

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym”

(2009/C 175/04)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 6 listopada 2008 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 449. sesji plenarnej w dniach 3–4 grudnia 2008 r. (posiedzenie z 3 grudnia 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 29–22 osoby wstrzymały się od głosu — przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Jednym z podstawowych warunków ku temu, by obywatele europejscy mogli skutecznie korzystać ze swych praw, jest stworzenie prawdziwej demokracji na rynku wewnętrznym; jedynie, gdy poczucie tego będzie powszechne, wszystkie podmioty działające na rynku będą mogły zrozumieć i poprzeć znaczenie, jakie rynek ma dla integracji europejskiej.

1.2 Dotychczas ochrona konsumentów była sposobem na osiągnięcie równowagi między podmiotami działającymi na rynku, przy czym europejska polityka konkurencji sprzyjała opracowywaniu instrumentów prawodawczych łagodzących szkodliwe skutki, jakie dla konsumentów, pracowników i — ogólnie mówiąc — obywateli może mieć ograniczenie konkurencji.

1.3 Demokracja gospodarcza na rynku zakłada nie tylko osiągnięcie równości między wszystkimi podmiotami działającymi na nim, ale również poprawę jakości życia obywateli, którą można uzyskać poprzez:

— opracowanie i zastosowanie instrumentów prawodawczych polityki konkurencji, jak też niezbędne włączenie konsumentów i innych zainteresowanych podmiotów do wspólnotowych i krajowych organów posiadających kompetencje w tej dziedzinie;

— pogłębienie tejże polityki, tak by zaspokoić interesy gospodarcze podmiotów, których bezpośrednio dotyczą zakazane praktyki konkurencyjne.

1.4 By osiągnąć ten cel, należy podjąć konkretne działania pogłębiające i zapewniające zaufanie wszystkich podmiotów obecnych na rynku wewnętrznym. Mogłyby się one koncentrować na:

— ujednoczeniu wszystkich systemów prawnych i zapewnieniu ich porównywalności, przynajmniej w odniesieniu do kluczowych kwestii dotyczących zarówno prawa materialnego, jak i procesowego;

— powiązaniu ochrony podmiotów działających na rynku z prawami podstawowymi uznanymi w traktatach, bez potrzeby ustalania nowych procedur, tak by nie zwiększać obciążeń administracyjnych;

— włączeniu różnych podmiotów działających na rynku do organów regulujących konkurencję, co jest jedną z propozycji ponawianych przez EKES w wielu opiniach, podobnie jak utworzenie płynnej sieci informacyjnej.

1.5 EKES odgrywa aktywną rolę w promowaniu prawa do równości na wszystkich obszarach polityki, a także wysokiego stopnia udziału społeczeństwa obywatelskiego w organach wspólnotowych, szczególnie w organach regulujących politykę konkurencji. Komitet uważa, że osiągnięcie celów strategii lizbońskiej, wraz ze stworzeniem bardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki, zależy obecnie od zagwarantowania demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym.

2. Kontekst

2.1 W art. 6 TUE ⁽¹⁾ traktat lizboński stanowi, iż Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽²⁾, która ma taką samą moc prawną co Traktaty.

2.2 Karta ustanawia, między innymi, jako prawa podstawowe Unii: równość, prawo do własności, ochronę konsumentów, dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym, czyli prawa, które mają znaczenie dla funkcjonowania i urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

2.3 Zasada równości obywateli jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się Unia (art. 2) i jednocześnie, jako zasada demokratyczna Unii, stanowi zobowiązanie, którego zgodnie z art. 9 TUE Unia powinna przestrzegać we wszelkich działaniach, w tym w działaniach gospodarczych w ramach rynku wewnętrznego.

2.4 Unia posiada wyłączne kompetencje do ustanawiania przepisów w zakresie polityki konkurencji ⁽³⁾ niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. (art. 3 ust. 1 lit. B).

(1) Numery artykułów odpowiadają wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowanej w Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

(2) Chodzi o wersję Karty w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu opublikowaną w Dz.U. C 303 z 14.12.2007. To drugie proklamowanie Karty było konieczne, gdyż od czasu pierwszego proklamowania w grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei do tekstu Karty dodano wyjaśnienia w formie przypisów.

(3) Zob. Wytyczne w sprawie oceny horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw opublikowane w Dz.U. C 31 z 5.2.2004, str. 5.

2.4.1 Konkretnie, niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są praktyki polegające na zmonopolizowaniu i na nadużywaniu pozycji dominującej (przepisy antymonopolowe), przede wszystkim dlatego, iż pociągają za sobą szkodliwe skutki dla klientów, przedsiębiorstw i innych podmiotów obecnych na rynku, np. pracowników.

2.4.2 Również nieodpowiednie stosowanie lub niestosowanie przepisów o łączeniu przedsiębiorstw może powodować poważne szkody dla konsumentów, przedsiębiorstw i innych podmiotów obecnych na rynku, np. pracowników.

2.4.3 Punktem odniesienia pozwalającym ocenić przywoływaną w wypadku łączenia przedsiębiorstw wydajność jest brak niekorzystnych skutków dla konsumentów. W tym celu wzrost wydajności powinien być wyraźny, szybki i korzystny dla konsumentów na rynkach odniesienia, na których w przeciwnym razie pojawiłyby się prawdopodobnie problemy w zakresie konkurencji.

2.5 W dziedzinie ochrony konsumentów kompetencje są w Unii dzielone (art. 4 ust. 2 lit. f).

2.5.1 Przy określaniu i prowadzeniu polityki i działań w innych obszarach Unia powinna uwzględniać wymogi związane z ochroną konsumentów, zgodnie z nowym art. 12 TFUE.

2.5.2 Chodzi tu o podejście horyzontalne do polityki konsumenckiej, wyraźnie uznane we wspólnotowym prawie pierwotnym, według którego dla osiągnięcia celów rynku wewnętrznego konieczne jest uwzględnienie interesów konsumentów we wszystkich istotnych obszarach politycznych i gospodarczych celem zapewnienia wysokiego poziomu ich ochrony w Unii Europejskiej.

2.5.3 Dążąc do harmonizacji przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów, Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia wysokiego poziomu ochrony (art. 114 ust. 3 TFUE). W związku z tym Komisja powinna działać na rzecz interesów konsumentów i zapewnić im wysoki poziom ochrony ze strony Unii (art. 169 TFUE).

2.5.4 Jak dotąd harmonizacja w dziedzinie ochrony konsumentów opierała się ogólnie⁽⁴⁾ na zasadzie „harmonizacji minimalnej”, w ramach której państwa członkowskie mają możliwość przyjęcia lub utrzymania środków ściślejszej ochrony, co w niektórych wypadkach doprowadziło do konfliktów prawnych między ochroną konsumentów a urzeczywistnianiem rynku wewnętrznego.

2.6 W swej opinii w sprawie „Regulacja konkurencji a ochrona konsumentów”⁽⁵⁾ EKES zwracał uwagę, iż choć swobodna konkurencja jest z założenia korzystna dla wszystkich uczestników rynku, w tym szczególnie dla konsumentów, to w najistotniejszych sektorach, które uległy liberalizacji doszło do rzeczywistego ograniczenia swobodnej konkurencji, do wykluczenia niektórych podmiotów oraz do wyraźnego ograniczenia praw ekonomicznych konsumentów.

2.6.1 Podkreślano też konieczność wzmocnienia systemów informowania konsumentów i przeprowadzania z nimi konsultacji. W tym celu Europejska Sieć Konkurencji powinna dostosować swe działania, tak aby uwzględnić informacje i uwagi przekazywane przez krajowe i europejskie organizacje konsumentów celem zwiększenia skuteczności polityki konkurencji na rynkach i uznania praw ekonomicznych konsumentów.

2.6.2 Jeśli chodzi o odszkodowania za szkody spowodowane naruszeniem przepisów w zakresie ochrony konkurencji, EKES, zajmując stanowisko na temat zielonej księgi opracowanej przez Komisję Europejską, opowiedział się⁽⁶⁾ za opracowaniem wyciecznych wspólnotowych określających warunki wnoszenia skarg o odszkodowanie za naruszenia art. 81 i 82 Traktatu.

2.6.3 Ponadto EKES opowiedział się za ustanowieniem przepisów wspólnotowych dotyczących zbiorowych roszczeń, które mogłyby zgłaszać reprezentatywne organizacje podmiotów społecznych i gospodarczych działających na rynku wewnętrznym, w tym szczególnie organizacje konsumenckie⁽⁷⁾.

2.6.4 Obecnie trwa opracowanie odrębnej opinii poświęconej białej księdze w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji⁽⁸⁾, do której odsyłamy, oczekując na jej opublikowanie.

2.6.5 Tak więc niniejsza opinia nie obejmuje zagadnień związanych z roszczeniami cywilnymi o odszkodowanie za naruszenie wspólnotowego prawa ochrony konkurencji ani z roszczeniami zbiorowymi organizacji konsumenckich na rynku wewnętrznym, gdyż są to kwestie, co do których EKES zajął już stanowisko. Jej przedmiotem jest demokracja gospodarcza na rynku wewnętrznym.

3. Pojęcie demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym

3.1 Polityka w dziedzinie konkurencji ma na celu tworzenie i zachowanie warunków umożliwiających funkcjonowanie rynku zgodnie z zasadami konkurencji, z korzyścią zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw. Oznacza to:

- coraz skuteczniejsze zwalczanie praktyk prowadzących do zniekształcenia konkurencyjnych warunków działania rynku;
- stworzenie warunków umożliwiających aktywny udział w działaniach z zakresu polityki konkurencji konsumentom i podmiotom posiadającym prawa ekonomiczne wynikające z ich działalności gospodarczej na rynku, w tym pracownikom;
- lepszy przepływ informacji oraz przeprowadzane sprawnie i przynoszące widoczne wyniki konsultacje;

⁽⁴⁾ Jako wyjątek można zacytować dyrektywę nr 2005/27/WE dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 309 z 16.12.2006, str. 1

⁽⁶⁾ Dz.U. C 324 z 30.12.2006, str. 1

⁽⁷⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1

⁽⁸⁾ COM(2008) 165 wersja ostateczna. Dz.U. C 309 z 16.12.2006, str. 1.

— ustanowienie instrumentów prawnych lub innych środków celem odpowiedniej ochrony zarówno zasady równości uczestników rynku — nie zapominając o małych i średnich przedsiębiorstwach, które również skorzystałyby w dużym stopniu z tej polityki wspólnotowej — jak i prawa do własności, ochrony konsumentów i dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym.

3.2 W tym kontekście pojawiła się kwestia konieczności zapewnienia „demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym”. Jej urzeczywistnienie wynika z celów strategii lizbońskiej, która ma przekształcić Unię w najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarkę na świecie, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, tworzenia większej ilości lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej⁽⁹⁾.

3.3 Celem zagwarantowania na rynku wewnętrznym demokracji gospodarczej przyczyniającej się do poprawy jakości życia obywateli europejskich należy działać i czynić postępy przede wszystkim w trzech głównych dziedzinach:

3.3.1 Po pierwsze, w sferze rozwijania i stosowania tradycyjnych narzędzi polityki konkurencji, tzn. przepisów antymonopolowych, przepisów dotyczących łączenia przedsiębiorstw i pomocy publicznej, zwracając szczególną uwagę na wybrane sektory, w tym głównie sektory zliberalizowane.

3.3.1.1 Chodzi tu o usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym; w zarządzaniu nimi nastąpiło niedawno przejście od systemu monopolistycznego do otwartego systemu rynkowego, w którym jedno przedsiębiorstwo posiada pozycję dominującą na określonym rynku, co oznacza ograniczenie konkurencji ze względu na ograniczoną obecność nowych operatorów na rynku.

3.3.1.2 W tej dziedzinie należy zwiększyć udział konsumentów, co przyczyniłoby się do rzeczywistego przestrzegania przepisów antymonopolowych, tzn. należałoby doprowadzić do sytuacji, w której konsumenci posiadający odpowiednie prawa uruchomią skuteczne procedury, gdy wykryją ewentualne naruszenie tych przepisów. Głównymi środkami są tu informowanie, edukacja i podnoszenie świadomości wśród samych konsumentów, a także niewątpliwie uznanie praw i łatwiejszy dostęp konsumentów i ich organizacji zarówno do instytucji, jak i do odpowiednich procedur.

3.3.2 Po drugie, w sferze pogłębiania polityki konkurencji mającej znaczenie dla konsumentów i ogólnie dla osób uzyskujących dochody z działalności gospodarczej na rynku, w tym dla pracowników.

3.3.2.1 Praktyki powodujące zniekształcanie konkurencji stosowane przez przedsiębiorstwa naruszające prawo poprzez zmonopolizowanie lub nadużywanie pozycji dominującej prowadzą do zmniejszenia dochodów lub do wzrostu kosztów ponoszonych przez poszkodowanych, co jest łamaniem ich prawa do własności w odniesieniu do dochodów i co czyni z nich ofiary naruszenia przepisów.

3.3.2.2 W związku z tym skutki naruszenia przepisów w zakresie konkurencji mogą być porównane do przywłaszczenia dochodów konsumentów i wszystkich osób uzyskujących dochody z działalności gospodarczej, a także tych przedsiębiorstw obecnych na rynku, które przestrzegają przepisów w zakresie konkurencji. Ta nowa wizja polityki ochrony konkurencji zakładałaby również wzmocnienie pozycji małych i średnich przedsiębiorstw, które — jak wiadomo — stanowią kręgosłup europejskiej gospodarki.

3.3.3 Po trzecie, w zakresie konsolidacji i rozwoju niezbędnej współpracy między członkami Europejskiej Sieci Konkurencji a Komisją, między sądami krajowymi a Komisją oraz między krajowymi organami ochrony konsumentów i krajowymi organizacjami konsumenckimi a Komisją.

3.3.3.1 Wzajemna pomoc pozwoli na szybsze zadecydowanie, kto powinien zająć się rozpatrzeniem danego zażalenia oraz na skuteczniejsze i bardziej optymalne rozwiązywanie sporów.

4. Uwagi o różnych aspektach pojęcia demokracji gospodarczej

4.1 Aby urzeczywistnić demokrację gospodarczą UE powinna dostosować swą politykę konkurencji oraz przyjąć środki pozwalające na dostosowanie prawodawstwa krajowego do potrzeb i oczekiwań konsumentów europejskich i wszystkich podmiotów obecnych na rynku. W tym celu konieczne jest prowadzenie konkretnych działań w niżej wymienionych dziedzinach, tak aby budować i wzmocniać zaufanie wszystkich podmiotów obecnych na rynku wewnętrznym.

4.2 Harmonizacja prawodawstwa

4.2.1 Bez porównywalnego prawodawstwa, przynajmniej w najważniejszych sprawach dotyczących prawa materialnego i procesowego, bardzo trudno będzie osiągnąć rzeczywistą demokrację gospodarczą w ramach rynku wewnętrznego, zgodną z art. 114 i następnymi TFUE, a szczególnie z art. 116.

4.2.1.1 O prawdziwym rynku wewnętrznym będzie można mówić dopiero wtedy, gdy konsumenci będą mieli wystarczające bezpieczeństwo i zaufanie, by dokonywać zakupów w jakimkolwiek miejscu w Unii Europejskiej posiadając pewność, że są chronieni w równym stopniu i równie skutecznie przed ewentualnym naruszeniem ich praw ekonomicznych przez przedsiębiorstwa. Transgraniczny przepływ produktów i usług pozwoli konsumentom na poszukiwanie korzystnych ofert oraz innowacyjnych produktów i usług, a tym samym na podejmowanie korzystniejszych decyzji. Dlatego też tak ważne jest jak największe ograniczenie różnic w przepisach o ochronie konsumentów w całej UE.

⁽⁹⁾ Konkluzje prezydencji. Rada Europejska — Feira 2000

4.2.2 Choć kraje członkowskie przyjęły przepisy krajowe zgodne z art. 101 i 102 (dawne art. 81 i 82), to nadal istnieją znaczne różnice pomiędzy systemami prawnymi poszczególnych krajów. Różnice te są widoczne w definicjach pojęć pozycji dominującej, nadużycia, zależności gospodarczej, a także w prawach procesowych konsumentów, w uznaniu roli organizacji konsumenckich, czy też w stosunkach między tymi organizacjami a krajowymi organami ochrony konkurencji.

4.2.2.1 Zasada „minimalnej harmonizacji” przepisów krajowych jest najlepszym środkiem, by osiągnąć cele w dziedzinie zarówno rynku wewnętrznego, jak i ochrony konsumentów. Jednak zasada ta, w porównaniu z zasadą „kraju pochodzenia” w połączeniu z innego rodzaju klauzulami rynku wewnętrznego dotyczącymi wzajemnego uznawania przepisów w zakresie ochrony konsumentów, jest niezgodna z „wysokim poziomem ochrony konsumentów”.

4.2.2.2 Aby osiągnąć wysoki poziom ochrony konsumentów, w zgodzie z ostatnimi strategiami wspólnotowymi w dziedzinie polityki konsumenckiej w latach 2002–2006 i 2007–2013, należałoby dążyć do pełnej harmonizacji w konkretnych kwestiach o pierwszoplanowym znaczeniu, takich jak zasady, definicje i określone aspekty procesowe.

4.2.3 Ofiary naruszeń przepisów w zakresie konkurencji powinny uzyskiwać rzeczywiste i pełne odszkodowanie, tak aby nie dopuścić do nieuprawnionego wzbogacenia się tych, którzy naruszyli prawo. W tym celu można by przyjąć następujące środki:

- procedury konfiskaty nieuprawnionych zysków przez władze publiczne; odzyskane w ten sposób sumy powinny być przeznaczone na określone uprzednio w prawodawstwie krajowym cele związane z interesem ogólnym, a w pierwszej kolejności na publiczne środki wsparcia dla poszkodowanych; w wypadku środków krajowych, muszą one odpowiadać zasadom równoważności i skuteczności, zgodnie z określeniem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich;
- skuteczne, odstręczające i proporcjonalne środki przymusu o charakterze administracyjnym lub karnym wobec najcięższych przypadków naruszeń, mających konsekwencje dla funkcjonowania i urzeczywistnienia rynku wewnętrznego; zdefiniowanie tego, co nielegalne powinno dotyczyć kwestii leżących w wyłącznej kompetencji Unii, tak aby zapewnić jak najskuteczniejsze stosowanie prawa wspólnotowego poprzez określenie minimalnych wspólnych kryteriów dla przestępstw⁽¹⁰⁾; traktat lizboński przewiduje możliwość ustanowienia w ramach procedury współdecyzji norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 1 TFUE);

- skutecznym środkiem może być publiczne informowanie o karach w formie dostępnej dla społeczeństwa np. poprzez bazę danych o naruszeniach; kary za praktyki antykonkurencyjne działają odstręczająco na potencjalnych autorów naruszeń; w wypadku orzeczenia o karze jej ogłoszenie jest dla poszkodowanych znakiem, że sprawa jest ważna i zwiększa wiedzę obywateli o środkach ochrony konkurencji;

- środki te są uzupełnieniem odszkodowań, które — jak wspomniano — nie są przedmiotem niniejszej opinii w związku z będącą w opracowaniu opinią w sprawie białej księgi na temat roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji.

4.2.3.1 Dla skutecznego wyrównywania szkód należałoby się zastanowić, czy sądy krajowe powinny decydować o ostatecznym przeznaczeniu grzywnien administracyjnych i włączać je do cywilnej procedury oceny wysokości odszkodowań dla ofiar naruszenia przepisów.

4.2.4 Jednym z celów reformy legislacyjnej w ramach rynku wewnętrznego powinna być pełna harmonizacja przepisów w niektórych obszarach bez uszczerbku dla ochrony konsumentów w niektórych państwach członkowskich.

4.3 Wpływ na przestrzeganie praw podstawowych

4.3.1 Naruszenie przepisów dotyczących rynku wewnętrznego wpływa na przestrzeganie wielu praw podstawowych Unii, takich jak zasada równości (art. 20 Karty praw podstawowych), prawo do własności (art. 17 KPP), ochrona konsumentów (art. 38 KPP), dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym (art. 36 KPP), których ochrona należy też do instytucji i organów Unii. Niektóre z nich — w szczególności zasada równości i zakaz nierównego traktowania — zostały zapisane w przepisach dotyczących konkurencji jako główne zasady działania wszystkich podmiotów gospodarczych, zarówno wobec konkurentów, jak i konsumentów⁽¹¹⁾.

4.3.2 W związku z tym pojawiają się następujące pytania:

- Czy należy przewidzieć specjalną formę ochrony przed naruszeniem tych praw?
- Jaka byłaby najstosowniejsza forma ochrony w prawie wspólnotowym?
- Czy należałoby przenieść do prawa pozytywnego, zgodnie z art. 17, 20 i 38 Karty praw podstawowych, prawa konsumentów, przedsiębiorstw i wszystkich osób posiadających prawa ekonomiczne wynikające z działalności gospodarczej na rynku (w tym prawa pracowników), pod postacią konkretnych przepisów dotyczących swobodnej konkurencji w ramach Wspólnoty?

⁽¹⁰⁾ Zob. wniosek Komisji dotyczący ochrony środowiska poprzez prawo karne COM(2007) 51 wersja ostateczna oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-176/03 i C-440/05

⁽¹¹⁾ Zob. art. 101 ust. 1 lit. d oraz art. 102 lit. c TFUE

4.3.3 Ustanowienie „wysokiego poziomu ochrony” może być uznane za formę stosowania i ochrony praw podstawowych na rynku, gdyż ustanowienie specjalnych środków lub jednolitej procedury wiązałyby się ze zwiększeniem obciążeń administracyjnych. Zdaniem EKES-u bardziej stosowne byłoby wykorzystanie instrumentów już istniejących i wzmocnienie pozycji prawnej organizacji konsumenckich. Pożądanymi byłyby upowszechnianie poprzez odpowiednie działania i środki włączania do przepisów szczegółowych UE i państw członkowskich (szczególnie w niektórych dziedzinach: nabywanie podstawowych produktów i usług, ochrona konkurencji, nieuczciwe praktyki) wyraźnych zapisów o uznaniu praw konsumentów lub innych osób posiadających prawa gospodarcze, w tym pracowników, oraz umożliwienia im występowania w ich obronie na drodze sądowej. Przyczyniłoby się to do lepszego informowania i poprawy świadomości obywateli, co — jak wielokrotnie już podkreślano — ma zasadnicze znaczenie.

4.4 Udział poszczególnych podmiotów obecnych na rynku

4.4.1 W dążeniu do dobrego sprawowania rządów i zapewnienia udziału społeczeństwa obywatelskiego traktat lizboński stanowi w art. 15 TFUE, iż instytucje, organa i agencje Unii powinny działać w jak największym stopniu zgodnie z zasadą otwartości. Przejrzystość jest podstawowym wymogiem akceptacji działań wspólnotowych przez obywateli.

4.4.2 Udział ten powinien być rozwijany poprzez ustanowienie elastycznych i skutecznych mechanizmów komunikacji między Komisją i kompetentnymi władzami a organizacjami konsumentów, tak aby możliwe były działania zapobiegające w załączku naruszeniom o charakterze transgranicznym. Konieczne tu jest rozwiązanie następujących kwestii:

— Za pomocą jakich środków można poprawić współpracę?

— Jak wzmocnić charakter prewencyjny?

Parlament Europejski zaproponował⁽¹²⁾ utworzenie funkcji „europejskiego rzecznika praw konsumenta” i poparł pomysł powołania ekspertów, których zadaniem byłoby, w ramach Komisji Europejskiej, utrzymywanie kontaktów z konsumentami. W tym celu konieczne byłoby rozważenie utworzenia organu *ad hoc* odgrywającego rolę europejskiego rzecznika praw konsumenta lub też poszerzenie zakresu zadań Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Ze względu na kryterium racjonalności środków używanych dla osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów w ramach polityki konkurencji oraz aby optymalnie wykorzystać istniejące zasoby, uważamy, iż zasadniczo

wystarczyłoby wyznaczyć doradcę odpowiedzialnego za kontakty z konsumentami⁽¹³⁾ we wszystkich służbach Komisji, których szczególnie dotyczy polityka konsumencka.

4.4.3 Prawdopodobnie konieczna będzie reforma procedury administracyjnej Komisji dotyczącej stawiennictwa w ramach spraw wiążących się z karami, przy pełnym poszanowaniu zasady poufności. Problem ten mógłby zostać rozwiązany z zastosowaniem art. 41 Karty praw podstawowych, który gwarantuje dostęp do dokumentów, prawo do przedstawienia swego stanowiska, uzasadnienie decyzji oraz prawo do odwołania.

4.4.4 Należałoby poprawić informację zwrotną co do minimalnych zasad dotyczących konsultacji i zobowiązać wszystkie dyrekcje generalne do oceny wpływu konsultacji co do wszystkich wniosków, a nie tylko wniosków strategicznych, jak przypominał o tym EKES⁽¹⁴⁾. Ponadto Komisja powinna przeanalizować kwestie o istotnym znaczeniu dla wszystkich obywateli europejskich, takie jak: używane języki, neutralność pytań i termin odpowiedzi.

4.4.5 Rola, jaką mogą odegrać stowarzyszenia konsumentów i inne reprezentatywne podmioty — zakładając ich zdolność do wnoszenia skarg w ramach reklamacji — jest jedną z kwestii wymagających rozwiązania za pomocą odpowiedniego instrumentu legislacyjnego po zakończeniu debaty nad wspomnianą wcześniej białą księgą na temat roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji.

4.4.6 Sprawą podstawową jest uświadomienie obywatelom znaczenia ich udziału w kształtowaniu polityki konkurencji. Sprzeczne z prawem praktyki, takie jak kartele, ustanawiane przez niektóre przedsiębiorstwa nie mogą być postrzegane przez obywateli jako nienaruszalne lub możliwe do ukrócenia tylko w wysokich sferach politycznych czy gospodarczych, lecz jako działania szkodliwe społecznie, które stanowią zagrożenie, a niekiedy naruszenie prawa własności ofiar. W związku z tym należałoby podjąć dyskusję i zastosować jak najlepsze rozwiązania na rzecz edukacji i uświadamiania obywatelom europejskim skutków tego rodzaju nielegalnych praktyk. W pierwszej kolejności należy ożywić działalność sieci europejskich centrów konsumenckich we wszystkich jej aspektach. Duże znaczenie ma dalsze inwestowanie w tworzenie takich centrów przynajmniej w każdym większym mieście we wszystkich państwach członkowskich,

⁽¹²⁾ Sprawozdanie deputowanego europejskiego Lasse Lehtinena w sprawie strategicznego programu na rzecz konsumentów na lata 2007–2013

⁽¹³⁾ Art. 153 ust. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich stanowi: „Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Wspólnoty”. To zobowiązanie spoczywa na wszystkich urzędniczych instytucjach europejskich. Stanowisko doradcy odpowiedzialnego za kontakty z konsumentami mogłoby uczulić na tę kwestię innych urzędników i przypomnieć im o ich zobowiązaniu wobec obywateli, które podejmują w swej codziennej pracy.

⁽¹⁴⁾ Zob. zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości Dz.U. C 324 z 30.12.2006

a także prowadzenie kampanii informacyjnych — tak ogólnych, jak i dotyczących poszczególnych sektorów — udostępniających obywatelom w szybki i prosty sposób wiedzę o ich prawach konsumenckich oraz o ośrodkach i organizmach, do których można się zwrócić w wypadku reklamacji lub gdy potrzebna jest pomoc.

4.5 Usługi świadczone w interesie ogólnym

4.5.1 Podstawą prawną dla interwencji wspólnotowej w dziedzinie usług świadczonych w interesie ogólnym jest art. 14 TFUE oraz protokół nr 26. Dla zachowania wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i dostępności, równego traktowania i promowania powszechnego dostępu oraz praw użytkowników należałoby rozstrzygnąć następujące kwestie:

- W jaki sposób przeprowadzać okresowe oceny na szczeblu wspólnotowym?
- Jakie środki zastosować wobec zniekształceń konkurencji w niedawno zliberalizowanych sektorach?
- Co uczynić, by beneficjentem procesów otwarcia rynków był konsument?

4.5.2 Ogólnie brak przejrzystości w zarządzaniu tymi usługami oraz nieuzasadnione ceny narzucane klientom przemysłowym i konsumentom wymagają rozwiązania wspomnianych kwestii.

Bruksela, 3 grudnia 2008 r.

Przewodniczący Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Mario SEPI

4.6 Rola polityki konkurencji na rynku wewnętrznym

4.6.1 Ustanowienie przepisów w zakresie konkurencji niezbędnych dla funkcjonowania rynku wewnętrznego należy do wyłącznych kompetencji Unii.

4.6.2 Polityka konkurencji powinna zagwarantować konsumentom jak najlepsze warunki w zakresie cen, jakości i różnorodności, szczególnie w odniesieniu do podstawowych produktów i usług, takich jak żywność, mieszkania, edukacja, zdrowie, energia, transport i telekomunikacja oraz zapewnić im jak najniższe ceny.

4.6.3 Ponadto ostatecznym celem powinna być — obok skuteczności rynku — poprawa jakości życia i dobrobytu konsumentów. Osiągnięcie tych założeń wymaga usankcjonowania przepisami aktywnego uczestnictwa konsumentów, a nie czynienia z nich biernych odbiorców dobrobytu.

4.6.3.1 Dlatego też obecny stan prawny musi ewoluować w kierunku nowej interpretacji przepisów lub też nowych organów prawnych w dziedzinie polityki konkurencji. Należy też przewidzieć przyjęcie nowych środków prawnych uzupełniających lub zastępujących środki obecnie obowiązujące.

Sekretarz Generalny Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego
Martin WESTLAKE