



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 12 Απριλίου 2018
(OR. en)

7877/18
ADD 5

Διοργανικός φάκελος:
2018/0089 (COD)

CONSOM 102
MI 247
ENT 66
JUSTCIV 86
DENLEG 29
CODEC 523
IA 93

ΠΡΟΤΑΣΗ

Αποστολέας:	Για τον Γενικό Γραμματέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο κ. Jordi AYET PUIGARNAU, Διευθυντής
Ημερομηνία Παραλαβής:	12 Απριλίου 2018
Αποδέκτης:	κ. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Αριθ. εγγρ. Επιτρ.:	SWD(2018) 98 final
Θέμα:	ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ που συνοδεύει το έγγραφο Προτάσεις ΟΔΗΓΙΩΝ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (1) για την τροποποίηση της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της οδηγίας 98/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της οδηγίας 2005/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2011/83/του Συμβουλίου όσον αφορά την καλύτερη επιβολή και τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών και (2) σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών και με την κατάργηση της οδηγίας 2009/22/ΕΚ

Διαβιβάζεται συνημμένως στις αντιπροσωπίες το έγγραφο - SWD(2018) 98 final.

συνημμ.: SWD(2018) 98 final

Βρυξέλλες, 11.4.2018
SWD(2018) 98 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Προτάσεις

ΟΔΗΓΙΩΝ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

(1) για την τροποποίηση της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της οδηγίας 98/6/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της οδηγίας 2005/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2011/83/του Συμβουλίου όσον αφορά την καλύτερη επιβολή και τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών

και

(2) σχετικά με τις αντιπροσωπευτικές αγωγές για την προστασία των συλλογικών συμφερόντων των καταναλωτών και με την κατάργηση της οδηγίας 2009/22/ΕΚ

{COM(2018) 184 final} - {SWD(2018) 96 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης
Εκτίμηση επιπτώσεων της πρότασης οδηγίας για τη θέσπιση στοχευμένων τροποποιήσεων των οδηγιών σχετικά με την ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών και της πρότασης οδηγίας για την τροποποίηση και την αντικατάσταση της οδηγίας 2009/22/ΕΚ περί των αγωγών παραλείψεως στον τομέα της προστασίας των συμφερόντων των καταναλωτών (νέα συμφωνία για τους καταναλωτές).
Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης
Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα; Μέχρι 11 σειρές
Η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων αποτελεί τη συνέχεια ελέγχου καταλληλότητας της ενωσιακής νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών, αξιολόγησης της οδηγίας 2011/83/ΕΕ σχετικά με τα δικαιώματα των καταναλωτών, που δημοσιεύτηκαν αμφότερες τον Μάιο του 2017, και αξιολόγησης της σύστασης για τις συλλογικές προσφυγές, που δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2018. Τα αποτελέσματα καταδεικνύουν ότι, παρότι οι ουσιαστικοί κανόνες είναι εν γένει κατάλληλοι για τον επιδιωκόμενο στόχο, η αποτελεσματικότητά τους παρεμποδίζεται λόγω της έλλειψης ενημέρωσης, της ανεπαρκούς επιβολής του νόμου και τις περιορισμένες δυνατότητες έννομης προστασίας των καταναλωτών. Το 2016, το 20,1 % των καταναλωτών της ΕΕ ανέφεραν προβλήματα που σχετίζονται με τα δικαιώματα, ενώ το 24 % των εμπόρων θεωρούσε ότι η συμμόρφωση με τη νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών δεν ήταν αρκετά ικανοποιητική. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την πρόκληση ζημιών στους καταναλωτές και τη διατάραξη του θεμιτού ανταγωνισμού για τους εμπόρους. Επιπλέον, οι εν λόγω αξιολογήσεις κατέδειξαν την ανάγκη εκσυγχρονισμού των κανόνων και εξάλειψης του δυσανάλογου φόρτου σε συγκεκριμένους τομείς. Ως εκ τούτου, η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων εξετάζει καταρχάς τους υφιστάμενους αναποτελεσματικούς μηχανισμούς, με σκοπό 1) την παύση και την αποτροπή της διάπραξης παραβάσεων και 2) τη διασφάλιση της επανόρθωσης της ζημίας που υφίστανται οι καταναλωτές, ιδίως σε καταστάσεις όπου η ζημία είναι μαζικών διαστάσεων. Στη συνέχεια, εξετάζει το ζήτημα του εκσυγχρονισμού ορισμένων κανόνων της ΕΕ για την προστασία των καταναλωτών και της εξάλειψης του δυσανάλογου φόρτου που επιβαρύνει τους εμπόρους σε συγκεκριμένους τομείς. Τα εν λόγω προβλήματα αναμένεται να μεγεθυνθούν με την πάροδο του χρόνου, καθώς οι καταναλωτικές συναλλαγές αυξάνονται λόγω της παγκοσμιοποίησης και της ψηφιοποίησης.
Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία; Μέχρι 8 σειρές
Σκοπός της πρωτοβουλίας είναι η περαιτέρω εδραίωση ενός υγιούς καταναλωτικού περιβάλλοντος, το οποίο υποστηρίζει την οικονομική ανάπτυξη, δεδομένου ότι οι καταναλωτικές δαπάνες αντιπροσωπεύουν το 56 % του ΑΕΠ της ΕΕ. Τα προβλεπόμενα μέτρα αναμένεται, σε ό,τι αφορά τη ζήτηση, να μειώσουν τις ζημιές που υφίστανται οι καταναλωτές, να στηρίξουν την εμπιστοσύνη και να ενισχύσουν τους καταναλωτές, ώστε να διαδραματίσουν τον ρόλο τους όσον αφορά την ενδυνάμωση των αγορών. Όσον αφορά την προσφορά, αποσκοπούν να διασφαλίσουν τον θεμιτό ανταγωνισμό και την ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις. Οι ειδικοί στόχοι είναι: 1) η βελτίωση της συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία για την προστασία των καταναλωτών και 2) ο εκσυγχρονισμός των κανόνων προστασίας των καταναλωτών και η εξάλειψη του περιττού κόστους για τους εμπόρους. Τα παραπάνω θα συμβάλουν στην επίτευξη των ακόλουθων γενικών στόχων: 1) τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών και 2) την απρόσκοπτη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, προς όφελος των καταναλωτών και των εμπόρων.
Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ; Μέχρι 7 σειρές
Η προστασία των καταναλωτών εμπίπτει στις συντρέχουσες αρμοδιότητες των κρατών μελών και της ΕΕ. Τα προβλήματα που προσδιορίζονται στην παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων είναι ευρέως διαδεδομένα και έχουν τις ίδιες αιτίες σε ολόκληρη την ΕΕ. Σε περιπτώσεις ευρέως διαδεδομένων παράνομων πρακτικών που επηρεάζουν τους καταναλωτές σε αρκετά κράτη μέλη, η επιβολή πρέπει να βασίζεται σε ένα κοινό και ενιαίο ουσιαστικό νομοθετικό πλαίσιο. Στην έκθεση για τον έλεγχο καταλληλότητας διαπιστώθηκε ότι η σημαντικότερη προστιθέμενη αξία της ενωσιακής νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών είναι ότι οι εναρμονισμένοι κανόνες επιτρέπουν στις αρχές επιβολής να αντιμετωπίζουν με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο τις διασυνοριακές παραβάσεις που βλάπτουν τους καταναλωτές σε διάφορα κράτη μέλη. Ταυτόχρονα, οι εναρμονισμένοι κανόνες επιτρέπουν στους εμπόρους να συναλλάσσονται σε διασυνοριακό επίπεδο ευκολότερα και με χαμηλότερο κόστος.

B. Λύσεις
Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί; Μέχρι 14 σειρές
Όσον αφορά την έλλειψη συμμόρφωσης, έχει αναληφθεί ή υλοποιείται σε επίπεδο ΕΕ σειρά δράσεων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που προσδιορίστηκαν από τις προηγούμενες αξιολογήσεις. Η παρούσα πρωτοβουλία επικεντρώνεται σε αιτίες των προβλημάτων που δεν έχουν ακόμη αντιμετωπιστεί με άλλο τρόπο. Παρότι εξετάζονται και μη νομοθετικές επιλογές, ωστόσο, όπως υποδεικνύεται στις αξιολογήσεις, οι προτεινόμενες επιλογές στοχεύουν σε νομοθετικές παρεμβάσεις. Οι εν λόγω παρεμβάσεις θα λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς τα νομοθετικά και μη νομοθετικά μέτρα που έχουν ήδη εφαρμοστεί. Όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό των ενωσιακών κανόνων για την προστασία των καταναλωτών, εξετάζεται επίσης το ενδεχόμενο υιοθέτησης μη νομοθετικών προσεγγίσεων, αλλά, σε κάθε περίπτωση, διαπιστώνεται ότι οι προσεγγίσεις αυτές δεν είναι πιθανό να αντιμετωπίσουν πλήρως τις αιτίες των προβλημάτων. Η προτιμώμενη δέσμη επιλογών περιλαμβάνει παρεμβάσεις με σκοπό να διασφαλιστούν τα ακόλουθα: • Η πρόβλεψη περισσότερων αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων για τις παραβάσεις των ενωσιακών κανόνων προστασίας των καταναλωτών, • Η παροχή μέσων έννομης προστασίας στα θύματα αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, • Η ενίσχυση των μηχανισμών συλλογικών αγωγών παραλείψεως και μέτρων επανόρθωσης, • Η βελτίωση της διαφάνειας των συναλλαγών μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών στις επιγραμμικές αγορές, • Η βελτίωση της προστασίας των καταναλωτών όσον αφορά τις «δωρεάν» ψηφιακές υπηρεσίες, δηλ. τις υπηρεσίες που παρέχονται χωρίς χρηματική πληρωμή, • Ο εκσυγχρονισμός των υποχρεώσεων ενημέρωσης, • Η διόρθωση των ανισορροπιών όσον αφορά τα δικαιώματα υπαναχώρησης από συμβάσεις πωλήσεων που συνάπτονται εξ αποστάσεως και εκτός εμπορικού καταστήματος.
Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή; Μέχρι 7 σειρές
Οι ενώσεις καταναλωτών στηρίζουν όλα τα προτεινόμενα μέτρα, εκτός των μέτρων για τις υποχρεώσεις ενημέρωσης και το δικαίωμα υπαναχώρησης. Οι επιχειρηματικές ενώσεις στηρίζουν τις προτεινόμενες παρεμβάσεις σχετικά με τη διαφάνεια των επιγραμμικών αγορών, τις «δωρεάν» ψηφιακές υπηρεσίες (εν μέρει), τις υποχρεώσεις ενημέρωσης και το δικαίωμα υπαναχώρησης. Οι επιχειρηματικές ενώσεις επιδεικνύουν κάποια αντίσταση στις προτεινόμενες παρεμβάσεις σχετικά με τις κυρώσεις, τα μέσα έννομης προστασίας, τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης, καθώς και τις «δωρεάν» ψηφιακές υπηρεσίες. Πολλές αρχές κρατών μελών στηρίζουν τις προτεινόμενες παρεμβάσεις σχετικά με τα μέσα έννομης προστασίας, τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης, τη διαφάνεια των επιγραμμικών αγορών και τις «δωρεάν» επιγραμμικές υπηρεσίες. Ορισμένες εκφράζουν ανησυχίες σχετικά με τις παρεμβάσεις για τις κυρώσεις, τα μέσα έννομης προστασίας και το δικαίωμα υπαναχώρησης.
Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής
Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών); Μέχρι 12 σειρές
Η προτιμώμενη δέσμη επιλογών θα διευκολύνει και θα καταστήσει αποτελεσματικότερη την επανόρθωση της ζημίας που υφίστανται οι καταναλωτές, και, ως εκ τούτου, θα μειώσει τη ζημία αυτή, πράγμα που θα έχει ευνοϊκό αποτέλεσμα ιδίως για τους ευάλωτους καταναλωτές. Επίσης, θα βελτιώσει τη συμμόρφωση μέσω της ενίσχυσης της αποτροπής. Η παρέμβαση θα λειτουργήσει συμπληρωματικά προς τον αναθεωρημένο κανονισμό ΣΠΚ και θα υποστηρίξει την αποτελεσματική λειτουργία του. Η θέσπιση βελτιωμένων επιλογών επανόρθωσης και η κάλυψη των κενών στο υφιστάμενο πλαίσιο προστασίας για τις ψηφιακές συναλλαγές θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των καταναλωτών. Οι νομοταγείς έμποροι θα ωφεληθούν από τη βελτίωση του θεμιτού ανταγωνισμού. Οι συμμορφούμενοι έμποροι, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ, θα μειώσουν το κόστος τους λόγω της θέσπισης πιο ισορροπημένων κανόνων σχετικά με το δικαίωμα υπαναχώρησης, της απλούστευσης των υποχρεώσεων ενημέρωσης, της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της επιγραμμικής επικοινωνίας με τους καταναλωτές και της εναρμόνισης των κανόνων, ιδίως όσον αφορά τις επιγραμμικές συναλλαγές. Θετικός αναμένεται να είναι επίσης ο αντίκτυπος για το περιβάλλον, με τη διασφάλιση της ενίσχυσης της αποτροπής των παραπλανητικών περιβαλλοντικών ισχυρισμών.
Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (αν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών); Μέχρι 12 σειρές
Δεν θα υπάρξει σημαντικό κόστος για τους συμμορφούμενους εμπόρους όσον αφορά τις παρεμβάσεις για τις

κυρώσεις, τα μέσα έννομης προστασίας, τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης. Οι μη συμμορφούμενοι έμποροι θα αντιμετωπίσουν πρόσθετο κόστος από τις εν λόγω παρεμβάσεις, ιδίως λόγω των αυστηρότερων κυρώσεων καθώς και λόγω του ότι οι καταναλωτές θα έχουν στη διάθεσή τους βελτιωμένους μηχανισμούς έννομης προστασίας, πιθανώς και στο πλαίσιο συλλογικών διαδικασιών, οι οποίοι θα εξαλείψουν τα παρανόμως αποκομιζόμενα κέρδη. Με την παρέμβαση για τις «δωρεάν» ψηφιακές υπηρεσίες, οι πάροχοι των εν λόγω υπηρεσιών θα επιβαρυνθούν με πρόσθετο κόστος συμμόρφωσης. Η παρέμβαση για τη διαφάνεια των επιγραμμικών αγορών συνεπάγεται επίσης κόστος για την προσαρμογή των επιγραμμικών διεπαφών, ώστε να συλλέγουν ορισμένες πληροφορίες από τρίτους εμπόρους και να τις διαβιβάζουν στους καταναλωτές. Ωστόσο, οι εν λόγω δύο παρεμβάσεις θα οδηγήσουν επίσης σε εξοικονόμηση λόγω των εναρμονισμένων κανόνων μεταξύ των κρατών μελών και της μεγαλύτερης νομικής σαφήνειας. Οι παρεμβάσεις για τις υποχρεώσεις ενημέρωσης και το δικαίωμα υπαναχώρησης θα οδηγήσουν σε εξοικονόμηση για τους εμπόρους. Δεν αναμένεται να υπάρξουν αρνητικές περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις.
Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις; Μέχρι 8 σειρές Σύμφωνα με το υφιστάμενο ενωσιακό κεκτημένο στον τομέα του δικαίου των καταναλωτών, δεν προβλέπονται εξαιρέσεις για τις ΜΜΕ, συμπεριλαμβανομένων των πολύ μικρών επιχειρήσεων. Αυτό θα αντέβαινε στον γενικό σκοπό των κανόνων προστασίας των καταναλωτών και, εν τέλει, και στα συμφέροντα των ΜΜΕ, δεδομένου ότι θα περιοριζόταν το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και, ως εκ τούτου, η εμπιστοσύνη όσον αφορά την πραγματοποίηση αγορών απ' αυτούς. Ενώ το κόστος για τις επιχειρήσεις θα είναι συνολικά αμελητέο, η προτιμώμενη δέσμη επιλογών θα μειώσει το κόστος για τις επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ, σε ό,τι αφορά το δικαίωμα υπαναχώρησης, ενώ οι επιχειρήσεις θα ωφεληθούν από τη βελτίωση της διαφάνειας στο πλαίσιο των πωλήσεων προς τους καταναλωτές μέσω επιγραμμικών αγορών. Η ενίσχυση των μηχανισμών επιβολής και επανόρθωσης θα μειώσει τις αρνητικές επιπτώσεις του αθέμιτου ανταγωνισμού.
Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές; Μέχρι 4 σειρές Οι παρεμβάσεις για τις κυρώσεις, τα μέσα έννομης προστασίας, τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης θα αυξήσουν το κόστος για όσα κράτη μέλη θα χρειαστεί να μεταρρυθμίσουν τους εθνικούς κανόνες τους, για παράδειγμα, σχετικά με τις κυρώσεις ή τους μηχανισμούς έννομης προστασίας των καταναλωτών. Ωστόσο, η αυξημένη συμμόρφωση θα οδηγήσει σε εξοικονόμηση λόγω του μειωμένου κόστους των διοικητικών και δικαστικών διαδικασιών. Οι μηχανισμοί συλλογικής επανόρθωσης θα εξορθολογίσουν τις δικαστικές διαδικασίες σε καταστάσεις πρόκλησης μαζικής ζημίας.
Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις; Μέχρι 6 σειρές Δεδομένου ότι το επίκεντρο της προτιμώμενης δέσμης επιλογών είναι η βελτίωση της συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία προστασίας των καταναλωτών, τα δικαιώματα των καταναλωτών θα καταστούν πιο συγκεκριμένα για τους μεμονωμένους καταναλωτές και, ως εκ τούτου, θα ενισχύσουν την αποδοχή της προστιθέμενης αξίας των κανόνων της ΕΕ από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η παρέμβαση για τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Οι παρεμβάσεις για τις κυρώσεις, τα μέσα έννομης προστασίας, τις συλλογικές αγωγές παραλείψεως και τα συλλογικά μέτρα επανόρθωσης είναι επίσης πιθανό να έχουν θετικό αντίκτυπο στους ευάλωτους καταναλωτές και το περιβάλλον.
Δ. Παρακολούθηση
Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική; Μέχρι 4 σειρές Εκτός από την τακτική παρακολούθηση, προτείνεται η διενέργεια αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας, της αποδοτικότητας, της συνάφειας, της συνοχής και της προστιθέμενης αξίας σε επίπεδο ΕΕ μετά την πάροδο 5 ετών από την εφαρμογή από τα κράτη μέλη, με βάση ένα προκαθορισμένο σύνολο βασικών δεικτών προόδου.