

Mira Malczyńska-Biały

UNIA EUROPEJSKA WOBEC POTRZEBY OCHRONY KONSUMENTÓW

1. Uwagi wstępne

O intensyfikacji działań na rzecz ochrony konsumentów na szczeblu Unii Europejskiej możemy mówić dopiero po wejściu w życie podpisanego 7 lutego 1992 r. traktatu z Maastricht (DzUrz UE C 191, 29.07.1992). Zmieniał on w znaczący sposób postanowienia traktatu rzymskiego, w którym polityka konsumencka nie została uznana za wspólną politykę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Zyskała wtedy samodzielność, a przyczynianie się do zwiększenia ochrony konsumentów stało się oficjalnie jednym z zadań UE (Twigg-Flesner 2005: 415).

Lansowanie przez wspólnotowe „prawo handlowe” (*trade law*) integracji rynkowej, a w szczególności wolnego przepływu dóbr i usług, połączone zostało z wydłużającą się listą rezolucji i komunikatów niemających mocy prawnie wiążącej, aczkolwiek sugerujących podjęcie określonych działań w zakresie ochrony konsumentów. Zróżnicowany zakres i sposób ochrony konsumentów w systemach państw członkowskich, jak również brak zaufania konsumenckiego niezbędnego dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego postrzegane były jako przeszkody w efektywnym zakończeniu procesu integracji rynku wewnętrznego (Wiewiórowska-Domagalska 2005: 24).

2. Kierunki działań Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumentów w latach 1992–2001

Po raz pierwszy w traktacie o Unii Europejskiej potrzeba ochrony konsumenta wyartykułowana została w odrębnym tytule XI, przyznającym prawodawstwu wspólnotowemu kompetencje w tym zakresie. Zgod-

nie z artykułem 129a ustęp 1 UE miała przyczyniać się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Wspólnota mogła podejmować na podstawie artykułu 100a szczególne działania wspierające i uzupełniające politykę realizowaną przez państwa członkowskie w celu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz zapewnienia im odpowiedniej informacji. Środki przyjęte przez Radę Unii Europejskiej i po konsultacji z Komitetem Ekonomicznym nie stanowiły przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych podlegających notyfikowaniu przez Komisję Europejską.

Pierwszym aktem ukazującym kierunki działań Wspólnoty w zakresie ochrony konsumentów po 1992 r. była „Rezolucja Rady z dnia 13 lipca 1992 r. w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta” (DzUrz UE C 186, 23.07.1992). W analizowanym dokumencie wskazano na pewne konkretne „propozycje” (*invites*) działań, do których zaliczono tworzenie konsumenckiego zaufania w stosunku do jednolitego rynku oraz lepszego „przepływu” (*transparency*) informacji w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony ekonomicznych interesów konsumentów. Rada zachęcała Komisję Europejską do zainteresowania się w przyszłości kwestią „nieuczciwych reklam” (*unfair advertising*).

Rezolucja w aneksie formułowała sześć priorytetów w zakresie polityki ochrony konsumentów. Pierwszy dotyczył „integracji z innymi politykami w zakresie ochrony i promocji interesów konsumentów”. Wskazano tu na konieczność podjęcia adekwatnych działań w sprawach szczególnie delikatnych dla konsumentów oraz zalegalizowania odpowiednich procedur ochrony ich interesów. Kolejny cel związany był z zapewnieniem stosownej „informacji i edukacji konsumenckiej”. Edukacja i informacja w zakresie jednolitego rynku miała służyć „zabezpieczeniu” (*safeguard*) interesów i praw konsumentów. Następny priorytet dotyczył „rekompensaty prawnej” (*legal redress*). Wskazano tu na potrzebę uproszczenia procedur prawnych w państwach członkowskich stosowanych w przypadku sporów konsumenckich oraz zagwarantowania prawnej pomocy dla konsumentów z poszanowaniem spraw wcześniej toczących się przed europejskimi sądami. Czwarty cel związany był z „bezpieczeństwem i zdrowiem” (*safety and health*) konsumenta. Miał być osiągnięty przez stosowanie i przestrzeganie prawa w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia, jak również przez wyrównywanie różnic w dostępności produktów konsumenckich w państwach członkowskich. Następny priorytet polegał na stworzeniu silniejszej „repre-

zentacji konsumentów” (*representation of consumers*) przez rozwój dialogu pomiędzy różnorodnymi podmiotami oraz popieranie wspólnotowych organizacji konsumenckich. Ostatni cel dotyczył „ekonomicznych interesów” (*economic interests*) konsumentów. Miał być osiągnięty przez udoskonalanie stosowanych we Wspólnocie regulacji konsumenckich w zakresie gwarancji umów oraz poprawę jakości usług „posprzedazowych” (*after-sales*) na wewnętrznym rynku.

Odpowiedzią na propozycje zawarte w rezolucji był „Drugi trzyletni plan Komisji w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1993–1995” (KOM (93) 378, 28.07.1993). Przewidywał scentralizowanie działań Komisji służących rozwojowi konsumenckiego zaufania w stosunku do jednolitego rynku, jak również rozwojowi informacji konsumenckiej, dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz konsumenckiego zdrowia i bezpieczeństwa. Plan stanowił propozycję ambitnych prawodawczych działań Unii dotyczących konsumentów. Miały one na celu eliminację technicznych, prawnych oraz finansowych różnic w handlu pomiędzy państwami członkowskimi (punkt 1). Zgodnie z punktem 11 plan skupiał się na dwóch zasadniczych kwestiach: „umacnianiu ustawodawstwa wspólnotowego” (*consolidation of Community legislation*) i „wybranych priorytetach podnoszących poziom ochrony konsumentów oraz uświadamiających konsumentów w zakresie ich praw” (*selective priorities to raise the level of consumer protection and to make consumers more aware of their rights*).

Kolejny „Komunikat Komisji o priorytetach polityki konsumenckiej na lata 1996–1998” (KOM (1995) 519, 31.10.1995) odnosił się bezpośrednio do kwestii stworzenia regulacji umożliwiających nabywcom czerpanie korzyści płynących z rozwoju „społeczeństwa informacyjnego” (*information society*). Wskazywał, iż konsumenci podejmowali w pełni doinformowany oraz racjonalny wybór tylko wtedy, gdy informacja znajdująca się na produkcie była opatrzona potwierdzeniem istotnym dla środowiska oraz gdy była neutralna i rzetelna.

Wzmocnienie oraz rozwój konsumenckiej reprezentacji jako kolejny cel działania Komisji polegał na popieraniu już funkcjonujących oraz pomocy w tworzeniu nowych organizacji konsumenckich. W komunikacie wskazano na podstawowe znaczenie stowarzyszeń konsumenckich, udzielających informacji i porad prawnych konsumentom, między innymi w kwestiach podstaw „higieny produktów żywnościowych” (*food hygiene*), „stosowania leków” (*use of medicines*), „ekonomiki gospodarstw domowych” (*home economics*), „konserwacji żywności” (*food conservation*) oraz kwestii „niebezpiecznej produkcji” (*unsafe production*).

Traktat amsterdamski (DzUrz UE C 340, 10.11.1997) podpisany 2 października 1997 r. udoskonalał wcześniejsze uregulowania artykułu 129a traktatu z Maastricht. Do listy zadań konsumenckiej polityki wspólnotowej włączono edukację i reprezentację konsumentów. Do osiągnięcia powyższych celów miała przyczynić się Wspólnota przez środki, które wspierały politykę prowadzoną przez państwa członkowskie (artykuł 153 ustęp 3). W związku ze zintegrowaniem polityki konsumenckiej z innymi politykami i działaniami Wspólnoty dodano punkt 2, w myśl którego wymogi ochrony konsumentów powinny być uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Wspólnoty. Regulacja artykułu 153 traktatu stanowiła potencjalną konstytucyjną bazę dla rozwoju niezależnych od integracji rynkowej wspólnotowych strategii polityki konsumenckiej (Weatherill 2005: 17).

Kolejny komunikat Komisji dotyczył planu działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1999–2001 (KOM (1998), 14.01.1998). Komisja wskazywała na trzy płaszczyzny zadań w zakresie ochrony konsumentów w UE: bardziej skutecznego głosu konsumentów, wyższego poziomu bezpieczeństwa i zdrowia dla konsumentów oraz całkowitego poszanowania ekonomicznych interesów konsumentów.

Zapewnienie skuteczniejszego głosu konsumentom w UE, jako cel działania Komisji, zostało szeroko scharakteryzowane w punkcie 3 programu. Do jego realizacji niezbędne było umożliwienie efektywnego funkcjonowania stowarzyszeniom konsumenckim (punkt 3.1). W tym celu Komisja deklarowała wsparcie finansowe dla organizacji konsumenckich. Miało ono gwarantować umocnienie ich zdolności do podejmowania kolektywnych działań. Planowała również zainicjować efektywny dialog pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami poprzez promowanie ich wzajemnego zrozumienia (punkt 3.2).

Kolejne zadanie w tym okresie związane było z zapewnieniem wyższego poziomu ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa dla konsumentów. Wynikało ono ze wzrastającej liczby niebezpiecznych produktów i usług pojawiających się na rynku (punkt 4). W tym celu Komisja miała zbadać funkcjonalność istniejących już legislacji wpływających na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów. Rozważenia wymagała również kwestia eksportu do krajów trzecich produktów niebezpiecznych dla zdrowia i życia użytkowników, które były zabronione lub wycofane z rynku unijnego. Komisja ponadto sporządziła propozycję legislacji zawierającą restrykcje rynkowe w zakresie używania niebezpiecznych substancji (punkt 4.3).

Ostatni element działań Komisji związany był z umacnianiem pozycji konsumentów w UE przez gwarancję lepszej informacji oraz reagowanie na nagłe wypadki konsumenckie (punkt 4.4). Komisja zamierzała przeprowadzić liczne inspekcje produktów żywnościowych. Ich wyniki miały zostać ujęte w specjalnych raportach. Pozwoliłyby one na podjęcie konkretnych kroków w celu polepszenia regulacji w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia konsumenckiego.

Ważną płaszczyzną działania Komisji wskazaną w komunikacie na lata 1999–2001 było dążenie do poszanowania ekonomicznych oraz prawnych interesów konsumentów w UE (punkt 5). Wskazywano tu na konieczność rewizji istniejących struktur regulacyjnych w zakresie kredytu konsumenckiego, ze szczególnym uwzględnieniem jego rozwoju oraz przeglądu działalności pośredników kredytowych. Ochrona ekonomicznych interesów konsumentów wymagała również skuteczniejszego wprowadzania w życie regulacji odnośnie do produktów i usług.

3. Kierunki działań Unii Europejskiej w zakresie ochrony konsumentów po 2001 r.

Podpisany 26 lutego 2001 r. traktat z Nicei, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne (DzUrz UE C/80, 10.03.2001), nie wprowadzał żadnych zmian w tytule XI poświęconym ochronie konsumentów. Istotną regulacją dla rozwoju ochrony praw konsumentów w zakresie reprezentacji był artykuł 2 ustęp 39 dokonujący zmian w artykule 257 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zmiana dotyczyła ustanowienia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Odtąd miał on charakter doradczy oraz składał się z przedstawicieli różnych grup gospodarczych i społecznych, w tym konsumentów.

Po traktacie z Nicei działania UE w zakresie ochrony konsumentów zostały określone w „Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Regionów w sprawie strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006” (KOM (2002) 208, 07.05.2002). Nowa strategia polityki konsumenckiej na lata 2002–2006 wynikała z założeń jednolitego rynku. Swobodny przepływ dóbr i usług wymagał przyjęcia wspólnych lub przynajmniej zbieżnych regulacji zapewniających w tym samym czasie dostateczną ochronę dla interesów konsumentów. Planowano również umożliwić konsumentom

dokonywanie autonomicznych doinformowanych wyborów w zakresie dóbr i usług w całej Unii Europejskiej. Strategia przewidywała trzy „średnioterminowe” (*mid-term objectives*) cele urzeczywistniane przez szereg działań podejmowanych przez pięcioletni okres. Zawierały one krótkoterminowe akcje mogące być szybko dostosowane do zmieniających się okoliczności (punkt 2.4).

Pierwszy cel związany był z zapewnieniem wysokiego poziomu wspólnotowej ochrony konsumenta. Polegał na unormowaniu prostych regulacji w zakresie praktyk rynkowych oraz konsumenckich umów prawnych. W tym celu 20 lipca 2004 r. Dyrekcja Generalna do spraw Ochrony Zdrowia i Konsumentów Komisji Europejskiej uchwaliła dziesięć podstawowych zasad ochrony konsumenta w UE. Zaliczano do nich możliwość zakupu artykułów według własnego uznania i w wybranym przez siebie miejscu, prawo do zwrotu niepełnowartościowych artykułów, ochronę w zakresie żywności i innych towarów konsumpcyjnych, prawo do informacji o towarach spożywanych, gwarancję uczciwych warunków umów, prawo do zmiany zdania, ułatwianie porównywania cen, zakaz wprowadzania w błąd, ochronę podczas urlopu oraz pomoc w skutecznym rozstrzygnięciu sporów transgranicznych (Haidar 2005: 24–25). Powyższe zasady wiązały się z harmonizacją konkretnych dyrektyw oraz standardów w celu gwarancji bezpieczeństwa dóbr i usług. Sprowadzały się również do wzmocnienia odpowiedzialności przedsiębiorców w stosunku do konsumentów poprzez użycie alternatywnych form regulacji, takich jak „samoregulacje” (*self-regulation*), „koregulacje” (*co-regulation*) oraz „standaryzacje” (*standardization*). Zapewnienie wysokiego poziomu wspólnotowej ochrony konsumenta wymagało podjęcia licznych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów oraz swobodnego przepływu konsumenckich dóbr i usług (punkt 3.1.1).

Ważnym działaniem Komisji w latach 2002–2006 było również dążenie do zapewnienia transparentności oraz adekwatnej reprezentacji interesów konsumenta w międzynarodowym procesie standaryzacji. Komisja zapowiadała promocję i ochronę interesów konsumenta w Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO), jak również w kontekście bilateralnych relacji umownych (punkt 3.1.6).

Kolejnym celem powyższej strategii była efektywna współpraca w egzekwowaniu reguł w zakresie praw konsumenta (punkt 3.2). Działania podejmowane na tej płaszczyźnie uwzględniały cztery krótkoterminowe cele. Zaliczano do nich współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie praktyk handlowych oraz bezpieczeństwa produk-

tów, zapewnienie odpowiedniej informacji w kwestii bezpieczeństwa dóbr i usług, lepszy i łatwiejszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości i pozasądowych mechanizmów rozstrzygania międzygranicznych sporów oraz zapewnienie wsparcia dla rozwoju organizacji konsumenckich.

Ostatnim celem Komisji w latach 2004–2006 było zapewnienie organizacjom konsumenckim właściwego wpływu na politykę konsumencką UE. Organizacje te miały wpływać na wszelkie inicjatywy o wymiarze konsumenckim we wszystkich etapach procesu decyzyjnego (punkt 3.3.1.2). O zapewnieniu konsumenckiego udziału w politykach UE świadczyło również uczestnictwo przedstawicieli konsumentów w ciałach konsultacyjnych oraz grupach działania, jak również w instytucjach unijnych (punkt 3.3.2). Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2002–2006 w podsumowaniu zawierała konkluzję, iż wszyscy konsumenci nabywający dobra i usługi na terenie Wspólnoty powinni podlegać takiej samej ochronie.

Przystąpienie nowych państw do Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. oznaczało rozwój otwartych rynków i przyjęcie przez nie unijnych standardów w zakresie ochrony konsumentów. W związku z tym podstawowym zadaniem unijnej polityki konsumenckiej w latach 2007–2013 zgodnie z „Komunikatem Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013, wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony” (KOM (2007) 99, 13.03.2007) była gwarancja transparentności rynku oraz bezpieczeństwa towarów i usług. Umożliwi to wykluczenie nieuczciwych handlowców z rynku, a konsumentom ułatwi dokonywanie celowych i rzetelnych wyborów (punkt 2.2).

W latach 2007–2013 Komisja stara się realizować trzy priorytetowe cele. Pierwszy dotyczy wzmocnienia pozycji konsumentów w UE przez zapewnienie im decydującej roli w procesie rozwoju konkurencji. Drugi związany jest z poprawą jakości życia konsumentów. Ostatni cel ma zapewnić konsumentom efektywną ochronę przed niebezpieczeństwami, którym sami nie są w stanie sprostać (punkt 3).

Traktat zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (DzUrz UE C 306, 17.12.2007) wprowadził istotny podział kompetencji UE w zakresie ochrony konsumenta. W części B dotyczącej zamian szczegółowych w punkcie 12 wprowadził regulacje w zakresie kategorii i dziedzin kompetencji Unii Europejskiej. Wyróżniono tu dwa rodzaje kompetencji w określonych dziedzinach. Należały do nich kom-

petencje wyłączne Unii oraz kompetencje, które Unia dzieli z państwami członkowskimi. Zgodnie z dodanym artykułem 2c ustęp 2 ochronę konsumentów zaliczono do kompetencji dzielonych między Unię a państwa członkowskie. W związku z tym Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Oznacza to, że państwa członkowskie wykonują kompetencję w dziedzinie ochrony konsumenta w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać jej wykonywania (dodany artykuł 2a ustęp 2).

4. Uwagi końcowe

Ochrona konsumentów w UE początkowo ujmowana była jako niesamodzielny „produkt uboczny” ochrony konkurencji. Z czasem okazało się, że sama ochrona konkurencji nie wykreuje ochrony konsumenta i to spowodowało stopniowe usamodzielnienie ochrony konsumenta jako odrębnej polityki wspólnotowej (Łętowska 2002: 15). Pierwotnym celem polityki integracyjnej Unii Europejskiej było zapewnienie przepływu towarów, usług, siły roboczej oraz zapewnienie konkurencyjności i braku dyskryminacji w działalności gospodarczej. Sprawy ochrony konsumentów traktowane były raczej w sferze deklaracji, a ciężar działań praktycznych spoczywał głównie na organizacjach konsumenckich.

Po podpisaniu traktatu z Maastricht konsument stał się celem działań integracyjnych prowadzonych z myślą o polepszeniu jego kondycji, podczas gdy dawniej był traktowany raczej jako odbiorca towarów i usług pojawiających się na zintegrowanym, konkurencyjnym rynku europejskim (Niepokulczycka 1999: 25).

Podsumowując, należy stwierdzić, że wszelkie działania UE w zakresie ochrony konsumentów podejmowane po 1993 r. miały na celu wyrównanie zachwianej pozycji pomiędzy konsumentami a producentami i handlowcami, a nie przyznanie konsumentom jakichś szczególnych przywilejów.

Bibliografia

- Drugi trzyletni plan Komisji w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1993–1995, KOM (93) 378, 28.07.1993 r.
Haidar K., 2005, *Konsument dobrem wspólnotowym*, „Biuletyn Inspekcji Handlowej”, nr 2.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego Regionów w sprawie strategii polityki konsumenckiej na lata 2002–2006, KOM (2002) 208, 07.05.2002 r.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013, wzmocnienie pozycji konsumentów, polepszenie ich dobrobytu oraz zapewnienie ich skutecznej ochrony, KOM (2007) 99, 13.03.2007 r.
- Komunikat Komisji dotyczący planu działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1999–2001, KOM (1998), 14.01.1998 r.
- Komunikat Komisji o priorytetach polityki konsumenckiej na lata 1996–1998, KOM (1995) 519, 31.10.1995 r.
- Łętowska E., 2002, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa.
- Niepokulczycka M., 1999, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów. Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych*, Warszawa.
- Rezolucja Rady z dnia 13 lipca 1992 roku w sprawie przyszłych priorytetów dla rozwoju polityki ochrony konsumenta, DzUrz UE C 186, 23.07.1992 r.
- Traktat o Unii Europejskiej, DzUrz UE J. C 191, 29.07.1992 r.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nim akty, DzUrz UE C 340, 10.11.1997 r.
- Traktat z Nicei, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, DzUrz UE C 80, 10.03.2001 r.
- Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, DzUrz UE C 306, 17.12.2007 r.
- Twigg-Flesner C., 2005, *Innovation and EU Consumer Law*, „Journal of Consumer Policy”, nr 4.
- Weatherill S., 2005, *EU Consumer Law and Policy*, Cheltenham – Northampton.
- Wiewiórowska-Domagalska A., 2005, *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość* [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, red. E. Nowińska, P. Cybula, Zakamycze.