

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych polityki konsumenckiej

(2006/C 185/13)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *ram prawnych polityki konsumenckiej*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 marca 2006 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 426. sesji plenarnej w dniach 20 i 21 kwietnia 2006 r. (posiedzenie z dnia 20 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 45 do 26, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Synteza

1.1 Polityka, jaką zamierza prowadzić każda wspólnota prawna, powinna opierać się na podstawie prawnej wyznaczającej zakres kompetencji tej wspólnoty i parametry jej działania. Unia Europejska, jako wspólnota prawna, musi spełniać ten wymóg.

1.2 Aby podstawa prawna była odpowiednia, funkcjonalna i skuteczna, powinna ona być jasna, precyzyjna i niezależna. Powinna zawierać cele, główne zasady i kryteria wdrażania polityki, którą dana wspólnota prawna zamierza prowadzić. Powinna ona też dotyczyć wszystkich dziedzin polityki, do której się odnosi.

1.3 W przypadku Unii Europejskiej od czasu przyjęcia traktatu z Maastricht, nowa podstawa prawna działań w zakresie polityki ochrony konsumentów jest zawarta w art. 129-A, który bardzo szybko uznany został za niewystarczający, by służyć za podstawę prowadzenia całościowej polityki w tej dziedzinie.

1.4 Fakt niestosowania tej podstawy prawnej potwierdził w biegu lat jej niewystarczalność w stosunku do wymogu adekwatnej i skutecznej podstawy prawnej w odniesieniu do rzeczywistej polityki ochrony interesów konsumentów na szczeblu wspólnotowym.

1.5 Zmiany wprowadzone przez nowy art. 153 traktatu amsterdamskiego nie były w stanie zaradzić wspomnianym słabościom, a teksty zaproponowane w perspektywie przyjęcia konstytucji europejskiej również nie rozwiązywały tych kwestii.

1.6 Z całą pewnością polityka konsumencka jest jedną z dziedzin polityki najbliższych obywateli europejskich. Może ona znacznie wpłynąć na akceptację przez nich ideałów europejskich, o ile zgodne są one z ich potrzebami i dążeniami, a nie zawsze tak było ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Jak wskazywał na to EKES, szczególnie w swej opinii w sprawie polityki konsumenckiej po rozszerzeniu UE, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 r. i co przyznał także Parlament Europejski w raporcie poświęconym promocji i ochronie interesów konsumentów w nowych państwach członkowskich (sprawozdawca: Henrik Dam Kristensen, PE 359.904/02-00). Potrzeby i dążenia obywateli można by jeszcze lepiej uwzględnić, rozwijając dodatkowe sposoby podejścia do autoregulacji i koregulacji oraz alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów.

1.7 Kierunki prac Komisji w dziedzinie polityki ochrony konsumentów ⁽²⁾ potwierdzają niestety niepokojące pogorszenie się sytuacji w zakresie ochrony i promowania interesów konsumentów. Braki te wzmagają jeszcze pilną konieczność refleksji nad odnośną podstawą prawną zawartą w traktacie.

1.8 Niniejsza opinia zawiera taką refleksję. Prowadzi ona Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do stwierdzenia, że oprócz woli politycznej niezbędnej do uzyskania postępu w zakresie polityki ochrony interesów konsumentów — w kierunku znaczniejszej obecności tej polityki i tych interesów we wszystkich dziedzinach polityki wspólnotowej — konieczne jest także przeprowadzenie dogłębnej analizy co do nowelizacji ram prawnych polityki ochrony interesów konsumentów.

1.9 Dzięki licznym opracowaniom wielu prawników europejskich, których kompetencje w tej dziedzinie są ogólnie uznawane, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest w stanie przedstawić propozycję nowej podstawy prawnej polityki konsumenckiej. Podstawa ta powinna przyczynić się w zdecydowany sposób do poprawy, uproszczenia, a nawet ograniczenia ilości przepisów. EKES zaleca Komisji, Radzie oraz państwom członkowskim, by czuwały nad uwzględnieniem tego rodzaju propozycji w perspektywie kolejnej nowelizacji traktatu.

2. Wstęp. Przedmiot opinii z inicjatywy własnej

2.1 W chwili gdy EKES zdecydował o opracowaniu niniejszej opinii z inicjatywy własnej, jej celem było pobudzenie pogłębionej refleksji na temat podstawy prawnej, którą należy wybrać dla polityki konsumenckiej na szczeblu europejskim (czyli art. 153 traktatu), przy jednoczesnym uwzględnieniu zarówno tekstu konstytucji przedłożonego poszczególnym państwom członkowskim, jak i prawa pochodnego. Komitet starał się także włączyć do tych prac przedstawicieli stron zainteresowanych tym zagadnieniem i specjalistów w dziedzinie wspólnotowego prawa konsumenckiego.

⁽²⁾ Wyraźnie widoczne w nowej dyrektywie 2005/29/WE z 11 maja 2005 r. (Dz.U. L 149 z 11.6.2005 r.) dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, we wspólnotowym programie działań w dziedzinie zdrowia i ochrony konsumentów na lata 2007 – 2013 [COM(2005) 115 wersja ostateczna] i w fakcie wycofania wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego promocji sprzedaży w ramach rynku wewnętrznego [COM(2005) 462 wersja ostateczna z 27 września 2005 r.].

2.1.1 Liczni byli ci, którzy — świadomi słabości obecnych sformułowań w art. 153 — twierdzili zgodnie, że są one przyczyną niestosowania w praktyce tego artykułu jako podstawy prawnej prawa pochodnego w dziedzinie promowania praw i interesów konsumentów, a także w zakresie prowadzenia polityki konsumenckiej w Unii Europejskiej. Zyskałaby ona wiele, gdyby mogła oprzeć się na odpowiedniej, funkcjonalnej i skutecznej podstawie prawnej.

2.2 Głównymi beneficjentami poprawy podstawy prawnej polityki konsumenckiej w traktacie byłyby z pewnością — ogólnie — instytucje europejskie, a także — szczególnie — organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje konsumenckie oraz inne zainteresowane podmioty społeczne.

2.2.1 EKES, jako forum reprezentujące instytucjonalnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, został uznany za odpowiednie miejsce do osiągnięcia tego celu, w duchu dialogu z zainteresowanymi podmiotami społecznymi i przy wsparciu ze strony ekspertów uniwersyteckich w tej dziedzinie.

2.2.2 Z całą pewnością polityka konsumencka jest jedną z dziedzin polityki najbliższych obywateli europejskich. Może ona znacznie wpłynąć na akceptację przez nich ideałów europejskich, o ile zgodne są one z ich dążeniami i potrzebami.

2.2.3 14 października 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przeprowadził przesłuchania z licznymi partnerami, którzy zgodzili się odpowiedzieć na specjalnie przygotowany kwestionariusz. Zebrane w ten sposób opinie i sugestie pozwoliły na lepsze opracowanie niniejszej opinii. EKES składa gorące podziękowania tym, którzy przyczynili się do powstania tego tekstu⁽³⁾.

3. Zagadnienie podstawy prawnej polityki konsumenckiej

3.1 Obecna podstawa prawna polityki ochrony konsumentów znajduje się w tytule XIV traktatu — „Ochrona konsumentów” — w art. 153. Artykuł ten ma następujące brzmienie:

„1. Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również

⁽³⁾ Na przesłuchaniu w dniu 14 października 2005 r. obecni byli: Carlos Almaraz (UNICE), prof. Thierry Bourgoignie (Université du Québec – Montreal), Nuria Rodríguez (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), Denis Labatut i Kalliopi Spyridaki (UGAL – Union of Groups of Independent Retailers of Europe), Jon-Andreas Lange (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), William Vidonja (CEA), Patrick von Braunmühl (Verbraucherzentrale Bundesverband – vzbv) oraz Hubert J.J. van Bree (VNO NVW).

Poza tym, w odpowiedzi na kwestionariusz przesłany kilkadziesiąt prawnikom i naukowcom w całej Europie, swe komentarze nadesłali: prof. Thierry Bourgoignie (Université du Québec – Montreal), prof. Jean Calais-Auloy (Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Montpellier), Stephen Crampton (Which?), prof. Mário Frota (APDC – Associação Portuguesa de Direito do Consumo), Cornelia Kutterer (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), Jon-Andreas Lange (Forbrukerradet – The Consumer Council of Norway), René-Claude Mäder (CLCV – Consommation, Logement et Cadre de Vie), profesor Stephen Weatherill (ECLG), prof. Hans Micklitz (Institut für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e.V. Universität Bamberg), Gaëlle Patetta (UFC–Que Choisir?), prof. Norbert Reich (Universität Bremen Fachbereich Rechtswissenschaften), UNICE oraz Euro Commerce.

wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów.

2. Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych dziedzin polityki i działań Wspólnoty.
3. Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez:
 - a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 95 w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego;
 - b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez państwa członkowskie.
4. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społeczny, przyjmuje środki określone w ustępie 3 lit. b).
5. Środki przyjęte na podstawie ustępu 4 nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym traktatem. Są one notyfikowane Komisji⁽⁴⁾.

3.2 Aby ochrona konsumentów mogła uzyskać rangę dziedziny znajdującej się w kompetencji Unii Europejskiej, musi bezwzględnie być przedmiotem odrębnego zapisu w traktacie, zgodnie z art. 5 tegoż traktatu, który, w wersji skonsolidowanej, brzmi następująco:

„Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy realizują swe uprawnienia zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi z jednej strony w postanowieniach traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejskie oraz późniejszych traktatów i aktów zmieniających je lub uzupełniających, z drugiej zaś — w innych postanowieniach niniejszego traktatu”

3.3 Warto podkreślić wagę tej zasady, według której państwa członkowskie są władne określić swą własną kompetencję, tym bardziej że luki, niedokładności lub sprzeczności w tekście mogą prowadzić do unieważnienia późniejszych przepisów przyjętych przez instytucje europejskie na podstawie traktatu.

⁽⁴⁾ Poza cytowanym artykułem polityka konsumencka opiera się na różnych innych postanowieniach TWE, wśród których można wyróżnić w pierwszym rzędzie te, które leżą u źródła apelu skierowanego w preambule do państw członkowskich o zapewnienie postępu gospodarczego i społecznego ich mieszkańców z uwzględnieniem zasady rozwoju zrównoważonego i w ramach ukończenia prac nad wspólnym rynkiem oraz o stworzenie wspólnego obywatelstwa ich mieszkańców. Polityka ta opiera się także na postanowieniach art. 2 i 6 traktatu, jak również na postanowieniach zawartych w następujących artykułach: art. 2; art. 3 ust. 1 lit. t); art. 17 ust. 2; art. 33 ust. 1 lit. e); art. 34 ust. 2 drugi akapit; art. 75 ust. 3 drugi akapit; art. 81 ust. 3; art. 87 ust. 2 lit. a) – TWE w wersji po traktacie nicejskim.

3.4 Stosowne jest w tym miejscu przypomnienie, że w wyroku z 5 października 2000 r. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, iż przepisy przyjęte na podstawie art. 100A (obecnie 95) muszą mieć na celu poprawę warunków ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Trybunał przypominał, że gdyby zwykle stwierdzenie różnic między przepisami krajowymi lub abstrakcyjne ryzyko wystąpienia przeszkód w realizacji podstawowych swobód, czy też zakłócenia konkurencji, były wystarczające do przywołania art. 100A jako podstawy prawnej, kontrola jurysdykcyjna przestrzegania podstawy prawnej byłaby pozbawiona wszelkiej skuteczności⁽⁵⁾.

3.5 Ten wymóg jasnej podstawy prawnej, podlegającej dzięki temu kontroli na szczeblu międzynarodowym, powinien również być uwzględniony w płaszczyźnie politycznej jako niezaprzeczalny sygnał konstytucyjny co do potrzeby istnienia polityki ochrony konsumentów. Warto tu przypomnieć, że Jednolity akt europejski z 17 i 28 lutego 1986 r. wypełnił częściowo lukę istniejącą w traktacie rzymskim, wprowadzając tytuł poświęcony wyłącznie środowisku naturalnemu (art. 130 R — 130 T, obecnie art. 174-176). Cele wyznaczone w art. 175 oraz określone w nim kryteria co do działań Wspólnoty w dziedzinie środowiska wyraźnie przyczyniły się do powstania skutecznego zbioru przepisów w tej materii.

3.5.1 W tym względzie porównanie art. 175 i 153 Traktatu pokazuje wyraźnie, że jakość podstawy prawnej decyduje o późniejszych działaniach. W dziedzinie środowiska naturalnego cele są określone jasno i precyzyjnie.

Poza tym art. 175 określa zasady będące podstawą interwencji wspólnotowej w tej dziedzinie.

Wreszcie specyfikacje techniczne określone w art. 175 ust. 3 są również czynnikami racjonalnego i użytecznego wdrażania polityki środowiskowej.

3.5.2 W związku z tym, że prawodawca wspólnotowy jest władny ocenić stosowność środków, jakie zamierza podjąć, oczywiste jest, że jakość podstawy prawnej jest decydująca, gdyż ogranicza ona możliwość wystąpienia poważnych błędów w ocenie sytuacji, nadużycia władzy czy też wyraźnego przekroczenia kompetencji w zakresie oceny sytuacji⁽⁶⁾.

4. Czy art. 153 jest akceptowalną podstawą prawną dla wspólnotowej polityki na rzecz konsumentów europejskich?

4.1 Wobec powyższego stwierdzić trzeba, że art. 153 traktatu nie stanowi obecnie podstawy prawnej dającej wystarczające gwarancje w świetle celów ochrony konsumentów.

4.2 Przypomnieć należy, że w konsekwencji prawo konsumenckie na szczeblu europejskim rozwinęło się głównie wokół punktu odniesienia, jakim jest art. 95 traktatu, i że zawdzięcza ono wiele inicjatywom podejmowanym w ramach urzędziwiania rynku wewnętrznego. Oczywiście polityka ochrony

konsumentów jest zagadnieniem przekrojowym i w innych miejscach traktatu istnieją wyraźne odniesienia do konieczności uwzględnienia ochrony konsumentów. Jednakże ogólnie uważa się, że art. 153 w swej obecnej formie jest niewystarczający.

4.3 Faktem jest też, że środki ochrony i obrony konsumentów tylko wyjątkowo przyjmowane były na podstawie tegoż art. 153 (lub wcześniej art. 129-A).

4.4 Do krytyki tej, określającej politykę konsumencką jako środek uboczny zasad odnoszących się do wdrażania rynku wewnętrznego, trzeba ponadto dodać przywołane powyżej konsekwencje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z 5 października 2000 r.⁽⁷⁾ Niepewność związana z tym orzecznictwem może prowadzić do zakwestionowania, szczególnie poprzez pytania prejudycjalne, samej podstawy prawnej niektórych dyrektyw przyjętych w dziedzinie ochrony konsumentów (gwarancja, sprzedaż domokrężna itd.).

4.5 Ponadto obecny tekst ustala jedno kryterium, którym jest wysoki poziom ochrony konsumentów. Ten wysoki poziom ochrony konsumentów w postaci określonej w art. 153 nie przekłada się koniecznie na szczeblu państw członkowskich na dążenie do systemu prawnego dającego najlepsze gwarancje. Art. 153 ust. 5 pozwala bowiem w takim wypadku na utrzymanie systemów prawnych gwarantujących lepszą ochronę pod warunkiem ich zgodności z traktatem.

4.5.1 Poza tym określenie wysokiego poziomu ochrony nie jest łatwe. Parametry, które należałoby uwzględnić, nie figurują w art. 153 i mogą prowadzić do licznych trudności interpretacyjnych.

4.6 Obecnie wydaje się więc, że podstawa prawna powinna zostać zmieniona, zgodnie z poniższymi uwagami.

4.6.1 Polityka ochrony konsumentów powinna należeć do kompetencji unijnych, a nie być uzupełnieniem polityki prowadzonej przez państwa członkowskie. Paradoksalne jest podejście, według którego ochrona konsumentów — o której mówi się, że może przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego — miałyby należeć do kompetencji państw członkowskich.

4.6.2 Zdrowie, bezpieczeństwo i interesy gospodarcze konsumentów są dziedzinami, do których Unia Europejska powinna wnieść swój udział. Należałoby traktować je jako cele wymagające z całą pewnością uzupełnienia. Czy interesy gospodarcze są jedynym czynnikiem, który należy brać pod uwagę? Istnieje wyraźna przeciwstawność między wspieraniem tych interesów a przyczynianiem się do ich ochrony.

4.6.3 Prawo do informacji, do edukacji i do organizowania się celem ochrony tych interesów to zasady, które powinny być uznane za podstawę polityki Unii.

4.6.4 Ponieważ kryteria, które trzeba uwzględnić, definiując wysoki poziom ochrony, nie są określone, należy wskazać je w traktacie.

⁽⁵⁾ Trybunał Sprawiedliwości WE, 5 października 2000 r., Republika Federalna Niemiec przeciw Parlamentowi i Radzie, sprawa C-376/98, Rec., I-8149, p. szczególnie motywy 76 – 89.

⁽⁶⁾ W tej sprawie, p. Trybunał Sprawiedliwości WE, 20 października 1977 r., S.A. ROQUETTE FRERES, sprawa 29/77, Rec. str. 1835.

⁽⁷⁾ C-376/98, Rec., 1/8498, Niemcy przeciw Parlamentowi i Radzie.

4.6.5 Refleksja nad ochroną konsumentów jako niezależną podstawą prawną będzie musiała uwzględnić priorytet, jaki należy przyznać polityce wspólnotowej tak co do treści, jak i formy. Zasada podwójnej pomocniczości jest oczywiście ograniczeniem kępującym, tak na szczeblu europejskim, jak i krajowym, wszelkie działania w kierunku zwiększania ochrony konsumentów. Podwójna pomocniczość dominująca w art. 153 powinna oczywiście w tych warunkach zostać porzucona.

4.6.6 Podstawa prawna zawarta w traktacie powinna również uwzględniać dążenie do tego, by konsument był nie tylko chroniony i broniący, lecz także aktywny. Konsument jest obywatelem, który wobec wyborów proponowanych przez społeczeństwo powinien mieć niekwestionowane prawo zabierania głosu i bycia wysłuchanym.

4.6.7 Należy również rozważyć, czy przepisy traktatu mówiące o dostępie do Trybunału Sprawiedliwości nie powinny przyznawać bezpośredniego dostępu stowarzyszeniom konsumenckim jako reprezentatywnym grupom, których wydawane przez Unię Europejską akty dotyczą bezpośrednio.

4.6.8 Dodać trzeba, że tekst w swej obecnej postaci opiera się na zawężonej koncepcji ochrony konsumentów, koncentrującej się praktycznie jedynie na zaletach informowania.

5. Cele, zasady i kryteria określenia podstawy prawnej polityki konsumenckiej

5.1 Jakie są kryteria, które ogólnie powinny określać jakość podstawy prawnej w traktacie?

Ze wskazanych wyżej elementów wynika, że podstawa prawna powinna:

- być jasna i precyzyjna,
- zawierać cele, do których dąży się w ramach określonej polityki, fundamentalne zasady tej polityki i kryteria jej wdrażania,
- być niezależna.

Cechy te są istotne, by zaradzić wspomnianym wyżej trudnościom.

5.2 Pewne kwestie poboczne mogą poza tym być uwzględnione celem uczynienia podstawy prawnej bardziej precyzyjną. Należałoby wziąć pod uwagę rozwiązania dotyczące jakości harmonizacji przepisów. Komisja popiera politykę maksymalnej lub całkowitej harmonizacji. Konieczne jednak jest, by poziom ochrony był rzeczywiście wysoki; w przeciwnym wypadku do maksymalnej lub całkowitej harmonizacji może dojść kosztem interesów konsumentów.

5.3 W proponowanym tekście chodzi o zmianę art. 3 ust. 1 lit. t) traktatu poprzez jasne umieszczenie wśród celów, do osiągnięcia których dążą instytucje, polityki wspierania i ochrony interesów konsumentów.

5.4 Sugerowana treść art. 153 zawiera trzy elementy:

5.4.1 Wskazuje się w nim listę celów polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do konsumentów. Są to tradycyjne cele, należy jednak podkreślić pewne ich cechy szczególnie:

- innowacją jest wspieranie prawa do informacji, do edukacji, do uczestnictwa i organizowania się celem obrony i repre-

zentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie; jest to wyraźny znak, że instytucja skargi zbiorowej powinna, rzecz jasna, zostać wdrożona, ale że powinny również powstać inne mechanizmy, włączające grupy konsumentów do opracowywania dotyczących ich przepisów,

- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów jest oczywiście tradycyjnym tematem, który powinien być potwierdzony jako jeden z celów traktatu,
- wreszcie wspieranie interesów prawnych, ekonomicznych, społecznych i kulturalnych konsumentów stanowi wyraźnie nowy element. Chodzi o traktowanie konsumenta jako podmiotu w społeczeństwie, a nie jako zwykłego użytkownika produktów i usług. Tylko pod warunkiem uznania tej zasady opracować będzie można odpowiednie polityki, szczególnie w dziedzinie zrównoważonego rozwoju. W tejże perspektywie możliwa będzie polityka łącząca ściśle wspieranie interesów konsumentów z poszanowaniem środowiska naturalnego.

5.4.2 Formułując art. 153, można wskazać następujące zasady:

- działanie prewencyjne,
- skuteczne naprawianie szkód,
- rozwój zrównoważonej konsumpcji,
- odpowiedzialność finansowa tego, kto stwarza zagrożenie (fr. *créateur de risque-payeur*),
- zasada partycypacji.

Te pięć zasad jest niezbędnych do skutecznego prowadzenia wyżej wspomnianej polityki.

5.4.3 Proponowany tekst przypomina — w tradycyjny sposób — że wymagania stanowiące tu odrębną podstawą prawną nie mogą być jednak pominięte przy opracowywaniu dziedzin polityki Unii Europejskiej w innych dziedzinach.

5.4.4 Przy wprowadzaniu tych środków należy wziąć pod uwagę pewne parametry. Pojęcie wysokiego poziomu ochrony uwzględniać będzie szczególnie dostępne dane społeczno-gospodarcze pozwalające na dokładne określenie zachowań konsumentów w procesie nabywania i użytkowania produktów i korzystania z usług dostępnych na rynku. Powinna też zostać wyraźnie uznana możliwość wnoszenia skarg zbiorowych.

5.4.5 Art. 153-A w proponowanej wersji określa politykę, którą powinna kierować się Rada.

Jedną z diskutowanych kwestii są bezpośrednio skutki dyrektyw. Jako technikę harmonizacji proponuje się stosowanie w pierwszym rzędzie rozporządzeń. Rozwiązanie to czyni zatem bezprzedmiotową obecną debatę o skutkach dyrektyw. Opracowana została elastyczna metoda pozwalająca państwom członkowskim na zajęcie stanowiska, gdy zdecydują się one na utrzymanie lub wprowadzenie własnych środków ochrony.

Rozwiązanie to jest korzystne z punktu widzenia maksymalnej harmonizacji, podlegającej jednak w każdym wypadku zasadzie indywidualnej oceny.

5.4.6 Tekst art. 153 jest wreszcie innowacyjny, ponieważ nadaje rangę adresata stowarzyszeniom konsumentów w sensie art. 230 traktatu. Innymi słowy akty wspólnotowe nieuwzględniające przepisów Traktatu mogą być przedmiotem bezpośrednich skarg stowarzyszeń wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości.

6. Podsumowanie: propozycja nowej podstawy prawnej

W związku z powyższym propozycja przedstawia się następująco:

Artykuł 153

„1. Polityka Wspólnoty w dziedzinie konsumpcji dąży do osiągnięcia następujących celów:

- wspieranie prawa do informacji, edukacji, uczestnictwa i organizowania się celem obrony i reprezentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie,
- ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów,
- promowanie interesów prawnych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych konsumentów.

2. Polityka Wspólnoty w odniesieniu do konsumentów ma na celu jak najwyższy poziom ich ochrony. Opiera się ona na następujących zasadach:

- zasada działania prewencyjnego,
- zasada skutecznego zadośćuczynienia za wykroczenia przeciwko indywidualnym i zbiorowym prawom i interesom konsumentów,
- zasada odpowiedzialności finansowej tego, kto stwarza zagrożenie (fr. *créateur de risque-payeur*),
- zasada prowadzenia polityki zrównoważonej konsumpcji i ochrony,
- zasada udziału konsumentów, za pośrednictwem instancji reprezentujących ich interesy, w opracowywaniu i stosowaniu przepisów.

3. Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i realizowaniu innych dziedzin polityki Wspólnoty.

4. Przy opracowywaniu polityki w dziedzinie ochrony konsumentów Wspólnota uwzględnia:

- wysoki poziom ochrony przyznany konsumentom w poszczególnych państwach członkowskich,
- dostępne dane społeczno-gospodarcze dotyczące nabywania i użytkowania produktów i usług udostępnianych na rynku,

- skuteczność skarg wnoszonych w razie naruszenia praw lub interesów konsumentów, a szczególnie uznanie działań w interesie ogółu.

Artykuł 153-A

1. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawia środki konieczne do osiągnięcia celów określonych w art. 153 ust. 1; środki te podlegają regularnemu przeglądowi, tak by stale zapewniały wysoki poziom ochrony konsumentów.

2. Środki harmonizacyjne przyjęte na podstawie ustępu 1 nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym traktatem. Powiadamiana jest o nich Komisja.

3. Sześć miesięcy po powiadomieniu, o którym mowa w ust. 3, Komisja podejmuje decyzję o ewentualnym odrzuceniu środków krajowych, szczególnie jeśli te stanowią przeszkodę w poprawnym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. W przypadku braku decyzji w tym terminie, środki krajowe uznane są za przyjęte, chyba że złożoność materii wymaga przedłużenia tego terminu — najwyżej do roku; w takim wypadku państwo członkowskie jest o tym powiadamiane w pierwszym, sześciomiesięcznym terminie.

4. Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, zapewnia wdrożenie środków przyjętych celem wspierania praw i interesów konsumentów. Państwa członkowskie są zobowiązane w szczególności do podjęcia kroków niezbędnych, aby:

- a) określić i stosować skuteczne, proporcjonalne i odstręczające sankcje w razie naruszenia przepisów wprowadzających obowiązki i zakazy mające na celu ochronę konsumentów;
- b) doprowadzić do zaprzestania takich naruszeń;
- c) przewidzieć uproszczone procedury sądowe i pozasądowe dla zapobiegania i zadośćuczynienia naruszeniom praw i interesów konsumentów oraz dla sprawiedliwego wyrównania poniesionych szkód.

5. Stowarzyszenia konsumentów, uznane zgodnie z prawem krajowym państw członkowskich lub przez Komisję Europejską, są traktowane jako adresaci, w sensie art. 230 traktatu, środków podjętych zgodnie z niniejszym artykułem oraz z art. 153”.

Bruksela, 20 kwietnia 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK I

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.3

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

W punkcie 1.3 zawarte są mocne słowa: „[...] art. 129-A, który bardzo szybko uznany został za niewystarczający, by służyć za podstawę prowadzenia całościowej polityki w tej dziedzinie”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 1.4

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

W punkcie 1.4 zawarte są mocne słowa: „Fakt niestosowania tej podstawy prawnej potwierdził z biegiem lat jej niewystarczalność w stosunku do wymogu adekwatnej i skutecznej podstawy prawnej w odniesieniu do rzeczywistej polityki ochrony interesów konsumentów na szczeblu wspólnotowym”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 1.5

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie:

W punkcie 1.5 zawarte są mocne słowa: „Zmiany wprowadzone przez nowy art. 153 traktatu amsterdamskiego nie były w stanie zaradzić wspomnianym słabościom, a teksty zaproponowane w perspektywie przyjęcia konstytucji europejskiej również nie rozwiązywały tych kwestii”. Nie ma dowodów na poparcie tej poważnej krytyki.

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Punkt 4.6.1

Skreślić cały punkt.

Uzasadnienie

Postulat polegający na włączeniu polityki ochrony konsumentów do kompetencji unijnych uniemożliwiłby wprowadzanie lepszych uregulowań na rzecz konsumentów w państwach członkowskich.

Wynik głosowania

Za: 26

Przeciw: 35

Wstrzymało się: 8

Punkt 4.6.7

Skreślić.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 30

Przeciw: 38

Wstrzymało się: 4

Punkt 5.4.1

Usunąć:

— innowacją jest wspieranie prawa do informacji, do edukacji, do uczestnictwa i organizowania się celem obrony i reprezentowania interesów konsumentów, szczególnie poprzez uznanie praw indywidualnych i zbiorowych w tej dziedzinie; jest to wyraźny znak, że instytucja skargi zbiorowej powinna, rzecz jasna, zostać wdrożona, ale że powinny również powstać inne mechanizmy włączające grupy konsumentów do opracowywania dotyczących ich przepisów;

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 30

Przeciw: 40

Wstrzymało się: 3

Punkt 5.4.4

Usunąć:

5.4.4 Przy wprowadzaniu tych środków należy wziąć pod uwagę pewne parametry. Pojęcie wysokiego poziomu ochrony uwzględniać będzie szczególnie dostępne dane społeczno-gospodarcze pozwalające na dokładne określenie zachowań konsumentów w procesie nabywania i użytkowania produktów i korzystania z usług dostępnych na rynku. Powinna też zostać wyraźnie uznana możliwość wnoszenia skarg zbiorowych.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 42

Wstrzymało się: 4

Punkt 5.4.6

Skreślić cały punkt.

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 26

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 2

Punkt 6

Usunąć cały punkt.

Uzasadnienie

Punkt 6. zawiera ambitną propozycję nowej podstawy prawnej polityki ochrony konsumentów. Jak wykazano w poprzednich punktach 1.3, 1.4 i 1.5, treść opinii nie przedstawia wystarczających dowodów na to, że takie zmiany są konieczne lub potrzebne. Zamiast inicjować znaczną modyfikację obecnie obowiązującej podstawy prawnej polityki ochrony konsumentów, należy raczej rozbudować część opinii skupiającą się na rzeczywistych argumentach dowodzących, dlaczego nową podstawę prawną należy potraktować priorytetowo podczas kolejnego przeglądu treści traktatu

Wynik głosowania

Za: 23

Przeciw: 39

Wstrzymało się: 5

Artykuł 153

W punkcie 4 skreślić ostatnie tiret.

~~skuteczność skarg wnoszonych w razie naruszenia praw lub interesów konsumentów, a szczególnie uznanie działań w interesie ogółu.~~

Uzasadnienie

Nie jest pożądane, by stowarzyszenia konsumentów miały bezpośredni dostęp do Trybunału Sprawiedliwości. W takiej sytuacji wszystkie stowarzyszenia obrony interesów mogłyby tego zażądać w imieniu swych członków. Konsekwencją takich uprawnień mogłyby być sytuacje niedopuszczalne (znane w USA — tzw. *class actions*).

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 44

Wstrzymało się: 2

Artykuł 153 a

Skreślić punkt 4.

Uzasadnienie

Jego tekst podporządkowałby politykę konsumencką regułom rynku wewnętrznego, co byłoby niezgodne z treścią pozostałej części opinii.

Wynik głosowania

Za: 27

Przeciw: 34

Wstrzymało się: 14

ZAŁĄCZNIK II

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący fragment opinii sekcji, który uzyskał co najmniej jedną czwartą oddanych głosów, został odrzucony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie:

Punkt 6, artykuł 153 A

2. Priorytetową formą środków harmonizacyjnych jest rozporządzenie.

Wynik głosowania

Za usunięciem tego punktu: 31

Przeciw: 24

Wstrzymało się: 14
