



Bruselj, 25.5.2016
COM(2016) 284 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o oceni učinkovitosti Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta
z dne 27. oktobra 2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za
izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov („Uredba o sodelovanju na področju
varstva potrošnikov“)**

Uvod: gospodarski, politični in pravni okvir

Komisija si je zaradi ohranjanja gospodarske rasti v EU v strategiji za enotni digitalni trg¹ in strategiji za enotni trg², ki ju je sprejela leta 2015, zadala cilj, da izkoristi možnosti, ki jih ponujajo čezmejni potrošniški trgi na spletu in zunaj njega. Najprej je Komisija predlagala dokončanje zakonodajnega okvira EU z odpravo preostalih regulativnih vrzeli v zvezi s pogodbami o dobavi digitalnih vsebin in spletno prodajo blaga³. Uvedla je ukrepe za oceno vloge platform, geografskih omejitev prodaje in učinka ekonomije delitve. Poudarila je tudi potrebo po podpori zakonodaje z učinkovitim in doslednim izvrševanjem, s čimer se bo zagotovilo, da bodo pravila notranjega trga gospodarstvu EU prinesla načrtovane gospodarske koristi.

Vendar dokazi kažejo, da je skladnost s pravili o varstvu potrošnikov še vedno vprašanje, ki vpliva na zaupanje potrošnikov in trgovcev v čezmejne trge v EU (glej okvir v nadaljevanju).

Osnovni podatki

Škoda za potrošnike v čezmejnih transakcijah: iz zadržane ocene na podlagi reprezentativnega vzorca petih sektorjev na spletu (oblačila, elektronsko blago, rekreacija, potrošniški krediti in paketna potovanja) je razvidno, da 37 % spletnih trgovcev v EU ne spoštuje zakonodaje o varstvu potrošnikov. Posledica je škoda za potrošnike v višini približno 770⁴ milijonov EUR samo v raziskanih sektorjih. Po ocenah bi okrepljeno sodelovanje pri izvrševanju lahko znatno pripomoglo k zmanjšanju neskladnosti: z usklajenimi pregledi in popravki spletnih mest (preiskave, znane kot „sweep“), ki so jih nacionalni izvršilni organi izvedli v preteklih letih, se je stopnja skladnosti z 20–40 % (glede na sektorje) v začetni fazi preiskave po enem letu izboljšala na več kot 80 %⁵.

Zaupanje potrošnikov v čezmejne transakcije: v skladu z raziskavo Eurostata iz leta 2014⁶ je le 15 % potrošnikov⁷ poročalo, da so opravili spletni nakup v drugih državah EU, 44 % pa jih je spletni nakup opravilo v domači državi. V skladu s pregledom stanja potrošniških trgov za

¹ Sporočilo Komisije „Strategija za enotni digitalni trg za Evropo“, COM(2015) 192 final, na voljo na: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_sl.

² Sporočilo Komisije „Izpopolnitev enotnega trga: več priložnosti za prebivalstvo in gospodarstvo“, COM(2015) 550 final, na voljo na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0550&from=SL>.

³ Komisija je 9. decembra 2015 predstavila dva predloga, da bi izboljšala varstvo potrošnikov, ki kupujejo prek spleta v EU, in pomagala podjetjem pri širitvi njihove spletne prodaje: http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm.

⁴ Stran 8 ocene učinka: Ta ocena se je izvedla na podlagi metodologije Združenega kraljestva za oceno finančne škode za potrošnika. Temelji na pregledu 2 682 spletnih prodajnih mest leta 2014 v vseh državah EU v sektorjih oblačil in športne opreme, elektronskega blaga, paketnih potovanj, rekreacije in kulture ter finančnih storitev. Ugotovljeno je bilo, da je povprečna stopnja neskladnosti v teh sektorjih 37-odstotna; glej Prilogo IV k oceni učinka.

⁵ Stran 42 ocene učinka: Pričakovano zmanjšanje neskladnosti je upravičeno, saj so preiskave v zvezi s sodelovanjem na področju varstva potrošnikov pokazale, da lahko usmerjeni izvršilni ukrepi znatno pripomorejo k izboljšanju stopenj skladnosti, tj. z 20–40 % v fazi pregleda na več kot 80 % po enem letu izvajanja izvršilnih ukrepov; glej Prilogo IV k oceni učinka.

⁶ Raziskava Eurostata o uporabi IKT v gospodinjstvih in pri posameznikih iz leta 2014, isoc_ec_ibuy.

⁷ SWD(2015) 181 final, DEL 2/2, 21.9.2015, str. 63,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw.

leto 2015⁸ je 61 % potrošnikov v EU bolj zaupljivih do nakupovanja prek interneta pri trgovcu na drobno v lastni državi, glede nakupovanja pri trgovcu s sedežem v drugi državi EU pa jih nima zadržkov le 38 %. S krepitvijo čezmejnega izvrševanja in zmanjšanjem škode za potrošnike bi se okrepilo zaupanje potrošnikov, s čimer se bo povečalo število transakcij v čezmejnem e-poslovanju.

Majhna pripravljenost za čezmejno prodajo na spletu: v okviru trgovine na drobno je tržni delež e-poslovanja v Evropi manjši kot v ZDA: leta 2014 je znašal 7,2 %, v ZDA pa 11,6 %. V istem letu⁹ je le 12 % trgovcev na drobno v EU prek spleta prodajalo kupcem iz drugih držav članic EU, trikrat toliko (37 %) pa kupcem v domači državi.¹⁰

Za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov so odgovorne zlasti države članice. Vendar lahko nacionalni organi zlasti v digitalnem okolju, v katerem transakcije ne poznajo meja, le s sodelovanjem učinkovito odpravijo kršitve zakonodaje o varstvu potrošnikov, ki potekajo v čezmejnem okviru. Uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov je bila sprejeta leta 2004, da bi vzpostavila okvir formalnega sodelovanja med nacionalnimi izvršilnimi organi¹¹ za obravnavanje problematičnih praks s čezmejno razsežnostjo.

V strategiji za enotni digitalni trg je bilo pri ocenjevanju načinov za sprostitve potenciala rasti poudarjeno naslednje: „[d]a bi pravila o varstvu potrošnikov pri spletnem in digitalnem nakupovanju postala povsem učinkovita, jih je treba hitreje, prožneje in bolj usklajeno izvrševati“. Komisija se je zavezala, da bo „pojasnil[a] in določil[a] pooblastila izvršilnih organov ter izboljšal[a] usklajevanje dejavnosti tržnega nadzora in mehanizmov opozarjanja za hitrejšo odkrivanje kršitev.“ Poleg tega je bil v strategiji za enotni trg poudarjen pomen sodelovanja pri izvrševanju za odpravo neupravičene poslovne diskriminacije na podlagi geografskih meril: „[navedene] ukrepe mora spremljati boljše izvrševanje predpisov v vseh državah članicah, ki ga bo še okrepila reforma Uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, kot je bilo napovedano v strategiji za enotni digitalni trg“¹².

V navedenih strategijah so se upoštevale ocene iz člena 21a uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov¹³, ki so se začele izvajati leta 2012 z namenom, da se izboljša delovanje te uredbe.

Komisija mora v skladu s členom 21a uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov v poročilu Evropskemu parlamentu in Svetu deset let po sprejetju Uredbe oceniti njene operative mehanizme, njeno prilogo in učinkovitost. V njem je pozvana, naj po potrebi poda zakonodajni predlog za spremembo Uredbe. Komisija je v skladu s tem členom izvedla

⁸ Sporočilo za javnost je na voljo na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

⁹ SWD(2015) 181 final, DEL 2/2, 21.9.2015, str. 69,

http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwjfsf_rJfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw.

¹⁰ Raziskava Eurostata o uporabi IKT v gospodinjstvih in pri posameznikih iz leta 2014, isoc_ec_ibuy.

¹¹ Uredba (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, UL L 364, 9.12.2004, str. 1. Ta uredba velja tudi za EGP.

¹² Stran 11, COM(2015) 550 final.

¹³ Člen 21a: „Komisija do 31. decembra 2014 predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo, v katerem oceni učinkovitost in operative mehanizme te uredbe ter natančno preuči, ali je v Prilogo možno vključiti dodatno zakonodajo o varstvu interesov potrošnikov. Poročilo temelji na zunanji oceni in obsežnem posvetovanju z vsemi zainteresiranimi stranmi in če je to potrebno, ga spremlja zakonodajni predlog.“

temeljito oceno delovanja uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, rezultati te ocene pa so predstavljeni v tem poročilu. Analitični koraki te ocene so vključevali zunanjo oceno (2012)¹⁴, javno posvetovanje (2013–2014)¹⁵, konferenco o varstvu potrošnikov, posvečeno izvrševanju, ki je potekala leta 2013¹⁶, dve dvoletni poročili v letih 2009 in 2012 ter poročilo Komisije o delovanju uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov iz leta 2014¹⁷. V oceni je bila poudarjena potreba po izboljšanju in posodobitvi uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, zato se je leta 2015 izvedla podrobna ocena učinka različnih možnosti, da bi se ocenila potreba po zakonodajnem predlogu za spremembo uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov.

1. Ocena učinkovitosti operativnih mehanizmov za sodelovanje na področju varstva potrošnikov

Uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov trenutno zajema 20 direktiv in uredb, ki se nanašajo na pravni red Unije na področju varstva potrošnikov in trženja¹⁸. Namenjena je zagotavljanju skladnosti s to zakonodajo, pri čemer varuje skupne gospodarske interese potrošnikov in ščiti zakonita podjetja pred nepoštenimi konkurenti. Zagotavlja nemoteno delovanje maloprodajnih trgov v vsej EU. V njej so določeni operativni mehanizmi za sodelovanje med nacionalnimi izvršilnimi organi z zagotavljanjem prošenj za medsebojno pomoč (za ukrepe za informiranje in za izvršilne ukrepe) in omogočanjem pristojnim organom, da usklajujejo svoje ukrepe za odpravo kršitev potrošniškega prava Unije, ki jih storijo podjetja v čezmejnem okviru. Organi s temi mehanizmi lahko presežejo meje nacionalnih omejitev pristojnosti, da lahko obravnavajo problematične prakse trgovcev s sedežem v njihovih jurisdikcijah, kadar ti škodijo potrošnikom v drugih državah EU.

V oceni je bilo obravnavano vprašanje, v kolikšni meri je izvajanje uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov pripomoglo k razvoju učinkovitih sredstev za varstvo skupnih interesov potrošnikov po vsej EU¹⁹. V uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov so bila določena skupna minimalna pooblastila za nacionalne organe, omogočala pa jim je

¹⁴ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 120,

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

¹⁵ Povzetek odzivov zainteresiranih strani na javno posvetovanje o uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov (2006/2004/ES),

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

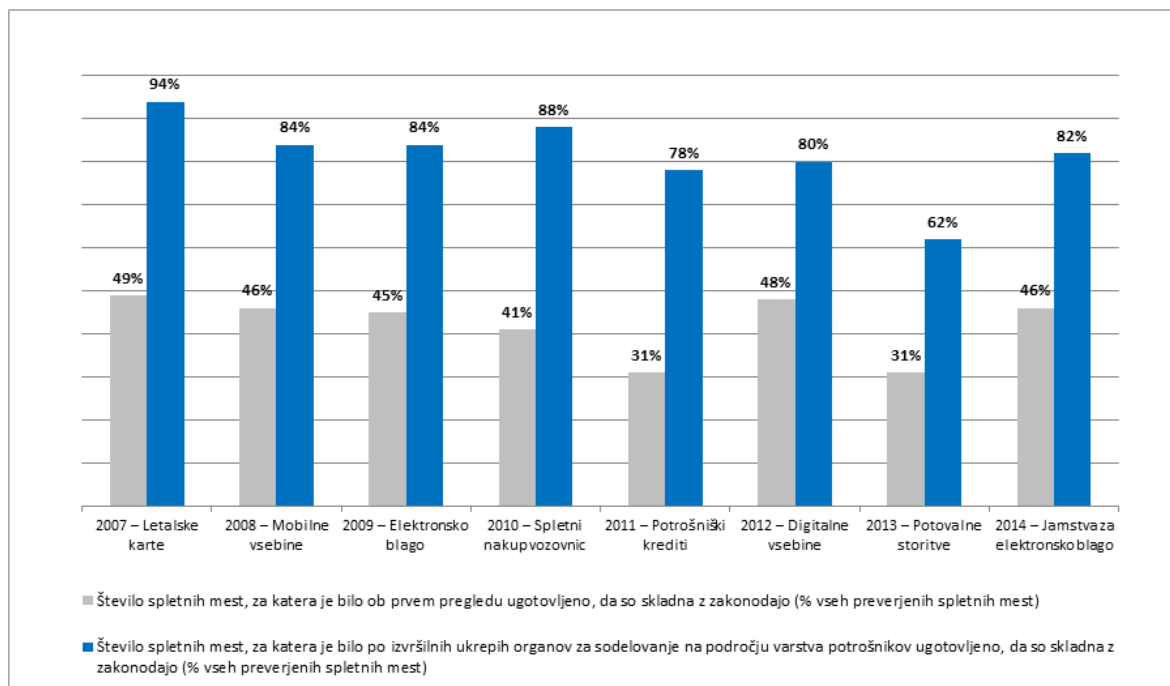
¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0439&from=EN>

¹⁸ Zakonodaja, za katero se uporablja uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, je določena v njeni prilogi. Ta priloga se redno posodablja, kadar začne veljati nova zadevna zakonodaja, v kateri je mehanizem za sodelovanje na področju varstva potrošnikov predviden kot orodje za izvrševanje. Trenutno med drugim vključuje horizontalno zakonodajo o varstvu potrošnikov, kot sta direktivi o nedovoljenih pogodbenih pogojih in nepoštenih poslovnih praksah, ki sta predmet pregleda ustreznosti zakonodaje EU na področju varstva potrošnikov, ki ga trenutno izvaja Komisija, pa tudi področno zakonodajo na področjih, kot so finančne storitve, pravice potnikov, časovni zakup ali paketna potovanja. Vključuje tudi zakonodajo o alternativnem reševanju sporov.

¹⁹ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 99,

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

tudi, da odpravijo čezmejne kršitve. Od leta 2007 je bilo na primer več kot 4 500 spletnih prodajnih mest v različnih gospodarskih sektorjih pregledanih za kršitve zakonodaje EU, rezultat pa je boljša skladnost²⁰.



Leta 2014 je bil sprejet nadaljnji korak na področju sodelovanja pri izvrševanju z začetkom izvajanja usklajenih ukrepov, ki od zadevnih trgovcev zahtevajo opustitev nepoštenih poslovnih praks na področjih skupnega interesa v vsej EU (npr. na področju najema avtomobilov ali spletnih iger, ki nudijo nakupe znotraj aplikacij²¹).

Kljub pozitivnim rezultatom v zvezi z ustreznostjo ciljev Uredbe so bila v okviru zunanje ocene in javnega posvetovanja opredeljena naslednja vprašanja, ki ovirajo učinkovitost Uredbe:

- **Neustrezna minimalna pooblastila izvršilnih organov, ki jim ne omogočajo učinkovitega in hitrega sodelovanja zlasti v digitalnem okolju²².** Uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov pristojnim organom v državah članicah zagotavlja seznam minimalnih preiskovalnih in izvršilnih pooblastil, ki so potrebna za zagotavljanje sodelovanja in uporabo Uredbe²³. Takšna pooblastila so nujna za, na primer, zakonito zbiranje in izmenjavo dokazov med državami. V oceni so se proučile številne morebitne kršitve trgovcev in ugotovljeno je bilo, da jih na podlagi sedanjega okvira za sodelovanje na področju varstva potrošnikov ni bilo mogoče učinkovito odpraviti²⁴.

²⁰ Rezultati teh pregledov so na voljo na: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

²¹ Glej http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm in IP/15/5334, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_sl.htm.

²² Stran 13 ocene učinka.

²³ Člen 4(3): „[...] vsak pristojni organ razpolaga s preiskovalnimi in izvršilnimi pooblastili, potrebnimi za uporabo te uredbe, ki jih izvaja v skladu z nacionalnim pravom.“

²⁴ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 8, 41, 57 in 99,

Natančneje, organi za sodelovanje na področju varstva potrošnikov imajo omejena pooblastila za pridobivanje informacij o resnični identiteti trgovca, ki je izvajal nepošteno prakso v digitalnem okolju²⁵, omejeni pa so tudi pri iskanju pomoči drugih organov (kot je finančna policija) ali tretjih oseb (kot so regulatorji domen).

- **Nezadostna izmenjava informacij o trgu**²⁶. Razvoj e-poslovanja je omogočil obsežne trženjske akcije, ki lahko takoj dosežejo milijone potrošnikov. Zato morajo organi vzpostaviti sistem za zbiranje informacij, ki je precej hitrejši od sistema, potrebnega v časih pred spletno prodajo, in ki jim omogoča hitrejšo reorganizacijo prednostnih nalog in večjo prožnost. Po navedbah iz zunanje ocene in ocene učinka Komisije se zaradi nedelovanja sedanjega mehanizma opozarjanja pri sodelovanju na področju varstva potrošnikov in pomanjkanja skupnega prednostnega razvrščanja kršitve odkrijejo pozno²⁷. Opozorila se na primer neselektivno pošiljajo vsem organom, povezanim z bazo podatkov za sodelovanje na področju varstva potrošnikov, ne glede na ustreznost ali pomembnost.
- **Omejenost mehanizma pri obravnavanju kršitev, storjenih v več državah**²⁸. Sedanji mehanizem medsebojne pomoči pri sodelovanju na področju varstva potrošnikov (členi 6–8) je v bistvu usmerjen v odpravljanje kršitev, ki jih je storil trgovec s sedežem v eni državi in so usmerjene v potrošnike v drugi državi. Vendar je razvoj notranjega trga prinesel pospešeno internacionalizacijo trgovine na drobno, ki jo vodijo velika podjetja, njihove lokalne podružnice pa povsod uporabljajo enako prakso. Nacionalni organi se zato pogosto soočajo s podobnimi kršitvami, ki se na njihovih trgih odvijajo hkrati²⁹. Uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov vsebuje določbe za odpravo takih kršitev. Določa, da nacionalni organi usklajujejo svoje ukrepe in se zato dosledno odzovejo na enake kršitve zakonodaje EU (člen 9 uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov³⁰). Vendar je v zunanji oceni³¹ poudarjeno, da to ne omogoča ekonomije

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

²⁵ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 61,

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

²⁶ Stran 18 ocene učinka.

²⁷ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 41, 59 in 80,

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

²⁸ Strani 16–19 in točke 1.3.3; 13.4; 1.3.5; 1.3.6 in 1.37 ocene učinka.

²⁹ Nakupi znotraj aplikacij, Google in Apple: Skupni ukrep Evropske komisije in držav članic prispeva k boljši zaščiti potrošnikov v spletnih igrah. Nacionalni organi so po številnih pritožbah v državah EU v zvezi z nakupi znotraj aplikacij v spletnih igrah in zlasti v zvezi z nenamernimi nakupi, ki so jih izvedli otroci, skupaj z Evropsko komisijo poiskali rešitve. Usklajen izvršilni ukrep v EU v zvezi z nakupi znotraj aplikacij v spletnih in mobilnih igrah je prinesel dejanski napredek pri doseganju oprijemljivih rezultatov. Industrija je sprejela številne zaveze, ki naj bi odpravile pomisleke potrošnikov. Z ukrepom se bo povečalo zaupanje potrošnikov v hitro rastoči trg aplikacij. Sporočilo za javnost: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm.

³⁰ V skladu s členom 9(2): „Če pristojni organi izvedo, da kršitev znotraj Skupnosti škoduje potrošnikom v več kot dveh državah članicah, zadevni pristojni organi usklajujejo svoje izvršilne ukrepe in prošnje za medsebojno pomoč prek enotnega povezovalnega organa. Zlasti si prizadevajo za sočasno preiskovanje in izvršilne ukrepe.“ *Nadalje člen 9(3) določa:* „Pristojni organi Komisijo o tem usklajevanju vnaprej obvestijo, k sodelovanju pa lahko povabijo uradnike in drugo spremljevalno osebje, ki ga je pooblastila Komisija.“

³¹ Končno poročilo konzorcija Consumer Policy Evaluation Consortium z naslovom „External Evaluation of the Consumer Protection Regulation“ (Zunanja ocena uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov), 17. december 2012 (v nadaljnjem besedilu: ocena), str. 41, 99 in 106,

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

obsega, saj mora vsak organ še vedno ukrepati posamično. Posledica je drago podvajanje prizadevanj na področju izvrševanja: v oceni učinka je ocenjeno, da bi se lahko z racionaliziranim postopkom usklajevanja na ravni EU stroški držav članic pri vsakem usklajenem ukrepu prepolovili. Zato so potrebni izjemno usklajeni pristopi na ravni EU, Komisija pa bi lahko imela zaradi takih slabih praks na ravni Unije pomembno vlogo koordinatorja in tako pomagala zadevnim nacionalnim organom³². Kot je poudarjeno v poročilu o oceni učinka, so izkušnje, pridobljene pri usklajenih ukrepih v zvezi z najemom avtomobila in nakupi znotraj aplikacij, potrdile tudi, da je sedanji okvir za usklajevanje na podlagi člena 9 preveč nedoločen, manjkata pa mu tudi zlasti dobro opredeljen in pregleden postopek usklajevanja ter jasna opredelitev zadevnih vlog in pristojnosti akterjev ter posledic neukrepanja³³.

2. Ocena priloge k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov

Sodelovanje na področju varstva potrošnikov zajema direktive, kakor so bile prenesene v pravni red držav članic, in uredbe, ki so navedene v Prilogi k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov. Od leta 2007 je bilo področje uporabe Priloge postopoma razširjeno, vendar več zakonodajnih aktov Unije, ki določajo pomembne pravice potrošnikov, trenutno ni zajetih v njeno področje uporabe. V zunanji oceni je bilo ugotovljeno, da bi lahko bila potrebna omejena posodobitev na podlagi naslednjih meril³⁴: učinek na skupne interese potrošnikov; čezmejni pomen; razsežnost javnega izvrševanja ter doslednost s sektorsko in horizontalno zakonodajo, ki je trenutno navedena v Prilogi. Ob upoštevanju navedenega je bilo ugotovljeno, da je treba Prilogo posodobiti, da bo upoštevan začetek veljavnosti nove zakonodaje Unije. Na podlagi ocene učinka je bilo podano priporočilo, da se v Prilogo k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov vključijo naslednji zakonodajni akti³⁵: direktiva o hipotekarnih kreditih³⁶, uredba o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu³⁷, uredba o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu³⁸, določbe o oblikovanju cen iz uredbe o zračnih prevozih³⁹ in direktiva o plačilnih računih⁴⁰. Poleg tega je bilo v strategiji za enotni trg iz leta 2015 ugotovljeno, da člen 20 direktive o storitvah⁴¹ ne vsebuje učinkovitega mehanizma za čezmejno sodelovanje, zato bi ga bilo treba vključiti v Prilogo k uredbi o sodelovanju na področju varstva potrošnikov.

³² Poročilo o zunanji oceni iz leta 2012, str. 17.

³³ Strani 19 in 20 ocene učinka.

³⁴ Stran 6 zunanje ocene.

³⁵ Stran 30 zunanje ocene.

³⁶ Direktiva 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine, UL L 60, 28.2.2014, str. 34.

³⁷ Uredba (ES) št. 1371/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o pravicah in obveznostih potnikov v železniškem prometu, UL L 315, 3.12.2007, str. 14.

³⁸ Uredba (ES) št. 1107/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o pravicah invalidnih oseb in oseb z omejeno mobilnostjo v zračnem prevozu, UL L 204, 26.7.2006, str. 1.

³⁹ Uredba (ES) št. 1008/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. septembra 2008 o skupnih pravilih za opravljanje zračnih prevozov v Skupnosti, UL L 293, 31.10.2008, str. 3.

⁴⁰ Direktiva 2014/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o primerljivosti nadomestil, povezanih s plačilnimi računi, zamenjavi plačilnih računov in dostopu do osnovnih plačilnih računov, UL L 257, 28.8.2014, str. 214.

⁴¹ Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, UL L 376, 27.12.2006, str. 36.

3. Pot naprej: pametnejše izvrševanje – posodobitev uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov

Komisija ob upoštevanju navedenega predlaga posodobitev sedanje uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov, da bi se izboljšalo čezmejno izvrševanje zakonodaje EU o varstvu potrošnikov.

Rezultati ocene učinka

Glavni stroški in koristi predloga Komisije

Potrošniki bodo imeli korist od boljše delujočih trgov z manjšim številom sporov in višjo zaščito pri čezmejnem nakupovanju, zlasti prek spleta. Za podskupino petih proučenih spletnih trgov je bilo ocenjeno, da bi zmanjšanje stopnje neskladnosti v višini 37 % za 10 odstotnih točk lahko zmanjšalo škodo z ocenjenih 770 milijonov EUR na leto na približno 539 milijonov EUR, tj. za 30 %⁴². Vsak novi enotni ukrep sodelovanja na področju varstva potrošnikov proti razširjeni praksi bi lahko znatno zmanjšal škodo za potrošnike po vsej EU (npr. za približno 68 milijonov EUR v primeru usklajenega ukrepa proti zavajajočemu trženju ponudb za nakupe znotraj aplikacij pri spletnih igrah)⁴³.

Komisija bo podprla države članice pri njihovih prizadevanjih na področju izvrševanja v zvezi s kršitvami s pomembno razsežnostjo na ravni EU, s čimer se bo preprečilo podvajanje pri izvajanju vzporednih postopkov za odpravo istih kršitev. Stroški organov bodo manjši zaradi možnosti, da se dokazi uporabijo večkrat, prepreči podvajanje in zagotovi največja možna usklajenost izvršilnih ukrepov. Z zgodnejšim odkrivanjem nepoštenih praks in usklajevanjem prednostnih nalog bo omogočeno boljše usmerjanje ukrepov za obravnavanje močno razširjenih kršitev po vsej EU. Ukrepi v okviru sodelovanja na področju varstva potrošnikov bodo zato imeli večji odvrtačni učinek⁴⁴.

Nekatere države članice bodo morda morale nekoliko prilagoditi svojo nacionalno zakonodajo, da bodo imeli organi korist od izmenjave dokazov in od razširjenega seznama pooblastil za sodelovanje v čezmejnem okviru. Glavni stroški držav članic bodo zajemali seznanjanje z novimi pooblastili in postopki ter s tem povezano usposabljanje (približno 3 000 EUR na organ). Po ocenah naj bi strošek enega usklajenega izvršilnega ukrepa, vzpostavljenega prek obveznega postopka usklajevanja, znašal približno 174 000 EUR za vse države članice. Vendar je treba poudariti, da morajo države v vsakem primeru odpraviti prakse v nasprotju z zakonodajo EU, zato teh stroškov ni mogoče šteti za dodatne stroške, ki drugače ne bi nastali. Zaradi bolj usklajenih ukrepov na ravni Unije se srednjeročno pričakujejo prihranki. Dodatni stroški Komisije zaradi okrepljene vloge usklajevanja naj bi znašali manj kot 300 000 EUR letno za stroške osebja, pokrili pa naj bi se z interno prerazporeditvijo njenih sredstev⁴⁵.

⁴² Stran 9 in Priloga IV k oceni učinka. Ta ocena temelji na pristopu, ki so ga v Združenem kraljestvu razvili za oceno finančne škode za potrošnika. Temelji na pregledu 2 682 spletnih prodajnih mest leta 2014 v vseh državah EU v sektorjih oblačil in športne opreme, elektronskega blaga, paketnih potovanj, rekreacije in kulture ter finančnih storitev. Ugotovljeno je bilo, da je povprečna stopnja neskladnosti v teh sektorjih 37-odstotna.

⁴³ Primer iz okvira 9 ocene učinka.

⁴⁴ Stran 56 ocene učinka.

⁴⁵ Strani 79 in 80 ocene učinka.

Kakšen je učinek na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?

Za poslovni sektor se ne bodo uvedle nobene dodatne pravne obveznosti. Z okrepljenim čezmejnem sodelovanjem se bo izboljšalo regulativno okolje za maloprodajne trge. To bo podjetjem, vključno z MSP, omogočilo, da pri čezmejnem trženju svojih proizvodov prihranijo stroške pravnih strokovnih mnenj, in povečalo njihovo zaupanje v enotno izvrševanje zakonodaje EU o varstvu potrošnikov tudi v drugih državah, v katerih želijo poslovati. Bolj usklajeno čezmejno izvrševanje bo okrepilo konkurenčnost poštenih trgovcev, ki spoštujejo zakone, ter povečalo konkurenco in zagotovilo enake konkurenčne pogoje na notranjem trgu.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Učinek na nacionalne proračune bo dokaj zmeren v primerjavi s prihranki pri združevanju sredstev za odpravljane močno razširjenih kršitev: en usklajen ukrep, ki nadomesti 28 nacionalnih ukrepov, bi lahko prinesel skupni neto prihranek v višini od približno 180 000 EUR (pri usklajenem ukrepu, pri katerem se uspešno doseže dogovor s trgovcem) do približno 815 000 EUR (kadar pogajanja niso uspešna in je treba proti trgovcu uvesti nacionalne izvršilne ukrepe)⁴⁶.

Sorazmernost

Koristi, kot so zmanjšanje škode za potrošnika in stroškov transakcij za vse gospodarske subjekte, učinkovitost javnega posredovanja in pričakovana gospodarska rast zaradi večjega povpraševanja potrošnikov, znatno pretehtajo manjše povečanje stroškov za javne organe in Komisijo, zato se za predlog šteje, da zagotavlja sorazmeren odgovor⁴⁷ na trenutno nizko stopnjo skladnosti s pravili o varstvu potrošnikov na čezmejnih trgih⁴⁸.

Predlagane spremembe uredbe za sodelovanje na področju varstva potrošnikov se nanašajo na naslednje vidike:

Področje uporabe: Področje uporabe Uredbe je treba pojasniti, da bo zajemalo močno razširjene kršitve zakonodaje Unije o varstvu potrošnikov, ki se dogajajo v več državah članicah hkrati, ne glede na organizacijsko strukturo zadevnega trgovca (npr. ne glede na to, ali ima zadevni trgovec poslovalnice v več državah ali posluje neposredno iz regionalnega predstavništva). Uredbo je treba razširiti, da bo zajemala kršitve, ki trajajo le krajše obdobje (npr. zavajajoče oglaševalske akcije, ki trajajo le nekaj dni), vendar lahko imajo dolgotrajen škodljiv učinek na potrošnike ali pa se lahko ponovijo v prihodnosti, če se ustrezno ne odpravijo⁴⁹.

Dokazi:⁵⁰ Da bi mehanizem opozarjanja deloval jasneje, hitreje in učinkoviteje⁵¹, se bo predlagala kategorizacija opozoril na podlagi pričakovanega ukrepa, in sicer skupaj z mehanizmom za racionalizacijo njihovega posredovanja, sistematično zbiranje podatkov, izmenjavo informacij in omogočanje evropskim potrošniškim centrom, potrošnikom in trgovskim združenjem, ki so k temu pozvani, da objavljajo opozorila o morebitnih kršitvah v vednost izvršilnih organov.

⁴⁶ Stran 3 ocene učinka.

⁴⁷ Stran 3 ocene učinka.

⁴⁸ Rezultati pregledov potrošniških trgov: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm.

⁴⁹ Stran 21 ocene učinka.

⁵⁰ Strani 3, 9, 13, 14, 17 in 19 ocene učinka.

⁵¹ Člen 7 uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov: „Izmenjava informacij brez prošnje“.

Minimalna pooblastila izvršilnih organov: V Uredbi bi bilo treba pojasniti področje uporabe nekaterih obstoječih minimalnih pooblastil, ki jih pristojni izvršilni organi potrebujejo za sodelovanje. V njej bi bilo treba določiti, od koga se lahko zahtevajo informacije in pod kakšnimi pogoji se lahko objavijo sklepi, ter zagotoviti, da imajo organi ne glede na obliko zapisa in lokacijo informacij dostop do potrebnih dokazov. Nadalje je predlagano, da se lahko zaveže, ki jih trgovci ponudijo za odpravo kršitev zakonodaje Unije, objavijo, in da se je glede učinkovitosti takih zavez pri reševanju težav mogoče posvetovati s pozvanimi zainteresiranimi stranmi, kot so potrošniške organizacije. Poleg tega bi bilo treba v Uredbi določiti, da so za učinkovitejše čezmejno sodelovanje, zlasti na digitalnih trgih, vsem organom na voljo naslednja pooblastila: začetek postopkov na lastno pobudo (po uradni dolžnosti), izvajanje poskusnih nakupov in skrivnega nakupovanja, sprejetje vmesnih ukrepov, ukinitve spletne mesta, računa na družbenem mediju ali podobnega računa, uvedba glob in drugih denarnih kazni, zahtevanje vračila dobička, pridobljenega z nepoštenimi praksami, in zagotavljanje, da zadevni potrošniki prejmejo nadomestilo⁵².

Prednostno razvrščanje: Z Uredbo bi bilo treba vzpostaviti sistem načrtovanja, ki bo omogočal usklajevanje prednostnih nalog izvrševanja za čezmejne dejavnosti izvrševanja in sredstev, dodeljenih nacionalnim organom⁵³.

Postopkovni standardi: V Uredbi bi bilo treba predvideti, da je treba na zahteve za izvrševanje in informacije odgovoriti v rokih, določenih z izvršilnimi ukrepi. Pojasniti bi bilo treba tudi, da se lahko dokazi učinkovito izmenjujejo v vsej mreži in nemoteno uporabljajo v različnih nacionalnih jurisdikcijah, ne da bi pri tem morali biti v določeni obliki ali obliki zapisa. V Uredbi bi bilo treba pojasniti tudi postopke sodelovanja in okrepiti usklajevalno vlogo Komisije in enotnih povezovalnih organov⁵⁴.

Odprava močno razširjenih kršitev: V Uredbi bi bilo treba razlikovati med kršitvami glede na to, ali se morda dogajajo na ravni Unije. Kadar obstaja utemeljen sum, da močno razširjena kršitev škodi potrošnikom v večini gospodarstva EU (tj. v vsaj 3/4 držav članic, torej skupaj prizadene vsaj 3/4 prebivalstva EU), bi bilo treba potrebo po ukrepanju določiti s sklepom Komisije. V takem primeru bi morala biti upravičena uporaba enega samega skupnega postopka, v katerem bi morala imeti Komisija jasno vlogo koordinatorja. Glavni cilj tega postopka bi bilo ugotoviti kršitev in jo odpraviti v sodelovanju z zadevnimi gospodarskimi subjekti na ravni EU prek zavez trgovcev, da bodo spremenili svoje prakse. Kadar bi podjetja zavrnila sodelovanje ali svojih zavez ne bi izvedla, bi morale države članice usklajeno sprejeti izvršilne ukrepe in se dogovoriti, katera država članica ali katere države članice so najprimernejše za izvajanje izvršilnih ukrepov. Kadar je treba obravnavati nepošteno prakse nepoštenih trgovcev, ki najverjetneje ne bodo želeli sodelovati, bi moral postopek omogočati hitro sprejetje izvršilnih ukrepov. Postopek bi moral spoštovati tudi pravice trgovcev do obrambe⁵⁵.

Predlaganih sprememb je veliko. Komisija zato v skladu s svojimi načeli boljšega pravnega urejanja predlaga nadomestitev sedanje uredbe o sodelovanju na področju varstva potrošnikov z besedilom, v katerem bodo zajete vse te spremembe.

⁵² Strani 13, 29, 31, 33, 38, 70 in 100 ocene učinka.

⁵³ Strani 3, 17, 25, 33, 35 in 71 ocene učinka.

⁵⁴ Strani 16, 68 in 72 ocene učinka.

⁵⁵ Strani 34, 56, 70 in 78 ocene učinka.

Sklepna ugotovitev: učinkovito izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov za močen in dinamičen enotni trg

Predlagane rešitve krepijo mehanizme sodelovanja pri izvrševanju na področju varstva potrošnikov. Predlagane spremembe bodo znatno prispevale k večji skladnosti trgovcev z zakonodajo Unije na področju varstva potrošnikov in preprečile škodo za potrošnike, ki bi v nasprotnem primeru ovirala njihovo potrošnjo. Organi bodo lahko hitreje ukrepali in zmanjšali stroške s skupnim odpravljanjem močno razširjenih kršitev zaradi okrepljenih izvršilnih pooblastil, ki ustrezajo svojemu namenu v digitalni dobi, ter zaradi večje osredotočenosti in okrepljenega sodelovanja pri prednostnih nalogah na ravni EU. Komisija bo imela večjo vlogo pri podpiranju učinkovitega usklajevanja izvrševanja med nacionalnimi organi, kadar bo obstajala jasna potreba po ukrepanju na ravni Unije. Izvrševanje zakonodaje Unije o varstvu potrošnikov kljub temu ostaja odgovornost držav članic. Ta okvir sodelovanja bo na splošno izboljšal stroškovno učinkovitost javnih ukrepov in upravljanje enotnega trga.

Okrepljeno sodelovanje pri izvrševanju bo povečalo pravno varnost in postopoma zmanjšalo stroške skladnosti za podjetja, ki spoštujejo zakone, nepošteno trgovce pa odvrčalo od povzročanja škode za potrošnike EU. S tem se bodo ustvarili enaki pogoji za vse in izboljšala pravičnost na enotnem trgu, vključno z digitalnim enotnim trgov, ugodnega vpliva pa bosta deležni tudi konkurenčnost in rast gospodarstva EU.