

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

⚠ Należy sfinalizować niniejszy dokument na jak najwcześniejszym etapie procesu oceny skutków, aby umożliwić optymalne wykorzystanie informacji zwrotnych otrzymanych od zainteresowanych stron.

TYTUŁ INICJATYWY	Ochrona konsumentów – wzmocniona współpraca w zakresie egzekwowania prawa
WIODĄCA DG (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	JUST.E3
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	II kw. 2023
INFORMACJE DODATKOWE	https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_pl

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Szybko rosnąca cyfryzacja rynków konsumenckich, która w czasie pandemii COVID-19 osiągnęła bezprecedensowy postęp, w połączeniu ze stale zmieniającymi się modelami biznesowymi, stwarza ciągle wyzwania, które utrudniają zapewnienie uczciwych rynków internetowych dla konsumentów oraz równych warunków działania dla przedsiębiorstw.

W [Nowym programie na rzecz konsumentów na lata 2020–2025](#) z dnia 13 listopada 2020 r. Komisja stwierdziła, że kryzys związany z COVID-19 „uwypatnił kluczowe znaczenie wysokiego poziomu ochrony konsumentów i ścisłej współpracy między organami w UE [, a jednocześnie] doprowadził on również do wykrycia pewnych luk w unijnych ramach ochrony konsumentów”. Komisja zatem, zgodnie z działaniem 7 programu, zobowiązała się do zbadania, czy „w średnim okresie należy przyjąć dodatkowe przepisy lub podjąć inne działania w celu zapewnienia równego poziomu sprawiedliwości w internecie i poza nim”. W lutym 2022 r. na [Europejskim Szczyście Konsumentckim](#) ponad 500 zainteresowanych stron ze wszystkich państw członkowskich (w tym decydenci polityczni, krajowe organy egzekwowania prawa, przedstawiciele środowisk akademickich, organizacje konsumenckich i biznesowych, przedstawiciele młodzieży i inne instytucje UE) uznało, że najważniejszym celem na nadchodzące lata są wspólne działania na rzecz budowania zdolności organów odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa w zakresie handlu elektronicznego.

Niedawno uzgodnione: [akt o usługach cyfrowych](#) i [akt o rynkach cyfrowych](#) wprowadzają nowe, przełomowe przepisy dotyczące rynków cyfrowych. Przepisy aktu o usługach cyfrowych precyzują kwestię odpowiedzialności platform internetowych, m.in. w odniesieniu do nielegalnych towarów, usług i innych treści w internecie, oraz wyjaśniają stosowanie tych przepisów wobec przedsiębiorstw mających siedzibę w państwach trzecich, ale prowadzących sprzedaż w UE. Akt o usługach cyfrowych przyznaje też Komisji bezpośrednie uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa w odniesieniu do bardzo dużych platform internetowych. Niemniej jednak problemy, jakie konsumenci napotykać w internecie, na przykład [stosowane przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów zwodnicze interfejsy \(tzw. dark patterns\)](#) i [inne rodzaje manipulacji](#), które wciąż podlegają prawu ochrony konsumentów, będą nadal w znacznej większości rozwiązywane w ramach systemu współpracy ustanowionego [rozporządzeniem w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów](#). Aby zapobiec potencjalnym lukom i zakłóceniom równowagi w egzekwowaniu unijnych przepisów na rynkach cyfrowych, należy zwiększyć efekt odstraszący, opłacalność i szybkość działań podejmowanych na podstawie rozporządzenia

<p>w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, tak aby zapewnić, że właściwe krajowe organy i Komisja będą mogły skutecznie reagować na zagrożenia dla konsumentów w internecie.</p> <p>Art. 40 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów zobowiązuje Komisję do oceny stosowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i do przedstawienia sprawozdania na ten temat do stycznia 2023 r. Celem niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag jest ustalenie, czy zgodnie z przywołanym artykułem sprawozdaniu musi towarzyszyć wniosek ustawodawczy.</p>
<p>Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa</p> <p>Konsumenci są coraz częściej narażeni na nieuczciwe praktyki handlowe, w szczególności w internecie. Najnowsze badania behawioralne dotyczące zwodniczych interfejsów pokazują, że w jednym badaniu typu „Tajemniczy Klient” 97 % najpopularniejszych stron internetowych i aplikacji wykorzystywanych przez konsumentów w UE stosowało nieuczciwe praktyki handlowe, takie jak ukryte informacje, wstępny wybór opcji lub utrudnione anulowanie. Ponieważ nieuczciwe praktyki mogą błyskawicznie rozprzestrzeniać się w internecie i w szybkim tempie przynosić szkody dużej liczbie konsumentów w różnych państwach członkowskich, tendencja ta jest szczególnie niepokojąca.</p> <p>Coraz większy stopień cyfryzacji rynków konsumenckich ułatwia też dotarcie do konsumentów w UE tym przedsiębiorstwom, które nie zawsze w pełni przestrzegają unijnych przepisów chroniących konsumentów, a także nieuczciwym przedsiębiorcom. Ponieważ w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów nie stwierdzono wyraźnie, że ma ono zastosowanie do przedsiębiorstw spoza UE, w różnych państwach członkowskich przyjmuje się rozbieżne interpretacje w kwestii kompetencji ich organów do podejmowania działań przeciwko takim przedsiębiorstwom na podstawie wspomnianego rozporządzenia. Zmniejsza to skuteczność współpracy w zakresie egzekwowania prawa mającej na celu zwalczanie nielegalnych praktyk takich przedsiębiorstw na unijnym rynku.</p> <p>Niedawne przypadki egzekwowania przepisów rozporządzenia skierowane przeciwko wielu uczestnikom rynku w czasie pandemii COVID-19 pokazały, jak szybko przedsiębiorstwa dostosowują się do nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez ich konkurentów. Wynikające z tego „równanie w dół” może przynieść znaczne szkody konsumentom we wszystkich sektorach działalności dotkniętych tym problemem i stawiać w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstwa, które przestrzegają przepisów. Komisja spodziewa się, że będzie to szczególnie szkodliwe na rynkach internetowych, gdzie wiele mniejszych przedsiębiorstw uważnie obserwuje praktyki stosowane przez dużych graczy, takich jak duże platformy internetowe, i gdzie dostosowania można wprowadzać bardzo szybko.</p> <p>Chociaż rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów zapewnia organom państw członkowskich narzędzia do zwalczania nieuczciwych praktyk w internecie, obecny system jest przede wszystkim pomyślany tak, aby można było przeciwdziałać nieuczciwym praktykom stosowanym przez pojedyncze przedsiębiorstwa handlowe, i nie zapewnia on formalnie możliwości obejmowania kilku przedsiębiorstw jednym działaniem służącym egzekwowaniu prawa w związku z naruszeniem przez nie tych samych praw konsumentów. Sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta musi zatem podejmować szereg równoległych działań, które mogą trwać długo i wymagać zaangażowania znacznych zasobów, co opóźni rozwiązanie problemu i zastosowanie środków zaradczych należnych konsumentom.</p>
<p>Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)</p>
<p>Podstawa prawna</p> <p>Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.</p>
<p>Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE</p> <p>Chociaż przepisy chroniące konsumentów są w dużej mierze zharmonizowane w UE, to sposób egzekwowania tych przepisów jest w dużym stopniu zróżnicowany, gdyż kwestia ta należy do kompetencji krajowych. Nieuczciwe praktyki biznesowe na coraz bardziej scyfryzowanych rynkach detalicznych mają jednak zasięg transgraniczny i nie zatrzymują się na granicach państwowych. W związku z tym jedynie działania ze strony UE w połączeniu ze skoordynowanym podejściem mogą zapewnić skuteczne i konsekwentne egzekwowanie przepisów na całym jednolitym rynku unijnym, przy jednoczesnym poszanowaniu tradycji egzekwowania prawa w poszczególnych państwach członkowskich.</p>
<p>B. Główne cele i warianty strategiczne</p> <p>Inicjatywa ma umożliwić organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa ochrony konsumentów, współpracującym ze sobą na mocy odnośnego rozporządzenia, szybsze reagowanie na dynamicznie zmieniające się zagrożenia rynkowe, szczególnie w sferze cyfrowej, oraz zwiększenie efektu odstraszającego i opłacalności transgranicznej współpracy w zakresie egzekwowania prawa. Badane są w szczególności następujące obszary polityki:</p>

- w jaki sposób można zwiększyć szybkość i elastyczność reakcji właściwych organów na nowe zagrożenia rynkowe, m.in. przez uporządkowanie ich uprawnień i doprecyzowanie procedur współpracy, tak aby organy te mogły skuteczniej reagować na zagrożenia dotyczące całych sektorów lub pochodzące spoza UE, bądź przez ewentualne rozszerzenie załącznika do rozporządzenia o dodatkowe przepisy unijne chroniące konsumentów;
- jak sprawić, aby właściwe organy mogły skuteczniej korzystać z uprawnień do nakładania grzywien na podstawie [dyrektywy 2019/2161](#), gdy mają do czynienia z powszechnymi i obejmującymi całe terytorium UE naruszeniami prawa ochrony konsumentów;
- jaką rolę mogłaby odgrywać Komisja w skuteczniejszym koordynowaniu prac właściwych organów i jak mogłaby wносить większy wkład w prowadzone przez nie dochodzenia i działania służące egzekwowaniu prawa, m.in. przez nakładanie wiarygodnych i odstrasżających grzywien na przedsiębiorstwa, które nie przestrzegają przepisów.

Na podstawie analizy możliwych rozwiązań w odpowiedzi na te pytania Komisja mogłaby zaproponować ukierunkowane usprawnienia obowiązujących ram współpracy transgranicznej, opierając się na rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. W szczególności Komisja mogłaby zaproponować jednoznaczne włączenie podmiotów gospodarczych z państw trzecich; zapewnienie wspólnych procedur dochodzeniowych obejmujących całe sektory oraz wzmocnienie roli Komisji w kwestii nakładania sankcji na przedsiębiorstwa, które nie współpracują w zadowalający sposób z siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta; lub też nadanie bezpośrednich uprawnień Komisji do egzekwowania rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów w odniesieniu do naruszeń określonych przepisów prawa ochrony konsumentów, których dopuszczają się duże podmioty rynkowe.

C. Prawdopodobne skutki

Zapewnienie sprawniejszych skoordynowanych procedur w celu prowadzenia dochodzeń i nakładania grzywien za powszechne naruszenia prawa ochrony konsumentów przeniosłoby działania służące egzekwowaniu prawa w związku z nielegalnymi praktykami dotyczącymi większości lub wszystkich państw członkowskich na poziom UE. Dzięki zastąpieniu równoległych postępowań krajowych jednym działaniem na poziomie UE, można byłoby znacząco zmniejszyć obciążenia administracyjne właściwych organów oraz obniżyć koszty postępowań sądowych, w przypadkach gdy przedsiębiorstwo nie proponuje żadnych zobowiązań lub się z nich nie wywiązuje. Skutki i korzyści wynikające z przeniesienia obciążeń administracyjnych i ryzyka sporu sądowego na poziom UE zostaną bardziej szczegółowo przeanalizowane w ocenie skutków.

Oczekuje się również, że ulepszone procedury zwiększą efekt odstrasżający systemu współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, gdyż w przypadku nieprzestrzegania przepisów przedsiębiorstwa byłyby bardziej bezpośrednio narażone na środki dochodzeniowe i egzekucyjne. Co więcej, nie mogłyby one wykorzystywać rozdrobnienia krajowych systemów egzekwowania prawa, aby opóźnić i obchodzić obowiązujące procedury oraz ich skutki w postaci grzywien. Ponadto szybsze zapobieganie wprowadzającym w błąd praktykom handlowym i reagowanie na nie powinno zapewnić przedsiębiorstwom korzystniejsze i bardziej sprawiedliwe warunki prowadzenia działalności oraz zminimalizować czas trwania oraz skalę zbiorowych szkód dla konsumentów. Powinno to również znacznie zwiększyć zaufanie konsumentów do jednolitego (cyfrowego) rynku UE.

Nie oczekuje się znaczącego wpływu na środowisko ani na społeczeństwo.

Przewidywane zmiany w rozporządzeniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów nie zmieniają określonej w nim logiki interwencji, tj. że współpraca w zakresie egzekwowania prawa jest wykorzystywana do prowadzenia dochodzeń w sprawie podejrzeń naruszenia przepisów wymienionych w załączniku do rozporządzenia. Nie będą one miały zatem wpływu na koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa. Zmiany te powinny również znacząco obniżyć koszty postępowania sądowego dla przedsiębiorstw podejrzewanych o nielegalne praktyki i zapewnić im możliwość stosowania skutecznego i kompleksowego podejścia do przestrzegania prawa ochrony konsumentów.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

W celu szczegółowego zbadania problemu opisanego w niniejszym zaproszeniu do zgłaszania uwag oraz możliwych rozwiązań, a także ich potencjalnego wpływu przeprowadzona zostanie ocena skutków. Komisja zamierza przedłożyć tę ocenę skutków Radzie ds. Kontroli Regulacyjnej w pierwszym lub drugim kwartale 2023 r.

Strategia konsultacji

Aby przygotować się do oceny rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, zgodnie z wymogiem określonym w art. 40 rozporządzenia, Komisja [przeprowadziła już konsultacje publiczne w okresie od 4 kwietnia do 27 czerwca 2022 r.](#), a także ukierunkowane konsultacje z jednolitymi urzędami łącznikowymi ds.

<p>współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów państw członkowskich, właściwymi organami, podmiotami zgłaszającymi ostrzeżenia zewnętrzne oraz przedsiębiorstwami, które w przeszłości były objęte działaniami w ramach tej współpracy.</p> <p>Wraz z niniejszym zaproszeniem do zgłaszania uwag Komisja opublikowała również otwarte konsultacje publiczne (https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/strengthening-protection-consumer-rights?surveylanguage=PL).</p> <p>Kwestionariusz będzie dostępny we wszystkich językach urzędowych UE, w których można również udzielać odpowiedzi. Kwestionariusz będzie dostępny przez 12 tygodni.</p> <p>Informacje o konsultacjach będą rozpowszechniane za pośrednictwem kanałów komunikacji utworzonych przez Komisję w celu wymiany informacji w ramach całej sieci współpracy w zakresie ochrony konsumenta i w mediach społecznościowych. Po zakończeniu konsultacji publicznych Komisja opublikuje sprawozdanie podsumowujące na stronie Wyraź swoją opinię. Ponadto do oceny skutków zostanie załączone sprawozdanie podsumowujące, które obejmuje wszystkie działania konsultacyjne.</p>
Powody prowadzenia konsultacji
<p>Celem konsultacji jest zebranie opinii różnych zainteresowanych organizacji i przedsiębiorstw na temat tego, jak można zwiększyć wydajność rynków detalicznych w UE, jak zapewnić równe warunki działania wszystkim przedsiębiorcom działającym na tym rynku, od największych platform po małe podmioty, oraz jak zapewnić konsumentom taki sam poziom uczciwości w internecie i poza nim.</p>
Grupa docelowa
<p>Komisja czeka na uwagi od wszystkich osób bezpośrednio zainteresowanych egzekwowaniem praw konsumentów w UE, w tym konsumentów i przedsiębiorstw, a także ich przedstawicieli, jednolitych urzędów łącznikowych ds. współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów w państwach członkowskich, właściwych organów, podmiotów zgłaszających ostrzeżenia zewnętrzne itp.</p>