

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

WERSJA OSTATECZNA
A6-0294/2007

23.7.2007

SPRAWOZDANIE

w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych
(2006/2049(INI))

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

Sprawozdawca: Lasse Lehtinen

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	9
OPINIA KOMISJI PRAWNEJ	14
PROCEDURA	17

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych (2006/2049(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 95 i 153 traktatu WE,
 - uwzględniając wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady w sprawie odpowiedzialności dostawców usług (COM(1990)0482),
 - uwzględniając komunikat Komisji dotyczący nowych wytycznych w sprawie odpowiedzialności dostawców usług (COM(1994)0260),
 - uwzględniając dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym¹ („dyrektywa usługowa”),
 - uwzględniając Zieloną Księgę Komisji w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta (COM(2006)0744),
 - uwzględniając komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego - Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007-2013 (COM(2007)0099),
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa usług dla konsumentów (COM(2003)0313),
 - uwzględniając studium z marca 2007 r. w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych, zamówione przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego,
 - uwzględniając odpowiedź Komisji z dnia 12 stycznia 2006 r. na pytanie pisemne skierowane przez Dianę Wallis, posłankę do PE²,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów oraz opinię Komisji Prawnej (A6-0294/2007),
 - uwzględniając zalecenia zawarte w sprawozdaniu komisji do zbadania sprawy kryzysu w spółce Equitable Life Assurance Society,
- A. mając na uwadze, że rozwój ekonomiczny i społeczny UE w dużym stopniu zależy od sektora usług, który stale się rozrasta i stanowi około 70 % PKB UE,

¹ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, str. 36.

² P-4797/05.

- B. mając na uwadze, że poziom zaufania konsumenta europejskiego do konsumpcji transgranicznej jest niski, o czym świadczy fakt, że w 2006 r. tylko 6% konsumentów dokonało transgranicznych zakupów *za pośrednictwem Internetu*,
- C. mając na uwadze, że dane liczbowe charakteryzujące transgraniczny handel usługami są wyjątkowo niskie w porównaniu z danymi dotyczącymi handlu towarami,
- D. mając na uwadze, że dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe¹ została przyjęta w 1985 r., natomiast dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów² została przyjęta w 2001 r.,
- E. mając na uwadze, że status bezpieczeństwa konsumenta i poziom ochrony konsumenta jest różny w poszczególnych państwach członkowskich w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług, podczas gdy w sektorze towarów zarówno prawo międzynarodowe jak i wspólnotowe gwarantują satysfakcjonującą ochronę konsumenta,
- F. mając na uwadze, że niedawne badania Eurobarometru wykazały, że 33% konsumentów zgłasza, że spotkało się z odmową sprzedaży lub dostarczenia usługi, umotywowaną przez dostawców usług faktem, że klient nie przebywa na stałe w ich kraju,
- G. mając na uwadze, że polityka konsumencka jest równie ważna jak polityka konkurencji, ponieważ dobrze poinformowani konsumenci wywierają presję konkurencyjną na rynki,
- H. mając na uwadze, że aktualny dorobek prawny UE dotyczący konsumentów jest rozdrobniony: zgodnie z podziałem kompetencji ujętym w traktatach UE ustanowiła jasne zasady tylko w odniesieniu do niektórych sektorów czy usług, jak umowy zawierane na odległość, nieuczciwe praktyki handlowe, kredyty konsumenckie, zorganizowane wakacje oraz czasowa możliwość korzystania z nieruchomości (timeshare),
- I. mając na uwadze, że istnieją dowody świadczące, że obecne rozdrobnienie ram prawnych może działać odstraszająco na konsumentów przeprowadzających transakcje transgraniczne, a także mogłoby stworzyć niepożądaną okazję do dokonywania transgranicznych malwersacji i oszustw,
- J. mając na uwadze, że w Zielonej Księdze w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta nie uwzględniono zobowiązań dostawców usług,
- K. mając na uwadze, że ani konsumenci ani dostawcy usług nie zawsze są w stanie określić precyzyjnie, jaki system prawny ma zastosowanie do każdego z aspektów ich działalności, tj. czy ma zastosowanie prawo cywilne kraju goszczącego lub kraju siedziby, czy też ma zastosowanie system regulacyjny kraju goszczącego lub kraju siedziby,
- L. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich użytkownicy usług świadczonych przez dostawców prywatnych są lepiej chronieni niż użytkownicy usług

¹ Dyrektywa Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.U. L 210 z 7.8.1985, str. 29).

² Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (Dz.U. L 11 z 15.1.2002, str. 4).

świadczonych przez dostawców publicznych,

- M. mając na uwadze, że istniejące prawodawstwo z zasady nie uwzględnia istotnych zobowiązań po stronie usługodawcy, ani nie precyzuje dostępnych dla konsumentów szczególnych środków naprawczych, w przeciwieństwie do środków, jakie zostały przyjęte w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów,
- N. mając na uwadze brak jakichkolwiek struktur prawnych na poziomie wspólnotowym umożliwiających konsumentom podejmowanie akcji zbiorowych w wymiarze transgranicznym przeciwko oszustom i niesolidnym dostawcom usług stanowi nie tylko lukę w systemie regulacyjnym, ale co gorsza przeszkodę dla konsumentów w uzyskaniu wystarczającego zadośćuczynienia prawnego i odszkodowania na poziomie transgranicznym,
- O. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich nie funkcjonują organy właściwe w zakresie pozasądowego rozstrzygania sporów, a istniejące na szczeblu wspólnotowym struktury - ECC-Net (sieć europejskich centrów konsumenckich) i FIN-NET (sieć ds. transgranicznych pozasądowych postępowań rozejmczych dotyczących usług finansowych w Europejskim Obszarze Gospodarczym)- są niewystarczająco znane i dysponują zbyt niskimi środkami,

Wewnętrzny rynek usług

1. zachęca do opracowania środków prowadzących do realizacji wewnętrznego rynku usług;
2. wyraża przekonanie, iż ze względu na fakt, że rynek usług staje się coraz bardziej transgraniczny, niezbędny jest bardziej jednolity system zobowiązań dostawców usług w celu dalszego ułatwienia rozwoju jednolitego wewnętrznego rynku usług;
3. ma świadomość, że dyrektywa usługowa, która ma zostać poddana transpozycji do prawa krajowego wszystkich państw członkowskich do 28 grudnia 2009 r. powinna wywrzeć znaczny skutek na transgraniczne świadczenie usług, ale zauważa, że dyrektywa ta nie zawiera podstawowych zobowiązań dostawców usług transgranicznych;
4. wyraża przekonanie, że uściślenie prawnego systemu obowiązków dostawców usług w UE zwiększy konkurencję i wybór oferowany konsumentom, a jednocześnie nie powinno stworzyć nieuzasadnionych przeszkód dla swobodnego przepływu usług na rynku wewnętrznym;
5. wyraża przekonanie, że różnorodność ustaw, regulacji i praktyk administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich powoduje niepewność i brak przejrzystości zarówno dla dostawców usług, jak i konsumentów, utrudnia wykorzystanie wspólnych zasobów UE, a także umożliwia konkurencję w zakresie lepszej ochrony konsumenta;
6. wyraża żal w związku z faktem, że charakter aktualnego współistnienia instrumentów legislacyjnych z zakresu zasad związanych z konfliktem jurysdykcji i zasad związanych z rynkiem wewnętrznym powoduje, że ze względu na jednoczesny brak jasnego określenia ich współzależności, sytuację, w której ani konsument, ani usługodawca nie są w stanie stwierdzić w każdym przypadku, które ramy prawne mają zastosowanie w odniesieniu do

poszczególnych aspektów prowadzonych działań, tj. czy zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego państwa przyjmującego, czy też państwa pochodzenia, a także czy zastosowanie ma pierwszy, czy też drugi reżim regulacyjny;

7. wyraża przekonanie, że w sytuacji, gdy konsumenci nie mają pewności co do bezpieczeństwa i jakości usług, powstają mentalne bariery w stosunku do dostawców zagranicznych, które powstrzymują konsumentów przed skorzystaniem z usług transgranicznych, a gdy konsumenci mają za sobą negatywne doświadczenia, często odbija się to niesprawiedliwie na wszystkich usługodawcach zagranicznych;
8. podkreśla, że jeśli chodzi o wykonywanie usług, usługobiorcy nie są tak dobrze chronieni przez dorobek wspólnotowy, jak konsumenci nabywający towary;
9. oczekując na pełne wdrożenie dyrektywy dotyczącej usług, wyraża jednak zastrzeżenia w związku z nowymi dalekosiężnymi instrumentami horyzontalnymi służącymi realizacji rynku wewnętrznego w obszarze usług;
10. jest świadomy, że usługi to często złożone struktury obejmujące interakcje międzyludzkie i swobodny wybór;
11. jest przekonany, że nie tylko konsumenci, ale także i w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa (MiŚP), zarówno jako kupujący, jak i sprzedający usługi transgraniczne, odnosiliby korzyści z dodatkowej pewności prawnej, uproszczenia i zmniejszenia kosztów;
12. przypomina, że, jak stanowi Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami (GATS), usługi transgraniczne świadczone są na wiele różnych sposobów, które należy wziąć pod uwagę (sprzedaż przez Internet, podróż do innego kraju po usługę lub przyjazd usługodawcy do kraju rodzimego konsumenta);
13. zauważa, że na realizację czeka kilka inicjatyw legislacyjnych mających na celu zapewnienie pewności prawnej w odniesieniu do praw, a w szczególności obowiązków dostawców usług transgranicznych, tj. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (COM(2005)0650), wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) (COM(2003)0427) i zielona księga Komisji w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta;
14. zwraca uwagę, że art. 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) ma zasadnicze znaczenie w określaniu, czy zastosowanie mają przepisy regulujące ochronę konsumentów kraju pochodzenia (dostawcy usług) czy klienta (odbiorcy usługi); podkreśla, że należy poczekać na wynik procedury legislacyjnej;
15. wyraża przekonanie, że ustanowienie wewnętrznego rynku usług, którego ramy prawne opierają się na zasadzie państwa pochodzenia, zależy od jasności właściwych uregulowań, zarówno z prawnego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Publiczni i prywatni dostawcy usług

16. wzywa Komisję, by uwzględniła fakt, że w przypadku zobowiązań dostawców usług nie należy dokonywać rozróżnienia na dostawców publicznych i prywatnych, którzy w równym stopniu powinni podlegać zakresowi stosowania dyrektywy w dziedzinie ochrony konsumentów;
17. przyznaje, że nawet jeśli istniejące w UE prawodawstwo, takie jak dyrektywa usługowa czy dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych¹, nie zawiera przepisów szczegółowych regulujących odpowiedzialność transgraniczną dostawców usług, może jednakże wpływać w sposób pośredni na ustawodawstwo państwa członkowskiego w tej dziedzinie;
18. wzywa Komisję do gruntownego monitorowania transpozycji i wdrażania istniejących i przyszłych przepisów horyzontalnych i sektorowych dotyczących odpowiedzialności dostawców usług transgranicznych;
19. wzywa Komisję do rozpatrzenia środków, takich jak wprowadzenie norm na szczeblu europejskim, jako sposobów promowania bezpieczeństwa świadczonych usług oraz gwarantowania praw konsumenckich związanych z usługami transgranicznymi świadczonymi przez państwa członkowskie;
20. wzywa Komisję do sporządzenia projektu dobrowolnego kodeksu postępowania, w który mogliby się włączyć dostawcy usług w celu zyskania większego zaufania konsumentów, obejmującego mechanizm certyfikacji jakości oraz system rozstrzygania sporów, w tym odpowiednie organy pomagające w uproszczonym rozstrzygnięciu sporów;
21. przyznaje, że istnieją systemy regulujące odpowiedzialność dostawców usług, aczkolwiek w różnym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich, wierzy jednakże, że dla jasności i w celu zdobycia zaufania konsumentów konieczna jest pewna zbieżność, zwłaszcza w kluczowych sektorach transgranicznych; wierzy również, że istnieje konieczność większej współpracy w stosownych przypadkach między krajowymi organami regulacyjnymi i organizacjami zawodowymi;

Wniosek w sprawie projektu horyzontalnego instrumentu dotyczącego zobowiązań dostawców usług

22. wzywa Komisję, aby kontynuując pracę w oparciu o podział sektorowy w kluczowych dziedzinach, przedłożyła przed upływem 12 miesięcy program prac dotyczący odpowiedniej oceny wpływu istniejących i przyszłych przepisów na rynku wewnętrznym na zobowiązania dostawców usług transgranicznych oraz konieczności ewentualnego szeroko zakrojonego horyzontalnego instrumentu służącego harmonizacji przepisów w zakresie świadczenia usług transgranicznych w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów;
23. uważa, że taka ocena powinna dotyczyć ewentualnego szeroko zakrojonego instrumentu, który powinien obejmować przynajmniej podstawowe zasady ogólne odnoszące się do

¹ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, str. 22).

wymogu udostępniania odpowiedniej informacji o cenach, warunkach umownych i środkach naprawczych w przypadku wadliwej bądź opóźnionej usługi;

24. wzywa Komisję do jasnego zdefiniowania wzajemnego oddziaływania prywatnego prawa międzynarodowego i przepisów rynku wewnętrznego w celu niepozostawiania wątpliwości co do zakresu stosowania ustawodawstwa lub uregulowań kraju pochodzenia lub goszczącego i w konsekwencji - w miarę możliwości - niepozostawiania luk w systemach regulujących odpowiedzialność mających zastosowanie do dostawców usług;
25. uważa, że Komisja powinna uwzględnić wpływ wszelkich inicjatyw na MiŚP;
26. wzywa wszystkie DG Komisji zaangażowane w kwestie związane z prawodawstwem dla sektora usług do uczestniczenia w trwających pracach nad wspólnymi ramami odniesienia w celu zawarcia działań dotyczących umów o usługi zwłaszcza tam, gdzie istnieje już, lub będzie prawdopodobnie istnieć, prężna działalność transgraniczna, jak np. usługi finansowe i sektor zdrowia;
27. wzywa Komisję do dalszego rozwijania, zasilania i promowania prac ECC-Net i FIN-NET, a w razie gdyby systemy alternatywnego rozwiązywania sporów pozostawały niedostępne w kluczowych sektorach usług w państwach członkowskich - do rozważenia przynajmniej zalecenia w tej kwestii;

o

o o

28. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Przeprowadzone w marcu 2007 r. studium w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych, zamówione przez Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, dotyczy kluczowej kwestii zaufania konsumenckiego wśród obywateli UE, tak jak to przedstawiono poniżej.

Swoboda świadczenia usług i rynek wewnętrzny

Swoboda świadczenia usług to jedna z czterech podstawowych swobód rynku wewnętrznego, która zapisana została w art. 49 traktatu WE. Obecnie, ze względu na ogromne znaczenie gospodarcze i społeczne sektora usług na rynku wewnętrznym, uznawana jest za autonomiczną swobodę podstawową. Jej kluczowa funkcja to możliwość świadczenia i korzystania z usług transgranicznych bez konieczności przemieszczania się dostawcy czy użytkownika.

Sektor usług, który odpowiada za około 70% europejskiego PKB, ma ogromne znaczenie dla gospodarczego i społecznego rozwoju UE. W celu lepszego wykorzystania potencjału rynku wewnętrznego dla tego sektora UE i WE podjęły w ostatnich latach szereg działań w niektórych obszarach, a także stworzyły nowe ramy prawne poprzez przyjęcie nowej dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym.

Zaufanie konsumentów

W porównaniu ze środkami na rzecz wsparcia rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów w przypadku transgranicznych dostaw towarów, w sektorze usług odnotowuje się znaczące braki, w szczególności w odniesieniu do wspólnych standardów dotyczących zobowiązań dostawców usług i środków naprawczych przysługujących konsumentom. Dotyczy to przypadków, w których dostawca usługi nie wywiązuje się ze świadczenia tejże usługi lub świadczy ją w sposób wadliwy, jak również przypadków, gdy w związku ze świadczeniem danych usług bezpieczeństwo konsumentów jest zagrożone. W przeciwieństwie do objętych harmonizacją praw regulujących dostawę towarów (między innymi na podstawie dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty), w odniesieniu do usług brakuje instrumentów o porównywalnym zakresie i celach.

Zróznicowany charakter struktur i poszczególnych uregulowań prawnych w państwach członkowskich prowadzi obecnie do znacznego braku przejrzystości oraz niepewności konsumentów oraz dostawców w odniesieniu do usług transgranicznych. W studium sporządzonym dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów w marcu 2007 r. mowa jest o pięciu obszarach o kluczowym znaczeniu dla rynku wewnętrznego (rozrywka, telekomunikacja, transport kolejowy, doradztwo prawne i ochrona zdrowia). Istnieją znaczące różnice w odniesieniu do zobowiązań dostawców usług, szczególnie w następujących aspektach:

- warunki istnienia zobowiązań,
- środki naprawcze dostępne dla konsumentów w przypadku naruszenia tych

- zobowiązań,
- (czasami) dopuszczalność i ograniczenia w zakresie wykluczenia odpowiedzialności na podstawie indywidualnych ustaleń bądź warunków standardowych; ewentualne górne limity roszczeń; ciężar dowodowy w zakresie istnienia zobowiązania dostawcy usług, naruszenia zobowiązania i roszczeń oraz
- terminologia prawna i usystematyzowana struktura przepisów dotyczących zobowiązań dostawców usług.

Środki mające na celu harmonizację prawa dotyczącego zobowiązań dostawców usług mogłyby pozwolić małym i średnim przedsiębiorstwom w bardziej właściwy sposób uwzględnić ich zobowiązania i powiązane zagrożenia oraz możliwości w przypadku zawierania transakcji transgranicznych. Jednocześnie zwiększyłyby się zaufanie konsumentów do usług transgranicznych, a tym samym wykorzystanie rynku wewnętrznego (odpowiadające większym możliwościom technologicznym związanym przede wszystkim z Internetem). Aby osiągnąć w tej dziedzinie pełną skuteczność, środki te powinny umacniać istniejącą już tendencję do stosowania zasad dotyczących zobowiązań dostawców usług zarówno do dostawców z sektora prywatnego, jak i publicznego.

Zobowiązania dostawców usług wobec klientów

Prawo wspólnotowe gwarantuje swobodę świadczenia usług na podstawie wspomnianego wcześniej artykułu traktatu WE, nie zapewnia jednak dalszych uregulowań ogólnych w ramach prawa wtórnego w zakresie powiązań prawnych między dostawcami usług i klientami.

Większość zasad dotyczących relacji między dostawcą usług a klientem zapisana jest w ustawodawstwach państw członkowskich, przy czym zasady te znacznie się różnią. W 1990 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy, która wprowadzałaby zbiór zasad regulujących istotny aspekt zobowiązań dostawców usług (COM(1990)482 końcowy). Planowane przepisy dotyczyły odpowiedzialności za powstałe z winy dostawcy usług szkody na zdrowiu i związane z naruszeniem nietykalności cielesnej, jak również na majątku ruchomym i nieruchomym, w tym majątku będącym przedmiotem usługi.

Komisja wycofała jednak wspomniany wniosek w 1994 r., a zatem horyzontalne regulacje tego obszaru nie funkcjonują w prawie wspólnotowym. Ponadto większość zasad właściwych dla relacji między dostawcami usług a klientami zapisanych jest w prawie poszczególnych państw członkowskich, przy czym zasady te różnią się w zależności od państwa. Jeżeli dostawca usług chce świadczyć usługi na terytorium Wspólnoty w oparciu o swobodę świadczenia usług, musi stosować się do różnych przepisów prawnych regulujących zawierane przez niego transakcje handlowe, obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Ta sama sytuacja ma miejsce, gdy klient korzysta z usług w innym państwie członkowskim lub chce porównać oferty dostawców usług z kilku państw członkowskich.

We wszystkich tych przypadkach korzystanie z (prawnie nieograniczonej) swobody świadczenia usług nakłada w praktyce dodatkowe obciążenia na dostawcę usług i klienta w postaci zasięgania informacji o odmiennych warunkach prawnych w innych państwach członkowskich (oraz związanych z tym kosztów) lub przyjęcia na siebie niemożliwego do

przewidzenia ryzyka w odniesieniu do ram prawnych danej transakcji.

Jest to szczególnie uciążliwe nie tylko dla konsumentów, lecz także dla małych i średnich przedsiębiorstw w sytuacji, gdy są one usługobiorcami, ponieważ w porównaniu z dostawcami usług często zajmują one ekonomicznie słabszą pozycję lub też dysponują mniejszym doświadczeniem. W oparciu o istniejące zasady dotyczące prywatnego prawa międzynarodowego w większości przypadków nie będą one w stanie zapobiec stosowaniu prawa krajowego obowiązującego w państwie członkowskim, z którego pochodzi dostawca usług.

Chociaż powyższe okoliczności wskazują na szczególną potrzebę ustanowienia prawnych instrumentów ułatwiających przeprowadzanie transakcji transgranicznych, dotychczas – ani w ramach prawa wspólnotowego, ani poza nim – nie rozpoczęto działań na rzecz wprowadzenia ułatwień w świadczeniu usług transgranicznych, porównywalnych z tymi, które odnoszą się do transgranicznej wymiany towarów.

Ochrona konsumentów

W wyniku systematycznego naruszania zasad UE dotyczących ochrony konsumentów każdego roku poszkodowane są miliony osób. Nieuczciwe podmioty wykorzystują różnice w systemach prawnych w UE, by dokonywać oszustw, takich jak fałszywe loterie czy fałszywe kluby wakacyjne, w których docelową grupą konsumentów są osoby szczególnie narażone.

Sporządzone w 2005 r. studium Sieci Europejskich Centrów Konsumentekich (centra doradztwa w sprawach konsumenckich w UE) dotyczące skarg transgranicznych pokazało, że:

- najczęściej (46%) skargi dotyczyły problemów z dostawą – braku dostawy, dostawy częściowej lub opóźnionej;
- drugi obszar pod względem liczebności skarg (25%) dotyczył wad towarów lub ich niezgodności z pierwotnym zamówieniem;
- 8% skarg dotyczyło problemów związanych z cenami i płatnościami i w większości obejmowało przypadki, w których handlowcy świadczący usługi przez Internet pobierali kwoty wyższe od ustalonych lub nakładali dodatkowe opłaty;
- warunki umowne stanowiły problem w 9% skarg i dotyczyły braku możliwości anulowania zamówienia oraz nieposzanowania okresu odstąpienia od umowy;
- 5% skarg dotyczyło braku możliwości uzyskania zadośćuczynienia przez kupujących, przy czym większość skarg odnosiła się do podmiotów sprzedających za pośrednictwem Internetu, które nie przestrzegają udzielonych gwarancji;
- odnotowano 74% wzrost całkowitej liczby skarg, które wpłynęły do europejskich centrów konsumenckich uwzględnionych w sprawozdaniu za 2004 r. (także w związku ze zwiększoną ogólną działalnością *online*).

Z punktu widzenia ochrony konsumentów wyraźne są szczególnie duże braki w aktualnym stanie prawnym dotyczącym usług transgranicznych. Większe zaufanie konsumentów

pozwalające im uczestniczyć w transakcjach transgranicznych służy zarówno dalszemu rozwojowi rynku wewnętrznego, który jest głównym celem Wspólnoty Europejskiej, jak również zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów i wspieraniu ich prawa do informacji, edukacji i stowarzyszania się w celu zabezpieczania swoich interesów.

Podobnie jak przepisy w zakresie realizacji rynku wewnętrznego również główne postanowienia traktatu WE w sprawie ochrony konsumentów dotyczą z zasady wszelkiej działalności gospodarczej i konsumenckiej. Mają one jednakowe zastosowanie do ochrony konsumentów zarówno w kontekście dostawy towarów, jak i świadczenia usług.

W przypadku dostaw towarów konsument jest w dużym stopniu i na stosunkowo wysokim poziomie chroniony w ramach prawa wtórnego zarówno przed niewykonaniem usługi, jak i brakami w bezpieczeństwie produktu. W niektórych państwach członkowskich poziom ochrony może być oczywiście wyższy od tego standardu. Konsument może mieć jednak pewność, że zapisane w dyrektywach standardy dotyczące zarówno transakcji w jego kraju, jak i transakcji transgranicznych będą przestrzegane. Ta szeroko zakrojona ochrona stanowiąca podstawę budowy zaufania dla transakcji transgranicznych na rynku wewnętrznym jest zapewniona przez dyrektywy dotyczące dostaw towarów i bezpieczeństwa produktów (tj. zasadniczo dóbr ruchomych).

Dotychczas ochrona ta nie odnosi się jednak nawet w zbliżonym zakresie do usług, choć usługi mają równie duże znaczenie dla rynku wewnętrznego, co przepływ towarów.

Podmioty sektora publicznego jako dostawcy usług

W szeregu państw członkowskich organy publiczne odgrywają szczególną rolę w procesie świadczenia usług dla wielu znaczących działów gospodarki. Może to wpływać na swobodny przepływ usług w ramach rynku wewnętrznego, jak również poziom ochrony konsumentów. Przykładowo zakłady użyteczności publicznej nie muszą zostać objęte przepisami dotyczącymi np. nieuczciwych warunków umownych i/lub będą korzystać z ochrony przed konkurencją.

27.6.2007

OPINIA KOMISJI PRAWNEJ

dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

w sprawie zobowiązań dostawców usług transgranicznych
(2006/2049(INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Piia-Noora Kauppi

WSKAZÓWKI

Komisja Prawna zwraca się do Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

1. zachęca do opracowania środków prowadzących do realizacji wewnętrznego rynku usług;
2. oczekując na pełne wdrożenie dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym wyraża jednak zastrzeżenia w związku z nowymi dalekosiężnymi instrumentami horyzontalnymi w tym obszarze;
3. zauważa, że na realizację czeka kilka inicjatyw legislacyjnych mających na celu zapewnienie pewności prawnej w odniesieniu do praw, a w szczególności obowiązków dostawców usług transgranicznych, tj. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) i zielona księga Komisji w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta;
4. zwraca uwagę, że art. 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych ma zasadnicze znaczenie w określaniu, czy zastosowanie mają przepisy regulujące ochronę konsumentów kraju pochodzenia (dostawcy usług) czy klienta (odbiorcy usługi); podkreśla, że należy poczekać na wynik tej procedury legislacyjnej;
5. wyraża żal w związku z faktem, że charakter aktualnego współistnienia instrumentów legislacyjnych z zakresu zasad związanych z konfliktem jurysdykcji i zasad związanych z rynkiem wewnętrznym powoduje, że względu na jednoczesny brak jasnego określenia ich

współzależności, sytuację, w której ani konsument, ani usługodawca nie są w stanie stwierdzić w każdym przypadku, które ramy prawne mają zastosowanie w odniesieniu do poszczególnych aspektów prowadzonych działań, tj. czy zastosowanie mają przepisy prawa cywilnego państwa przyjmującego, czy też państwa pochodzenia, a także czy zastosowanie ma pierwszy, czy też drugi reżim regulacyjny;

6. przypomina, że, jak stanowi Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami (GATS), usługi transgraniczne świadczone są na wiele różnych sposobów, które należy wziąć pod uwagę (sprzedaż przez Internet, podróż do innego kraju po usługę lub przyjazd usługodawcy do kraju rodzimego konsumenta);
7. wyraża przekonanie, że ustanowienie wewnętrznego rynku usług, którego ramy prawne opierają się na zasadzie państwa pochodzenia, zależy od jasności właściwych uregulowań, zarówno z prawnego, jak i praktycznego punktu widzenia.

PROCEDURA

Tytuł	Zobowiązania dostawców usług transgranicznych
Numer procedury	2006/2049(INI)
Komisja przedmiotowo właściwa	IMCO
Komisja wyznaczona do wydania opinii Data ogłoszenia na posiedzeniu	JURI 16.3.2006
Ścisła współpraca	
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Piia-Noora Kauppi 30.5.2006
Poprzedni sprawozdawca	
Rozpatrzenie w komisji	13.7.2006 20.3.2007
Data zatwierdzenia wskazówek	25.6.2007
Wynik głosowania końcowego	+ : 17 - : 0 0 : 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Bert Doorn, Cristian Dumitrescu, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Francesco Enrico Speroni
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Sharon Bowles, Luis de Grandes Pascual, Kurt Lechner, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon
Zastępcy (art. 178 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	

