuczciwych postanowień umownych³⁶, dyrektywy o prawach konsumenckich³⁷ oraz dyrektywy o podawaniu cen³⁸. W przypadkach, gdy przedsiębiorstwo handlowe narusza powyższe dyrektywy jednocześnie w kilku państwach członkowskich (tak

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1.

³⁴ Nowe rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów zapewnia również ramy współpracy między różnymi krajowymi organami egzekwowania prawa, odpowiedzialnymi za ustawodawstwo sektorowe objęte tym rozporządzeniem. W odniesieniu do innych dziedzin ustawodawstwa sektorowego, nieobjętych rozporządzeniem w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, w szczególności do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, Komisja wspiera współpracę między właściwymi krajowymi organami egzekwowania prawa za pomocą wspólnych warsztatów, a w przyszłości – ewentualnych akcji kontrolnych UE.

³⁵ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

³⁶ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.93, s. 29.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64.

³⁸ Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz.U. L 80 z 18.3.1998, s. 27.

zwane „naruszenia powszechne”³⁹), organy będą mogły nałożyć kary wynoszące co najmniej 4 % obrotu przedsiębiorstwa handlowego. Odstrasżające kary tego typu przyczynią się do zapobiegania naruszeniom i przywrócenia sprawiedliwości.

b) Ułatwianie państwom członkowskim przygotowania się na nowe rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w 2018 i 2019 r., udzielając pomocy organom krajowym i monitorując dostosowanie krajowych systemów prawnych. W szczególności Komisja realizuje następujące zadania:

- Współpracuje ze specjalistami z państw członkowskich w celu omówienia problemów z wdrażaniem i udzielania wskazówek w razie potrzeby. Komisja sporządziła już listę potrzeb w państwach członkowskich i podjęcie działania następcze za pomocą warsztatów i wizyt studyjnych w państwach członkowskich.
- Opracowuje nowe narzędzia informatyczne, potrzebne organom i zainteresowanym podmiotom zewnętrznym do skutecznej współpracy oraz wymiany informacji i ostrzeżeń. To nowe narzędzie informatyczne umożliwi krajowym organom egzekwowania prawa współpracę przy wykrywaniu, badaniu i likwidacji praktyk biznesowych naruszających dobro konsumentów w handlu transgranicznym. Za pomocą narzędzia informatycznego możliwe będzie wysyłanie ostrzeżeń zewnętrznych do sieci współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów przez takie podmioty, jak stowarzyszenia konsumenckie i handlowe.
- Komisja opracowuje badania rynkowe służące identyfikacji powszechnych naruszeń prawa konsumenckiego o wymiarze unijnym i szybkiemu przeciwdziałaniu im. W dłuższym terminie Komisja zbada możliwości poszerzenia monitorowania praktyk w handlu detalicznym na szczeblu UE, które szkodzą konsumentom i uczciwej konkurencji. Może to obejmować sposoby ułatwienia zbierania danych internetowych i pomagania organom krajowym przy opracowywaniu metodyk wykrywania, identyfikacji i wymiany materiału dowodowego, a także wszczynanie skoordynowanych działań przeciwko szkodliwym praktykom.

c) Budowanie potencjału

Komisja będzie nadal angażować się w działania służące budowaniu potencjału organów krajowych. Będą one koncentrować się na rosnącej „cyfryzacji” rynków konsumenckich. To budowanie potencjału obejmie następujące najważniejsze działania:

- Finansowanie i koordynowanie prac nad „Akademią e-egzekwowania prawa”. Za pomocą przedmiotowego projektu uruchamia się 1,75 mln EUR na budowanie potencjału krajowych organów ochrony konsumentów i krajowych organów bezpieczeństwa produktów konsumenckich.

³⁹ W rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów definiuje się „naruszenie powszechne” jako naruszenie szkodzące konsumentom w co najmniej trzech państwach członkowskich; „naruszenie powszechne o wymiarze unijnym” to praktyki szkodliwe dla konsumentów w co najmniej dwóch trzecich państw członkowskich zamieszkałych łącznie przez co najmniej dwie trzecie ludności Unii.

- Udzielanie wsparcia państwom członkowskim celem zapewnienia gromadzenia wiarygodnego materiału dowodowego w sprawie ewentualnych naruszeń prawodawstwa UE. Ułatwi to państwom członkowskim szybsze identyfikowanie powszechnych problemów, z jakimi zmagają się konsumenci w UE.

d) Skoordynowane egzekwowanie przepisów

Komisja będzie nadal pracować z krajowymi organami współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów w zakresie strategicznego i ukierunkowanego egzekwowania prawa, celem promowania uczciwości na jednolitym rynku cyfrowym⁴⁰. Działania te mają formę skoordynowanej kontroli stron internetowych („akcji kontrolnych”)⁴¹ lub skoordynowanych działań służących rozwiązywaniu problemów mających wpływ na dużą liczbę konsumentów w UE⁴². Zgromadzone przez Komisję od 2014 r. doświadczenia w zakresie egzekwowania prawa pokazują, że możliwe jest osiągnięcie jednocześnie korzystnych wyników dla konsumentów i przedsiębiorstw (na przykład rozwiązania typu „pojedynczego punktu kontaktowego” w odniesieniu do ogólnounijnych naruszeń prawodawstwa UE).

Nadal priorytetowo traktowane będzie przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom (np. wprowadzającym w błąd i nieuzasadnionym deklaracjom ekologicznym) oraz nielegalnym treściom w internecie⁴³.

3.3 Wdrażanie ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa produktów niespożywczych

Komisja będzie też pomagać państwom członkowskim w usprawnieniu współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa produktów⁴⁴. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów przed niebezpiecznymi produktami, bez względu na to, czy są one kupowane w sklepach stacjonarnych, czy internetowych. Ten cel zostanie osiągnięty za pomocą następujących środków:

a) Unowocześnienie systemu wczesnego ostrzegania

Komisja prowadzi europejski system wczesnego ostrzegania. Gwarantuje on, że informacje o niebezpiecznych produktach niezwywnościowych wycofanych z rynku lub od użytkowników gdziekolwiek w Europie są szybko przekazywane państwom członkowskim i Komisji.

Aby zwiększyć skuteczność organów nadzoru rynku, Komisja – między innymi – zmieni wytyczne dla systemu wczesnego ostrzegania, celem maksymalnego zwiększenia jego korzyści dla konsumentów.

b) Jak najlepsze wykorzystanie skoordynowanego nadzoru rynku

⁴⁰ Zob. komunikat Komisji w sprawie przeglądu śródkresowego realizacji strategii jednolitego rynku cyfrowego – *Połączony jednolity rynek cyfrowy dla wszystkich*, COM(2017) 228 final z 10.5.2017, s. 5-6.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/eu-wide-screening-websites-sweeps_pl

⁴² https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-enforcement_pl

⁴³ Komunikat w sprawie zwalczania nielegalnych treści w internecie „W kierunku większej odpowiedzialności platform internetowych”, COM(2017) 555 final z 28.9.2017; Zalecenie Komisji w sprawie działań służących skutecznemu przeciwdziałaniu nielegalnym treściom w internecie, C(2018)1177 z 1.3.2018.

⁴⁴ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4.

Aby usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku dla konsumentów, Komisja finansuje skoordynowane działania w zakresie nadzoru rynku w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów. Dzięki temu przeprowadzono ponad 25 skoordynowanych działań w zakresie nadzoru rynku w różnych sektorach produktów (np. zabawkach, produktach do pielęgnacji dzieci). Komisja będzie nadal wspierać wspólne działania organów UE na rzecz wymiany wiedzy i wzmocnienia sieci organów nadzoru rynku, również w kontekście wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie zgodności z prawem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania⁴⁵. Wsparcie to ułatwi śledzenie i wycofywanie niebezpiecznych produktów w całej UE.

Wspomniany wcześniej wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie zgodności z prawem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania ma na celu wzmocnienie ram nadzoru rynku w odniesieniu do produktów zarówno na jednolitym rynku, jak i na granicach zewnętrznych Unii, w tym wsparcie wymian i współpracy strukturalnej z partnerami międzynarodowymi w dziedzinie nadzoru rynku.

4. Współpraca międzynarodowa

a) Umowy o współpracy służące wzmocnieniu koordynacji z partnerami spoza UE

Organy egzekwujące przepisy prawa konsumenckiego mają do czynienia z bardzo podobnymi (o ile nie identycznymi) praktykami biznesowymi i strategiami marketingowymi na całym świecie. Rozwiązywanie tych problemów w sposób skoordynowany może tylko skutkować lepszym przestrzeganiem prawa przez przedsiębiorstwa.

Komisja zamierza podjąć prace nad dwustronnymi lub wielostronnymi umowami dotyczącymi współpracy w zakresie egzekwowania prawa ochrony konsumentów między UE a najważniejszymi jurysdykcjami, takimi jak Stany Zjednoczone i Kanada, a w przyszłości Chiny.

Tę współpracę międzynarodową ułatwią silniejsze ramy koordynacji organów publicznych zajmujących się egzekwowaniem prawa w UE, ustanowione na mocy zmienionego rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, które można wykorzystać jako podstawę do zawierania umów o współpracy z państwami trzecimi. Na mocy takich porozumień można: ustanowić mechanizmy wzajemnej pomocy między organami; stworzyć narzędzia współpracy dostosowane do gospodarki cyfrowej, aby zwalczać strony internetowe dopuszczające się oszustw na skalę ogólnoswiatową; ustanowić nową procedurę „pojedynczego punktu kontaktowego”, służącą przeciwdziałaniu wielkoskalowym naruszeniom praw konsumenckich popełnianym przez przedsiębiorstwa na szczeblu globalnym; oraz stworzyć skuteczniejszy system nadzoru.

b) Bezpieczeństwo produktów: wyzwanie globalne

Łańcuchy dostaw produktów mają charakter globalny i konsumenci mogą łatwo nabywać produkty przez internet bezpośrednio z krajów spoza UE. Z tego względu współpraca międzynarodowa ma niezwykle istotne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa

⁴⁵ COM(2017) 795 final z 19.12.2017.

konsumentów w UE. Współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa produktów należy prowadzić zarówno z państwami produkującymi dane produkty, jak i państwami, na których rynkach występują produkty podobne, aby umożliwić jak największy wpływ nadzoru rynku ze strony państw członkowskich UE.

Komisja będzie nadal usprawniać współpracę z Chinami⁴⁶ i podnosić świadomość producentów w zakresie obowiązujących w UE wymogów bezpieczeństwa produktów. Komisja będzie również wspierać międzynarodowe inicjatywy na rzecz globalnej poprawy bezpieczeństwa produktów sprzedawanych przez internet.

Wreszcie, Komisja będzie nadal wspierać skuteczną ochronę konsumentów w przyszłych dwustronnych i wielostronnych negocjacjach handlowych. W tym celu konkretne zasady współpracy w zakresie bezpieczeństwa produktów będą włączane do umów handlowych. Umożliwią one w razie potrzeby wymianę informacji o niebezpiecznych produktach, w tym z państwami produkującymi.

5. ZAGWARANTOWANIE RÓWNEGO TRAKTOWANIA KONSUMENTÓW NA JEDNOLITYM RYNKU: ROZWIĄZANIE PROBLEMU „PODWÓJNEJ JAKOŚCI” TOWARÓW KONSUMPCYJNYCH

W 2017 r. przewodniczący Jean-Claude Juncker stwierdził w orędziu o stanie Unii: „*„Nie zaakceptuję tego, że w niektórych częściach Europy [...] sprzedaje się żywność niższej jakości niż w innych krajach, pomimo identycznego opakowania i marki. [...] Teraz jednak musimy nadać większe uprawnienia organom krajowym, aby wyeliminować te nielegalne praktyki, gdziekolwiek mają one miejsce”*”.

Komisja podjęła już szereg ważnych kroków mających na celu rozwiązanie tego problemu.

We wrześniu 2017 r.⁴⁷ Komisja przyjęła zestaw **wytycznych w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta**, służących rozwiązaniu problemu produktów „podwójnej jakości”. Celem wytycznych jest ułatwienie organom krajowym stwierdzania, czy przedsiębiorstwo narusza prawo UE przy wprowadzaniu pod tą samą marką do obrotu produktów mających zróżnicowany skład w poszczególnych krajach.

W **debatach z przedstawicielami sektora** Komisja wezwała przedsiębiorstwa do zaprzestania nieuzasadnionych i wprowadzających w błąd praktyk różnicowania produktów, które nie odpowiadają określonym wymogom rynku. Niektórzy producenci zaczęli już dostosowywać skład swoich produktów celem zapewnienia sprzedaży jednakowych produktów w całej UE, a w ich strategiach różnicowania i informowania konsumentów oczekuje się dalszych zmian.

⁴⁶ W 2017 r. ponad połowa niebezpiecznych produktów zgłoszonych w unijnym systemie szybkiego informowania o niespożywczych produktach niebezpiecznych pochodziła z Chin, zob. raport roczny, https://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/safety_products/rapex/alerts/repository/content/pages/rapex/reports/index_en.htm.

⁴⁷ Zawiadomienie Komisji C(2017)6532 z 26.9.2017 r. w sprawie stosowania prawa UE w zakresie żywności i ochrony konsumenta w odniesieniu do kwestii związanych z podwójną jakością produktów – Szczególny przypadek żywności.

Komisja zaproponowała **finansowanie na potrzeby wsparcia egzekwowania prawa** przez państwa członkowskie UE oraz służące opracowaniu **wspólnego podejścia do badań porównawczych produktów spożywczych**. Wspólne Centrum Badawcze Komisji, przy wsparciu ze strony 16 państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów, opracowuje tę metodykę i rozpocznie kampanię badawczą w maju 2018 r. Badania obejmą wspólny koszyk produktów sprzedawanych w większości państw członkowskich, a ich elementem będą badania chemiczne i sensoryczne. Pierwsze wyniki powinny pojawić się pod koniec 2018 r. W razie potrzeby Komisja, wraz z organami państw członkowskich, podejmie działania wobec kwestii wynikających z pierwszych wyników badań nad wspólnym koszykiem produktów.

Równoległe do tych toczących się prac Komisja ocenia, że kilka środków zaproponowanych w „nowym ładzie dla konsumentów”, w szczególności ostrzejsze kary za nielegalne praktyki, indywidualne środki zaradcze dla wprowadzonych w błąd konsumentów oraz mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń, utrudni przedsiębiorstwom handlowym wprowadzanie w błąd konsumentów poprzez wprowadzanie do obrotu towarów „podwójnej jakości” i zwiększy koszty takich praktyk.

Podmioty gospodarcze mają prawo wprowadzać do obrotu i sprzedawać towary o różnym składzie i właściwościach, aby dostosować swoje produkty do preferencji lokalnych konsumentów lub uwzględnić potrzebę reagowania na różne trendy w zakresie popytu, kwestie logistyczne i pojawiające się nowe technologie, pod warunkiem że w pełni przestrzegają przepisy Unii (dotyczące bezpieczeństwa produktów, etykietowania czy też inne przepisy horyzontalne lub sektorowe). Produkty tej samej marki w drodze wyjątku mogą mieć różne właściwości. Znacząco różny skład towarów sprzedawanych pod tą samą marką może jednak budzić obawy, w przypadku gdy produkty te są wprowadzane do obrotu w sposób, który potencjalnie może wprowadzać konsumenta w błąd.

Aby nie pozostawić żadnych wątpliwości, że prawo UE zakazuje nieuzasadnionego i wprowadzającego w błąd różnicowania produktów na jednolitym rynku, Komisja zamierza przekazać organom krajowym czytelniejsze zasady, zapewniające im możliwość łatwiejszego zwalczania nieuczciwych praktyk. Z tego względu Komisja proponuje wyraźne zapisanie w dyrektywie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, że wszelkie wprowadzanie produktów do obrotu jako jednakowych produktów sprzedawanych w kilku innych państwach członkowskich, podczas gdy te produkty mają zdecydowanie odmienny skład lub właściwości, stanowi wprowadzanie w błąd w rozumieniu art. 6 tej dyrektywy.

6. UPOWSZECHNIANIE WIEDZY I BUDOWANIE POTENCJAŁU

W przeprowadzonej przez Komisję w 2017 r. ewaluacji przepisów prawa ochrony konsumentów („ocena adekwatności”) stwierdzono, że niski poziom przestrzegania prawa konsumenckiego UE jest potęgowany przez niską świadomość praw i obowiązków wśród konsumentów i przedsiębiorstw handlowych, której poziom istotnie różni się między państwami członkowskimi UE. W 2016 r. odsetek problemów zgłaszanych przez konsumentów wynosił 20 %, podobnie jak w 2008 r., a zatem na przestrzeni dekady sytuacja w zasadzie nie uległa poprawie. Jednocześnie zaledwie 41 % obywateli UE wiedziało na

przykład, że na mocy ustawodawstwa UE ma prawo do bezpłatnej naprawy lub wymiany wadliwego towaru.

Przez cały 2018 r. i w późniejszym okresie Komisja będzie podejmować wskazane poniżej działania na rzecz zwiększenia wiedzy o prawach konsumentów i wzmocnienia nowej kultury przestrzegania unijnego prawa konsumenckiego.

6.1 Dialogi konsumenckie i kampania komunikacyjna

W listopadzie 2017 r. w ramach „nowego ładu dla konsumentów” Komisja zainicjowała szeroką dyskusję, której celem było zaproszenie zainteresowanych podmiotów działających na rzecz poprawy praw konsumentów w UE do debaty na temat sposobów przekształcenia unijnych przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów, aby odpowiadały potrzebom XXI wieku⁴⁸.

W ramach tej inicjatywy Komisja zorganizuje w całym 2018 r. szereg „dialogów konsumenckich” w państwach członkowskich, opartych na indywidualnym podejściu do poszczególnych państw. Celem dialogów jest wyjaśnienie obywatelom, co UE robi dla nich jako konsumentów, oraz wysłuchanie ich opinii, jak UE może lepiej rozwiązywać ich problemy.

W 2018 r. Komisja rozpocznie również kompleksową kampanię komunikacyjną, służącą zwiększeniu wśród Europejczyków świadomości ich obecnych praw konsumenckich w UE. Kampania będzie ukierunkowana w szczególności – ale nie wyłącznie – na te państwa członkowskie, których obywatele wykazali się najmniejszą wiedzą o prawach konsumenckich.

6.2 Szkolenie, kształcenie, budowanie potencjału i inne narzędzia informacyjne

- W marcu 2018 r. w internecie wystartował projekt *ConsumerLawReady*⁴⁹. Celem tego projektu jest przeszkolenie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w zakresie prawa konsumenckiego UE, aby ułatwić im spełnienie wymogów prawnych. Projekt jest realizowany przez konsorcjum organizacji konsumenckich i biznesowych. Organizacje te szkolą „głównych trenerów”, którzy z kolei szkolą „trenerów lokalnych” we wszystkich państwach członkowskich. Następnie ci trenerzy lokalni zaoferują szkolenia dla MŚP. Ten efekt mnożnikowy zapewni szeroki zasięg inicjatywy.
- W trzecim kwartale 2018 r. w ramach portalu e-Sprawiedliwość udostępniona zostanie nowa *Baza danych prawa konsumenckiego*⁵⁰. Zapewni ona wszystkim, w szczególności przedstawicielom zawodów prawniczych i organom egzekwowania prawa, dostęp do krajowych przepisów transponujących najważniejsze dyrektywy konsumenckie UE. Zapewni również dostęp do właściwego orzecznictwa sądów

⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-5047_en.htm.

⁴⁹ www.ConsumerLawReady.eu. *ConsumerLawReady* to projekt pilotażowy uruchomiony przez Komisję Europejską na wniosek Parlamentu Europejskiego.

⁵⁰ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości, a także do właściwych krajowych praktyk administracyjnych.

- Komisja Europejska wspiera *inicjatywę samoregulacyjną* przedsiębiorstw europejskich w zakresie najważniejszych zasad lepszego przedstawiania informacji konsumentom, w tym ogólnych warunków umów. Wyniki tej inicjatywy oczekiwane są latem 2018 r.
- Na początku 2019 r. Komisja opracuje *wytyczne do dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich*, chroniącej konsumentów europejskich przed nieuczciwymi ogólnymi warunkami umów stosowanymi przez przedsiębiorstwa handlowe. W ocenie adekwatności REFIT stwierdzono, że stosowane w dyrektywie w sprawie nieuczciwych postanowień umownych podejście oparte na zasadach jest nadal skuteczne i przyczynia się do wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Celem wytycznych, opartych na wielu orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości, będzie wyjaśnienie wątpliwości, które pojawiły się przy stosowaniu dyrektywy, na przykład w odniesieniu do prawnych skutków niewiążącego charakteru nieuczciwych klauzul umownych oraz spoczywającego na sądach krajowych obowiązku oceny z urzędu, czy klauzula umowna objęta zakresem dyrektywy 93/13/EWG jest nieuczciwa.
- Komisja zobowiązała się do dalszych wysiłków na rzecz edukowania konsumentów, ponieważ jedynie świadomi konsumenci mogą skutecznie korzystać ze swoich praw. Zakres obecnych skutecznych projektów edukacji konsumentów, na przykład *Consumer Classroom*, mógłby zostać poszerzony o kształtowanie zachowań innych grup docelowych, ze szczególnym ukierunkowaniem na konsumentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.
- Komisja będzie kontynuować swoje wysiłki na rzecz *budowania potencjału organizacji konsumenckich* w sposób bardziej zróżnicowany. Postara się na przykład wzmocnić rolę organizacji konsumenckich jako strażników i ważnych filarów społeczeństwa obywatelskiego w krajach, w których nadal są one stosunkowo słabe. Należy również wzmocnić ich kompetencje i wkład w kształtowanie polityki na szczeblu krajowym.

7. PRZYGOTOWYWANIE POLITYKI KONSUMENCKIEJ NA PRZYSZŁE WYZWANIA

Chociaż pakiet „nowego ładu dla konsumentów” będzie stanowić odpowiedź na najważniejsze wyzwania w zakresie ochrony konsumentów w obecnej UE, rynki będą oczywiście nadal podlegać ewolucji i szybkim zmianom, a prawo ochrony konsumentów musi być w stanie w dalszym ciągu dostosowywać się i rozwijać, by zachować aktualność i zdolność reagowania na nowe obszary wyzwań dla konsumentów. Mogą to być nowe skomplikowane i nieprzejrzyste transakcje. Komisja będzie nadal monitorować rynki konsumenckie, aby identyfikować pojawiające się nowe zagadnienia i rozwijać spostrzeżenia behawioralne w celu świadomego kształtowania swojej polityki.

Obecnie Komisja analizuje następujące obszary:

- **Sztuczna inteligencja.** Technologie sztucznej inteligencji dają ogromne możliwości dla konsumentów. Jednocześnie mogą jednak stwarzać problemy związane z (i) stopniem złożoności i potencjalnym brakiem przejrzystości tych technologii, (ii) brakiem kontroli użytkowników nad wytwarzanymi przez nich danymi lub (iii) kwestiami dyskryminacji, nierównego traktowania, bezpieczeństwa i odpowiedzialności za szkody. Komisja przeprowadzi dalsze badania służące określeniu najlepszych sposobów zwiększenia przejrzystości tych technologii⁵¹. Komisja będzie również wspierać organizacje konsumenckie na szczeblu krajowym i unijnym w zakresie budowania zrozumienia i wspierania przejrzystości aplikacji opartych na sztucznej inteligencji, aby zdobyć zaufanie konsumentów.
- **Internet rzeczy.** Prognozuje się, że w UE do 2020 r. co najmniej 6 miliardów produktów zostanie podłączonych do internetu, a w skali światowej – 25 miliardów⁵². Należy upewnić się, że te produkty i technologie są bezpieczne dla konsumentów, a zarazem zapewnić szeroki wybór i nie hamować innowacji. Komisja oceni, czy obecne ramy prawne w zakresie bezpieczeństwa produktów są adekwatne w świetle nowych wyzwań związanych z tymi nowymi technologiami lub czy istnieją luki wymagające usunięcia. W tym kontekście Komisja będzie nadal badać powiązania między cyberbezpieczeństwem⁵³ i bezpieczeństwem produktów oraz wskazywać narzędzia, które mogą zwiększyć bezpieczeństwo produktów i bezpieczeństwo wynikające z konstrukcji. Komisja ustanowiła również grupę ekspercką, która oceni, czy i w jakim zakresie istniejące systemy odpowiedzialności są dostosowane do rzeczywistości rynków wschodzących w związku z rozwojem nowych technologii w szerokim znaczeniu, w tym kwestiami sztucznej inteligencji, zaawansowanej robotyki, internetu rzeczy i cyberbezpieczeństwa.
- **Mobilny handel elektroniczny.** Rosnące znaczenie mobilnego handlu elektronicznego może na wiele sposobów narazić konsumentów, na przykład ze względu na sposób prezentowania im wymaganych informacji. Komisja rozpoczyna badanie behawioralne poświęcone wpływowi na konsumentów praktyk w zakresie marketingu i ujawniania informacji, stosowanych w internecie. Badanie skoncentruje się na detalicznych usługach finansowych, w szczególności na sposobie ich reklamowania i sprzedaży za pomocą urządzeń mobilnych.
- **Zrównoważona konsumpcja.** Zwiększająca się konsumpcja w skali światowej wywiera narastającą presję na środowisko naturalne. Z tego względu udostępnienie konsumentom zrównoważonych produktów i usług oraz zachęcanie ich do bardziej zrównoważonej konsumpcji ma kluczowe znaczenie. Konsumentom wykazują coraz większe zainteresowanie zrównoważonymi produktami; powinni oni mieć możliwość

⁵¹ Komisja planuje przyjąć w dniu 25 kwietnia 2018 r. komunikat w sprawie sztucznej inteligencji.

⁵² Raport Gartnera (2013) „Predicts 2015: The Internet of Things.” (Przewidywania 2015: internet rzeczy.) Newsroom znajduje się pod adresem: <http://www.gartner.com/newsroom/id/2970017>, Stamford, 12 grudnia 2013 r.

⁵³ Zob. również pakiet w sprawie cyberbezpieczeństwa, przyjęty przez Komisję we wrześniu 2017 r., https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-477_pl.

podejmowania świadomych decyzji dotyczących zakupów oraz łatwy dostęp do produktów przyjaznych dla środowiska. Potrzebne są dodatkowe wysiłki na rzecz podnoszenia świadomości, by zwiększyć wiedzę konsumentów na temat różnych narzędzi etykietowania w UE⁵⁴, na przykład oznakowania ekologicznego UE, oraz by zapewnić ich dobre rozumienie.

„Nowy ład dla konsumentów” będzie korzystny dla środowiska naturalnego, ponieważ bardziej restrykcyjne egzekwowanie prawa i lepsze możliwości indywidualnego dochodzenia roszczeń w przypadku nieuczciwych praktyk mogą powstrzymać fałszywe deklaracje ekologiczne lub praktyki celowego skracania cyklu życia produktów, uzupełniając działania zawarte w planie działań UE na rzecz gospodarki w obiegu zamkniętym⁵⁵. Obejmuje to na przykład badania dotyczące przedwczesnego starzenia się produktów⁵⁶ i pilotażowe projekty dotyczące śladu środowiskowego⁵⁷, których celem jest ograniczenie fałszywych deklaracji dzięki opracowaniu ujednoliconej metody obliczania i weryfikacji podawanych informacji o środowisku.

8. PODSUMOWANIE

„Nowy ład dla konsumentów” jest priorytetem dla Komisji pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Junckera. W kilku ostatnich latach udało się już wiele uczynić dla wzmocnienia praw konsumentów i pewności przedsiębiorstw w takich obszarach, jak transgraniczna możliwość przenoszenia treści, opłaty roamingowe i blokowanie geograficzne, a także w sektorze energetycznym. Teraz konieczne jest pełne wdrożenie tych działań oraz uzupełnienie ich o unowocześnione zasady ochrony konsumentów, dostosowane do wyzwań obecnych, szybko zmieniających się rynków, a także skuteczne prywatne i publiczne egzekwowanie prawa oraz lepsze możliwości dochodzenia roszczeń. Jest to celem niniejszego komunikatu i towarzyszących mu wniosków. Wspólnie przyniosą one odczuwalne zmiany z korzyścią dla interesów konsumentów i gospodarki opierającej się na zaufaniu konsumentów.

Ogółem, wnioski i inicjatywy zapowiedziane w niniejszym komunikacie, dotyczące „nowego ładu dla konsumentów”, przyniosą jasne korzyści dla konsumentów europejskich, poszukujących możliwości wyboru i uczciwości, a także dla europejskich przedsiębiorstw, domagających się pewności i zaufania na całym jednolitym rynku.

Komisja wzywa Parlament Europejski i państwa członkowskie w Radzie, aby przez najbliższy rok wspólnie pracowały nad uzgodnieniem proponowanych zmian ustawodawczych w zbiorze aktów prawa, przed zaplanowanymi na maj 2019 r. wyborami do

⁵⁴ Na przykład oznakowanie ekologiczne UE (na produktach i usługach niespożywczych), znak organiczny UE (na produktach spożywczych), etykieta energetyczna (na artykułach gospodarstwa domowego), unijna dyrektywa w sprawie oznakowania samochodów (emisje CO₂ i zużycie paliwa przez nowe pojazdy), rozporządzenie UE w sprawie systemu oznakowania opon (pryczepność na mokrej nawierzchni, poziom hałasu i opór toczenia opon), etykiety z datą na produktach spożywczych dla zapobiegania marnowaniu żywności, wymogi informacyjne wobec ekoprojektu itp.

⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

⁵⁶ Na przykład <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/h2020/topics/ce-sc5-02-2018.html>.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/environment/eussd/smgp/ef_pilots.htm.

Parlamentu Europejskiego. Potrzebne jest szersze zaangażowanie w celu włączenia wszystkich zainteresowanych podmiotów do debaty publicznej nad najlepszymi sposobami rozwiązywania problemów konsumentów oraz rozważań nad przyszłymi wyzwaniami. W okresie najbliższego roku Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, aby stymulować tę debatę.

Dzięki „nowemu łaadowi dla konsumentów”, europejscy konsumenci i przedsiębiorstwa będą miały gwarancję potrzebnej im pewności i ochrony. „Nowy ład dla konsumentów” służy wzmocnieniu pozycji konsumentów, wspieraniu uczciwości i budowaniu zaufania na jednolitym rynku. Zapewni, aby w Unii Europejskiej nie było konsumentów „drugiej klasy” oraz aby europejskie przedsiębiorstwa działały na podstawie ram prawnych dostosowanych do obecnych wyzwań i oferujących równe warunki działania w obrębie całego jednolitego rynku.