

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów

COM(2008) 794 wersja ostateczna

(2010/C 128/18)

Sprawozdawca: **Edwin CALLEJA**

Dnia 27 listopada 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów

COM(2008) 794 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 września 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 5 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 4 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie zaleceń

1.1. Zasadniczo dostęp do skutecznej ochrony prawnej jest fundamentalnym prawem, z którego powinni móc korzystać konsumenci w przypadku roszczeń zbiorowych. Należy jednak dołożyć wszelkich starań, by przestrzegać ograniczeń wynikających z Traktatu i uwzględniać krajowe różnice w zakresie prawa procesowego i konstytucyjnego.

1.2. Wspólnotowe środki prawne dotyczące roszczeń zbiorowych zwiększyłyby ochronę konsumentów szczególnie w przypadku transakcji transgranicznych.

1.3. Do systemu należy wprowadzić wystarczające środki ochrony przed niepoważnymi roszczeniami i nadużyciami, do których skłaniają zachęty finansowe i chęć zysku ze strony podmiotów innych niż konsumenci.

1.4. Zgodnie z ogólną zasadą wszelkie środki przyjmowane przez UE muszą zawierać odpowiednie środki ochrony przed roszczeniami, które w innych systemach prawnych okazały się sprzyjać nadużyciom. W szczególności wprowadzony system dochodzenia roszczeń zbiorowych powinien obejmować uprawnienia nadane sędziemu dokonującemu wstępnego rozpatrzenia w sprawie o roszczenia zbiorowe do powstrzymania wszelkich nadużyć i zapewnienia, że czynione roszczenia są uzasadnione.

1.5. Przyjęcie mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze sądowej nie uniemożliwia sięgania po systemy pozasądowego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich.

1.6. EKES zaleca, by Komisja podjęła dalsze działania mające na celu zachęcenie przedsiębiorstw do rozwinięcia wewnętrznych systemów rozpatrywania skarg, dalszego rozwijania już istniejących alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów i nadzoru publicznego. Konsumenci mogliby korzystać z takich rozwiązań alternatywnych przed zwróceniem się do wymiaru sprawiedliwości.

1.7. EKES przypomina Komisji Europejskiej, że dyskusje na temat dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów toczą się od 1985 r. i że najwyższy czas podjąć odpowiednie decyzje i wprowadzić w życie programy, aby zaspokoić potrzeby klientów.

2. Wstęp

2.1. Celem strategii polityki konsumenckiej ⁽¹⁾ Komisji Europejskiej jest wzmocnienie wewnętrznego rynku detalicznego poprzez doprowadzenie do tego, by do roku 2013 konsumenci i detaliści mieli takie samo zaufanie do zakupów transgranicznych jak do zakupów w ich własnym kraju. W strategii tej Komisja podkreśliła znaczenie skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń konsumenckich oraz zasygnalizowała zamiar podjęcia działania w zakresie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów.

2.2. Parlament Europejski, Rada oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjęły zamiar Komisji poprawienia procedur dochodzenia roszczeń konsumentów, a w szczególności chęć podjęcia działań w zakresie dochodzenia

⁽¹⁾ COM(2007) 99 wersja ostateczna.

roszczeń zbiorowych ⁽²⁾. W zaleceniu w sprawie rozwiązywania sporów konsumenckich i odszkodowań dla konsumentów ⁽³⁾ OECD zachęciła swe państwa członkowskie do zapewnienia konsumentom dostępu do różnych środków dochodzenia przysługujących im praw, w tym również do mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych.

2.3. W zielonej księdze Komisji w sprawie dochodzenia zbiorowych roszczeń konsumentów wydanej w listopadzie 2008 r. ⁽⁴⁾ poszukuje się sposobów ułatwienia dochodzenia roszczeń w sytuacjach, w których wielu konsumentów zostało poszkodowanych w wyniku danej praktyki przedsiębiorcy stanowiącej naruszenie prawa ochrony konsumentów. W zielonej księdze przedstawiono cztery opcje.

2.4. Komisja Europejska zorganizowała również wysłuchanie publiczne w dniu 29 maja 2009 r. celem przedyskutowania wspomnianej zielonej księgi, a następnie opracowała dokument przedstawiony do publicznej dyskusji. W dokumencie tym Komisja zawarła kolejną, piątą opcję w dodatku do czterech już wcześniej przedstawionych w zielonej księdze i dotyczących sposobów dochodzenia zbiorowych roszczeń. W obecnej fazie EKES nie może rozważyć tej ostatniej opcji przedstawionej przez Komisję. Przede wszystkim dlatego, że należy jeszcze przeprowadzić oceny skutków. Ponadto należy uwzględnić fakt, iż nawet w tak wczesnej fazie analizowania piątej opcji EKES przewiduje, że z jej realizacją będą się wiązać znaczne trudności.

2.5. Nie można zaprzeczyć, że dostęp do środków dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia przez przedsiębiorców praw konsumenckich wzmacnia zaufanie konsumentów do rynków oraz poprawia wyniki rynków. Możliwe to będzie jednak wyłącznie wtedy, gdy konsumenci będą wiedzieli, że w przypadku jakiegokolwiek problemu ich prawa będą egzekwowane i że otrzymają stosowne odszkodowanie.

2.6. Aby zapewnić sprawiedliwe traktowanie wszystkich zainteresowanych stron, należy osiągnąć właściwą równowagę wszystkich interesów, które mogą wchodzić w grę.

⁽²⁾ W rezolucji w sprawie strategii polityki konsumenckiej PE zwrócił się do Komisji o „przedstawienie w stosownych przypadkach spójnego rozwiązania na szczeblu europejskim, zapewniającego wszystkim konsumentom dostęp do mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych przy rozpatrywaniu skarg o charakterze transgranicznym” po przeprowadzeniu dokładnej oceny kwestii roszczeń konsumentów w państwach członkowskich (A6-0155/2008); Rada wezwała Komisję „do dokładnego przeanalizowania mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych oraz opracowania wyników prowadzonych obecnie analiz, mając na względzie wszelkie ewentualne wnioski lub działania”, Dz.U. C 166 z 20.7.2007, s. 1–3.

PE powtórzył swe wezwanie w rezolucji w sprawie zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych (A6-0187/2008). Komisja śledcza PE do zbadania sprawy spółki Equitable Life również zwróciła się do Komisji „o dalsze przeanalizowanie możliwości stworzenia ram prawnych zawierających jednolite wymogi dotyczące postępowań cywilnych dla transgranicznych pozwów grupowych w Europie” (A6-0203/2007). EKES w opinii z inicjatywy własnej (Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1) przedstawił propozycje dotyczące formy prawnej mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych.

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>.

⁽⁴⁾ COM(2008) 794 wersja ostateczna.

3. Podsumowanie zielonej księgi

3.1. Cel zielonej księgi został określony jako „ocena bieżącego stanu rzeczy w zakresie mechanizmów dochodzenia roszczeń, w szczególności w przypadkach, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że w wyniku naruszenia przepisów poszkodowanych zostanie wielu konsumentów, jak również dostarczenie potencjalnych rozwiązań likwidujących luki utrudniające skuteczne dochodzenie roszczeń w takich przypadkach” ⁽⁵⁾. Komisja uznała za konieczne, by nie dokonywać rozróżnienia między transgranicznymi mechanizmami roszczeń zbiorowych a mechanizmami funkcjonującymi wyłącznie na szczeblu krajowym. Inne zagadnienie poruszone w zielonej księdze dotyczy tego, czy określone instrumenty miałyby zastosowanie tylko do przypadków transgranicznych, czy również do spraw krajowych.

3.2. W zielonej księdze skupiono się na rozpatrywaniu spraw o roszczenia zbiorowe i dąży się do zaproponowania skutecznych środków dochodzenia roszczeń zbiorowych dla obywateli w całej UE poszkodowanych w wyniku danej praktyki przedsiębiorcy, bez względu na miejsce transakcji. Wskazano w niej również główne przeszkody, które obecnie utrudniają konsumentom skuteczne dochodzenie roszczeń, oraz elementy sprzyjające wydajności i skuteczności mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych.

3.3. Komisja stwierdza, że istniejące instrumenty europejskie ⁽⁶⁾ nie są wystarczające, i przedstawia cztery opcje, których celem jest rozwiązanie pojawiających się problemów i zapewnienie konsumentom odpowiednich i skutecznych środków dochodzenia przysługujących im praw, w szczególności za pomocą narzędzia dochodzenia roszczeń zbiorowych:

- opcja 1: oparcie się na istniejących krajowych i wspólnotowych środkach uzyskiwania odpowiednich odszkodowań dla konsumentów;
- opcja 2: rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia konsumentom w całej UE możliwości stosowania mechanizmów dochodzenia roszczeń zbiorowych dostępnych w różnych państwach członkowskich;
- opcja 3: kombinacja instrumentów polityki, niewiązanych lub wiążących, które razem mogą przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie dochodzenia roszczeń konsumentów poprzez zniesienie głównych przeszkód;

⁽⁵⁾ COM (2008) 794 wersja ostateczna, s. 3.

⁽⁶⁾ Zalecenie Komisji 98/257/WE dotyczące zasad stosowanych przez organy odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich (Dz.U. L 115 z 17.4.1998, s. 31), oraz zalecenie Komisji 2001/310/WE dotyczące zasad stosowanych przez organy pozasądowe odpowiedzialne za polubowne rozstrzygnięcie sporów konsumenckich (Dz.U. L 109 z 19.4.2001, s. 56); dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 51) rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy pomiędzy organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

- opcja 4: postępowanie sądowe w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych na podstawie niewiążącego lub wiążącego środka wspólnotowego.

4. Uwagi ogólne

4.1. W ciągu ostatnich lat EKES opowiadał się za zdefiniowaniem na szczeblu wspólnotowym powództwa zbiorowego, którego celem miałyby być skuteczne zadośćuczynienie za szkody w przypadku naruszenia praw zbiorowych.

4.2. Już w 1992 r. w dwóch opiniach z inicjatywy własnej EKES zwrócił uwagę Komisji na konieczność określenia możliwości występowania z powództwem w dziedzinie rozstrzygania sporów transgranicznych i na konieczność uznania prawa organizacji konsumenckich do reprezentowania konsumentów zarówno w sporach krajowych, jak i transgranicznych (7). Podobnie EKES w swojej opinii przyjętej jednogłośnie podczas posiedzenia plenarnego w dniu 1 czerwca 1994 r. zwrócił się do Komisji ze stanowczym wnioskiem o ustanowienie jednolitej procedury w dziedzinie powództw zbiorowych i wspólnej reprezentacji, nie tylko w sprawach o zaprzestanie nielegalnych praktyk, lecz także celem ułatwienia wnoszenia roszczeń o odszkodowanie (8). EKES podjął ten temat także w kilku późniejszych opiniach (9).

(7) Dz.U. C 339 z 31.12.1991, s. 16, pkt 5.4.2, Dz.U. C 19 z 25.1.1993, s. 22 (zob. pkt 4.12 oraz interesującą analizę załączoną do opinii, przeprowadzoną wspólnie przez Erica Balatego, Pierre'a Dejemeppe'a i Monique Goyens i opublikowaną przez EKES, s. 103 i nast.)

(8) Dz.U. C 295 z 22.10.1994, s. 1.

(9) Spośród opinii tych należy wyróżnić ze względu na ich znaczenie: opinię z inicjatywy własnej w sprawie „Jednolity rynek a ochrona konsumentów: możliwości i przeszkody” (Dz.U. C 39 z 12.2.1996, s. 55), w której stwierdzono, że w tamtym czasie sugestie i propozycje EKES-u przedstawione w poprzedniej opinii na temat zielonej księgi nie zostały uwzględnione; opinię w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Jednolity rynek w 1994 r.” (COM(1995) 238 wersja ostateczna), w której zwrócono uwagę na opóźnienia w skutecznym wdrażaniu rynku wewnętrznego, w szczególności w obszarze prawodawstwa dotyczącego konsumentów, zwłaszcza w kontekście stosunków transgranicznych (Dz.U. C 39 z 12.2.1996, s. 70); opinię w sprawie komunikatu Komisji „Priorytety polityki konsumenckiej (1996–1998)”, w której Komitet, chociaż z zadowoleniem przyjął wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk i przedstawiony przez Komisję plan działania w sprawie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości, oświadczył, że z zainteresowaniem czeka na dalszy rozwój w tej dziedzinie, i stwierdził, że jednolity rynek w tym obszarze wciąż jeszcze nie został urzeczywistniony oraz że „świadome przestrzeganie praw konsumentów” jest podstawowym warunkiem zdobycia ich zaufania (Dz.U. C 295 z 7.10.1996, s. 64). Podobne obawy zostały wyrażone w opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Oddziaływanie i skuteczność jednolitego rynku” (COM(1996) 520 wersja ostateczna z 23 kwietnia 1997 r.) (Dz.U. C 206 z 7.7.1997). Należy tu zwrócić uwagę również na następujące opinie EKES-u: opinię z inicjatywy własnej w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE (punkt 11.6, Dz.U. C 221 z 8.9.2005), opinię w sprawie wspólnotowego programu działań w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów (2007/2013), (punkt 3.2.2.2.1, Dz.U. C 88 z 11.4.2006), opinię w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej (Dz.U. C 185 z 8.8.2006).

W opinii z dnia 26 października 2006 r. (10) EKES zdecydowanie podzielił obawy Komisji, które wyraziła w zielonej księdze w sprawie roszczeń o odszkodowanie w przypadku naruszeń wspólnotowych zasad ochrony konkurencji, a w opinii z 25 marca 2009 r. potwierdził znaczenie istnienia skutecznych środków dochodzenia roszczeń dla osób poszkodowanych w wyniku naruszeń wspólnotowego prawa ochrony konkurencji (11).

4.3. Ponieważ UE przewiduje zharmonizowane prawa materialne dla konsumentów, EKES zgadza się, że powinna jednocześnie zapewniać konsumentom stosowne procedury pozwalające na dochodzenie tych praw. I tak konsumenci powinni mieć możliwość skorzystania z procedury postępowania sądowego w zakresie dochodzenia zbiorowych roszczeń, jeśli sprawiedliwości ma się stać zadość podobnie jak w innych przypadkach związanych z transakcjami handlowymi. Jak EKES zauważył już w swych wcześniejszych opiniach, dochodzenie roszczeń konsumentów jest podstawowym prawem umożliwiającym sądową ochronę zbiorowych i indywidualnych interesów o podobnym charakterze. Działania na szczeblu UE są potrzebne, gdyż dla zbiorowych i indywidualnych praw o podobnym charakterze brakuje w UE instrumentu prawnego, który czyniłby je skutecznymi i egzekwowalnymi. Mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych są konieczne, aby dać konsumentom realistyczną i efektywną możliwość uzyskania zadośćuczynienia w przypadkach, gdy szkody mają wyraźnie wyodrębniony i podobny charakter oraz gdy są liczne.

4.4. Ponadto zwiększenie konkurencyjności jest główną strategią polityczną Unii Europejskiej. W zakresie ochrony konsumentów UE stworzyła istotny zbiór aktów prawnych. Musi teraz zapewnić, by prawodawstwo to było stosowane, tak by można było nakreślić gospodarkę poprzez nasiloni handel transgraniczny, oparty na pewności, że wszelkie spory można rozwiązać szybko, tanio i przy zastosowaniu podobnych zasad i procedur w każdym miejscu jednolitego rynku. Konsumenci mogą padać ofiarą nieuczciwych praktyk handlowych na większą skalę, dlatego też niezbędne są procedury, by takim nadużyciom zapobiegać i kłaść im kres. Wprowadzanie prawa w życie, zapobieganie, naprawianie i rekompensowanie to nadzwyczaj ważne działania. Kwoty indywidualnych rekompensat są zazwyczaj niskie, ale łącznie mogą stanowić znaczną sumę.

4.5. EKES jest zdania, że dochodzenie roszczeń zbiorowych na drodze sądowej powinno być dostępne i skuteczne. Jednakże pozasądowe rozstrzyganie sporów może stanowić uzupełnienie dla postępowań sądowych, jako mniej formalna i tańsza alternatywa. Jednakże obie strony sporu muszą wykazać autentyczną wolę współpracy. Pozasądowe rozstrzyganie sporów może umożliwić osiągnięcie sprawiedliwego rozwiązania, przyczyniając się jednocześnie do zapobiegania wzrostowi obciążenia sądów sprawami do rozpatrzenia.

(10) Dz.U. C 324 z 30.12.2006. EKES wyraził poparcie dla inicjatywy Komisji i potwierdził potrzebę powództw zbiorowych, „które stanowią doskonały przykład pewnych kluczowych celów: i) skuteczne odszkodowanie za straty, ułatwiające wnoszenie roszczeń o odszkodowanie przez organizacje w imieniu poszkodowanych konsumentów, co przyczynia się do zapewnienia faktycznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości; ii) zniechęcanie do postępowania niezgodnego z przepisami prawa konkurencji i zapobieganie mu, biorąc pod uwagę duży społeczny wpływ tego typu działań”.

(11) Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40.

4.6. Niemniej jednak EKES podkreśla znaczenie stworzenia odpowiednich mechanizmów zgodnych z tradycjami kulturowymi i prawnymi europejskich państw.

4.7. EKES jest też zdania, że taki unijny instrument sądowy powinien być wykorzystywany głównie w przypadku praw zbiorowych, gdy dochodzi do naruszenia prawodawstwa dotyczącego konsumentów i reguł konkurencji.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące zielonej księgi

5.1. Dochodzenie roszczeń zbiorowych na drodze sądowej

5.1.1. EKES zgadza się, że europejski mechanizm dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze sądowej zgodny z tym, co proponuje się w opcji 4 w zielonej księdze, powinien zostać utworzony, jeżeli chce się zapewnić sprawiedliwość zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorstwom. Utworzenie takiego mechanizmu zbiorowego umożliwiłoby dostęp do wymiaru sprawiedliwości wszystkim konsumentom bez względu na przynależność narodową, sytuację finansową i indywidualną kwotę szkody, której doznali. Ponadto mechanizm taki zapewniłby rozwiązanie dla problemu dostrzeżonego przez Radę Ministrów OECD w zaleceniu w sprawie rozwiązywania sporów konsumenckich i odszkodowań dla konsumentów⁽¹²⁾, który polega na tym, że większość istniejących ram dla rozwiązywania sporów konsumenckich i odszkodowań dla konsumentów w państwach członkowskich została opracowana z myślą o rozpatrywaniu spraw w kontekście krajowym i nie zawsze jest dostosowana do zapewnienia zadośćuczynienia konsumentom pochodzącym z innych państw członkowskich.

5.1.2. EKES dostrzega jednak także fakt, że przy określaniu zharmonizowanego postępowania sądowego w zakresie dochodzenia roszczeń zbiorowych mogą pojawić się nowe trudności i wady wynikające z właściwej mu złożoności, kosztów, czasu trwania i innych wyzwań. Jedną z takich trudności jest ograniczenie do minimum znacznego ryzyka nadużyć związanych z tego rodzaju postępowaniem, innym problemem jest zaś sposób finansowania takich powództw. Trzeba również podjąć decyzję co do wyboru modelu opt-in lub opt-out. Obydwa te modele mają swoje wady, na które EKES już zwracał uwagę⁽¹³⁾.

5.2. Istotne cechy europejskiego powództwa zbiorowego

5.2.1. Jak zauważa Komisja w zielonej księdze, jedynie trzynastie państw członkowskich dysponuje obecnie sądowymi mechanizmami dochodzenia roszczeń zbiorowych. Ponadto można wyróżnić trzy odrębne rodzaje mechanizmów, które można określić jako dochodzenie roszczeń „zbiorowych” na drodze sądowej w państwach posiadających obecnie taki funkcjonujący system.

5.2.2. Dochodzenie roszczeń zbiorowych to faktycznie szerokie pojęcie, skupiające się raczej na wyniku niż na mechanizmie jego uzyskiwania. Obejmuje ono dowolny mechanizm, który może prowadzić do osiągnięcia zaprzestania działań niezgodnych

z prawem lub zapobieżenia im lub też do uzyskania realizacji roszczeń w najszerszym znaczeniu, niezależnie od tego, czy dotyczą one naprawy sytuacji czy uzyskania odszkodowania. Ponieważ w szeregu państw członkowskich UE pojawiło się lub pojawia się wiele różnych możliwych procedur i większość z nich jest innowacyjna i eksperymentalna, praktycznie niemożliwe jest wyłonienie jednego modelu, który można by uznać za lepszy od innych.

5.2.3. Mając na uwadze różnice w systemach prawnych, a także uwzględniając różne drogi rozwoju analizowane we wcześniejszych opiniach na ten temat⁽¹⁴⁾ oraz poczynione w nich sugestie, EKES opowiada się za tym, co następuje:

— Przyjęcie dyrektywy UE zapewniającej podstawowy poziom harmonizacji oraz jednocześnie pozostawiającej wystarczającą swobodę tym krajom, w których obecnie nie istnieją systemy dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze sądowej. Dyrektywa taka byłaby ponadto uzupełnieniem dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk.

— Wprowadzenie zabezpieczeń, by powództwa zbiorowe nie przybrały formy powództw typu „class action” występujących w USA. Wszelkie środki prawne UE powinny odzwierciedlać europejskie tradycje prawne i kulturowe, ich jedynym celem powinno być odszkodowanie i powinny zapewniać właściwą równowagę pomiędzy interesami stron, czego efektem będzie system chroniący interesy społeczeństwa jako całości. Komitet w pełni popiera sugestię Komisji, by bez względu na to jakie we wszystkich państwach członkowskich zostaną przyjęte rozwiązania wprowadzające mechanizm dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze sądowej, powinny one „uniknąć elementów, które uważane są za sprzyjające eskalacji pozwów, co zdaje się mieć miejsce w niektórych krajach poza Europą. Elementy te to m.in. odszkodowania represyjne lub uzależnienie wynagrodzenia od wyniku sprawy”.

— Mieszany model powództw zbiorowych, w którym połączono by zalety modeli „opt-in” i „opt-out”, w zależności od charakteru danych interesów wchodzących w grę, faktu określenia lub nieokreślenia członków grupy oraz rozmiaru indywidualnych szkód; w przypadku modelu „opt-in” do osób zainteresowanych należy połączenie w ramach jednego postępowania dochodzenia swoich indywidualnych roszczeń o naprawienie poniesionych szkód; w przypadku modelu „opt-out” powództwa powinny być wytaczane przez reprezentatywne i uprawnione podmioty.

— Przyznawanie jednostkom prawa do korzystania z modelu opt-in w przypadku sądowego postępowania grupowego, raczej niż zakładanie, że są one stroną postępowania, jeśli wyraźnie nie zadeklarują inaczej. EKES odsyła tu do swej opinii z 13 lutego 2008 r.⁽¹⁵⁾, w której opisał zalety i wady obu modeli. Opcja opt-in powinna być preferowana, aby złagodzić skutki takiego powództwa zbiorowego w szczególności w państwach członkowskich, w których jak dotąd nie funkcjonuje taka procedura.

⁽¹²⁾ Zalecenie (2007) 74 z 12 lipca 2007 r.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 31; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

- Stwierdzenie Komisji, że jakkolwiek mechanizm UE powinien pozwolić unikać nieuzasadnionych roszczeń oraz że ważną rolę może pełnić sędzia decydujący o tym, czy dane roszczenie zbiorowe jest nieuzasadnione czy dopuszczalne. EKES przypomina też swoje zalecenia dotyczące znaczenia roli sędziego zawarte we wcześniejszych opiniach. Sędziemu należy nadać uprawnienia umożliwiające mu wstrzymanie na wczesnym etapie postępowania sądowego w sprawie nieuzasadnionych roszczeń. Sądy będą przeprowadzać dochodzenie dotyczące istoty skargi powoda i ustalać, czy skarga ta może być przedmiotem rozstrzygnięcia zbiorowego. W szczególności sędzia musi zapewnić ustalenie tożsamości grupy w oparciu o określoną liczbę identycznych spraw oraz zapewnić, by roszczenia, których się dochodzi, miały wspólną przyczynę, tzn. wynikały z niewykonania lub nienależytego wykonania przez przedsiębiorcę zobowiązań umownych.
- Przyznanie poszkodowanym pełnego odszkodowania odzwierciedlającego rzeczywistą wartość poniesionej szkody, obejmującego nie tylko rzeczywiste straty materialne i moralne, ale również utratę zysku i obejmującego prawo do odsetek. Rzeczywiście, podczas gdy system publicznego egzekwowania skupia się na zgodności z prawem i odstraszaniu, celem roszczeń odszkodowawczych musi być zagwarantowanie pełnego odszkodowania za poniesione straty. Dlatego też takie pełne odszkodowanie musi obejmować rzeczywiście poniesione straty, utratę zysku i odsetki.
- Zapewnienie trwałości takiego sądowego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych dzięki odpowiedniemu finansowaniu.
- System ten powinien obejmować także system odwoławczy.

5.2.4. O wszystkich innych aspektach tego mechanizmu sądowego powinny decydować same państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości. Faktycznie każde powództwo zbiorowe wprowadzone na szczeblu UE powinno we wszystkich przypadkach być zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Nie powinno nigdy wychodzić poza to, co jest niezbędne dla realizacji celów określonych w Traktacie, i być stosowane tylko, gdy cele te nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Różne krajowe, sądowe i konstytucyjne wymogi, a zwłaszcza art. 5 Traktatu WE, mogą utrudniać harmonizację przepisów prawnych lub wywoływać zastrzeżenia wobec takiej harmonizacji.

5.3. Zagwarantowanie prawa konsumentów do dochodzenia roszczeń za pomocą innych istniejących środków

5.3.1. EKES zauważył już, że „ustanowienie postępowania sądowego w sprawach zbiorowych na szczeblu wspólnotowym [...] nie stoi na przeszkodzie dalszemu funkcjonowaniu systemów pozasądowego rozstrzygnięcia konfliktów konsumenckich. Te ostatnie uzyskały pełne poparcie EKES-u. Ich potencjał można jeszcze gruntownie zbadać i rozwinąć.”⁽¹⁶⁾ – proponuje się to

także w opcji 3 w zielonej księdze Komisji. Faktycznie rozwiązania proponowane przez Komisję w opcji 3 są uzupełniające wobec opisanego powyżej instrumentu sądowego, który UE mogłaby przyjąć, ale go nie zastępują.

5.3.2. Znaczny nacisk położono na pozasądowe mechanizmy rozwiązywania sporów. DG Sanco zamówiła analizę na temat alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów konsumenckich. Ostatnio przyjęto również akty prawne dotyczące drobnych roszczeń⁽¹⁷⁾, mediacji⁽¹⁸⁾ i rozwinięcia europejskiej sieci sądowej w sprawach cywilnych i handlowych⁽¹⁹⁾. Europejskie prawodawstwo dotyczące egzekwowania przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów musiało faktycznie pozwolić na istnienie zarówno systemów publicznych, jak i prywatnych. Zmiana strategii politycznej, która może mieć istotne konsekwencje, miała miejsce w 2004 r., kiedy wprowadzono wymóg, by w każdym państwie członkowskim istniał centralny organ publiczny koordynujący egzekwowanie przepisów w kontekście transgranicznym⁽²⁰⁾.

5.3.3. Wewnętrzne procedury rozpatrywania skarg

Komitet uważa, że skuteczne rozpatrywanie skarg przez przedsiębiorstwa może być decydującym krokiem w kierunku zwiększenia zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego. EKES uważa, że kwestią najwyższej wagi jest wspieranie przez Komisję niezbędnych inicjatyw – przy czym warunkiem koniecznym jest zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, a w szczególności reprezentatywnych organizacji przedsiębiorców – aby zapewnić spójne ramy prawne regulujące rozwijanie przez przedsiębiorstwa takich wewnętrznych systemów rozpatrywania skarg, których głównym celem byłoby skuteczne rozpatrywanie skarg konsumentów.

5.3.4. Nadzór publiczny

EKES zgadza się z propozycją Komisji dotyczącą rozszerzenia i zwiększenia kompetencji wykonawczych właściwych organów, w tym rzeczników praw obywatelskich w państwach członkowskich, wynikających z rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. EKES zdecydowanie zaleca określenie w dyrektywie szczegółowych zasad funkcjonowania takiego mechanizmu, aby zapewnić minimalny poziom harmonizacji we wszystkich państwach członkowskich UE. Wszelkie takie propozycje powinny ograniczać dostępne formy zadośćuczynienia do odszkodowania kompensacyjnego oraz przewidywać silną ochronę proceduralną podmiotów, wobec których prowadzone jest postępowanie wykonawcze. EKES uważa, że podejście oparte na nadzorze publicznym można by rozwinąć w interoperacyjną sieć obejmującą wszystkie państwa członkowskie i mogłoby ono okazać się bardzo skutecznym sposobem określania przedsiębiorstw działających w UE, które mogłyby naruszać prawa klienta. Stosowne kampanie public relations mające na celu zwiększenie świadomości konsumentów i rozpowszechnianie informacji mogłyby faktycznie zachęcić konsumentów do zgłaszania przypadków naruszania ich praw.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1).

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa 2008/52/WE (Dz.U. L 136 z 24.5.2008, s. 3).

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 380 wersja ostateczna; opinia EKES-u – Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 84.

⁽²⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

5.3.5. Alternatywne mechanizmy rozwiązywania sporów

Komisja przyznaje, że istniejące alternatywne systemy rozwiązywania sporów bardzo różnią się między poszczególnymi państwami członkowskimi, a także w ich obrębie, oraz że nawet w krajach, gdzie takie mechanizmy są dostępne, istnieją luki zarówno w odniesieniu do ich sektorowego zakresu, jak i ich zasięgu geograficznego. Ponadto większość alternatywnych systemów rozwiązywania sporów w UE dotyczy głównie roszczeń indywidualnych. Co do istniejących instrumentów UE ⁽²¹⁾, sprawozdanie *An analysis and evaluation of alternative means of consumer redress other than redress through ordinary judicial proceedings*,

zlecone przez Komisję Europejską ujawnia, że zasady niezależności i bezstronności stron trzecich uczestniczących w systemach mediacji / arbitrażu określone we wspomnianych instrumentach nie są nawet przestrzegane przez centra znajdujące się w bazie danych sieci EEC-Net. W związku z tym EKES jest zdania, że obecne zalecenia dotyczące alternatywnych systemów rozwiązywania sporów powinny zostać przekształcone w wiążące instrumenty legislacyjne. Rozszerzenie dostępu konsumentów do alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów i mechanizmów dochodzenia drobnych roszczeń może spowodować, że rozwiązywanie problemów z zakresu ochrony konsumenta stanie się szybkie, sprawiedliwe, efektywne i stosunkowo mało kosztowne.

Bruksela, 5 listopada 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²¹⁾ Zalecenie 1998/257 i zalecenie 2001/310.