

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu ochrony konsumentów na lata 2014–2020

COM(2011) 707 wersja ostateczna – 2011/0340 (COD)

(2012/C 181/16)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Parlament Europejski, w dniu 30 listopada, oraz Rada, w dniu 13 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program ochrony konsumentów na lata 2014–2020

COM(2011) 707 final – 2011/0340 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 marca 2012 r.

Na 479. sesji plenarnej w dniach 28–29 marca 2012 r. (posiedzenie z 28 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 11 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Komisja wysunęła wniosek w sprawie rozporządzenia w sprawie programu ochrony konsumentów na lata 2014–2020. Wniosek ten jest logiczną kontynuacją komunikatu Komisji pt. „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” i ma na celu „umieszczenie konsumenta mającego silną pozycję w centrum rynku wewnętrznego”.

1.2 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że program ochrony konsumentów i program dotyczący zdrowia są przedmiotem dwóch odrębnych wniosków, co powinno umożliwić odpowiednie zajęcie się każdym z tych zagadnień.

1.3 Zauważa wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do umieszczenia konsumpcji w centrum polityki UE w różnych obszarach, co jest sprawą podstawowej wagi w obecnym kontekście. Stwierdza, że środki przeznaczone na ten ambitny cel są niedostateczne i zastanawia się nad możliwością jego skutecznej realizacji.

1.4 EKES przyjmuje do wiadomości zobowiązanie w zakresie wprowadzenia metod statystycznych pozwalających poznać faktyczną sytuację na rynku i śledzić jej rozwój w bardzo trudnym kontekście tak z punktu widzenia kwestii gospodarczych, jak i społecznych i ekologicznych.

1.5 Komitet stwierdza chęć wprowadzenia wskaźników umożliwiających śledzenie sytuacji, które są niezbędne ze względu na to, że program obejmuje dłuższy okres w stosunku do sytuacji obecnej.

1.6 EKES nalega na konieczność zaostrzenia norm bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na rynek i usług na obszarze UE, co pociąga za sobą nasilenie kontroli i zapewnienie współpracy między właściwymi organami, które powinny mieć możliwość stosowania skutecznych kar.

1.7 Komitet popiera środki mające na celu poprawę programów służących informowaniu i edukowaniu konsumentów oraz upowszechnienie sprawdzonych rozwiązań, aby dostarczać odpowiednich informacji pochodzących z niezależnych źródeł. Zwraca uwagę na fakt, że trzeba mieć do dyspozycji informacje możliwe do zweryfikowania, wysokiej jakości i dostępne dla różnych grup społeczeństwa, by umożliwić zrównoważoną konsumpcję.

1.8 W tym kontekście niezależne organizacje konsumentów mają do odegrania pierwszorzędą rolę. EKES zaleca znaczne zwiększenie ich środków finansowych, zwłaszcza, by umożliwić im korzystanie z koniecznej wiedzy fachowej, szczególnie ze względu na bardzo szeroki zakres ich działania. Zachowanie stanu równowagi w gospodarce wymaga bowiem, aby organizacje te były w stanie w pełni wykonywać swoją funkcję przeciwwagi.

1.9 EKES wzywa państwa członkowskie do uznania, wspierania i finansowania krajowych stowarzyszeń konsumentów, które w pełni uczestniczą w realizacji rynku wewnętrznego.

1.10 EKES popiera wszelkie inicjatywy zaproponowane, by uzupełnić przepisy w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów. Niemniej stwierdza, że zupełnie nie wspomniano o powództwie zbiorowym, które jest nieodzownym środkiem umożliwiającym zapewnienie poszanowania prawa, jak EKES podkreślał w licznych opiniach.

2. Streszczenie wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia

2.1 Celem wniosku Komisji jest ustanowienie programu ochrony konsumentów na lata 2014–2020, który będzie kontynuacją programu działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów na lata 2007–2013. Określono w nim ramy finansowania działań Unii.

2.2 Rozporządzenie jest logiczną kontynuacją komunikatu Komisji pt. „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, w którym wezwano do zapewnienia obywatelom środków koniecznych, by umożliwić im pełne uczestnictwo w jednolitym rynku.

2.3 Opracowano je po przeprowadzeniu wśród różnych zainteresowanych stron śródkresowego badania wpływu programu działań wspólnotowych w zakresie polityki ochrony konsumentów w latach 2007–2013.

2.4 W badaniu wyeksponowano wartość dodaną programu pomimo nieznacznych środków finansowych, które mu przyznano, oraz jedynie częściowego uwzględnienia nowych wyzwań społecznych i ekologicznych.

2.5 W programie na lata 2014–2020 uwzględniono różne poczynione podczas badania uwagi. Aby uzyskać finansowanie, zaproponowane działania będą musiały obejmować zagadnienia dotyczące środowiska gospodarczego, społecznego i technicznego, zwłaszcza zaś kwestie związane z globalizacją, cyfryzacją, potrzebą przejścia do bardziej zrównoważonych modeli konsumpcji, ze starzeniem się społeczeństwa, wykluczeniem społecznym oraz sytuacją konsumentów w trudnym położeniu.

2.6 Ten nowy program ma przyczynić się do osiągnięcia ogólnego celu przyszłej polityki ochrony konsumentów, jakim jest „umieszczenie konsumenta mającego silną pozycję w centrum jednolitego rynku”.

2.7 Cel ten oznacza, zdaniem Komisji, lepszą ochronę zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, upowszechnianie ich praw do informacji i edukacji, jak i do łatwego dostępu do skutecznego dochodzenia roszczeń.

2.8 Komisja proponuje, by ten ogólny cel realizować za pośrednictwem czterech celów szczegółowych:

- wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów dzięki skutecznemu nadzorowi rynku w całej UE;
- podniesienie poziomu edukacji i informacji wśród konsumentów i lepsze zaznajomienie ich z ich prawami, opracowanie bazy informacji, na której zostanie oparta polityka konsumencka, wsparcie dla organizacji konsumenckich;
- wzmocnienie praw konsumentów, w szczególności poprzez działania regulacyjne i poprawę sytuacji w zakresie dochodzenia roszczeń;
- wspieranie egzekwowania praw konsumentów poprzez wzmocnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz poprzez wspieranie konsumentów w drodze udzielania im porad.

3. Ocena wniosku Komisji

3.1 EKES podziela wytyczony w programie cel polegający na „umieszczeniu konsumenta mającego silną pozycję w centrum rynku wewnętrznego”. Uważa, że, jak podkreśla Komisja, należy nadać szczególnie priorytet kwestii włączenia do wszystkich

obszarów polityki unijnej interesów konsumentów, których wydatki składają się na 56 % PKB i mają istotne znaczenie dla ożywienia wzrostu.

3.2 Instytucje unijne i rządy krajowe muszą przyjąć politykę ochrony konsumentów na miarę XXI wieku i uznać, że konsumenci są siłą napędową i bardzo ważnymi uczestnikami umożliwiającymi prawidłowe funkcjonowanie rynku. Rynek, który jest rzeczywiście konkurencyjny, faktycznie potrzebuje konsumentów dobrze poinformowanych i mających do niego zaufanie. Umocnienie pozycji konsumenta lub jego emancypacja to czynniki, które przyczyniają się do poprawy jakości produktów i usług. Czynniki te umożliwiają też bardziej skuteczne funkcjonowanie gospodarki rynkowej.

3.3 Należałoby poszerzyć zakres polityki ochrony konsumentów a UE powinna starać się dążyć do większej konkurencyjności i innowacji w trosce o dobro obywateli. Polityka ochrony konsumentów powinna zostać uznana za kwestię priorytetową w programie politycznym i zostać włączona we wszystkie odpowiednie strategie polityczne i programy prac.

3.4 Ubolewa w związku z tym, że środki budżetowe przyznane na strategię „Europa 2020” są wyraźnie nieproporcjonalne do tych ambitnych zamiarów. W stosunku do 500 mln konsumentów w 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej kwota przyznana rocznie na jednego konsumenta wynosi 5 centów, tzn. nawet mniej niż w programie na lata 2007–2013, kiedy to zgodnie z obliczeniami przedstawionymi w opinii Komitetu ⁽¹⁾ wynosiła ona 7 centów.

3.5 EKES pozytywnie odnosi się do wytycznych określonych w programie za pomocą czterech celów szczegółowych. Obecny program jest przedłużeniem poprzedniego i nie wnosi do niego żadnego elementu nowatorskiego, podczas gdy nowe technologie wpływają na warunki na rynku. Uważa, że środki opracowane z myślą o realizacji obranych celów muszą zostać dokładnie określone i uzupełnione.

3.6 EKES wzywa Komisję do opracowania listy wszystkich programów unijnych, które dotyczą promowania i ochrony interesów konsumentów i wnoszą wkład w te działania, aby włączyć politykę konsumencką do wszystkich programów UE.

3.7 EKES uważa niemniej, że we wniosku Komisji koniecznie należy uwzględnić piąty cel dotyczący reprezentacji i udziału konsumentów. Oczywiście EKES pozytywnie odnosi się do uwzględnienia w programie konieczności zwiększenia możliwości działań przedstawicielskich organizacji konsumentów oraz do uznania znaczenia wsparcia na rzecz tych organizacji, a także na rzecz rozwijania ich wiedzy fachowej. W istocie lepsza reprezentacja konsumentów i zwiększenie ich możliwości działania powinny być odrębnym celem. W trosce o to, by dotrzymana została obietnica Komisji dotycząca uwzględniania interesów konsumentów w decyzjach UE, należy wprowadzić zmiany do programu tak, by obejmował on także ten piąty cel.

⁽¹⁾ Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 1.

3.8 Program ochrony konsumentów powinien przeznaczyć część swych środków na ten cel (koszty podróży, przygotowanie do udziału w pracach grup eksperckich i faktyczny w nich udział), by umożliwić lepszą reprezentację interesów konsumentów przez niezależne organizacje konsumenckie w różnych grupach eksperckich, tam gdzie udział konsumentów jest konieczny. Podobnie w innych programach unijnych należałoby, w razie konieczności, przeznaczyć odrębne środki budżetowe na to, by przedstawicielskie organizacje konsumenckie mogły wypowiedzieć się w danych sprawach.

3.9 EKES przypomina Komisji o konieczności przedstawienia ambitnego programu na rzecz praw konsumentów europejskich (zapowiedzianego w programie prac Komisji na 2012 r. na drugi kwartał) i przyjęcia za jego podstawę zasady dotyczącej umocnienia pozycji konsumentów w pełnym poszanowaniu zasad nierozłącznie związanych ze społeczną gospodarką rynkową, zgodnie ze sprawozdaniami przegłosowanymi w Parlamencie Europejskim.

3.10 We wniosku dotyczącym programu ochrony konsumentów europejskich należy faktycznie dążyć do umocnienia pozycji konsumentów dzięki uwzględnieniu kwestii bezpieczeństwa, odpowiedniego informowania i edukowania, praw, dochodzenia roszczeń i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także środków wykonawczych.

3.11 Niemniej upodmiotowienie konsumentów europejskich nie powinno prowadzić do przeniesienia odpowiedzialności na konsumentów. Program ochrony konsumentów powinien przede wszystkim stworzyć warunki sprawiedliwego rynku, do którego konsumenci mają zaufanie, dzięki czemu mogą swobodnie nabywać dobra konsumpcyjne bez względu na to, gdzie się znajdują. Zaufanie to obejmuje konieczność posiadania dostatecznych bezstronnych informacji i porad dotyczących ich praw, by dokonywać świadomych wyborów konsumenckich.

3.12 EKES podkreśla konieczność zapewnienia spójności w czasie między programem na rzecz praw konsumentów europejskich i wnioskiem w sprawie rozporządzenia w sprawie programu ochrony konsumentów, by zapewnić spójność oraz odpowiednią jakość programu i celów strategicznych.

3.13 Komitet pragnie niniejszym podkreślić w odniesieniu do podejmowanych przez Komisję inicjatyw prawodawczych i regulacyjnych konieczność zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów (art. 169 Traktatu). Przypomina w tym celu, że należy dostosować obrany poziom harmonizacji i w żadnym wypadku nie należy doprowadzić ani dopuścić do umniejszenia praw konsumentów europejskich bez względu na ich kraj pochodzenia. W tej kwestii EKES sprzeciwia się ewentualnym inicjatywom, takim jak system wariantów, który pozwalałby na zakwestionowanie poziomu istniejącej ochrony skierowanej na ochronę konsumentów, którzy są słabszą stroną umowy i nie zawsze mają możliwość uzyskania pomocy.

3.14 EKES uważa ponadto, że należy zagwarantować przeprowadzanie konsultacji z konsumentami i ich przedstawicielami podczas przygotowania dokumentów lub działań ich dotyczących. Należy także zwiększyć środki pozostające do ich dyspozycji.

3.15 Za szczególnie ważną kwestię EKES uznaje środki służące wzmocnieniu bezpieczeństwa produktów na całym rynku. Popiera ustanowienie konkretnych działań w zakresie współpracy zgodnie z dyrektywą 2001/95/WE^(?) oraz badania prowadzone z myślą o ustanowieniu nowych norm lub nowych kryteriów bezpieczeństwa. Zastanawia się nad wielkością środków przyznanych organom odpowiedzialnym za kontrolę w kontekście zadań, którymi mają się zająć. Wobec tego wydaje mu się konieczne zorganizowanie krajowych kampanii informacyjnych koordynowanych przez Komisję.

3.16 EKES popiera działania zaproponowane z myślą o informowaniu i edukowaniu konsumentów. Poprawa tych dwóch aspektów ochrony konsumentów przyczyni się do podniesienia wśród konsumentów poziomu znajomości przysługujących im praw i przywróci im zaufanie. W tym kontekście EKES podkreśla, że teksty legislacyjne Unii powinny być bardziej przejrzyste i łatwiej zrozumiałe dla obywateli.

3.17 Komitet popiera utworzenie baz informacji w wyniku badań, analiz i badań statystycznych, które muszą umożliwić lepsze poznanie rynku, by opracować politykę w obszarach dotyczących konsumentów.

3.18 Jeśli chodzi o projekt DOLCETA, który jest realizowany w ramach obecnego programu ochrony konsumentów, jednak nie zostanie utrzymany w tej samej formie i tych samych proporcjach, EKES wzywa Komisję do znalezienia rozwiązania, które umożliwi zachowanie informacji i wiedzy zgromadzonych dzięki temu projektowi, tak aby ta znaczna inwestycja nie została zaprzeczona.

3.19 Uważa, że wszelkie inicjatywy, które umożliwiają zwiększenie przejrzystości rynków, mają pierwszorzędne znaczenie, bez względu na dziedzinę, której dotyczą; tytułem przykładu inicjatywy w dziedzinie detalicznych produktów finansowych, ochrony danych osobowych, energii, technologii cyfrowych i telekomunikacji, transportu.

3.20 W kontekście polityki ochrony konsumentów trzeba jednak podkreślić, że podczas gdy szkolenie ma istotne znaczenie z punktu widzenia uczulenia konsumentów na kwestie ich roli, praw i obowiązków na rynku i w społeczeństwie, by pozwolić im dostosować zachowania do nich, to niski poziom świadomości tych kwestii wśród konsumentów jest czasem wykorzystywany przez polityków i działające w złej wierze przedsiębiorstwa jako usprawiedliwienie uchylania się przez nich od odpowiedzialności i ograniczenia wysiłków na rzecz stworzenia środowiska korzystnego dla konsumentów.

3.21 Komitet uważa, że trzeba skupić się w pierwszym rzędzie na egzekwowaniu i ulepszaniu praw konsumentów.

Ponadto popiera stanowisko Komisji, która przypomina o tym, jak ważna jest realizacja celu dotyczącego edukacji i informacji dostosowanej do wszystkich konsumentów.

^(?) Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4.

3.22 We wszystkich przypadkach cele dotyczące poprawy szkolenia i informowania nie mogą zostać zrealizowane bez zaangażowania ze strony różnych podmiotów społeczno-gospodarczych. Komitet popiera propozycję dotyczącą obrania istniejącej sytuacji za punkt wyjścia, co umożliwi zebranie sprawdzonych rozwiązań, w razie potrzeby udoskonalonych i przeanalizowanych, tak aby wpływ udostępnionych działań i narzędzi na konsumentów był realny. Wymaga to oczywiście przyznania na ten cel znacznych środków.

3.23 Powinniśmy także skupić się na szkoleniach skierowanych do przedsiębiorstw, które niestety nie są dość dobrze poinformowane o prawach konsumenta. Należałoby w ramach innych programów unijnych zaoferować przedsiębiorstwom takie szkolenia na temat praw i ochrony konsumentów.

3.24 Organizacje konsumentów mają na celu znalezienie i udzielenie spójnej odpowiedzi na problemy, z którymi borykają się konsumenci, oraz reprezentowanie ich interesów. Dzięki działaniom na rzecz przestrzegania praw konsumentów przyczyniają się one do zmian w przepisach prawa.

3.25 Ze względu na centralną rolę przyznaną regionalnym, krajowym i europejskim organizacjom konsumentów, które muszą wykazać się jak najszerszą wiedzą, EKES uważa, że należy znacznie zwiększyć ich możliwości działania dzięki zwiększeniu przyznaných im środków finansowych. Wielką wagę przywiązuje do pomocy udzielanej stowarzyszeniom działającym na tych różnych poziomach, zwłaszcza w krajach, w których ruch konsumencki nie rozwinął się dostatecznie.

3.26 EKES przyjmuje do wiadomości, że jedna czwarta budżetu w ramach programu ochrony konsumentów zostanie przeznaczona na Europejskie Centra Konsumenckie (ECK). Inwestycja ta jest niewątpliwie konieczna i uzyskała szerokie poparcie EKES-u, który wzywa Komisję do dalszego składania jeszcze bardziej szczegółowych doroczných sprawozdań z funkcjonowania ECK. EKES podkreśla znaczenie oparcia tych sprawozdań o konkretne i trafne kryteria, aby wyeksponować fakt, iż sieć ta przynosi konkretne korzyści konsumentom europejskim, nawet jeśli nie jest ona jeszcze znana w pożądanym stopniu.

3.27 Istotnym elementem jest wprowadzenie w kolejnym programie dotyczącym polityki ochrony konsumentów

proaktywnego i nadrzędnego mechanizmu finansowania przeznaczonego na dalszy rozwój ruchu konsumenckiego.

3.28 W odniesieniu do dochodzenia roszczeń EKES stwierdza, że Komisja wykazuje wyraźną wolę wybierania rozwiązań polegających na współregulacji lub samoregulacji. Z uznaniem wypowiada się o inicjatywach podjętych przez podmioty zawodowo działające w tej dziedzinie, mających na celu udoskonalenie stosowanych rozwiązań. Powtarza jednak, że rozwiązania typu „prawa miękkiego” nie mogą zastąpić środowiska prawnego i regulacyjnego.

3.29 EKES popiera działania podjęte przez Komisję w trosce o ułatwienie dostępu konsumentów do pozasądowych metod rozwiązywania sporów i podziela propozycję mającą na celu zapewnienie monitorowania ich funkcjonowania i ich skuteczności. Uważa, że skuteczność tego mechanizmu można osiągnąć jedynie pod warunkiem zadbania o niezależność systemów proponowanych konsumentom.

3.30 Komitet uważa jednak, że wniosek należy uzupełnić, gdyż umocnienie praw konsumentów oznacza także, że mają oni do dyspozycji odpowiednie środki prawne umożliwiające im dochodzenie swych praw. Zgodnie z uwagami poczynionymi w opinii w sprawie programu na lata 2007–2013, a także w opiniach w sprawie systemu powództw zbiorowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego⁽³⁾ oraz w sprawie Białej księgi w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji⁽⁴⁾, proponuje zamieszczenie uwagi dotyczącej konieczności wprowadzenia mechanizmu umacniającego dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza do powództwa zbiorowego.

3.31 Popiera zaproponowane środki mające na celu zapewnienie egzekwowania prawa, zwłaszcza mechanizmy współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów jak i koordynację nadzoru, które przyczyniają się do większej skuteczności działań.

3.32 EKES uważa, że rozstrzyganie sporów, w tym *on-line*, musi być przedmiotem wyteżonej uwagi. Stwierdza, że wytyczono nowe cele, zwłaszcza w odniesieniu do ECK, które mają za zadanie przyczynić się do informowania konsumentów i do rozwiązywania sporów transgranicznych. Za kwestię istotną uważa prowadzenie bieżącej oceny programu, tak by można było dostosować przewidziane środki.

Bruksela, 28 marca 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Dz.U. C 162, z 25.6.2008, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228, z 22.9.2009, s. 40.