

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

470. PLENARNO ZASEDANJE 15. IN 16. MARCA 2011

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o potrošnikih in čezmejnih možnostih na notranjem trgu*(raziskovalno mnenje na zaprosilo madžarskega predsedstva)*

(2011/C 132/02)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Péter GYÖRKÖS je v imenu madžarskega predsedstva Sveta z dopisom z dne 15. novembra 2010 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosil, da pripravi raziskovalno mnenje o naslednji temi:

Potrošniki in čezmejne možnosti na notranjem trgu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 4. marca 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 470. plenarnem zasedanju 15. in 16. marca 2011 (seja z dne 15. marca) s 175 glasovi za, 2 glasovoma proti in 8 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila za madžarsko predsedstvo

1.1 EESO se zahvaljuje madžarskemu predsedstvu za dano možnost, da pripravi mnenje o najpomembnejših vprašanjih glede razvoja možnosti za evropske potrošnike v okviru notranjega trga in da tako prispeva k delu predsedstva EU v prvi polovici leta 2011.

1.2 EESO meni, da je treba oživiti razpravo o uvedbi novega pristopa na področju politike varstva potrošnikov za obdobje do leta 2030, in bi želel, da madžarsko predsedstvo, druge institucije in socialni partnerji sprejmejo ta izziv.

1.3 Odbor izraža zadovoljstvo, da je Svet 24. januarja 2011 potrdil skupni pristop glede pravic potrošnikov, vendar pa je zaskrbljen nad nadaljnjim razvojem dogodkov v Evropskem parlamentu, zato madžarsko predsedstvo poziva, naj ohrani pristop Sveta in zagotovi, da bo končni rezultat povrnitev zaupanja potrošnikov.

1.4 EESO glede pregleda direktive o nepoštenih poslovnih praksah madžarskemu predsedstvu predlaga, da že na začetku razprav bolje preučijo problematiko popolne uskladitve, in sicer po izvedbi ocene učinka in upoštevanju posledično manjše ravni varstva potrošnikov v državah članicah, ki so direktivo prenesle v svojo zakonodajo.

1.5 EESO madžarsko predsedstvo tudi poziva, naj zbere politični pogum za čim prejšnje sprejetje pravnega instrumenta za skupno ukrepanje na ravni EU, saj so številne študije že pokazale, da je to ustrezen in izvedljiv projekt.

1.6 V zvezi s pregledom direktive o paketnem potovanju in zakonodaje o pravicah letalskih potnikov EESO madžarskemu predsedstvu predlaga, naj ta dva dosjeja obravnava skupaj ter opredeli pravice, obveznosti in pristojnosti v primeru sporov oziroma pomanjkljivega ali nepoštenega poslovanja.

1.7 EESO madžarskemu predsedstvu predlaga, da v okviru notranjega trga maloprodajnih finančnih storitev nadaljuje delo na področjih, kot so zagotavljanje osnovnih bančnih storitev za vse evropske državljane ter zanesljivega in enotnega sistema elektronskega plačevanja v vseh državah članicah, natančna opredelitev odgovornosti bank pri odobravanju kreditov, enotni zavarovalni sistem na celotnem evropskem območju, tipologija nepoštenih pogojev in poslovnih praks, značilnih za področje finančnih storitev, primerljivost bančnih stroškov, zajamčene vloge ter okrepljena obveznost svetovanja o zapletenih finančnih produktih. Najmanj, kar lahko glede na finančno krizo, s katero se še vedno soočamo, storimo, je, da okrepmo finančni nadzor.

1.8 Kar zadeva digitalno agendo, bo moralo madžarsko predsedstvo sprejeti nujne sklepe glede natančne opredelitve temeljnih pravic potrošnikov v digitalnem svetu, glede pregleda okvirne direktive o varstvu podatkov in glede varstva avtorskih pravic v digitalnem prostoru.

1.9 Kar pa zadeva izvajanje novih določb Pogodbe in Listine o temeljnih pravicah na področju storitev splošnega pomena, EESO madžarsko predsedstvo poziva, naj si dejavno prizadeva za uresničitev sklepov Sveta z dne 6. in 7. decembra 2010, da pri izvajanju strategije Evropa 2020 ne bi zanemarili storitev splošnega pomena.

1.10 Madžarsko predsedstvo je zlasti izpostavilo primer lokalnega čezmejnega trgovanja oziroma trgovanja med sosednjimi državami – do zdaj namreč še ni bila izvedena ocena posledic tovrstnega trgovanja za države članice. EESO madžarskemu predsedstvu najprej predlaga, naj Komisijo zaprosi za pripravo natančne statistične analize teh transakcij, nato naroči pripravo potrebnih študij, da se ugotovi, ali je tovrstno trgovanje tako posebno, da je zanj potreben pravni pristop na evropski ravni, ter na koncu oceni potrebe potrošnikov v okviru tega trgovanja (informacije, jezik pogodb, primerljivost cen, če uporabljena valuta ni euro, menjalni tečaj, bančne provizije in stroški itd.) in opredeli najučinkovitejši način za zadovoljitev teh potreb na lokalni ravni.

2. Uvod

2.1 EESO izraža zadovoljstvo, da ga je madžarsko predsedstvo zaprosilo za pripravo raziskovalnega mnenja o temi, ki je bila v zadnjih 20 letih ena izmed največkrat obravnavanih tem Odbora. Tako je EESO v mnenju na lastno pobudo o *enotnem trgu in varstvu potrošnikov: priložnosti in izzivi* z dne 7. novembra 1995⁽¹⁾ povzel vsa svoja predhodna mnenja, ki jih je že pripravil na to temo, ter predstavil problematiko in glavne pomisleke glede ovir in težav, s katerimi se srečujejo potrošniki, če želijo polno izkoristiti enotni trg. Žal večina postavljenih vprašanj v tem mnenju še vedno ni rešena.

2.2 Za vzpostavitev enotnega trga, enega največjih strateških projektov EU, ki ga je začel Jacques Delors, je bil predviden točno določen datum, vendar pa projekt po 30 letih še vedno ni dokončan. To dokazuje tudi nedavno objavljeni *Akt za enotni trg*. Odbor si je vedno prizadeval za enotni trg, ki prinaša bistvene koristi državljanom kot potrošnikom. Še vedno ni bila oblikovana jasna, skladna in celovita evropska politika varstva potrošnikov.

2.3 EESO je počaščen, da ga je madžarsko predsedstvo – popolnoma utemeljeno – zaprosilo za pripravo mnenja in mu tako omogočilo, da prispeva h predvidenemu delu v okviru programa Komisije za prvo polovico leta 2011 v skladu z delom predhodnih predsedstev, zlasti pa belgijskega predsedstva.

2.4 To raziskovalno mnenje bo za EESO priložnost, da počasti spomin na leta 2008 preminulega madžarskega člana Odbora Istvana Garajja, direktorja prestižne madžarske organizacije potrošnikov, velikega zagovornika interesov potrošnikov in njihovih pravic ter poročevalca za pomembna mnenja Odbora na to temo, ki nas je zapustil sredi opravljanja svojih nalog.

3. Glavni cilj

3.1 En sam mandat predsedstva je prekratek, da bi lahko pregledno in na podlagi participativnega pristopa pripravili smernice za posamezne politike in predhodno oceno njihovega učinka, omogočili demokratično sprejetje v institucijah EU, izvajanje politike v državah članicah in naknadno oceno učinka teh politik.

3.2 Petletni strateški programi, na katere večinoma vplivajo popolnoma ciklični gospodarski dejavniki, prav tako niso ustrezni, če niso oblikovani na podlagi dolgoročne politične vizije. Tak primer je strategija za obdobje 2007–2013, sprejeta 13. julija 2007, ki je zdaj sredi izvajanja in jo je EESO v svojem mnenju že kritiziral.

3.3 Glavni cilj strategije Evropa 2020 ni spodbujanje in varstvo potrošnikov, čeprav bi to moral biti.

3.4 Edini ukrep na podlagi tovrstnega političnega pristopa je bil predlagan leta 1985 s t. i. „novim zagonom“, ki ga je uvedel Jacques Delors, nato pa nadaljevala in razvila komisarka Emma Bonino (1995–1999). Žal ni bilo prave politične volje, razen nekaj prepoznavnih dosežkov, zato predvideni cilji niso bili doseženi.

⁽¹⁾ UL C 39, 12.2.1996, str. 55.

3.5 Glavni izziv, ki bi ga lahko uresničilo predsedstvo EU, je prav oblikovanje osnove in smernic politike za spodbujanje in varstvo potrošnikov do leta 2030 po zgledu Poročila Gonzales; hkrati pa se je treba zavedati, da že zamujamo s pripravo drugih strateških pobud (strategija Evropa 2020, Akt za enotni trg, pametna pravna ureditev itd.).

3.6 Srednjeročno in dolgoročno bi bile glavne smernice te politike zlasti:

- a) sprejeti izziv in ponovno opredeliti pravno podlago iz Pogodbe (člen 169 v povezavi s členom 12 PDEU) ⁽²⁾;
- b) politiko varstva potrošnikov postaviti v ospredje politik EU kot politiko državljanstva, da bi tako postala jedro in končna usmeritev vseh drugih politik;
- c) v okviru tega novega pristopa ponovno opredeliti pravice potrošnikov s sistematičnim sklicevanjem na pogodbe in Listino o temeljnih pravicah;
- d) poudariti horizontalni vidik politike varstva potrošnikov ob upoštevanju vseh posledic takega pristopa in zagotavljanju njegove učinkovitosti tako v notranjih službah Komisije kot v okviru njenih odnosov z drugimi institucijami in na vseh ravneh v državah članicah;
- e) izvesti dejansko kodifikacijo zakonodaje Skupnosti na področju politike varstva potrošnikov z upoštevanjem odličnega akademskega dela, opravljenega na podlagi skupnega referenčnega okvira, in vseh učinkov tega dela – zlasti razumno in ustrezno uporabo izbirnih ureditev – na podlagi proaktivnega pristopa k pravu;
- f) jasno potrditi ključen pomen in subsidiarno vlogo politike na področju enotnega trga ter jo nedvoumno postaviti v službo državljanov kot potrošnikov, ki so končni uporabniki;
- g) opredeliti skupna načela za organizacijo in participativno zastopanje potrošnikov v EU, ki sta ključna in odločilna dejavnika za izvajanje politik, ki zadevajo potrošnike.

3.7 Zadnji predlog je treba še posebej preučiti, saj se na evropski ravni ne izvaja sistematično. Dejansko opredelitev splošnih načel in smernic za participativno organizacijo in zastopanje potrošnikov že dolgo zahtevajo tako javni organi

držav članic, pristojni za varstvo potrošnikov, kot tudi organizacije in združenja za varstvo potrošnikov. S sistematičnim pristopom na podlagi enotnih načel za zastopanje potrošnikov v vseh državah članicah, zlasti pri zakonodajalcih iz različnih sektorjev, bi prispevali tako k verodostojnosti zadevnih organizacij kot tudi k bolj učinkovitemu varstvu potrošnikov.

4. Aktualna vprašanja na področju politike varstva potrošnikov

4.1 Na dokončno oblikovanem enotnem trgu bi morali potrošnikom zagotoviti polno uveljavljanje njihovih pravic, ki jim jih priznava pravni red EU, ne glede na to, kje v EU se nahajajo, in pod enakimi pogoji, ki so jim zagotovljeni v njihovi matični državi. Vendar pa niti različne politike varstva potrošnikov niti obstoječe pobude ne izpolnjujejo ustrezno upravičenih pričakovanj potrošnikov.

4.2 Politični program madžarskega predsedstva vsebuje pomembne cilje; nekateri od teh ciljev bodo zagotovo izpolnjeni med prihodnjimi predsedovanji.

4.3 Po mnenju EESO ⁽³⁾ bi bilo treba **predlog direktive o pravicah potrošnikov** preoblikovati in se omejiti na nekatera osnovna načela o pravici do obveščenosti in pravici do odstopa od pogodbe v primeru prodaje zunaj poslovnih prostorov in na daljavo ter opustiti dele besedila v zvezi z nepoštenimi pogoji in prodajo blaga ter z njim povezanimi garancijami.

4.4 EESO ob upoštevanju razvoja pristopa Komisije, razvidnega iz najnovjših javnih izjav komisarke Reding, ugotavlja, da je Svet 24. januarja 2011 sprejel stališče, ki je popolnoma enako kot v njegovem mnenju, in to dejstvo pozdravlja. Vendar pa EESO – glede na trenutni razvoj dogodkov v EP, različni stališči, ki sta jih zavzela odbora EP IMCO in JURI ter sklep, ki naj bi bil sprejet v naslednjih mesecih – madžarsko predsedstvo poziva, naj odločno nadaljuje pot, ki jo je januarja začrtal Svet za kmetijstvo, in to realistično uskladi s prihodnjim skupnim referenčnim okvirom na področju evropskih pogodb, kot je predlagano v mnenju EESO ⁽⁴⁾.

4.5 EESO v zvezi s **pregledom direktive o nepoštenih poslovnih praksah** meni, da je njen prepočasen prenos v državah članicah obžalovanja vreden, kar je že omenil v svojem mnenju ⁽⁵⁾. Enakega mnenja je tudi Sodišče EU.

⁽²⁾ UL C 185, 8.8.2006, str. 71.

⁽³⁾ UL C 317, 23.12.2009, str. 9.

⁽⁴⁾ UL C 84, 17.3.2011, str. 1.

⁽⁵⁾ UL C 108, 30.4.2004, str. 81.

4.6 EESO zato madžarskemu predsedstvu predlaga, naj se opre na študije, ki dokazujejo posledično nižjo raven varstva potrošnikov in posledice za konkurenčnost v državah, ki so v svojo zakonodajo presnele direktivo o nepoštenih poslovnih praksah, in že na samem začetku razprav o pregledu omenjene direktive bolje preuči utemeljenost neusmerjene uporabe načela popolne uskladitve.

4.7 Kar zadeva **pravni instrument za skupno ukrepanje na ravni EU**, se je EESO seznanil z namero Komisije, da začne razpravo o ponovnem posvetovanju z zainteresiranimi stranmi, hkrati pa se sprašuje, če dejansko obstaja politična volja, da se po 30 letih razprav, posvetovanj, poročil, mnenj, zelenih in belih knjig, sporočil in resolucij, študij, konferenc in simpozijev vseh vrst doseže konkreten rezultat.

4.8 EESO se je tako v starejših kot najnovejših mnenjih zelo jasno opredelil za evropski pravni instrument, ki bi potrošnikom, ki menijo, da so žrtev kolektivne škode, omogočil, da skupaj začnejo pravne postopke za povrnitev škode. Instrument bi bil v skladu z evropsko zakonodajo in bi moral omogočiti učinkovito povračilo materialne in/ali moralne kolektivne škode (sistem *opt-out* – sistem zavrnitve), ki jo posameznim potrošnikom povzroči katera koli država članica, in to ob enakih pogojih. Če bi madžarsko predsedstvo zavzelo tako stališče, bi to zelo koristilo potrošnikom, pa tudi drugim imetnikom kolektivnih pravic, to pa bi prispevalo tudi k uresničitvi enotnega trga in zagotavljanju poštene konkurence.

4.9 EESO še ni prejel zaprosila za pripravo mnenja o pregledu **direktive o paketnem potovanju**. Komisija naj bi predlog predstavila v začetku leta 2011 in je že začela zbirati predloge za morebiten pregled zakonodaje o pravicah letalskih potnikov.

4.10 Ne da bi želel vplivati na prihodnja mnenja Odbora o teh dveh temah pa EESO madžarskemu predsedstvu predlaga, naj ti dve temi obravnava skupaj, da bi zagotovili skladen pristop in razširili področje uporabe direktive o pogodbah za storitve na področju osebnega in javnega prevoza, vključno s tem povezanimi storitvami ali brez njih, ter opredelili pravice, obveznosti in pristojnosti v primeru sporov oziroma pomanjkljivega ali nepoštenega poslovanja. Poleg tega je treba posebno pozornost nameniti nepoštenim pogojem in poslovnim praksam, značilnim za ta sektor. Posledice stečajev agencij, organizatorjev potovanj in letalskih družb bi bilo prav tako treba urediti na podlagi zelo strogega zakonodajnega okvira.

4.11 Pri uresničevanju **notranjega trga maloprodajnih finančnih storitev** je bil dosežen določen napredek – naj omenimo

direktivo SEPA po sprejetju eura, direktivo MiFID, direktivo CAD in najnovejše predloge Komisije z dne 12. julija 2010 o sistemih zajamčenih vlog in sistemih nadomestil za naložbenike⁽⁶⁾, vendar bo treba še veliko narediti: nimamo namreč skupnih političnih smernic, ki bi potrošnikom ter malim in srednjim podjetjem (MSP) omogočile, da dejansko izkoristijo prednosti enotnega trga. Tudi sama Komisija je maloprodajne finančne storitve opredelila kot „sektor, v katerem se potrošniki soočajo s številnimi težavami“⁽⁷⁾.

4.12 EESO je o tej temi že večkrat pripravil mnenja, in sicer tako mnenja na podlagi zaprosil kot tudi mnenja na lastno pobudo, vendar pa se trajne, praktične in učinkovite rešitve še iščejo. Spomnimo naj na vprašanje odgovornega dajanja kreditov in prezadolženosti⁽⁸⁾, ki v direktivi o potrošniških kreditih ni bilo rešeno, na neuspešne predloge o hipotekarnih kreditih – čeprav se že leta podpira zamisel o njihovi uskladitvi, na občutljive določbe o čezmejnih plačilih in uporabi debetnih/kreditnih kartic, pomanjkanje pravih možnosti za prenos bančnih računov in zagotavljanje splošnih osnovnih bančnih storitev, neučinkovite ureditve za premagovanje finančnih kriz in zagotavljanje takojšnjih nadomestil za izgube in škodo, ki jih utrpijo stranke bank.

4.13 Zaradi gospodarske in finančne krize so potrošniki in mali vlagatelji še vedno močno prizadeti. Lahko bi predvideli praktične ukrepe, kot so uvedba splošnega bančnega računa in zagotavljanje osnovnih bančnih storitev za vse evropske državljane, zanesljiv in enoten sistem elektronskega plačevanja v vseh državah članicah, natančna opredelitev odgovornosti bank pri odobravanju kreditov, pa tudi enotni zavarovalni sistem na celotnem evropskem območju, tipologija nepoštenih pogojev in poslovnih praks, značilnih za področje finančnih storitev, primerljivost bančnih stroškov ter okrepljena obveznost svetovanja o zapletenih finančnih produktih. Finančni nadzor bi bilo treba osredotočiti na potrebe potrošnikov in vzpostaviti učinkovite mehanizme reševanja sporov in nadomestil v primeru izgube ali škode zaradi pomanjkljivega delovanja finančnih sistemov (bank in zavarovalnic).

4.14 EESO pozdravlja pristop Komisije glede **pravic potrošnikov v digitalnem okolju**, ki je razviden iz digitalne agende v okviru strategije Evropa 2020⁽⁹⁾, vendar je treba narediti še veliko, da bi lahko vsi uporabljali univerzalne storitve na področju telekomunikacij in obveščanja. Dobrodošlo bi bilo čim prejšnje sprejetje sporočila Komisije, ki bi bilo za madžarsko predsedstvo priložnost, da sprejme odločno stališče glede nevtralnosti interneta in vključitve širokopasovnih omrežij v univerzalne storitve, kar je EESO že zahteval.

⁽⁶⁾ COM(2010) 368 konč.

⁽⁷⁾ SEC(2009) 1251 konč., 22.9.2009.

⁽⁸⁾ UL C 149, 21.6.2002, str. 1–4.

⁽⁹⁾ UL C 54, 19.2.2011, str. 58.

4.15 EESO se zlasti zavzema za priznanje in varstvo pravic potrošnikov v digitalnem okolju na splošno in ne zgolj v okviru elektronskega poslovanja. Čim prej bi bilo treba ne samo predvideti pregled direktive o pravnih vidikih elektronskega poslovanja, ampak tudi najti ustrezne rešitve v zvezi s počasnim razvojem elektronskega poslovanja.

4.16 Madžarsko predsedstvo bi moralo prav tako sprejeti nujne sklepe glede natančne opredelitve temeljnih pravic potrošnikov v digitalnem svetu, pa tudi glede pregleda okvirne direktive o varstvu podatkov in glede varstva avtorskih pravic v digitalnem prostoru.

4.17 Na koncu pa EESO madžarsko predsedstvo odločno poziva, naj sprejme nadaljnje ukrepe na podlagi sklepov Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov z dne 6. in 7. decembra 2010 o socialnih storitvah splošnega pomena, in v celoti upošteva priporočila 3. foruma o socialnih storitvah splošnega pomena, ki ga je 26. in 27. oktobra organiziralo belgijsko predsedstvo, ter tako prispeva k izvajanju novih določb Lizbonske pogodbe in Listine o temeljnih pravicah na področju storitev splošnega pomena.

5. Poseben primer lokalnega čezmejnega trgovanja

5.1 Madžarsko predsedstvo je EESO zaprosilo za pripravo mnenja o pomembni temi, ki pa na ravni Skupnosti še ni bila temeljito obravnavana. To je lokalno čezmejno trgovanje oz. trgovanje med sosednjimi državami, in sicer nakup blaga in storitev, ki ga potrošniki opravijo na obeh straneh geografske meje svoje države, tako v državah članicah EU kot v tretjih državah.

5.2 Nekatere države so to vprašanje preučile že pred uvedbo eura, da bi opredelile vrsto menjav, priliv tujih valut, cene, njihov učinek na čezmejne regije in konkurenco itd.

5.3 Vendar pa nobena študija na evropski ravni ne omogoča ocene obsega in posledic čezmejnega medregionalnega poslovanja držav članic. Tovrstno trgovanje ni omenjeno ne v

sporočilu Komisije iz leta 1991 ⁽¹⁰⁾, ne v zeleni knjigi o trgovini iz leta 1996 ⁽¹¹⁾ in ne v beli knjigi iz leta 1999 ⁽¹²⁾. Komisijo je treba najprej pozvati, naj pripravi natančen pregled in statistično analizo tega trgovanja.

5.4 Vendar pa so Komisija in posamezne regionalne potrošniške organizacije na začetku 90. let prejšnjega stoletja oblikovale mrežo informacijskih in svetovalnih centrov, katerih namen je bil pomagati potrošnikom, ki se srečujejo s težavami pri čezmejnem trgovanju, t. i. Euroguichets. Ti centri so zagotavljali predvsem informacije za potrošnike in so se nahajali v obmejnih mestih.

5.5 Leta 2001 je Komisija vzpostavila Evropsko izvensodno mrežo (EEJ-Net) za izvensodno reševanje sporov. 11 centrov Euroguichets v 9 državah članicah je bilo poleg svojih običajnih pristojnosti takrat odgovorno tudi za pravno svetovanje potrošnikom.

5.6 Nato je bila januarja 2005 z združitvijo mrež EEJ-Net in centrov Euroguichets vzpostavljena zdajšnja mreža evropskih centrov za potrošnike (EEC Net).

5.7 Združitev obeh mrež je bila logična posledica uvedbe eura in pričakovanega razvoja elektronskega poslovanja ter prodaje na daljavo. Vendar pa se je zaradi te združitve prekinila regionalna umeščenost centrov Euroguichets in njihovih nalog, povezanih z lokalnim čezmejnim trgovanjem.

5.8 Zato se je treba vprašati, ali je tovrstno trgovanje še vedno tako posebno, da so zanj potrebni posebni ukrepi Unije.

5.9 Prav tako je treba preučiti, kakšne so potrebe potrošnikov v okviru tovrstnega trgovanja (informacije, jezik pogodb, primerljivost cen, če uporabljena valuta ni euro, menjalni tečaj, bančne provizije in stroški itd.), ter kako najučinkoviteje zadovoljiti te potrebe na lokalni ravni.

V Bruslju, 15. marca 2011

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ COM(1991) 41 konč., 11. marec 1991.

⁽¹¹⁾ COM(1996) 530 konč., 20. november 1996.

⁽¹²⁾ COM(1999) 6 konč., 27. januar 1999.