

## II

(Informacje)

## INFORMACJE INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

## KOMISJA

## ZIELONA KSIĘGA

w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta

(2007/C 61/01)

## SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. Wprowadzenie .....	2
2. Kontekst .....	2
2.1. Cel i charakter przeglądu .....	2
2.2. Zarys przeglądu na tle pozostałego prawodawstwa wspólnotowego .....	3
3. Główne zagadnienia .....	3
3.1. Ostatnio obserwowane zmiany sytuacji na rynku .....	3
3.2. Rozdrobnienie przepisów .....	4
3.3. Brak zaufania konsumentów .....	4
4. Możliwości na przyszłość .....	4
4.1. Opcja I: podejście pionowe .....	4
4.2. Opcja II: podejście mieszane (instrument przekrojowy uzupełniony – w miarę potrzeby – działaniami w płaszczyźnie pionowej) .....	5
4.3. Opcja III: „Zaniechanie działań legislacyjnych” .....	5
4.4. Możliwy zakres obowiązywania instrumentu przekrojowego (horyzontalnego) .....	5
4.5. Poziom harmonizacji .....	6
4.6. Zagadnienia przedstawione do konsultacji w załączniku I .....	6
ZAŁĄCZNIK I: Zagadnienia do omówienia .....	9
ZAŁĄCZNIK II: Dyrektywy dotyczące praw konsumentów będące przedmiotem przeglądu .....	23

## 1. WPROWADZENIE

Za pośrednictwem niniejszej Zielonej księgi Komisja Europejska wzywa wszystkich zainteresowanych do wyrażenia swoich opinii na tematy poruszone w kontekście przeglądu wspólnotowego dorobku w dziedzinie praw konsumenta poprzez przesłanie swoich opinii (z zaznaczeniem, że chodzi o odpowiedź na Zieloną księgę nt. przeglądu wspólnotowego dorobku w dziedzinie praw konsumenta: *Response to the Green Paper on the Review of Consumer Acquis*) w terminie do 15 maja 2007 r. na poniższy adres Dyrekcji Generalnej ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów:

Komisja Europejska/European Commission  
Directorate-General Health and Consumer Protection  
Rue de la Loi 200  
1049 Brussels  
Belgia,

albo też na adres e-mail: SANCO-B2@ec.europa.eu

Odpowiedzi i uwagi zostaną opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów Komisji Europejskiej, o ile respondenci nie zgłoszą wyraźnie zastrzeżeń w tym zakresie. Komisja zbada wnikliwie napływające odpowiedzi, po czym opublikuje ich podsumowanie w pierwszej połowie 2007 r. Na podstawie wyników przeprowadzonych konsultacji Komisja podejmie decyzję o ewentualnej potrzebie wystąpienia z inicjatywą prawodawczą. Ewentualnemu projektowi będzie towarzyszyła stosowna ocena wpływu.

## 2. KONTEKST

### 2.1. Cel i charakter przeglądu

Komisja zapoczątkowała przegląd wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta w 2004 r. (1), zmierzając do pełniejszej realizacji celów lepszego stanowienia prawa dzięki uproszczeniu i uzupełnieniu obowiązujących ram prawnych. Proces przeglądu został zarysowany w komunikacie Komisji z 2004 r., zatytułowanym „Europejskie prawo umów i weryfikacja *acquis*: rozwój”.

Przedmiotem tego przeglądu jest osiem dyrektyw służących ochronie praw konsumenta (2). Globalnym celem przeglądu jest dążenie do stworzenia rzeczywistego, wewnętrznego rynku konsumenta, opartego na właściwym zrównoważeniu wysokiego poziomu ochrony praw konsumenta z konkurencyjnością przedsiębiorstw, przy jednoczesnym ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości. W ostatecznym rozrachunku zmierza się do sytuacji, w której konsumentom europejskim można będzie powiedzieć: „gdziekolwiek jesteś i skądkolwiek kupujesz na terenie Unii

– nie ma to znaczenia: twoje podstawowe prawa są takie same”. Byłoby to w pełni zgodne z koncepcją wyrażoną w komunikacie Komisji zatytułowanym „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach” (3). Innymi słowy, powinno się umocnić zaufanie konsumenta do rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie wysokiego poziomu ochrony jego praw w całej UE. Każdy konsument powinien mieć możliwość polegania na podobnych prawach, a w razie kłopotów – odwołania się do podobnych środków ochrony prawnej.

Musimy ponadto zadbać, by przedsiębiorcy (nie tylko MŚP) mogli korzystać z bardziej przewidywalnego otoczenia prawnego i z uproszczonych zasad prawa UE, co zmniejszyłoby ponoszone przez nich koszty dostosowania do prawnych wymagań, a w ogólnym wymiarze pozwoliłoby na usprawnienie prowadzonego przez nich handlu na terenie całej UE, niezależnie od miejsca ich siedziby.

Przegląd wspólnotowego dorobku w dziedzinie praw konsumenta jest wyjątkową szansą na zmodernizowanie dyrektyw w tej dziedzinie w celu uproszczenia i poprawienia otoczenia regulacyjnego, tak dla przedsiębiorców, jak i dla konsumentów, przy jednoczesnej poprawie i rozszerzeniu – gdzie jest to konieczne – zakresu gwarantowanej konsumentom ochrony ich praw. Jest to całkowicie zgodne z założeniami modernizacji rynku wewnętrznego. W tym celu poszczególne dyrektywy z osobna oraz razem poddaje się przeglądowi mającemu na celu zidentyfikowanie luk i niedociągnięć regulacyjnych, charakteryzujących je jako ogół lub też występujących w każdej z osobna. Zgodnie z zapowiedzią, jaką zawiera Pierwsze roczne sprawozdanie o postępach prac (4), niniejsza Zielona księga jest zwińczeniem diagnostycznego etapu wstępnego, a zarazem podsumowaniem wstępnych ustaleń Komisji, poprzez tą Zieloną księgę wzywa się wszystkich zainteresowanych do wyrażenia opinii na temat wariantów przeglądu dorobku konsumenckiego. Ustalenia Komisji są oparte na następujących działaniach:

- analiza porównawcza stosowania dyrektyw w poszczególnych państwach członkowskich, włącznie z orzecznictwem i praktyką administracyjną (5),
- w grudniu 2005 r. Komisja powołała do życia stałą grupę roboczą ekspertów z państw członkowskich. W roku 2006 odbyły się trzy posiedzenia grupy poświęcone przeglądowi poszczególnych dyrektyw,
- w kontekście prac nad wspólnymi ramami odniesienia w obszarze prawa umów (6) w pierwszym semestrze 2006 r. odbył się cały szereg warsztatów z udziałem zainteresowanych podmiotów. Tematyka warsztatów

(3) COM(2006) 211 wersja ostateczna.

(4) Pierwsze roczne sprawozdanie Komisji o postępach prac dotyczących europejskiego prawa umów i weryfikacji *acquis*, COM(2005) 456 wersja ostateczna.

(5) Analiza porównawcza w dziedzinie praw konsumenta we Wspólnocie Europejskiej dostępna w Internecie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/acquis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/acquis/index_en.htm) (w języku angielskim).

(6) Patrz: komunikat Komisji pt. „Europejskie prawo umów i weryfikacja *acquis*: rozwój”, COM(2004) 651 wersja ostateczna, oraz Pierwsze roczne sprawozdanie Komisji o postępach prac dotyczących europejskiego prawa umów i weryfikacji *acquis*, COM(2005) 456 wersja ostateczna.

(1) Patrz: COM(2004) 651 wersja ostateczna (Dz.U. C 14 z 20.1.2005, str. 6).

(2) Dyrektywy wymieniono w załączniku II. Zważmy, iż pod obiegową nazwą „dorobek prawny w sferze praw konsumenta” nie kryje się całokształt prawodawstwa w dziedzinie ochrony praw konsumenta w UE. Choćby niedawno przyjęta dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych nie wchodzi w skład dorobku prawnego w sferze praw konsumenta. Co więcej, liczne przepisy zmierzające do ochrony praw konsumenta zawarto w prawodawstwie UE dotyczącym poszczególnych sektorów, jak na przykład prawodawstwo w sferze handlu elektronicznego (e-commerce) czy usługi finansowe.

była skoncentrowana na tych kwestiach związanych z prawem umów, które są bezpośrednio istotne dla przeglądu dorobku prawnego w sferze praw konsumenta <sup>(1)</sup>,

- analiza postaw konsumentów i przedsiębiorców w odniesieniu do obowiązującego prawodawstwa w dziedzinie ochrony konsumentów – skutki dla handlu wewnątrzspółnotowego <sup>(2)</sup>.

Komisja dokonała ponadto oceny sposobu, w jaki różne dyrektywy objęte przeglądem zostały wdrożone w poszczególnych państwach członkowskich. Opublikowano dotąd sprawozdania z wdrożenia w odniesieniu do dyrektyw o cenach jednostkowych <sup>(3)</sup> oraz sprzedaży na odległość <sup>(4)</sup>. Sprawozdania z wdrożenia dyrektywy o sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancjach („dyrektywa o sprzedaży konsumenckiej”), jak również dyrektywy w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów ukażą się w najbliższym czasie.

Niezależnie od prowadzonych prac, problemy rozpoznane przez Komisję w toku prowadzonego przeglądu dyrektyw w sprawie podróży zorganizowanych oraz sprzedaży obwoźnej zostaną przedstawione do publicznej konsultacji. Tym zagadnieniom poświęcone będą dokumenty robocze, które zostaną opublikowane na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów. Komisja wyróżniła szereg trudności w obszarze dyrektywy w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do ofert długoterminowych usług turystycznych, których rozwiązanie jest pilne. Właśnie w tym celu Komisja podjęła prace nad wnioskiem w sprawie przeglądu dyrektywy dotyczącej korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu <sup>(5)</sup>.

## 2.2. Zarys przeglądu na tle pozostałego prawodawstwa wspólnotowego

Zważywszy na szeroki zakres dorobku w dziedzinie praw konsumenckich oraz na liczne aspekty, w których pokrywa się on z obszarem kolejnych dyrektyw w sprawie rynku wewnętrznego, trzeba będzie określić konsekwencje możliwych działań następujących po publikacji Zielonej księgi dla takich obszarów, jak handel elektroniczny czy też prawo własności intelektualnej. W szczególności skutkiem takich działań nie powinno być naruszenie klauzuli ochronnej dotyczącej rynku wewnętrznego, którą zawiera dyrektywa o handlu elektronicznym.

<sup>(1)</sup> Do poruszanych zagadnień zaliczały się: sprzedaż bezpośrednia towarów (z uwzględnieniem odpowiedzialności bezpośredniej wytwórcy), nieuczciwe warunki transakcji, obowiązki w sferze informowania w przypadku umów z konsumentem, konsumenckie prawa odstąpienia od umowy i odszkodowania. Patrz: drugie roczne sprawozdanie z postępów we wdrażaniu wspólnych ram odniesienia [...], które ukaże się w 2007 roku na stronie internetowej DG ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów.

<sup>(2)</sup> Badanie Eurobarometru nad ochroną praw konsumenta na rynku wewnętrznym przeprowadzone w lutym i marcu 2006 r., opublikowane we wrześniu 2006 r. (tekst angielski dostępny w Internecie: [http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer\\_09-2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf)).

<sup>(3)</sup> Tekst angielski dostępny w Internecie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/price\\_ind/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/price_ind/index_en.htm)

<sup>(4)</sup> Tekst angielski dostępny w Internecie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/dist\\_sell/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/dist_sell/index_en.htm)

<sup>(5)</sup> Patrz: dokument konsultacyjny Komisji na temat dyrektywy w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu; tekst angielski w Internecie: [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/timeshare/consultation\\_paper010606\\_en.doc](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/timeshare/consultation_paper010606_en.doc)

Przegląd nie wywiera wpływu na wspólnotowe reguły dotyczące norm kolizyjnych. W tej kwestii Komisja przedstawiła propozycje dwóch rozporządzeń: rozporządzenia dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II) oraz rozporządzenia dotyczącego prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I). W tym drugim wniosku, w art. 5 ust. 1, zawarto obowiązujący w przypadku umów z konsumentem przepis kolizyjny, w ramach którego prawem właściwym jest, na warunkach określonych w ust. 2, wyłącznie prawo obowiązujące w stałym miejscu zamieszkania konsumenta.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w Białej księdze w sprawie polityki usług finansowych (2005–2010) Komisja podejmuje liczne inicjatywy w sektorze usług finansowych, w szczególności w odniesieniu do detalicznej sprzedaży usług finansowych. W świetle ustaleń wypływających z konsultacji Komisja zbada stopień, w jakim ewentualne działania w zakresie prawa ochrony konsumenta będą miały zastosowanie do usług finansowych. W związku z tym może wystąpić konieczność całkowitego lub częściowego wyłączenia zastosowania tych działań do sektora usług finansowych.

Celem niniejszej Zielonej księgi jest wyczerpujące przedstawienie spektrum punktów widzenia na możliwe do przyjęcia założenia polityczne przeglądu dorobku w dziedzinie praw konsumenckich, jak również na szereg bardziej szczegółowych kwestii.

## 3. GŁÓWNE ZAGADNIENIA

### 3.1. Ostatnio obserwowane zmiany sytuacji na rynku

Większość dyrektyw tworzących dorobek prawny w dziedzinie praw konsumenta ma charakter kazuistyczny – w przeciwieństwie do aktów ustanawiających ogólne zasady postępowania. W większości przestały one spełniać wymagania, wynikające z błyskawicznego tempa zmian sytuacji rynkowej. Ma to szczególne znaczenie wobec narastającego znaczenia technologii cyfrowej i usług świadczonych drogą elektroniczną (np. przesył plików muzycznych), z czym wiąże się szereg kontrowersyjnych zagadnień związanych z prawami użytkownika, w odróżnieniu od sprzedaży fizycznych towarów.

Rozwój technologii otwiera nowe sposoby dokonywania transakcji pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami, które wykraczają poza zakres prawodawstwa w dziedzinie praw konsumenta. Dobrą ilustracją tego zjawiska jest przykład aukcji internetowych. Przykładowo dyrektywa o sprzedaży na odległość, opracowana zanim doszło do niedawnego, żywiołowego rozwoju handlu elektronicznego, zezwala państwu członkowskiemu na wyłączenie aukcji internetowych z zakresu stosowania tej dyrektywy. Jak potwierdziły wyniki oceny prawodawstw krajowych, niejednolity sposób korzystania przez państwa członkowskie z tej opcji regulacyjnej prowadzi do rozdrobnienia rynku, które z kolei owocuje wzrostem liczby skarg konsumenckich w odniesieniu do tychże aukcji internetowych <sup>(6)</sup>. Wyłączenie oprogramowania i danych z zakresu stosowania dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej może skłonić przedsiębiorców do prób uniknięcia odpowiedzialności za szkody poniesione przez konsumentów lub z tytułu niezgodności danych produktów z umową sprzedaży za pomocą umów typu EULA (ang. *End User Licence Agreement*), pozbawiając w nich konsumenta prawa do środków odwoławczych z tytułu niezgodności danych

<sup>(6)</sup> Patrz: komunikat Komisji w sprawie wykonania dyrektywy 1997/7/WE o sprzedaży na odległość.

produktów z umową sprzedaży i dochodzenia odszkodowań<sup>(1)</sup>.

### 3.2. Rozdrobnienie przepisów

Obowiązujące zasady ochrony praw konsumenta w UE są zasadniczo zróżnicowane na dwa sposoby. Po pierwsze, obowiązujące dyrektywy pozwalają państwom członkowskim na zastrzeganie regulacji poprzez akty prawa krajowego (harmonizacja minimalna), z czego wiele państw członkowskich skorzystało, mając na celu zapewnienie wyższego poziomu ochrony praw konsumenta. Po drugie, w poszczególnych dyrektywach zostało wiele nieuregulowanych zagadnień lub też uregulowano je w sposób niejednorodny. Podczas wstępnej fazy przeglądu zainteresowane strony reprezentujące przedsiębiorców i konsumentów zwróciły uwagę na pewną liczbę kwestii, w których występujące różnice powodują trudności. Zostały one zobrazowane w załączniku I. Różnice zwykle pociągają za sobą dodatkowe koszty dostosowania ponoszone przez przedsiębiorców, w tym koszty uzyskania odpowiednich porad prawnych, zmian danych oraz materiałów reklamowych lub warunków umownych, w przypadku niezgodności zaś – nawet kosztów procesowych. Zagadnienie to jest niejednokrotnie przywoływane przez przedsiębiorców jako jedna z przyczyn, dla których ich działalność nie wykracza poza granice jednego kraju. Przy 48 % detalistów w UE gotowych do prowadzenia sprzedaży międzynarodowej tylko 19 %<sup>(2)</sup> z nich rozszerza obszar swojej działalności w dziedzinie handlu i reklamy o przynajmniej drugie państwo członkowskie. Aż 55 % spośród przedsiębiorców zainteresowanych sprzedażą transgraniczną uznało, że obciążenie dodatkowymi kosztami dostosowania do zróżnicowanego prawodawstwa poszczególnych krajów mającego zastosowanie do sprzedaży konsumenckiej jest bardzo poważne lub dość poważne. Zdaniem 43 % ogółu handlowców detalistów w UE harmonizacja prawodawstwa w dziedzinie ochrony praw konsumenta wywarłaby korzystny wpływ na prowadzoną przez nich sprzedaż zagraniczną oraz na budżet związany ze sprzedażą za granicę.

Dochodzi nawet do przypadków odmowy sprzedaży konsumentom z innych państw członkowskich: niedawne badanie Eurobarometru<sup>(3)</sup> wykazało, że 33 % konsumentów spotkało się z odmową sprzedaży lub dostarczenia towarów czy też usług umotywowaną przez sprzedawcę faktem, że klient nie przebywa na stałe w ich kraju.

### 3.3. Brak zaufania konsumentów

W świetle wyżej wspomnianego badania Eurobarometru 26 % konsumentów z UE nabywało towary lub usługi od dostawców z siedzibą w innych państwach członkowskich UE<sup>(4)</sup>. Przy narastającej skali sprzedaży na odległość, jedynie 6 % konsumentów dokonało zakupu drogą elektroniczną od dostawcy

z siedzibą w innym państwie członkowskim UE<sup>(5)</sup>. Powodem tego stanu rzeczy jest odczuwane przez 45 % konsumentów mniejsze zaufanie do transakcji zakupu zza granicy dokonywanych przez Internet (w przypadku jednego z państw członkowskich ta wielkość osiągnęła 73 %). Można to zjawisko uzasadnić również faktem, iż 44 % osób dysponujących dostępem do Internetu w domu dokonywało elektronicznych zakupów w granicach kraju, przy zaledwie 12 % deklarujących dokonanie tą samą drogą zakupu zagranicznego. Ogólnie rzecz biorąc, opinię, że przedsiębiorcy pochodzący z kraju innego niż kraj konsumenta oferujący sprzedaż towarów i usług w mniejszym stopniu honorują przepisy w dziedzinie praw konsumenta, podziela 56 % konsumentów. Z kolei 71 % uznaje, że rozwiązanie problemów w rodzaju skarg, zwrotów towarów, obniżek cen czy wyegzekwowania gwarancji jest trudniejsze w przypadku zakupu od przedsiębiorstw z innego państwa członkowskiego. Konsumenti w 65 % przypadków dostrzegają większe trudności w zwróceniu towaru zakupionego w ramach sprzedaży na odległość przed upływem okresu możliwości wycofania się z umowy w przypadku zakupu od przedsiębiorstw z innego państwa członkowskiego.

Różnice w prawodawstwie państw członkowskich wynikające z harmonizacji minimalnej mogą mieć niekorzystny wpływ na rynek wewnętrzny. Przyczyną, dla której konsumenci wzbraniają się przed dokonywaniem zakupów zagranicznych, może być ich niepewność, czy poziom ochrony ich praw, jakim cieszą się w swoim kraju, pozostanie utrzymany w przypadku zakupu od przedsiębiorstw z innego państwa. Przykładowo, długość okresu możliwości wycofania się z umowy w przypadku zagranicznego zakupu na odległość jest zróżnicowana w różnych państwach członkowskich. Ten stan zastrza odczuwaną przez konsumentów niepewność. Odnosi się to w równym stopniu do trybu korzystania z prawa do odstąpienia od umowy oraz kwestii kosztów zwrotu nabytego towaru.

## 4. MOŻLIWOŚCI NA PRZYSZŁOŚĆ

Przedstawiając Pierwsze roczne sprawozdanie o postępach prac dotyczących europejskiego prawa umów i weryfikacji *acquis*<sup>(6)</sup>, Komisja dostrzegła dwie możliwe drogi postępowania w przypadku konieczności przeglądu dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta: podejście „pionowe”, polegające na indywidualnej weryfikacji każdej z obecnie obowiązujących dyrektyw, lub podejście bardziej „przekrojowe”, polegające na przyjęciu jednego lub kilku instrumentów ramowych do uregulowania elementów wspólnych dla dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta, w razie potrzeby wspartych przez odrębne regulacje sektorowe.

W trakcie przekładania wniosków z przeglądu na konkretne propozycje polityczne Komisja wnikliwie zbada ewentualne skutki takich wniosków, w tym również ich wpływ na przedsiębiorców.

### 4.1. Opcja I: podejście pionowe

W ramach podejścia określanego jako „pionowe” obowiązujące dyrektywy mogłyby być zmienione indywidualnie do dostosowania ich do rozwoju rynku i technologii. Tym sposobem możliwe byłoby uzupełnienie luk charakteryzujących poszczególne dyrektywy i zajęcie się szczególnymi trudnościami właściwymi dla każdej z nich. Niespójności, jakie dzielą poszczególne dyrektywy, mogłyby wówczas zostać wyeliminowane. Takie podejście byłoby jednak znacznie bardziej czasochłonne i nie pozwalałoby na osiągnięcie efektu uproszczenia

(1) Bliższe informacje w sprawie problemów konsumenckich wynikających z warunków EULA – patrz: sprawozdanie Federacji Niemieckich Organizacji Konsumenckich (vzbv) dostępne na stronie internetowej: [http://www.vzbv.de/mediapics/anlage\\_pm\\_digitale\\_medien\\_06\\_2006\\_copy.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/anlage_pm_digitale_medien_06_2006_copy.pdf).

(2) Błyskawiczne badanie Eurobarometru *Flash* nr 186 na temat postaw przedsiębiorców w odniesieniu do handlu i ochrony praw konsumenta ponad granicami przeprowadzono w październiku 2006 r. Badanie to ukaże się w całości na stronie internetowej DG ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów.

(3) Badanie prowadzono od lutego do marca 2006 r. Wyniki opublikowano w całości na stronie internetowej DG ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów.

(4) Odsetek ten odnosi się do transakcji zakupu zza granicy dokonanych w okresie między lutym-marcem 2005 r. a lutym-marcem 2006 r.

(5) Liczba konsumentów dokonujących zakupów w innych państwach członkowskich przez Internet jest zróżnicowana; może sięgać od 1 % w Grecji, na Węgrzech czy na Słowacji aż do 28 % w Luksemburgu. Drugi wynik to 19 % w Danii.

(6) COM(2005) 456 wersja ostateczna.

prawa, możliwego dzięki przyjęciu podejścia horyzontalnego. UE byłaby zmuszona odnosić się wielokrotnie do tego samego zagadnienia w toku rozmaitych procedur legislacyjnych. Komisja musiałaby ponadto dopilnować, aby to samo zagadnienie zostało wdrożone spójnie przez każde z państw członkowskich i dla każdej z dyrektyw. Liczba aktów prawodawczych nie uległaby zmniejszeniu, a te same pojęcia byłyby w dalszym ciągu używane i określane przez różne dyrektywy. Niemniej jednak pozwoliłoby to na uszanowanie specyfiki właściwej dla każdego z obszarów przez usprawnienie obowiązującego prawa i dokonanie jego przeglądu tam, gdzie to konieczne.

#### 4.2. Opcja II: podejście mieszane (instrument przekrojowy uzupełniony – w miarę potrzeby – działaniami w płaszczyźnie pionowej)

Prawodawstwo w dziedzinie ochrony praw konsumenta do czasu przyjęcia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (NPH) <sup>(1)</sup> z 2005 r. opierało się w głównej mierze na podejściu pionowym, polegającym na poszukiwaniu konkretnych rozwiązań, odpowiadających poszczególnym trudnościom. Efektem takiego podejścia stało się jednak zróżnicowanie otoczenia regulacyjnego. Związek między poszczególnymi instrumentami może być niedostatecznie czytelny z uwagi na brak odpowiedniej koordynacji stosowanej terminologii prawnej i odpowiednich przepisów. Przykładowo, w przypadku gdy czasową możliwość korzystania z nieruchomości sprzedaje domokrążca, nie jest jasne, które z przepisów dotyczących informowania i prawa do odstąpienia od umowy wymienionych w dyrektywach o sprzedaży obojętnej i w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu mają zastosowanie <sup>(2)</sup>.

Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych (NPH) zapoczątkowała nowe, bardziej całościowe podejście „horyzontalne”.

Można wyodrębnić szereg zagadnień, do których odnoszą się wszystkie dyrektywy wchodzące w skład wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta. Definicje podstawowych pojęć, takich jak „konsument” i „przedsiębiorca”, długość okresu możliwości odstąpienia od umowy czy też tryb korzystania z prawa do odstąpienia od umowy – to przykłady zagadnień istotnych za punktu widzenia wielu dyrektyw. Te wspólne zagadnienia mogłyby być wyodrębnione z istniejących dyrektyw i uregulowane w sposób systematyczny z pomocą jednego aktu o charakterze przekrojowym. Wraz z przepisami dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, zważywszy na ich przekrojowy zasięg, mógłby on utworzyć ogólną część takiego instrumentu, obejmując tym samym wszystkie umowy zawierane z konsumentem. Druga część takiego instrumentu przekrojowego mogłaby się odnosić do umów sprzedaży jako najbardziej powszechnej i szeroko stosowanej umowy konsumenckiej. Z tego względu instrument horyzontalny obejmowałby dyrektywę o sprzedaży konsumenckiej. Takie podejście uprościłoby i zrationalizowało dorobek wspólnotowy w dziedzinie praw konsumenta, zgodnie z duchem zasad lepszych uregulowań prawnych <sup>(3)</sup>. W trybie przekształcenia,

w całości lub częściowo uchylone zostałyby obowiązujące dyrektywy w dziedzinie praw konsumenta, a tym samym objętość dorobku prawnego uległaby zmniejszeniu.

Instrument przekrojowy należałoby, w przypadkach, które by tego wymagały, uzupełnić pewną liczbą działań w płaszczyźnie pionowej – np. przeglądem dyrektywy w sprawie korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu w celu rozwiązania problemów charakterystycznych dla tej dyrektywy, takich jak definicja czasowego korzystania (podejście mieszane).

#### 4.3. Opcja III: „Zaniechanie działań legislacyjnych”

Oba sposoby podejścia – pionowy i horyzontalny – wymagają podjęcia kroków legislacyjnych. Brak działań prawodawczych oznaczałoby możliwość utrzymania się rozdrobnienia obowiązujących przepisów; dalsze korzystanie przez państwa członkowskie z prawa do harmonizacji minimalnej mogłoby nawet oznaczać ich nasilenie. Niespójności dzielące poszczególne dyrektywy nie zostałyby zażegnane.

#### 4.4. Możliwy zakres obowiązywania instrumentu przekrojowego (horyzontalnego)

W przypadku wyboru opcji II poważnego namysłu wymagałaby kwestia zakresu obowiązywania instrumentu horyzontalnego. W przypadku podejścia mieszanego, rozwiązaniem byłoby przyjęcie instrumentu ramowego o szerokim zakresie stosowania, obejmującym zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne. Objęcie jednym instrumentem wszystkich transakcji z udziałem konsumentów uprościłoby znacznie otoczenie regulacyjne – tak z punktu widzenia konsumenta, jak i przedsiębiorcy. Niemniej jednak w dziedzinach, które uregulowano specjalnymi przepisami sektorowymi – jak to ma miejsce w usługach finansowych czy ubezpieczeniach – przepisy te pozostałyby w dalszym ciągu wiążące, w braku przepisów stanowiących inaczej. Przykładem takich regulacji są przepisy określające długość okresu możliwości odstąpienia od umowy oraz definicja pojęcia konsumenta w sektorze usług finansowych <sup>(4)</sup>.

Alternatywą byłoby wprowadzenie instrumentu o charakterze przekrojowym, mającego zastosowanie wyłącznie do umów transgranicznych. Konieczne byłoby wówczas zdefiniowanie umowy transgranicznej (np. jako dowolnej umowy zawieranej na odległość między konsumentem a przedsiębiorcą, gdy pochodzą oni z dwóch różnych państw członkowskich). W konsekwencji konsumenci mający do czynienia z przedsiębiorcami zza granicy korzystaliby z jednolitej ochrony prawnej na terenie całej UE. Taka możliwość pozwoliłaby – z jednej strony – na zwiększenie zaufania konsumenta do handlu prowadzonego przez granicę, z drugiej zaś – mogłoby prowadzić do pogłębienia rozdrobnienia prawnego, nakładając na konsumentów i przedsiębiorców zróżnicowane zestawy regulacji w zależności od tego, czy dokonywana przez nich transakcja ma charakter krajowy czy też transgraniczny. Tym samym ograniczeniu uległoby znaczenie instrumentu horyzontalnego jako lepszego uregulowania prawnego.

<sup>(1)</sup> Dyrektywa 2005/29/WE.

<sup>(2)</sup> Do takiego przypadku odnosi się orzeczenie ETS w sprawie Travel Vac nr C-423/97.

<sup>(3)</sup> Przegląd dorobku w dziedzinie praw konsumenta jest wymieniony w programie odnowalnym, stanowiącym część nowej strategii w zakresie uproszczenia prawa zawartej w komunikacie Komisji z dnia 25 października 2005 r. Program uproszczenia otoczenia prawnego – patrz: COM(2005) 535 – Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego.

<sup>(4)</sup> Np. art. 35 oraz załącznik III do przekształconej dyrektywy dotyczącej ubezpieczeń na życie 2002/83/WE; art. 31 trzeciej dyrektywy w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie 92/49/EWG.

Inną alternatywą byłoby ograniczenie zakresu zastosowania instrumentu horyzontalnego do sprzedaży na odległość (czy to na terenie kraju, czy transgranicznie). Taki instrument zastąpiłby dyrektywę o sprzedaży na odległość. Pozwoliłoby to na utworzenie zestawu jednolitych przepisów regulujących umowy zawierane na odległość. Również w tym przypadku główną wadę stanowiłoby zróżnicowanie warunków, na jakich zawierane byłyby umowy na odległość w porównaniu z umowami zawieranymi w kontakcie twarzą w twarz, a tym samym – pogłębienie rozdrobnienia prawa z uszczupleniem jego wartości w roli lepszego uregulowania prawnego.

#### 4.5. Poziom harmonizacji

Bez względu na wybór sposobu dokonania przeglądu dorobku prawnego, pozostaje kwestia określenia poziomu harmonizacji.

Obowiązujące dyrektywy w dziedzinie ochrony praw konsumenta objęte przeglądem oparte są na zasadzie harmonizacji minimalnej, to znaczy zawierają one klauzule zezwalające państwom członkowskim na wprowadzanie zastrzonych standardów ochrony praw konsumenta w stosunku do poziomu wytyczonego przez dyrektywy. Niejedno z państw członkowskich uczyniło użytek z tej możliwości, np. przez wydłużenie okresu możliwości odstąpienia od umowy ponad okresy minimalne określone w dyrektywach o sprzedaży na odległość, sprzedaży obwoźnej oraz korzystaniu z nieruchomości w systemie podziału czasu.

W konsekwencji konsument nie może być pewny, czy poziom ochrony prawnej, do jakiej przywykł w swoim kraju, będzie miał zastosowanie w przypadku zakupu zza granicy – przedsiębiorcy natomiast mogą być zniechęceni do oferowania swoich produktów lub usług na całym terenie UE z uwagi na konieczność spełniania rozmaitych wymagań prawnych w poszczególnych państwach członkowskich.

Jednym z możliwych sposobów rozwiązania tego problemu byłby przegląd wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumentów zmierzający do osiągnięcia pełnej harmonizacji. Oznaczałoby to brak możliwości zastrzania przez państwa członkowskie własnych regulacji w stosunku do tych ustanowionych na poziomie Wspólnoty. Pełne zharmonizowanie pociągałoby za sobą nie tylko uchylenie klauzul o harmonizacji minimalnej; wiązałoby się również z koniecznością wyeliminowania dostępnych dziś państwowym członkowskim, na mocy przepisów dyrektyw, opcji regulacyjnych w odniesieniu do określonych aspektów, mogących zmienić poziom ochrony praw konsumenta w niektórych państwach członkowskich.

Przykładowo: przepis art. 5 dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej, określając okres, w którym sprzedawca ponosi odpowiedzialność za brak zgodności towaru z umową, pozwala państwom członkowskim na stanowienie, że celem korzystania ze swych praw konsument musi poinformować sprzedawcę o niezgodności towaru z przepisami w ciągu dwóch miesięcy od dnia jej ujawnienia. Tego rodzaju uprawnienia przysługujące państwom członkowskim zostałyby wyeliminowane. Kontrola postępów we wdrażaniu dorobku prawnego potwierdza, że znaczna liczba państw członkowskich skorzystała z takich możliwości regulacyjnych. Na gruncie koncepcji pełnej harmonizacji konieczne będzie dokonanie wyboru spośród dostępnych rozwiązań – przykładowo poprzez zniesienie lub upowszechnienie obowiązku powiadomienia sprzedawcy o braku zgodności w określonych ramach czasowych.

Niemniej jednak, zważywszy że osiągnięcie pełnej harmonizacji we wszystkich aspektach może następczą trudności, i mając na celu niedopuszczenie do odtworzenia barier dzielących rynek wewnętrzny, harmonizację powinno się być może – przeanalizowawszy każdy przypadek z osobna – uzupełnić klauzulą wzajemnego uznawania w określonych obszarach uregulowanych proponowanym aktem prawodawstwa, odstępując od ich pełnej harmonizacji.

Alternatywą byłoby zatem połączenie harmonizacji minimalnej z zasadą wzajemnego uznawania. W takim przypadku państwa członkowskie zachowałyby możliwość wprowadzenia zastrzonych regulacji w sferze ochrony praw konsumenta w prawodawstwie krajowym, nie mogąc wszakże narzucać własnych zastrzonych reguł przedsiębiorcom z siedzibą w innych państwach członkowskich w taki sposób, że pociągałoby to za sobą nieuzasadnione ograniczenia swobody przepływu towarów lub też swobody świadczenia usług.

I wreszcie kolejną opcję stanowi harmonizacja minimalna, ewentualnie z towarzyszeniem koncepcji prymatu prawa kraju pochodzenia. Takie połączenie oznaczałoby, iż państwa członkowskie zachowują prerogatywy wprowadzania zastrzonych reguł w sferze ochrony praw konsumenta na mocy prawodawstwa krajowego, jednak przedsiębiorstwa z siedzibą w innych państwach członkowskich zobowiązane są jedynie do przestrzegania przepisów, które obowiązują w ich własnym kraju.

Wspomniane alternatywy nie zmierzają jednak wcale do uproszczenia ani do zrjonalizowania otoczenia regulacyjnego. Efekty utrzymującego się rozdrobnienia przepisów i jego niekorzystnego wpływu na zaufanie konsumentów na rynku wewnętrznym nie zostałyby zażegnane. Wobec braku reguły wskazującej, że prawo właściwe sprzedawcy ma zastosowanie, sędzia, w którego kompetencji leżałoby rozstrzygnięcie sporu transgranicznego (tj. zazwyczaj sędzia właściwy dla miejsca przeznaczenia), byłby zmuszony do systematycznego porównywania praw przysługujących konsumentowi w jego kraju ze stosownymi przepisami obowiązującymi w kraju pochodzenia towaru. Następnie musiałby ocenić, na ile prawa obowiązujące w kraju przeznaczenia wykraczają poza zakres ochrony praw przysługujący w kraju sprzedawcy, a w razie gdyby rozbieżność polegała na nieusprawiedliwionym ograniczeniu praw, uchylić te normy, które są w większym stopniu zastrzone. Tak złożona procedura nie przyczyniłaby się wcale do spotęgowania pewności prawnej.

Żadna z obu opcji nie zapewnia rozwiązania zdolnego spełnić wymagania Traktatu przez zapewnienie wysokiego, uspołnionego poziomu ochrony praw konsumenta.

#### 4.6. Zagadnienia przedstawione do konsultacji w załączniku I

Załącznik I zawiera listę zagadnień i kwestii przedstawionych do konsultacji społecznych. Większość pytań odnosi się do zagadnień przekrojowych bądź też horyzontalnych, którymi można byłoby się zająć przy zastosowaniu podejścia mieszanego. Podejście pionowe, zogniskowane na poszczególnych dyrektywach, nie wymaga rozwijania listy kwestii czy też zagadnień specyficznych dla poszczególnych dyrektyw; zostały one omówione w trakcie różnych konsultacji prowadzonych dotychczas przez Komisję, jak opisano w punkcie 2.1 Zielonej księgi.

Przegląd ujawnił szereg zagadnień o charakterze przekrojowym. Kwestie te są odzwierciedleniem luk regulacyjnych oraz braków występujących w dorobku wspólnotowym w dziedzinie ochrony praw konsumenta. W przeważającej

części przypadków, na które zwracali Komisji uwagę przedstawiciele konsumentów i branży, trudności wiązały się z wykorzystaniem klauzul minimalnych oraz opcji regulacyjnych przez państwa członkowskie.

Zagadnienia te ujęto w dwie kategorie: kwestie dotyczące całokształtu dorobku prawnego Wspólnot (np. definicja konsumenta) lub też więcej niż jednej z dyrektyw (np. prawo odstąpienia od umowy) oraz kwestie charakteryzujące w szczególności umowę sprzedaży, która jest zdecydowanie najczęściej występującym rodzajem umowy konsumenckiej.

W odniesieniu do pierwszej z kategorii Komisja jest zdania, że spójne zdefiniowanie pojęć konsumenta i przedsiębiorcy stanowi kluczową kwestię, jako warunek precyzyjnego określenia zakresu zastosowania dorobku prawnego Wspólnot.

Wprowadzenie powszechnej zasady dobrej wiary i rzetelności w wywiązywaniu się ze zobowiązań umownych może mieć o wiele bardziej dalekosiężne skutki. Wprowadzenie takiej zasady, działającej jako swego rodzaju wyjście bezpieczeństwa, mogłoby wypełnić ewentualne przyszłe luki regulacyjne i zapewnić znacznie większą trwałość ustalonego dorobku prawnego.

Niektóre z przedstawionych zagadnień odnoszą się do dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, która jako jedyna obejmuje wszelkiego rodzaju umowy konsumenckie – zarówno sprzedaż towarów, jak i usług. Praktyczne znaczenie tych kwestii uwypukla znaczny udział spraw związanych z warunkami umownymi odnotowywanych wśród skarg, jakie wpływają do Europejskich Centrów Konsumenckich<sup>(1)</sup>. W tym kontekście Komisja porusza problem ewentualnego rozszerzenia ochrony gwarantowanej dyrektywą na warunki umowne negocjowane indywidualnie.

Zagadnienia takie, jak prawo odstąpienia od umowy, stanowiące typowy sposób ochrony konsumenta gwarantowany przez szereg dyrektyw, oraz warunki jego stosowania zostały również omówione.

Podnoszone jest również ewentualne wprowadzenie powszechnych praw konsumenta w przypadku niewywiązywania się przedsiębiorcy z umowy konsumenckiej, wraz z powszechnym prawem do odszkodowania. Brak jednolitego uregulowania tych praw konsumenta w istniejącym dorobku prawnym Wspólnot może prowadzić do deficytu ochrony praw konsumenta, którym należałoby się zająć w kontekście niniejszego przeglądu.

W odniesieniu do sprzedaży towarów, niektóre z przedstawionych problemów dotyczą doprecyzowania i możliwego rozszerzenia zakresu stosowania istniejących przepisów o rzeczy niematerialne: np. oprogramowanie i dane. Inne zagadnienia odnoszą się do takich kluczowych pojęć, jak: dostawa, przeniesienie ryzyka oraz kolejność dostępnych uprawnień konsumenta. I wreszcie omawia się możliwość wprowadzenia bezpośredniej odpowiedzialności producenta za wady oraz treść dodatkowej gwarancji handlowej jakości towaru.

Załącznik I zawiera opis następujących zagadnień:

1.	Ogólne podejście prawodawcze
2.	Zakres zastosowania instrumentu przekrojowego
3.	Zakres harmonizacji
4.1.	Definicje: „konsument” a „profesjonalista”
4.2.	Pośrednicy występujący w imieniu konsumentów
4.3.	Wprowadzenie powszechnej klauzuli o dobrej wierze i rzetelnym traktowaniu
4.4.1.	Rozszerzenie zakresu kontroli nieuczciwości klauzul umownych o klauzule wynegocjowane indywidualnie
4.5.	Skutki prawne wykazu nieuczciwych klauzul umownych
4.6.	Zakres kontroli nieuczciwości klauzul umownych: cena oraz przedmiot umowy
4.7.	Skutki niespełnienia obowiązków informacyjnych
4.8.1.	Harmonizacja długości okresu bezwarunkowego wypowiedzenia umowy
4.8.2.	Harmonizacja sposobu korzystania z prawa odstąpienia od umowy
4.8.3.	Harmonizacja kosztów obciążających konsumenta w razie odstąpienia od umowy
4.9.	Wprowadzenie powszechnych umownych środków ochrony prawnej
4.10.	Prawo do odszkodowania
5.1.	Rozszerzenie zakresu stosowania o umowy innego rodzaju
5.2.	Sprzedaż na publicznej aukcji towarów używanych
5.3.	Definicja dostawy
5.4.	Przejęcie ryzyka w sprzedaży bezpośredniej
5.5.2.	Ograniczenia czasowe w przypadku braku zgodności
5.5.3.	Reguła specjalna na wypadek powtarzających się wad
5.5.4.	Przepisy specjalne regulujące sprzedaż towarów używanych
5.6.	Ciężar dowodu

<sup>(1)</sup> Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich donosi, że w 2005 r. kwestii nieuczciwych warunków umownych dotyczyło 10 % skarg.

5.7.	Zmiany porządku odwoływania się do poszczególnych środków
5.8.	Powiadomienie o braku zgodności
5.9.	Odpowiedzialność bezpośrednia producenta w przypadku niezgodności
5.10.1.	Wprowadzenie domyślnych reguł co do treści dodatkowej gwarancji handlowej

5.10.2.	Zbywalność praw nabytych w ramach gwarancji handlowej
5.10.3.	Gwarancje obejmujące poszczególne części towarów
6.	Inne kwestie



## ZAŁĄCZNIK I

## ZAGADNIENIA DO OMÓWIENIA

Udzielający odpowiedzi na poniższe pytania powinni uzasadnić swoje odpowiedzi. Należy zwrócić uwagę, że podane warianty nie są wyczerpujące; możliwe jest proponowanie innych sposobów rozwiązania danego problemu.

**1. Ogólne podejście prawodawcze**

Jak opisano powyżej, w części 4, istnieją różne możliwości podejścia do przeglądu prawodawstwa w sferze praw konsumenckich.

**Pytanie A1: Jakie podejście do przeglądu prawodawstwa w dziedzinie praw konsumenta jest najlepsze?**

*Wariant 1:* Podejście pionowe polegające na zmianie każdej dyrektywy z osobna.

*Wariant 2:* Podejście mieszane, łączące instrument ramowy o przekrojowym zakresie stosowania, obejmującym zagadnienia istotne z punktu widzenia każdej umowy konsumenckiej, z indywidualną zmianą każdej z obecnie obowiązujących dyrektyw sektorowych tam, gdzie byłoby to stosowne.

*Wariant 3:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: zaniechanie dokonania zmian.

**2. Zakres zastosowania instrumentu przekrojowego**

Section 4.4 above highlights different options as to the scope of a possible horizontal instrument. One option would be to adopt a framework instrument with broad coverage, applicable to both domestic and cross-border transactions. Alternatively, the horizontal instrument could cover cross-border contracts only. A third alternative would be to limit the scope of application of the instrument to distance contracts concluded cross-border and domestically.

**Pytanie A2: Jaki zakres zastosowania powinien mieć ewentualny instrument przekrojowy?**

*Wariant 1:* Instrument mający zastosowanie do wszystkich transakcji (krajowych oraz transgranicznych) z udziałem konsumentów.

*Wariant 2:* Instrument mający zastosowanie wyłącznie do transakcji transgranicznych.

*Wariant 3:* Instrument mający zastosowanie wyłącznie w stosunku do umów zawieranych na odległość, niezależnie, czy zostały one zawarte przez granicę, czy też w granicach terytorium jednego kraju.

**3. Zakres harmonizacji**

Section 4.5 above discusses the degree of harmonisation that future consumer protection legislation should be based on. Current legislation allows Member States to adopt more stringent national rules through the use of minimum clauses. The resulting fragmentation of rules may create internal market barriers and deter consumers from shopping cross-border. Full harmonisation could represent an option for addressing this problem. A second option would be to keep the minimum harmonisation approach. Minimum harmonisation, as indicated above, could be combined with a mutual recognition clause or with the country of origin principle. However, this option would not simplify and rationalise the regulatory environment. Regulatory fragmentation would continue to exist and its negative effects on consumers' confidence in the internal market would not be removed.

**Pytanie A3: Jaki powinien być poziom harmonizacji stosowany w zmienionych dyrektywach lub w nowym instrumencie?**

*Wariant 1:* Zmienione akty prawodawstwa powinny być oparte na pełnej harmonizacji, uzupełnionej klauzulą wzajemnego uznawania w kwestiach nie w pełni zharmonizowanych.

*Wariant 2:* Ostatecznie przyjęte akty prawodawcze powinny być oparte na minimalnej harmonizacji połączonej z klauzulą wzajemnego uznawania lub zasadą kraju pochodzenia.

#### 4. Zagadnienia przekrojowe

##### 4.1. Definicje „konsument” i „przedsiębiorca”

Currently the directives do not have coherent definitions of the concepts of „consumer” and „professional”, although these are fundamental concepts for the application of the consumer acquis. There is no serious justification in terms of the specific purposes of the relevant directives. The uncertainty this causes is aggravated by the fact that the Member States use the minimum clause to extend the vague definitions in different ways. Several stakeholders advocate strongly in favour of consistent definitions of consumer and professional to avoid confusion. In this respect it is also important to ensure coherence with definitions used in other areas of Community legislation.

For instance, the Directive on Doorstep Selling defines consumer as a natural person who is acting for purposes „which can be regarded as outside his trade or profession”. The Directive on Price Indications refers to any natural person „who buys a product for purposes that do not fall within the sphere of his commercial or professional activity” and the Unfair Contract Terms Directive refers to „purposes which are outside his trade, business or profession”.

Differences between Member States can be noted for example when it comes to individuals buying a product to be used both privately and professionally, e.g. when a doctor buys a car and occasionally uses it to visit his patients. Several Member States have granted natural persons acting for purposes which fall primarily outside their trade, business or profession the same protection as consumers. In addition some businesses, such as individual entrepreneurs or small businesses may sometimes be in a similar situation as consumers when they buy certain goods or services which raises the questions whether they should benefit to a certain extent from the same protection provided for to consumers. During the review the widening of the definitions to cover transactions for mixed purposes should be considered.

Similarly the professional is referred to variously as „trader”, „seller”, „supplier” etc, depending on the directive. The definitions vary as well: The Distance Selling Directive, for instance, defines the „supplier” as „any natural or legal person who ... is acting in his commercial or professional capacity”, whereas the Unfair Contract Terms Directive refers to a „seller or supplier” as a natural or legal person who „is acting for purposes relating to his trade, business or profession, whether publicly or privately owned”. To overcome the current inconsistencies the notion of „professional” could replace the variety of terms in the existing Directives and apply to all persons who are not deemed to be consumers.

#### **Pytanie B1: Jak powinno się zdefiniować pojęcia „konsument” i „przedsiębiorca”?**

*Wariant 1:* Wskazane byłoby dostosowanie istniejących w dorobku prawnym definicji bez dokonywania zmian w ich zakresach. „Konsument” zdefiniowany jako osoba fizyczna działająca w celach niezwiązanych z własną działalnością gospodarczą, handlem ani zawodem. Natomiast definicja „przedsiębiorcy” obejmowałaby każdą osobę (fizyczną lub prawną) działającą w celach związanych z własną działalnością gospodarczą, handlem lub zawodem.

*Wariant 2:* Poszerzenie pojęć konsument i przedsiębiorca, z uwzględnieniem osób fizycznych, działających w celach w głównej mierze niezwiązanych (w przypadku konsumenta) lub (w przypadku przedsiębiorcy) w głównej mierze związanych z własną działalnością gospodarczą, przedsiębiorstwem lub zawodem.

##### 4.2. Pośrednicy występujący w imieniu konsumentów

A consumer is not protected by the acquis when his/her contractual counterpart is another private person. The same goes for the case when an individual is represented by a commercial agent, broker or any other intermediary. A practical example of this is when a car dealer sells a second-hand car on behalf of one consumer to another consumer. It has been argued that in these cases consumers need similar protection as in an ordinary business-to-consumer contract since the other party will benefit from the professional expertise of the intermediary and some Member States have chosen to extend consumer protection to these situations.

However, it may be very difficult to establish clear criteria as to when the role of the intermediary is so strong as to warrant consumer protection. There may be a risk of unforeseen and negative knock-on effects on markets on which private persons trade with private persons.

Against applying consumer protection rules to private sellers it could also be argued that a private person might not realise that contracting a professional as her or his intermediary will put her or him in a position equivalent to a professional. On the other hand, a consumer who concludes a contract with a professional acting as intermediary for a private person may be more in need of protection than his contractual counterpart.

It should be noted that the notion of intermediary would not include trading platforms for sellers and consumers, e.g. on the Internet, where the platform provider is not involved in the conclusion of the contract. The role of intermediaries in electronic commerce, including search engines and auction platforms, is currently being examined in a different context and therefore not covered by this review <sup>(1)</sup>.

**Pytanie B2: Czy transakcje pomiędzy osobami prywatnymi powinny być uważane za umowy konsumenckie w przypadku, gdy w imieniu jednej ze stron występuje profesjonalny pośrednik?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Ochrona konsumenta nie miałaby zastosowania do umów zawartych przez konsumenta z konsumentem, w której jedna ze stron korzysta z usług profesjonalnego pośrednika w celu zawarcia umowy.

*Wariant 2:* Pojęcie umów konsumenckich obejmowałoby sytuacje, w których w imieniu jednej ze stron występuje zawodowy pośrednik.

**4.3. Zasady dobrej wiary i rzetelności zobowiązań umownych w dorobku unijnym w dziedzinie praw konsumenta**

The consumer acquis on contract law does not include a general duty to deal fairly or to act in good faith. A general clause referring to the concept of (un-)fairness exists in Article 5 of Directive on Unfair Commercial Practices, which concerns marketing practices, but which does not apply to contracts <sup>(2)</sup>. Article 3 (1) of Directive 93/13/EEC on Unfair Terms in Consumer Contracts constitutes a general clause referring to „(un-) fairness” and contains a definition of that term for the purposes of the Directive.

The main advantage of an overarching general clause for consumer contracts in the horizontal instrument would be the creation of a tool which would provide guidance for the interpretation of more specific provisions and would allow the courts to fill gaps in the legislation by developing complementary rights and obligations. It could therefore provide a safety net for consumers and create certainty for producers by filling gaps in legislation. In addition, a general provision may also be a useful tool when interpreting clauses contained in offers or contracts and it may as well respond to the criticism that certain directives or provisions are not time-proof. A general provision could be built round the phrase „good faith and fair dealing”. This includes the idea that they show due regard to the interests of the other party, considering the specific situation of certain consumers.

The disadvantage of such a general clause is that it does not encompass precisely the rights and obligations imposed on each party. Its interpretation may vary from Member State to Member State.

If included, such a general principle should apply from the negotiation phase to the execution of the contract, including remedies. It would also prevent the emergence of the kind of problems encountered with the current consumer protection directives, due to legislation being overtaken by technological and market developments.

**Pytanie C: Czy instrument przekrojowy powinien zawierać powszechnie obowiązujący przedsiębiorców nakaz poszanowania zasad dobrej wiary i rzetelności w wywiązywaniu się ze zobowiązań umownych?**

*Wariant 1:* Wynikiem przyjęcia instrumentu przekrojowego powinno być założenie, że przedsiębiorcy działający w ramach unijnego prawa umów konsumenckich powinni działać w dobrej wierze.

*Wariant 2:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Pominięcie klauzuli o charakterze ogólnym.

*Wariant 3:* Przyjęcie powszechnej klauzuli, odnoszącej się do obowiązków zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów.

**4.4. Zakres stosowania prawodawstwa UE dotyczącego nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich**

**4.4.1. Objęcie klauzul negocjowanych indywidualnie zakresem prawodawstwa**

The Directive on unfair contract terms currently applies to non-negotiated terms only, i.e. contractual clauses which the consumer has had no possibility to influence during the negotiation process. In practice, the Directive is in most cases applicable to pre-formulated contract terms used in mass transactions. In reality consumers often have only a very limited possibility to influence the content of a clause even if it theoretically is open to negotiations. A number of Member States have specific rules on the (un-)fairness of individually negotiated terms.

<sup>(1)</sup> Conclusions will be announced in the Second Report on the application of the Directive 2000/31/WE, to be adopted in 2008.

<sup>(2)</sup> Article 5 of the Directive on Unfair Commercial Practices outlaws marketing practices which – contrary to the requirement of professional diligence – can adversely affect the economic behaviour of consumers.

If it is decided to include individually negotiated terms, the test of unfairness could be reformulated so that it ensures that the competent authorities will take into account the actual ability of individual consumers to influence the terms of the contract. Alternatively, this test could be restricted to the list of terms annexed to the directive.

In the absence of specific rules, the unfairness of negotiated terms would be assessed under the principle of good faith (see 4.3).

**Pytanie D1: Do jakiego stopnia reżim prawny charakterystyczny dla nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich powinien zostać rozszerzony na warunki negocjowane indywidualnie?**

*Wariant 1:* Zakres stosowania dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich zostaje rozszerzony na warunki negocjowane indywidualnie.

*Wariant 2:* Do warunków negocjowanych indywidualnie stosowałby się jedynie wykaz klauzul umownych załączony do dyrektywy.

*Wariant 3:* Utrzymanie obecnej sytuacji – zasady wspólnotowe w dalszym ciągu stosują się wyłącznie do warunków nienegocjowanych lub sformułowanych uprzednio.

#### 4.5. Wykaz nieuczciwych klauzul umownych

The rationale behind the list attached to the current Directive on unfair contract terms is to provide guidance to the Member States as to what contractual terms can be challenged under the unfairness test. As the list has a purely indicative character, it may lead to divergent application in Member States.

It should be considered whether a term included in a list of unfair terms of a horizontal instrument should be considered unfair in all circumstances (black list) or unfair unless the examination of the specific circumstances of the contract (including any individual negotiation) shows the contrary (i.e. a rebuttable presumption of unfairness – grey list). These two options could also be combined, i.e. some terms would be considered unfair in all circumstances while other terms are presumed to be unfair. That option has been considered by the CFR researchers.

A comitology mechanism could be included in the horizontal instrument in order to update the list of terms.

**Pytanie D2: Jaki status prawny powinien zostać nadany ewentualnym wykazom nieuczciwych klauzul umownych włączonym do instrumentu horyzontalnego?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: utrzymanie obecnego wykazu o charakterze orientacyjnego.

*Wariant 2:* W przypadku niektórych klauzul zostałyby ustanowione wzruszalne domniemanie nieuczciwości (szara lista). Ten wariant to połączenie określonych wytycznych z elastycznością w ocenianiu uczciwości.

*Wariant 3:* Nowy wykaz klauzul – przypuszczalnie znacznie krótszy od istniejącego – uznawanych za nieuczciwe w każdych okolicznościach (czarna lista).

*Wariant 4:* Połączenie wariantów 2 i 3: niektóre klauzule zostałyby zupełnie zakazane, natomiast w stosunku do pozostałych miałyby zastosowanie wzruszalne domniemanie nieuczciwości.

#### 4.6. Zakres kontroli nieuczciwości klauzul umownych

Under the Directive on Unfair Terms a non-negotiated contractual term is considered unfair if, contrary to the requirement of good faith, it causes a significant imbalance in the parties' rights and obligations arising under the contract, i.e. the unfairness test. According to this test, the assessment of the unfair nature of the terms relates neither to the definition of the main subject matter of the contract nor to the adequacy of the price (as far these terms are expressed in plain intelligible language).

National laws typically allow the aggrieved party to avoid the contract only where he or she has had little choice as to whether to conclude the contract and the situation has been exploited by the contractual counterpart through charging an exorbitant price. An example of this would be where a consumer whose car breaks down in the middle of a rural area at night may agree to pay a disproportionate price for the repair.

Especially if the scope of the directive were to be extended to negotiated terms, the question arises as to whether the unfairness test should be widened to assess all core terms of a contract, including the main subject matter of the contract and the adequacy of the price.

**Pytanie D3: Czy zakres kontroli nieuczciwości klauzul umownych z dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich powinien zostać rozszerzony?**

*Wariant 1:* Zakres kontroli nieuczciwości klauzul umownych zostałby rozszerzony w celu objęcia nim głównego przedmiotu umowy i ceny.

*Wariant 2:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: bez zmian obecnie obowiązującego zakresu kontroli nieuczciwości klauzul umownych.

#### 4.7. **Obowiązki informacyjne**

Several Directives impose obligations on professionals to provide consumers with information before, at or after the conclusion of the contract. Failure to comply with these obligations is however regulated in an incomplete and inconsistent way. In several cases no remedies are available when information duties are ignored by professionals. Even an extension of the cooling-off periods for failure to provide information, as it is provided for in the Distance Selling and Timeshare Directives, may not be sufficient since the consumer loses his right to withdraw from the contract within three months. Consumer organisations quote the lack of information as one of the main problems in relation to distance selling, whereas business stakeholders deplore the complexity of the current situation.

The Commission is of the opinion that although the horizontal instrument should not cover the existence and the content of the information requirements, considering the varying purposes of consumer information in the different vertical directives, it could encompass provisions on the failure to fulfil information requirements. One possibility is that the horizontal instrument would provide for an extension of the cooling-off period for failure to comply with information requirements. Another solution would be to combine such an extension of the cooling-off period with general remedies for the most serious breaches of information duties (e.g. no information on price and address of the professional).

**Pytanie E: Jakie powinny być skutki umowne niespełnienia obowiązków informacyjnych zawartych w dorobku prawnym w dziedzinie praw konsumenta?**

*Wariant 1:* Wydłużony okres możliwości bezwarunkowego odstąpienia od umowy, stanowiący jednolity środek odwoławczy w przypadku niespełnienia obowiązków informacyjnych – przykładowo: do trzech miesięcy.

*Wariant 2:* Wprowadzenie różnych środków odwoławczych w przypadku naruszenia poszczególnych elementów obowiązków informacyjnych: niektóre naruszenia na etapie przed zawarciem umowy i po nim byłyby podstawą do zastosowania środków odwoławczych (np. udzielenie błędnej informacji o cenie produktu upoważniałoby konsumenta do unieważnienia umowy), podczas gdy inne uchybienia byłyby traktowane inaczej (np. powodowałyby wydłużenie okresu możliwości odstąpienia od umowy lub nie powodowałyby powstania konsekwencji umownych).

*Wariant 3:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Skutki złamania obowiązków informacyjnych byłyby w dalszym ciągu regulowane w różny sposób dla różnych rodzajów umów.

#### 4.8. **Prawo odstąpienia od umowy**

##### 4.8.1. *Długość okresu prawa odstąpienia od umowy*

The Directives on Timeshare, Doorstep Selling and Distance Selling give consumers the right to withdraw from the contract within a certain period. There are significant divergences in relation to the length of these periods, and as to the beginning and calculation of the periods (in calendar or working days). Such differences may be confusing for consumers and can create legal uncertainty in case of overlaps between Directives <sup>(1)</sup>.

The horizontal instrument could provide for common rules on the time frames for all types of contracts for which a right of withdrawal exists, so as to increase legal certainty.

<sup>(1)</sup> See e.g. the case C-423/97 Travel Vac, where the ECJ found that the Doorstep Selling Directive was applicable to a timeshare contract.

An alternative could be to group the directives into two categories, attaching to each of them a specific withdrawal period. The reason for this would be that different directives grant consumers a right to withdrawal for different reasons, e.g. to allow consumers to compare the price and quality of the products ordered in a door step situation with alternative offers or to allow consumers to see the product ordered at a distance.

Whichever of the two alternatives is chosen, the Commission is of the view that all periods should be uniformly counted in calendar days rather than working days to increase legal certainty. The concept of working days is differently interpreted by the Member States and varying national holidays may cause uncertainties for consumers and businesses.

**Pytanie F1: Czy okres możliwości odstąpienia od umowy powinien zostać ujednoczony w ramach prawodawstwa w dziedzinie praw konsumenta?**

*Wariant 1:* Wprowadzenie jednego wspólnego okresu, w którym możliwe jest odstąpienie od umowy (np. 14 dni kalendarzowych) we wszystkich przypadkach, w których dyrektywy w dziedzinie praw konsumenta przyznają konsumentowi prawo do wycofania się z umowy.

*Wariant 2:* Dyrektywy podzielone na dwie kategorie, przy czym z każdą związany byłby szczególny okres możliwości odstąpienia od umowy (np. 10 dni kalendarzowych w przypadku umów zawieranych w systemie obwoźnym lub na odległość w odróżnieniu od 14 dni obowiązujących w systemie nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie).

*Wariant 3:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: okresy możliwości odstąpienia od umowy w dorobku prawnym w dziedzinie praw konsumenta nie zostałyby ujednoczone; byłyby one regulowane przez prawodawstwo sektorowe.

4.8.2. *Harmonizacja sposobu korzystania z prawa odstąpienia od umowy*

The modalities of exercising the right of withdrawal are currently regulated differently across the consumer acquis. There are also significant differences in the Member States' transposition of the directives. In some countries consumers may choose how to notify the seller (e.g. by sending an email or simply by returning the good to the seller), whereas in others the consumer is obliged to use a certain procedure such as registered mail. Clarifying the rules on how to return products could increase consumer confidence in cross-border transactions. A recent Eurobarometer survey shows that, in relation to distance selling, 65 % of consumers consider that there are more problems with returning a good during the cooling off period when it was bought cross-border.

To clarify and simplify matters, the provisions on the modalities of exercising the right of withdrawal could be harmonised in the horizontal instrument.

**Pytanie F2: W jaki sposób powinno być wykonywane prawo odstąpienia od umowy?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Państwa członkowskie samodzielnie określają sposób powiadamiania o odstąpieniu od umowy.

*Wariant 2:* Ustanowienie jednolitej procedury powiadamiania o odstąpieniu od umowy w skali całego dorobku Wspólnoty w dziedzinie praw konsumenta.

*Wariant 3:* Wykluczenie wszystkich formalnych wymagań dotyczących powiadamiania o odstąpieniu od umowy. Konsument mógłby wówczas wycofać się z umowy za pomocą dowolnych środków (w tym poprzez zwrot towarów).

4.8.3. *Skutki umowne odstąpienia*

The effect on the contract when the consumer exercises his or her right of withdrawal is regulated differently for different types of contract in the acquis. The Doorstep Selling Directive provides only that withdrawal releases consumers from any obligations under the cancelled contract. Other legal effects are to be determined by national law. The Directive on Distance Selling provides instead that when the right of cancellation is exercised, the seller is obliged to reimburse the sums paid by the consumer free of charge as soon as possible and in any case within 30 days. The only charge that may be made to the consumer is the direct cost of returning the goods.

The horizontal instrument could harmonise the provisions on the effects of withdrawal. The rule that consumers should not bear any costs when exercising their right of cancellation could be spelled out more clearly and made

general whereby the option for Member States to impose charges on consumers in the event of cancellation could be removed. In addition, the horizontal instrument could provide for a general time limit by which the professional would have to reimburse consumers who exercise their right to withdraw, as it is currently the case in respect of contracts concluded at a distance.

**Pytanie F3: Jakie koszty powinny obciążać konsumenta w razie odstąpienia od umowy?**

*Wariant 1:* Zniesienie obecnych opcji regulacyjnych – wówczas konsumenci nie ponosiliby żadnych kosztów, korzystając z prawa do odstąpienia.

*Wariant 2:* Upowszechnienie obecnie istniejących opcji regulacyjnych: wówczas konsumenci korzystający z prawa do odstąpienia ponosiliby jednakowe koszty niezależnie od rodzaju umowy.

*Wariant 3:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: obowiązujące opcje regulacyjne zostałyby utrzymane.

4.9. **Wprowadzenie powszechnych umownych środków odwoławczych**

The *acquis* does not provide for a general set of remedies available to consumers for all consumer contracts. Existing remedies are limited to particular types of contracts. The Directive on Sale of Consumer Goods for example, grants consumers some remedies, but not all of those remedies apply to all consumer contracts. The absence of general remedies at EU level creates a deficit in consumer protection.

According to a recent Eurobarometer survey, 71 % of consumers consider it harder to resolve problems such as complaints, returns, price reductions and guarantees when shopping cross-border. Common EU-wide remedies in the horizontal instrument could contribute to addressing this problem. However, this would not tackle the problems faced by consumers concerning the enforcement of rights against a person established in another country. Reduction of the price and termination of a contract could be construed as remedies of general application. Also the introduction of a general right to withhold performance in case of breach of a consumer contract could be considered. Under this option, if the consumer has not yet performed his or her obligations (typically the payment of the price) – the professional who is in breach of the contract cannot enforce his rights against the consumer until he performs correctly.

**Pytanie G1: Czy instrument przekrojowy powinien regulować dostęp konsumenta do powszechnych umownych środków ochrony prawnej?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: obowiązujące przepisy prawa przewidują środki odwoławcze ograniczone do poszczególnych rodzajów umów (np. sprzedaży). Powszechnie umowne środki odwoławcze byłyby regulowane prawem krajowym.

*Wariant 2:* Zapewnienie zbioru powszechnych umownych środków odwoławczych dostępnych konsumentom w przypadku naruszenia jakiegokolwiek umowy konsumenckiej. Wspomniane środki odwoławcze obejmowałyby: prawo konsumenta do rozwiązania umowy, wystąpienia o obniżenie ceny oraz prawo do wstrzymania spełnienia świadczenia wzajemnego.

4.10. **Prawo do odszkodowania**

In addition to the right to withhold performance and the right to reduction of price and termination of contract, the horizontal instrument could foresee a general right to damages for breach of a consumer contract. At the moment, the issue of damages is not regulated in the Community *acquis*, the only exception being the Package Travel Directive. The relationship between domestic rules on damages and the remedies provided for by the specific directives is unclear. Different solutions are possible. The horizontal instrument could merely introduce a general right to damages for consumers or it could specify that these damages should cover only purely economic damages or both economic and moral losses as in the Package Travel Directive.

**Pytanie G2: Czy instrument przekrojowy powinien przyznawać konsumentom powszechne prawo do odszkodowań za naruszenie umowy?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Kwestia odszkodowań umownych byłaby regulowana przez prawo krajowe, z wyjątkiem sytuacji obecnie regulowanych w dorobku prawnym Wspólnoty (jak np. podróże zorganizowane).

*Wariant 2:* Ustanowienie powszechnego prawa do odszkodowań przysługującego konsumentowi – by mógł on się domagać odszkodowań za wszelkie naruszenia, niezależnie od ich rodzaju i charakteru umowy. Państwa członkowskie miałyby swobodę decydowania, jakiego rodzaju szkody podlegałyby kompensacji.

*Wariant 3:* Powszechne prawo do odszkodowania przysługujące konsumentowi wraz z zapewnieniem włączenia w zakres szkód przynajmniej szkody o charakterze czysto ekonomicznym (szkody materialne), które konsument poniósł na skutek naruszenia. Państwa członkowskie miałyby wówczas możliwość dowolnego uregulowania kwestii strat o charakterze niematerialnym (np. szkód moralnych).

*Wariant 4:* Ustanowienie powszechnego praw do odszkodowań przysługującego konsumentowi oraz zapewnienie włączenia w zakres szkód zarówno strat o charakterze ekonomicznym (szkód materialnych), jak i szkód moralnych.

## 5. Szczególne zasady obejmujące sprzedaż konsumencką

### 5.1. Zakres przedmiotowy (rodzaje umów)

The Directive on Consumer Sales applies to sales contracts. It does not apply to any other type of contract involving the supply of goods, except for goods to be manufactured in the future. Therefore a consumer who hires a car is not protected by its provisions. Likewise, as the supply of digital content is not covered by the Directive, a consumer who downloads music from the Internet is not protected either. This is a potential consumer protection lacuna. If the horizontal instrument were to cover these types of contracts, consumers would enjoy the same protection against lack of conformity regardless of the legal nature of the contract.

The lack of coverage of contracts for the supply of software and data (so called „contracts providing digital content”) is a particularly important problem. With the increase in digital content consumption, questions of liability (e. g. when software damages hardware) and guarantee from defects will grow in importance. Several consumer complaints point, for instance, to problems with music downloaded from the internet or used in MP3 players, software and digital content to be used in mobile phones (e.g. ring tones). An extension of the coverage of consumer protection rules to such situations would allow consumers to make use of remedies for non-conformity and obtain damages. Such an extension of the scope of the Directive may, however, require specific rules since digital content is usually licensed rather than sold to the consumers.

**Pytanie H1: Czy zasady dotyczące sprzedaży konsumenckiej powinny mieć zastosowanie do dodatkowych rodzajów umów, na mocy których konsumentom dostarczane są towary lub też świadczone są usługi polegające na udostępnieniu zasobów cyfrowych?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: ograniczenie zakresu zastosowania do sprzedaży towarów konsumpcyjnych – włączając w to jedynie towary, które mają być wytworzone lub wyprodukowane w przyszłości.

*Wariant 2:* Zakres stosowania zostałby poszerzony o dodatkowe odmiany umów, na podstawie których towary są dostarczane konsumentom (przykładowo: wynajem samochodów).

*Wariant 3:* Zakres stosowania zostałby poszerzony o dodatkowe odmiany umów, na podstawie których towary konsumentom świadczone są usługi polegające na udostępnieniu zasobów cyfrowych (przykładowo: pliki muzyczne dostępne przez Internet).

*Wariant 4:* Połączenie wariantów 2 i 3.

### 5.2. Sprzedaż na publicznych aukcjach towarów używanych

Under Article 1 (3) of the Directive, Member States may provide that the definition of consumer goods does not cover „second-hand goods sold at public auctions where the consumer has the opportunity to attend the sale in person”. This exemption is a source of uncertainty both for businesses and consumers. A horizontal instrument could define the notion of „public auctions” in order to remove this uncertainty; having said this it may be necessary to follow a specific and different approach for on-line auction.

**Pytanie H2: Czy w przypadku sprzedaży towarów używanych w drodze publicznych aukcji powinny mieć zastosowanie regulacje dotyczące sprzedaży konsumenckiej?**

*Wariant 1:* Tak.

*Wariant 2:* Nie, tę formę sprzedaży powinno się wykluczyć z zakresu stosowania regulacji wspólnotowych.

### 5.3. Powszechne obowiązki sprzedawcy – dostawa i zgodność przedmiotu sprzedaży

According to a recent Eurobarometer survey, 66 % of consumers perceive that delivery in the context of cross-border sales may cause more problems than for domestic sales. Adding rules on delivery should increase legal certainty and thereby consumer confidence.



The Directive on Sale of Consumer Goods provides that the seller must deliver goods which are in conformity with the sales contract. However, it does not define the notion of delivery. This is unfortunate, since the moment of delivery is the starting point for time limits for the exercise of fundamental consumer rights, e.g. remedies for non-conformity. The concept of delivery is also important for the passing of the risk <sup>(1)</sup>.

The Directive does not provide for remedies against lack of delivery, late or partial delivery. Regulating such questions in the horizontal instrument would require a definition of delivery.

The horizontal instrument could clarify whether delivery means that the consumer has materially received the goods (i.e. the consumer has acquired physical possession of the good, for example by collecting the ordered car from the dealer) or whether it is sufficient that the goods are put at the consumer's disposal (e.g. the dealer informs the consumer that the ordered car has arrived at his garage and is ready to be picked up). The horizontal instrument could also provide that, as a default rule, delivery takes place when the consumer acquires physical possession of the good. The parties would remain free to agree otherwise.

**Pytanie I1: Jak powinna brzmieć definicja dostawy?**

*Wariant 1:* Dostawą nazywa się fizyczne dostarczenie konsumentowi towaru (tj. przekazanie mu posiadania danej rzeczy).

*Wariant 2:* Dostawa oznacza przekazanie dóbr do dyspozycji klienta w miejscu i czasie określonym umową.

*Wariant 3:* Dostawa domyślnie oznacza wzięcie przez konsumenta w fizyczne posiadanie dóbr – przy zastrzeżeniu możliwości, że strony umówią się inaczej.

*Wariant 4:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: pojęcie dostawy pozostaje niezdefiniowane.

**5.4. Przejście ryzyka w sprzedaży konsumenckiej**

An issue connected to the definition of delivery is whether the horizontal instrument should regulate the passing of risk in consumer sales, i.e. the question of the point at which the professional bears the risk and the cost of any deterioration or destruction of the good and when this risk passes to the consumer, e.g. in a situation where a good is damaged or destroyed while in transit from the seller to the consumer. At the moment, the issue is regulated differently in the Member States. In some Member States the risk passes to the buyer at the time of the conclusion of the contract while in others property does not pass with the conclusion of the sales contract but with the delivery.

The passing of the risk could be linked to the moment of delivery. Depending on the definition of delivery, this could be at the time when the consumer acquires physical possession of the good or at an earlier stage.

**Pytanie I2: W jaki sposób powinno być uregulowane przejście ryzyka w sprzedaży konsumenckiej?**

*Wariant 1:* Przejście ryzyka byłoby regulowane prawem wspólnotowym i powiązane z momentem dostawy.

*Wariant 2:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: uregulowanie kwestii przejścia ryzyka pozostaje w gestii państw członkowskich, co w konsekwencji prowadzi do rozbieżnych rozwiązań prawnych.

**5.5. Zgodność przedmiotu sprzedaży z umową**

**5.5.1. Wprowadzenie**

The duty of the seller to deliver goods in conformity with the contract is the cornerstone of the Directive on Consumer Sales. The Directive establishes a presumption that goods are in conformity with the contract if they fulfil a series of conditions which are considered to be implied by the contract (e.g. that the goods are fit for the purposes for which goods of the same type are normally used).

<sup>(1)</sup> See point 5.5 in this annex.

5.5.2. *Przedłużanie terminów*

Under the directive, the seller is liable for any lack of conformity which existed at the time of delivery and becomes apparent within two years from that moment (legal guarantee). The Directive does not regulate the suspension or interruption of the two-year period in the event of repair, replacement or negotiations between seller and consumer. Some Member States have introduced specific rules on the extension of the period during which the seller is liable while the seller is trying to cure the defect, whereas others have not introduced such rules. This has led to significant divergences among national laws impeding cross border trade. A horizontal instrument could provide that the duration of the legal guarantee is extended for a period corresponding to the time during which the consumer was not able to use the goods because some remedy was being performed.

**Pytanie J1: Czy instrument przekrojowy powinien przedłużyć okres odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodności towaru z umową o czas, w którym dana niezgodność jest usuwana?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: zaniechanie wszelkich zmian.

*Wariant 2:* Tak. Instrument przekrojowy przedłuża okres odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodności towaru z umową o czas, w którym konsument nie mógł korzystać z zakupionych dóbr w związku z usuwaniem niezgodności.

5.5.3. *Powtarzające się wady*

It may happen that defects which became apparent within two years from delivery re-appear after the expiry of the legal guarantee, even though they have been repaired. In these cases, consumers are left with goods which were already defective at the moment of delivery, but for which any further repair is at the expense of the consumers. Some Member States have introduced specific rules to deal with recurring defects.

A horizontal instrument could provide that when the seller repairs the goods during the period of the legal guarantee, the guarantee is automatically extended to cover any future re-emergence of the same defect for a period to be specified since repair. The issue of recurring defects could also be relevant in the context of remedies, possibly justifying a consumer's claim for replacement instead of another repair.

**Pytanie J2: Czy okres odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodności towaru z umową powinien być automatycznie przedłużany w przypadku napraw zmierzających do usunięcia powtarzających się wad?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: okres odpowiedzialności nie ulega przedłużeniu.

*Wariant 2:* Obowiązujący okres odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodności towaru z umową powinien być automatycznie przedłużany w przypadku napraw zmierzających do usunięcia wad występujących powtórnie.

5.5.4. *Towary używane*

Member States may currently provide that, in case of second-hand goods, the seller and the consumer may agree on a shorter time period for the liability of the seller, provided this period is not less than one year. Varying conditions in different Member States cause legal uncertainty.

This could be corrected by eliminating the possibility for the seller and the consumer to agree on a shorter time period of liability. This should not create any disproportionate burden on professionals since they would only remain responsible for those defects which already existed at the moment of delivery <sup>(1)</sup>.

Another option could be to allow professionals and consumers throughout Europe to agree on a shorter period for the seller's liability for lack of conformity.

**Pytanie J3: Czy zachodzi potrzeba odrębnych regulacji dotyczących towarów używanych?**

*Wariant 1:* Instrument przekrojowy nie zawiera żadnych odstępstw dla towarów używanych: tak sprzedawca, jak i konsument nie mieliby prawa do uzgodnienia skróconego okresu odpowiedzialności za wady występujące w towarach używanych.

*Wariant 2:* Instrument przekrojowy zawiera pewne odstępstwa dotyczące towarów używanych: sprzedawca i konsument mieliby prawo do uzgodnienia skróconego (z zastrzeżeniem okresu minimalnego: 1 roku) okresu odpowiedzialności za wady występujące w towarach używanych.

<sup>(1)</sup> In addition, as it is mentioned below, the presumption that the defects which become apparent within six months from delivery were already existent at that moment only applies if it is not incompatible with the nature of the goods and the nature of the defects. These rules ensure an adequately differentiated treatment of second hand goods vis-à-vis new products.

## 5.6. *Ciążar dowodu*

The Directive establishes a rebuttable presumption that any lack of conformity which becomes apparent within six months from delivery shall be presumed to have existed at the time of delivery. However, such presumption does not apply when it is incompatible with the nature of the goods or the nature of the lack of conformity.

The Commission has been informed that it is difficult to apply a system with a rebuttable presumption that can only be used when it is compatible with the nature of the goods and the defects. Once the six-month period has passed, consumers have to prove a fact (the existence of the defect at the time of delivery) which is extremely difficult to establish without access to relevant technical data and/or specialised assistance. Even during the first six months it is in each case necessary to examine whether the consumer can actually invoke the presumption and obtain the reversal of the burden of proof. This way the reversal of the burden of proof serves de facto as a limitation of the legal guarantee <sup>(1)</sup>.

The Commission wonders if the present regime should not be changed. A horizontal instrument could provide that the professional would have to prove that the defects did not exist at the time of delivery since the seller is better placed than the consumer to access relevant data (e.g. by contacting the producer) and provided that the consumer acts in good faith. In any case the reversal of the burden of proof applies only if compatible with the nature of the goods and of the defects. The seller would, therefore, still be able to escape this reversal of the burden of proof in case of normal wear and tear.

### **Pytanie J4: Na kim ma spoczywać ciężar dowodu w kwestii, czy wady istniały w chwili dostawy?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: Przez pierwsze sześć miesięcy – to przedsiębiorca jest zobowiązany dowieść, że wady nie występowały w chwili dostawy.

*Wariant 2:* Przez cały okres gwarancji to przedsiębiorca jest zobowiązany dowieść, że wady nie występowały w chwili dostawy – o ile nie jest to sprzeczne z charakterem przedmiotowych dóbr lub też wad.

## 5.7. *Środki mające na celu przywrócenie zgodności towaru z umową*

### 5.7.1. *Wprowadzenie*

In the context of consumer sales, remedies should lead to the fulfilment of consumers' reasonable expectations in relation to the contract. However, the Directive provides for remedies only in the case of non-conformity and not other kinds of breaches of contract, e.g. when the goods are not delivered at all. Consumers perceive the existing rules as unsatisfactory. Approximately 70 % of consumers state that when buying goods cross-border it is harder to resolve problems such as returns or price reduction in comparison with the domestic situations.

As mentioned in point 4.9 in this annex, the horizontal instrument might provide for some general remedies, which would apply to any breaches of consumer contracts. The remaining, sale-specific remedies (repair and replacement) could continue to be available only in case of non-conformity of the goods.

### 5.7.2. *Zmiany porządku odwoływania się do poszczególnych środków*

Currently the Directive provides for a particular order in which remedies may be invoked. Reduction of price or termination of contract can only be invoked if repair and replacement are impossible or disproportionate. The Commission has been informed that it is difficult for consumers to assess whether a professional's claim that a particular remedy would be disproportionate is right or not.

A horizontal instrument could allow consumers to choose freely amongst the available remedies in case of wrong performance. However, to limit the economic burden on the professional, termination of contract would remain available only in case of non-performance and breaches that are so serious as to give consumers reasonable grounds to refuse correct performance.

<sup>(1)</sup> For instance in some Member States, after the six months period, consumers are forced by the sellers to prove the existence of the defect at the moment of delivery by producing expensive technical reports.

Alternatively, the horizontal instrument could maintain the current sequence of remedies, with some amendments. For instance, it could provide that the reduction of the price is available immediately as an alternative to repair and replacement, while at the same time altering the conditions under which the consumer can „move” from these first-line remedies to the termination of contract (e.g. in the case of recurring defects).

**Pytanie K1: Czy konsumentowi powinna przysługiwać swoboda wyboru dowolnego spośród powszechnie dostępnych środków mających na celu przywrócenie zgodności towaru z umową?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: zobowiązanie konsumenta do domagania się w pierwszej kolejności wymiany bądź naprawy, zaś obniżenia ceny lub unieważnienia umowy wyłącznie w przypadku braku możliwości skorzystania z innych środków.

*Wariant 2:* Od pierwszej chwili konsumentowi przysługuje swoboda wyboru dowolnego środka. Jednakże wypowiedzenie umowy możliwe byłoby jedynie pod warunkiem spełnienia określonych wymogów.

*Wariant 3:* Konsument zobowiązany jest domagać się w pierwszej kolejności wymiany bądź naprawy lub obniżenia ceny – żądanie unieważnienia umowy natomiast byłoby uprawnione wyłącznie w przypadku braku możliwości skorzystania z tych środków.

**5.8. Powiadomienie o braku zgodności**

The Directive allows Member States to provide that the consumer must inform the seller of the lack of conformity within a period of no less than two months from the moment of discovery in order to benefit from his rights. Most Member States have made use of this option, some of them waiving this obligation only in certain circumstances. The horizontal instrument should eliminate the existing divergences, which cause confusion for consumers and businesses.

**Pytanie K2: Czy konsument powinien być zobowiązany do powiadomienia sprzedawcy o niezgodności towaru z umową?**

*Wariant 1:* Wprowadzenie obowiązku powiadomienia sprzedawcy o wszelkich wadach.

*Wariant 2:* Wprowadzenie obowiązku powiadomienia sprzedawcy o wadach w określonych warunkach (np. w razie gdyby postępowanie sprzedawcy nie spełniało wymogów dobrej wiary lub nosiło cechy rażącego zaniedbania).

*Wariant 3:* Zniesienie obowiązku powiadomienia o wadach w określonym terminie.

**5.9. Odpowiedzialność bezpośrednia producenta w przypadku niezgodności towaru z umową**

A number of Member States have introduced various forms of direct liability of producers. These differ considerably as to the conditions and modalities. The horizontal instrument may address these divergences by introducing rules on the direct liability of producers (e.g. the introduction on an EU wide producer's liability) so that consumers would be able to request certain remedies directly from the manufacturer (and possibly from the importer) throughout the EU. This would eliminate possible internal market barriers and would favour especially consumers buying cross-border. A more detailed analysis can be found in the Report on the implementation of the Consumer Sales Directive.

The issue of producers' liability in the context of the review of the *acquis* is limited to situations where a good is not in conformity with the consumer contract, e.g. the product does not have the quality or characteristics that the consumer is entitled to expect. Liability for damage caused by the defectiveness of a product, i.e. death, personal injuries or destruction of any item of property other than the defective product itself, is regulated by the Product Liability Directive and falls outside the scope of the review <sup>(1)</sup>

**Pytanie L: Czy instrument przekrojowy powinien wprowadzać bezpośrednią odpowiedzialność producenta w przypadku niezgodności towaru z umową?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: brak regulacji na szczeblu UE w kwestii bezpośredniej odpowiedzialności producenta.

*Wariant 2:* Odpowiedzialność bezpośrednia producenta w przypadku niezgodności zostałaaby wprowadzona na wyżej opisanych warunkach.

<sup>(1)</sup> Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.

#### 5.10. **Gwarancja na towary konsumpcyjne (dodatkowa gwarancja handlowa)**

On top of the rights conferred upon consumers by legislation, sellers or producers may offer consumers additional rights on a voluntary basis (a so-called commercial guarantee). They can, for example, grant consumers certain rights in case the goods do not meet the specifications set out in the guarantee statement and in associated advertising.

##### 5.10.1. *Treść gwarancji handlowej*

The directive does not address the question of what happens if the guarantee statement omits to inform the consumer on the content of the guarantee. It has been stated that the current situation may mislead consumers who rely on such vague statements without checking whether they are actually granted any additional rights.

A horizontal instrument could remedy this situation by providing a default content of a guarantee setting out basic rights which the guarantee holder should have if these are not spelled out in the guarantee document. These may include a right to replacement or repair if goods are not in conformity with the contract. If the duration of the commercial guarantee is not indicated it could apply to the estimated life-span of the goods. It would have to be EU-wide. Finally, the costs of invoking and performing the guarantee would be borne by the guarantor.

**Pytanie M1: Czy instrument przekrojowy powinien wprowadzać domyślne warunki gwarancji handlowej?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: brak jakichkolwiek domyślnych uregulowań w instrumencie przekrojowym.

*Wariant 2:* Wprowadzenie domyślnych uregulowań określających warunki gwarancji handlowej.

##### 5.10.2. *Zbywalność praw nabytych w ramach gwarancji handlowej*

The directive does not regulate the issue of the transferability of the commercial guarantee to subsequent buyers. This is important for consumers who intend to re-sell a product as well as for subsequent buyers who would like the products still to be covered by the commercial guarantee especially in the context of a cross-border transaction.

The horizontal instrument may address this problem by providing that a guarantee would benefit also subsequent buyers of a product. Such a rule could have a mandatory or default character (i.e. the seller would be able to limit the transferability of the guarantee in certain circumstances).

**Pytanie M2: Czy zbywalność praw nabytych w ramach gwarancji handlowej powinna zostać uregulowana w instrumencie przekrojowym?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: zbywalność praw nabytych w ramach gwarancji handlowej nie jest regulowana przepisami wspólnotowymi.

*Wariant 2:* Wprowadzenie powszechnie obowiązującej zasady automatycznego przeniesienia praw nabytych w ramach gwarancji handlowej na kolejnego nabywcę towaru.

*Wariant 3:* Wprowadzenie domyślnie obowiązującej zasady zbywalności praw nabytych w ramach gwarancji handlowej na kolejnego nabywcę towaru przy zastrzeżeniu prawa gwaranta do wyłączenia lub ograniczenia możliwości przeniesienia praw wynikających z gwarancji handlowej.

##### 5.10.3. *Gwarancje handlowe obejmujące poszczególne części towaru*

In the case of complex goods (e.g. cars) producers offer commercial guarantees limited to specific parts. The horizontal instrument could make sure that consumers are clearly informed on which parts are covered by a particular guarantee. If such information is not provided the limitation would be without any effect.

**Pytanie M3: Czy gwarancje obejmujące poszczególne części towaru powinny zostać uregulowane w instrumencie przekrojowym?**

*Wariant 1:* Utrzymanie obecnego stanu rzeczy: możliwość zapewniania gwarancji częściowej obejmującej poszczególne części towaru nie byłaby uregulowana instrumencie przekrojowym.

*Wariant 2:* Instrument przekrojowy przewiduje wyłącznie obowiązek poinformowania konsumenta o zakresie gwarancji.

*Wariant 3:* Instrument przekrojowy przewiduje nie tylko obowiązek informowania, ale również stanowi, że domyślnie gwarancja pokrywa całość przedmiotu umowy.

**6. Inne kwestie**

In this document stakeholders are consulted on a number of issues that have been identified as important in the context of the review of the consumer acquis. The Commission welcomes information and suggestions on any other matter deemed to be pertinent and relevant to overall objectives of the review.

**Pytanie N: Czy w sferze ochrony praw konsumenta pozostały ewentualne dalsze kwestie lub obszary domagające się dalszego zbadania lub też ujęcia w ramy prawne na poziomie UE?**

## ZAŁĄCZNIK II

**DYREKTYWY DOTYCZĄCE SFERY PRAW KONSUMENCKICH BĘDĄCE PRZEDMIOTEM PRZEGLĄDU**

Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz.U. L 372 z 31.12.1985, str. 31).

Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. L 158 z 23.6.1990, str. 59).

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95 z 21.4.1993, str. 29).

Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w systemie podziału czasu (Dz.U. L 280 z 29.10.1994, str. 83).

Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.U. L 144 z 4.6.1997, str. 19).

Dyrektywa 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz.U. L 80 z 18.3.1998, str. 27).

Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.U. L 166 z 11.6.1998, str. 51).

Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. L 171 z 7.7.1999, str. 12).

---