

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

455. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 LIPCA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów

COM(2008) 614 – 2008/0196 (COD)

(2009/C 317/09)

Sprawozdawca: **Bernardo Hernández BATALLER**

Współsprawozdawca: **Jarosław MULEWICZ**

Dnia 6 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów

COM(2008) 614 wersja ostateczna – 2008/0196 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 czerwca 2009 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER, a współsprawozdawcą Jarosław MULEWICZ.

Na 455. sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r. (posiedzenie z 16 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 68 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. EKES zaleca, aby przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów został przerehabilitowany zgodnie z uwagami zawartymi w niniejszej opinii; w związku z tym, jeśli chodzi o pełną harmonizację, powinien on ograniczyć się jedynie do harmonizacji horyzontalnej w odniesieniu do sprzedaży poza lokalnym przedsiębiorstwem i do sprzedaży na odległość, ponieważ to do nich w największym stopniu odnosi się handel transgraniczny.

1.2. Rozdziały dotyczące nieuczciwych postanowień w umowach konsumenckich oraz sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji powinny zostać usunięte z wniosku ze względu na to, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego byłoby niestosowne uregulowanie omawianych w nich aspektów za pomocą pełnej harmonizacji.

1.2.1. We wniosku nie przedstawiono innowacyjnych rozwiązań w zakresie niektórych istotnych zagadnień, jak np. serwisu posprzedażowego i części zamiennych, bądź bezpośredniej odpowiedzialności producenta i sieci dystrybucyjnych.

1.3. EKES jest zdania, że wprowadzenie „wspólnych” definicji przyczyniłoby się do większej pewności prawa dla podmiotów handlowych i konsumentów. W związku z tym Komisja powinna usunąć sprzeczności w tym zakresie występujące obecnie we wniosku.

1.3.1. EKES wnosi, aby Komisja, w trosce o pewność prawa, zamieściła we wniosku wyjaśnienie, czy definicje zawarte we wniosku są w pełni zharmonizowane, czy też państwa członkowskie mają pewną swobodę w zakresie uzupełnienia tych pojęć.

1.3.2. Nie można postrzegać konsumentów europejskich wyłącznie z perspektywy rynku wewnętrznego ani też jako racjonalnych, świadomych i poinformowanych podmiotów rynkowych, które podejmują decyzje zgodnie z czystą logiką konkurencji, a ich ochrona nie może ograniczać się do szerszego i lepszego informowania.

1.4. EKES pragnie zauważyć, że poważne niedostatki, które występują w zakresie rozwiązywania konfliktów i dochodzenia odszkodowań, stanowią ważny, „o ile nie najważniejszy” czynnik niedostatecznego rozwoju handlu transgranicznego. Jednakże Komisja w swoim wniosku pomija tę budzącą zaniepokojenie kwestię, odzwierciedloną w badaniach Eurobarometru.

2. Wprowadzenie

2.1. Omawiany wniosek jest wynikiem szeroko zakrojonej debaty na szczeblu wspólnotowym na temat możliwości ujednoczenia przepisów dotyczących umów, na podstawie wspólnotowych ram odniesienia w tym obszarze, co do których Komisja przyjęła komunikat w sprawie europejskiego prawa umów⁽¹⁾. W ramach polityki ochrony konsumentów przeprowadzono również dyskusję na temat przeglądu dorobku prawnego w tej dziedzinie, obejmującego zagadnienia zarówno o charakterze horyzontalnym⁽²⁾, jak i wertykalnym⁽³⁾, odnośnie do dyrektyw w sprawie ochrony konsumentów obowiązujących w dziedzinie prawa umów.

2.2. W opinii w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów⁽⁴⁾ „Komitet postrzega politykę konsumencką nie tylko jako integralną część strategii rynku wewnętrznego UE, ale także jako ważny element potwierdzający obywatelstwo”. Jeśli chodzi o harmonizację na płaszczyźnie wspólnotowej, Komitet uważa, że zasadą przewodnią powinno być zapewnienie ochrony na lepszym i wyższym poziomie niż w poszczególnych państwach członkowskich.

(1) Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

(2) Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

(3) Dz.U. C 175 z 27.7.2007 oraz Dz.U. C 44 z 16.2.2008.

(4) Zob. przypis nr 2.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Przedstawiony przez Komisję wniosek poprzedziła Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta (COM(2006) 744 wersja ostateczna z 8 lutego 2007 r.), której celem było uproszczenie i uzupełnienie obowiązujących ram prawnych. Księga ta obejmowała osiem dyrektyw dotyczących ochrony konsumentów⁽⁵⁾. Reakcje na zieloną księgę zostały omówione w szczegółowym sprawozdaniu zleconym przez Komisję Europejską; połowa otrzymanych komentarzy pochodziła od sektora przedsiębiorców (150), a pozostała część od podmiotów zajmujących się ochroną konsumentów (53), prawników i innych fachowców (33), władz publicznych (39) oraz środowisk akademickich (32)⁽⁶⁾.

3.2. Wniosek zawiera 50 artykułów podzielonych na siedem rozdziałów: I) Przedmiot, definicje i zakres zastosowania (art. 1–4); II) Informacje dla konsumentów (art. 5–7); III) Informacje o prawie odstąpienia od umów zawieranych na odległość i umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa (art. 8–20); IV) Inne prawa konsumentów charakterystyczne dla umów sprzedaży (art. 21–29); V) Prawa konsumentów dotyczące ogólnych postanowień umownych (art. 30–39); VI) Przepisy ogólne (art. 40–46); oraz Przepisy końcowe (art. 47–50). Poza tym wniosek zawiera pięć załączników, w tym dwa dotyczące klauzul.

3.3. Komisja zamierza całkowicie uchylić następujące dyrektywy (zob. art. 47): (i) dyrektywę Rady 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa; (ii) dyrektywę 1993/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich; (iii) dyrektywę 1997/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość; jak również (iv) dyrektywę 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

4. Uwagi ogólne

4.1. *Pełna harmonizacja*: wniosek Komisji spotkał się z bardzo zróżnicowanym przyjęciem wśród podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.1. Organizacje przedsiębiorstw popierają wniosek i uważają, że usprawni on funkcjonowanie rynku wewnętrznego, może poprawić jego konkurencyjność dzięki zachętom do przeprowadzania transakcji ponadgranicznych, a jednocześnie zmniejszy obciążenia administracyjne i koszty związane z przestrzeganiem przepisów przez przedsiębiorstwa handlowe. Może to mieć szczególne znaczenie dla MŚP.

(5) Proces przeglądu został opisany w komunikacie „Europejskie prawo umów i weryfikacja *acquis*: rozwój”, COM(2004) 651 końcowy, Dz.U. C 14 z 20.1.2005.

(6) Prace przygotowawcze w celu oceny oddziaływania przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta – sprawozdanie analityczne GP z 6 listopada 2007 r., przygotowane przez GHK/CIVIC Consulting/Bureau Van Dijk i dostępne na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

4.1.2. Zdaniem organizacji konsumentów, wniosek będzie miał wpływ ograniczający na nabyte już prawa konsumenckie, stanowiące część dorobku prawnego Wspólnoty, co jest nie do zaakceptowania. Ogólnie sądzi się, że wniosek niesie ze sobą ograniczenie praw konsumentów, gdyż skutki pełnej harmonizacji są nadmierne i nieproporcjonalne do celów, do których się dąży, oraz że hamuje on przyszły rozwój.

4.1.3. Aby pogodzić szereg rozbieżnych stanowisk, Komitet proponuje:

- a) Ograniczenie zasięgu stosowania wniosku jedynie i wyłącznie do sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa i do sprzedaży na odległość, ponieważ to właśnie w tych obszarach pragnie się znieść przeszkody dla handlu transgranicznego i tam też pełna harmonizacja wydaje się bardziej sensowna. Wykluczono by całkowitą harmonizację w zakresie nieuczciwych postanowień i gwarancji sprzedaży.
- b) Wprowadzenie do omawianego wniosku wspólnych definicji, a także usunięcie występujących w nim sprzeczności.
- c) Wprowadzenie innych zmian zaproponowanych w niniejszej opinii.

4.2. Brak wewnętrznej spójności wniosku

4.2.1. Mając na uwadze oczekiwania wzbudzone licznymi debatami, pracami i badaniami, przeprowadzonymi w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat w obszarze europejskiego prawa zobowiązań umownych jeszcze przed powstaniem zielonej księgi bądź równocześnie z jej opracowywaniem oraz prowadzonych w kontekście równoległego projektu Wspólnego Systemu Odniesienia (7), Komitet uważa, że wniosek przedstawiony przez Komisję nie spełnia pokładanych w nim nadziei.

4.2.2. Z jednej strony celem przeglądu dorobku wspólnotowego jest osiem dyrektyw, Komisja zaś, w swoim wniosku dotyczącym przeglądu i integracji, ogranicza się do czterech z nich. Z drugiej strony, prace przeprowadzone w obszarze wspólnych ram odniesienia miały na celu usunięcie niespójności oraz skonsolidowanie przepisów europejskiego prawa zobowiązań umownych w fakultatywnym instrumencie, który mogłyby być użyteczny dla fachowców, konsumentów, osób odpowiedzialnych za wdrażanie prawa oraz ustawodawców.

4.2.3. W tym kontekście proponowana treść wniosku, choć zawiera pewne pozytywne elementy, ogranicza się do zebrania przepisów czterech dyrektyw poprzedzonych wspólnymi definicjami, przez co jest mało innowacyjna i ustrukturyzowana oraz nie zapewnia konsolidacji, uściślenia i usprawnień, niezbędnych dla wyższego poziomu ochrony konsumentów, który powinna zapewnić UE. Ponadto ze względu na pozostawienie zasadniczych aspektów systemu prawnego proponowanego w zmienionych dyrektywach do ustalenia w przepisach państw

(7) Zob. COM(2007) 447 wersja ostateczna z 25.7.2007: Drugie sprawozdanie okresowe w zakresie Wspólnego Systemu Odniesienia; zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3 września 2008 r. w sprawie wspólnego systemu odniesienia w dziedzinie europejskiego prawa zobowiązań. Rezolucja Rady nr 2863 z 18 kwietnia 2008 r., s. 18.

członkowskich oraz ze względu na opracowanie w tej sprawie dyrektywy zamiast rozporządzenia, wniosek nie jest nawet spójny z proponowanym w nim celem pełnej harmonizacji. Nie realizuje jej w odpowiednim stopniu, powodując raczej dalszą niepewność i różnice w systemach państw członkowskich.

4.2.4. Komitet odgrywa aktywną rolę w dziedzinie ochrony konsumentów i często wydaje opinie z inicjatywy własnej wyrażające jego poglądy. Na podstawie tych przyjętych dokumentów rozważa niniejszym wniosek przedstawiony przez Komisję.

4.2.5. EKES podziela cel, którym jest urzeczywistnienie jednolitego rynku dla przedsiębiorstw i konsumentów. Odnotowuje istnienie kosztów transakcji wynikających ze stosowania przepisów dotyczących ochrony konsumentów w każdym z państw członkowskich; koszty te mogą stanowić przeszkodę dla korzystnego z punktu widzenia konsumenta zróżnicowania oferty dóbr i produktów na rynku wewnętrznym. Jednakże doświadczenie pokazuje, że istnieją także inne, ważniejsze przeszkody, jak np. brak zaufania do handlu elektronicznego, co potwierdzają badania Eurobarometru (8).

4.3. Przeszkody ponadgraniczne

4.3.1. Komisja, jak się wydaje, za główną przeszkodę w urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego, a szczególnie w handlu transgranicznym, uznaje koszty i zastrzeżenia przedsiębiorców (po stronie podaży) oraz brak zaufania konsumentów (po stronie popytu). Wśród przyczyn wskazanych problemów wymienia rozdrobnienie i zróżnicowanie praw będące skutkiem minimalnej harmonizacji.

4.3.1.1. Choć dyrektywy dotyczące minimalnej harmonizacji stanowiły najczęściej wykorzystywane narzędzie w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego, to przykład dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych dowodzi, że pełna harmonizacja stanowi opcję regulacyjną mogącą zaszkodzić prawom uzyskanym dotąd przez konsumentów, naruszając je poprzez wyraźne pogwałcenie przepisów art. 153 Traktatu (9).

(8) Zob. Special Eurobarometer nr 298 – *Consumer protection in the internal market* [Ochrona konsumentów na rynku wewnętrznym] – 2008; Flash Eurobarometer nr 224 – *Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection* [Postawa przedsiębiorców wobec transgranicznej sprzedaży i ochrony konsumenta] – 2008; Flash Eurobarometer nr 250 – *Confidence in Information Society* [Zaufanie do społeczeństwa informacyjnego], z maja 2009 r., a także Sprawozdanie nt. transgranicznego e-handlu w UE – SEC (2009)283 wersja ostateczna z 5.3.2009.

(9) Jak wykazano w orzeczeniu ETS z dnia 23 kwietnia 2009 r. (połączone sprawy C-261/07 i C-299/07).

4.4. Kompetencje na szczeblu wspólnotowym

4.4.1. EKES przypomina, że podstawy wspólnotowej polityki ochrony konsumentów oraz polityki w zakresie ochrony konkurencji są bardzo różne.

4.4.2. Podczas gdy w traktacie rzymskim przyznano Wspólnocie wyłączną kompetencję w obszarze polityki konkurencji, kwestia ochrony konsumentów nie została uwzględniona jako niezależny cel polityczny. W rzeczywistości, choć przedsięwzięto już pewne środki⁽¹⁰⁾, ramy tejże polityki wspólnotowej wyznaczyła rezolucja Rady, tj. wstępny program Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na rzecz polityki ochrony i informowania konsumentów, wydana dopiero 14 kwietnia 1975 r.

4.4.3. Przyjęcie wspólnotowej polityki ochrony konsumentów jest więc wynikiem licznych i systematycznych działań podejmowanych przez organizacje konsumentów, które stopniowo wymogły na poszczególnych państwach członkowskich przyjęcie tego rodzaju polityki ochrony, którą w końcu uznała także UE.

4.4.4. Z tego względu w dziedzinie ochrony konsumentów Wspólnota rozdarta jest między koniecznością zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów a *dzielnymi i pomocnymi kompetencjami państw członkowskich*⁽¹¹⁾.

4.4.5. Państwa członkowskie prowadziły już politykę ochrony konsumentów gwarantującą wyższy poziom ochrony oraz zachowanie istniejących już środków, uwzględniając przy tym kwestie interwencji i spokoju społecznego.

4.4.6. Stąd też nie można postrzegać konsumentów europejskich wyłącznie z perspektywy rynku wewnętrznego ani też jako racjonalnych, świadomych i poinformowanych podmiotów rynkowych, podejmujących decyzje w oparciu o czystą logikę konkurencji, a ich ochrona nie może ograniczać się do szerszego i lepszego informowania.

4.4.7. Jak już EKES stwierdził wcześniej, wszelkie propozycje dążące do pełnej harmonizacji w obszarze ochrony konsumentów powinny skupiać się na konkretnych aspektach i być traktowane ze szczególną ostrożnością w celu zachowania wysokiego poziomu ochrony konsumentów gwarantowanego traktatem, przy poszanowaniu zasady pomocniczości. W przeciwnym razie rozwój praw konsumentów w każdym z państw członkowskich mógłby ulec opóźnieniu bądź zahamowaniu.

4.5. Podstawa prawna

4.5.1. Komitet kwestionuje również wybraną dla celów dyrektywy podstawę prawną, tj. art. 95 zamiast art. 153.

⁽¹⁰⁾ Np. utworzenie służb ochrony konsumentów, które zyskały niezależność od innych dziedzin dopiero w 1989 r., lub utworzenie Komitetu Konsultacyjnego Konsumentów.

⁽¹¹⁾ Kompetencja dzielona w konstytucji europejskiej, jak i w art. 169 Traktatu z Lizbony; patrz Dz.U. C 115/51 z 9.5.2008.

4.5.2. EKES wielokrotnie wypowiadał się za wykorzystaniem art. 153 traktatu jako podstawy prawnej wniosków legislacyjnych dotyczących ochrony konsumentów, zamiast stosowania art. 95 TWE, który odnosi się do rynku wewnętrznego. Niemniej jednak, Komisja stosuje we wszystkich ostatnich wnioskach art. 95 TWE, uważając go za właściwy ze względu na to, że charakter proponowanej dyrektywy związany jest z rynkiem wewnętrznym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Ogólnie rzecz biorąc, **treść** przedstawionego wniosku jest skomplikowana i składa się w nadmiernym stopniu z odesłań (zob. np. art. 3 ust. 2 i 4, art. 6 ust. 9 a), art. 10, art. 21 ust. 1 i 3, art. 28, art. 32 ust. 2 oraz art. 35), które utrudniają lekturę i zrozumienie tekstu, zredagowanego często z użyciem niejednoznacznych lub nieprecyzyjnych terminów, co negatywnie wpłynie na transpozycję. W dodatku klasyfikacja nie zawsze jest zrozumiała (zob. art. 45 dotyczący towarów niezamówionych, rozdz. VI – Przepisy ogólne). Jeśli w dyrektywie utrzymane zostaną wspomniane niejasności, konieczne będzie ujęcie w niej oraz w przepisach prawnych poszczególnych państw członkowskich zapisu, że w przypadku sporów wynikających z wieloznaczności przepisy interpretowane będą na korzyść konsumenta jako słabszej strony.

5.2. Co więcej, praktycznie pomija się normy proceduralne i przepisy dotyczące kar, które – jako że są logicznym następstwem pełnej harmonizacji – nadal leżą w gestii państw członkowskich (zob. motyw 58 oraz art. 42). Kwestia ta może doprowadzić do znaczących niespójności w procesie harmonizacji. Można tu przytoczyć następujące przykłady: (i) przepisy dotyczące ogólnych wymogów w zakresie informacji (art. 5), według których to państwa członkowskie ustalają konsekwencje niewypełnienia zobowiązań; wykorzystano jednak dziwne sformułowanie „w obszarze prawa zobowiązań umownych” i nie jest jasne, czy ustanowienie sankcji o charakterze administracyjnym bądź karnym zostanie uznane za naruszenie dyrektywy; (ii) konsekwencje uznania postanowienia umownego za nieuczciwe, przy czym we wniosku stwierdza się, że nie są one wiążące dla konsumenta, jako że państwa członkowskie mogą wykorzystać dowolne rozwiązanie krajowego prawa zobowiązań, które pozwala osiągnąć wyznaczone cele (zob. motyw 54 oraz art. 37), przepisy dotyczące prawa odstąpienia od umowy.

5.3. Zróżnicowanie przepisów regulujących prawo do odstąpienia od umowy w różnych krajowych systemach prawnych. Prawo to, które zdaje się uchylać zasadę prawa zobowiązań *pacta sunt servanda*, ma odmienny charakter prawny w różnych państwach członkowskich: od jednostronnego odstąpienia aż po wycofanie się z umowy i wypowiedzenie umowy, których skutki prawne są różne. Komisja powinna rozważyć tę kwestię i przedstawić we wniosku spójny system regulujący ten aspekt umów.

5.4. Definicje i zakres zastosowania

Komitet jest zdania, że Komisja powinna zamieścić w treści wniosku objaśnienie, czy dopuszczalne jest uzupełnianie zawartych w niej definicji przez państwa członkowskie, czy też nie.

5.4.1. **Konsument** (art. 2 ust. 1): zaproponowana definicja pozostaje w zgodzie z większością dokumentów wspólnotowych, jednak nie zajęto stanowiska co do ewentualnego rozszerzenia koncepcji – uznanej już w wielu państwach członkowskich ⁽¹²⁾ – na sytuacje, gdy osoba fizyczna działa w celach mieszanych ⁽¹³⁾, lub na niektóre osoby prawne. Ta wąska definicja konsumenta, rozumiana w zgodzie z orzecznictwem ETS i dyrektywą 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych oraz w połączeniu z art. 4 (w którym zakazuje się przyjmowania surowszych przepisów prowadzących do zróżnicowania poziomu ochrony konsumentów), utrudnia ochronę najsłabszych konsumentów, tj. kategorii, której w największym stopniu dotyczyć mogą omawiane we wniosku rodzaje umów. Należy wskazać, że w dyrektywie 2005/29/WE uznaje się w art. 5 ust. 3 istnienie narażonych na te praktyki konsumentów, którzy także tutaj powinni zostać objęci wyłączeniem.

5.4.2. **Przedsiębiorca** (art. 2 ust. 2): we wniosku nie precyzuje się sytuacji organizacji nienastawionych na zysk ani organów publicznych, które w swoim działaniu przekraczają swoje kompetencje związane z pełnieniem służby publicznej (*jure imperia*).

5.4.3. **Towary i produkty** (art. 2 ust. 4 i 12): wprowadzenie oddzielnych definicji dla towaru i produktu (w tym drugim przypadku definicja jest zgodna z definicją zawartą w dyrektywie 2005/29/WE) jest niejasne i niezbyt zrozumiałe. Dotyczy to zwłaszcza elektryczności, która byłaby uważana za towar bądź usługę w zależności od tego, czy chodzi o odpowiedzialność umowną czy pozaumowną, co oczywiście nie jest korzystne dla spójności prawa wspólnotowego. Wyłączenie elektryczności z zakresu dyrektywy prowadzi do sprzeczności, w przypadkach gdy ma ona zastosowanie do przedmiotów akumulujących prąd, jak baterie czy akumulatory, co ma miejsce w wielu państwach członkowskich.

5.4.4. **Umowa zawierana na odległość** (art. 2 ust. 6): definicja ta jest szersza od definicji zawartej w obecnej dyrektywie w sprawie sprzedaży na odległość, a to pociąga za sobą trudności. Według nowej definicji „do zawarcia” takiej umowy konieczne jest wyłączenie korzystania ze środków porozumiewania się na odległość. W ten sposób wiele umów, które wcześniej nie były umowami zawieranymi na odległość, teraz się takimi stają. Dwa przykłady: w pierwszym konsument X przychodzi do sklepu i rozmawia o ewentualnym zakupie, po czym wraca do domu i telefonuje do sklepu, aby potwierdzić zakup. Nie wiadomo, dlaczego miałyby być konieczne takie rozszerzenie definicji, by objęła ten przykład. W drugim przykładzie, konsument Y przyjmuje w domu sprzedawcę i podczas tych odwiedzin składa mu ofertę zakupu jego produktów. Robi to ustnie bądź wypełniając formularz zamówienia. Później sprzedawca informuje konsumenta Y o przyjęciu jego oferty telefonicznie lub listownie. Umowa przedstawiona w tym przykładzie wydaje się być zarówno umową zawieraną na odległość, jak i umową zawieraną poza lokalem

przedsiębiorstwa. Którą z nich jest? Czy okres odstąpienia to 14 dni od daty zawarcia umowy (poza lokalem przedsiębiorstwa) czy też 14 dni od daty wykonania umowy (zawartej na odległość)? Definicje „umowy zawieranej na odległość” i „umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa” nie mogą się pokrywać.

5.4.5. **Lokal przedsiębiorcy** (art. 2 ust. 9): jest to odmienna definicja, której rzeczywisty zasięg trudno jest ustalić. Gdy interpretuje się ją zgodnie z motywem 15, nasuwają się następujące wątpliwości: czy sprzedaż realizowana na pokładzie samolotu lub statku będzie sprzedażą w lokalu przedsiębiorcy czy też sprzedażą realizowaną poza tym lokalem?

5.4.6. **Gwarancja handlowa**: użyty we wniosku termin „gwarancja handlowa” został zapożyczony z zielonej księgi w sprawie gwarancji i usług posprzedażowych (zob. art. 2 ust. 18), lecz teraz nie rozdzielono go od pojęcia gwarancji prawnej, jedynej uwzględnionej w dyrektywie 99/44/WE (art. 1 ust. 2, lit. e). Zamiana ta może wprowadzić konsumentów w błąd odnośnie do rzeczywistego zasięgu jednego lub drugiego rodzaju gwarancji. Należy w związku z tym objaśnić, że gwarancja handlowa opiera się na zasadzie dobrowolności przedsiębiorcy, natomiast „gwarancja prawna” ma charakter obowiązkowy.

5.4.7. **Pośrednik**: zarówno definicja pośrednika (art. 2 ust. 19), jak i dotyczące go szczegółowe wymogi w zakresie informacji (art. 7) są niejasne. W rzeczy samej, albo chodzi o działalność zawodową – i w tym wypadku podlega ona dyrektywie – albo też nie – i wówczas nie ma potrzeby uregulowania, dlatego też Komitet sugeruje wyjaśnienie tej kwestii.

5.4.8. **Informacje dla konsumentów** (art. 5): w części dotyczącej ogólnych wymogów w zakresie udzielenia informacji przed zawarciem umowy dopuszcza się możliwość nieudzielenia informacji (ust. 1: Przed zawarciem każdej umowy sprzedaży lub umowy o świadczenie usług przedsiębiorca udziela konsumentowi następujących informacji, „jeżeli nie wynikają one z okoliczności”). Zdaniem EKES-u, takie sformułowanie wzbudza wątpliwości i niepewność, w związku z czym Komitet nie może go poprzeć.

5.4.9. Również w świetle międzynarodowego prawa prywatnego nie jest jasne, czy mają tu zastosowanie przepisy rozporządzenia „Rzym I” (jak sugeruje art. 5 ust. 3), czy też, w przypadku uznania, że uchybiono obowiązkowi udzielenia informacji, przepisy art. 12 rozporządzenia „Rzym II” (motyw 30 rozporządzenia „Rzym II”).

5.4.10. Przepis proponowany w art. 6 ust. 2 wniosku, dotyczący określania konsekwencji naruszenia prawa do informacji zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, nie wydaje się rozsądny i pociągnie za sobą zróżnicowane rozwiązania; dlatego też kwestia ta powinna zostać zharmonizowana.

⁽¹²⁾ Np. Austria, Belgia, Dania, Grecja, Finlandia, Szwecja, Hiszpania i Portugalia poszerzyły definicję konsumenta.

⁽¹³⁾ „Konsument oznacza osobę fizyczną, która działa głównie w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową”. Projekt Wspólnego Systemu Odniesienia (DCGR), wydanie skrócone, grudzień 2008 r.

5.4.11. **Aukcje.** Należy sprecyzować, że obowiązkowe aukcje organizowane przez władze publiczne muszą być zawsze wyłączone z zakresu zastosowania tego wniosku, który zawiera pojęcia „aukcji” i „aukcji publicznej”, ale tylko w odniesieniu do aukcji organizowanych w sposób dobrowolny przez przedsiębiorców.

5.5. Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa oraz umowy na odległość

5.5.1. Dyrektywa 85/577/EWG, jedna z pierwszych europejskich inicjatyw legislacyjnych podjętych w obszarze ochrony konsumentów, wykazuje mniejszy stopień rozbieżności w transpozycji na szczeblu krajowym. Rozbieżności te dotyczą głównie korzystania z opcji wyłączenia pewnych rodzajów umów (poniżej pewnej wartości lub dotyczących pewnych rodzajów towarów) lub rozszerzenia ochrony konsumentów dzięki klauzuli o minimalnej harmonizacji (zob. art. 8). W związku z tym zasadniczo przewidziana pełna harmonizacja nie stanowi problemu oraz ma zrównoważony i pozytywny charakter. Dyrektywa 85/577/EWG ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy odwiedziny sprzedawcy w domu lub miejscu pracy konsumenta nie zostały przez niego zamówione. Zaproponowane rozszerzenie zakresu kontroli, która miałaby objąć wizyty zamówione, jest do przyjęcia, pod warunkiem rozszerzenia wyjątków przedstawionych w art. 19 ust. 2. Do umów, do których nie ma zastosowania prawo odstąpienia (jak w przypadku umów zawieranych na odległość) należy włączyć:

- a) usługi, których świadczenie już rozpoczęto, po uprzedniej wyraźnej zgodzie konsumenta, przed końcem okresu odstąpienia,
- b) dostawy towarów wyprodukowanych według specyfikacji określonych przez konsumenta lub wyraźnie dostosowanych do jego indywidualnych potrzeb lub takich, które ulegają szybkiemu zepsuciu bądź mają krótki termin przydatności do użycia.

5.5.1.1. Jeśli pierwszy z tych wyjątków nie byłby ujęty w art. 19 ust. 2, usługodawcy mogliby prosić konsumentów, którzy chcą szybkiego wykonania prac (takich jak np. przeróbki mebli kuchennych lub strzyżenie włosów w domu), aby czekali przynajmniej 14 dni. Jeśli nie włączono by drugiego z tych wyjątków, przedsiębiorcy wykonujący towary na miarę (np. meble kuchenne lub garnitury) mogliby odmawiać rozpoczęcia wykonywania umowy aż do upływu przynajmniej 14 dni. W przeciwnym razie konsument mógłby odstąpić od umowy, a przedsiębiorca pozostałby z towarami, których nie byłby w stanie sprzedać.

5.5.2. Jeśli chodzi o umowy zawierane na odległość, mimo że analiza porównawcza⁽¹⁴⁾ nie wykazała poważnych różnic w transpozycji dyrektywy 1997/7/WE, to jednak i tu stwierdzono, że państwa członkowskie skorzystały z dostępnych opcji z

⁽¹⁴⁾ Zob. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, (red.) Hans Schulte-Nolke, współpraca Christian Twigg-Flesner oraz Martin Ebers, luty 2008 r.; analiza sporządzona dla Komisji Europejskiej (kontrakt nr 17.020100/04/389299: „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”).

klauzuli minimalnej harmonizacji, by stworzyć systemy bardziej przyjazne konsumentom. Pożądane byłoby umożliwienie ochrony praw konsumentów w sprzedaży na odległość prowadzonej z krajami trzecimi.

5.5.3. Można jednak wskazać potencjalne przeszkody na rynku wewnętrznym spowodowane różnymi dopuszczalnymi wyłączeniami lub różnymi nakładanymi na przedsiębiorców wymogami w zakresie informowania.

5.5.4. Komitet odnotowuje możliwość usprawnień w odniesieniu do zakresu wyjątków w stosowaniu przepisów, jak np. uwzględnienie towarów (lub usług) o niskiej wartości⁽¹⁵⁾ lub towarów, które zostałyby wyłączone ze względu na kwestie zdrowia, higieny lub bezpieczeństwa. Chodzi szczególnie o przypadek bezpieczeństwa żywności (art. 20 ust. 1 lit. d), gdzie należy wyraźnie nawiązać do art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002⁽¹⁶⁾. Odnośnie wyłączenia dotyczącego towarów (i usług) o niskiej wartości, istnieje możliwość znacznego podwyższenia sumy 60 euro (zawartej w dyrektywie 85/577/EWG).

5.5.5. Jeśli chodzi o **prawo do odstąpienia** od tego typu umów, we wniosku przewiduje się jednolity termin 14 dni; EKES z zadowoleniem przyjmuje jasny sposób obliczania terminów. Niemniej jednak, jak już wspomniano, należy zharmonizować koncepcję tego prawa i jego skutki.

5.5.6. Komitet kwestionuje także zasadność ustanowienia przepisów dotyczących **odpowiedzialności konsumenta** w art. 17 ust. 2: „Konsument odpowiada tylko za zmniejszenie wartości towarów wynikające z niewłaściwego obchodzenia się z nimi w stopniu większym niż konieczny do oceny charakteru i sposobu działania towarów”, gdyż uważa, że wzbudziłoby to wątpliwości i mogło postawić konsumentów w obliczu problemów związanych z przedstawieniem dowodu.

5.5.7. Bez uszczerbku dla koniecznej poprawy zaproponowanych obecnie przepisów, zdaniem Komitetu⁽¹⁷⁾ dobrym rozwiązaniem byłoby ograniczenie sugerowanej pełnej harmonizacji jedynie do tych dwóch dyrektyw i uregulowanie metod sprzedaży mających największy potencjał w sprzedaży transgranicznej.

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 3 ust. 1 dyrektywy 85/577/WE; opcja ta została wykorzystana przez 18 państw członkowskich.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.2.2002, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 175 z 27.7.2007 i Dz.U. C 162 z 25.6.2008.

6. Nieuczciwe warunki w umowach zawieranych z konsumentami

6.1. Tematyka objęta dyrektywą 1993/13/EWG została włączona do rozdziału V oraz załączników II i III, EKES uważa jednak – zgodnie z analizami samej Komisji – że dziedzina ta nie powinna znajdować się w omawianym wniosku i należy ją z niego usunąć, gdyż pełna harmonizacja w tej dziedzinie, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, z pewnością spowoduje dysfunkcje w krajowych porządkach prawnych różnych państw członkowskich.

6.1.1. Niemniej jednak, gdyby Komisja nie wycofała w całości wszystkich przepisów dotyczących nieuczciwych warunków w umowach zawieranych z konsumentami, Komitet pragnie poczynić następującą uwagę:

6.1.1.1. Jak wiadomo, chodzi o zasadniczą kwestię prawa zobowiązań umownych, która przed przyjęciem dyrektywy była uregulowana w niektórych państwach członkowskich.

6.1.1.2. Z analizy porównawczej transpozycji tej dyrektywy wynika, że większość państw członkowskich korzystało z klauzuli minimalnej harmonizacji (art. 8) i obecnie ich przepisy zapewniają konsumentom większą ochronę niż uregulowania przewidziane dyrektywą. Ponadto, obecna sytuacja powoduje, że właśnie w tym obszarze pełna harmonizacja byłaby niepożądana⁽¹⁸⁾.

6.1.1.3. Należałoby więc oczekiwać, iż proponowana dyrektywa, która ma uchylić obowiązującą dotychczas dyrektywę, nie tylko zrówna najwyższe poziomy transpozycji, lecz również wyjaśni niektóre niejasne punkty, które podzieliły prawnicze środowiska akademickie i sądowicze.

6.1.1.4. Odnosi się to z pewnością do związku między zasadą dobrej wiary a kryterium nierównowagi świadczeń, widocznego w art. 3 ust. 1 obecnej dyrektywy i zachowanego w praktycznie niezminionej formie w art. 32 ust. 1 omawianego wniosku w odniesieniu do konsekwencji naruszenia wymogów przejrzystości zamieszczonych obecnie w art. 31.

6.1.1.5. Jeśli chodzi o zakres stosowania, warto zwrócić uwagę na wprowadzenie specyficznego ograniczenia, które działa na niekorzyść konsumentów. Podczas gdy omawiany wniosek obejmuje jedynie postanowienia umów pisemnych („sformułowanych uprzednio”, wg art. 30 ust. 1), nakładając na państwa członkowskie obowiązek powstrzymania się „od wprowadzenia wszelkich wymogów w zakresie formy wyrażania postanowień umownych lub udostępnienia ich konsumentowi”, to obecnie obowiązująca dyrektywa ma również zastosowanie do umów zawieranych ustnie (zob. art. 5 dyrektywy 93/13/EWG), jak ma to miejsce w niektórych państwach członkowskich.

6.1.1.6. Zdaniem Komitetu utrzymanie obecnego systemu, wraz z utworzeniem Komitetu ds. Nieuczciwych Postanowień w Umowach Konsumentckich oraz rejestru postanowień uznanych przez władze krajowe za nieuczciwe, stanowią wystarczający krok w kierunku informowania o nieuczciwych postanowieniach i są użytecznym narzędziem dla fachowców (mając na uwadze zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów), a także dla podmiotów zajmujących się wdrażaniem prawa i dla konsumentów.

6.1.1.7. Zagadnienie nieuczciwych postanowień umownych stosuje się horyzontalnie do wszystkich umów zawieranych z konsumentami, a często także do umów zawieranych między przedsiębiorcami. EKES uważa, że pod tym względem wniosek Komisji będzie miał, we wszystkich państwach członkowskich, istotny i negatywny wpływ na prawo zobowiązań umownych ogólnie, a na prawo ochrony konsumentów w szczególności.

7. Niektóre aspekty sprzedaży towarów konsumpcyjnych oraz związanych z tym gwarancji

7.1. EKES uważa, że włączenie tej dziedziny do dyrektywy jest nieestosowne i zaleca jej usunięcie z wniosku, gdyż takie wspólnotowe działanie interwencyjne nie wnosi żadnej wartości dodanej ani nie pociąga za sobą zwiększonego poziomu ochrony konsumentów.

7.2. Dyrektywa 1999/44/WE pozwalała państwom członkowskim na przyjmowanie lub utrzymanie środków gwarantujących wyższy poziom ochrony konsumentów, co doprowadziło do różnicowania przepisów krajowych.

7.3. Przypadek ten pokazuje całkowity brak jakichkolwiek wyraźnych tendencji w procesie transpozycji⁽¹⁸⁾, gdyż wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku dysponowały już wcześniej przepisami dotyczącymi umów kupna i sprzedaży towarów konsumpcyjnych, regulowanych w dyrektywie.

7.4. W odniesieniu do przejścia ryzyka (art. 23) we wniosku usiłuje się rozwiązać rozbieżności związane z pojęciem dostawy, nakładając na przedsiębiorcę odpowiedzialność wobec konsumenta od momentu przejścia ryzyka (art. 25), co można uznać za usprawnienie i wyjaśnienie.

7.5. Zdaniem Komitetu, ustalenie jednego ogólnego terminu dostawy towarów jest niespójne, za wyjątkiem określonych rodzajów sprzedaży (sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość), gdyż przesadą jest, że – zgodnie z postanowieniem art. 22 wniosku – przedsiębiorca ma dostarczać towary w maksymalnym terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy.

7.6. Jednakże zniesienie dostępnej państwom członkowskim opcji ustalenia terminu domniemania zgodności, według przepisów obecnej dyrektywy, i wyznaczenie jednego okresu 6 miesięcy stanowi ograniczenie praw konsumentów, gdyż to na nich spocznie obowiązek dowiedzenia istnienia wad, które ujawniły się w późniejszym terminie.

⁽¹⁸⁾ Zob. EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis, (red.) Hans Schulte-Nolke, współpraca Christian Twigg-Flesner oraz Martin Ebers, luty 2008 r.; analiza sporządzona dla Komisji Europejskiej (kontrakt nr 17.020100/04/389299: „Annotated Compendium including a comparative analysis of the Community consumer acquis”).

7.7. Ponadto, co się tyczy terminów i ciężaru dowodu niezgodności z umową, we wniosku dotyczącym dyrektywy wprowadzono jako zasadę wymóg złożenia reklamacji, co będzie w praktyce oznaczać skrócenie terminu gwarancji do terminu złożenia takiej reklamacji w tych państwach członkowskich, które nie zdecydowały się skorzystać z tego mechanizmu, jak wynika z treści art. 28 ust. 4 i 5.

8. Braki proceduralne

8.1. Wniosek zawiera szereg przepisów o charakterze proceduralnym, jak np. ciężar dowodu czy prawo do wystąpienia z roszczeniem, które powinny zostać skonkretyzowane w celu

zapewnienia spójnego postępowania. Brakuje przepisów dotyczących możliwości przedsięwzięcia środków ostrożności oraz połączenia działań powstrzymujących z działaniem naprawczym lub opublikowaniem wyroku.

8.2. W odniesieniu do powództw zbiorowych, EKES przypomina o swoich wyrażonych niedawno poglądach w tej sprawie ⁽¹⁹⁾.

Bruksela, 16 lipca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008 r.