

Bruksela, dnia 25.5.2016 r.
SWD(2016) 165 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie
przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów**

{ COM(2016) 283 final }
{ SWD(2016) 164 final }

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Ocena skutków dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zastępującego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów - rozporządzenie CPC”)

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego dotyczy on szczebla UE?

Wdrożenie rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów sprawiło, że egzekwowanie przepisów w tej dziedzinie w całej UE jest bardziej skuteczne. Jego wpływ jest jednak nadal niewystarczający, zwłaszcza w odniesieniu do utrzymania dynamicznego jednolitego rynku cyfrowego dzięki zdecydowanemu i skoordynowanemu egzekwowaniu przedmiotowych przepisów w całej UE. Obecny wskaźnik naruszania przepisów unijnego dorobku prawnego w zakresie praw konsumentów przez przedsiębiorstwa wskazuje, że przepisy nie są dostatecznie egzekwowane. Według ostrożnych szacunków podstawowe prawa konsumentów naruszane są w przypadku 37 % transakcji handlu elektronicznego lub rezerwacji internetowych. Wysokość generowanych szkód szacuje się na ok. 770 mln EUR rocznie w przypadku konsumentów dokonujących zakupów transgranicznych on-line w odniesieniu do usług turystycznych, rozrywki, odzieży, sprzętu elektronicznego i usług finansowych (podzbiór handlu transgranicznego przebadany szczegółowo do celów przeprowadzenia oceny skutków). Główne problemy związane ze współpracą w dziedzinie ochrony praw konsumentów jako instrumentu egzekwowania unijnego dorobku prawnego w zakresie praw konsumentów są następujące: niewystarczające mechanizmy wzajemnej pomocy, brak skutecznego reagowania na najbardziej rozpowszechnione naruszenia praw konsumentów w UE, zwłaszcza te występujące w środowisku cyfrowym, jak również utrudnione wykrywanie naruszeń oraz brak jasnego ustalenia priorytetowych działań w zakresie egzekwowania przepisów.

Co należy osiągnąć?

Wzmocnione i skuteczniejsze ramy współpracy w zakresie egzekwowania przepisów, za pomocą których należy poprawić przestrzeganie przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów w całej UE, zmniejszyć szkody ponoszone przez konsumentów i zwiększyć pewność prawa, przede wszystkim dla przedsiębiorców i konsumentów działających w skali transgranicznej. Organy powinny działać szybciej i ograniczać koszty, zwłaszcza w celu wspólnego powstrzymywania szeroko rozpowszechnionych naruszeń internetowych za pomocą dodatkowych narzędzi wynikających ze współpracy (np. środki tymczasowe w celu blokowania stron internetowych naruszających przepisy w dziedzinie ochrony konsumentów) oraz ujednocionej, skoordynowanej procedury, w ramach której Komisja mogłaby odgrywać większą rolę pomocniczą.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Aby zagwarantować właściwe egzekwowanie przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów w całej UE, organy krajowe, w innych przypadkach ograniczone swoimi granicami jurysdykcji, muszą ze sobą współpracować w celu przeciwdziałania naruszeniom mającym wymiar transgraniczny.

B. Rozwiązania

Jakie warianty strategiczne umożliwiają osiągnięcie zakładanych celów? Czy istnieje wariant preferowany? Jeżeli nie, dlaczego?

Wariant 1: Status quo (bez zmiany obowiązującego rozporządzenia CPC)

Wariant 2: Modernizacja przepisów wykonawczych, środków nielegislacyjnych oraz samoregulacja

Wariant 3: Przegląd rozporządzenia CPC w celu rozszerzenia zakresu obowiązywania jego przepisów i zwiększenia ich skuteczności

Wariant 4: Przegląd rozporządzenia CPC: Wariant 3 + wprowadzenie dodatkowych uprawnień zwłaszcza w odniesieniu do ścigania nieuczciwych sprzedawców, którzy celowo się ukrywają, oraz wdrożenie systemu kontroli w celu zapewnienia, by państwa członkowskie przeznaczały odpowiednie zasoby na współpracę transgraniczną

Wariant 5: Nowe rozporządzenie nadające Komisji Europejskiej bezpośrednie uprawnienia do egzekwowania prawa w odniesieniu do najbardziej rozpowszechnionych naruszeń o wymiarze unijnym oraz przegląd rozporządzenia CPC w połączeniu z wariantem 3 lub wariantem 4

Preferowanym wariantem polityki jest wariant 3 (WP 3)

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Wszystkie zainteresowane strony (zrzeszenia reprezentujące konsumentów i przedsiębiorców, jak również Parlament Europejski i państwa członkowskie) są zdania, że przepisy rozporządzenia CPC są użyteczne i konieczne jest rozszerzenie ich stosowania, tak aby jednolity rynek (cyfrowy) przynosił korzyści dla handlu detalicznego. Dowodzą tego zakończone na początku 2014 r. konsultacje społeczne oraz liczne spotkania z zainteresowanymi stronami (np. wizyty krajowe, spotkania na szczycie w odniesieniu do ochrony konsumentów w latach 2013-2015 oraz specjalne warsztaty sieci CPC).

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu (jeżeli wskazano wariant preferowany, w przeciwnym razie - głównych wariantów)?

Wdrożenie WP 3 skutkować będzie osiągnięciem wszystkich celów politycznych przy rozsądnych kosztach dla organów krajowych i Komisji. Poprawi to skuteczność działań publicznych i zarządzania unijnymi transgranicznymi rynkami detalicznymi, które staną się uczciwsze i bardziej przejrzyste dla przedsiębiorców i konsumentów. Zmniejszy się koszty działań publicznych i koszty transakcji dla podmiotów gospodarczych. Poprawi to ogólną konkurencyjność gospodarki UE.

Konsumenci będą korzystać z wyższego poziomu ochrony w przypadku zakupów transgranicznych, szczególnie w internecie. Dla podzbioru pięciu ocenionych rynków internetowych oszacowano, że spadek o 10 punktów procentowych wskaźnika naruszania przepisów będącego obecnie na poziomie 37 % mógłby zmniejszyć szkody w wysokości około 770 mln EUR rocznie do ok. 539 mln EUR, tj. o 30 %. Każde nowe działanie w zakresie ochrony praw konsumentów w odpowiedzi na rozpowszechnioną praktykę mogłoby również prowadzić do znacznego zmniejszenia szkód ponoszonych przez konsumentów w całej UE (np. szacunkowo o 68 mln EUR w przypadku skoordynowanego działania wobec wprowadzających w błąd praktyk marketingowych dotyczących gier online, które zawierają oferty sprzedaży wewnątrz aplikacji).

Komisja będzie jak najskuteczniej wspierać państwa członkowskie w działaniach w zakresie egzekwowania przepisów w odniesieniu do naruszeń o istotnym wymiarze unijnym; unikać się będzie zbędnych równoległych postępowań. Dzięki możliwości ponownego wykorzystania dowodów, unikaniu powielania działań i zagwarantowaniu maksymalnej spójności działań egzekucyjnych ograniczone zostaną koszty administracyjne. Wcześniejsze wykrywanie przypadków nadużyć i dostosowanie priorytetów pozwoli lepiej ukierunkować działania służące zlikwidowaniu problemu powszechnie występujących w UE naruszeń praw konsumentów. Rezultatem byłby większy efekt odstraszania w odniesieniu do naruszeń.

Wariant ten jest wykonalny i cieszy się zdecydowanym poparciem zainteresowanych stron.

Jakie są koszty wariantu preferowanego? (jeśli taki istnieje, w przeciwnym razie – głównych wariantów)?

Wdrożenie WP 3 nie będzie skutkowało nałożeniem zobowiązań prawnych na przedsiębiorstwa i konsumentów, którzy odniosą korzyści z lepszego funkcjonowania rynków dzięki zmniejszeniu ilości występujących na nim sporów i związanych z nimi kosztów. Niektóre państwa członkowskie mogą być zmuszone do nieznacznego dostosowania swoich przepisów krajowych, tak aby organy mogły korzystać z wzajemnego uznawania dowodów/wyników dochodzeń i z dodatkowych narzędzi współpracy w kontekście transgranicznym (głównie AT, BE, DE, EL, FR, HR, IE i LT). Główne koszty ponoszone przez państwa członkowskie będą obejmować szkolenia wprowadzające/szkolenia związane z nowymi uprawnieniami i procedurami (ok. 3 000 EUR na organ), a roczne koszty jednego skoordynowanego działania rozpoczętego w ramach obowiązkowej procedury koordynacji dla wszystkich państw członkowskich wyniosą około 174 000 EUR. W perspektywie średnioterminowej spodziewane są oszczędności w związku z większą koordynacją działań na szczeblu UE. Dodatkowe koszty ponoszone przez Komisję ze względu na odgrywanie większej roli koordynacyjnej szacowane są na poniżej 300 000 EUR rocznie.

Jaki jest wpływ na MŚP i konkurencyjność?

Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie rynków detalicznych powinna pozwolić przedsiębiorstwom, w tym MŚP, na uniknięcie kosztów porad prawnych przy sprzedaży transgranicznej i dać im większą pewność, że takie same przepisy UE dotyczące ochrony konsumentów są jednakowo wdrażane w państwach, w których te podmioty zamierzają rozpocząć działalność. Bardziej spójne transgraniczne egzekwowanie przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów poprawiłoby konkurencyjność uczciwych podmiotów gospodarczych przestrzegających prawa oraz zwiększyłoby konkurencję i równe szanse na rynku wewnętrznym.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Wpływ na budżety krajowe, jak wyjaśniono w sekcji dotyczącej kosztów powyżej, jest dość umiarkowany w porównaniu z oszczędnościami, jakie przyniesie WP 3; zwłaszcza połączenie zasobów służących rozwiązaniu problemu powszechnego naruszania przepisów pozwoliłoby zaoszczędzić środki finansowe, jako że jedno skoordynowane działanie zastąpi 28 działań krajowych, co skutkować będzie

oszczędnościami netto w przedziale od około 180 000 EUR (w przypadku skutecznego skoordynowanego działania) do 815 000 EUR (w przypadku nieskutecznego działania).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Lepsze wdrożenie praw konsumentów, bez nakładania dodatkowych obciążeń na podmioty gospodarcze, będzie miało pozytywny wpływ na prawa podstawowe odnoszące się uczciwego i otwartego dostępu do produktów i usług w całej UE.

Proporcjonalność

Preferowany wariant nie wpływa na kompetencje państw członkowskich w zakresie egzekwowania przepisów, ani nie harmonizuje w pełni krajowych systemów egzekwowania przepisów. Zharmonizowane zostaną tylko elementy potrzebne do osiągnięcia pożądanego celu polegającego na zapewnieniu skuteczniejszego ścigania naruszeń z udziałem różnych państw członkowskich, takie jak procedury stosowane w odniesieniu do szeroko rozpowszechnionych naruszeń mających charakter wewnątrzspółnotowy, minimalne uprawnienia przyznawane właściwym organom w celu zastosowania tych procedur lub uznawanie dowodów w kontekście przedmiotowych naruszeń. WP 3 wpłynie na poprawę współpracy w zakresie egzekwowania przepisów, nie nakładając przy tym nieproporcjonalnych lub nadmiernych obciążeń na organy państw członkowskich. Korzyści w postaci ograniczenia szkód ponoszonych przez konsumentów i kosztów transakcji ponoszonych przez wszystkie podmioty gospodarcze, skuteczności interwencji publicznej, a w ostatecznym rozrachunku w postaci oczekiwanego wzrostu gospodarczego dzięki zwiększonemu popytowi ze strony konsumentów, znacznie przewyższają nieznaczny wzrost kosztów ponoszonych przez organy publiczne oraz Komisję.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Wpływ stosowania przepisów zmienionego rozporządzenia zostanie poddany ocenie siedem lat po ich wejściu w życie, tak aby sprawdzić skuteczność i efektywność działań politycznych, a zwłaszcza oszacować zmiany w zakresie wskaźników przestrzegania praw konsumentów.