

**Oryginalny artykuł naukowy**  
**Original article**

Data wpływu/Received: **21.07.2018**

Data recenzji/Accepted: **5.10.2018**

Data publikacji/Published: **30.12.2018**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

**DOI: 10.5604/01.3001.0013.1773**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Anna Mokrysz-Olszyńska\*

## NOWY ŁAD DLA KONSUMENTÓW W EUROPIE?

### WPROWADZENIE

W dniu 11 kwietnia 2018 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycje legislacyjne pod ambitnym hasłem *New Deal for Consumers*<sup>1</sup> jako realizację pakietu, który pod taką nazwą zapowiedział przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker w orędziu o stanie Unii wygłoszonym we wrześniu 2017 roku<sup>2</sup>. Głównym celem nowej regulacji ma być „zapewnienie, aby wszyscy europejscy konsumenci mogli w pełni korzystać z praw należnych im na mocy unijnego prawodawstwa”<sup>3</sup>. Jedno-

\* prof. dr hab.; Wydział Administracji i Zarządzania Wyższej Szkoły Humanitas.

<sup>1</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Nowy Ład dla Konsumentów z 11.04.2018*, COM/2018/183 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0183> [dostęp: 20.06.2018].

<sup>2</sup> *Orędzie o stanie Unii 2017 z 13 września 2017 r.*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_pl.pdf) [dostęp: 20.06.2018].

<sup>3</sup> *New Deal for Consumers, Questions & Answers*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-)

cznie, jak stwierdził wiceprzewodniczący UE, Frans Timmermans, „przedstawiony nowy ład ma na celu stworzenie sprawiedliwszego jednolitego rynku, z którego korzyści czerpać będą konsumenci i przedsiębiorstwa”<sup>4</sup>, wskazując tym samym na celowość całościowego spojrzenia na problemy rynku.

Na pakiet legislacyjny Komisji składają się powiązane ze sobą projekty dwóch dyrektyw: 1) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE<sup>5</sup> oraz 2) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta<sup>6</sup>.

Pierwsza z wymienionych proponowanych przez Komisję dyrektyw zawiera uregulowania umożliwiające upoważnionym podmiotom reprezentującym zbiorowy interes konsumentów dochodzenie roszczeń w drodze powództw przedstawielskich skierowanych przeciwko naruszeniom przepisów prawa Unii, w celu zapewnienia konsumentom narzędzi skutecznego wykonywania ich praw i uzyskiwania rekompensaty poniesionych szkód.

Drugi wniosek Komisji przewiduje skuteczniejsze, bardziej proporcjonalne i zniechęcające sankcje w przypadku tzw. powszechnych naruszeń, wyrządzających szkodę konsumentom w wielu państwach członkowskich; takie wzmocnione przepisy dotyczące sankcji wprowadza do wszystkich czterech zmienianych dyrektyw, tj. dyrektywy 2005/29/WE dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych, dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów, jak również do dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich oraz dyrektywy 98/6/WE w sprawie podawania cen produktów oferowanych konsumentom. Ponadto projekt ten przewiduje szereg zmian w dyrektywie 2011/83/UE, w szczególności zmierzających m.in. do zapewnienia większej przejrzystości na rynku internetowym oraz rozszerzenia ochrony konsumentów usług cyfrowych. Jednocześnie zawiera pewne ułatwienia dla przedsiębiorców w zakresie wyboru środka komunikacji z konsumentami oraz usuwa nadmierne obciążenia związane z realizacją obowiązków wynikających z możliwości odstąpienia od umowy zawartej przez konsumenta na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa.

---

18-2821\_en.htm; bardziej szczegółowe określenie i omówienie celów w Komunikacie Komisji, COM/2018/183 final.

<sup>4</sup> *Nowy ład konsumencki*, [https://ec.europa.eu/poland/news/180411\\_consumers\\_pl\\_](https://ec.europa.eu/poland/news/180411_consumers_pl_) [dostęp: 10.07.2018].

<sup>5</sup> Wniosek Komisji z 11.04.2018, COM (2018) 184 final, 2018/0089 (COD), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal\\_for\\_a\\_directive\\_on\\_representative\\_actions\\_for\\_the\\_protection\\_of\\_the\\_collective\\_interests\\_of\\_consumers\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_directive_on_representative_actions_for_the_protection_of_the_collective_interests_of_consumers_0.pdf) [dostęp: 20.06.2018].

<sup>6</sup> Wniosek Komisji z 11.04.2018, COM(2018) 185 final, 2018/0090 (COD), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal\\_for\\_a\\_directive\\_on\\_better\\_enforcement\\_and\\_modernisation\\_of\\_eu\\_consumer\\_protection\\_rules.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_directive_on_better_enforcement_and_modernisation_of_eu_consumer_protection_rules.pdf) [dostęp: 20.06.2018].

Oba wnioski Komisji są w trakcie procedowania zgodnie z przyjętymi w Unii Europejskiej zasadami „lepszego stanowienia prawa”, przy uwzględnieniu szerokich konsultacji społecznych<sup>7</sup>.

Obecna inicjatywa legislacyjna niewątpliwie nie zamyka procesu tworzenia nowego ładu dla konsumentów, lecz stanowi kolejny etap tego procesu. Warto śledzić kierunki jego rozwoju ze świadomością, iż nie powinien on stanowić odrębnej sfery, pozostając w ścisłym związku i współzależności z całością systemu regulacji działalności rynkowej, a ponadto w warunkach globalnego charakteru tej działalności i przyspieszonych zmian technologicznych w istocie wywiera wpływ na kondycję i losy cywilizacji na świecie. Nowy ład – być może – wymaga zmian nie tylko w zakresie leczenia objawów, lecz zmiany paradygmatu.

## KONTEKST NOWEJ REGULACJI – WĄTEK AMERYKAŃSKI

Podobnie jak większość dotychczasowych inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie ochrony konsumentów również obecna zrodziła się w znacznej mierze pod wpływem nagłośnionej afery rynkowej. W tym przypadku wskazuje się ma osławioną aferę Dieselgate<sup>8</sup>, która – ujawniona i nagłośniona w Stanach Zjednoczonych - unaocniła nie tylko luki w europejskich systemach ochrony zbiorowych interesów konsumentów, ale także niedostateczną ochronę szerszej rozumianego interesu publicznego.

Warto zauważyć, że akurat w obszarze regulacji rynku, a zwłaszcza ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, zarówno historycznie, jak i współcześnie ważną rolę odegrały i – jak się okazuje – nadal odgrywają wzorce zza Oceanu. Dość wspomnieć, że to właśnie w USA zrodził się system całościowej administracyjno-prawnej regulacji i kontroli rynku, odkąd w 1914 roku utworzono Federalną Komisję Handlu (*Federal Trade Commission* – FTC) jako główną instytucję administracyjną egzekwującą ustawy antytrustowe: agencję rządu federalnego o bardzo dużych uprawnieniach, dysponującą skutecznymi środkami – z założenia mającą stanowić przeciwwagę dla siły koncernów. Federalna Komisja Handlu stanowi obecnie także instytucję wiodącą w sprawach ochrony konsumentów przed szeroko rozumianymi nieuczciwymi praktykami handlowymi, która to ochrona traktowana jest jako istotny element interesu publicznego<sup>9</sup>. Ustawa powołująca Komisję (*Federal Trade Commission Act 1914*)

<sup>7</sup> Według programu REFIT (ang. Regulatory Fitness and Performance Program), [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl), realizującego Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem, Radą i Komisją w sprawie lepszego stanowienia prawa z 16 grudnia 2003, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index.en.html](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.html) oraz Wytyczne Komisji dotyczące oceny wpływu z dnia 15.01.2009 (*EU Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, SEC(2009) 92, [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm) [dostęp: 12.06.2018]).

<sup>8</sup> Nawiązania do tej sprawy przewijają się wielokrotnie, zarówno w Komunikacie, jak i w uzasadnieniach do obu wniosków Komisji z 11.04.2018.

<sup>9</sup> Według dokumentów samej FTC jej główną misję współcześnie stanowi „promocja ochrony kon-

zakazała „nieuczciwych metod konkurencji”<sup>10</sup>; w 1938 r. kolejna ustawa rozszerzyła ten zakaz na „nieuczciwe metody konkurencji w handlu i nieuczciwe lub oszukańcze działania lub praktyki handlowe”<sup>11</sup>, pozostawiając Komisji wypełnianie treścią tak ogólnie sformułowanej normy. W Europie rozwój systemu administracyjnej kontroli i regulacji rynku następuje znacznie później, bo praktycznie dopiero po drugiej wojnie światowej<sup>12</sup>, a analogiczne przekonanie o potrzebie ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi pojawia się dopiero na początku lat 70. ubiegłego wieku<sup>13</sup>, zaś kształtu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych ostatecznie nabiera w roku 2005.

Praktyka Federalnej Komisji Handlu wytyczała także kierunki regulacji szczegółowych – na przykład: wprowadzona na początku lat 70. XX w. rozszerzona interpretacja wprowadzenia w błąd (*deception*) przez przyjęcie zasady *substantiation of claims* (racjonalnej zasadności twierdzeń w działalności marketingowej)<sup>14</sup>, która, obecnie szeroko stosowana w praktyce Komisji, wymaga, aby nadawca reklamy dysponował dowodami na poparcie wszelkich zawartych w niej twierdzeń dotyczących faktów<sup>15</sup> –

---

sumenta i eliminowanie nieuczciwych i antykonkurencyjnych praktyk biznesowych oraz przeciwdziałanie takim praktykom”: <http://ftc.gov/>. Na temat ujęcia ochrony konsumenta w USA jako public interest law – por. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 2-6; szerzej patrz też: A. Mokrysz-Olszyńska, *Unfairness doctrine i podejście ekonomiczne do ochrony konsumentów w praktyce Federalnej Komisji Handlu w USA*, „Ekonomia i Prawo” 2011, tom VII.

<sup>10</sup> *Unfair methods of competition* – sect. 5 FTC Act 1914.

<sup>11</sup> *Unfair methods of competition in commerce, and unfair or deceptive acts or practices in commerce* – sect. 5 FTC Act w brzmieniu ustawy Wheeler-Lea Act 1938; według aktualnie obowiązującej formuły: *Unfair methods of competition in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce, are hereby declared unlawful* – The Federal Trade Commission Act 1914, 15 U.S.C. § 45 a.

<sup>12</sup> Ściślej: w krajach Europy Zachodniej, głównie w powiązaniu z regulacją modelu konkurencji. W latach 60. system ten wprowadzony został w Szwecji jako podstawa uregulowania całokształtu działalności rynkowej, a poczynając od lat 70. zaczyna rozwijać się w podobnym kierunku w Wielkiej Brytanii oraz w innych krajach Unii Europejskiej (EWG). Wraz ze zmianą systemu społeczno-gospodarczego z początkiem lat 90. rodzi się także w Polsce. Momentem przełomowym jest utworzenie w 1990 r. Urzędu Antymonopolowego, w 1996 r. przemianowanego na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>13</sup> Przykładem szwedzki system regulacji rynku i ochrony konsumentów (ustawa o nieuczciwych praktykach rynkowych *Lag om otillbörlig marknadsföring* Nr 412, w literaturze angielskojęzycznej znana jako *Marketing Practices Act 1970* lub *Marketing Act 1970*, zastąpiona analogiczną ustawą z 1975 r. nr 1418: instytucja Rzecznika Konsumentów (*Konsumentombudsman*), od 1976 r. działającego w ramach Szwedzkiej Rady ds. konsumentów (*Konsumentverket*)).

<sup>14</sup> „Z punktu widzenia ekonomicznego racjonalniejsze jest żądanie od nadawcy potwierdzenia zasadności jego stwierdzeń zachwalających towar, niż obarczanie ciężarem badania lub eksperymentowania na sobie przez każdego indywidualnego konsumenta” – FTC w sprawie reklamy środka przeciwbólowego in re Pfizer, (FTC July 11, 1972), szerzej m.in.: *The Pfizerreasonablebasis test – fast relief for consumers but a headache for advertisers*, <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2446&context=dj1> [dostęp: 12.06.2018].

<sup>15</sup> Na przykład: na tej podstawie w 2010 r. Komisja zakwestionowała reklamy firmy Dannon (w Polsce znanej jako Danone), głoszące że jogurty Activia wspomagają regularne funkcjonowanie przewodu pokarmowego, a napój DanActive podnosi odporność organizmu, uznając, iż nie ma wystarczających danych naukowych na poparcie takich twierdzeń (w wyniku ugody firma Dannon zgodziła się wypłacić 21 mln \$ tytułem tzw. *punitive damages* – karnego odszkodowania) – *FTC Approves Final Order Settling Charges That Dannon Made Deceptive Claims for ActiviaYogurt and Dan Active Dairy Drink*, 02/04/2011, <http://www.ftc.gov/opa/2011/02/dannon.shtm> [dostęp: 12.06.2018].

znalazła wyraz w przełomowej zasadzie odwróconego ciężaru dowodowego przyjętej w dyrektywie 84/450/EWG z 10 września 1984 r. o reklamie wprowadzającej w błąd, a następnie potwierdzona została w art. 12 dyrektywy 2005/29/WE.

Także w obszarze postępowania prywatnego widoczne są wzorce czerpane z rozwiązań wykształconych w Stanach Zjednoczonych. I tak prototypu dla instytucji pozwów zbiorowych, wprowadzanej w państwach członkowskich zaleceniem unijnym z 2013 r.<sup>16</sup>, dostarczyła formuła *class action*, w USA szeroko rozpropagowana przez kancelarie prawnicze; podobnie jak wcześniej, dla zaostrożonej odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, przyjętej w dyrektywie 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe – drogę uitorowała oparta na zasadzie ryzyka amerykańska *strict product liability*.

Gdy jednak w 2016 roku, w wyniku dwóch powiązanych postępowań wszczętych przez Federalną Komisję Handlu o stosowanie praktyk wprowadzających konsumentów w błąd oraz Agencję Ochrony Środowiska Stanu Kalifornia o naruszenie stanowych ustaw o czystym powietrzu i o zdrowiu i bezpieczeństwie, Volkswagen AG został zobowiązany na mocy ugody do zapłaty 14,7 mld dolarów tytułem rekompensat dla indywidualnych konsumentów (10,03 mld) oraz odszkodowania strat poniesionych w środowisku (4,7 mld dol.)<sup>17</sup> – szczytująca się swoją rolą promotora w dziedzinie ochrony konsumenta Unia Europejska musiała uznać nieudolność własnych rozwiązań prawnych i struktur, zarówno unijnych, jak i krajowych, w porównaniu ze skutecznością działania organów ochrony interesu publicznego w USA.

Koncepcja „Nowego ładu”, z nową regulacją powództw przedstawicielskich oraz dowartościowaniem skuteczności i odstraszałającej funkcji możliwych do zastosowania środków, zainicjowana została jako remedium w celu wyeliminowania tych braków, przy czym ważną podstawę dla nowych rozwiązań tworzy przyjęte w 2017 roku rozporządzenie (UE)2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Zalecenie 2013/396/UE w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w krajach UE.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat na stronach Federalnej Komisji Handlu m.in.: *Volkswagen to Spend up to \$14.7 Billion to Settle Allegations of Cheating Emissions Tests and Deceiving Customers on 2.0 Liter Diesel Vehicles*, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2016/06/volkswagen-spend-147-billion-settle-allegations-cheating>; tam też szczegółowe poradnictwo dla konsumentów w sprawie uzyskiwania indywidualnych odszkodowań w ramach zorganizowanego systemu, <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/refunds/volkswagen-settlement> [dostęp: 12.06.2018]. Ugoda nie oznacza wygaśnięcia innych zgłoszonych w USA roszczeń.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 345 z 27.12.2017).

## PROJEKT DYREKTYWY W SPRAWIE POWÓDZTW PRZEDSTAWICIELSKICH W CELU OCHRONY ZBIOROWYCH INTERESÓW KONSUMENTÓW

Sama koncepcja powództw przedstawicielskich nie jest na gruncie europejskim nowa. Już przyjęta w 1998 r. dyrektywa w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk, zastąpiona obowiązującą obecnie dyrektywą 2009/22/WE o tej samej nazwie, przewidywała umożliwienie wyznaczonym przez państwa członkowskie podmiotom – takim jak organizacje konsumenckie lub niezależnie instytucje publiczne – wytaczanie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Jednak przeprowadzona w latach 2016-2017 ocena skuteczności wykazała ograniczone wykorzystanie tego mechanizmu w państwach członkowskich. Wskazywano m.in. na długotrwałość postępowań, niepewność konsumentów co do własnych praw i prawdopodobieństwa uzyskania rekompensaty oraz brak obowiązku publikowania wyników sprawy ograniczający powszechność świadomości naruszeń i praktycznie niwelujący efekt odstraszenia dla potencjalnych naruszcycieli<sup>19</sup>. W rezultacie Parlament Europejski w wydanym w roku 2017 zaleceniu (w związku z zapytaniem w sprawie pomiaru emisji w sektorze motoryzacyjnym) wezwał Komisję do przygotowania zharmonizowanego systemu zbiorowego dochodzenia roszczeń konsumenckich w UE<sup>20</sup>.

Przedstawiony 11 kwietnia 2018 r. przez Komisję wniosek nawiązuje do wspomnianego wyżej Rozporządzenia w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów<sup>21</sup>. Jednocześnie wniosek uwzględnia zalecenie Komisji z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii (2013/396/UE), wprowadzając, obok instrumentów publicznoprawnych, także środki związane z indywidualnym lub zbiorowym dochodzeniem roszczeń konsumenckich<sup>22</sup>.

Przedmiotem projektowanej dyrektywy jest „uregulowanie umożliwiające upoważnionym podmiotom dochodzenie roszczeń w drodze powództw przedstawicielskich mających na celu ochronę zbiorowych interesów konsumentów, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich zabezpieczeń służących uniknięciu nadużywania drogi sądowej” (art. 1 ust.1), przy czym „dyrektywa ma zastosowanie do

<sup>19</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the application of Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interest, COM(2012) 635 final.

<sup>20</sup> Na to zalecenie powołuje się Komisja w uzasadnieniu wniosku z 11.04.2018, COM(2018) 184 final, 2018/0089 (COD), Uzasadnienie, p.1.1. („Przyczyny i cele wniosku”).

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r.

<sup>22</sup> Wniosek Komisji z 11.04.2018, COM(2018) 184 final, 2018/0089 (COD), Uzasadnienie, p.1.1. („Przyczyny i cele wniosku”).

powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu zwalczania naruszeń przepisów prawa Unii wymienionych w załączniku I dokonywanych przez przedsiębiorców, które szkodzą lub mogą szkodzić zbiorowym interesom konsumentów” (art. 2 ust. 1). Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia podmiotów upoważnionych do wytaczania powództw przedstawicielskich. Podmioty te muszą spełniać określone kryteria (m.in. nie mogą być nastawione na osiągnięcie zysku). Wyznaczone podmioty mają być podane w publicznie dostępnym wykazie oraz regularnie poddawane ocenie pod względem zachowywania wymaganych kryteriów (art. 4). Szczegółowe wymogi dotyczą przejrzystości finansowania upoważnionych podmiotów, tak aby zagwarantowana była ich niezależność; sądy i organy administracyjne mają być uprawnione do oceny okoliczności w tym zakresie (art. 7). Specjalne uregulowanie dotyczy powództw przedstawicielskich w zakresie spraw transgranicznych (art. 16). Projekt przewiduje wzajemne uznawanie legitymacji procesowej upoważnionych podmiotów wyznaczonych w jednym państwie członkowskim do wytaczania powództw przedstawicielskich w innym państwie członkowskim. Umożliwia także upoważnionym podmiotom z różnych państw członkowskich wspólne działanie w ramach jednego powództwa przedstawicielskiego przed właściwym sądem lub organem administracyjnym w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów z różnych państw członkowskich.

Upoważnione podmioty mają możliwość wnoszenia powództw o zaprzestanie lub zakazanie naruszenia, o potwierdzenie, że do naruszenia doszło, jak również do dochodzenia rekompensaty. W art. 5 i 6 określono środki: wydanie nakazu zaprzestania szkodliwej praktyki jako środka tymczasowego, wydanie nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk stwierdzającego naruszenie oraz zastosowanie środków mających na celu usunięcie utrzymujących się skutków naruszeń, w tym nakazu rekompensaty. Nakaz taki może zobowiązywać przedsiębiorcę do zapewnienia odszkodowania, naprawy, wymiany, obniżenia ceny, rozwiązania umowy lub zwrotu poniesionych kosztów. Jeśli konsumentów poszkodowanych w wyniku naruszenia można zidentyfikować, a ich szkody są porównywalne – rekompensata powinna być skierowana do zainteresowanych konsumentów (art. 6 ust. 3a); jeśli natomiast straty są rozproszone i indywidualnie dotyczą kwot drobnych – rekompensata może być przeznaczona na cel publiczny służący zbiorowym interesom konsumentów (art. 6 ust. 3b). W każdym przypadku rekompensata uzyskana w decyzji kończącej postępowanie nie ogranicza dodatkowych uprawnień konsumentów do dochodzenia roszczeń przysługujących im na mocy prawa unijnego lub krajowego (art. 6 ust. 4).

Państwa członkowskie mają zapewnić, by w dowolnym momencie postępowania sąd lub organ administracyjny mógł wezwać upoważniony podmiot i pozwanego do zawarcia ugody w sprawie rekompensaty w rozsądnym ustalonym terminie (art. 8 ust.2). Ugody, zarówno z inicjatywy stron, jak i na wezwanie, podlegają kontroli sądu lub organu administracyjnego (art. 8 ust. 4).

Istotna zasada wynika z art. 9, zobowiązującego państwa członkowskie do zapewnienia, aby sąd lub organ administracyjny wymagał od przedsiębiorcy naruszającego przepisy informowania na własny koszt zainteresowanych konsumentów o środkach, ustalonych w ostatecznej decyzji lub zatwierdzonej ugodzie. Przepis ten ma zapewniać świadomość konsumentów odnośnie do ich uprawnień w związku z naruszeniem prawa. Kolejne artykuły (10-15) dotyczą skutków decyzji ostatecznych, pilnego trybu postępowania, zawieszenia terminów przedawnienia, środków dowodowych, pomocy państwa na rzecz upoważnionych podmiotów oraz sankcji, które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające (art. 14). Przepis dotyczący sankcji, w tej dyrektywie sformułowany dość ogólnie, w powiązaniu ze zmianami zaostrzającymi sankcje przewidzianymi w drugim wniosku przyjętym w ramach pakietu „Nowy ład dla konsumentów” ma zapewnić konsumentom zmniejszenie szkód ponoszonych wskutek naruszeń ich interesów zbiorowych, a jednocześnie przyczynić się do ograniczenia skali takich naruszeń.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązania mające służyć zabezpieczeniu przed nadużywaniem drogi sądowej. Już w pierwszym artykule deklarowana jest wola zachowania równowagi pomiędzy ułatwianiem dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów a zapewnieniem odpowiednich zabezpieczeń przed nadużywaniem drogi sądowej (art. 1 ust. 1). Chodzi nie tylko o uniknięcie niepoważnych postępowań, ale także o wyeliminowanie konfliktu interesów (np. finansowania postępowania przez konkurenta pozwanego przedsiębiorcy). Takiemu zabezpieczeniu służy rozwiązanie, w którym to państwa członkowskie wyznaczają upoważnione podmioty spełniające określone kryteria, a następnie zapewniają sprawowanie kontroli nad ich niezależnością, w tym także w zakresie przejrzystości finansowania. Powództwa przedstawicielskie nie będą, oczywiście, dostępne dla kancelarii prawnych, lecz wyłącznie dla podmiotów niekomercyjnych<sup>23</sup>. Istotne znaczenie ma również przyjęcie zasady kontroli przez sąd lub organ ugody, jeżeli taka została zawarta w wyniku powództwa przedstawicielskiego, w celu zapewnienia, że uwzględnia ona interesy wszystkich zainteresowanych stron. Rozwiązania te podyktowane zostały niewątpliwie doświadczeniami płynącymi z praktyki funkcjonowania pozwów zbiorowych, krótkiej wprawdzie w krajach UE, ale potwierdzającej znane mankamenty *class action* z rynku amerykańskiego<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> *Nowy ład konsumencki...*, p. 2.

<sup>24</sup> Warto jednak zauważyć, że Federalna Komisja Handlu również podejmuje działania kontrolne, analizujące efektywność postępowań *class action*, <https://www.ftc.gov/terms/class-actions>; patrz też: Thomas B. Leary, *The FTC and Class Actions*, <https://www.ftc.gov/public-statements/2003/06/ftc-and-class-actions> [dostęp: 12.06.2018].



## PROJEKT DYREKTYWY ZMIENIAJĄCEJ CZTERY DYREKTYWY W ODNIESIENIU DO LEPSZEGO EGZEKWOWANIA I UNOWOCZEŚNIENIA PRZEPISÓW UE DOTYCZĄCYCH OCHRONY KONSUMENTA

Wniosek Komisji zawierający ten projekt ma celu zmianę czterech dyrektyw UE, które chronią interesy ekonomiczne konsumentów. Większość zmian dotyczy dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów; dwie pozostałe dyrektywy: dyrektywa 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich i dyrektywa 98/6/WE w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom są zmieniane jedynie w zakresie dotyczącym sankcji.

Podstawą wprowadzanych zmian są wyniki ocen skuteczności wymienionych dyrektyw oraz konsultacji z zainteresowanymi stronami. Zasadniczo potwierdzają one adekwatność przepisów materialnych, jednakże wskazują na niedostatki w sferze ich egzekwowania. Obowiązujące obecnie przepisy krajowe dotyczące sankcji różnią się znacząco na obszarze Unii. Nierzadkie są przypadki powtarzania naruszeń przez tego samego sprawcę<sup>25</sup>. Z oceny wynika postulat wzmocnienia skuteczności, w szczególności przez zwiększenie odstrasżającego charakteru sankcji oraz wyposażenie konsumentów w sprawniejsze środki ochrony przed nieuczciwymi praktykami naruszającymi dyrektywę 2005/29/WE. Z drugiej strony kontrola sprawności wykazała nieuzasadnione obciążenia regulacyjne dla przedsiębiorców, między innymi wynikające z powielania wymogów informacyjnych pomiędzy dyrektywą 2005/29/WE a dyrektywą 2011/83/UE. Z kolei dynamika procesów technologicznych, rozwój gospodarki cyfrowej implikuje konieczność aktualizacji i uzupełnienia przepisów dyrektywy 2011/83/UE.

W odniesieniu do sankcji wprowadzono jednakowo brzmiące przepisy do wszystkich czterech zmienianych dyrektyw (jako art. 13 dyrektywy 2005/29/WE, art. 24 dyrektywy 2011/83/UE, art. 8b dyrektywy 93/13/EWG oraz art. 8 dyrektywy 98/6/WE). Zawierają one listę wspólnych, niewyczerpujących kryteriów dla oceny wagi naruszeń, które będą uwzględniane przez organy egzekwujące prawo przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu sankcji i ich wymiarze. W przypadku grzywny, jej kwota będzie określana przy uwzględnieniu wysokości obrotu przedsiębiorcy dokonującego naruszenia, dochodów netto i okoliczności nałożenia grzywien za takie same lub podobne naruszenia w innych państwach członkowskich.

Ponadto przepisy wyróżniają kategorię powszechnych naruszeń i powszechnych naruszeń o wymiarze unijnym, jakie zostały określone w rozporządzeniu w sprawie współpracy organów w dziedzinie ochrony konsumentów (UE) 2017/2394<sup>26</sup> i które są

<sup>25</sup> Por. preambuła dyrektywy, według Wniosku Komisji, p. 5 i 6.

<sup>26</sup> W rozporządzeniu zdefiniowano „naruszenie powszechne” jako naruszenie szkodzące konsumentom w co najmniej trzech państwach członkowskich, a „naruszenie powszechne o wymiarze unijnym”

przedmiotem skoordynowanych postępowań i egzekucji zgodnie z tym rozporządzeniem. W celu zapewnienia dostatecznie odstrasżającego efektu nakładanych w tych postępowaniach kar, państwa członkowskie powinny ustalić w ustawodawstwach krajowych maksymalną wysokość grzywny za takie naruszenia na poziomie nie niższym niż 4% rocznego obrotu przedsiębiorcy w państwie członkowskim objętym naruszeniem (mają swobodę ustalenia tej wysokości na poziomie wyższym). Natomiast w przypadku, gdy właściwe organy krajowe współpracujące w ramach skoordynowanych działań na podstawie rozporządzenia (UE) 2017/2394 wyznaczają jeden właściwy organ krajowy do nakładania jednej grzywny, powinien on mieć możliwość nałożenia grzywny w wysokości co najmniej 4% rocznego obrotu przedsiębiorcy we wszystkich państwach członkowskich objętych skoordynowanym postępowaniem<sup>27</sup>.

Jako postęp w rozwiązywaniu problemu podwójnej jakości produktów konsumencjki przedstawiane jest dodanie w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych do art. 6 ust. 2 litery c) w brzmieniu: „c) każdy rodzaj wprowadzenia produktu na rynek jako identycznego z takim samym produktem wprowadzonym na rynki w kilku innych państwach członkowskich, w sytuacji gdy produkty te w sposób istotny różnią się składem lub właściwościami”<sup>28</sup>, co oznacza – zgodnie z przesłankami stosowania tego artykułu, że wymienione działanie stanowi zakazaną, wprowadzającą w błąd praktykę, jeśli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jego cechy i okoliczności, powoduje ono lub mogłoby spowodować u przeciętnego konsumenta podjęcie decyzji o zakupie, której by w przeciwnym wypadku nie podjął<sup>29</sup>. Tak sformułowany zakaz nie obejmuje zatem sytuacji, gdy konsument dokonuje zakupu produktu danej marki i rodzaju (np. proszku do prania) mimo świadomości, że jest on gorszej jakości niż analogiczny produkt sprzedawany jako identyczny w kraju sąsiednim, a podjęcie decyzji zakupowej wynika z braku wyboru (w jego kraju produkt danej marki i rodzaju dostępny jest tylko w niższym standardzie)<sup>30</sup>. Niewątpliwie skuteczniejszym i prostszym w egzekwowaniu rozwiązaniem byłoby zamieszczenie zakazu tak określonej praktyki w załączniku nr 1 do dyrektywy, zawierającym wykaz praktyk niedozwolonych w każdych okolicznościach („czarna lista”), a więc nieobwarowanego warunkiem wprowadzającego w błąd wpływu na decyzje zakupowe przeciętnego konsumenta.

---

jako praktykę szkodliwą dla konsumentów w co najmniej dwóch trzecich państw członkowskich zamieszkałych łącznie przez co najmniej dwie trzecie ludności Unii.

<sup>27</sup> Por. wyjaśnienia w p. 9, 10 i 11 preambuły dyrektywy, według projektu Komisji (Wniosek Komisji, s. 27).

<sup>28</sup> Takie uzupełnienie przepisów dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych wymieniane jest jako jeden z pięciu najważniejszych punktów nowegoładu dla konsumentów – *vide*: *Nowy ład konsumencki*, op. cit.

<sup>29</sup> Art. 6 ust. 2 brzmi: „Praktykę handlową uznaje się również za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę wszystkie jej cechy i okoliczności, powoduje ona lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął i obejmuje: a).....”

<sup>30</sup> Por. też: A. Mokrysz-Olszyńska, *Podwójne standardy jakości produktów markowych w UE – w poszukiwaniu rozwiązań*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, iKAR 2018, nr 2(7).

Jako taką właśnie praktykę niedozwoloną w każdych okolicznościach potraktowano natomiast reklamę ukrytą stosowaną w aplikacjach cyfrowych, umieszczając jako p. 11 wykazu praktyk niedozwolonych w każdych okolicznościach (zał. 1 do dyrektywy 2005/29/WE)<sup>31</sup>. Chodzi w tym przypadku o wyeliminowanie rozpowszechnionych praktyk, gdy płatne materiały czy opłacone pozycje w rankingach wyszukiwarek nie są wskazywane w sposób rozpoznawalny dla konsumentów.

Zagadnienia związane z gospodarką cyfrową zajmują poczesne miejsce wśród zmian, jakie zostały wprowadzone do dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów. Art. 2 tej dyrektywy zostaje uzupełniony m.in. o definicje „treści cyfrowych”, „usługi cyfrowej” oraz odnośnych umów na dostawę tych produktów. W zakres zastosowania dyrektywy 2011/83/UE włączone zostają również umowy o świadczenie usług cyfrowych „bezpłatne”, w których konsument nie wnosi opłaty, lecz dostarcza swoje dane osobowe. Zdefiniowana w art. 2 „internetowa platforma handlowa” jest przedmiotem dalszej szczegółowej regulacji dotyczącej wymogów informacyjnych (dodany art. 6a). Zmiany wprowadzone do art. 6, 7 i 8 uzupełniają wymogi informacyjne i formalne dotyczące umów zawieranych na odległość i umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa o szczegółowe uregulowanie handlu internetowego.

W uzasadnieniu wniosku Komisji i omówieniach podkreśla się równoczesne zmiany na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Stanowią one rezultat wyprowadzenia wniosków ze stwierdzonych w trakcie oceny niekorzystnych skutków wynikających z funkcjonowania dyrektywy 2011/83/UE, najogólniej biorąc – związanych z możliwościami nadużywania prawa do odstąpienia od umowy zawartej w nietypowych warunkach w ciągu 14 dni. Zmiana wprowadzona w art. 13 ma na celu usunięcie obowiązku zwrotu przez przedsiębiorcę konsumentowi wpłaconej kwoty, zanim otrzyma od niego zwracany towar. Zmiana wprowadzona w art. 14 pozbawia konsumenta prawa do zwrotu towarów, które były używane w szerszym zakresie aniżeli konieczny w celu ich wypróbowania.

Poza, jak się wydaje, istotną zmianą wprowadzoną do wszystkich czterech dyrektyw, a odnoszącą się do zaostrzenia sankcji za naruszanie zawartych w nich przepisów zakazujących nieuczciwych praktyk przedsiębiorców wobec konsumentów, pozostałe zmiany wprowadzane do dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych oraz do dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów mają charakter szczegółowy, są nakierowane na rozwiązanie kilku kwestii bieżących z obszaru funkcjonowania obu dyrektyw lub służą aktualizacji przepisów pod kątem dostosowania do zmieniających się warunków rynkowych ze względu na stałą

<sup>31</sup> Ze względu na złożoność tego przepisu warto przytoczyć go w pełni: „11. Wykorzystywanie treści publicystycznej w środkach masowego przekazu lub dostarczanie informacji w odpowiedzi na wyszukiwanie internetowe konsumenta w celu promocji produktu w sytuacji, gdy przedsiębiorca zapłacił za tę promocję, a nie wynika to wyraźnie z treści lub wyników wyszukiwania, z obrazów lub dźwięków łatwo rozpoznawalnych przez konsumenta (kryptoreklama; wyniki płatne «paidplacement» lub płatne dodanie stron do indeksów wyszukiwarki «paidinclusion»). Pozostaje to bez uszczerbku dla dyrektywy 2010/13/UE”.

i szybki rozwój handlu elektronicznego. W tym zakresie Komisja wyraźnie dostrzeżęga potrzebę stałego rozwoju prawa ochrony konsumentów i dalszego podążania za zmianami rynku. Jak głosi w swoim Komunikacie z 11 kwietnia, analizuje już pod tym kątem obszary związane z technologiami sztucznej inteligencji, Internetu rzeczy i mobilnego handlu elektronicznego<sup>32</sup>.

## UWAGI KOŃCOWE

Komisja traktuje oba przedstawiane przez siebie wnioski (wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta oraz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE) łącznie, jako wzajemnie uzupełniające się – tworzące „Nowy ład dla konsumentów”.

Czy proponowane przez Komisję w obu wnioskach z 11 kwietnia 2018 r. zmiany regulacyjne istotnie stanowią przełom w ochronie konsumentów, jak to zapowiada ambitne hasło, pod którym są wprowadzane?

Jest rzeczą bezsporną, że aktualny stan funkcjonowania rynku i konkurencji zarówno w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i globalnym, dojrzeła do zmian systemowych. Perspektywa ochrony interesów konsumentów jawi się przy tym jako istotny element interesu publicznego, w ścisłym związku z regułami ładu rynkowego.

W sposób dojmująco wyraźny dają o sobie znać skutki niepoohamowanego konsumpcjonizmu, rozpętanego przez dynamiczny marketing, będący nieodłączną cechą systemu rynkowego, w którym głównym celem działalności gospodarczej jest zysk. Właściwe mu formy działania w nowych warunkach technologicznych stwarzają możliwości totalnej manipulacji decyzjami konsumentów, które przestają być dostatecznie racjonalne, jak tego wymaga sprawność funkcjonowania mechanizmu konkurencji. Towarzyszy temu pasywność instytucji państwowych, postępujący niedowład sfery dóbr publicznych i brak odpowiednio silnego organu zdolnego do rozwiązywania problemów na szczeblu ponadpaństwowym. Dotychczasowe postępy w rozwoju regulacji zmierzającej do ograniczenia praktyk wprowadzających w błąd, nawet wspierane akcją edukowania konsumentów, jakkolwiek cenne, same w sobie zdają się być niewystarczające. W warunkach przyspieszonego rozwoju technologicznego i rosnącego skomplikowania produktów luka informacyjna pomiędzy profesjonalistą a konsumentem nie maleje, a narasta, potęgowana przez

<sup>32</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Nowy Ład dla Konsumentów* z 11.04.2018, COM/2018/183 final, op. cit.

stale rozwijane i coraz bardziej wyrafinowane formy oddziaływania marketingowego na decyzje zakupowe konsumentów. W rezultacie mechanizm konkurencji, tak wskutek właściwego temu mechanizmowi procesu koncentracji, jak i w wyniku potęgujących się zawodności rynku (*market failures*), związanych z brakiem przejrzystości stosunków rynkowych oraz występowaniem w coraz szerszym zakresie zjawiska eksternalizacji kosztów – zwyczajnie przestaje działać lub, co gorsza – działa w sposób wypaczony, czyli nie prowadzi do oczekiwanej optymalizacji alokacji zasobów, a przeciwnie – wiele przykładów wskazuje na niszczycielskie ich marnotrawienie; dotyczy to w szczególności zasobów nieodnawialnych. A to zagraża całemu systemowi na konkurencji opartemu.

W ochronie prawa konsumentów do informacji – jednego z podstawowych wymienionych w art. 169 TFUE – chodziłoby więc także o to, aby ceny nie dostarczały konsumentowi informacji fałszywej, na podstawie której dokonuje on wyboru – gdyby np. cena sztucznych kwiatów, oprócz groszowych kosztów ich wyprodukowania, zawierała koszt, jaki jest następnie związany z ich utylizacją, uwzględniający straty w środowisku faktycznie przerzucane na społeczeństwo i przyszłe pokolenia, decyzje konsumentów co do sposobu uzewnętrzniania pamięci o zmarłych byłyby inne i szybko powróciłyby na cmentarze bratki i wrzosa, a znikły sterty na śmietnikach.

Odpowiednio wycenione koszty utylizacji odpadów powinny być ponoszone na etapie ich produkcji. Właściwy, pełny rachunek ekonomiczny wymuszałby racjonalność gospodarowania zasobami w łańcuchu produkcji i dystrybucji (uwzględniając opakowania produktów, ich recykling, motywacje do wdrażania system kaucyjnego itp.)<sup>33</sup>.

W dniu 8 czerwca 2018 r. magazyn informacyjny ZDF „Frontal 21” i tygodnik ekonomiczny „Wirtschaftswoche” podały informacje o ujawnionym masowym niszczeniu przez amerykańskiego giganta handlu internetowego Amazon produktów zwracanych przez konsumentów, m.in. korzystających z prawa do odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni. Chodzi zatem o towary pełnowartościowe, tyle że już rozpakowane i może mniej lub bardziej przetestowane, a na liście znajdują się telefony, tablety, sprzęty RTV i AGD, meble, ubrania<sup>34</sup>. Według przedstawicieli firmy Amazon praktyka ta jest podyktowana rachunkiem ekonomicznym – logistyczna usługa „destroy”

<sup>33</sup> Próbę takich rozwiązań wprowadza nowa niemiecka ustawa o opakowaniach, wchodząca w życie 1.01.2019 r., *Verpackungsgesetz 2019 (VerpackG)*. Zobowiązuje ona do rejestracji w specjalnie utworzonym rejestrze (*Zentrale Stelle Verpackungsregister*) deklaracji dotyczących rodzaju i masy opakowań, jakie przedsiębiorca wprowadzi na niemiecki rynek w trakcie kolejnego roku; na tej podstawie będzie naliczana opata recyklingowa (obowiązek ten dotyczy także przedsiębiorców zagranicznych, w tym dokonujących sprzedaży internetowej) – szerzej patrz: <https://www.gruener-punkt.de/de/leistungen/ruecknahmeloesungen/verpackungsgesetz.html> [dostęp: 20.06.2018].

<sup>34</sup> H. Hielscher, J. Goebel, M. Brück, „Das ist ein riesengrosser Skandal“ Amazon vernichtet massenhaft Neuware, <https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/das-ist-ein-riesengrosser-skandal-amazon-vernichtet-massenhaft-neuware/22658544.html>; *Skandaliczna praktyka w Amazon. Marnotrawstwo dla maksimum zysku*, <http://www.dw.com/pl/skandaliczna-praktyka-w-amazon-marnotrawstwo-dla-maksimum-zysku/a-44147188> [dostęp: 10.06.2018].

(zniszczenie) świadczona przez firmy współpracujące okazuje się być rozwiązaniem tańszym niż procedura sprawdzania jakości i przepakowywania lub np. darowizna, która jest obłożona podatkiem. Tyle tylko że najwyraźniej ten rachunek ekonomiczny znów jest niepełny – Nobel dla tego, kto rozwiąże problem kosztów zewnętrznych!<sup>35</sup>

Niszczycielskiemu marnotrawstwu ma przeciwdziałać idea zrównoważonej konsumpcji<sup>36</sup>, która niewątpliwie powinna stać się osnową nowego ładu dla konsumentów. W tym zakresie zresztą można już wskazać inicjatywy Unii Europejskiej, na przykład w ramach poświęconego kwestiom ochrony środowiska planu działania na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>37</sup>, w którym przewiduje się m.in. przeciwdziałanie karygodnemu nie tylko z punktu widzenia indywidualnych interesów konsumentów zjawisku planowego ograniczania trwałości produktów<sup>38</sup> (temat na razie w sferze badań nad problemem; wydaje się, że jednym z rozwiązań mogłoby być wprowadzenie obligatoryjnych, odpowiednio wydłużonych gwarancji na dobra trwałego użytku) oraz wprowadzającym w błąd deklaracjom dotyczącym ochrony środowiska (m.in. poprzez odpowiednie aktualizowanie wytycznych w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych)<sup>39</sup>.

W Komunikacie z 11 kwietnia 2018 „Nowy ład dla konsumentów” Komisja zapowiedziała dalsze działania nakierowane na realizację celów tego projektu. Mają one dotyczyć wdrażania ustawodawstwa odnoszącego się do bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych: systemu wczesnego ostrzegania oraz usprawnienia koordynacji nadzoru rynku, tak tradycyjnego, jak i internetowego. Łańcuchy dostaw produktów mają charakter globalny; zapewnienie bezpieczeństwa produktów wiąże się zatem z koniecznością rozwijania współpracy międzynarodowej. Komisja zamierza podjąć prace nad włączaniem kwestii bezpieczeństwa produktów do dwustronnych i wielo-

<sup>35</sup> W istocie ogłoszony 8.10.2018 r. werdykt Komitetu Noblowskiego potwierdza ten kierunek myślenia: laureatami Nagrody Banku Szwecji im. Alfreda Nobla w dziedzinie ekonomii zostali Paul Romer i William Nordhaus, obaj za badania z zakresu długoterminowej analizy makroekonomicznej wpisujące się w nurt tzw. ekonomii ekologicznej, przy czym William Nordhaus, profesor Uniwersytetu Yale, w szczególności zwraca uwagę na konieczność uwzględniania w długofalowej strategii wzrostu negatywnych efektów zewnętrznych produkcji jako elementu kosztów długoterminowych – patrz The SverigesRiksbankPrize in EconomicSciences in Memory of Alfred Nobel 2018, Nobel Media AB 2018, 2018-10-08.

<sup>36</sup> Idea zrównoważonej konsumpcji jest częścią teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju – por. m.in.: H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010; A. Ganowicz-Bączyk, *Ekonomia w służbie zrównoważonego rozwoju*, „Studia Ecologiae et Bioeticae UKSW”, nr 11 (2013)1, s. 29 i nast.

<sup>37</sup> Proponowane działania wspierają tworzenie gospodarki o obiegu zamkniętym na wszystkich etapach łańcucha wartości – od produkcji, przez konsumpcję, naprawę i regenerację, po gospodarowanie odpadami i uzyskanie surowców wtórnych, które są ponownie wprowadzane do obiegu w gospodarce – Komunikat Komisji *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym z 2.12.2015*, COM(2015)0614 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [dostęp: 12.06.2018].

<sup>38</sup> Planowe ograniczenie trwałości produktu, zaplanowana żywotność towarów (ang. *planned obsolescence*) – strategia producenta, mająca na celu takie ich projektowanie, aby miały one ograniczony czas użyteczności, po tym zaś okresie stawały się niesprawne, a często nieopłacalne w naprawie („wyrzucić stare, kup nowe!”) – *Planned obsolescence*, „The Economist”, <https://www.economist.com/news/2009/03/23/planned-obsolescence> [dostęp: 12.06.2018].

<sup>39</sup> Komunikat Komisji *Zamknięcie obiegu...*

stronnych umów handlowych, jak również zainicjować prace nad umowami dotyczącymi współpracy w zakresie egzekwowania prawa ochrony konsumentów, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi, a w przyszłości także z Chinami<sup>40</sup>.

Prawdziwy przełom, nowy ład dla konsumentów powstanie jednak dopiero wtedy, gdy istotnie zostanie zagwarantowana realizacja prawa konsumentów do informacji, usunięte zostaną przeszkody, jakie obecny system rynkowy stwarza im w podejmowaniu decyzji względem produktów, doprowadzając – różnymi sposobami – do zniekształcania ich zachowań gospodarczych i upośledzając racjonalność tych zachowań. To zaś wymaga szeregu zmian o charakterze systemowym, m.in. zapewniających, by ceny towarów odzwierciedlały prawdziwe i pełne koszty, swoboda działań marketingowych została ograniczona tak, aby przestało być opłacalne tworzenie wartości fikcyjnej towarów, a reklama, z całym arsenałem podstępnego wywierania wpływu, skutecznie uzupełniana systemem informacji pochodzącej z niezależnych źródeł<sup>41</sup>, w konsekwencji straciła swoją moc oddziaływania i została zastąpiona obiektywną informacją o produktach.

## Bibliografia

### Literatura

- Das neue Verpackungsgesetz kommt – was besonders für den Online-Handel wichtig ist*, <https://www.gruener-punkt.de/de/leistungen/ruecknahmeloesungen/verpackungsgesetz.html>
- FTC Approves Final Order Settling Charges That Dannon Made Deceptive Claims for Activia Yogurt and DanActive Dairy Drink*, 02/04/2011, <http://www.ftc.gov/opa/2011/02/dannon.shtm>.
- Ganowicz-Bączyk A., *Ekonomia w służbie zrównoważonego rozwoju*, „*Studia Ecologiae et Bioeticae UKSW*” 2013, nr 11 (2013).
- Hielscher H., Goebel J., Brück M., „*Das ist ein riesengroßer Skandal*” *Amazon vernichtet massenhaft Neuware*, <https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/das-ist-ein-riesengrosser-skandal-amazon-vernichtet-massenhaft-neuware/22658544.html>.
- Leary T.B., *The FTC and Class Actions*, <https://www.ftc.gov/public-statements/2003/06/ftc-and-class-actions>.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Mokrysz-Olszyńska A., *Podwójne standardy jakości produktów markowych w UE – w poszukiwaniu rozwiązań*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, iKAR 2018, nr 2(7), <https://ikar.wz.uw.edu.pl/ikar.php?ikar=49>.
- Mokrysz-Olszyńska A., *Unfairness doctrine i podejście ekonomiczne do ochrony konsumentów w praktyce Federalnej Komisji Handlu w USA*, „*Ekonomia i Prawo*” 2011, tom VII.
- New Deal for Consumers, Questions & Answers*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-2821\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-2821_en.htm).
- Planned obsolescence*. “*The Economist*”, <https://www.economist.com/news/2009/03/23/planned-obsolescence>.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Patrz: A. Mokrysz-Olszyńska, *Podwójne standardy...*

Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010.  
*Skandaliczna praktyka w Amazon. Marnotrawstwo dla maksimum zysku*, <http://www.dw.com/pl/skandaliczna-praktyka-w-amazon-marnotrawstwo-dla-maksimum-zysku/a-44147188>.  
*The Pfizer reasonable basis test – fast relief for consumers but a headache for advertisers*, <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2446&context=dlj>.  
The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2018, Nobel Media AB 2018, 2018-10-08.  
*Volkswagen to Spend up to \$14.7 Billion to Settle Allegations of Cheating Emissions Tests and Deceiving Customers on 2.0 Liter Diesel Vehicles*, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2016/06/volkswagen-spend-147-billion-settle-allegations-cheating>.

### **Akty prawne i dokumenty UE**

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *Nowy Ład dla Konsumentów* z 11.04.2018, COM/2018/183 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018D0183>.  
Komunikat Komisji *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym* z 2.12.2015, COM(2015)0614 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015D0614>.  
*Nowy ład konsumencki*, [https://ec.europa.eu/poland/news/180411\\_consumers\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/180411_consumers_pl).  
*Orędzie o stanie Unii 2017* z 13 września 2017 r., [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_pl.pdf).  
Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem, Radą i Komisją w sprawie lepszego stanowienia prawa z 16 grudnia 2003, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/index.en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm).  
Regulatory Fitness and Performance Program, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_pl](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl).  
Report from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the application of Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interest, COM(2012) 635 final.  
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 345 z 27.12.2017).  
Wniosek Komisji z 11.04.2018, COM (2018) 184 final, 2018/0089 (COD), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal\\_for\\_a\\_directive\\_on\\_representative\\_actions\\_for\\_the\\_protection\\_of\\_the\\_collective\\_interests\\_of\\_consumers\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_directive_on_representative_actions_for_the_protection_of_the_collective_interests_of_consumers_0.pdf).  
Wniosek Komisji z 11.4.2018, COM(2018) 185 final, 2018/0090 (COD), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal\\_for\\_a\\_directive\\_on\\_better\\_enforcement\\_and\\_modernisation\\_of\\_eu\\_consumer\\_protection\\_rules.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_directive_on_better_enforcement_and_modernisation_of_eu_consumer_protection_rules.pdf).  
Wytoczne Komisji dotyczące oceny wpływu z dnia 15.01.2009 (*EU Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, SEC(2009) 92, [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)).  
Zalecenie 2013/396/UE w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w krajach UE.



**Strony internetowe**

<https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/refunds/volkswagen-settlement>.

<https://www.ftc.gov/terms/class-actions>.

**Streszczenie:** W dniu 11 kwietnia 2018 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycje legislacyjne jako realizację projektu pod hasłem „Nowy ład dla konsumentów”. Na pakiet legislacyjny Komisji składają się powiązane ze sobą projekty dwóch dyrektyw. Pierwsza zawiera uregulowania umożliwiające upoważnionym podmiotom reprezentującym zbiorowy interes konsumentów dochodzenie roszczeń w drodze powództw przedstawicielskich skierowanych przeciwko naruszeniom przepisów prawa Unii, w celu zapewnienia konsumentom narzędzi skutecznego wykonywania ich praw i uzyskiwania rekompensaty poniesionych szkód; druga wprowadza zmiany do czterech aktualnie obowiązujących dyrektyw konsumenckich. Oba wnioski Komisji są w trakcie procedowania, przy uwzględnieniu szerokich konsultacji społecznych. Czy propozycje Komisji oznaczają prawdziwy przełom, jak to sugeruje tytuł, pod którym są prezentowane, czy też należy je postrzegać jedynie jako kolejny krok w procesie tworzenia nowego ładu dla konsumentów?

**Słowa kluczowe:** nowy ład konsumencki, ochrona konsumentów, nieuczciwe praktyki handlowe, powództwa przedstawicielskie

### NEW DEAL FOR CONSUMERS IN EUROPE?

**Summary:** On 11 April 2018, the European Commission presented legislative proposals as the implementation of the project under the title “A New Deal for Consumers”. The Commission’s legislative package consists of related proposals for two directives. The first contains provisions enabling authorized entities representing the collective consumer interest to pursue claims through representative actions against infringements of Union law, in order to ensure that consumers have the tools to effectively exercise their rights and obtain compensation for the damage suffered; the second introduces changes to the four currently applicable consumer directives. Both Commission proposals are under way, taking into account broad public consultation. Do the Commission’s proposals mean a real breakthrough, as suggested by the title under which they are presented, or should they be seen only as the next step in the process of creating a new order for consumers?

**Keywords:** new deal for consumers, consumer protection, unfair trading practices, representative actions