KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.5.2016 r.
COM(2016) 284 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ocena skuteczności 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 („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów")

Wprowadzenie: kontekst gospodarczy, polityczny i prawny

W przyjętych w 2015 r. strategii jednolitego rynku cyfrowego[1] oraz strategii jednolitego rynku[2] Komisja wyznaczyła ambitne cele dotyczące uwolnienia potencjału transgranicznych rynków konsumenckich, zarówno tych w internecie, jak i poza nim, co ma zagwarantować utrzymanie wzrostu gospodarczego w UE. Jako krok pierwszy w Komisja zaproponowała uzupełnienie unijnych ram prawnych i zamknięcie wciąż istniejących luk regulacyjnych w zakresie umów dotyczących treści cyfrowych oraz internetowej sprzedaży towarów[3]. Komisja rozpoczęła działania mające na celu ocenę roli platform, geograficznych ograniczeń sprzedaży oraz skutków konsumpcji współdzielonej. Podkreśliła ona również konieczność wsparcia prawodawstwa skutecznym i spójnym egzekwowaniem prawa, co pozwoli na zapewnienie, aby zasady rynku wewnętrznego przynosiły unijnej gospodarce zamierzone korzyści gospodarcze.

Jak pokazuje jednak doświadczenie, przestrzeganie przepisów prawa konsumenckiego nadal stanowi problem, który wpływa na zaufanie konsumentów i przedsiębiorców do transgranicznych rynków na terenie UE (zob. ramka poniżej).

Podstawowe dane liczbowe

Szkody ponoszone przez konsumentów w transakcjach transgranicznych: ostrożne szacunki oparte na reprezentatywnej próbie pięciu sektorów internetowych (odzieżowego, towarów elektronicznych, rekreacji, kredytów konsumenckich i imprez turystycznych) pokazują, że 37 % przedsiębiorców internetowych w UE nie przestrzega przepisów prawa konsumenckiego. Skutkuje to szkodą dla konsumentów w wysokości ok. 770[4] mln EUR rocznie w samych tylko badanych sektorach. Szacuje się, że zacieśniona współpraca w zakresie egzekwowania prawa mogłaby znacznie ograniczyć zjawisko nieprzestrzegania przepisów: w wyniku przeprowadzonych w ostatnich latach skoordynowanych działań organów egzekwowania prawa polegających na monitorowaniu i korygowaniu stron internetowych (w ramach akcji kontrolnych) wskaźnik przestrzegania przepisów wzrósł z 20–40 % (w zależności od sektora) w początkowej fazie akcji do ponad 80 % po upływie roku[5].

[1] Komunikat Komisji „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy” COM(2015) 192 final, dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/

[2] Komunikat Komisji „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” COM(2015) 550 final, dostępny na stronie: http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm

[3] W dniu 9 grudnia 2015 r. Komisja przedstawiła dwa wnioski w celu lepszej ochrony konsumentów dokonujących zakupów przez internet w całej UE oraz wsparcia przedsiębiorców w rozwijaniu prowadzonej sprzedaży internetowej, http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm

[4] Strona 8 oceny skutków: dane oparte na opracowanej w Zjednoczonym Królestwie metodzie szacowania szkód finansowych ponoszone przez konsumentów. Uzyskano je na podstawie przeglądu 2 682 stron internetowych handlu elektronicznego przeprowadzonego w 2014 r. we wszystkich państwach UE w następujących sektorach: odzież i artykuły sportowe; towary elektroniczne; imprezy turystyczne; rekreacja i kultura; oraz usługi finansowe. Stwierdzono, że średni wskaźnik nieprzestrzegania przepisów w wymienionych sektorach wynosił 37 %, zob. załącznik IV do oceny skutków.

[5] Strona 42 oceny skutków: oczekiwany spadek wskaźnika nieprzestrzegania przepisów jest uzasadniony, ponieważ akcje kontrolne prowadzone w związku z rozporządzeniem w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów wykazały, że ukierunkowane działania służące egzekwowaniu przepisów prawnych mogą prowadzić do znacznego wzrostu wskaźników przestrzegania przepisów, tj. z 20–40 % w fazie monitorowania do ponad 80 % po roku prowadzenia takich działań, zob. załącznik IV do oceny skutków.

Zaufanie konsumentów do transakcji transgranicznych: zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Eurostat w 2014 r.[6] jedynie 15 %[7] konsumentów przyznało, że dokonało zakupów przez internet w innych państwach UE, podczas gdy 44 % dokonało takich zakupów w swoim państwie. Według tablicy wyników z 2015 r.[8] 61 % konsumentów unijnych ma zaufanie do firm prowadzących sprzedaż w internecie, jeżeli mają one siedzibę w ich państwie, ale tylko 38 % ma zaufanie do przedsiębiorcy mającego siedzibę w innym państwie UE. Surowsze egzekwowanie przepisów transgranicznych oraz ograniczenie szkód ponoszonych przez konsumentów przyczyniłoby się do wzrostu zaufania konsumentów, a tym samym transgranicznych transakcji handlu elektronicznego.

Niewielka skłonność do dokonywania transgranicznej sprzedaży przez internet: udział rynku handlu elektronicznego w sektorze sprzedaży detalicznej jest w Europie nadal niższy niż w USA: w 2014 r. był on na poziomie 7,2 % w porównaniu z 11,6 % w USA. W tym samym roku[9] jedynie 12 % sprzedawców detalicznych z UE prowadziło sprzedaż internetową na rzecz konsumentów w innych państwach UE, podczas gdy w obrębie swojego państwa sprzedaż internetową prowadziło trzykrotnie więcej sprzedawców detalicznych (37 %)[10].

Odpowiedzialność za egzekwowanie prawa konsumenckiego spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Niemniej w szczególności w otoczeniu cyfrowym, w którym transakcje są dokonywane bez względu na przebieg granic, organy krajowe są w stanie skutecznie zwalczać naruszenia prawa konsumenckiego w kontekście transgranicznym wyłącznie w drodze współpracy. W 2004 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, aby stworzyć formalne ramy współpracy między krajowymi organami egzekwowania prawa[11] mającej na celu zwalczanie problematycznych praktyk o wymiarze transgranicznym.

Dokonując oceny środków pobudzających wzrost, autorzy strategii jednolitego rynku cyfrowego podkreślili, że „aby przepisy prawa konsumenckiego w dziedzinie sprzedaży internetowej i cyfrowej były w pełni skuteczne, konieczne jest także ich szybsze, sprawniejsze i spójniejsze egzekwowanie". Komisja zobowiązała się ponadto do „doprecyzowania i rozszerzenia uprawnień właściwych organów do egzekwowania prawa oraz poprawy koordynacji prowadzonych przez nie działań w zakresie monitorowania rynku i mechanizmów ostrzegania, aby szybciej wykrywać naruszenia przepisów". Co więcej, w strategii jednolitego rynku podkreślono znaczenie, jakie współpraca w zakresie

[6] Badanie Eurostatu dotyczące korzystania z ICT w gospodarstwach domowych i przez osoby indywidualne (2014), isoc_ec_ibuy.

[7] Część 2/2, 21.9.2015, s. 63, http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_r_JfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2Feuropeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw

[8] Komunikat prasowy jest dostępny na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm

[9] Część 2/2, 21.9.2015, s. 69, http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_r_JfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2Feuropeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw

[10] Badanie Eurostatu dotyczące korzystania z ICT w gospodarstwach domowych i przez osoby indywidualne (2014), isoc_ec_ibuy.

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

egzekwowania prawa ma dla zwalczania nieuzasadnionej dyskryminacji w handlu ze względu na kryteria geograficzne: „(działania te) muszą iść w parze z surowszym egzekwowaniem przepisów w każdym państwie członkowskim, dodatkowo wzmocnionym dzięki reformie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, jak zapowiedziano w strategii jednolitego rynku cyfrowego”[12].

W wyżej wspomnianych strategiach uwzględniono oceny przeprowadzone w myśl art. 21a rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[13], które zapoczątkowano w 2012 r. w celu poprawy funkcjonowania tego rozporządzenia.

W art. 21a rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów istotnie nałożono na Komisję obowiązek przedstawienia w ciągu 10 lat od przyjęcia rozporządzenia sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady zawierającego ocenę mechanizmów operacyjnych rozporządzenia, załącznika do rozporządzenia oraz skuteczności rozporządzenia. W artykule zachęca się Komisję, aby w razie potrzeby przedstawiła wniosek ustawodawczy w celu zmiany rozporządzenia. Zgodnie z wymogami tego artykułu Komisja przeprowadziła dokładną ocenę funkcjonowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, której wyniki przedstawiono w niniejszym sprawozdaniu. Ocena obejmowała następujące etapy analityczne: ocenę zewnętrzną (2012)[14], konsultacje społeczne[15] (w latach 2013–2014), szczyt konsumencki poświęcony egzekwowaniu prawa, który odbył się w 2013 r.[16], dwa sprawozdania obejmujące okres dwuletni z lat 2009 i 2012 oraz sprawozdanie Komisji z 2014 r. z funkcjonowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[17]. Ponieważ ocena wskazała konieczność poprawy i unowocześnienia rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, w 2015 r. przeprowadzono szczegółową ocenę skutków różnych możliwych wariantów, aby ocenić potrzebę przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany wspomnianego rozporządzenia.

1. Ocena skuteczności mechanizmów operacyjnych określonych w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

[12] COM 2015 (550) final, s. 11.

[13] Artykuł 21a: „Do dnia 31 grudnia 2014 r. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, które zawiera ocenę skuteczności i mechanizmów operacyjnych niniejszego rozporządzenia oraz dogłębną analizę możliwości włączenia do załącznika dodatkowych przepisów prawa, które chronią interesy konsumentów. Sprawozdanie opiera się na zewnętrznej ocenie i szeroko zakrojonych konsultacjach ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a w stosownych przypadkach towarzyszy mu wniosek ustawodawczy”.

[14] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena”), s. 120, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[15] Podsumowanie odpowiedzi zainteresowanych stron udzielonych w ramach konsultacji społecznych dotyczących rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (2006/2004/WE), http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140416_consultation_summary_report_final_en.pdf

[16] http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf

[17] http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140701_commission_report_cpc_reg_en.pdf

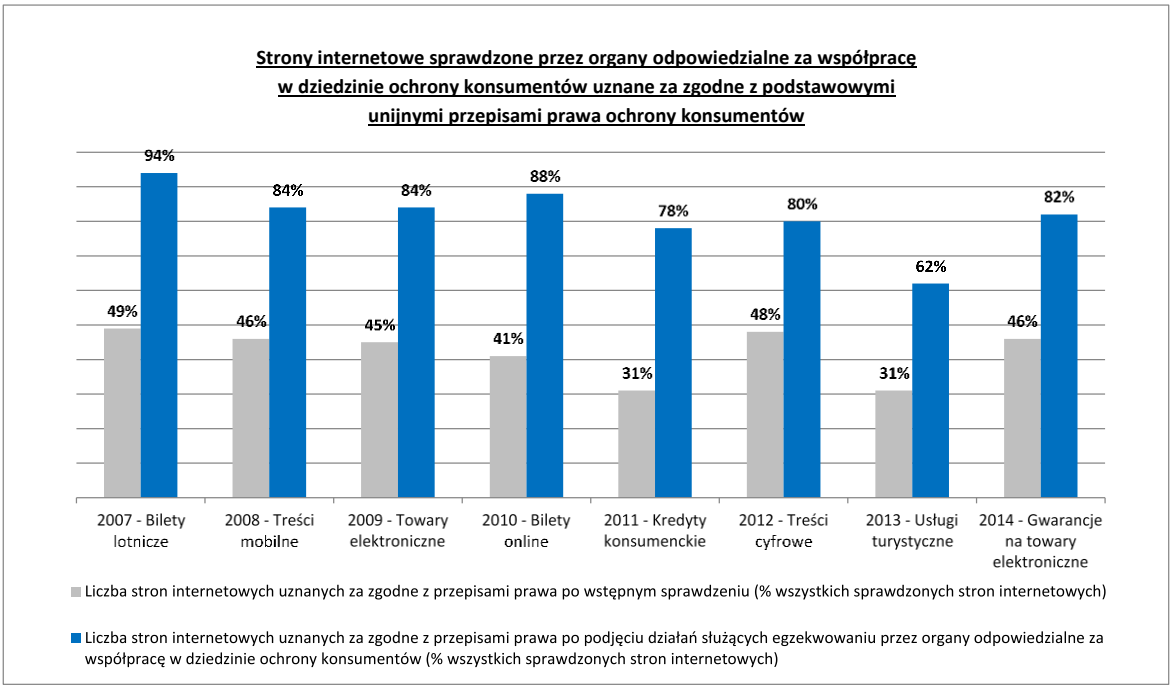
Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów obejmuje obecnie 20 dyrektyw i rozporządzeń dotyczących unijnego dorobku prawnego[18] w dziedzinie prawa ochrony konsumentów i marketingu. Jego celem jest zapewnienie przestrzegania tych przepisów, które zabezpieczają zbiorowe interesy gospodarcze konsumentów oraz chronią przedsiębiorstwa działające zgodnie z prawem przed nieuczciwą konkurencją. Zapewnia ono sprawne funkcjonowanie rynków detalicznych w całej UE. W rozporządzeniu ustanawia się operacyjne mechanizmy współpracy między krajowymi organami egzekwowania prawa, przewidując możliwość wystąpienia z wnioskiem o wzajemną pomoc (o przekazanie informacji lub podjęcie środków służących egzekwowaniu prawa) oraz umożliwiając właściwym organom koordynowanie działań podejmowanych w celu zwalczania naruszeń unijnego prawa konsumenckiego popełnianych przez przedsiębiorców w kontekście transgranicznym. Mechanizmy te pozwalają organom na pokonanie ograniczeń narzuconych przez krajowe granice jurysdykcji i przeciwdziałanie problematycznym praktykom, których dopuszczają się przedsiębiorcy mający siedzibę na obszarze ich jurysdykcji, w przypadku gdy praktyki te szkodzą konsumentom z innych państw UE.

W ocenie odniesiono się do pytania, w jakim zakresie wykonanie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów doprowadziło do opracowania skutecznych środków ochrony zbiorowych interesów konsumentów w całej UE[19]. W rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów określono minimalne wspólne uprawnienia organów krajowych i umożliwiono im przeciwdziałanie transgranicznym naruszeniom prawa. Przykładowo od 2007 r. objęto monitorowaniem ponad 4 500 stron internetowych handlu elektronicznego w różnych sektorach gospodarki pod kątem naruszeń prawa Unii, dzięki czemu zwiększyło się jego przestrzeganie[20].

[18] Akty prawne, do których ma zastosowanie rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, są wskazane w załączniku do tego rozporządzenia. Załącznik ten jest regularnie aktualizowany, gdy wchodzą w życie nowe przepisy przewidujące stosowanie mechanizmu współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów jako narzędzia egzekwowania prawa. Obecnie załącznik ten obejmuje między innymi horyzontalne przepisy w dziedzinie ochrony konsumentów, takie jak: dyrektywy dotyczące nieuczciwych postanowień umownych oraz nieuczciwych praktyk handlowych, z zastrzeżeniem trwającej obecnie oceny sprawności prawa ochrony konsumentów UE prowadzonej przez Komisję, a także szczegółowe przepisy sektorowe dotyczące m.in. usług finansowych, praw pasażerów, korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie czy imprez turystycznych. Załącznik obejmuje również akty prawne dotyczące alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

[19] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena”), s. 99, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[20] Wyniki akcji kontrolnych można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm



W 2014 r. uczyniono kolejny krok we współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa, mianowicie zainicjowano skoordynowane działania, wzywając przedsiębiorców do zaprzestania nieuczciwych praktyk handlowych w obszarach wspólnego zainteresowania w całej UE (np. w dziedzinie wynajmu samochodów lub gier internetowych oferujących zakupy wewnątrz aplikacji[21]).

Wprawdzie ocena dotycząca znaczenia celów rozporządzenia przyniosła pozytywne wyniki, jednak zewnętrzna ocena oraz konsultacje społeczne wykazały istnienie następujących przeszkód, które osłabiają skuteczność rozporządzenia:

- **Niewystarczające minimalne uprawnienia organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa utrudniają szybką i sprawną współpracę, w szczególności w otoczeniu cyfrowym[22].** Na mocy rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów właściwe organy w państwach członkowskich otrzymują zestaw minimalnych uprawnień w zakresie dochodzenia i egzekwowania prawa na potrzeby współpracy oraz skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia[23]. Wspomniane uprawnienia są niezbędne między innymi do pozyskiwania i wymiany dowodów pomiędzy państwami w sposób zgodny z prawem. W ramach oceny przeanalizowano szereg nadużyć, których mogą dopuszczać się przedsiębiorcy, i stwierdzono, że skuteczne zwalczanie tych nadużyć byłoby niemożliwe na mocy obowiązujących ram prawnych w

[21] Zobacz http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm i komunikat prasowy IP/15/5334, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_pl.htm

[22] Strona 13 oceny skutków.

[23] Artykuł 4 ust. 3: „każdy właściwy organ (...) posiada uprawnienia w zakresie dochodzenia oraz uprawnienia do egzekwowania przepisów prawnych, niezbędne do stosowania niniejszego rozporządzenia i wykonuje je zgodnie z prawem krajowym”.

zakresie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[24]. Przede wszystkim organy odpowiedzialne za współpracę w dziedzinie ochrony konsumentów mają ograniczone uprawnienia do pozyskiwania informacji na temat prawdziwej tożsamości przedsiębiorcy, który stoi za nadużyciami popełnionymi w otoczeniu cyfrowym[25], oraz mają ograniczone uprawnienia do zwracania się o pomoc do innych organów (np. policji finansowej) lub osób trzecich (np. rejestratorów domen).

- **Niedostateczna wymiana informacji o rynku[26].** Rozwój handlu elektronicznego umożliwił prowadzenie szeroko zakrojonych kampanii marketingowych, które mogą błyskawicznie docierać do milionów konsumentów. W związku z tym organy muszą opracować znacznie szybsze systemy gromadzenia informacji, niż te funkcjonujące w czasach handlu odbywającego się poza internetem, a ponadto muszą być w stanie szybciej modyfikować priorytety i sprawniej pracować. Jak wynika z zewnętrznej oceny oraz przeprowadzonej przez Komisję oceny skutków, naruszenia wykrywa się późno ze względu na nieprawidłowe funkcjonowanie obecnego mechanizmu ostrzegania w ramach współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów oraz z powodu braku wspólnego ustalania priorytetów[27]. Na przykład komunikaty ostrzegawcze są wysyłane bez wyjątku do wszystkich organów połączonych z bazą danych dotyczącą współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów bez względu na ich znaczenie czy priorytet.
- **Ograniczenie mechanizmu w zakresie zwalczania naruszeń dotyczących kilku państw[28].** Obecny mechanizm wzajemnej pomocy określony w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (art. 6–8) jest ukierunkowany głównie na zwalczanie naruszeń popełnianych przez przedsiębiorcę z siedzibą w jednym państwie, które są wymierzone w konsumentów z innego państwa. Rozwój rynku wewnętrznego przyśpieszył jednak umiędzynarodowienie sprzedaży detalicznej prowadzonej przez wielkie przedsiębiorstwa, których lokalne jednostki zależne stosują wszędzie takie same praktyki. Organy krajowe często spotykają się zatem z podobnymi naruszeniami popełnianymi na ich rynkach w tym samym czasie[29]. Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów zawiera przepisy w zakresie zwalczania

[24] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena"), s. 8, 41, 57 i 99, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[25] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena"), s. 61, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[26] Strona 18 oceny skutków.

[27] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena"), s. 41, 59 i 80, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[28] Strony 16–19 oraz pkt 1.3.3; 13.4; 1.3.5; 1.3.6 i 1.37 oceny skutków.

[29] Zakupy wewnątrz aplikacji, Google i Apple: wspólne działanie Komisji Europejskiej i państw członkowskich prowadzi do lepszej ochrony konsumentów w sektorze gier internetowych. W związku ze składanymi w państwach UE licznymi skargami dotyczącymi zakupów wewnątrz aplikacji z grami internetowymi, a zwłaszcza niezamierzonych zakupów dokonywanych przez dzieci, organy krajowe wspólnie z Komisją zajęły się poszukiwaniem rozwiązania. Podjęte w UE skoordynowane działanie służące egzekwowaniu przepisów prawnych w odniesieniu do zakupów wewnątrz aplikacji z grami internetowymi i mobilnymi zaczyna przynosić wymierne rezultaty. Przedstawiciele branży podjęli szereg zobowiązań, które mają rozwiać obawy konsumentów. Działanie to zwiększy zaufanie konsumentów do dynamicznie rozwijającego się sektora aplikacji. Komunikat prasowy: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm

takich naruszeń. Stanowi ono, że organy krajowe koordynują swoje działania, aby konsekwentnie i w taki sam sposób reagować na takie samo naruszenie przepisów UE (art. 9 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[30]). Jak jednak wskazano w zewnętrznej ocenie[31], wspomniane przepisy nie umożliwiają osiągnięcia korzyści skali, ponieważ każdy organ musi nadal działać indywidualnie. Jest to kosztowne powielanie wysiłków w zakresie egzekwowania prawa: z szacunków zawartych w sprawozdaniu z oceny skutków wynika, że usprawniona procedura koordynacji na poziomie UE pozwoliłaby państwom członkowskim na obniżenie kosztów każdego skoordynowanego działania o połowę. Konieczne jest zatem przyjęcie wysoce skoordynowanych podejść na poziomie unijnym, a ponieważ wspomniane złe praktyki mają wymiar ogólnounijny, Komisja mogłaby odegrać istotną rolę koordynującą polegającą na wsparciu zainteresowanych organów krajowych[32]. Jak podkreślono w sprawozdaniu z oceny skutków, doświadczenie zdobyte podczas obu skoordynowanych działań dotyczących wypożyczania samochodów oraz zakupów wewnątrz aplikacji również potwierdziło, że istniejące ramy koordynacji wynikające z art. 9 są zbyt mało precyzyjne oraz że w szczególności brakuje dobrze zdefiniowanej i przejrzystej procedury koordynacji, jasności w kwestii podziału ról i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów oraz konsekwencji wynikających z braku działania[33].

2. Ocena funkcjonowania załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

Współpraca w ramach rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów obejmuje dyrektywy transponowane do porządku prawnego państw członkowskich i rozporządzenia, które wymieniono w załączniku do tego rozporządzenia. Wprawdzie zakres załącznika poszerzano stopniowo począwszy od 2007 r., jednak w dalszym ciągu nie jest nim objęty szereg aktów prawnych Unii ustanawiających istotne prawa konsumentów. Z zewnętrznej oceny wynika, że potrzebna byłaby częściowa aktualizacja w oparciu o następujące kryteria[34]: wpływ na zbiorowe interesy konsumentów; znaczenie w kontekście transgranicznym; wymiar publicznego egzekwowania prawa; oraz zgodność z prawodawstwem sektorowym i horyzontalnym, które jest obecnie wymienione w załączniku. Na tej podstawie w ocenie stwierdzono, że załącznik wymaga aktualizacji, aby odzwierciedlić wejście w życie nowych przepisów prawa Unii. W wyniku przeprowadzonej oceny skutków zalecono włączenie do załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie

[30] Zgodnie z art. 9 ust. 2 „w przypadku otrzymania przez właściwe organy informacji, że naruszenie wewnątrzwspólnotowe szkodzi interesom konsumentów w więcej niż dwóch państwach członkowskich, właściwe zainteresowane organy koordynują swoje działania służące egzekwowaniu przepisów prawnych oraz wnioski o wzajemną pomoc przy pomocy jednolitego urzędu łącznikowego. W szczególności starają się one przeprowadzać jednoczesne dochodzenia i środki służące egzekwowaniu przepisów prawnych". *Ponadto art. 9 ust. 3 stanowi, że:* „właściwe organy informują Komisję z wyprzedzeniem o takiej koordynacji i mogą wzywać do udziału urzędników i inne towarzyszące im osoby upoważnione przez Komisję".

[31] Zewnętrzna ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, sprawozdanie końcowe sporządzone przez Konsorcjum ds. Oceny Polityki Konsumenckiej, z dnia 17 grudnia 2012 r. („ocena"), s. 41, 99 i 106, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf

[32] Sprawozdanie z zewnętrznej oceny z 2012 r., s. 17.

[33] Strony 19–20 oceny skutków.

[34] Strona 6 zewnętrznej oceny.

ochrony konsumentów następujących aktów prawnych[35]: dyrektywy w sprawie kredytów hipotecznych[36], rozporządzenia dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym[37], rozporządzenia w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą[38] i dotyczących cen przepisów rozporządzenia w sprawie przewozów lotniczych[39] oraz dyrektywy w sprawie rachunków płatniczych[40]. Ponadto w strategii jednolitego rynku z 2015 r. stwierdzono, że w art. 20 dyrektywy usługowej[41] brakuje skutecznego mechanizmu współpracy transgranicznej i dlatego należy włączyć taki mechanizm do załącznika do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów.

3. Dalsze działania: inteligentniejsze rozwiązania w zakresie egzekwowania prawa – modernizacja rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

W świetle powyższego Komisja proponuje zmodernizować aktualne rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, by poprawić transgraniczne egzekwowanie unijnych przepisów prawa konsumenckiego.

Wyniki oceny skutków

Główne koszty/korzyści wynikające z wniosku Komisji

Konsumenci będą czerpali korzyści z lepiej funkcjonujących rynków, spadnie liczba sporów oraz wzrośnie poziom ochrony w przypadku zakupów transgranicznych, szczególnie w internecie. W odniesieniu do podzbioru pięciu ocenionych rynków internetowych oszacowano, że spadek o 10 punktów procentowych wskaźnika nieprzestrzegania przepisów będącego obecnie na poziomie 37 % mógłby zmniejszyć szkody, szacowane na około 770 mln EUR rocznie, do ok. 539 mln EUR, tj. o 30 %[42]. Każde nowe pojedyncze działanie w zakresie ochrony praw konsumentów w odpowiedzi na powszechnie stosowaną praktykę

[35] Strona 30 zewnętrznej oceny.

[36] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi, Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34.

[37] Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14.

[38] Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 1.

[39] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3.

[40] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego, Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214.

[41] Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

[42] Strona 9 oceny skutków i załącznik IV do niej. Szacunki te opierają się na podejściu opracowanym w Zjednoczonym Królestwie, które umożliwia oszacowanie szkód finansowych ponoszonych przez konsumentów. Uzyskano je na podstawie przeglądu 2 682 stron internetowych handlu elektronicznego przeprowadzonego w 2014 r. we wszystkich państwach UE w następujących sektorach: odzież i artykuły sportowe; towary elektroniczne; imprezy turystyczne; rekreacja i kultura; oraz usługi finansowe. Stwierdzono, że średni wskaźnik nieprzestrzegania przepisów w wymienionych sektorach wynosił 37 %.

mogłoby również prowadzić do znacznego zmniejszenia szkód ponoszonych przez konsumentów w całej UE (np. szacunkowo o 68 mln EUR w przypadku skoordynowanego działania wobec wprowadzających w błąd praktyk marketingowych dotyczących gier internetowych oferujących zakupy wewnątrz aplikacji)[43].

Komisja będzie wspierać państwa członkowskie w działaniach w zakresie egzekwowania przepisów w odniesieniu do naruszeń o istotnym wymiarze unijnym, unikając tym samym powielania działań w związku z równoległym prowadzeniem postępowań w sprawie tych samych naruszeń. Dzięki możliwości ponownego wykorzystania dowodów, unikaniu powielania działań i zagwarantowaniu maksymalnej spójności działań służących egzekwowaniu przepisów prawnych ograniczone zostaną koszty ponoszone przez organy. Wcześniejsze wykrywanie przypadków nadużyć i dostosowanie priorytetów pozwoli lepiej ukierunkować działania służące rozwiązaniu problemu powszechnie występujących naruszeń w całej UE. W rezultacie efekt odstraszający działań w zakresie ochrony praw konsumentów będzie silniejszy[44].

Może się okazać, że niektóre państwa członkowskie będą musiały nieznacznie dostosować swoje przepisy krajowe, by ich organy mogły czerpać korzyści z wymiany dowodów oraz z rozszerzonej listy uprawnień umożliwiających współpracę w kontekście transgranicznym. Najważniejsze koszty ponoszone przez państwo członkowskie będą obejmować koszty zapoznania się z nowymi uprawnieniami i procedurami oraz szkolenia w tym zakresie (ok. 3 000 EUR w przeliczeniu na organ). Koszt jednego skoordynowanego działania służącego egzekwowaniu przepisów prawnych podjętego w ramach obowiązkowej procedury koordynacji oszacowano na kwotę ok. 174 000 EUR dla wszystkich państw członkowskich. Należy jednak podkreślić, że państwa członkowskie są w każdym wypadku zobowiązane do zwalczania praktyk sprzecznych z prawem Unii i w związku z tym wspomnianego kosztu nie można uznać na koszt dodatkowy, który w przeciwnym razie nie zostałby poniesiony. W perspektywie średnioterminowej spodziewane są oszczędności w związku z większą koordynacją działań na szczeblu unijnym. Oczekuje się, że dodatkowy koszt dla Komisji związany z jej większą rolą koordynacyjną nie przekroczy kwoty 300 000 EUR rocznie (koszty personalne); koszty te powinny zostać pokryte dzięki realokacji zasobów ludzkich Komisji[45].

Jaki jest wpływ na MŚP i konkurencyjność?

Sektor przedsiębiorstw nie zostanie obciążony żadnymi dodatkowymi obowiązkami prawnymi. Bardziej rygorystyczne transgraniczne egzekwowanie przepisów prawa poprawi otoczenie regulacyjne dla rynków detalicznych. Pozwoli to przedsiębiorstwom, w tym MŚP, na uniknięcie kosztów porad prawnych przy wprowadzaniu produktów do obrotu transgranicznego oraz da im większą pewność, że takie same unijne przepisy prawa konsumenckiego są jednakowo egzekwowane w pozostałych państwach, w których przedsiębiorstwa te zamierzają rozpocząć działalność. Spójniejsze transgraniczne egzekwowanie przepisów prawa poprawi konkurencyjność uczciwych i przestrzegających prawa przedsiębiorców, zwiększy konkurencję i wyrówna szanse na rynku wewnętrznym.

Czy przewiduje się istotny wpływ na budżety i administracje krajowe?

Wpływ na budżety krajowe będzie raczej umiarkowany w porównaniu z oszczędnościami wynikającymi z łączenia zasobów na potrzeby walki z powszechnie występującymi naruszeniami: zastąpienie 28 działań na szczeblu poszczególnych państw jednym

[43] Przykład w ramce 9 oceny skutków.
[44] Strona 56 oceny skutków.
[45] Strona 79 i 80 oceny skutków.

skoordynowanym działaniem mogłoby przynieść łączne oszczędności netto w przedziale od ok. 180 000 EUR (w przypadku działania skoordynowanego, które doprowadziło do wynegocjowania ugody z przedsiębiorcą) do ok. 815 000 EUR (w przypadku niepowodzenia negocjacji oraz konieczności podjęcia wobec przedsiębiorcy działań na szczeblu krajowym, które służą wyegzekwowaniu przepisów prawnych)[46].

Proporcjonalność

Korzyści pod względem zmniejszenia szkód ponoszonych przez konsumentów i kosztów transakcyjnych ponoszonych przez wszystkie podmioty, skuteczności interwencji publicznej, a także oczekiwanego wzrostu gospodarczego w wyniku zwiększonego popytu konsumentów, znacznie przewyższają ograniczony wzrost kosztów po stronie organów publicznych i Komisji. W związku z tym uznaje się, że wniosek oferuje proporcjonalne rozwiązanie obecnego problemu[47] niedostatecznego przestrzegania przepisów dotyczących ochrony konsumentów na rynkach transgranicznych[48].

Proponowane zmiany do rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów dotyczą następujących aspektów:

Zakres: należy doprecyzować zakres rozporządzenia, aby uwzględnić w nim powszechnie występujące naruszenia unijnych przepisów prawa konsumenckiego, które mają miejsce jednocześnie w kilku państwach członkowskich, bez względu na strukturę organizacyjną zainteresowanego przedsiębiorstwa (czyli niezależnie od tego, czy przedsiębiorstwo ma siedziby w kilku państwach czy też prowadzi działalność bezpośrednio z bazy regionalnej). Zakres rozporządzenia należy rozszerzyć o naruszenia prawa, które mogą trwać stosunkowo krótko (np. wprowadzające w błąd kampanie reklamowe trwające kilka dni), lecz które mają długotrwały szkodliwy wpływ na konsumentów lub mogą powtórzyć się w przyszłości, jeżeli nie zostaną wobec nich podjęte odpowiednie działania[49].

Dowody[50]: w celu zwiększenia jasności, szybkości stosowania i skuteczności mechanizmu ostrzegania[51] należy zaproponować kategoryzację ostrzeżeń w oparciu o oczekiwane działania wraz z mechanizmem służącym do usprawniania ich rozpowszechniania, systematycznego gromadzenia danych i wymiany informacji oraz umożliwiającym Europejskim Centrom Konsumenckim, konsumentom oraz upoważnionym do tego stowarzyszeniom przedsiębiorców zamieszczanie ostrzeżeń o możliwych naruszeniach jako informacji dla organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa.

Minimalne uprawnienia organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa: w rozporządzeniu należy doprecyzować zakres niektórych istniejących minimalnych uprawnień, które są niezbędne do współpracy między właściwymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa. W rozporządzeniu należy określić w szczególności, do kogo można zwrócić się o udzielenie informacji i na jakich warunkach można publikować decyzje, a także zapewnić, aby organy miały dostęp do niezbędnych dowodów bez względu na format i lokalizację informacji. Ponadto proponuje się, aby podejmowane przez przedsiębiorców

[46] Str. 3 oceny skutków.
[47] Str. 3 oceny skutków.
[48] Wyniki konsumenckich akcji kontrolnych: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm
[49] Str. 21 oceny skutków.
[50] Str. 3, 9, 13, 14, 17 i 19 oceny skutków.
[51] Art. 7 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów: „Wymiana informacji bez wniosku".

zobowiązania do usunięcia naruszeń prawa Unii mogły być podawane do wiadomości publicznej oraz aby istniała możliwość konsultacji z zaproszonymi zainteresowanymi podmiotami, takimi jak organizacje konsumenckie, w sprawie skuteczności tego typu zobowiązań w rozwiązywaniu problemów. Ponadto w rozporządzeniu należy określić, że na potrzeby prowadzenia skuteczniejszej współpracy transgranicznej, szczególnie na rynkach cyfrowych, przyznaje się wszystkim organom następujące uprawnienia: wszczynanie procedur z własnej inicjatywy (*z urzędu*), przeprowadzanie zakupów testowych i anonimowych, przyjmowanie środków tymczasowych, zamknięcie strony internetowej, konta na portalu społecznościowym lub podobnego konta, nakładanie grzywien i innych kar pieniężnych, żądanie zwrotu zysków osiągniętych w wyniku nadużyć oraz zagwarantowanie, aby zainteresowani konsumenci otrzymali odszkodowanie[52].

Ustalanie priorytetów: w rozporządzeniu należy ustanowić system planowania, który pozwoli na koordynowanie priorytetów w zakresie transgranicznych działań służących egzekwowaniu przepisów prawa oraz środków przeznaczonych dla organów krajowych[53].

Standardy proceduralne: w rozporządzeniu należy przewidzieć, że wnioski o egzekwowanie przepisów prawa i o udzielenie informacji muszą zostać rozpatrzone w terminie wyznaczonym w środkach wykonawczych. W rozporządzeniu należy także wyjaśnić, że dowody mogą być skutecznie przekazywane za pośrednictwem sieci i bez utrudnień wykorzystywane przez różne krajowe jurysdykcje bez konieczności wprowadzania wymogu, aby miały określoną formę lub określony format. W rozporządzeniu należy również doprecyzować procedury współpracy oraz zwiększyć rolę koordynacyjną Komisji i jednolitych urzędów łącznikowych[54].

Rozwiązanie problemu powszechnie występujących naruszeń: w rozporządzeniu należy rozróżnić naruszenia w zależności od ich potencjalnego wymiaru ogólnounijnego. W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że miało miejsce powszechnie występujące naruszenie przynoszące szkodę konsumentom w przeważającej części unijnej gospodarki (tzn. w co najmniej 3/4 państw członkowskich, w których mieszka łącznie co najmniej 3/4 populacji UE), konieczność podjęcia działań należy ustalić na podstawie decyzji Komisji. W takich przypadkach powinno być uzasadnione obowiązywanie jednej wspólnej procedury, w której odpowiedzialność za koordynację powinna być wyraźnie przypisana Komisji. Głównym celem takiej procedury byłoby ustalenie naruszenia oraz powstrzymanie go dzięki współpracy z zainteresowanymi podmiotami na poziomie unijnym oraz dzięki podjęciu przez przedsiębiorców zobowiązań do zmiany stosowanych przez nich praktyk. W przypadku gdy przedsiębiorstwa odmówią współpracy lub nie wywiążą się z podjętych zobowiązań, państwa członkowskie powinny w skoordynowany sposób podjąć działania służące egzekwowaniu przepisów prawnych i ustalić między sobą, które z nich ma/mają najlepszą pozycję do podjęcia środków służących egzekwowaniu prawa. Procedura taka powinna umożliwiać szybkie przyjęcie środków służących egzekwowaniu prawa w sytuacji konieczności rozwiązania problemu nadużyć ze strony nieuczciwych przedsiębiorców niewykazujących chęci współpracy. Procedura powinna także zapewniać poszanowanie przysługującego przedsiębiorcom prawa do obrony[55].

[52] Strona 13, 29, 31, 33, 38, 70, 100 oceny skutków.
[53] Strona 3, 17, 25, 33, 35, 71 oceny skutków.
[54] Strona 16, 68, 72 oceny skutków.
[55] Strona 34, 56, 70, 78 oceny skutków.

Zaproponowane zmiany są liczne. Dlatego też, zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, Komisja proponuje zastąpienie obecnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów tekstem, w którym wszystkie te zmiany zostaną uwzględnione.

Wniosek: skuteczne egzekwowanie prawa ochrony konsumentów na rzecz silnego i dynamicznego jednolitego rynku

Proponowane rozwiązania wzmacniają mechanizmy współpracy w zakresie egzekwowania prawa określone w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Przyczynią się one znacznie do lepszego przestrzegania przez przedsiębiorców unijnego prawa konsumenckiego i zapobiegania szkodom wyrządzanym konsumentom, które w przeciwnym razie hamowałyby siłę nabywczą konsumentów. Dzięki zwiększonym uprawnieniom w zakresie egzekwowania prawa dostosowanym do potrzeb epoki cyfrowej oraz dzięki większemu skupieniu się na ogólnounijnych priorytetach i współpracy przy ich realizacji organy będą mogły wspólnie zwalczać powszechnie występujące naruszenia, co pozwoli im szybciej działać i ograniczyć koszty. W przypadku wyraźnej konieczności podjęcia działań na poziomie unijnym Komisja odegra główną rolę w procesie wspierania efektywnej koordynacji podejmowanych przez organy krajowe działań służących egzekwowaniu przepisów prawa. Odpowiedzialność za egzekwowanie unijnego prawa ochrony konsumentów spoczywa jednak na państwach członkowskich. Wspomniane ramy współpracy ogólnie zwiększą efektywność kosztową działań publicznych oraz zarządzanie jednolitym rynkiem.

Zacieśniona współpraca w zakresie egzekwowania przepisów zwiększy pewność prawa i stopniowo zmniejszy koszty przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa przestrzegające prawa, a także powstrzyma nieuczciwych przedsiębiorców od wyrządzania szkody unijnym konsumentom. Przyczyni się to do wyrównania szans i zwiększenia uczciwości na jednolitym rynku, w tym na jednolitym rynku cyfrowym, z korzyścią dla konkurencyjności i wzrostu unijnej gospodarki.