



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.3.2013
COM(2013) 139 final

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

Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej 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 („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”)

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

Pierwsze sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej 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 („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”)

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie¹ zawiera pierwszą ocenę stosowania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych² (zwanej dalej „dyrektywą” lub „UCPD”) w państwach członkowskich i analizę jej skutków. Sprawozdanie jest jedną z najważniejszych inicjatyw podjętych w celu wdrożenia Europejskiego programu na rzecz konsumentów³.

Na potrzeby niniejszego sprawozdania w 2011 r. do państw członkowskich i szeregu zainteresowanych stron skierowano odpowiednie kwestionariusze⁴. Jeżeli chodzi o stosowanie dyrektywy w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości⁵, niniejsze sprawozdanie bazuje na danych zgromadzonych w imieniu Komisji w ramach badania przeprowadzonego w latach 2011/2012⁶.

Dyrektywę przyjęto dnia 11 maja 2005 r. Celem dyrektywy jest dopilnowanie, aby konsumenci nie byli wprowadzani w błąd lub narażani na agresywny marketing oraz aby

¹ Niniejsze sprawozdanie towarzyszy komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych pt. „Osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów – Budowanie zaufania do rynku wewnętrznego” (*Achieving a high level of consumer protection – Building trust in the Internal Market*). Zgodnie z art. 18 UCPD Komisja musi przedstawić sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy w odniesieniu do konkretnych kwestii, takich jak usługi finansowe i nieruchomości, „czarnej listy” praktyk zakazanych w każdych okolicznościach, a także zakresu stosowania dalszej harmonizacji i uproszczenia. Jak przewidziano w motywie 24 UCPD, stosowanie dyrektywy podlega ocenie w celu upewnienia się, że podjęto działania zmierzające do usunięcia barier na rynku wewnętrznym i że osiągnięto wysoki poziom ochrony konsumentów.

² 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.

³ Zob. Europejski program na rzecz konsumentów, działanie nr 3 (Aktualizacja dorobku w dziedzinie praw konsumenta).

⁴ W wyniku konsultacji otrzymano 25 odpowiedzi od państw członkowskich (Luksemburg i Malta nie udzieliły odpowiedzi), dwie odpowiedzi od Islandii i Norwegii oraz 76 odpowiedzi od zainteresowanych stron, z czego 20 od Europejskich Centrów Konsumentekich, 9 od organizacji konsumentekich i 47 od zainteresowanych stron związanych z działalnością gospodarczą (takich jak izby gospodarcze, parasolowe organizacje/federacje przedsiębiorstw oraz organy samorządowe).

⁵ Na podstawie art. 18 dyrektywy w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono ocenę dotyczącą funkcjonowania art. 3 ust. 9 w odniesieniu do stosowania UCPD w dziedzinach usług finansowych oraz nieruchomości.

⁶ Zobacz analiza w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych w odniesieniu do usług finansowych i nieruchomości, przeprowadzona przez Civic Consulting na zlecenie Komisji Europejskiej, DG ds. Sprawiedliwości 2012 r., dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

każde stwierdzenie ze strony przedsiębiorców w UE było jasne, prawdziwe i uzasadnione, co pozwoli konsumentom dokonywać świadomych i racjonalnych wyborów. Zawarte w niej przepisy oparte na ogólnych zasadach mają zagwarantować wystarczającą elastyczność ram prawnych, tak aby umożliwić dostosowanie ich do nowych metod sprzedaży, produktów oraz technik marketingowych.

Dyrektywa ma charakter horyzontalny i obejmuje wszystkie transakcje pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), których przedmiotem są towary i usługi, prowadzone zarówno offline, jak i online.

Zgodnie z ogólnymi celami dyrektywa ma stanowić dopełnienie rynku wewnętrznego poprzez usunięcie barier spowodowanych różnicami w przepisach krajowych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych oraz zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów.

2. TRANSPOZYCJA DYREKTYWY

2.1. Harmonogram

Państwa członkowskie musiały opublikować i przyjąć swoje środki transponujące dyrektywę do dnia 12 czerwca 2007 r., tak aby weszły one w życie na szczeblu krajowym nie później niż dnia 12 grudnia 2007 r.

Wystąpiły jednak znaczne opóźnienia w transpozycji dyrektywy, wynikające głównie z bardzo szerokiego zakresu jej stosowania. Charakter dyrektywy zmierzającej do pełnej harmonizacji, zawarty w „klauzuli dotyczącej rynku wewnętrznego”⁷, oznaczał również, że państwa członkowskie musiały dokonać szeroko zakrojonego przeglądu swojego ustawodawstwa krajowego w celu ujednolicenia go z dyrektywą.

Zaledwie kilka państw członkowskich⁸ transponowało dyrektywę w terminie. Ostatnia transpozycja miała miejsce pod koniec 2009 r.⁹, podczas gdy większość środków krajowych wdrożono w latach 2008 i 2009¹⁰. W wyniku postępowania wszczętego przez Komisję przed Trybunałem Sprawiedliwości wydano wyroki w sprawie dwóch państw członkowskich¹¹; pozostałe postępowania zamknięto natomiast w związku z późniejszym powiadomieniem o podjętych środkach¹².

2.2. Strategie wdrożenia w państwach członkowskich i cechy charakterystyczne procesu transpozycji

Rozwiązania techniczne, na jakie decydowały się państwa członkowskie w celu wdrożenia UCPD, można podzielić na dwie główne kategorie zależnie w dużej mierze od tego, czy państwa członkowskie posiadały już ustawodawstwo dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, czy nie. Niektóre państwa członkowskie włączyły dyrektywę do istniejących przepisów prawa: ustaw dotyczących nieuczciwej konkurencji (Niemcy, Austria, Dania,

⁷ Zob. art. 4 dyrektywy.

⁸ Belgia, Irlandia, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia dokonały transpozycji przed dniem 12 czerwca 2007 r.

⁹ Hiszpania.

¹⁰ Również trzy kraje EOG – Islandia, Liechtenstein i Norwegia – przyjęły ustawodawstwo wdrażające dyrektywę.

¹¹ Zob. sprawy: C-321/08 – *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii* z dnia 23 kwietnia 2009 r. i C-282/08 – *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga* z dnia 5 lutego 2009 r.

¹² Z wykazem krajowych środków transpozycji można się zapoznać, korzystając z bazy aktów prawnych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych pod adresem <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> lub ze strony http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

Hiszpania), kodeksów konsumenta (Francja, Włochy, Bułgaria, Republika Czeska, Malta), kodeksów postępowania cywilnego (Niderlandy) lub szczególnych istniejących ustaw (Belgia, Finlandia i Szwecja). Inne państwa przyjęły ustawy doraźne, transponując UCPD niemal dosłownie (Zjednoczone Królestwo, Portugalia, Rumunia, Węgry, Cypr, Polska, Słowenia, Słowacja, Estonia, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Litwa i Grecja).

2.3. Artykuł 4 – Klauzula dotycząca rynku wewnętrznego

Artykuł 4 UCPD, znany jako „klauzula dotycząca rynku wewnętrznego”, odzwierciedla skutek dyrektywy polegający na pełnej harmonizacji i uniemożliwia państwom członkowskim odstępować od zawartych w niej przepisów. Właściwość tę potwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Total Belgium* oraz w kontekście innych orzeczeń w trybie prejudycjalnym¹³. Trybunał wielokrotnie stwierdzał w nich, że „dyrektywa dokonuje w związku z tym całkowitej harmonizacji tych przepisów na skalę wspólnotową. Ponadto [...] państwa członkowskie nie mogą przyjąć bardziej restrykcyjnych środków niż te, które określa dyrektywa, nawet gdyby miało to na celu zapewnienie jeszcze wyższego poziomu ochrony konsumentów”.

Aspekt pełnej harmonizacji okazał się najbardziej problematyczny przy wdrażaniu dyrektywy. Zgodnie z klauzulą dotyczącą rynku wewnętrznego wymagane było znaczne dostosowanie krajowych systemów prawnych do przepisów dyrektywy. Państwa członkowskie musiały w szczególności dokonać gruntownego przeglądu swojego ustawodawstwa krajowego i uchylić wszelkie przepisy, które były niezgodne z dyrektywą. Uchylone przepisy dotyczyły głównie zakazów stosowania określonych praktyk handlowych, których nie uwzględniono w załączniku I do dyrektywy („czarna lista” praktyk zakazanych w każdym okolicznościach), zwłaszcza w dziedzinie promocji sprzedaży.

Klauzula dotycząca rynku wewnętrznego doprowadziła do znacznego uproszczenia przepisów dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd i nieuczciwych praktyk handlowych w transakcjach pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami w całej UE, ponieważ zastąpiono 27 systemów krajowych jednym zbiorem przepisów, utrzymując zarazem wysoki poziom ochrony konsumentów. Konieczne było przezwyciężenie określonych barier prawnych spowodowanych niekompletnymi uregulowaniami dotyczącymi nieuczciwych praktyk handlowych, które powodowały wzrost kosztów, złożoność i niepewność prawa zarówno dla przedsiębiorstw, jak i konsumentów.

2.4. Odstępstwa

W art. 3 ust. 9 dyrektywy przewiduje się istotne ograniczenie charakteru UCPD polegającego na pełnej harmonizacji poprzez stwierdzenie, że „w odniesieniu do »usług finansowych« [...] oraz w odniesieniu do nieruchomości państwa członkowskie mogą nakładać wymogi o charakterze bardziej restrykcyjnym lub nakazowym niż wymogi nałożone przez niniejszą dyrektywę w objętej nią dziedzinie zbliżania ustawodawstw”. Minimalna harmonizacja odnosi się zatem do wspomnianych dwóch sektorów. Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w motywie 9 „w zakresie usług finansowych i nieruchomości, z uwagi na złożoność tych dziedzin i związane z nimi poważne ryzyko, niezbędne jest ustanowienie szczegółowych wymogów, w tym nałożenie na przedsiębiorców pozytywnych obowiązków”. W związku z

¹³ Sprawy połączone C-261/07 i C-299/07 *VTB-VAB NV przeciwko Total Belgium i Galatea BVBA przeciwko Sanoma Magazines Belgium NV* z dnia 23 kwietnia 2009 r.; C-304/08 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV przeciwko Plus Warenhandelsgesellschaft mbH* z dnia 14 stycznia 2010 r.; C-288/10 *Wamo BVBA przeciwko JBC NV i Modemakers Fashion NV*, postanowienie z dnia 30 czerwca 2011 r.; C-126/11 *Inno NV przeciwko Unizo i in.*, postanowienie z dnia 15 grudnia 2011 r.

tym we wspomnianych sektorach państwa członkowskie mogą wprowadzać przepisy wykraczające poza przepisy dyrektywy, o ile są one zgodne z pozostałymi przepisami UE.

Jak wyjaśniono poniżej, konsultacje pokazały, że nie ma podstaw do zniesienia tego ograniczenia ani w odniesieniu do usług finansowych, ani w odniesieniu do nieruchomości.

Drugie tymczasowe odstępstwo od zasady pełnej harmonizacji ma zastosowanie do przepisów krajowych, które wdrażają dyrektywy zawierające klauzule minimalnej harmonizacji. Zgodnie z art. 3 ust. 5 przez sześć lat do dnia 12 czerwca 2013 r. państwa członkowskie będą mogły nadal stosować przepisy krajowe¹⁴ o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym niż dyrektywa oraz wykonujące klauzule minimalnej harmonizacji zawarte w innych unijnych przepisach¹⁵.

Artykuł 3 ust. 6 stanowi, że państwa członkowskie muszą niezwłocznie powiadomić Komisję o wszelkich przepisach krajowych zastosowanych na podstawie art. 3. ust. 5.

Jedynie pięć państw członkowskich twierdzi, że utrzymały one przepisy na podstawie art. 3 ust. 5¹⁶. Na przykład jedno państwo członkowskie¹⁷ powiadomiło o przepisach dotyczących reklam telewizyjnych na potrzeby ochrony małoletnich dzieci, wdrażających dyrektywę o audiowizualnych usługach medialnych¹⁸. Inne państwo członkowskie nie powiadomiło o środku ograniczającym dotyczącym sprzedaży obwoźnej¹⁹. Niechęć do uchylania pewnych środków krajowych (do dnia 12 czerwca 2013 r.) może wyjaśniać, dlaczego niewiele państw członkowskich skorzystało jak dotąd z art. 3 ust. 5.

Komisja sądzi, że nie należy przedłużać odstępstwa na dalszy okres. Chociaż kilka państw członkowskich zasygnalizowało potrzebę przedłużenia, potrzebę zastosowania pewnych przepisów na szczeblu krajowym można zrealizować na mocy innych przepisów UE.

2.5. Związek między UCPD a unijnymi przepisami sektorowymi

Dyrektywa jest ogólnym przepisem prawa regulującym nieuczciwe praktyki handlowe w transakcjach pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami. Obejmuje ona wszystkie praktyki handlowe stosowane w transakcjach B2C, o ile nie określono wyraźnie inaczej, tak

¹⁴ W dziedzinie zbliżonej dyrektywą.

¹⁵ Przykładami dyrektyw zawierających klauzule minimalnej harmonizacji w dziedzinie zbliżonej dyrektywą 2005/29/WE są następujące dyrektywy: dyrektywa 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, dyrektywa 97/7/WE w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, dyrektywa 85/577/EWG w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, dyrektywa 94/47/WE w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie i dyrektywa 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek.

¹⁶ Dania, Finlandia, Irlandia, Łotwa i Szwecja.

¹⁷ Dnia 10 marca 2008 r. Dania powiadomiła o przepisach dotyczących reklam telewizyjnych zawartych w sekcji 21 zarządzenia nr 1368 z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie reklamy i sponsorowania w radiu i telewizji. Przepisy te, dotyczące między innymi cech charakterystycznych reklamowanego produktu, ceny i poziomu umiejętności wymaganych do korzystania z produktu, są głęboko zakorzenione w duńskim prawie, zwraca się w nich szczególną uwagę na ochronę małoletnich dzieci oraz wdrażają one dyrektywę o telewizji bez granic (dyrektywa Rady 89/552/EWG, obecnie dyrektywa 2010/13/UE o audiowizualnych usługach medialnych).

¹⁸ Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych).

¹⁹ Belgia nie powiadomiła o swoich przepisach krajowych zakazujących sprzedaży obwoźnej produktów o wartości powyżej 250 EUR. Kompatybilność takich działań zostanie oceniona przez Trybunał Sprawiedliwości w kontekście sprawy prowadzonej przeciwko Belgii.

jak w przypadku warunków wykonywania działalności gospodarczej lub warunków udzielania zezwoleń (zob. art. 3. ust 8). W przypadku konfliktu pomiędzy przepisami sektorowymi a ogólnymi przepisami dyrektywy odpowiadające przepisy *lex specialis* będą nadrzędne²⁰. Konflikt taki często występuje, ponieważ przepisy *lex specialis* zawierają bardziej szczegółowe wymogi dotyczące informacji przedkontraktowych lub bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące sposobu przedstawiania informacji konsumentom (zob. motyw 10 dyrektywy). Istnienie unijnych przepisów szczegółowych w danym sektorze nie wyklucza jednak stosowania dyrektywy: w takich przypadkach i w odniesieniu do wszelkich aspektów nieobjętych zakresem przepisów *lex specialis* UCPD uzupełnia takie przepisy sektorowe i wypełnia wszelkie luki w obrębie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi²¹.

2.6. Działania następcze w odniesieniu do transpozycji

W bieżącej analizie wskazano niedokładności w szeregu państw członkowskich, które w kilku przypadkach dotyczą kluczowych pojęć zawartych w dyrektywie. W związku z tym służby Komisji przeprowadziły szeroko zakrojoną kontrolę transpozycji i prowadzą obecnie zorganizowany dialog z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

3. STOSOWANIE DYREKTYWY

3.1. Jednolite stosowanie

3.1.1. Rola i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

Rola Trybunału Sprawiedliwości polegająca na dopilnowaniu, aby prawodawstwo UE było interpretowane i stosowane w taki sam sposób we wszystkich państwach członkowskich, ma zasadnicze znaczenie w odniesieniu do UCPD. Wyroki Trybunału okazały się niezwykle cenne przy wyjaśnianiu kwestii ogólnych dotyczących związku dyrektywy z ustawodawstwem krajowym, jak również bardziej szczegółowych kwestii związanych z interpretacją niektórych przepisów prawa materialnego zawartych w dyrektywie. Komisja ze swojej strony pełni funkcję *amicus curiae* w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Od 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości orzekał w kilku odesłaniach prejudycjalnych, potwierdzając w szczególności charakter dyrektywy polegający na pełnej harmonizacji oraz fakt, że państwa członkowskie nie mogą utrzymywać przepisów krajowych wykraczających poza zakres dyrektywy.

W tym kontekście Trybunał orzekł, że następujące przepisy krajowe są niezgodne z dyrektywą:

²⁰ W art. 3 ust. 4 wyjaśnia się, że „w przypadku kolizji pomiędzy przepisami niniejszej dyrektywy a innymi przepisami prawnymi Wspólnoty regulującymi szczególne aspekty nieuczciwych praktyk handlowych, te ostatnie mają pierwszeństwo i stosuje się je do tych szczególnych aspektów”.

²¹ Zob. wytyczne s. 18–19. Przykładowo rozporządzenie w sprawie przewozów lotniczych (rozporządzenie (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty) zawiera przepisy szczegółowe dotyczące informacji na temat cen, które należy opublikować. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia oprócz ostatecznej ceny, zawierającej wszystkie należne podatki, dopłaty, opłaty i należności, przewoźnicy lotniczy powinni także przedstawić podział ostatecznej ceny. Dlatego też w odniesieniu do informacji przedkontraktowych dotyczących cen taryf lotniczych zastosowanie będą miały te bardziej szczegółowe przepisy. W przepisach dyrektywy zabrania się praktyk handlowych, które mogą wprowadzić przeciętnego konsumenta w błąd (takich jak reklama i marketing taryf lotniczych na zasadzie przynęty) oraz praktyk stanowiących agresywne działania (takich jak uciążliwe lub niewspółmierne bariery pozaumowne nakładane na konsumentów, którzy chcą wykonać swoje prawo umowne do wypowiedzenia umowy).

- ogólny zakaz dotyczący ofert łączonych:

- sprawy połączone C-261/07 i C-299/07 (*Total Belgium*, 23 kwietnia 2009 r.) dotyczyły spółki zajmującej się dystrybucją paliw oferującej nieodpłatną pomoc drogową przy każdym zakupie paliwa oraz spółki, która wydawała czasopismo zawierające kupon promocyjny do sklepu z bielizną;
- sprawa C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 marca 2010 r.) dotyczyła przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego, które uzależniało zawarcie umowy o świadczenie usług dostępu do internetu szerokopasmowego od zawarcia umowy o świadczenie usługi telefonicznej;

- ogólny zakaz praktyk handlowych, w ramach których udział konsumentów w konkursie z nagrodami lub w loterii jest uzależniony od zakupu towarów lub usług:

- sprawa C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 stycznia 2010 r.) dotyczyła prowadzonej przez przedsiębiorstwo kampanii promocyjnej, w ramach której klienci byli zachęceni do kupowania towarów w celu zebrania określonej liczby punktów umożliwiających im wzięcie udziału w losowaniu loterii krajowej;

- ogólny zakaz sprzedaży z dodatkami, który ma na celu nie tylko ochronę konsumentów, ale zmierza także do innych celów:

- sprawa C-540/08 (*Mediaprint*, 9 listopada 2010 r.) dotyczyła gazety codziennej, która zorganizowała konkurs, w którym konsumenci mogli wziąć udział dzięki kuponowi znajdującemu się w gazecie. W tej sprawie rząd austriacki twierdził, iż przepis krajowy nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy, ponieważ zasadniczo zmierza on do utrzymania pluralizmu prasy w Austrii;

- ogólny zakaz ogłaszania obniżek cen w okresie poprzedzającym okres wyprzedaży w zakresie, w jakim przedmiotowy przepis chroni interesy gospodarcze konsumentów:

- sprawa C-288/10 (*Wamo*, 30 czerwca 2011 r.) dotyczyła przedsiębiorstwa, które rozesłało do niektórych spośród swoich klientów zaproszenia do wzięcia udziału w wyłącznej przedsprzedaży zorganizowanej dwa tygodnie przed okresem wyprzedaży;
- sprawa C-126/11 (*Inno*, 15 grudnia 2011 r.) dotyczyła przedsiębiorstwa, które oferowało kartę lojalnościową umożliwiającą klientom skorzystanie z szeregu akcji promocyjnych, w tym ze zniżek w okresie przedsprzedaży. Warto zauważyć, że w tym przypadku Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż przepis krajowy nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy, jeżeli jego jedynym celem, jak utrzymywał sąd odsyłający, jest ochrona konkurencji²²;

- ogólny zakaz ogłaszania „wyprzedaży” bez uzyskania uprzedniej zgody właściwego lokalnego organu administracyjnego:

- sprawa C-206/11 (*Köck*, 17 stycznia 2013) dotyczyła przedsiębiorcy z Austrii, który zapowiedział w anonsie prasowym „całkowitą likwidację” towarów ze swojego sklepu, nie złożony wniosek o zezwolenie organu administracji, jak wymaga prawo krajowe. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że praktyka handlowa nieobjęta zakresem załącznika I do dyrektywy nie może być zakazana wyłącznie na tej

²² „[...] une disposition nationale telle que celle en cause au principal n'est pas susceptible de relever du champ d'application de la directive sur les pratiques commerciales déloyales si elle se limite seulement, comme le considère la juridiction de renvoi, à régler les relations concurrentielles entre commerçants et ne poursuit pas des finalités tenant à la protection des consommateurs” (sprawa C-126/11, *Inno*, pkt 29).

podstawie, że nie zostało w jej przedmiocie wydane uprzednie zezwolenie przez właściwy organ administracji, bez dokonania oceny nieuczciwego charakteru owej praktyki na podstawie kryteriów ustanowionych w art. 5–9 dyrektywy.

W sprawie C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 maja 2011 r.) Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił znaczenie pojęcia „zaproszenia do dokonania zakupu”, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. i) dyrektywy. Trybunał uznał na przykład, że zaproszenie do dokonania zakupu zostaje złożone w chwili, gdy pojawia się wizualne odniesienie do produktu i ceny, przy czym faktyczny „mechanizm” umożliwiający dokonanie zakupu nie musi być bezpośrednio dostępny. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził również, że w dyrektywie nie wyklucza się stosowania cen wyjściowych, o ile informacje przedstawione w ten sposób spełniają wymogi dyrektywy, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku. Kwestia dotyczyła biura podróży sprzedającego produkty wakacyjne, które zamieściło w dzienniku informację handlową zawierającą jedynie ograniczone informacje na temat reklamowanej wycieczki. W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości poparł stanowisko służb Komisji przedstawione w wytycznych, które opowiadały się za zastosowaniem szeroko rozumianego pojęcia zaproszenia do dokonania zakupu²³.

W sprawie C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 października 2012 r.) Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że ustawodawstwo krajowe, którego celem nie jest ochrona konsumentów, nie jest objęte zakresem dyrektywy. Sprawa dotyczyła zgodności z dyrektywą przepisu belgijskiego zakazującego przedsiębiorcy otwierania sklepu przez siedem dni w tygodniu, nakładającego zatem na przedsiębiorcę wymóg wybrania jednego dnia w tygodniu, w którym sklep będzie zamknięty. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że przepis ten ma na celu jedynie ochronę interesów pracowników sektora dystrybucji i nie dąży do ochrony konsumentów.

W sprawie C-428/11 (*Purely Creative i in.*, 18 października 2012 r.) Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy wezwano do dokonania interpretacji postanowienia zawartego w załączniku I do dyrektywy, w szczególności w pkt 31, w którym zabrania się przedsiębiorcom stwarzania wrażenia, że konsumenci wygrali już nagrodę, gdy w rzeczywistości odebranie nagrody jest uzależnione od wpłacenia określonej kwoty pieniędzy lub poniesienia kosztów. W Anglii kilka przedsiębiorstw rozesłało reklamy wysyłkowe i wkładki, także zdrapki umieszczone w gazetach i czasopismach, informujące odbiorców, że wygrali oni nagrodę. W celu odebrania tej nagrody zwycięzca musiał wykonać połączenie z numerem telefonicznym o podwyższonej płatności, wysłać wiadomość tekstową lub zgłosić się drogą pocztową. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że takie praktyki są zakazane nawet wtedy, gdy koszt poniesiony przez konsumenta jest niewielki (jak w przypadku znaczka) w stosunku do wartości nagrody, oraz bez względu na to, czy uiszczenie takich kosztów przynosi jakkolwiek korzyść przedsiębiorcy.

Trybunał Sprawiedliwości rozpatruje obecnie kolejne trzy odesłania prejudycjalne dotyczące:

- sprawy C-435/11 (*CHS Tour Services*) dotyczącej interpretacji art. 5 dyrektywy, w szczególności kwestii, czy UCPD wymaga oddzielnej oceny wymogu staranności zawodowej (określonego w art. 5 ust. 2 lit. a) dyrektywy) przy ocenie konkretnego przypadku związanego z działaniami wprowadzającymi w błąd lub zaniechaniami;
- sprawy C-265/12 (*Citroën Belux NV*) odnoszącej się do zgodności z dyrektywą (w szczególności z art. 3 ust. 9 dyrektywy) belgijskiego przepisu, w którym zakazuje się

²³ Zob. ponadto sekcja 3.3.4 w odniesieniu do zaproszenia do dokonania zakupu i wymogów w sprawie informacji dotyczących cen.

przedsiębiorcom składania ofert łączonych w przypadku, gdy co najmniej jeden z elementów jest usługą finansową;

- sprawy C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*), w której sąd odsyłający analizuje, czy zgodnie z UCPD do ustalenia naruszenia wymagane jest – poza stwierdzeniem postępowania wprowadzającego w błąd – dokonanie oddzielnej oceny istotnego zniekształcenia zachowania gospodarczego konsumenta.

3.1.2. Inicjatywy podjęte przez Komisję

Od samego początku procesu transpozycji Komisja podejmuje środki, aby wspomóc organy krajowe i sądy w osiągnięciu jednolitego wdrażania i spójnego egzekwowania dyrektywy. Jest to szczególnie trudny cel w obszarze charakteryzującym się znacznymi różnicami w polityce krajowej, jak również w sposobie postępowania i technikach egzekwowania prawa w poszczególnych państwach.

3.1.3. Wytyczne dotyczące UCPD

W grudniu 2009 r. służby Komisji wydały wytyczne dotyczące stosowania dyrektywy²⁴ w celu wypracowania wspólnego rozumienia i zbliżenia praktyk. Dokument ten, dostępny w 22 językach urzędowych UE, pomógł w wyjaśnieniu pewnych kluczowych pojęć i przepisów postrzeganych jako problematyczne. Zawiera on praktyczne przykłady obrazujące sposób działania dyrektywy. Dokument ten nie posiada wprawdzie formalnego statusu prawnego (nie jest wiążący), jednak jest on powszechnie stosowany, również w kontekście postępowań prowadzonych przez Trybunał Sprawiedliwości²⁵, a także przez sądy i organy krajowe przy ocenie poszczególnych spraw. Wytyczne opracowano jako dokument aktualizowany na bieżąco w miarę poszerzania wiedzy na temat nieuczciwych praktyk handlowych.

3.1.4. Baza aktów prawnych dotyczących dotycząca UCPD

W lipcu 2011 r. Komisja uruchomiła internetową bazę aktów prawnych („baza danych dotycząca UCPD”)²⁶. Opracowywanie bazy danych wraz z wytycznymi rozpoczęto w 2008 r. w celu wsparcia jednolitego i odpowiedniego/skutecznego egzekwowania dyrektywy.

Baza aktów prawnych jest bardzo obszerna i umożliwia społeczeństwu dostęp, w sposób przyjazny dla użytkownika, do przepisów prawa i orzecznictwa państw członkowskich związanego z dyrektywą, a także do wielu innych użytecznych materiałów, takich jak prace akademickie na ten temat. Obecnie baza danych zawiera około 330 artykułów prawnych, 400 spraw²⁷ oraz 25 innych pozycji (takich jak badania lub wytyczne przyjęte przez krajowe organy egzekwowania prawa). Informacje zawarte w bazie danych podzielono na sekcje i można je przeszukiwać według odniesień do konkretnych artykułów dyrektywy, słów

²⁴ Wytyczne w sprawie wdrożenia/wykonania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych [SEC(2009) 1666, dokument roboczy służb Komisji] z dnia 3 grudnia 2009 r. – http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

²⁵ Zob. na przykład wnioski rzecznika generalnego w sprawie C-122/10 *Konsumentombudsmannen KO przeciwko Ving Sverige AB*, pkt 30, 40 i przypis nr 13.

²⁶ Zob. <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>. Baza danych jest oparta na decyzji nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającej program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013), działanie 9: Prawne i techniczne ekspertyzy, w tym badania, dotyczące monitorowania i oceny transpozycji, wykonania i egzekwowania prawodawstwa w dziedzinie ochrony konsumentów przez państwa członkowskie, zwłaszcza dyrektywy 2005/29/WE. Działanie to obejmuje również opracowanie i obsługę łatwo i publicznie dostępnych baz danych dotyczących transpozycji oraz wykonywania prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony konsumentów.

²⁷ Baza danych zawiera obecnie (stan na maj 2012 r.) streszczenia 158 decyzji administracyjnych i 202 decyzji sądu (w tym 63 decyzje krajowych sądów najwyższych).

kluczowych, orzecznictwa lub literatury prawniczej. Wszystkie sekcje są ze sobą powiązane i umożliwiają również dokonywanie porównań pomiędzy różnymi państwami członkowskimi. Sekcje krajowe zawsze zawierają przegląd krajowego systemu egzekwowania prawa.

Komisja wciąż pracuje nad rozbudowywaniem bazy danych dotyczącej UCPD, która będzie regularnie aktualizowana o nowe orzecznictwo, przepisy prawa i inne materiały. Docelowo ma powstać nowa baza danych dotycząca prawa konsumenckiego poprzez połączenie bazy danych dotyczącej UCPD z bazą danych dotyczącą Kompendium prawa konsumenckiego UE²⁸. Służby Komisji dokonują obecnie oceny możliwych wariantów w celu zapewnienia skutecznego połączenia między bazą danych dotyczącą UCPD a portalem e-sprawiedliwość²⁹.

3.2. Zakres stosowania dyrektywy

Dyrektywa ma bardzo szeroki zakres stosowania, zgodnie z definicją praktyk handlowych (stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów) zawartą w art. 2 lit. d): „każde działanie przedsiębiorcy, jego zaniechanie, sposób postępowania, oświadczenie lub komunikat handlowy, w tym reklamę i marketing, bezpośrednio związane z promocją, sprzedażą lub dostawą produktu do konsumentów”. Produkt określa się jako „każdy towar lub usługę, w tym nieruchomości, prawa i obowiązki”³⁰. Dyrektywa ma zastosowanie do praktycznie wszystkich transakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami („B2C”) we wszystkich sektorach. Ponadto dyrektywę stosuje się nie tylko na etapie reklamy czy marketingu transakcji, lecz również „przed zawarciem transakcji handlowej dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania oraz po jej zawarciu”³¹. Dotyczy ona jednak wyłącznie ochrony interesów gospodarczych konsumentów w odniesieniu do środków mających na celu klasyfikację lub prowadzących do klasyfikacji praktyki handlowej jako nieuczciwej, z wyłączeniem innych interesów, takich jak zdrowie i bezpieczeństwo czy środowisko naturalne. Państwa członkowskie mogą swobodnie rozszerzać zakres UCPD lub regulować inne rodzaje relacji, zachowując zgodność z pozostałymi przepisami unijnymi. Mogą one także swobodnie ustalać wpływ nieuczciwych praktyk na ważność, zawieranie i skutki umowy, zważywszy że UCPD nie harmonizuje prawa zobowiązań³².

3.2.1. Konieczność rozszerzenia zakresu poza transakcje pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami

Rozszerzenie zakresu dyrektywy poza transakcje B2C rozważa się głównie w odniesieniu do trzech rodzajów sytuacji. Z zakresu dyrektywy wyłączone są transakcje pomiędzy przedsiębiorstwami („B2B”), pomiędzy konsumentami („C2C”) czy sytuacje, w których konsumenci sprzedają lub dostarczają towar przedsiębiorcy („C2B”). Państwa członkowskie mogą swobodnie regulować wspomniane relacje, jednak większość z nich postanowiła wdrożyć UCPD, utrzymując jej pierwotny zakres.

Transakcje pomiędzy przedsiębiorstwami

Obecnie tylko cztery państwa członkowskie stosują, z pewnymi zmianami, UCPD również w odniesieniu do relacji B2B³³. W przeszłości rozszerzenie zakresu UCPD na szczeblu UE na relacje B2B było proponowane przez niektóre zainteresowane strony, głównie w celu rozwiązania problemu praktyk nieuczciwych przedsiębiorstw oferujących wpisy do

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>

³⁰ Zob. art. 2 lit. c) dyrektywy.

³¹ Zob. art. 3 ust. 1 dyrektywy.

³² Zob. art. 3 ust. 2 dyrektywy.

³³ Są to Niemcy, Austria, Francja i Szwecja. W Niemczech jedynie załącznik I do dyrektywy („czarna lista”), a we Francji wyłącznie art. 6 i załącznik I (ograniczający się do części dotyczącej praktyk wprowadzających w błąd) mają zastosowanie do relacji B2B.

katalogów biznesowych, mających wpływ na małe przedsiębiorstwa i przedstawiciele wolnych zawodów. Wspomniane praktyki są obecnie zakazane na mocy dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej („MCAD”). W opublikowanym niedawno komunikacie w sprawie ogólnego funkcjonowania dyrektywy dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej Komisja stwierdziła, że należy wzmocnić dostępne środki transgranicznego egzekwowania prawa oraz dokonać przeglądu obecnych ram prawnych w celu lepszego zwalczania tego rodzaju praktyk³⁴.

Relacje między konsumentami a przedsiębiorstwami

Krajowe organy egzekwowania prawa³⁵ sygnalizowały przypadki, w których konsumenci padli ofiarą nieuczciwych praktyk handlowych przy sprzedaży towarów przedsiębiorcom. Zgłaszano przypadki, w których na przykład konsumenci sprzedali należące do nich antyki i biżuterię (zwłaszcza złoto) przedsiębiorcom i zostali wprowadzeni w błąd przez oświadczenia przedsiębiorców dotyczące cech charakterystycznych lub wartości przedmiotów. Jedynie kilka państw członkowskich³⁶ opowiada się za rozszerzeniem zakresu dyrektywy, podczas gdy pozostałe nie popierają tego pomysłu. Jedno państwo członkowskie³⁷, które stosuje dyrektywę w jej pierwotnym zakresie, zaproponowało, aby zamiast wprowadzania zmiany w aktach regulacyjnych na szczeblu UE zastosować szeroką wykładnię w odniesieniu do interpretacji dyrektywy³⁸.

Relacje między konsumentami a konsumentami

W związku z szybkim rozwojem platform internetowych podniesiono kwestię tego, czy należy wzmocnić ochronę w odniesieniu do transakcji C2C. Z doświadczeń w egzekwowaniu prawa wynika, że głównym problemem są w rzeczywistości przedsiębiorcy udający konsumentów i ukrywający swoje prawdziwe kwalifikacje lub zamiary handlowe. Praktyki tego rodzaju są zakazane na mocy dyrektywy, w której, zgodnie z załącznikiem I pkt 22, „fałszywe twierdzenie lub stwarzanie wrażenia, że sprzedawca nie działa w celu związanym z jego działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem lub fałszywe podawanie się za konsumenta” jest zabronione³⁹. Zapobieganie praktykom tego rodzaju jest zatem bardziej kwestią dotyczącą egzekwowania prawa niż luką w UCPD.

Podsumowując, wyniki konsultacji pokazują, że znaczna większość państw członkowskich i zainteresowanych stron⁴⁰ nie popiera rozszerzenia zakresu dyrektywy ani w odniesieniu do transakcji B2B, ani C2B czy C2C. Komisja uznaje w związku z tym, że obecnie nie ma

³⁴ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony przedsiębiorstw przed wprowadzającymi w błąd praktykami marketingowymi i zapewnienie skutecznego wykonania, przegląd dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej z dnia 27 listopada 2012 r. (COM(2012) 702 final).

³⁵ Urząd ds. Uczciwego Handlu w Zjednoczonym Królestwie.

³⁶ Estonia, Irlandia, Łotwa i Rumunia.

³⁷ Zjednoczone Królestwo.

³⁸ Na przykład poprzez wyjaśnienie w wytycznych służb Komisji.

³⁹ Zob. także art. 6 ust. 1 lit. c) i f) dyrektywy.

⁴⁰ Niektóre państwa członkowskie (np. Włochy i Francja) i zainteresowane strony stwierdziły, że wyrażą poparcie dla rozszerzenia wyłącznie w celu rozwiązania konkretnych problemów, takich jak działalność nieuczciwych przedsiębiorstw oferujących wpisy do katalogów biznesowych. Rumunia sądzi, że rozszerzenie zakresu UCPD na relacje B2B przyniesie bardziej spójne podejście w odniesieniu do praktyk handlowych ukierunkowanych zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na konsumentów. Niderlandy opowiadają się za rozszerzeniem zakresu UCPD w stopniu koniecznym do ochrony przedsiębiorstw przed problemem „fałszywych faktur”. Niemcy, Austria i Szwecja, które już w pełnym zakresie stosują przepisy dyrektywy także w odniesieniu do transakcji B2B, opowiadają się za objęciem przedsiębiorstw takim samym poziomem ochrony, jak konsumentów w całej UE.

przesłanek dla takiego rozszerzenia. O ile problem z transakcjami B2B dotyczący nieuczciwych przedsiębiorstw oferujących wpisy do katalogów biznesowych zostanie uwzględniony w trwającym przeglądzie dyrektywy dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, o tyle w kwestii pozostałych rodzajów relacji państwa członkowskie mogą swobodnie regulować dany obszar, aby uwzględnić specyfikę i potrzeby krajowe.

3.2.2. Promocje sprzedaży

Dyskusja na temat kwestii promocji sprzedaży⁴¹ rozpoczęła się po wycofaniu w 2006 r. wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie promocji sprzedaży⁴² z powodu braku porozumienia państw członkowskich w tej sprawie. Wniosek zawierał szereg wymogów dotyczących informacji mających na celu zapewnienie przejrzystości komunikatów handlowych odnoszących się do promocji sprzedaży oraz zagwarantowanie zainteresowanym odbiorcom możliwości uzyskania wszelkich istotnych informacji zawartych w komunikatach.

UCPD zapewnia ochronę przed nieuczciwymi praktykami w obszarze promocji sprzedaży. W art. 6 ust. 1 lit. d) zabrania się przedsiębiorcom wprowadzania konsumentów w błąd w kwestii „ceny, sposobu obliczania ceny lub istnienia szczególnej korzyści cenowej”. Zakazy ustanowione w załączniku I są ukierunkowane na konkretne praktyki promocyjne, takie jak „reklama przynęta” (pkt 5), oferty specjalne (pkt 7), promocje z nagrodami (pkt 19), konkursy z nagrodami (pkt 31) oraz stosowanie słowa „darmowy” (pkt 20).

W sprawie *Total Belgium*⁴³ Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w szczególności, że ze względu na charakter dyrektywy polegający na pełnej harmonizacji, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w mocy przepisów krajowych dotyczących promocji sprzedaży, które wykraczają poza zakres przepisów dyrektywy.

Kilka państw członkowskich i zainteresowanych stron argumentowało, że nagłe uchylenie określonych przepisów krajowych dotyczących promocji sprzedaży może negatywnie wpłynąć na ochronę konsumentów przed wprowadzającymi w błąd wyprzedzającymi promocyjnymi na szczeblu krajowym⁴⁴. Są one zdania, że niektóre z istniejących, bardziej rygorystycznych przepisów krajowych (takich jak te odnoszące się do ceny odniesienia w celu obliczenia, czy określony ogłoszony rabat jest zgodny z prawdą, czy nie) byłyby bardzo korzystne dla konsumentów i organów egzekwowania prawa, mimo że dzisiaj są one niezgodne z dyrektywą pod względem prawnym⁴⁵.

⁴¹ Zob. na przykład pytania Parlamentu Europejskiego E-5539/08, E-010017/2010, E-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 final z 2.10.2001 r., zmieniony wniosek COM (2002) 585 final z 25.10.2002 r.

⁴³ Zob. również sprawa C-304/08 *Plus Warenhandelsgesellschaft* (orzeczenie w trybie prejudycjalnym – Niemcy) z dnia 14 stycznia 2010 r.; sprawa C-540/08 *Mediaprint Zeitungs* (orzeczenie w trybie prejudycjalnym – Austria) z dnia 9 listopada 2010 r.; sprawa C-522/08 *Telekomunikacja Polska* (orzeczenie w trybie prejudycjalnym – Polska) z dnia 11 marca 2010 r.

⁴⁴ Niektóre krajowe agencje ds. egzekwowania prawa uznają, że brak takich szczegółowych przepisów doprowadzi do niepewności prawa i sprawi, że egzekwowanie prawa będzie zbyt uciążliwe lub nieskuteczne (zgodnie z UCPD konieczne jest wykazanie w każdym przypadku, że wyprzedzająca promocyjna wprowadza w błąd).

⁴⁵ Sześć państw członkowskich (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Irlandia, Łotwa) dokonało już (częściowej) zmiany swojego ustawodawstwa w zakresie promocji sprzedaży w celu zapewnienia zgodności z dyrektywą i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Na chwilę obecną 13 państw członkowskich utrzymuje bardziej restrykcyjne przepisy niż UCPD w odniesieniu do obniżek cen (Belgia, Bułgaria, Estonia, Finlandia, Francja, Łotwa, Polska, Portugalia i Hiszpania) lub w odniesieniu do loterii handlowych (Austria, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy i Luksemburg). Podobne przepisy obowiązują w Islandii i Norwegii.

Z informacji otrzymanych w ramach konsultacji wynika, że niektóre państwa członkowskie i zainteresowane strony opowiadają się za wprowadzeniem zmian legislacyjnych w tej dziedzinie albo w formie dalszych regulacji⁴⁶, albo poprzez wyłączenie promocji sprzedaży z zakresu UCPD⁴⁷. Pozostałe państwa członkowskie wyraźnie odrzucają możliwość jakichkolwiek dalszych regulacji w tej dziedzinie, podczas gdy inne⁴⁸ z zadowoleniem przyjęłyby dodatkowe wytyczne Komisji w tej kwestii. Spośród pozostałych zainteresowanych stron jedynie dwóch przedstawicieli przedsiębiorstw⁴⁹, Europejska Organizacja Konsumentów, jedna krajowa organizacja konsumencka⁵⁰ oraz jedno Europejskie Centrum Konsumenckie⁵¹ wzywają do dalszych regulacji i podkreślają, że brak szczegółowych przepisów wywołuje niepewność prawa, natomiast duńska izba handlowa popiera wyłączenie promocji sprzedaży z zakresu dyrektywy w celu zapewnienia państwom członkowskim większej swobody działania na szczeblu krajowym.

Komisja uważa, że większość wątpliwości podniesionych przez państwa członkowskie i zainteresowane strony można usunąć za pomocą środków mających na celu zwiększenie pewności prawa oraz zapewnienie jednolitego stosowania dyrektywy w tej dziedzinie. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu może być dalsze opracowywanie wytycznych.

Komisja będzie jednak nadal uważnie monitorować stosowanie dyrektywy w tej dziedzinie i w przyszłości rozważy środki legislacyjne, jeżeli zajdzie taka konieczność.

3.3. Przepisy prawa materialnego zawarte w dyrektywie

W niniejszej części sprawozdania znajduje się przegląd przepisów prawa materialnego zawartych w dyrektywie (w szczególności art. 5–9 i załącznik I) oraz głównych kwestii wynikających z ich stosowania w państwach członkowskich.

3.3.1. Pojęcie staranności zawodowej

Artykuł 5 ust. 2 stanowi „ogólną klauzulę” UCPD i zawiera ogólny zakaz stosowania nieuczciwych praktyk handlowych. Przewiduje się w nim dwa kumulatywne kryteria służące ocenie tego, czy praktykę handlową należy uznać za nieuczciwą, mianowicie:

- czy jest sprzeczna z wymogami staranności zawodowej;
- oraz w sposób istotny zniekształca lub może w sposób istotny zniekształcić zachowanie gospodarcze przeciętnego konsumenta.

Staranność zawodową definiuje się jako „standard dotyczący szczególnej wiedzy i staranności, których można w racjonalny sposób oczekiwać od przedsiębiorcy w jego relacjach z konsumentami, zgodnie z uczciwymi praktykami rynkowymi i/lub ogólną zasadą dobrej wiary w zakresie jego działalności”. Pojęcie to obejmuje zasady, które były już ugruntowane w przepisach prawnych państw członkowskich, takie jak „uczciwe praktyki rynkowe” i „dobra wiara”, przy czym dodatkowe znaczenie nadaje się wartościom normatywnym, które mają szczególne zastosowanie w danej dziedzinie działalności gospodarczej.

Pojęcie staranności zawodowej transponowano prawidłowo w większości państw członkowskich. Wydaje się, że kilka państw członkowskich utrzymało natomiast pojęcia

⁴⁶ Francja, Niemcy, Irlandia, Łotwa i Hiszpania.

⁴⁷ Belgia, Dania, Hiszpania (i Norwegia).

⁴⁸ Słowacja, Polska, Bułgaria, Niderlandy, Zjednoczone Królestwo.

⁴⁹ Europejskie Stowarzyszenie Marek (AIM) i Federalna Izba Pracownicza w Austrii.

⁵⁰ CLCV: Consommation Logement Cadre de Vie, France.

⁵¹ Irlandzkie Europejskie Centrum Konsumenckie.

„dobrej praktyki” lub „dobrej praktyki rynkowej”⁵². W związku z tym Komisja jest obecnie w kontakcie z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby upewnić się, że pojęcie to nie doprowadzi do bardziej restrykcyjnej interpretacji niż wymaga tego UCPD.

Jedną z kwestii podniesionych przez niektóre krajowe organy egzekwowania prawa była konieczność wykazania, że postępowanie stanowiło naruszenie „staranności zawodowej”, w celu nałożenia sankcji na przedsiębiorcę za naruszenie art. 6–9 UCPD. Komisja uważa, że nie ma takiej konieczności oraz że w przypadku działania wprowadzającego w błąd, zaniechania lub agresywnych praktyk automatycznie następuje naruszenie staranności zawodowej. Z kolei art. 5 można stosować jako samodzielny przepis, tzw. „siatkę bezpieczeństwa”, w celu zapewnienia możliwości nałożenia sankcji w przypadku nieuczciwych praktyk, których nie wykryto na podstawie pozostałych przepisów dyrektywy⁵³.

W wyniku niedawnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym⁵⁴ obecnie oczekiwana jest opinia Trybunału Sprawiedliwości dotycząca konieczności przeprowadzenia odrębnej oceny wymogu staranności zawodowej przy ocenie nieuczciwych praktyk handlowych (art. 6–9 UCPD).

3.3.2. *Ochrona szczególnie zagrożonych konsumentów*

W art. 5 ust 3 przewiduje się szczególną ochronę konsumentów, którzy są szczególnie zagrożeni ze względu na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową, wiek lub łatwowierność, jeżeli przedmiotowa praktyka handlowa wpływa na ich zachowanie gospodarcze w sposób racjonalnie możliwy do przewidzenia przez przedsiębiorcę.

Dodatkową ochroną objęto wyjątkową kategorię szczególnie zagrożonych konsumentów, tj. dzieci, za pośrednictwem załącznika I pkt 28, w którym szczególnie zakazuje się „umieszczania w reklamie bezpośredniego wezwania dzieci do nabycia reklamowanych produktów lub do nakłonienia rodziców lub innych osób dorosłych do kupienia im reklamowanych produktów”.

W informacjach otrzymanych w ramach konsultacji nie sygnalizowano poważnych problemów związanych ze szczególnie zagrożonymi konsumentami. Zjednoczone Królestwo nie wzywa do wprowadzenia zmian, lecz stwierdza, że w przypadku ewentualnego dokonania przeglądu dyrektywy warto rozważyć dodanie przepisów szczególnie mających na celu ochronę osób starszych przed określonymi agresywnymi praktykami. Dania wskazuje, że częste agresywne praktyki są ukierunkowane na dzieci w obszarze gier *online*. Jedynie dwa państwa członkowskie wyrażają poparcie dla dalszych regulacji w celu poprawy ochrony umownej dzieci, kwestii tej nie można bowiem uregulować w UCPD⁵⁵.

Ze zdobytych doświadczeń i zgromadzonych danych wynika, że należy poczynić dalsze wysiłki w celu poprawy egzekwowania UCPD w odniesieniu do szczególnie zagrożonych

⁵² Na przykład Polska, Dania i Szwecja.

⁵³ Przykład można znaleźć w sprawie, w której krajowy organ egzekwowania prawa uznał, że praktyka przerywania zaopatrzenia w wodę bez uprzedniego powiadomienia stanowi naruszenie wymogu staranności zawodowej. Organ uznał, że z uwagi na znaczenie usług w zakresie zaopatrzenia w wodę od przedsiębiorcy oczekiwano większego stopnia staranności zawodowej oraz że powinien był on podjąć szczególne środki przed przerwaniem zaopatrzenia w wodę. Włoski organ ds. konkurencji (AGCM), decyzja z dnia 12 marca 2009 r. PS 166 – *Acea Distacco forniture d’acqua*.

⁵⁴ Sprawa C-435/11 *CHS Tour Services*.

⁵⁵ Dania i Niemcy odnoszą się do zwiększenia ochrony szczególnie zagrożonych konsumentów poprzez regulacje, ale nie podają konkretnych rozwiązań ani wariantów.

konsumentów, takich jak osoby starsze, dzieci lub nastolatki oraz inne kategorie obywateli, którzy znajdują się w niekorzystnym położeniu⁵⁶.

„Przeгляд”⁵⁷ przeprowadzony w 2008 r. przez krajowe organy egzekwowania prawa w ramach rozporządzenia CPC pokazał na przykład, że ponad połowa stron internetowych objętych badaniem była skierowana przede wszystkim do dzieci i nastolatków. Po 18 miesiącach dochodzenia na szczeblu krajowym 70 % wspomnianych stron internetowych skorygowano lub zamknięto. W wyniku pierwszej fazy przeglądu z 2012 r. dotyczącego treści cyfrowych ustalono, że do nieletnich cały czas kierują się strony internetowe, które – jak się wydaje – nie zachowują zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów oraz że nieletni często są nakłaniani do kupowania przedmiotów, które są powiązane z rzekomo bezpłatnymi grami⁵⁸.

3.3.3. *Artykuł 6 dotyczący działań wprowadzających w błąd*

Zgodnie z art. 6 dyrektywy działanie wprowadzające w błąd ma miejsce, gdy praktyka wprowadza w błąd poprzez zawarte w niej informacje lub ich prezentację w sposób wprowadzający w błąd oraz powoduje lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Wraz z art. 7 dotyczącym zaniechań wprowadzających w błąd jest to zdecydowanie najczęściej stosowany przepis do celów egzekwowania prawa na szczeblu krajowym.

Z informacji otrzymanych w ramach konsultacji wynika, że państwa członkowskie jak dotąd nie napotkały szczególnych problemów w stosowaniu art. 6. Najczęściej zgłaszane praktyki wspomniane przez uczestników konsultacji dotyczą nieprawdziwych informacji na temat głównych cech lub ceny oferowanego produktu lub oferowanej usługi na sprzedaż w obszarze usług internetowych i telekomunikacyjnych (np. przepustowość sieci szerokopasmowej), usług finansowych (np. kredyty konsumenckie, ubezpieczenie na życie), turystyki (np. zakwaterowanie, z uwzględnieniem opłat za korzystanie z kart kredytowych w odniesieniu do hoteli, timeshare i powiązane produkty) transportu lotniczego i handlu elektronicznego.

Szczególnie interesujący jest jeden z ostatnich przykładów zastosowania art. 6 ust. 1 lit. g) (w którym zabrania się przedsiębiorcom wprowadzania konsumentów w błąd w kwestii ich praw ustalonych w innych przepisach), ponieważ dotyczy praktyki, która ma wpływ na całą UE. Czołowy uczestnik rynku urządzeń elektronicznych został ukarany grzywną przez krajowy organ egzekwowania prawa za oferowanie konsumentom płatnej gwarancji handlowej

⁵⁶ Jak określono w Europejskim programie na rzecz konsumentów należy zapewnić ochronę szczególnie zagrożonych konsumentów przed ryzykiem wynikającym ze skutków kryzysu gospodarczego, starzenia się społeczeństwa i zwiększonej złożoności rynków cyfrowych, jak również trudności, które mogą napotkać niektórzy konsumenci zapoznający się ze środowiskiem cyfrowym.

⁵⁷ Zob. sekcja 4 niniejszego sprawozdania dotycząca egzekwowania prawa.

⁵⁸ „Przeгляд” przeprowadzony w 2008 r. skupił się na stronach internetowych sprzedających dzwonki do telefonów, tapety i inne usługi telefonów komórkowych. Stwierdzono, że 301 stron internetowych – spośród ponad 500 stron internetowych sprawdzonych w ramach tego przeglądu – w poważny sposób łamały unijne przepisy dotyczące ochrony konsumentów. Ponad połowa tych stron w sposób konkretny kierowała się do nastolatków i dzieci. Trzy główne problemy, jakie zgłoszono, to: niejasne ustalanie cen, niezapewnianie pełnych informacji, wprowadzająca w błąd reklama (zwłaszcza niewłaściwe reklamowanie dzwonek na telefon jako „bezpłatnych”, podczas gdy w rzeczywistości konsument rozpoczynał płatny abonament). Wyniki pierwszego etapu przeglądu dotyczącego treści cyfrowych, który został przeprowadzony w 2012 r., znajdują się pod adresem: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm.

obejmującej usługi, do których konsumenci są uprawnieni nieodpłatnie zgodnie z przepisami prawa⁵⁹.

Ochrona przewidziana w art. 6 ma szeroki zakres i powoływano się na nią nawet we wrażliwych politycznie kwestiach dotyczących handlu, jak na przykład w przypadku produktów przywożonych z terytoriów, których suwerenność państwowa jest kwestią sporną i w przypadku których istnieje ryzyko wprowadzenia konsumentów w błąd w kwestii pochodzenia geograficznego lub handlowego produktu, co może stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 lit. b).

Jedną z kwestii intensywnie poruszona przez pewne stowarzyszenie producentów⁶⁰ dotyczy użyteczności art. 6 ust. 2 oraz art. 6 ust. 2 lit. a) z punktu widzenia nakładania sankcji za stosowanie „opakowań naśladowczych”. Termin „opakowania naśladowcze” odnosi się do praktyki polegającej na projektowaniu opakowania produktu (lub jego „postaci handlowej” bądź „przedstawienia”) w taki sposób, aby nadać mu ogólny „wygląd i styl” dobrze znanej konkurencyjnej marki. Stosowanie opakowań naśladowczych różni się od podrabiania tym, że zasadniczo nie polega na kopiowaniu znaków towarowych. Problem ten dotyka państw, w których środki zaradcze przeciwko nieuczciwej konkurencji wydają się niewystarczające i konkurenci postrzegają UCPD za narzędzie umożliwiające wszczęcie postępowania sądowego. Służby Komisji odniosły się już do tej kwestii w wytycznych z 2009 r. Komisja będzie wspierać wzmożone działania w zakresie egzekwowania prawa w tej kwestii w każdym przypadku wprowadzania konsumentów w błąd za pomocą przedmiotowych praktyk.

3.3.4. Artykuł 7 ust. 4 – Oferty handlowe i wymogi dotyczące informacji na temat ceny

Decyzja o ewentualnym uwzględnieniu informacji o cenie w reklamie należy do przedsiębiorców. Wszystkie komunikaty handlowe zawierające cenę kwalifikują się jednak jako „zaproszenie do dokonania zakupu” na podstawie UCPD⁶¹: w tym przypadku w dyrektywie, na mocy art. 7 ust. 4, zobowiązuje się przedsiębiorców do spełnienia szeregu szczególnych wymogów dotyczących informacji.

Zaproszenie do dokonania zakupu to kluczowy moment w procesie decyzyjnym konsumenta i stanowi typowy sposób reklamowania produktów i usług oraz oferowania ich konsumentom, również w środowisku *online*. Ze względu na swój charakter jest ono bezpośrednią i natychmiastową formą promocji produktu, wywołując bardziej spontaniczną reakcję u konsumentów, a tym samym narażając ich na wyższe ryzyko. Celem przepisu zawartego w art. 7 ust. 4 jest zatem dopilnowanie, aby przedsiębiorcy przy składaniu ofert handlowych konsumentom udostępniali im zarazem – w sposób zrozumiały i jednoznaczny – wystarczającą ilość danych i nie wprowadzali ich w błąd poprzez pomijanie istotnych informacji. Wymogi te dotyczą: głównych cech produktu, adresu przedsiębiorcy, ceny całkowitej, ustaleń dotyczących sposobu płatności i dostawy, procedury wykonania oraz

⁵⁹ Decyzja włoskiego urzędu antymonopolowego (AGCM) PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia* Provvedimento n. 23193 z dnia 27 grudnia 2011 r. – przedsiębiorstwo objęte dochodzeniem oferowało gwarancję handlową, której zakres obejmował usługi, do których konsumenci są już uprawnieni na podstawie dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (tj. 2 lata gwarancji prawnej wobec sprzedawcy z tytułu niezgodności). Komisja poparła wysiłki organizacji konsumenckich, poruszając tę kwestię w kontekście sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta krajowych organów egzekwowania prawa oraz zwracając się pisemnie (w piśmie wiceprzewodniczącej Reding z dnia 21 września 2012 r.) do wszystkich ministrów w UE odpowiedzialnych za sprawy konsumenckie w celu zapewnienia skoordynowanego podejścia do egzekwowania prawa w sytuacji, gdy powtarzający się problem występuje w innych państwach członkowskich.

⁶⁰ AIM (Europejskie Stowarzyszenie Marek).

⁶¹ Zob. UCPD art. 2 lit. i).

rozpatrywania reklamacji, a także istnienia prawa do odstąpienia od umowy lub unieważnienia umowy, jeżeli jest to wymagane. Wymogi te należy odczytywać w powiązaniu z wymogami dotyczącymi informacji zawartymi w dyrektywie w sprawie praw konsumentów⁶² oraz art. 5 dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego⁶³.

Służby Komisji opowiadają się w wytycznych za szeroką interpretacją pojęcia zaproszenia do dokonania zakupu wraz z elastycznym i proporcjonalnym stosowaniem wymogów dotyczących informacji. Utrzymują jednak, że „mechanizm” zakupu (np. możliwość przejścia do dokonania rezerwacji za pośrednictwem internetu) nie jest konieczny, aby wymogi dotyczące informacji miały zastosowanie⁶⁴.

W orzeczeniu w trybie prejudycjalnym⁶⁵ Trybunał Sprawiedliwości kierował się takim podejściem i potwierdził, że „zaproszenie do dokonania zakupu występuje [...] przy czym nie jest konieczne, by komunikat handlowy dawał także rzeczywistą sposobność do dokonania zakupu ani by pozostawał on w związku z taką sposobnością”. W sporze uczestniczyli szwedzki Rzecznik Praw Konsumenta oraz biuro podróży (przedsiębiorstwo Ving) sprzedające produkty wakacyjne na terenie całej Szwecji, również za pośrednictwem internetu. W odpowiedzi na pytanie, czy przedsiębiorstwo Ving przedstawiło „główne cechy” produktu w stopniu odpowiednim do środka przekazu i produktu, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że podczas gdy dokonanie oceny *in concreto* jest zadaniem sądu krajowego, „przedstawienie słowne lub wizualne produktu spełnia przesłankę dotyczącą wskazania cech charakterystycznych produktu” oraz że odniesienie do stron internetowych przedsiębiorcy może zostać wykorzystane w pewnych okolicznościach do przedstawienia pewnych informacji na temat głównych cech produktu.

W art. 7 ust. 4 lit. c) UCPD w sposób szczególny wymaga się od przedsiębiorców, aby przedstawiali oni (ostateczną) cenę wraz z podatkami lub, w przypadku gdy wcześniejsze obliczenie ceny w sposób racjonalny nie jest możliwe, sposób, w jaki cena jest obliczana. W sprawie *Ving Sverige* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że podanie „ceny wyjściowej” w zaproszeniu do dokonania zakupu nie stanowi naruszenia UCPD, pod warunkiem że w świetle wszelkich faktów i okoliczności danego przypadku, w tym również właściwości i cech charakterystycznych produktu oraz środka przekazu, za pomocą którego został nadany komunikat handlowy, cena „wyjściowa”⁶⁶ umożliwi konsumentowi podjęcie świadomej decyzji.

⁶² Dyrektywa 2011/83/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 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.

⁶³ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym).

⁶⁴ Główna początkowa obawa wyrażona przez zainteresowane strony na etapie transpozycji dyrektywy dotyczyła tego, że rygorystyczne (przypominające „listę kontrolną”) podejście do stosowania wymogów może doprowadzić do nieproporcjonalnych obciążeń dla przedsiębiorców i przedsiębiorców reklamujących. Ponieważ zaproszenie do dokonania zakupu jest nową koncepcją, nie było jasne na przykład, w jakim zakresie przedstawienie „głównych cech” zostanie uznane za odpowiednie w odniesieniu do środka przekazu wykorzystanego do celów reklamy i danego produktu (zob. art. 7 ust. 4 lit. a)). W związku z tym Światowa Federacja Reklamodawców była zainteresowana ograniczeniem stosowania wymogów dotyczących informacji wyłącznie do sytuacji, gdy wraz z zaproszeniem do dokonania zakupu udostępniono konsumentowi „mechanizm” dokonania zakupu.

⁶⁵ W sprawie C-122/10 *Konsumentombudsmannen* przeciwko *Ving Sverige AB*, 12 maja 2011 r.

⁶⁶ Najniższa cena, za jaką można dokonać zakupu reklamowanego produktu lub reklamowanej kategorii produktów, gdy reklamowany produkt lub reklamowaną kategorię produktów można kupić po cenach, których nie wskazano (np. bilety do Paryża dostępne „od 100 EUR”).

Uzupełnieniem UCPD jest rozporządzenie w sprawie przewozów lotniczych⁶⁷ z 2008 r., w którym dodano szereg przepisów w celu zapewnienia przejrzystości ceny biletów lotniczych podczas rezerwacji biletu oraz w reklamie. W szczególności rozporządzenie stanowi, że „ostateczna cena, którą należy zapłacić, jest zawsze wskazywana i zawiera obowiązujące taryfy lotnicze i stawki lotnicze, a także wszystkie należne podatki, dopłaty, opłaty i należności, które są niemożliwe do uniknięcia i możliwe do przewidzenia w chwili publikacji”. Niedawno przyjęta dyrektywa w sprawie praw konsumentów⁶⁸ zawiera przepisy dotyczące cen i dopłat, które mają również zastosowanie do sektora transportu lotniczego.

O ile panuje ogólna zgoda co do tego, że cena podana w reklamie powinna od samego początku⁶⁹ zawierać wszystkie opłaty i należności, z informacji otrzymanych od szeregu zainteresowanych stron⁷⁰ wynika, że wymogi dotyczące ceny są często ignorowane w zaproszeniach do dokonania zakupu.

W 2007 r. pierwszy przegląd dokonany w ramach rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (rozporządzenie CPC) był ukierunkowany na strony internetowe sprzedające bilety lotnicze. Organy z 15 państw członkowskich oraz Norwegii zbadały 386 stron internetowych, z czego 145 zgłoszono jako zawierające nieprawidłowości. Wśród wykrytych problemów trzy główne to: wprowadzające w błąd wskazanie ceny, brak informacji na temat dostępności ofert oraz nieprawidłowości związane z przedstawieniem postanowień umownych.

W przeprowadzonym ostatnio badaniu dotyczącym „przejrzystości cen w sektorze transportu lotniczego”⁷¹ ustalono, że wiele przedsiębiorstw lotniczych przedstawia cenę bez podatków, opłat i należności, podczas gdy wiele z nich dodaje dopłaty, które są *de facto* nieuniknione (np. darmowe środki płatnicze jedynie wówczas, gdy korzysta się z karty kredytowej danej linii lotniczej), klasyfikując je jako „dodatkowe”. Problem ten ma szczególnie negatywne konsekwencje na etapie, gdy konsumenci porównują ceny w celu podjęcia decyzji⁷².

Organy w co najmniej dwóch państwach członkowskich podjęły niedawno działania w zakresie egzekwowania prawa wobec szeregu przedsiębiorstw lotniczych w celu uniemożliwienia im przedstawiania konsumentom cen rozłożonych na części składowe („podział cen”) lub ujawniania całkowitej ceny dopiero na koniec procesu rezerwacji („stopniowe ujawnianie ceny”). Postępowania były ukierunkowane na opłaty za korzystanie z

⁶⁷ Zob. w szczególności art. 23 rozporządzenia (WE) nr 1008/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (wersja preredagowana).

⁶⁸ Zob. w szczególności art. 5. ust. 1 lit. c), art. 19 oraz art. 22 dyrektywy w sprawie praw konsumentów.

⁶⁹ Od momentu, w którym przedsiębiorca składa „zaproszenie do dokonania zakupu” w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy.

⁷⁰ 8 organizacji konsumenckich, 11 Europejskich Centrów Konsumenckich i 10 organizacji przedsiębiorców zgłosiło problemy w odniesieniu do ceny.

⁷¹ W zleconym Komisję Europejską badaniu dotyczącym „Przejrzystości cen w sektorze transportu lotniczego”, przeprowadzonym przez przedsiębiorstwo Steer Davies Gleave w 2011 r., oceniono zgodność stron internetowych z wymogami dotyczącymi informacji zawartymi w pięciu aktach prawnych UE, z uwzględnieniem dyrektywy 2005/29 dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych. Wynik badania sugeruje, że konieczna jest praca nad egzekwowaniem prawa zamiast nad zmianą istniejących przepisów.

⁷² W przeprowadzonym przez Urząd ds. Uczciwego Handlu badaniu dotyczącym „reklamowania cen” przeanalizowano, czy sposób przedstawiania cen konsumentom wpływa na ich proces decyzyjny i dobrobyt. Wyniki badania pokazały, że „stopniowe ujawnianie ceny” (zwane również „podziałem ceny”), w przypadku którego konsumenci na początku znają tylko część całkowitej ceny, która stopniowo wzrasta w miarę postępowania procesu zakupu, odpowiadało za największą średnią utratę dobrobytu, która wyniosła do 15 % zaangażowanych środków. Urząd ds. Uczciwego Handlu (2010), *Advertising of prices*, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

karty kredytowej i debetowej: w rezultacie 12 przedsiębiorstw lotniczych w Zjednoczonym Królestwie⁷³ zgodziło się uwzględnić opłaty za korzystanie z karty debetowej w cenie podawanej w ogłoszeniu oraz dopilnować, aby informacje o opłatach za korzystanie z karty kredytowej były łatwo dostępne podczas dokonywania rezerwacji za pośrednictwem internetu; we Włoszech nałożono sankcje na sześć przedsiębiorstw lotniczych, które następnie zgodziły się uwzględnić wspomniane opłaty w cenie podawanej w reklamie do końca 2012 r.⁷⁴

Z dostępnych dowodów wynika, że powtarzające się przypadki stosowania nieodpowiednich informacji dotyczących ceny w zaproszeniach do dokonania zakupu nie są uzależnione od luki w obecnych ramach prawnych na szczeblu UE⁷⁵, które niebawem staną się jeszcze bardziej rygorystyczne: widoczny jest również fakt, że organy krajowe napotykały trudności w reagowaniu na tego rodzaju naruszenia, gdy przedsiębiorca podlega innej jurysdykcji, co ma miejsce w przypadku innych nieuczciwych praktyk. Poprawę sytuacji w tej dziedzinie można uzyskać, jeżeli Komisja zacznie pełnić bardziej znaczącą rolę we wspieraniu zintensyfikowanych działań krajowych w zakresie egzekwowania prawa oraz w promowaniu zacieśniania współpracy w transgranicznym egzekwowaniu prawa⁷⁶. Wyniki konsultacji potwierdzają, że nie ma konieczności rozważenia środków regulacyjnych na tym etapie⁷⁷.

3.3.5. *Artykuły 8 i 9 – Agresywne praktyki*

Dyrektywa harmonizuje pojęcie agresywnych praktyk handlowych, co jest innowacją na szczeblu UE. Praktyki te są uregulowane w art. 8 i 9 UCPD, które uniemożliwiają przedsiębiorcom stosowanie technik sprzedaży ograniczających swobodę wyboru konsumenta, zniekształcając tym samym jego zachowania gospodarcze.

⁷³ Odniesienie do sprawy: Dodatkowe opłaty lotnicze – CRE-E/27017, (lipiec 2012 r.) – <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Zob. *Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato* (lata 2011-2012): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 i PS/7383 – <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ We wnioskach zawartych w komunikacie na temat wdrożenia dyrektywy w sprawie podawania cen produktów, przyjętym w 2006 r., stwierdzono, że transpozycja przepisów omawianej dyrektywy nie przysporzyła większych problemów w żadnym z państw członkowskich oraz że, w ujęciu ogólnym, dyrektywa przyczyniła się do zwiększenia ochrony ekonomicznych interesów konsumentów. Wiosną 2012 r. przeprowadzono kolejne konsultacje wśród państw członkowskich, aby pomóc Komisji w ocenie ogólnej skuteczności, jaką wspomniana dyrektywa ma obecnie. Wyniki konsultacji pokazały, że państwa członkowskie: (i) nie wykryły żadnych problemów transgranicznych związanych z wdrożeniem dyrektywy (która nie posiada istotnego wymiaru transgranicznego); (ii) powszechnie korzystają z odstępstw przewidzianych w dyrektywie (tj. wyłączenia usług, sprzedaży z licytacji, sprzedaży dzieł sztuki i antyków oraz tymczasowego odstępstwa od stosowania dyrektywy wobec małych przedsiębiorstw); (iii) wyrażają poparcie dla minimalnej harmonizacji w tej dziedzinie (ponad 10 państw członkowskich wprowadziło lub utrzymało przepisy krajowe przewidujące wyższy poziom ochrony konsumenta w odniesieniu do podawania ceny produktów). Znaczna większość państw członkowskich odpowiedziała, że przeprowadza regularne i systematyczne kontrole na rynku oraz nakłada skuteczne sankcje (w formie grzywnien) na szczeblu krajowym za naruszenia dyrektywy. W tej kwestii konieczne mogą być dalsze badania.

⁷⁶ Francja i Włochy zasygnalizowały na przykład, w kontekście dialogu roboczego prowadzonego przez nie z Komisją, że wnioski o współpracę w kwestiach dotyczących ustalania cen zostały w co najmniej jednym przypadku odrzucone przez państwa członkowskie (np. Irlandię w sektorze transportu lotniczego), które ustaliły, że przedmiotowe praktyki nie są w stanie wyrządzić szkody „zbiorowym interesom konsumentów”, zgodnie z wymogami rozporządzenia CPC.

⁷⁷ Jedynie sześć państw członkowskich (Belgia, Finlandia, Irlandia, Litwa, Rumunia i Niderlandy), a ponadto Islandia i Norwegia, wyraziło poparcie dla dalszych regulacji w obszarze wymogów dotyczących cen, ale z różnych powodów (np. w celu wyjaśnienia, kiedy informacje dotyczące ceny są „istotne”, oraz w celu zapewnienia podawania ceny jednostkowej w reklamie).

Agresywne praktyki w rozumieniu dyrektywy są to praktyki, w których wykorzystywane są nękanie, przymus, siła fizyczna lub bezprawny nacisk. Mogą one obejmować zachowania na etapie marketingu, lecz także praktyki mające miejsce podczas transakcji lub po jej zakończeniu.

Agresywne praktyki dotyczą zachowań, które są już objęte innymi przepisami w państwach członkowskich, w tym przepisami prawa zobowiązań i prawa karnego. W tym względzie dyrektywa zapewnia dodatkową ochronę, którą można uruchomić na drodze egzekwowania przez organy publiczne bez konieczności wszczynania postępowania karnego lub cywilnego.

Szczególne znaczenie w tym kontekście mają zachowania uregulowane przepisami art. 9 lit. c), d) i e). W art. 9 lit. c) zakazuje się praktyk, które wiążą się z bezprawnym naciskiem na konsumentów, takich jak wykorzystanie przez przedsiębiorcę jakiegokolwiek konkretnego nieszczęścia lub konkretnych okoliczności, których przedsiębiorca jest świadomy, w celu wpłynięcia na decyzję konsumenta względem produktu. W art. 9 lit. d) zakazuje się przedsiębiorcom stosowania niewspółmiernych barier pozaumownych, które stanowią dla konsumentów przeszkodę w wykonaniu ich praw umownych, w tym prawa do wypowiedzenia umowy lub do rezygnacji na rzecz innego produktu lub przedsiębiorcy. Artykuł 9 lit. e) obejmuje groźby podjęcia działania niezgodnego z prawem.

Artykuł 9 lit. d) okazał się bardzo użyteczny, zwłaszcza w dziedzinie telekomunikacji i energii w odniesieniu do barier pozaumownych utrudniających zmianę sieci. Zgłoszono przypadki, w których na przykład operatorzy telekomunikacji bezprawnie przedłużali okres przechodzenia konsumentów do innych usługodawców⁷⁸ lub w których dostawcy energii utrudniali konsumentom skorzystanie z prawa do wypowiedzenia umowy⁷⁹.

Agresywne praktyki zgłoszone przez państwa członkowskie i zainteresowane strony w odpowiedzi na konsultacje miały miejsce głównie w przypadku sprzedaży obwoźnej lub innych rodzajów sprzedaży dokonywanych poza lokalem przedsiębiorstwa. Europejskie Centra Konsumenckie, które rozpatrują wiele skarg indywidualnych, często mają do czynienia z agresywnymi praktykami w sektorze timeshare (kluby wakacyjne i powiązane praktyki⁸⁰) oraz, w mniejszym stopniu, w sprzedaży towarów konsumenckich poza lokalem przedsiębiorstwa (np. meble, sprzęt elektroniczny, produkty ochrony zdrowia lub artykuły spożywcze).

Uzupełnieniem ogólnych zasad zawartych w art. 8 i 9 dotyczących agresywnych praktyk jest osiem konkretnych agresywnych praktyk opisanych w „czarnej liście”, które są zakazane w każdych okolicznościach⁸¹.

3.3.6. Załącznik I – „Czarna lista” zakazanych praktyk

Załącznik I do UCPD zawiera listę praktyk handlowych, które są uznawane za nieuczciwe w każdych okolicznościach i w związku z tym są zakazane. Listę opracowano w celu zapobieżenia praktykom, które z doświadczenia są uznawane za nieuczciwe, oraz w celu umożliwienia organom egzekwowania prawa, przedsiębiorcom, specjalistom w dziedzinie marketingu i konsumentom zidentyfikowania takich praktyk, zwiększając tym samym pewność prawa.

⁷⁸ Włochy, AGCM, 2009, PS1270 – Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

⁷⁹ Włochy, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

⁸⁰ Dane, jakimi dysponują służby Komisji, pokazują, że konsumenci są poddawani różnym formom nacisku w celu zawarcia umowy.

⁸¹ UCPD, załącznik I, pkt 24–31.

Jak stwierdzono w motywie 17 dyrektywy, tylko te praktyki handlowe można uznać za nieuczciwe bez konieczności oceny konkretnego przypadku w świetle przepisów art. 5–9. Innymi słowy, jeżeli można udowodnić, że przedsiębiorca faktycznie zastosował daną praktykę, krajowe organy egzekwowania prawa nie muszą sprawdzać, czy zaistniało zniekształcenie zachowania (tj. nie jest konieczna ocena wpływu praktyki na zachowanie gospodarze konsumenta) w celu podjęcia działań i zakazania praktyki lub nałożenia sankcji za jej stosowanie.

Z procesu wdrożenia dyrektywy wynika, że „czarna lista” okazała się użytecznym narzędziem w rękach organów egzekwowania prawa.

Do najczęściej stosowanych postanowień „czarnej listy” należą poniższe przepisy.

Punkt 5 dotyczący „reklamy przynęty” i pkt 6 dotyczący „przynęty i zamiany” zakazujące przedsiębiorcom stosowania szczególnie atrakcyjnych ofert produktów i usług w celu przyciągnięcia konsumentów na stronę internetową lub do sklepu lub z zamiarem sprzedania im innego produktu. Przepis ten jest stosowany na przykład w sektorze transportu lotniczego, aby zapobiec reklamowaniu przez przedsiębiorstwa warunków, które przedsiębiorstwa te były w stanie zagwarantować jedynie w odniesieniu do nieadekwatnie niskiej liczby konsumentów w stosunku do skali reklamy.

Punkt 10, na podstawie którego praw przysługujących konsumentom na mocy przepisów prawa nie można przedstawiać jako cechy wyróżniającej ofertę przedsiębiorcy. Zakaz ten okazuje się szczególnie użyteczny w rozwiązywaniu przypadków, w których przedsiębiorcy przedstawiają gwarancję prawną za brak zgodności jako wartość dodaną oferowanego produktu.

Punkt 20, na mocy którego przedsiębiorcy nie mogą opisywać produktu jako „darmowy”, jeżeli jest to niezgodne z prawdą. Przepis ten wykorzystuje się w odniesieniu do często zgłaszanej praktyki, ukierunkowanej głównie na szczególnie zagrożonych konsumentów (nastolatki), stosowanej na stronach internetowych oferujących „darmowe” dzwonki na telefon w sytuacji, gdy w rzeczywistości konsumenci rozpoczynają płatną subskrypcję⁸². Służby Komisji wyjaśniły stosowanie tego przepisu w odniesieniu do ofert wiązanych (np. „kup jeden, a drugi otrzymasz w prezencie”) w wytycznych.

Punkt 17 „fałszywe twierdzenie, że produkt jest w stanie leczyć choroby, zaburzenia i wady rozwojowe”, stosowany w połączeniu z art. 6 UCPD, w celu powstrzymania nieuczciwych praktyk, np. w dziedzinie kosmetyków.

Punkt 31, w którym zabrania się „stwarzania fałszywego wrażenia, że konsument już uzyskał, uzyska [...] nagrodę lub inną porównywalną korzyść, gdy w rzeczywistości nagroda [...] nie istnieje lub [...] możliwość wykonania określonej czynności w związku z uzyskaniem nagrody [...] uzależniona jest od wpłacenia przez konsumenta określonej kwoty pieniędzy lub poniesienia kosztów”. Przepis ten stosuje się w celu wykluczenia praktyk, w tym ewidentnych oszustw, które przyciągały konsumentów i sprawiały, że płacili oni znaczne sumy w celu uzyskania nagrody, która nie istniała lub której wartość była niższa niż zapłacone kwoty. Wśród organów egzekwowania prawa trwała dyskusja dotycząca sposobu interpretacji elementu „wpłacenia przez konsumenta określonej kwoty pieniędzy lub poniesienia kosztów” oraz w szczególności kwestii, czy konieczność wykonania przez konsumenta połączenia telefonicznego według standardowej stawki lokalnej lub zakupu znaczka pocztowego w celu

⁸² W ramach „akcji kontrolnej” z 2008 r., ukierunkowanej na strony internetowe sprzedające dzwonki na telefon, tapety i inne usługi w zakresie telefonów komórkowych, 301 z ponad 500 stron poddanych kontroli w ramach tego działania uznano za poważnie naruszające prawo konsumenckie UE, w tym załącznik I pkt 20. Zob. pkt 3.3.2 dotyczący szczególnie zagrożonych konsumentów.

odebrania nagrody stanowi naruszenie dyrektywy. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił tę kwestię, wykluczając możliwość nałożenia na konsumentów nawet minimalnych kosztów (jak w przypadku znaczka pocztowego)⁸³.

Jedna federacja przedsiębiorstw⁸⁴, która reprezentuje różne podmioty działające w systemach marketingu wielopoziomowego, uważa, że harmonizacja przepisów dotyczących piramid finansowych, przewidziana w załączniku I pkt 14, jest odpowiednia i przynosi znaczne korzyści, umożliwiając utworzenie pojedynczego modelu działalności, które mógłby funkcjonować w całej UE w formie przypominającej „punkt kompleksowej obsługi”. Inne poważne stowarzyszenie sprzedawców bezpośrednich⁸⁵ zajmuje podobne stanowisko i uważa, że obecne ramy prawne są kompletne. Pewne przedsiębiorstwo działające w sektorze sprzedaży bezpośredniej zasugerowało w kontaktach ze służbami Komisji, że w kontekście piramid finansowych nie należy dokonywać rozróżnienia pomiędzy konsumentami a specjalistami oraz że państwa członkowskie należy zachęcać do stosowania krajowych przepisów transponujących załącznik I (pkt 14) do UCPD *mutatis mutandis* w odniesieniu do systemów promocyjnych typu „piramida” pomiędzy przedsiębiorstwami. W opinii Komisji nie istnieje obecnie konieczność dalszej harmonizacji systemów piramid finansowych⁸⁶.

W świetle doświadczeń organów egzekwowania prawa i informacji otrzymanych w ramach konsultacji na tym etapie zmiany „czarnej listy” nie są konieczne. Nie zidentyfikowano żadnych nowych praktyk, które nie są objęte zakresem dyrektywy. Istotne jest jednak, aby zapewnić jednolitą interpretację kryteriów i pojęć zawartych w załączniku I, co można osiągnąć poprzez ulepszenie wytycznych i bazy danych dotyczącej UCPD.

3.4. STOSOWANIE DYREKTYWY W ODNIESIENIU DO KONKRETNÝCH SEKTORÓW I PRAKTYK HANDLOWYCH

3.4.1. Twierdzenia dotyczące ekologiczności

Wyrażenie „twierdzenia dotyczące ekologiczności” odnosi się do praktyki polegającej na sugerowaniu lub stwarzaniu w inny sposób wrażenia (w kontekście informacji handlowej, marketingu lub reklamy), że dany produkt lub usługa są przyjazne dla środowiska (tj. mają pozytywny wpływ na środowisko) lub są mniej szkodliwe dla środowiska niż konkurencyjne towary lub usługi.

Coraz częstsze stosowanie twierdzeń dotyczących ekologiczności jako narzędzia marketingowego lub reklamowego odzwierciedla rosnące obawy społeczeństwa związane z ochroną środowiska. Twierdzenia tego rodzaju mogą odnosić się do sposobu produkcji, pakowania, dystrybucji, stosowania, konsumpcji lub utylizacji produktów.

Poza aspektami objętymi przepisami UE odnoszącymi się do konkretnego sektora (np. oznakowanie „bio” lub „eko”)⁸⁷ UCPD jest głównym instrumentem legislacji horyzontalnej

⁸³ Sprawa C-428/11 *Purely Creative i in.* – zob. sekcja 3.1.1 niniejszego sprawozdania.

⁸⁴ SELDIA, Europejskie Stowarzyszenie Sprzedaży Bezpośredniej.

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe.

⁸⁶ Ani organizacje konsumenckie ani inne zainteresowane strony nie wyraziły żadnych wątpliwości w odniesieniu do załącznika I pkt 14.

⁸⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz.U. L 189, 20.7.2007, s. 1–23. Innymi przykładami przepisów UE odnoszących się do konkretnego sektora są dyrektywa 2010/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etyketowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią; rozporządzenie (WE) nr 1222/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie etyketowania opon pod kątem efektywności paliwowej i innych zasadniczych parametrów.

służącym do oceny twierdzeń dotyczących ekologiczności i ustalenia, czy twierdzenie wprowadza w błąd swoją treścią lub sposobem, w jaki jest przedstawione konsumentom⁸⁸.

Na podstawie art. 6 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy organy krajowe dokonują oceny poszczególnych przypadków danej praktyki, treści twierdzenia dotyczącego ekologiczności oraz jego wpływu na decyzję przeciętnego konsumenta dotyczącą zakupu. Jak wyjaśniają służby Komisji w wytycznych⁸⁹, stosowanie przepisów dyrektywy w odniesieniu do twierdzeń dotyczących ekologiczności można podsumować, definiując następujące dwie główne zasady:

- na podstawie klauzuli generalnej dyrektywy przedsiębiorcy muszą przede wszystkim przedstawić swoje deklaracje ekologiczne w sposób szczegółowy, dokładny i jednoznaczny;
- przedsiębiorcy muszą mieć dowody naukowe na poparcie swoich deklaracji i muszą być gotowi przedstawić te dowody w zrozumiały sposób, jeżeli ich deklaracja zostanie zakwestionowana.

Ponadto załącznik I do dyrektywy zawiera odniesienia do szeregu praktyk, które mają szczególne znaczenie dla twierdzeń dotyczących ekologiczności i które są zakazane, bez względu na wpływ, jaki wywierają na zachowanie konsumenta. Dotyczą one posługiwania się logo bez zezwolenia (pkt 2), fałszywego zatwierdzenia lub zaaprobowania przez organy publiczne lub prywatne (pkt 4), fałszywego podawania się za sygnatariusza kodeksu postępowania (pkt 1) lub twierdzenia, że kodeks postępowania został zaaprobowany przez organ publiczny lub prywatny (pkt 3).

Dalszą regulację w zakresie twierdzeń dotyczących ekologiczności można osiągnąć jedynie poprzez zmianę UCPD lub przyjęcie innych (szczegółowych) przepisów UE. Chociaż niektóre państwa członkowskie⁹⁰ mogą być zainteresowane przyjęciem bardziej szczegółowych przepisów w odniesieniu do twierdzeń dotyczących ekologiczności na szczeblu krajowym, powszechnie uznaje się, że fragmentaryzacja prawa nie powinna stanąć na drodze do uregulowania tego coraz ważniejszego aspektu reklamy w całej UE. Wyniki konsultacji wskazują, że państwa członkowskie i zainteresowane strony są w zasadzie zadowolone z obecnych ram prawnych i uważają narzędzia zapewnione w dyrektywie i wytycznych służb Komisji za wystarczające do oceny twierdzeń dotyczących ekologiczności. Jedynie kilka państw członkowskich⁹¹ wyraziło zainteresowanie dalszą regulacją tego sektora za pomocą UCPD.

Liczne zainteresowane strony zasugerowały jednak, że pomimo obecnego zabezpieczenia prawnego z twierdzeń dotyczących ekologiczności nadal nie korzysta się w sposób odpowiedzialny oraz że często są one bardzo ogólne, niejasne i niewłaściwie zdefiniowane⁹². Organizacje konsumenckie⁹³ twierdzą, że dodatkową trudność stwarza weryfikacja

⁸⁸ Jak określono w motywie 10 dyrektywy, zapewnia ona „konsumentom ochronę w przypadkach, gdy na poziomie wspólnotowym brak jest szczegółowych przepisów sektorowych, i zakazuje przedsiębiorcom stwarzania fałszywych wyobrażeń o charakterze produktu”.

⁸⁹ Wytyczne w sprawie wdrożenia/wykonania dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych [SEC(2009) 1666, dokument roboczy służb Komisji] z dnia 3 grudnia 2009 r.

⁹⁰ Na przykład Francja.

⁹¹ Belgia, Francja, Litwa, Portugalia, Słowenia.

⁹² Wśród powszechnie stosowanych wyrażeń znajdują się następujące przykłady: „przyjazny środowisku, biodegradowalny, neutralny pod względem emisji dwutlenku węgla, zielony, zrównoważony, naturalny, energooszczędny, nietoksyczny, niskoemisyjny, wolny od zanieczyszczeń, czysty, bezemisyjny, etyczny i uczciwy”.

⁹³ Na przykład Europejska Organizacja Konsumentów.

prawdziwości twierdzeń tego rodzaju, zwłaszcza w sektorach energii, kosmetyków, motoryzacji i środków czyszczących.

Wiarygodne i odpowiedzialne stosowanie twierdzeń dotyczących ekologiczności w reklamie jest wyjątkowo istotne, ponieważ może ukierunkowywać preferencje konsumentów, a w związku z tym przyczyniać się do rozwoju bardziej zrównoważonej gospodarki, zgodnie ze strategią „Europa 2020” i Europejskim programem na rzecz konsumentów.

Komisja uważa, że problemy zidentyfikowane w odniesieniu do stosowania twierdzeń dotyczących ekologiczności można rozwiązać za pomocą środków związanych z egzekwowaniem prawa i opracowaniem najlepszych praktyk, nie zaś w drodze wprowadzania zmian legislacyjnych w UCPD. Dlatego też Komisja będzie wspierać odpowiednie i konsekwentne egzekwowanie prawa, na przykład poprzez opracowanie wytycznych w tym zakresie, zgodnie z Europejskim programem na rzecz konsumentów⁹⁴.

W kontekście prowadzonych prac nad planem działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji⁹⁵ Komisja ocenia jednak, w jaki sposób dalsze rozwijanie istniejących norm naukowych może przyczynić się do lepszej weryfikowalności twierdzeń dotyczących ekologiczności. Rozważa się przede wszystkim warianty, które mogą umożliwić opracowanie „śladu środowiskowego” produktów (tj. wspólnych formatów/norm pozwalających na porównywanie produktów spełniających te same funkcje). Na podstawie tego działania zostanie przeprowadzona analiza odpowiednich środków.

Podczas Europejskiego Szczytu Konsumentckiego, który odbył się dnia 29 maja 2012 r., szczegółowo omówiono twierdzenia dotyczące ekologiczności i zebrano informacje na temat sytuacji na różnych rynkach w UE oraz możliwych dalszych działań w tym obszarze⁹⁶.

3.4.2. Narzędzia służące do wyrażania opinii przez klientów oraz strony internetowe porównujące ceny

Wśród korzyści, jakie konsumenci odnoszą dzięki rozwojowi rynku internetowego w UE, można wskazać oszczędności cenowe i możliwość wyboru. Wyszukiwarki, strony internetowe porównujące ceny i produkty, opinie wyrażane przez klientów i media społecznościowe są narzędziami, które stają się nieodłącznym elementem towarzyszącym konsumentom i różnym modelom działalności gospodarczej⁹⁷. W 2010 r. czterech na pięciu

⁹⁴ Na przykład Urząd ds. Norm Reklamowych („ASA”) w Zjednoczonym Królestwie otrzymał i gruntownie ocenił dużą liczbę skarg, w tym także dotyczących twierdzeń o ekologiczności. Zob. ponadto sekcja 4 dotycząca egzekwowania prawa.

⁹⁵ Dnia 16 lipa 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej. Dnia 11 stycznia 2012 r. Komisja rozpoczęła konsultację publiczną dotyczącą „zapewnienia bardziej zrównoważonej konsumpcji i produkcji”. W celu uzyskania dalszych informacji zob: http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.

⁹⁶ Podczas Europejskiego Szczytu Konsumentckiego, dnia 29 maja 2012 r., Komisja Europejska zorganizowała warsztaty dotyczące zjawiska *greenwashing* i wprowadzających w błąd twierdzeń dotyczących ekologiczności. Warsztaty były pierwszym krokiem w procesie mającym na celu dostarczenie informacji w kwestii refleksji na temat twierdzeń dotyczących ekologiczności na szczeblu UE. W celu uzyskania dalszych informacji zob <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

⁹⁷ Zob. dokument roboczy służb Komisji pt. „Zapewnienie konsumentom korzyści z handlu elektronicznego”, (*Bringing e-commerce benefits to consumers*) dokument towarzyszący komunikatowi Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online”, Bruksela, 11.1.2012 r. (SEC(2011) 1640 final), s. 19. Kupujący korzystają z wielu metod zbierania informacji w celu podjęcia decyzji dotyczących zakupu zanim dokonają zakupu towarów przez internet. W trzech pierwszych krokach procesu zbierania informacji 31 % kupujących odwiedza strony internetowe sprzedających, 30 % korzysta z wyszukiwarki, 27 %

konsumentów dokonujących zakupów w internecie w UE (81 %) skorzystało ze strony internetowej porównującej ceny⁹⁸. Narzędzia tego rodzaju mogą jednak pomóc w zwiększaniu zaufania konsumentów jedynie wtedy, gdy będą przedstawiać jasne, przejrzyste i prawidłowe informacje.

Dyrektywa zawiera różne przepisy, które można stosować w odniesieniu do stron internetowych porównujących ceny („porównywarki cenowe”) i narzędzi służących do wyrażania opinii przez klientów.

- Artykuły 6 i 7 uniemożliwiają przedsiębiorcom wykorzystywanie porównywarek cenowych do przedstawienia twierdzeń wprowadzających w błąd poprzez pomijanie istotnych informacji, między innymi na temat ceny lub dostępności produktów i usług.
- W załączniku I pkt 18 zabrania się w każdych okolicznościach praktyki polegającej na: „przekazywaniu rzeczowo nieścisłych informacji dotyczących warunków rynkowych lub możliwości znalezienia produktu, z zamiarem nakłonienia konsumenta do zakupu produktu na warunkach mniej korzystnych niż normalne warunki rynkowe”.
- W dyrektywie wymaga się także jasności w kwestii tego, czy porównywarka cenowa jest niezależna, prowadzona bądź (bezpośrednio lub pośrednio) sponsorowana przez przedsiębiorcę (zob. art. 6 ust. 1 lit. c) i f) oraz art. 7). W związku z tym „fałszywe twierdzenie lub stwarzanie wrażenia, że sprzedawca nie działa w celu związanym z jego działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem lub fałszywe podawanie się za konsumenta” jest zakazane w każdych okolicznościach na mocy pkt 22 załącznika I do dyrektywy.

Dowody dostępne Komisji wskazują, że pomimo istnienia kompleksowych ram prawnych konsumenci mają trudności z porównywaniem ceny i jakości różnych oferowanych towarów, a napotykanne problemy podważają ich zaufanie do porównywarek cenowych.

Różne zainteresowane strony⁹⁹ zasygnalizowały problemy związane z porównywarkami cenowymi, zwłaszcza w odniesieniu do przejrzystości i niekompletności przedstawianych informacji. Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC) wskazuje, że problem jest szczególnie poważny w sektorze transportu lotniczego. Jedno państwo członkowskie¹⁰⁰ potwierdza, że porównywarki cenowe często przedstawiają niekompletne informacje na temat ceny, co sprawia, że każde porównanie jest nieuczciwe.

W dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Zapewnianie konsumentom korzyści z handlu elektronicznego” wykazano, że informacje przedstawiane konsumentom za pomocą pośredników w obiegu informacji, takich jak porównywarki cenowe, są często częściowe oraz czasami wprowadzające w błąd i niepoprawne, zwłaszcza w odniesieniu do ceny, faktu, czy dany detalista zapłacił za umieszczenie swojego produktu na liście, kryteriów oceniania ofert lub kosztów dostawy.

korzysta ze strony internetowej porównującej ceny, 24 % odwiedza sklep internetowy, zaś 24 % czyta opinie klientów.

⁹⁸ Zob. dokument roboczy służb Komisji „Zapewnienie konsumentom korzyści z handlu elektronicznego” (*Bringing e-commerce benefits to consumers*), Bruksela, 11.1.2012 r. (SEC(2011) 1640 final), s. 20. Wbrew przepisom dyrektywy o handlu elektronicznym, art. 5, wiele stron internetowych porównujących ceny (53 %) nie udostępnia dokładnego adresu swojej siedziby, zob. s. 22.

⁹⁹ 5 organizacji konsumenckich, 7 organizacji przedsiębiorstw i 4 Europejskie Centra Konsumentów.

¹⁰⁰ Niderlandy.

Doświadczenia związane z egzekwowaniem prawa potwierdzają, że jeden z głównych problemów wynika z faktu, iż porównywarki cenowe nie udzielają w jasny sposób informacji na temat tożsamości przedsiębiorcy prowadzącego stronę oraz faktu, czy detaliści płacą za umieszczenie swoich produktów i usług na liście (tj. czy strona jest sponsorowana, czy nie). Problem ukrytej reklamy wiąże się nie tylko z porównywarkami cenowymi, lecz także, ogólnie rzecz biorąc, z narzędziami służącymi do wyrażania opinii przez klientów. Strony przedstawiające opinie użytkowników są przy wielu okazjach krytykowane za opinie, które sprawiają wrażenie opartych na niezależnej opinii konsumenta, lecz w rzeczywistości są ukrytą reklamą¹⁰¹.

Na przykład w jednym państwie członkowskim w ramach dochodzenia dotyczącego sposobów porównywania cen przez konsumentów na rynku detalicznej sprzedaży energii wykryto, że wiele stron internetowych wyglądało na porównywarki cenowe, podczas gdy w rzeczywistości nimi nie było¹⁰². W innym przypadku sądy państwa członkowskiego nałożyły grzywnę na przedsiębiorstwo prowadzące strony internetowe umożliwiające dokonywanie rezerwacji w hotelach oraz na siedem jego jednostek zależnych za naruszenie przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych. Strony internetowe rzekomo porównywały najlepsze oferty i dostępność, ale w rzeczywistości kierowały rezerwacje do „hotelu partnerskich” na niekorzyść „hotelu niebędących partnerami”¹⁰³.

Problemy zidentyfikowane w przypadku porównywarek cenowych oraz narzędzi służących do wyrażania opinii przez konsumentów wymagają zdecydowanej reakcji ze strony organów egzekwowania prawa. Komisja zastanowi się, w jaki sposób, działając zgodnie z Traktatami, może odgrywać bardziej aktywną rolę w zachęcaniu do spójnego stosowania dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do nieuczciwych praktyk mających wymiar transgraniczny, takich jak praktyki stosowane w środowisku internetowym, które wzbudzają powszechne obawy organów egzekwowania prawa. Jak zapowiedziano w styczniu 2012 r. w komunikacie dotyczącym handlu elektronicznego, Komisja zajmie się również kwestią przejrzystości i wiarygodności narzędzi służących do porównywania poprzez podjęcie bezpośredniego dialogu z zainteresowanymi stronami, co może doprowadzić do opracowania kodeksów dobrego postępowania lub ogólnounijnych wytycznych¹⁰⁴.

Jak zauważono w dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Zapewnienie konsumentom korzyści z handlu elektronicznego”, wydaje się, że dominującym czynnikiem w zakupach internetowych jest cena, a następnie odczuwalna oszczędność czasu, możliwość łatwego porównania cen, możliwość złożenia zamówienia o dowolnej porze każdego dnia tygodnia oraz większy wybór produktów w internecie. Cena i inne kluczowe informacje powinny być podane na samym początku w sposób jasny i prosty, tak aby nie wprowadzić konsumentów w błąd. Fakt, że konsumenci tak powszechnie korzystają z tego rodzaju stron w celu podjęcia decyzji, zwiększa ogólną skalę szkód ponoszonych przez konsumentów.

Stosując dyrektywę w całej UE, szczególną uwagę należy w przyszłości zwrócić na coraz większy udział sieci społecznościowych w reklamie internetowej. W oparciu o modele reklamy internetowej trzeciej generacji (tj. „e-handel 3.0”) sieci społecznościowe coraz częściej stają się platformami, w które inwestują przedsiębiorstwa, aby zdobyć klientów. W

¹⁰¹ Zob. dokument roboczy służb Komisji w sprawie „Poprawy aspektów wiedzy i pozycji konsumentów 2012–2014” (*Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012–2014*) z 19.7.2012, SWD (2012) 235 final.

¹⁰² Urząd ds. Uczciwego Handlu, Zjednoczone Królestwo, nr referencyjny sprawy: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, styczeń 2011 r., [http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/completed/heating-oil/](http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/).

¹⁰³ *Tribunal de Commerce*, 4 października 2011 r., *Synhorcat et autres / Expedia et autres*.

¹⁰⁴ Zob. komunikat w sprawie handlu elektronicznego (s. 10).

uzupełnieniu efektów bardziej tradycyjnych form reklamy internetowej (np. stron internetowych przedsiębiorstw), media społecznościowe, gdzie konsumenci dzielą się swoimi upodobaniami z przyjaciółmi i rodziną, mogą zapewnić przedsiębiorcom uzyskanie „efektu sieci” w reklamie internetowej oraz dostarczyć cennych informacji na temat zachowania lub preferencji konsumentów. Działania w zakresie egzekwowania prawa powinny być zatem ukierunkowane na zapewnienie zgodności nowych modeli reklamy z dyrektywą, zwłaszcza w odniesieniu do „ukrytej reklamy” i informacji dotyczących produktów.

3.4.3. *Artykuł 3 ust. 9 – Stosowanie dyrektywy w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości*

Jak wspomniano w części 2.4 niniejszego sprawozdania, na mocy art. 3 ust. 9¹⁰⁵ UCPD, minimalna harmonizacja ma zastosowanie w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości¹⁰⁶. Na mocy art. 18 UCPD Komisja ma przedstawić sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy w tych sektorach oraz w szczególności rozważyć, czy należy utrzymać wyłączenie z pełnej harmonizacji zawarte w art. 3 ust. 9. W tym celu Komisja przeprowadziła badanie dotyczące stosowania UCPD w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości¹⁰⁷. Badanie prowadzono przez cały 2011 r. aż do początku 2012 r., a opierało się ono na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami¹⁰⁸.

Z dowodów zgromadzonych w ramach badania wynika, że powszechnie korzystano z wyłączenia zawartego w art. 3 ust. 9. Innymi słowy, większość państw członkowskich utrzymała lub przyjęła przepisy w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości wykraczające poza normy określone w UCPD.

Większość z tych dodatkowych przepisów składa się z sektorowych zobowiązań dotyczących informacji przedkontraktowych i kontraktowych¹⁰⁹. Ponadto znaczna liczba zakazów dotyczy głównie praktyk związanych ze sprzedażą bezpośrednią i promocją¹¹⁰, praktyk wykorzystujących konkretne słabe strony¹¹¹ lub zapobiegania konfliktom interesów¹¹². Na

¹⁰⁵ Art. 3 ust. 9 UCPD: „w odniesieniu do »usług finansowych« zdefiniowanych w dyrektywie 2002/65/WE oraz w odniesieniu do nieruchomości Państwa Członkowskie mogą nakładać wymogi o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym niż wymogi nałożone przez niniejszą dyrektywę w objętej nią dziedzinie zbliżania ustawodawstw”.

¹⁰⁶ Na przykład dyrektywa 2007/64/WE w dziedzinie usług płatniczych i dyrektywa 2008/48/WE w dziedzinie kredytów konsumenckich ustanawiają w pełni zharmonizowane przepisy.

¹⁰⁷ Zobacz analiza w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych w odniesieniu do usług finansowych i nieruchomości, przeprowadzona przez Civic Consulting na zlecenie Komisji Europejskiej, DG ds. Sprawiedliwości 2012 r., dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>

¹⁰⁸ Organizacje, takie jak krajowe organy egzekwowania prawa, krajowe organizacje konsumenckie i rzecznicy praw konsumentów, a także wielu pracowników naukowych i szereg zainteresowanych stron na szczeblu UE, takich jak Europejska Federacja Bankowa (EBF), Europejska Federacja Ubezpieczeń i Reasekuracji (CEA) oraz Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC).

¹⁰⁹ Na przykład w odniesieniu do usług finansowych szczególne wymogi dotyczące informacji w sektorze bankowym (takie jak w przypadku przeniesienia kredytu zabezpieczonego na osobę trzecią w Niemczech lub reklamy usług wymiany walut w Hiszpanii), usług inwestycyjnych, ubezpieczeń, usług pośredników finansowych. W odniesieniu do nieruchomości wymogi dotyczące informacji związane z zakupem nieruchomości, samą transakcją, pośrednikiem w obrocie nieruchomościami i umowami o usługę budowlaną.

¹¹⁰ Na przykład zakaz akwizycji telefonicznej, niezamówionych wiadomości elektronicznych, sprzedaży obwoźnej kredytów hipotecznych lub zakaz zatrzymania pieniędzy przez pośrednika w obrocie nieruchomościami bez przyczyny prawnej w Austrii, zakaz sprzedaży obwoźnej kredytów pieniężnych w Niderlandach, zakaz ofert łączonych w Belgii i we Francji.

¹¹¹ Na przykład zakaz kredytów lichwiarskich w większości państw członkowskich, zakaz reklamowania kredytów udzielanych bez przedstawienia dokumentu poświadczającego sytuację finansową we Francji

przykład w Austrii zakazana jest sprzedaż obwoźna kredytów hipotecznych, natomiast we Włoszech istnieje zakaz łączenia umów obowiązkowego ubezpieczenia samochodu z innymi usługami w zakresie ubezpieczeń. W Danii zakazane jest łączenie kilku usług w zakresie nieruchomości.

W tym kontekście należy odnotować, że w kwestii tego, czy państwa członkowskie mogą zakazać łączenia produktów lub usług w przypadku, gdy co najmniej jeden lub jedna z nich ma charakter finansowy, toczy się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawie C-265/12 (*Citroën Belux NV*). W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości będzie musiał w szczególności wyjaśnić zakres wyłączenia w ramach art. 3 ust. 9.

W odniesieniu do zarówno usług finansowych, jak i nieruchomości najczęściej zgłaszane nieuczciwe praktyki (w rozumieniu UCPD) dotyczą braku istotnych informacji na etapie reklamy i wprowadzającego w błąd opisu produktów.

Jeżeli chodzi o usługi finansowe, wśród zgłoszonych praktyk znalazły się: brak informacji w reklamie na temat rocznej stopy oprocentowania oraz kosztu kredytu, wprowadzające w błąd oferty specjalne dotyczące umów o kredyt z niskim oprocentowaniem oraz brak właściwych informacji na temat zobowiązań prawnych związanych z zawieraniem umów¹¹³. Jeżeli chodzi o nieruchomości, zgłaszano takie praktyki, jak: niewłaściwy opis cech charakterystycznych nieruchomości, brak przejrzystości w odniesieniu do kosztu nieruchomości i należnych podatków, „reklama przynęta”, agresywne praktyki pośredników w obrocie nieruchomościami, takie jak nakłanianie konsumentów, którzy chcą sprzedać nieruchomość, do zawarcia umowy na wyłączność z pośrednikiem.

Komisja otrzymała liczne skargi, pisma od obywateli, zapytania parlamentarne i petycje w sprawie problemów dotyczących zakupu nieruchomości na Cyprze, w Bułgarii i w Hiszpanii. Na Cyprze i w Bułgarii deweloperzy stosują reklamę wprowadzającą w błąd poprzez tworzenie błędnych przedstawień cech charakterystycznych nieruchomości oraz w szczególności zaniechanie ujawnienia informacji o tym, że sprzedane nieruchomości będą nadal obciążone kredytami hipotecznymi z tytułu obecnych i przyszłych kredytów bankowych zaciągniętych przez deweloperów. Komisja prowadzi obecnie dialog z władzami cypryjskimi i bułgarskimi w tych kwestiach w celu znalezienia rozwiązania podniesionych problemów. W Hiszpanii problemy są tylko w ograniczonym zakresie związane z reklamą wprowadzającą w błąd lub nieuczciwymi praktykami w rozumieniu dyrektywy i dotyczą głównie relacji między konsumentami i władzami lokalnymi, np. nieprawidłowości w wydawaniu pozwoleń na budowę lub nałożenia na zagranicznych rezydentów opłat urbanizacyjnych za realizację nowych projektów.

Niezależnie od szerokiego zakresu przepisów krajowych warto odnotować, że w co najmniej połowie przypadków ocenionych w państwach członkowskich dotyczących nieuczciwych praktyk w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości jako podstawę prawną wykorzystano przepisy dyrektywy (działania wprowadzające w błąd, zaniechanie, agresywne

lub zakaz wydawania kart bankomatowych małoletnim dzieciom bez uprzedniej zgody przedstawiciela prawnego w Austrii.

¹¹² Na przykład zakaz finansowania przez banki zakupu przez klientów udziałów wydanych przez ten sam bank w Danii; we Francji, nałożony na banki zakaz uniemożliwiania klientom skorzystania z usług innego ubezpieczyciela kredytu (innego niż oferowany przez dany bank), w przypadku gdy poziom oferowanej gwarancji jest zbliżony.

¹¹³ Należy odnotować, że kredyty związane z nieruchomościami nie są objęte zakresem dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz że Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi dnia 31 marca 2011 r.

praktyki, czasami w połączeniu z praktykami znajdującymi się na „czarnej liście”). W pozostałych przypadkach zastosowano bardziej normatywne przepisy krajowe¹¹⁴.

Przykładowo w sektorze ubezpieczeń przepisy załącznika I pkt 27 stosowano w sytuacjach, w których ubezpieczyciele odmówili wypłacenia roszczeń, zmuszając klientów, którzy chcieli ubiegać się o odszkodowanie w ramach polisy ubezpieczeniowej, do przedstawienia dokumentów, których nie można było w rozsądny sposób uznać za istotne z punktu widzenia ustalenia ważności wniosku. W takich przypadkach usługodawcy systematycznie nie odpowiadali na korespondencję związaną ze sprawą, aby zniechęcić klientów do skorzystania z przysługujących im praw wynikających z umowy¹¹⁵.

Z wyników dochodzenia przeprowadzonego w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości wynika, że usunięcie wyłączenia na mocy art. 3 ust. 9 dyrektywy nie byłoby właściwe¹¹⁶.

Główne powody są następujące: wyższe ryzyko finansowe w zakresie usług finansowych i nieruchomości (w porównaniu z innymi towarami i usługami); szczególny brak doświadczenia konsumentów w tych dziedzinach (w połączeniu z brakiem przejrzystości, zwłaszcza w przypadku operacji finansowych); szczególne zagrożenia występujące w obu sektorach, które sprawiają, że konsumenci są podatni na praktyki promocyjne i naciski; doświadczenie właściwych organów egzekwowania prawa w zakresie finansów związane z systemem krajowym; oraz funkcjonowanie i stabilność rynków finansowych jako takich.

Organy egzekwowania prawa i inne zainteresowane strony udzielające odpowiedzi w ramach konsultacji¹¹⁷ doszły do podobnego wniosku. Znaczna większość udzielających odpowiedzi organizacji zarówno z sektora usług finansowych, jak i nieruchomości uważa, że utrzymanie wyłączenia na mocy art. 3 ust. 9 UCPD jest bardzo ważne lub dosyć ważne.

4. EGZEKWOWANIE PRAWA

4.1. Egzekwowanie w państwach członkowskich

Dyrektywa nie harmonizuje systemów egzekwowania prawa. Zgodnie z art. 11 UCPD państwa członkowskie mogą swobodnie wybierać mechanizmy egzekwowania prawa najbardziej odpowiednie z punktu widzenia ich tradycji prawnej, jeżeli tylko zapewnią

¹¹⁴ Zobacz analiza w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych w odniesieniu do usług finansowych i nieruchomości, przeprowadzona przez Civic Consulting na zlecenie Komisji Europejskiej, DG ds. Sprawiedliwości 2012 r., dostępna na stronie: <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Zgłoszono w Portugalii, zob. badanie na temat stosowania UCPD w odniesieniu do usług finansowych i nieruchomości w UE z 2012 r.

¹¹⁶ W badaniu stwierdzono, że „możliwość przyjęcia lub utrzymania przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych przepisów niż te zawarte w dyrektywie zapewnia im elastyczność konieczną do sprostania nowym (nieuczciwym) praktykom handlowym, które odzwierciedlają specyfikę ustawodawstwa krajowego w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości, a usunięcie art. 3 ust. 9 byłoby szkodliwe dla skutecznie działających systemów egzekwowania prawa, a tym samym zmniejszyłoby poziom ochrony konsumentów (...)”.

¹¹⁷ Wśród respondentów znajdują się europejska organizacja konsumentów BEUC oraz niektóre krajowe organizacje konsumenckie. Jednym z ustaleń wynikających z badania jest fakt, że szczegółowe krajowe obowiązki dotyczące informacji z reguły mają zastosowanie bez względu na to, czy umożliwiają wprowadzanie konsumenta w błąd, oraz że w związku z tym radzenie sobie z nimi jest łatwiejsze zarówno dla władz, sądów, przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Obowiązki te są często objęte zakresem innego systemu egzekwowania prawa. Zgodnie z powyższym badanie pokazało, że dotychczas istniejące przepisy są preferowane w państwach członkowskich, które wprowadziły już obowiązki dotyczące informacji. Odnosi się to zarówno do sektorów usług finansowych, jak i nieruchomości.

istnienie właściwych i skutecznych środków zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym. Na podstawie art. 13 UCPD państwa członkowskie decydują także o rodzaju stosowanych kar, jeżeli tylko są one „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

Komisja odgrywa kluczową rolę w ogólnym egzekwowaniu dyrektywy, ponieważ musi zapewnić prawidłowe i skuteczne stosowanie dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich.

Państwa członkowskie stosują różnorodne systemy egzekwowania prawa. W niektórych państwach zajmują się tym głównie organy publiczne, takie jak: rzecznik praw konsumenta (np. Dania, Szwecja i Finlandia), urzędy ds. konsumentów/konkurencji (np. Włochy, Irlandia, Niderlandy, Rumunia i Zjednoczone Królestwo) lub wyznaczone departamenty ministerstw (np. Portugalia i Belgia). Inne państwa członkowskie posiadają system egzekwowania na drodze prywatnoprawnej, oparty na inicjatywie konkurencji (np. Austria i Niemcy). Większość systemów łączy jednak elementy egzekwowania na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Kary mogą obejmować nakaz zaprzestania szkodliwych praktyk, odszkodowania, grzywny administracyjne, a nawet sankcje karne, przy czym w większości państw członkowskich stosowane są wszystkie powyższe kary¹¹⁸.

Państwa członkowskie i zainteresowane strony są zdania, że na szczeblu krajowym wykonanie dyrektywy w państwach członkowskich jest zasadniczo odpowiednie i skuteczne. Według niektórych respondentów odpowiednie egzekwowanie prawa na szczeblu krajowym może być jednak utrudnione ze względu na brak zasobów pozostających do dyspozycji krajowych organów egzekwowania prawa, złożoność lub długotrwałość procedur egzekwowania prawa oraz niewystarczający efekt odstraszający kar. Jedno państwo członkowskie¹¹⁹ i różne organizacje konsumenckie¹²⁰ domagają się surowszych kar¹²¹ oraz, w niektórych przypadkach, dochodzenia roszczeń zbiorowych.

Szereg państw członkowskich i zainteresowanych stron potwierdza, że sytuacja ta ma także wpływ na skuteczne egzekwowanie prawodawstwa na szczeblu transgranicznym. Konsultacje ujawniły, że w przypadkach nieuczciwych praktyk handlowych o zakresie transgranicznym szybka i skuteczna reakcja ze strony organów egzekwowania prawa jest poważnym wyzwaniem, biorąc pod uwagę ograniczenia narzucone przez granice jurysdykcji. Ponadto dostępne zasoby są ograniczone.

Dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu z 2012 r. dotyczącym stosowania rozporządzenia CPC¹²² pokazują, że zdecydowanie największa liczba wniosków o wzajemną pomoc dotyczy

¹¹⁸ W celu uzyskania szczegółowych informacji i przykładów systemów egzekwowania prawa i kar stosowanych w państwach członkowskich należy zapoznać się z sekcjami poświęconymi poszczególnym państwom „enforcement fiche” w bazie danych dotyczącej UCPD dostępnej pod adresem <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Belgia.

¹²⁰ Europejska Organizacja Konsumentów, Citizens Advice (UK), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie – FR), Which (UK).

¹²¹ W celu poprawy tego aspektu Włochy na przykład zwiększyły niedawno maksymalną karę za naruszenia przepisów dyrektywy dziesięciokrotnie – z 500 000 EUR do 5 mln EUR.

¹²² W rozporządzeniu CPC ustanawia się ramy współpracy łączące organy egzekwowania prawa w państwach członkowskich w celu utworzenia sieci o zasięgu ogólnounijnym (sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta). Dzięki tym ramom organy egzekwowania prawa mogą ściśle współpracować w celu szybkiego i skutecznego powstrzymania praktyk handlowych naruszających prawa konsumenta we wszystkich przypadkach dotyczących przedsiębiorców i konsumentów z różnych państw. Sieć łączy organy egzekwowania prawa konsumenckiego ze wszystkich państw członkowskich (a także Norwegii i Islandii). Zob. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za

UCPD jako samodzielnego aktu prawnego. W latach 2007–2010 aż 654 spośród 1 343 działań w oparciu o CPC (48,7 %) dotyczyło naruszeń UCPD. Pozostałe wnioski dotyczyły naruszeń 14 innych dyrektyw (np. dyrektywy 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji) oraz jednego rozporządzenia.

Od samego początku sieć – poza angażowaniem się w dwustronną współpracę w zakresie egzekwowania prawa – realizuje coroczne działania w zakresie egzekwowania prawa zwane „przeглядami”, koordynowane przez Komisję. Podczas przeglądu organy egzekwowania prawa jednocześnie sprawdzają wybraną próbę stron internetowych w danym sektorze pod kątem zgodności z przepisami UE z dziedziny ochrony praw konsumentów i, w stosownych przypadkach, podejmują odpowiednie środki egzekwowania prawa w ramach drugiego etapu. Pięć dotychczas przeprowadzonych przeglądów przyczyniło się do poprawy zgodności w wybranych sektorach (strony internetowe sprzedające bilety lotnicze, dzwonki na telefony komórkowe, produkty elektroniczne, bilety na wydarzenia sportowe i kulturalne oraz kredyty konsumenckie). Organy sprawdziły około 2 200 stron internetowych z różnych sektorów. Średnio 80 % stron internetowych, w przypadku których wykryto naruszenie prawa konsumentów, zostało poprawionych w wyniku działań organów krajowych w zakresie egzekwowania prawa. Wynik pierwszego etapu przeglądu z 2012 r. dotyczącego treści cyfrowych potwierdza poziom niezgodności zbliżony do wyników poprzednich przeglądów. Organy krajowe podejmują obecnie dalsze działania w zakresie egzekwowania prawa, aby umożliwić przedmiotowym przedsiębiorstwom wyjaśnienie sytuacji lub dokonanie korekt ich stron internetowych¹²³.

Nie ma wprawdzie do dyspozycji skonsolidowanych danych na temat liczby podjętych decyzji i kar nałożonych przez krajowe organy egzekwowania prawa, jednak można przedstawić następujące reprezentatywne przykłady: od wejścia dyrektywy w życie do połowy 2011 r. włoski Urząd ds. Konkurencji wydał ponad 700 decyzji i zastosował grzywny administracyjne na łączną kwotę 91 mln EUR; francuska Dyrekcja Generalna ds. Ochrony Konkurencji, Konsumentów i Zwalczania Oszustw (DGCCRF) wydała 1 251 raportów¹²⁴ i nałożyła odpowiadające im grzywny na kwotę wynoszącą w przybliżeniu 1,7 mln EUR¹²⁵; łotewskie Centrum Ochrony Praw Konsumenta podjęło 154 wiążące decyzje i nałożyło grzywny w wysokości 159 400 EUR; fiński rzecznik praw konsumenta wszczął 8 spraw sądowych; irlandzka Krajowa Agencja Konsumentów wydała 14 zobowiązań, 116 uwag dotyczących weryfikacji zgodności, 2 zakazy i wszczęła 2 sprawy sądowe, słowacka inspekcja handlowa wydała 46 decyzji administracyjnych i nałożyła grzywny na łączną kwotę 151 800 EUR; wreszcie w Szwecji wydano 18 wyroków sądowych i 52 nakazy zaniechania szkodliwych praktyk.

Konieczne są dalsze działania w zakresie egzekwowania prawa, aby zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów, zwłaszcza na szczeblu transgranicznym, lecz również w kontekście krajowym. Wniosek ten oparto na doświadczeniach Komisji wyniesionych ze współpracy z organami krajowymi, informacjach otrzymanych od Europejskich Centrów

egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”), COM(2012) 100 final z 12.03.2012 r., dostępne pod adresem: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:PL:PDF>.

¹²³ Zob. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm w celu uzyskania wyników pierwszego etapu przeglądu dotyczącego treści cyfrowych z 2012 r.

¹²⁴ „Procès verbaux”.

¹²⁵ We Francji DGCCRF opublikowało 1 195 raportów dotyczących wprowadzających w błąd praktyk, z którymi wiążą się kary finansowe w wysokości 73 828 EUR nałożone przez sądy i 1 649 451 EUR nałożone bezpośrednio przez DGCCRF, oraz 56 raportów dotyczących agresywnych praktyk, w związku z którymi sądy nałożyły kary finansowe w wysokości 15 000 EUR.

Konsumenten¹²⁶ i innych zainteresowanych stron oraz innych dostępnych źródłach (w szczególności sprawozdaniach dotyczących stosowania rozporządzenia CPC)¹²⁷.

4.2. Samoregulacja

W UCPD podtrzymuje się zasadę, zgodnie z którą samoregulacja może wspierać egzekwowanie prawa na drodze sądowej i administracyjnej; UCPD zawiera ponadto wyjaśnienie roli, jaką twórcy kodeksów postępowania mogą odgrywać w egzekwowaniu prawa¹²⁸.

Jak wynika z doświadczenia niektórych systemów prawnych¹²⁹, organy samorządowe mogą przyczynić się do zwiększenia zgodności z normami prawnymi i odciążenia publicznych organów egzekwowania prawa. Państwa członkowskie mogą się opierać na samoregulacyjnym rozstrzygnięciu sporów, aby podnieść poziom ochrony konsumentów i zapewnić jak największą zgodność z przepisami i najlepszymi praktykami rynkowymi.

W dyrektywie potwierdzono jednak, że samoregulacja nie może zastąpić sądowych lub administracyjnych środków egzekwowania prawa. Ponadto dyrektywa wzmacnia skuteczność kodeksów postępowania, nakładając na państwa członkowskie wymóg egzekwowania samoregulacyjnych przepisów wobec przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do przestrzegania zasad zawartych w kodeksach¹³⁰.

5. PRZEGLĄD KORZYŚCI WYNIKAJĄCYCH Z DYREKTYWY

Z doświadczeń zdobytych w pierwszych latach wdrażania wynika, że dyrektywa przyczynia się do poprawy ochrony konsumentów w państwach członkowskich, a zarazem chroni przedsiębiorstwa działające zgodnie z prawem przed konkurentami, którzy nie przestrzegają zasad.

Z dyrektywy korzystają krajowe organizacje ochrony praw konsumentów w celu ograniczania szerokiego zakresu nieuczciwych praktyk handlowych i nakładania za nie sankcji¹³¹. UCPD jest jedynym ogólnym instrumentem w prawodawstwie UE służącym do oceny twierdzeń dotyczących ekologiczności lub agresywnych praktyk.

¹²⁶ Europejskie Centra Konsumentów w Belgii, Republice Czeskiej, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie zgłosiły problemy z egzekwowaniem prawa w przypadkach transgranicznych (sugerując konieczność poprawy współpracy pomiędzy organami krajowymi albo wskazując, że sprawy transgraniczne nie są odpowiednio prowadzone przez sądy krajowe). Europejskie Centra Konsumentów w Estonii, Finlandii, Irlandii, na Łotwie, w Polsce i Szwecji uważają, że obecne krajowe uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa, kary i sposoby dochodzenia roszczeń nie są odpowiednie.

¹²⁷ Zob. na przykład drugie sprawozdanie dwuletnie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania 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”). Zob. s. 9 sprawozdania, „liczba właściwych organów, które nie korzystają aktywnie z mechanizmów współpracy ustanowionych w rozporządzeniu CPC, pozostaje znaczna”. Nie można wykluczyć, że chociaż UCPD jest najczęściej stosowaną podstawą działań CPC, liczba wniosków o wzajemną pomoc w ramach UCPD pozostaje niska jak na tego rodzaju horyzontalne i kompleksowe prawodawstwo.

¹²⁸ Zob. UCPD art. 10.

¹²⁹ Urząd ds. Norm Reklamowych („ASA”) w Zjednoczonym Królestwie otrzymał na przykład i gruntownie przeanalizował 14 596 skarg, czego wynikiem było wszczęcie 6 542 spraw w pierwszej połowie 2010 r. Liczba skarg zmniejszyła się w porównaniu z poprzednimi latami (o około 10 %), co można wyjaśnić większą zgodnością będącą wynikiem starań ASA. W celu uzyskania wartości liczbowych oraz zapoznania się z decyzjami i sprawami zob. roczne sprawozdanie z działań ASA dostępne pod adresem: <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

¹³⁰ Zob. UCPD, art. 6 ust. 2 lit. b).

¹³¹ Zob. powyżej sekcja 4 niniejszego sprawozdania dotycząca egzekwowania prawa.

Szczególnie skuteczne okazały się przepisy dyrektywy oparte na ogólnych zasadach, które umożliwiają organom krajowym dostosowanie ich ocen do szybko zmieniających się produktów, usług i technik sprzedaży. Dzięki „czarnej liście” organy krajowe zyskały skuteczne narzędzie zwalczania powszechnych nieuczciwych praktyk, takich jak „reklama przynęta”¹³², fałszywe „darmowe” oferty, ukryta reklama i bezpośrednie nakłanianie skierowane do dzieci. Przepisy znajdujące się na „czarnej liście” wykorzystano także w celu zwalczania nieuczciwych praktyk w dziedzinach usług finansowych i nieruchomości.

Przedmiotowe ramy prawne są także odpowiednie do oceny uczciwości nowych praktyk internetowych, które zmieniają się wraz z rozwojem technik reklamy. Mogą one zapewnić natychmiastową reakcję ze strony organów egzekwowania prawa na nadużycia dokonane za pomocą nowych powszechnie używanych narzędzi, takich jak porównywarki cenowe lub strony internetowe umożliwiające rezerwacje grupowe, lub w odniesieniu do na przykład coraz większego udziału reklamy w sieciach społecznościowych.

Na szczeblu transgranicznym około połowa działań podjętych w ramach sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta (wnioski o przekazanie informacji, ostrzeżenia i wnioski o egzekwowanie prawa) dotyczyła naruszeń UCPD¹³³. Ponadto w ramach sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta przeprowadzono szereg wspólnych działań nadzorczych („przeглядów”) na podstawie przepisów UCPD (strony internetowe sprzedające bilety lotnicze, internetowe usługi w zakresie telefonów komórkowych, strony internetowe sprzedające produkty elektroniki użytkowej)¹³⁴.

Jak wynika ze współpracy z krajowymi organami egzekwowania prawa oraz z przepisów wykonawczych zgromadzonych w bazie danych dotyczących UCPD, interpretacja przepisów dyrektywy jest w większości przypadków jednolita. Wyjaśnienia zapewnione przez Trybunał Sprawiedliwości i Komisję istotnie się do tego przyczyniły.

Zastępując fragmentaryczne przepisy państw członkowskich dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych jednym zbiorem przepisów, dyrektywa przyczyniła się do usunięcia przeszkód w handlu transgranicznym i uproszczenia otoczenia regulacyjnego.

W strategii „Europa 2020” wzywa się do „wzmocnienia pozycji obywateli, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w jednolitym rynku”, co „wymaga zwiększenia ich możliwości i zaufania do kupowania towarów i usług zza granicy”. Wydaje się, że wysoki poziom ochrony konsumenta ustanowiony w dyrektywie pomaga zwiększać zaufanie konsumentów. Z ostatnio uzyskanych dowodów wynika, że obecnie więcej konsumentów jest zainteresowanych zakupami za granicą (52 %, +19) i jest skłonnych wydawać większe kwoty za granicą (18 %, +5) niż w 2006 r., kiedy dyrektywa nie została jeszcze transponowana w państwach członkowskich¹³⁵. Należy jednak zaznaczyć, że wzrost w zakresie internetowych zakupów

¹³² Zob. pkt 5 załącznika I do dyrektywy. Zakazana praktyka dotyczy składania konsumentom atrakcyjnych ofert, gdy przedsiębiorca nie jest w stanie dostarczyć produktu w ilościach, których należy oczekiwać ze względu na m.in. skalę reklamy.

¹³³ W latach 2007–2010 654 spośród 1343 działań CPC (48,7 %) dotyczyło naruszeń UCPD. Zob. sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania 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”), 12.3.2012, COM(2012) 100 final, dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_en.pdf.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm

¹³⁵ Zob. Flash Eurobarometr 332 „Postawy konsumentów wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumenta”, maj 2012 r., s. 8. Obecnie więcej konsumentów jest zainteresowanych zakupami za granicą (52 %, +19) i jest skłonnych wydawać większe kwoty za granicą (18 %, +5) niż w 2006 r. Coraz więcej konsumentów (50 %) jest skłonnych kupować towary lub usługi, posługując się innym

transgranicznych jest znacznie niższy niż wzrost krajowy, a zatem oczywiste jest, że konieczne są dalsze działania¹³⁶. Dlatego też należy położyć obecnie nacisk na prawidłowe i konsekwentne stosowanie dyrektywy jako warunek pełnego wykorzystania przez obywateli i przedsiębiorstwa UE wszystkich możliwości, jakie oferuje jednolity rynek.

Komisja zidentyfikowała handel detaliczny (w tym handel elektroniczny), sektor transportu, gospodarkę cyfrową oraz energię/zrównoważony rozwój jako kluczowe obszary, w których istnieje największy potencjał wzrostu jednolitego rynku¹³⁷. Dyrektywa pełni kluczową rolę w tym kontekście.

Należy zatem podejmować dalsze działania na rzecz wzmocnienia egzekwowania UCPD. Zasoby państw członkowskich są ograniczone, dlatego należy zwiększyć efekt odstrasżający kar. Należy również zacieśnić współpracę w odniesieniu do przypadków transgranicznych objętych zakresem rozporządzenia CPC.

Dążenie do intensyfikacji działań w zakresie egzekwowania prawa zarówno na szczeblu transgranicznym, jak i krajowym wymaga od Komisji odegrania **bardziej znaczącej roli**, połączenia sił z państwami członkowskimi i wspierania ich w stosowaniu dyrektywy w całej UE. W tym względzie Komisja zastanowi się, w jaki sposób, działając zgodnie z Traktatami, może odgrywać bardziej aktywną rolę w zachęcaniu do spójnego stosowania dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do nieuczciwych praktyk mających wymiar transgraniczny, takich jak praktyki stosowane w środowisku internetowym, które wzbudzają powszechne obawy organów egzekwowania prawa.

6. WNIOSKI

Jak zapowiedziano w komunikacie w sprawie stosowania dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu, zmiana dyrektywy na tym etapie nie wydaje się stosowna. Takie stwierdzenie odzwierciedla wyniki konsultacji i wstępne wnioski wyciągnięte z doświadczeń związanych z egzekwowaniem prawa w państwach członkowskich, które są istotne, lecz wciąż zbyt ograniczone w czasie jak na tak kompleksowy akt prawny.

Podniesione przez niektóre zainteresowane strony obawy dotyczące stosowania UCPD w odniesieniu do konkretnych nieuczciwych praktyk handlowych można rozwiązać za pomocą inicjatyw mających na celu poprawę egzekwowania prawa w państwach członkowskich. W związku z tym, jak wyjaśniono w komunikacie, konieczne będzie skoncentrowanie dalszych działań na kluczowych obszarach tematycznych, w których najczęściej powtarzają się przypadki ponoszenia szkód i utraty możliwości przez konsumentów oraz w których potencjał wzrostu jednolitego rynku jest największy.

językiem UE (+17 pkt w porównaniu z 2006 r.). Odsetek konsumentów całkowicie niezainteresowanych zakupami przy użyciu innego języka spadł z 42 % w 2008 r. do 30 % w 2011 r. Liczba Europejczyków, którzy twierdzą, że wiedzą, gdzie uzyskać informacje i porady na temat zakupów transgranicznych, znacznie wzrosła, z 24 % w 2006 r. do 39 % w 2011 r.

¹³⁶ W latach 2008–2010 krajowy handel elektroniczny pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami wzrósł z 28 % do 36 % społeczeństwa dokonującego krajowych zakupów przez internet, podczas gdy liczba konsumentów dokonujących transgranicznych zakupów przez internet wzrosła zaledwie 6 % do 9 %. Jedynie 9 % europejskich konsumentów przyznało się do dokonania zakupów transgranicznych poprzez internet w 2010 r., jak wynika z danych statystycznych dotyczących społeczeństwa informacyjnego, Eurostat, 2010 r.

¹³⁷ Zob. Europejski program na rzecz konsumentów i komunikat Komisji Europejskiej „Nowy pakt dotyczący zarządzania na rzecz lepiej funkcjonującego jednolitego rynku”.