

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierającego analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta

COM(2007) 210 wersja ostateczna

(2008/C 162/04)

Dnia 24 kwietnia 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierającego analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 stycznia 2008 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY.

Na 442. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2008 r. (posiedzenie z 13 lutego 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 3 — 6 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przeprowadzona przez Komisję kontrola transpozycji wykazała znaczące rozbieżności w transponowaniu dyrektywy 1999/44/WE do prawodawstw krajowych. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Na obecnym etapie nie jest jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów. Komitet zaleca, aby Komisja w trybie pilnym przeanalizowała konsekwencje zarówno dla rynku wewnętrznego, jak i dla zaufania konsumentów ⁽¹⁾.

1.2 W związku z tym Komitet wzywa Komisję do podjęcia działań przeciwko tym państwom członkowskim, które jak dotąd nie wdrożyły we właściwy sposób dyrektywy 1999/44/WE.

1.3 Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta ukazuje szereg przekrojowych zagadnień. W trakcie przeglądu Komisja określiła szereg problemów związanych z wdrażaniem dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej, a zwłaszcza w kwestii bezpośredniej odpowiedzialności producenta.

1.4 Komitet sądzi, że dyrektywa o sprzedaży konsumenckiej jest także wadliwa pod względem uregulowania gwarancji oferowanych przez producentów i sprzedawców detalicznych,

⁽¹⁾ Uniwersytet w Bielefeld (Niemcy) opracował analizę porównawczą różnych regulacji krajowych, łącznie z ewentualnymi przeszkodami dla handlu czy zakłóceniami konkurencji wynikającymi z ośmiu dyrektyw wymienionych w przypisie 3 (analiza ta jest dostępna w języku angielskim na stronie: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/comp_analysis_en.pdf).

np. wymogów dotyczących zgodności z umową na mocy art. 2 tej dyrektywy.

1.5 Nie ma niezbitych powodów przemawiających za zmianą samej tylko dyrektywy 1999/44/WE, aby wprowadzić bezpośrednią odpowiedzialność producenta. Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta ⁽²⁾ rozpoczęła publiczne konsultacje dotyczące tego zagadnienia oraz innych kwestii, na które wskazała Komisja Europejska podczas przeglądu prawodawstwa UE w zakresie ochrony konsumenta (tzn. ośmiu dyrektyw dotyczących konsumentów ⁽³⁾). Komitet zaleca zatem, by Komisja rozważyła zalety wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta w ewentualnym wniosku legislacyjnym będącym następstwem zielonej księgi (np. w dyrektywie „horyzontalnej”), za czym

⁽²⁾ COM(2006) 744 wersja ostateczna („zielona księga”).

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa, Dz.U. L 372 z 31.12.1985, s. 31.

Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz.U. L 158 z 23.6.1990, s. 59.

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz.U. L 95 z 21.4.1993, s. 29.

Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu, Dz.U. L 280 z 29.10.1994, s. 83.

Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość, Dz.U. L 144 z 4.6.1997, s. 19.

Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom, Dz.U. L 80 z 18.3.1998, s. 27.

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.

Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12.

opowiadają się takie organy jak UGAL⁽⁴⁾ i BEUC. Jednakże Komitet podkreśla, że zgodnie z wnioskiem Eurocommerce, inicjatywa ta nie powinna pociągać za sobą nadmiernych obciążeń dla sektora przedsiębiorstw.

1.6 Komitet sądzi, że zanim Komisja wprowadzi dyrektywę horyzontalną, potrzebna jest ocena skutków regulacji.

1.6.1 Istotny jest tu zakres dyrektywy. Komitet zgadza się, że dyrektywa ta powinna mieć zastosowanie do dodatkowych rodzajów umów, na podstawie których dostarcza się towary konsumentowi (np. wynajem samochodów) oraz do umów, na podstawie których świadczone są usługi polegające na udostępnieniu zasobów cyfrowych (np. pliki muzyczne dostępne przez Internet). Istotny jest tu także przypadek sprzedaży towarów używanych w drodze publicznych aukcji, gdzie konsument osobiście bierze udział w sprzedaży. Inne aspekty, takie jak definicja dostawy, przejście ryzyka, pojęcie i przedłużenie limitu czasowego dla zgodności towarów z umową, naprawy zmierzające do usunięcia powtarzających się wad, ciężar dowodu, a nawet niektóre środki odwoławcze powinny być uznawane za część „horyzontalnego” środka w ramach mieszanego podejścia do przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Debata nad szczegółami tych zagadnień powinna mieć miejsce w momencie przedstawienia tego dokumentu do konsultacji i publicznej dyskusji.

1.7 Wśród zainteresowanych stron oraz wśród państw członkowskich panują rozbieżne opinie co do wpływu bezpośredniej odpowiedzialności producenta na poziom ochrony praw konsumenta i na rynek wewnętrzny. Większość państw członkowskich i szereg zainteresowanych stron uważa, że wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta potencjalnie zwiększa poziom ochrony praw konsumenta. Niektóre państwa członkowskie uznają, że to producent jest bardziej odpowiednią stroną niż sprzedawca, od której można oczekiwać zapewnienia zgodności towaru z umową. Inne sądzą, że bezpośrednia odpowiedzialność producenta nie zwiększyłaby ochrony praw konsumentów, a raczej wprowadziłaby niepewność prawną oraz znaczne obciążenia dla przedsiębiorstw. Komitet uważa, że potrzeba więcej informacji na temat omawianych tu zagadnień⁽⁵⁾.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 24 kwietnia 2007 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat dotyczący wykonania dyrektywy 1999/44/WE („dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej”) w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierający analizę możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta, zgodnie z art. 12 dyrektywy.

2.2 W dniu 8 lutego 2007 r. Komisja Europejska przyjęła zieloną księgę w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta. Dyrektywa 1999/44/WE jest jedną z ośmiu dyrektyw dotyczących konsumentów wymienionych w załączniku 2 do zielonej księgi.

2.2.1 Załącznik 1 do zielonej księgi stawia także szereg pytań odnoszących się do szczegółowych przepisów dotyczących sprzedaży konsumenckiej. Celem niniejszej opinii jest przekazanie Komisji wskazówek w odpowiedzi na jej komunikat (COM(2007) 210 wersja ostateczna) w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, zawierający analizę ewentualności wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta. Komitet przyjął opinię w sprawie zielonej księgi⁽⁶⁾ podczas swej sesji plenarnej w dniach 11–12 lipca 2007 r. oraz zdecydował wówczas nie wydawać opinii w sprawie zagadnień szczegółowych, a mianowicie pytań postawionych przez Komisję w odniesieniu do dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej, które zostaną ujęte we wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy ramowej w sprawie praw umownych konsumentów.

2.2.2 W swej zielonej księdze Komisja przedstawia szereg zagadnień przekrojowych wymagających publicznej konsultacji. Obejmują one kwestie luk i niedociągnięć prawnych, wykrytych przez Komisję w toku przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów, wynikających między innymi z dyrektywy 1999/44/WE.

2.3 Wszystkie państwa członkowskie transponowały dyrektywę⁽⁷⁾. Celem komunikatu jest zbadanie, jak państwa członkowskie wprowadziły ją w życie. Komunikat jest elementem procesu **przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów**, który jest zgodny z celem lepszego stanowienia prawa, do jakiego dąży Komisja, Parlament Europejski oraz EKES z myślą o uproszczeniu otoczenia regulacyjnego.

2.4 Dyrektywa ma na celu zharmonizowanie tych części prawa zobowiązań z zakresu sprzedaży konsumenckiej, które dotyczą gwarancji prawnych oraz w mniejszym stopniu gwarancji handlowych.

2.5 Wszystkie państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzenia dyrektywy do prawa krajowego do 1 stycznia 2002 r. i mogły one także przyjąć bardziej rygorystyczne przepisy z korzyścią dla konsumenta.

2.6 Komisja zwraca uwagę na występujące w niektórych państwach członkowskich niedociągnięcia we wdrażaniu dyrektywy.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1 Komunikat dotyczy wykonania dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji („dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej”) we wszystkich państwach członkowskich oraz bada ewentualność wprowadzenia, na szczeblu wspólnotowym, bezpośredniej odpowiedzialności producenta, tak jak przewiduje to art. 12 tej dyrektywy.

⁽⁴⁾ UGAL: Unia Niezależnych Stowarzyszeń Detalistów w Europie.

⁽⁵⁾ Patrz przypis 1.

⁽⁶⁾ CESE 984/2007, sprawozdawca: Richard Adams, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽⁷⁾ Dz.U. L 171 z 7.7.1999, s. 12.

3.2 Komunikat Komisji podkreśla trudności niektórych państw członkowskich związane z wdrażaniem dyrektywy. Problemy wynikają w szczególności z różnych definicji „konsumenta” i „sprzedawcy”, gdy definicje odbiegają od tych występujących w innych wspólnotowych aktach prawnych.

3.3 Podobnie definicja „towarów konsumpcyjnych” w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy określa jej zakres. Państwa członkowskie przetransponowały tę definicję na różne sposoby. W niektórych państwach członkowskich odpowiednie przepisy stosują się także do konsumenckiej sprzedaży nieruchomości.

3.4 Niektóre państwa członkowskie wyłączały z zakresu tej definicji „towary używane, sprzedawane na publicznych aukcjach, gdzie konsumenci mają możliwość osobistego uczestniczenia w sprzedaży”. Niektóre państwa korzystają z tej możliwości, inne postanowiły ograniczyć odpowiedzialność sprzedającego w odniesieniu do takich towarów.

3.5 Wszystkie państwa członkowskie wprowadziły przepisy krajowe transponujące wymagania dyrektywy. Artykuł 12 stanowi, iż Komisja złoży Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (w określonym terminie) sprawozdanie ze stosowania dyrektywy w państwach członkowskich, badając, między innymi, ewentualność wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta i, o ile to będzie właściwe, przedstawi odpowiednie propozycje. Omawiany komunikat stanowi realizację tego zobowiązania.

3.6 Część I komunikatu informuje o wykonaniu dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej w państwach członkowskich, część II analizuje ewentualność wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta wobec konsumentów w prawodawstwie UE.

3.7 Transpozycja dyrektywy pociągnęła za sobą pewną liczbę trudności. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Kontrola przeprowadzona przez Komisję wykazała znaczące rozbieżności w prawodawstwach krajowych wynikające ze stosowania klauzuli harmonizacji minimalnej oraz różnych opcji regulacyjnych przewidzianych dyrektywą. Na obecnym etapie nie jest jednak jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów.

3.7.1 Zielona księga przedstawiła do publicznych konsultacji szereg przekrojowych zagadnień dotyczących luk i niedociągnięć prawnych, wykrytych przez Komisję w toku przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumentów, w tym tych wynikających z wdrażania dyrektywy. Z tego powodu Komisja zdecydowała się zaniechać na tym etapie zgłaszania wniosku w odniesieniu do dyrektywy.

3.7.2 Jeśli chodzi o kwestię bezpośredniej odpowiedzialności producenta, Komisja stwierdziła, że nie posiada dostatecznych dowodów, by ocenić, czy brak regulacji unijnych wywiera negatywny wpływ na poziom zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego. Zagadnienie to jest szerzej omawiane w kontekście zielonej księgi.

3.8 W swej opinii w sprawie zielonej księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta⁽⁸⁾ Komitet stwierdza, że ma wątpliwości, czy zarysowane w niej podejście może prowadzić do wysokiego i jednolitego poziomu ochrony konsumenta w całej UE. Potrzebna jest prawdziwa legitymacja demokratyczna zrewidowanego dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, a także jasna podstawa prawna i pojęciowa. Komitet zwraca uwagę na słabo uregulowane środowisko informatyczne. Wszelkie propozycje ujednoliconych przepisów w tej dziedzinie powinny być poparte odpowiednią oceną skutków regulacji oraz dążyć do uproszczenia i wyjaśnienia istniejących uregulowań. Należy podkreślić, że priorytetem jest poprawa środków egzekwowania i wzmocnienie lub wprowadzenie przejrzystych i prostych procesów uzyskiwania odszkodowania. Harmonizacja prawodawstwa dotyczącego praw konsumentów w całej UE musi za zasadę przewodnią mieć przyjęcie najlepszego i najwyższego poziomu ochrony konsumenta, jaki istnieje w państwach członkowskich.

4. Problemy związane z transpozycją

4.1 Przeprowadzona przez Komisję kontrola transpozycji wykazała znaczące rozbieżności w transponowaniu dyrektywy 1999/44/WE do prawodawstw krajowych. Niektóre z nich mogą być wynikiem luk legislacyjnych w samej dyrektywie, inne można już uznać za nieprawidłowe wykonanie dyrektywy. Na obecnym etapie nie jest jasne, na ile te rozbieżności wpłyną na właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na zaufanie konsumentów. Komitet zaleca, aby Komisja w trybie pilnym przeanalizowała konsekwencje zarówno dla rynku wewnętrznego, jak i dla zaufania konsumentów, oraz podjęła działania przeciwko tym państwom, które nie wywiązują się z zobowiązań⁽⁹⁾.

5. Bezpośrednia odpowiedzialność producenta

5.1 Niektóre państwa członkowskie wprowadziły różne warianty bezpośredniej odpowiedzialności producenta. Istnieją między nimi znaczne rozbieżności pod względem warunków i zasad. Dyrektywa z 1999 r. wymaga od Komisji zbadania możliwości wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta oraz w razie potrzeby wystąpienia z wnioskiem legislacyjnym. Spośród siedemnastu państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na kwestionariusz Komisji, siedem wprowadziło jakąś formę bezpośredniej odpowiedzialności producenta, choć warunki występowania z bezpośrednimi roszczeniami w stosunku do producenta są wysoce zróżnicowane. Niektóre państwa członkowskie są zdecydowanie przeciwne tej koncepcji, podobnie jak niektóre zainteresowane strony, z których część sugeruje, że jest zbyt wcześnie, by ocenić jej wpływ na konieczność zmiany samej tylko dyrektywy 1999/44/WE⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ CESE 984/2007, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

⁽⁹⁾ Patrz przypis 1.

⁽¹⁰⁾ Patrz przypis 3.

5.2 Wśród zainteresowanych stron oraz wśród państw członkowskich panują rozbieżne opinie co do wpływu bezpośredniej odpowiedzialności producenta na poziom ochrony praw konsumenta i na rynek wewnętrzny. Większość państw członkowskich i szereg zainteresowanych stron uważa, że wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta potencjalnie zwiększa poziom ochrony praw konsumenta. Jednakże wśród państw członkowskich nie ma zgody co do bezpośredniej odpowiedzialności producenta, niektóre z nich uznają, że to producent jest bardziej odpowiednią stroną niż sprzedawca, od której można oczekiwać zapewnienia zgodności towaru z umową. Inne sądzą, że bezpośrednia odpowiedzialność producenta nie zwiększyłaby ochrony praw konsumentów, ale raczej wprowadziłaby niepewność prawną. Komitet uważa, że potrzeba więcej informacji na temat omawianych tu zagadnień.

5.3 Pewna liczba zainteresowanych stron i niektóre państwa członkowskie stwierdzają, że z wprowadzeniem bezpośredniej odpowiedzialności producenta wiązałoby się znaczące obciążenie dla podmiotów gospodarczych — spowodowane koniecznością utworzenia przez producentów systemu rozpatrywania skarg oraz wygospodarowania zabezpieczenia finansowego na okoliczność kosztów tej odpowiedzialności. Brakuje jednak jednomyślności i inne państwa członkowskie i zainteresowane strony nie zgadzają się w tym stanowiskiem.

5.4 Istnienie rozbieżnych systemów bezpośredniej odpowiedzialności producenta może stanowić potencjalną przeszkodę na rynku wewnętrznym. Na obecnym etapie Komisja nie była w stanie wyciągnąć ostatecznych wniosków. Nie istnieją dosta-

teczne dowody, by stwierdzić, czy brak regulacji unijnych w dziedzinie bezpośredniej odpowiedzialności producenta wywiera negatywny wpływ na poziom zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego.

5.5 Argumenty przemawiające za uczynieniem bezpośredniej odpowiedzialności producenta obowiązkową we wszystkich państwach członkowskich dalekie są od jednoznaczności. Bezpośrednia odpowiedzialność producenta wprowadziłaby dłuższy łańcuch odpowiedzialności w porównaniu do dochodzenia roszczeń u sprzedawcy. Zależy jednak, o jaki produkt czy usługę chodzi. Transgraniczny zakup drogich towarów takich jak samochody bezpośrednio obejmuje producenta. Jednakże dzięki prawodawstwu Wspólnoty Europejskiej agenci handlowi i dystrybutorzy samochodów muszą respektować gwarancje producenta niezależnie od tego, gdzie pojazd został nabyty. W przypadku transgranicznego zakupu wina i napojów spirytusowych, który staje się coraz ważniejszym elementem jednolitego rynku, trudno jest wyegzekwować odpowiedzialność sprzedającego czy „producenta”, o ile nabywca nie odbywa częstych podróży do państwa członkowskiego, gdzie towar został zakupiony. W przypadku produktów konsumenckich ogółem wprowadzenie bezpośredniej odpowiedzialności producenta może zwiększyć ochronę konsumenta i jego zaufanie do jednolitego rynku.

5.6 Kwestia bezpośredniej odpowiedzialności producenta wymaga o wiele dokładniejszej analizy oraz szczegółowej oceny skutków regulacji.

Bruksela, 13 lutego 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
