



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

2011/2089(INI)

12.10.2011

OPINIA

Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów

dla Komisji Prawnej

w stronę spójnego europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia
roszczeń
(2011/2089(INI))

Sprawozdawczyni komisji opiniodawczej: Sylvana Rapti

PA_NonLeg

WSKAZÓWKI

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

- A. mając na uwadze, że konsumenci, którzy ponieśli szkodę i pragną wstąpić na drogę sądową, aby indywidualnie dochodzić roszczeń, często napotykają na poważne przeszkody co do dostępności, skuteczności i przystępności ze względu na koszty sądowe, które bywają wysokie, potencjalne koszty psychologiczne, skomplikowane i długotrwałe procedury oraz brak informacji o możliwych sposobach dochodzenia roszczeń;
- B. mając na uwadze, że w sytuacji, gdy pewna grupa obywateli pada ofiarą tego samego przestępstwa, indywidualne procesy sądowe mogą stanowić nieskuteczny środek powstrzymania praktyk sprzecznych z prawem lub uzyskania odszkodowania, szczególnie jeżeli wysokość straty jest niewielka w stosunku do kosztów sądowych;
- C. mając na uwadze, że specjalne badanie pt. „Dostęp obywateli Unii Europejskiej do wymiaru sprawiedliwości”, przeprowadzone w 15 państwach członkowskich UE i opublikowane przez Eurobarometr w październiku 2004 r., wykazało, że co piąty konsument nie wstąpi na drogę sądową w sporze opiewającym na kwotę poniżej 1 000 euro, a co drugi – w sporze opiewającym na kwotę poniżej 200 euro;
- D. mając na uwadze, że zgodnie z badaniem Flash Eurobarometer pt. „Postawy konsumentów wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów” z marca 2011 r. 79% europejskich konsumentów stwierdza, że byliby bardziej skłonni bronić swych praw w sądzie, gdyby mogli przyłączać się do pozwów zbiorowych, gdyż byłoby to korzystne pod względem kosztów i skutków;
- E. mając na uwadze, że w niektórych państwach członkowskich rezultaty uzyskiwane przy pomocy obecnych mechanizmów dochodzenia roszczeń oraz środków wykonawczych dostępnych konsumentom na szczeblu UE nie są uznawane za dostateczne, lub takie mechanizmy nie są wystarczająco dobrze znane, co skutkuje ograniczonym z nich korzystaniem;
- F. mając na uwadze, że publiczne egzekwowanie poprzez ukrócenie naruszeń i nałożenie grzywny samo w sobie pozwala konsumentom na uzyskanie odszkodowania za poniesioną szkodę;
- G. mając na uwadze, że dotychczas 16 państw członkowskich wprowadziło do swoich systemów prawnych mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń różniące się znacznie pod względem zakresu stosowania, cech formalnych (status prawny, kategorie poszkodowanych, rodzaj procedury (opt-in/opt-out), finansowanie lub rola alternatywnych metod rozwiązywania sporów równoległe do dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej) i skuteczności, tworząc prawdziwą mozaikę prawną na szczeblu UE;
- H. mając na uwadze, że zebranie roszczeń w ramy jednej procedury zbiorowego dochodzenia roszczeń, lub możliwość wnoszenia takich roszczeń przez przedstawiciela lub podmiot

działający w interesie publicznym, mogłoby uprościć postępowanie i zmniejszyć koszty dla zaangażowanych stron;

- I. mając na uwadze, że system zbiorowego dochodzenia roszczeń może być rozsądnym uzupełnieniem indywidualnej ochrony prawnej, jednak nie może jej wykluczać;
- J. mając na uwadze, że integracja europejskich rynków i związany z nią wzrost działalności transgranicznej uwydatniają potrzebę spójnego podejścia na skalę unijną w celu znalezienia rozwiązania dla przypadków, w których konsumenci pozostają z niczym, gdyż w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń i udzielania odszkodowań w wielu państwach członkowskich brak jest rozwiązań transgranicznych;

Potrzeba ram unijnych

1. podkreśla, że skutkiem wad obecnych ram dochodzenia roszczeń i środków wykonawczych w UE oraz braku informacji jest to, iż znaczna część konsumentów, którzy ponieśli szkodę, nie może dochodzić swojego prawa do otrzymania rekompensaty, a utrzymujące się bezprawne praktyki powodują łącznie znaczne straty dla społeczeństwa;
2. wzywa zatem Komisję do umocnienia i zwiększenia skuteczności istniejących instrumentów, takich jak dyrektywa 98/27/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów w celu zagwarantowania właściwego egzekwowania praw konsumentów przez władze publiczne w UE; podkreśla jednak, że ani dyrektywa 98/27/WE ani rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 nie dają konsumentom możliwości uzyskania rekompensaty za poniesione straty;
3. przypomina ponadto, że rozporządzenie (WE) nr 861/2007 ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń, dyrektywa 2008/52 w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych oraz rozporządzenie (WE) nr 805/2004 w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych zostały opracowane z myślą o polepszeniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, uproszczeniu postępowania spornego w sprawie drobnych roszczeń transgranicznych i ograniczeniu związanych z tym kosztów, lecz dotychczas nie były wystarczająco wykorzystywane z braku wiedzy o nich; zauważa jednak, że te instrumenty stanowią rozwiązanie jedynie w indywidualnych przypadkach;
4. podkreśla, że obecna sytuacja jest nie tylko szkodliwa dla konsumentów, którzy są słabszą stroną w transakcjach rynkowych, ale również tworzy nierówne warunki rynkowe dla przedsiębiorstw, które przestrzegają przepisów, co skutkuje nieuczciwą konkurencją; podkreśla ponadto, że w większości państw UE nie istnieje obecnie żaden skuteczny system prawny regulujący kwestię wypłacania indywidualnym osobom odszkodowania za straty spowodowane naruszeniami prawa konkurencji; zauważa, że organy ds. konkurencji karzą naruszenia prawa konkurencji, lecz grzywny są uiszczane na rzecz państwa, a konsumenci bezpośrednio poszkodowani w wyniku takiego naruszenia nie otrzymują odszkodowania;

5. stwierdza z zaniepokojeniem, że obecny brak odszkodowań stanowi istotną lukę w systemie prawnym, gdyż pozwala przedsiębiorstwom handlowym na osiąganie zysków w sposób nielegalny;
6. stwierdza, że z uwagi na różnorodność obecnych systemów krajowych, brak pewności prawa i spójnego podejścia do dochodzenia roszczeń zbiorowych na szczeblu UE może utrudnić korzystanie przez obywateli z przysługujących im praw oraz powoduje niejednolite egzekwowanie tych praw;
7. podkreśla, że sytuacja ta prowadzi do znacznej dyskryminacji w dostępie do wymiaru sprawiedliwości ze szkodą dla rynku wewnętrznego, gdyż konsumenci są odmiennie traktowani w zależności od miejsca zamieszkania;
8. zauważa, że zgodnie z badaniem przeprowadzonym dla DG SANCO w 2008 r. („Ocena skuteczności i efektywności mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w UE”) żaden z istniejących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w UE nie miał nieproporcjonalnych skutków ekonomicznych dla odnośnych przedsiębiorstw;
9. zauważa, że wyniki konsultacji wskazują na istnienie luk w obecnych ramach regulacyjnych; podkreśla zatem wartość dodaną spójnego działania na szczeblu UE na rzecz ustanowienia wspólnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń w celu usunięcia niedociągnięć i zaradzenia nieskuteczności istniejących unijnych instrumentów prawnych, zróżnicowaniu sytuacji na szczeblu krajowym oraz w celu ewentualnej zmiany i reformy istniejących systemów lub wprowadzenia systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń w państwach członkowskich, w których takie instrumenty jeszcze nie istnieją;
10. wzywa w związku z tym Komisję do przedstawienia środków, w tym ewentualnie wniosku ustawodawczego obejmującego utworzenie spójnego unijnego mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów, mającego zastosowanie do spraw transgranicznych, w oparciu o zbiór wspólnych zasad i zabezpieczeń inspirowanych tradycją prawną UE i porządkiem prawnym 27 państw członkowskich oraz zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności zapisanymi w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej;
11. sugeruje włączenie do takiego wniosku środków mających na celu ulepszenie koordynacji i wymiany dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi; podkreśla w tym kontekście, że doświadczenia państw członkowskich w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń pozwoliły dostrzec błędy, jakich należy unikać, by uzyskać skuteczny mechanizm zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu europejskim;
12. podkreśla, że sposobność spójnego działania na szczeblu UE w celu ustanowienia wspólnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń nadarza się również z tego względu, że niektóre państwa członkowskie rozważają obecnie możliwość przeprowadzenia zasadniczych reform swoich systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń, a inne właśnie rozważają możliwość wprowadzenia takich systemów;

Zasady ogólne – silne zabezpieczenia przed nadużyciami w sporach

13. podkreśla, że europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń nie może

stanowić zachęty ekonomicznej do nadużywania pozwów zbiorowych i powinno przewidywać silne i skuteczne zabezpieczenia przed roszczeniami niemerytorycznymi oraz nieproporcjonalnymi kosztami dla firm, szczególnie w obecnej dobie kryzysu;

14. podkreśla, że w miarę możliwości należy usilnie zachęcać do wczesnego rozstrzygnięcia sporów poprzez dialog pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz że rozstrzygnięcie sporów na drodze sądowej musi być traktowane jako ostateczność; wzywa środowisko biznesowe do uznania, że jak najbardziej w ich interesie leży dobrowolne podejmowanie inicjatyw prowadzących do sefektywnego przyznania odszkodowań konsumentom w celu uniknięcia wszczęcia procedur sądowych; podkreśla, że mechanizmy alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR) mogą umożliwiać stronom szybsze i tańsze rozwiązania i odgrywać rolę uzupełniającą w stosunku do dochodzenia odszkodowań na drodze sądowej, przy czym obie te procedury nie wykluczają się wzajemnie; zauważa jednak, że w istniejących w UE systemach ADR istnieją obecnie znaczne luki w odniesieniu do poszczególnych sektorów i położenia geograficznego;
15. uznaje potrzebę uniknięcia pewnych nadużyć związanych z mechanizmami zbiorowego dochodzenia roszczeń lub nieuczciwego stosowania tych mechanizmów, do czego dochodziło w państwach poza Europą, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie funkcjonuje specyficzny system postępowania sądowego z powództwa zbiorowego;
16. podkreśla, że skuteczny system zbiorowego dochodzenia roszczeń powinien przynosić wyniki charakteryzujące się pewnością prawa, sprawiedliwe i odpowiednie do roszczeń w rozsądnych ramach czasowych i przy poszanowaniu wszystkich zaangażowanych w sprawę stron; uważa, że europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń powinno przewidywać możliwość odwołania się od decyzji sądu w określonym terminie;
17. podkreśla, że czynniki, które sprzyjają rozwojowi kultury sporów, takie jak odszkodowania represyjne, uzależnienie wynagrodzenia od wyniku sprawy, finansowanie przez strony trzecie, brak kontroli nad przedstawicielami reprezentującymi strony przed sądem, możliwość poszukiwania potencjalnych poszkodowanych przez prawników oraz procedura odkrywania służąca dostarczaniu dowodów sądowi – bez uszczerbku dla uprawnień nadanych sądom i organom publicznym zgodnie z prawem krajowym – są niezgodne z europejską tradycją prawną i powinny być zakazane; podkreśla, że należy podjąć wszelkie niezbędne środki, by zakazać praktyki polegającej na wyborze sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy („forum-shopping”);
18. podkreśla potrzebę budowania europejskiego podejścia do zbiorowego dochodzenia roszczeń w oparciu o zasadę opt-in, w której poszkodowani są dokładnie zidentyfikowani i uczestniczą w procedurze tylko wtedy, jeśli wyraźnie wyrażą takie życzenie, w celu uniknięcia ewentualnych nadużyć; podkreśla potrzebę poszanowania obecnych systemów krajowych zgodnie z zasadą pomocniczości; wzywa Komisję do rozważenia systemu, w ramach którego wszystkim potencjalnie zainteresowanym konsumentom byłyby dostarczane odpowiednie informacje, zostałaby zwiększona reprezentatywność pozwów zbiorowych, a obywatelom UE zostałyby zapewniony łatwy, przystępny kosztowo i efektywny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, co pozwoliłoby uniknąć nadmiernej liczby sporów sądowych i związanych z nią zbędnych indywidualnych lub zbiorowych pozwów dotyczących tego samego naruszenia;

19. wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia skutecznych mechanizmów zapewniających dotarcie z informacjami do jak największej liczby poszkodowanych oraz uświadomienie im ich praw i obowiązków, w szczególności jeżeli mieszkają oni w różnych państwach członkowskich, przy jednoczesnym uniknięciu niesłusznego zaszkodzenia reputacji zainteresowanej strony, aby sumiennie przestrzegać domniemania niewinności;
20. podkreśla, że w celu zagwarantowania skuteczności roszczeń zbiorowych i unikania ewentualnych nadużyć europejskie podejście do zbiorowego dochodzenia roszczeń powinno obejmować jedynie działania podejmowane przez organy uznane na szczeblu krajowym (organy publiczne, takie jak rzecznik praw obywatelskich lub organizacje konsumenckie); wzywa Komisję do określenia w porozumieniu z państwami członkowskimi zbioru kryteriów, które muszą zostać spełnione przez organizacje konsumenckie, by mogły reprezentować strony przed sądem; podkreśla, że właściwe władze krajowe powinny być odpowiedzialne za sprawdzanie, czy organizacje konsumenckie spełniają te kryteria;
21. podkreśla, że w przypadku sporów transgranicznych przedstawiciel (organ publiczny lub upoważniona organizacja konsumencka) powinien mieć prawo do reprezentowania poszkodowanych z innych państw członkowskich, którzy dołączyli do procedury zbiorowego dochodzenia roszczeń w dowolnym państwie członkowskim;

Rola sądu i znaczenie informacji

22. utrzymuje, że sąd ma do odegrania kluczową rolę przy podejmowaniu decyzji o dopuszczalności roszczenia i reprezentowaniu występującego z roszczeniem w celu zadbania o to, by były rozpatrywane jedynie uzasadnione roszczenia, jak również zapewnienia właściwej równowagi między zapobieganiem roszczeniom stanowiącym nadużycie a ochroną prawa do efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zarówno w odniesieniu do obywateli, jak i do przedsiębiorstw Unii;
23. uważa, że sąd powinien również zagwarantować sprawiedliwy podział rekompensaty i sprawdzić, czy rozwiązania dotyczące finansowania są sprawiedliwe; podkreśla, że mechanizmy kontroli sądowej i wymogi proporcjonalności chroniłyby pozwanego przed nadużywaniem systemu;
24. podkreśla, że w ramach unijnego mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń należy przestrzegać zasady, zgodnie z którą koszty postępowania ponosi strona przegrana, w celu uniknięcia znacznego wzrostu liczby nieuzasadnionych roszczeń, umożliwić sędziemu ograniczenie wedle uznania wysokości opłat ponoszonych przez stronę przegraną lub umożliwić państwu udzielanie pomocy prawnej zgodnie z prawem krajowym i z poszanowaniem zasady pomocniczości;
25. podkreśla, że udzielanie informacji o pozwach zbiorowych odgrywa ważną rolę dla dostępności i skuteczności postępowania, gdyż konsumenci powinni mieć świadomość, że padli ofiarą nielegalnych praktyk i że wniesiono pozew zbiorowy, również w razie gdy nastąpiło to w innym państwie członkowskim; kładzie nacisk na decydującą rolę, jaką mogą odegrać organizacje konsumenckie i Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) w przekazywaniu informacji jak największej liczbie osób, zwłaszcza

konsumentom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji;

26. proponuje, by w celu ułatwienia współpracy między organami upoważnionymi do wnoszenia pozwów zbiorowych, zwłaszcza w sprawach dotyczących sporów transgranicznych, ustanowić ogólnounijny internetowy rejestr rozpoczętych i trwających postępowań; podkreśla, że taka wspólna europejska witryna byłaby przydatnym narzędziem dla podmiotów kwalifikujących się do wnoszenia pozwów zbiorowych, które planują rozpoczęcie zbiorowego dochodzenia roszczeń, jako sposób na sprawdzenie, czy w innym państwie członkowskim prowadzone jest podobne postępowanie; podkreśla znaczenie wymiany sprawdzonych rozwiązań i korzystania z najlepszych dostępnych technologii w celu ułatwienia wymiany informacji, rejestrowania i grupowania spraw;

Aspekt finansowy roszczeń zbiorowych

27. potwierdza, że w celu umożliwienia wnoszenia pozwów zbiorowych w praktyce, państwa członkowskie muszą dopilnować, by odpowiednie mechanizmy finansowania były dostępne zgodnie z krajowymi przepisami w tym zakresie i pomyślane w taki sposób, aby z jednej strony nie zachęcały do składania nieuzasadnionych skarg, a z drugiej strony nie pozbawiały obywateli dostępu do wymiaru sprawiedliwości z powodu braku wystarczających środków finansowych;
28. ma świadomość, że niektórzy przedstawiciele mogą być niezdolni do dochodzenia roszczeń zbiorowych oraz że z powodu braku środków możliwe będzie rozpatrywanie jedynie ograniczonej liczby spraw; wzywa zatem Komisję do dokładnego rozważenia możliwości utworzenia europejskiego funduszu finansowanego z części grzywien nakładanych w celu ukarania spółek łamiących unijne prawo konkurencji; proponuje, by wykorzystywać taki fundusz do pokrywania kosztów transgranicznych pozwów zbiorowych o wymiarze europejskim pod warunkiem, że przedstawiciel wykaże, iż środki zostaną wykorzystane na ten cel; podkreśla, że taka możliwość nie tylko udostępniłaby dodatkowe środki na walkę z nieuczciwymi działaniami, lecz także stanowiłaby uczciwy sposób finansowania zbiorowego dochodzenia roszczeń przez konsumentów, ponieważ część grzywien pośrednio wracałaby do poszkodowanych; uważa, że odszkodowania w żadnym wypadku nie mogą być wykorzystywane do finansowania procedur zbiorowego dochodzenia roszczeń, ponieważ należy rekompensować tylko szkody rzeczywiście poniesione przez poszkodowanych; podkreśla ponadto konieczność unikania finansowania przez strony trzecie w celu zapobiegania nadużyciom i powstaniu „rynku sporów sądowych”;

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO

Data przyjęcia	6.10.2011
Wynik głosowania końcowego	+ : 30 - : 2 0 : 1
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Adam Bielan, Lara Comi, António Fernando Correia De Campos, Jürgen Creutzmann, Christian Engström, Evelyne Gebhardt, Louis Grech, Małgorzata Handzlik, Iliana Ivanova, Edvard Kožušník, Kurt Lechner, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Phil Prendergast, Mitro Repo, Robert Rochefort, Zuzana Roithová, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Emilie Turunen, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Marielle Gallo, Anna Hedh, Constance Le Grip, Emma McClarkin, Sylvana Rapti, Oreste Rossi, Wim van de Camp
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Alexander Alvaro, Monika Hohlmeier, Axel Voss, Pablo Zalba Bidegain