

Bruselj, 11.4.2018
SWD(2018) 98 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogoma

DIREKTIV EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

(1) o spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993, Direktive 98/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta, Direktive 2005/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Direktive 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi boljšega izvrševanja in posodobitve pravil EU o varstvu potrošnikov

ter

(2) o zastopniških tožbah za varstvo kolektivnih interesov potrošnikov in razveljavitvi Direktive 2009/22/ES

{COM(2018) 184 final} - {SWD(2018) 96 final}

Povzetek

Ocena učinka predloga direktive, s katero se uvajajo ciljno usmerjene spremembe direktiv o pravu EU na področju varstva potrošnikov, in predloga direktive, ki spreminja in nadomešča Direktivo 2009/22/ES o opustitvenih tožbah zaradi varstva interesov potrošnikov (novi dogovor za potrošnike).

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava? Največ 11 vrstic

Ta ocena učinka sledi preverjanju ustreznosti zakonodaje EU o varstvu potrošnikov in oceni Direktive 2011/83/EU o pravicah potrošnikov, objavljenima maja 2017, ter oceni priporočila o kolektivnem pravnem sredstvu, objavljeni januarja 2018. Rezultati kažejo, da materialnopravna pravila na splošno ustrezajo svojemu namenu, vendar njihovo učinkovitost ovirajo premajhna ozaveščenost, pomanjkljivo izvrševanje in nezadostne možnosti potrošnikov za uveljavljanje povračila škode. Leta 2016 je 20,1 % potrošnikov poročalo o težavah v zvezi s pravicami potrošnikov, 24 % trgovcev pa je menilo, da skladnost z zakonodajo o varstvu potrošnikov ni dovolj dobra. To škodi potrošnikom in ovira pošteno konkurenco med trgovci. Poleg tega so ocene pokazale, da je treba posodobiti pravila in odpraviti nesorazmerna bremena na določenih področjih. Zato ta ocena učinka najprej obravnava sedanje neučinkovite mehanizme, da bi se (1) ustavile in odvrčale kršitve ter (2) zagotovilo pravno sredstvo za potrošnike v primeru škode, zlasti v primerih množičnega oškodovanja. Nato obravnava posodobitev nekaterih pravil EU o varstvu potrošnikov glede na razvoj digitalnih tehnologij in odpravo nesorazmernih bremen trgovcev na določenih področjih. Te težave se bodo po pričakovanjih sčasoma še poglobile, ko se bo zaradi globalizacije in digitalizacije število potrošniških transakcij še povečalo.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda? Največ 8 vrstic

Cilj pobude je nadaljnja utrditev zdravega potrošniškega okolja, ki podpira gospodarsko rast, saj zasebna potrošnja predstavlja 56 % BDP EU. Predvideni ukrepi bi morali na strani povpraševanja zmanjšati škodo za potrošnike, podpreti zaupanje in okrepiti vlogo potrošnikov kot gonila trgov. Na strani ponudbe pa je njihov cilj zagotoviti pošteno konkurenco in pravno varnost za podjetja. Posebni cilji so: (1) izboljšati skladnost z zakonodajo EU o varstvu potrošnikov ter (2) posodobiti pravila o varstvu potrošnikov in odpraviti nepotrebne stroške za trgovce. To bo prispevalo k naslednjima splošnim ciljem: (1) zagotavljanje visoke ravni varstva potrošnikov in (2) nemoteno delovanje notranjega trga, kar bo koristilo tako potrošnikom kot tudi trgovcem.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU? Največ 7 vrstic

Varstvo potrošnikov spada na področje deljene pristojnosti EU in držav članic. Težave, ugotovljene v tej oceni učinka, so zelo pogoste, razlogi zanje pa so isti po vsej EU. V primerih močno razširjenih nezakonitih praks, ki prizadenejo potrošnike v več državah članicah, mora izvrševanje temeljiti na skupnem in enotnem materialnopravnem okviru. V poročilu o preverjanju ustreznosti je bilo navedeno, da je najpomembnejša dodana vrednost zakonodaje EU o varstvu potrošnikov to, da harmonizirana pravila nacionalnim izvršilnim organom omogočajo učinkovitejšo obravnavo čezmejnih kršitev, ki oškodujejo potrošnike v več državah članicah. Obenem harmonizirana pravila trgovcem omogočajo, da lažje in ugodneje trgujejo prek meja.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj? Največ 14 vrstic

Glede pomanjkanja skladnosti so bili sprejeti ali se sprejemajo številni ukrepi na ravni EU za obravnavo težav, ugotovljenih v prejšnjih ocenah. Ta pobuda se osredotoča na vzroke težav, ki še niso bili obravnavani drugje. Nezakonodajne možnosti so se upoštevale, vendar se v skladu z ocenami predlaga ciljno usmerjeno zakonodajno posredovanje, ki bi dopolnjevalo že sprejete zakonodajne in nezakonodajne ukrepe. Glede posodobitve pravil EU o varstvu potrošnikov so bili preučeni tudi nezakonodajni pristopi, vendar v posameznih primerih najverjetneje ne bi celovito obravnavali vzrokov težav. Sveženj prednostnih možnosti vključuje ukrepe za zagotovitev:

- bolj odvračilnih in sorazmernih kazni za kršitve pravil EU o varstvu potrošnikov,
- pravnih sredstev za potrošnike, ki so bili oškodovani zaradi nepoštenih poslovnih praks,
- okrepljenih mehanizmov kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode,

- večje preglednosti transakcij med podjetji in potrošniki na spletnih trgih,
- boljšega varstva potrošnikov pri „brezplačnih“ digitalnih storitvah, tj. tistih brez denarnega plačila,
- posodobitve zahtev po informacijah,
- odprave neravnovesij pri pravici do odstopa od prodajnih pogodb na daljavo ter prodajnih pogodb, sklenjenih zunaj poslovnih prostorov.

Kdo podpira katero možnost? Največ 7 vrstic

Potrošniška združenja podpirajo vse predlagane ukrepe razen glede zahtev po informacijah in pravice do odstopa od pogodbe. **Poslovna združenja** podpirajo ukrepe glede preglednosti spletnih trgov, „brezplačnih“ digitalnih storitev (delno), zahteve po informacijah in pravice do odstopa. **Poslovna združenja** nekoliko nasprotujejo ukrepom glede kazni, pravnih sredstev, kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode ter „brezplačnih“ digitalnih storitev. Številni **organi držav članic** podpirajo predlagane ukrepe glede pravnih sredstev, kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode, preglednosti spletnih trgov in „brezplačnih“ digitalnih storitev. Nekateri so izrazili pomisleke o ukrepih glede kazni, pravnih sredstev in pravice do odstopa.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Največ 12 vrstic

S svežnjem prednostnih možnosti bo pravno varstvo potrošnikov postalo preprostejše in učinkovitejše, zato se bo zmanjšala škoda za potrošnike, kar bo koristilo zlasti ranljivim potrošnikom. Zaradi večjega odvračilnega učinka se bo izboljšala tudi skladnost. Posredovanje bo dopolnjevalo revidirano uredbo o sodelovanju na področju varstva potrošnikov in podprlo učinkovito delovanje uredbe. Z uvedbo boljših možnosti pravnega sredstva in zapolnitvijo vrzeli v sedanjem varstvu pri elektronskih transakcijah se bo zaupanje potrošnikov povečalo. Trgovci, ki spoštujejo predpise, bodo imeli koristi od pravičnejše konkurence, stroški zanje, vključno z MSP, pa bodo nižji zaradi bolj uravnoteženih pravil o pravici do odstopa od pogodbe, poenostavitve zahtev po informacijah, večje učinkovitosti njihovega spletnega komuniciranja s potrošniki in harmonizacije pravil, zlasti za spletne transakcije. Pričakovati je mogoče tudi pozitivne učinke za okolje zaradi večjega učinka odvratanja od zavajajočih okoljskih trditvev.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Največ 12 vrstic

Trgovci, ki spoštujejo predpise, ne bodo imeli bistvenih stroškov, povezanih z ukrepi glede kazni, pravnih sredstev ter kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode. Trgovci, ki ne spoštujejo predpisov, bodo imeli zaradi teh ukrepov višje stroške, zlasti zaradi strožjih kazni in ker bodo potrošnikom na voljo boljši mehanizmi za uveljavljanje povračila škode, po možnosti tudi v kolektivnih postopkih, zaradi česar se bodo nezakonito pridobljeni dobički zmanjšali. Zaradi posredovanja pri „brezplačnih“ digitalnih storitvah bodo imeli ponudniki teh storitev dodatne stroške zagotavljanja skladnosti. Ukrepi glede preglednosti spletnih trgov pomenijo tudi stroške prilagoditve spletnih vmesnikov zaradi zbiranja določenih informacij od tretjih trgovcev in njihovega posredovanja potrošnikom. Vendar bodo ukrepi na teh dveh področjih prinesli tudi prihranke zaradi bolj harmoniziranih pravil med državami članicami in večje pravne jasnosti. Ukrepi glede zahtev po informacijah in pravice do odstopa od pogodbe bodo pomenili prihranke za trgovce. Ne pričakujejo se negativni okoljski ali družbeni učinki.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja? Največ 8 vrstic

V skladu z veljavno zakonodajo EU na področju varstva potrošnikov niso predvidene nobene izjeme za MSP, vključno z mikropodjetji. To bi bilo v nasprotju s splošnim namenom pravil o varstvu potrošnikov in navsezadnje tudi v nasprotju z interesi MSP, saj bi potrošniki uživali nižjo raven varstva in bi jim zato pri nakupih manj zaupali. Medtem ko bodo splošni stroški za podjetja neznatni, bo sveženj prednostnih možnosti zmanjšal stroške za podjetja, vključno z MSP, z vidika pravice do odstopa od pogodbe, podjetja pa bodo imela tudi koristi od večje preglednosti pri prodaji izdelkov na spletnih trgih. Trdnejša mehanizma izvrševanja in pravnega varstva bosta zmanjšala negativne učinke zaradi neloyalne konkurence.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave? Največ 4 vrstice

Ukrepi glede kazni, pravnih sredstev ter kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode bodo pomenili stroške za države članice, ki bodo morale reformirati pravila, na primer glede kazni ali pravnega sredstva za potrošnike. Vendar pa bo večja skladnost pomenila prihranke zaradi manjših stroškov upravnih in sodnih postopkov. S kolektivnim pravnim sredstvom se bodo racionalizirali sodni postopki v primerih množične škode.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke? Največ 6 vrstic

Svežen prednostnih možnosti je osredotočen na boljšo skladnost z zakonodajo EU o varstvu potrošnikov, zato bodo pravice potrošnikov postale oprijemljivejše za posamezne potrošnike, s čimer se bo sprejemanje dodane vrednosti pravil EU s strani državljanov in podjetij izboljšalo. Ukrepi glede kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode bi lahko prispevali k boljšemu dostopu do pravnega varstva. Ukrepi glede kazni, pravnih sredstev ter kolektivnih opustitvenih tožb in tožb na povračilo škode bodo verjetno tudi pozitivno vplivali na ranljive potrošnike in okolje.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala? Največ 4 vrstice

Poleg rednega spremljanja se predlaga ocena uspešnosti, učinkovitosti, ustreznosti, skladnosti in dodane vrednosti EU tega zakonodajnega posredovanja, in sicer 5 let po začetku uporabe v državah članicah in na podlagi vnaprej določenih temeljnih kazalnikov napredka.