

**HU**

**HU**

**HU**



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 8.10.2008  
SEC(2008) 2545

**A BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATOK MUNKADOKUMENTUMA**

*Kísérődokumentum a*

Javaslat

**AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE**

**a fogyasztók jogairól**

***A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA***

{COM(2008) 614 végleges}

{SEC(2008) 2544}

{SEC(2008) 2547}

## 1. KONZULTÁCIÓ ÉS SZAKÉRTŐI VÉLEMÉNYEK

2007. február 8-án a Bizottság elfogadta a fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatáról szóló zöld könyvet és nyilvános konzultációt kezdett<sup>1</sup>. A Bizottság több mint 300 hozzászólást kapott a fogyasztóvédelmi és gazdasági szervezetektől, a tagállamoktól, az Európai Parlamenttől, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságtól és más érdekelt felektől, például egyetemi oktatóktól és ügyvédektől.

Az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság 2007. november 14-én egész napos konferenciát tartott az érdekelt felek részvételével a szabályozásból adódó problémák felkutatására és a különböző, a zöld könyv konzultációja során adott válaszok során felmerült témák megvitatására. A hatásvizsgálat során az érdekelt felek széles skálájával folytak konzultációk 2007. decembertől 2008. márciusig. A konzultációk fontos információkat eredményeztek a probléma meghatározására és a szakpolitikai lehetőségek értékelésére vonatkozóan.

2007. december 20-án a Bizottság által megbízott vállalkozó két kérdőívet küldött ki az érdekelt feleknek (egy a vállalkozóknak, egy a fogyasztóknak). Ezen felül a vállalkozó felhasználta a Bizottság megbízásából végzett, a fogyasztói és kiskereskedelmi magatartásról szóló, két Eurobarométer közvéleménykutatás eredményét.

2008. januárban és februárban a vállalkozó – a Bizottság felügyelete mellett – a főbb gazdasági szereplők részvételével több mint 20 személyes találkozót tartott.

Jogi és gazdasági szakértőket, valamint a fogyasztók képviselőit tömörítő szakértői testület felállítására került sor a különböző szakpolitikai lehetőségekkel és azok lehetséges hatásaival kapcsolatos tanácsadás céljából.

2008. február 6-án egész napos munkaértekezlet megszervezésére került sor az érdekelt felek részvételével, melynek során az üzleti élet több mint 40 képviselője vitatta meg az uniós fogyasztói szabályozás változásainak következményeit.

2008. február 13-án fogyasztói fókuszcsoporthoz szerveztek több mint 20 fogyasztó részvételével. A fókuszcsoport a jelenlegi fogyasztóvédelmi jogszabályok fogyasztói viselkedésre gyakorolt hatásait vizsgálta, illetve a tervezett jogszabályi változásoknak a fogyasztók határon túli vásárlás iránti bizalmára gyakorolt várható hatásait mérte fel.

2008. február 29-én az európai fogyasztói tanácsadó csoport (a továbbiakban: ECCG) keretében a vállalkozó munkaértekezletet szervezett, hogy megvitassák a fogyasztóvédelmet és a fogyasztói bizalmat érintő uniós fogyasztóvédelmi szabályozás változásainak a hatásait, különös tekintettel a határon átnyúló ügyletekre.

Ezenfelül a bizottsági szolgálatok kétoldalú találkozókat szerveztek a Fogyasztói Egyesületek Európai Szövetségével (a továbbiakban: BEUC), illetve a BEUC képviselői részt vettek a fogyasztói fókuszcsoporthoz, a szakértői testületben és az ECCG alcsoportjának ülésén.

A Bizottság két különböző konzultációt folytatott a távollevők közötti értékesítésről valamint a házaló kereskedelemről szóló irányelvről. Valamennyi érdekelt felet felkérték, hogy válaszukat 2006. november 21-ig, illetve 2007. december 4-ig juttassák el a Bizottsághoz<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Zöld könyv a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról COM(2006) 744, 2007.2.8. A Zöld könyv, illetve a konzultáció eredményei a [http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons\\_acquis\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/rights/cons_acquis_en.htm) honlapon található.

<sup>2</sup> Mindkét konzultáció eredménye megtalálható a <http://ec.europa.eu/consumers/rights> weboldalon

Végül a joganyag átvilágítására más főigazgatóságok is társultak a hatásvizsgálati eljáráshoz a hatásvizsgálati értékelés céljából létrehozott szolgálatközi irányító csoport révén.

## **2. PROBLÉMA-MEGHATÁROZÁS**

Az ebben a hatásvizsgálatban taglalt probléma a még nem teljes belső fogyasztói piac. A fogyasztók még nem jutnak hozzá a megnövekedett választék és alacsonyabb árak által fémjelzett teljes mértékben egységesített kiskereskedelmi piac előnyeire. A belső piacnak több olyan gyakorlati és szerkezeti akadálya van, mint például a nyelvi, logisztikai és a szabályozásból eredő akadályok.

A szabályozásból adódó jelentős akadálnak számít a fogyasztói ügyleteket szabályozó nemzeti jogszabályok széttagoltsága. Ezek a jogszabályok az uniós fogyasztói joganyagot alkotó számos irányelvet ültetik át. A 2008-as Eurobarometer felmérés szerint a fogyasztói ügyleteket szabályozó, eltérő jogszabályok betartása miatti többletköltségeket a kereskedők 60 százaléka a belső fogyasztói piacon zajló határon átnyúló kereskedelem jelentős akadályának látja.

A széttagoltság fő oka a fogyasztóvédelmi irányelvekben található minimális harmonizációs záradékok. Ezek a záradékok kifejezetten elismerik a tagállamok jogát arra, hogy a nemzeti jogukban szigorúbb fogyasztóvédelmi szabályokat tartsanak fenn illetve fogadjanak el. A fogyasztói részére történő magasabb szintű védelem biztosításának céljából a tagállamok gyakran éltek ezzel a lehetőséggel. A jogi széttagoltság problémáját további két tényező súlyosbítja: a tény, hogy az uniós szabályozás nincs tökéletesen összehangolva; és az a tény, hogy az irányelvekben található néhány szabály elavult; a nemzeti szabályozó hatóságok e problémák megoldására tett összehangolatlan kísérletei további széttagoltságot eredményeztek. Ez a hatásvizsgálat kizárólag a széttagoltsággal összefüggő problémák – főleg a fogyasztók és vállalkozókra gyakorolt – hatásaira összpontosít.

A széttagoltság belső piaci hatása kettős. Először is azt eredményezi, hogy a vállalkozások vonakodnak a határon túli fogyasztók részére történő értékesítéstől. A széttagoltság hatásai a vállalkozások számára is érzékelhetőek a kollíziós szabályok, konkrétan a Róma I rendelet miatt, amely arra kötelezi a kereskedőket, hogy a fogyasztók számára legalább a lakóhelyük szerinti ország által nyújtott védelem szintjét biztosítsák. A határon túl értékesíteni kívánó kereskedőnek jogi- és a szabályok betartására irányuló egyéb költségeket kell viselnie a szóban forgó országban lévő fogyasztóvédelem szintjének tiszteletben tartása céljából. Az ilyen költségeket esetleg továbbhárítják a fogyasztóra, vagy ami még kedvezőtlenebb, nem értékesítenek a határon túlra.

Másodszor, a széttagoltság hatása abban nyilvánul meg, hogy a fogyasztók bizalma alacsony a határon túli vásárlásokkal kapcsolatban. A fogyasztói bizalom hiányának számos oka van, többek között a fogyasztók saját jogaikkal kapcsolatos hiányos ismerete, az a képzetük, hogy kevésbé lennének védve, ha külföldi kereskedőtől vásárolnának, illetve, hogy a szabályok érvényesítése és a közvetítés bonyolultabb lenne külföldön. Az Unión belüli fogyasztóvédelem széttagoltsága és az ezzel járó egyenetlen szintje nehézkessé teszi az egész Európára kiterjedő, fogyasztói jogokról szóló felvilágosító kampány folytatását, illetve alternatív vitarendezési mechanizmusok alkalmazását.

## **3. AZ UNIÓ JOGA A FELLÉPÉSRE**

A Szerződés 153. cikkének (1) bekezdése és a 153. cikk (3) bekezdésének a) pontja úgy rendelkezik, hogy a Közösség hozzájárul a magas szintű fogyasztóvédelem biztosításához a

Szerződés 95. cikke alapján elfogadott intézkedések révén, amelyek célja a belső piac megteremtése és működése.

A széttagoltság következményeképpen a határon túl eladni szándékozó kereskedőnek – a Róma I rendelet előírása szerint – jogi-, illetve a szabályok betartására irányuló egyéb költségeket kell viselnie a fogyasztó országában lévő fogyasztóvédelem szintjének tiszteletben tartása céljából. Ez a belső piac megvalósításának útjában álló, szabályozási akadály.

Ezt a problémát csak összehangolt uniós beavatkozással lehet megoldani, mivel a probléma gyökere a minimális harmonizációs rendelkezések összehangolatlan használata. Hasonlóképpen, még nagyobb széttagoltságot eredményez és súlyosbítja a problémát, ha összehangolatlan módon kezeljük az új piaci fejleményeket, a szabályozás hiányosságait és az uniós fogyasztóvédelmi jog ellentmondásait.

#### 4. CÉLKITŰZÉSEK

**Általános cél:** A belső fogyasztói piac megfelelőbb működéséhez való hozzájárulás, valamint a magas szintű közös fogyasztóvédelem megteremtése

##### **Kapcsolódó konkrét célkitűzés:**

A határon átnyúló verseny ösztönzése, az áruk és szolgáltatások szélesebb választékának, alacsonyabb áron történő biztosítása a fogyasztók részére.

##### **Kapcsolódó működési célkitűzés:**

Javítani a fogyasztóvédelem jogi szabályozását annak egyszerűsítése és egységesebbé tétele révén.

1. általános célkitűzés: Csökkenteni a vállalkozások idegenkedését a határon átnyúló kereskedelemmel kapcsolatosan

##### **Kapcsolódó konkrét célkitűzés:**

Csökkenteni a szabályok betartására vonatkozó költségeket a vállalkozások számára

##### **Kapcsolódó működési célkitűzések:**

Csökkenteni a vállalkozások jogbizonytalanságát a szabályozás széttagoltságának<sup>3</sup> megszüntetésével, valamint a vállalkozásoknak az adminisztrációs, illetve a fogyasztóvédelmi jogszabályok előírásainak betartására irányuló költségek csökkentésével.

Növelni a határon átnyúló belső fogyasztói piacon kötött ügyletek számát.

2. általános célkitűzés: Megnövelni a fogyasztók belső piacba vetett bizalmát

##### **Kapcsolódó konkrét célkitűzések:**

Biztosítani a fogyasztók azonos szintű védelmét a határon túli vásárlások során

Magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítani.

##### **Kapcsolódó működési célkitűzések:**

Csökkenteni a fogyasztók jogbizonytalanságát

Ösztönözni a fogyasztók határon túli vásárlásait

<sup>3</sup> A széttagoltság itt az egyes ügyletekre vonatkozó, érvényben lévő jogszabályok közötti eltérésekre utal.

## 5. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A konzultációk eredményei alapján különböző szakpolitikai lehetőségek kidolgozására került sor. Néhány szakpolitikai lehetőséget, mint például a kettős szabályozási rendszer bevezetését a hazai és a határon átnyúló vállalkozások és fogyasztók közötti tranzakciók esetében korán elvetették. A kettős szabályozási rendszer a hazai és a határon átnyúló ügyletek esetében további tagoltságot okoz és még nehezebbé teszi a jogait még mindig nem eléggé ismerő fogyasztók számára, hogy megismerjék a szabályozási keretet. A kettős szabályozási rendszer megnövelné a szabályok betartására irányuló egyéb költségeket, mint például az üzleti folyamatok menedzselésének költségeit (pl. visszatérítések), ellentétes lenne az egyszerűsítés céljaival és torzítaná a versenyt a kizárólag belföldön kereskedő, illetve az egyszerre belföldön és határon túl is kereskedő vállalkozások között.

Az elemzés adatai azt mutatják, hogy a fennálló helyzet (1. szakpolitikai lehetőség) az azzal járó széttagoltság miatt kedvezőtlen hatással lenne a belső piacra. A figyelemfelkeltésből és önszabályozásból álló, nem jogszabályi intézkedéseknek (2. szakpolitikai lehetőség) kisebb lenne a fogyasztókra gyakorolt kedvező hatása, viszont a gyakorlatban a szabályozásból adódó széttagoltság tompítaná a vállalkozásokra gyakorolt kedvező hatásukat; a széttagoltság kedvezőtlen vonatkozásait nem oldaná meg. A 2. szakpolitikai lehetőséget a 3. és 4. valamint az 5. jogi szabályozást tartalmazó lehetőség kiegészítéseként is meg lehetne valósítani az említett lehetőségek kedvező hatásainak felerősítésével.

A 3., 4. és 5. szakpolitikai lehetőségek révén bevezetett jogszabályi változások teljes harmonizáción alapulnak. A 4. szakpolitikai lehetőség a 3. szakpolitikai lehetőséget és néhány más, egyéb szabályozási kérdést foglal magába. Az 5. szakpolitikai lehetőség a 4. szakpolitikai lehetőséget és néhány más, egyéb szabályozási változtatást foglal magába.

A 3. szakpolitikai lehetőségénél javasolt négy jogszabályi változásnak korlátozott kedvező hatásai lennének a belső piac megfelelőbb működésére és a szabályozás javítására vonatkozóan. A kedvező hatások a jogszabályok egyértelművé tételében és „megtisztításában” merülnének ki.

A 4. szakpolitikai lehetőségbe beágyazott középszintű változások összesen 20 jogszabályi változást tartalmaznak (vagyis a 3. szakpolitikai lehetőségben szereplő négy változás+16 további változás), amely egyebek közt (i) meghatározná a teljesítés fogalmát, valamint azt, hogy ki viselné a kárveszélyt, főleg amikor az áruk szállítás útján jutnak el a fogyasztóhoz, (ii) kiigazítaná és egyszerűsítene a távollevők közötti és üzlethelyiségen kívüli ügyletek alkalmazási körét, (iii) harmonizálná a tájékoztatási követelményeket és az elállási jogot a távollevők közötti és üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetében, (iv) harmonizálná az orvoslási lehetőségek sorrendjét hibás áruk esetében és (v) harmonizált fekete és szürke listát vezetne be uniós szinten a tisztességtelen szerződési feltételekről, a jelenlegi tájékoztató jellegű jegyzék helyett.

A 4. szakpolitikai lehetőség kedvező hatásai túlsúlyban lesznek annak költségeihez képest. A javaslat jelentősen hozzájárulna a belső piac jobb működéséhez a harmonizáció és egyszerűsítés révén, csökkentené a vállalkozások, főleg a határon túl kereskedni szándékozó kkv-k (kis- és középvállalkozások) terheit. Ez a lehetőség általában véve növelné a fogyasztók bizalmát a határon túli és belföldi vásárlások során, konkrétan az alacsonyabb árak és a fogyasztók rendelkezésére álló nagyobb választék révén. Ez a szakpolitikai lehetőség jelentősen javítaná a jogi szabályozás színvonalát és a fogyasztóvédelmi jogszabályok szintjét, főleg a távollevők közötti és az üzlethelyiségen kívüli ügyletek esetében, hasonlóképpen megszüntetné következtelenségeket és joghézagokat a közös szabályok és fogalmak meghatározásával.

Az 5. szakpolitikai lehetőség részeként tervezett további szabályozási változások messzemenő javaslatok (mint például az ismétlődő meghibásodásra vagy a tartalék alkatrészek rendelkezésre állására vonatkozó szabályok) amelyek akkora költségeket jelentenek a vállalkozások számára, amelyeket nem ellensúlyoznak a fogyasztók részére biztosított kedvező hatások és ezért nem teljesítik a felülvizsgálat kettős célját (azaz a vállalkozások szabályok betartására irányuló költségeinek csökkentését, valamint a fogyasztói bizalom erősítését).

A 6. szakpolitikai lehetőség a belső piaci záradékot társítaná a 3. szakpolitikai lehetőséggel (1. sz. alváltozat) vagy a 4. szakpolitikai lehetőséggel (2. sz. alváltozat). Ugyanakkor a két alverzió közül több, további változat és annak megfelelő hatás lehetséges. Az ilyen belső piaci záradék összeütközésbe kerülhetne a Róma I. rendeletet, azáltal, hogy a határon átnyúló kereskedelmet folytató kereskedőknek szabad választást tenne lehetővé a szerződésre alkalmazandó jog megválasztására. A nyilvános konzultációs eljárás során, a belső piaci záradékot a vállalkozások támogatták, de a tagállamok és fogyasztóvédelmi szervezetek döntő többségének ellenállásába ütközött.

Ugyan ez a változat megszüntetné a belső piac szabályozásból adódó korlátait, és a vállalkozások terheinek jelentős csökkenését eredményezné, a jogbizonytalanság problémáját a fogyasztókra hárítaná, ami kedvezőtlen hatással lenne a fogyasztói bizalomra: a fogyasztók eltérő szintű védelemben részesülnének a külföldi kereskedőtől történő vásárlásaik során. Ez a lehetőség problémákat okozna a bíróságok és mediátorok (közvetítők) számára; nem javítaná a szabályozás minőségét és jelentős szakpolitikai változást jelentene a Róma I rendelet elfogadását követő néhány hónapon belül, amely egy felülvizsgálati záradékot tartalmaz, lehetővé téve a Bizottság számára a rendelet gyakorlati alkalmazásának értékelését.

Nincs szükség a belső piacról szóló záradék és az 5. szakpolitikai lehetőség társításának értékelésére, mivel ennek a szakpolitikai lehetőségnek az értékeléséből kiderül, hogy az 5. szakpolitikai lehetőség alacsonyabb rendű szabályozási lehetőség.

A fentiekben kifejtett okok miatt a 4. szakpolitikai lehetőség (közepes mértékű jogszabályi változások) a legmegfelelőbb javaslat a felülvizsgálati folyamat során meghatározott problémák megoldására. Csak ez a lehetőség teljesítené a felülvizsgálat kettős célját. Ez nem zárja ki a 2. szakpolitikai lehetőségnél meghatározott, jogi szabályozással nem járókiegészítő rendelkezések alkalmazását.

## **6. ADMINISZTRATÍV TERHEK**

A kiválasztott (4.) szakpolitikai lehetőség teljes harmonizációs megközelítése miatt, a már jelenleg távértékesítést folytató eladók javaslatból adódó többletterhe (a változás költsége) vállalkozásokként 2153 EUR. A jelenleg házaló kereskedelmet folytató eladók számára a változás egy cégre vetített költsége 3653 EUR. A közvetlen kiskereskedelmet folytatókat nem terhelik további költségek. A változás költségének viselésével a meglévő vállalkozások megfelelnek az Unió egész területén érvényes jogi követelményeknek és szabadon kereskedhetnek 27 tagállamban. Ez az Unión belül határon túl értékesíteni szándékozó vállalatok terheinek jelentős csökkenését eredményezné.

Például egy, a saját országában már kereskedelmet folytató, távértékesítéssel foglalkozó eladó 70 526 EUR helyett 2153 EUR költség viselése árán 27 tagországban kereskedhet majd. Hasonlóképpen, a saját országában már házaló kereskedelmet folytató kereskedő 27 országra terjesztheti ki ügyleteit a jelenlegi széttagolt rendszerben fizetendő 71 625 EUR összeg helyett 3653 euróért.

A 27 tagállam szabályozását betartó új vállalkozás költségei is csökkennek. Egy újonnan létrejövő, távértékesítéssel foglalkozó vállalkozás terhe 70 526 EUR helyett 5526 EUR lesz. Egy újonnan létrejövő, házaló kereskedelemmel foglalkozó vállalkozás terhe 71 625 EUR helyett 6625 EUR lesz. A már határon átnyúló kereskedelmet folytató vállalatoknak viselniük kell majd a széttagoltság költségeit –a Róma I rendelet hatályba lépése és a fogyasztók jogairól szóló lehetséges jogalkotási javaslat végrehajtása közötti – átmeneti időszakban.

Mivel a 2008-as Eurobarometer felmérés szerint a határon átnyúló értékesítést jelenleg nem végző kereskedők, távközlő eszközöket használó 75 százalékának majdnem a fele nyilatkozott úgy, hogy határon túli eladásokba kezdene, ha a szabályozást harmonizálnák, ezért az említett költségesökkenés jelentősége még ennél is nagyobb. Ha a határon átnyúló távértékesítéssel foglalkozó eladók száma 31 százalékkal megnőne (az esetleges sokszorozó hatást figyelmen kívül hagyva) a kereskedelem volumenére gyakorolt hatás igen jelentős lehet.

Nyertesekre és vesztesekre leegyszerűsítve a dolgot, az elemzés legfőbb következtetései:

- A jelenleg csak belföldi kereskedelmet folytató, de határon átnyúló terjeszkedést fontolgató vállalatok nyertesek lesznek, mivel a teljes harmonizáció miatt jóval alacsonyabb költségek terhelik őket
- A jelenleg 1-2 tagállammal kereskedő, de több tagállamban történő terjeszkedést fontolgató vállalatok nyerni fognak a teljes harmonizáció jelentette jóval alacsonyabb költségek miatt

Néhány kizárólag belföldön kereskedő vállalat, amely *nem érdekelt* a határon túlra terjeszkedésben, kis mértékben veszítene a szabályozás változásaihoz való igazodás egyszeri költsége miatt. A távértékesítéssel és közvetlen értékesítéssel egyaránt foglalkozó kereskedők viselnek majd egy uniós szintű egyszeri igazodási költséget, mivel alkalmazkodniuk kell az új irányelvhez, meg kell ismerniük a kötelezettségeiket és új általános szerződési feltételeket kell kidolgozniuk. A közvetlen kiskereskedelemmel foglalkozók esetében kisebb kiegészítő terhek várhatók az olyan egyedi típusú közvetlen vállalkozások számára, mint például a fogyasztók közvetítőjeként fellépő használt cikk üzletek. Az alkalmazkodással járó valamennyi költség egyszeri költség. A hatóságok adminisztratív terheinek vonatkozásában nem várhatók komolyabb hatások.

## 7. ÉRTÉKELÉS ÉS MONITORING

A monitoring és értékelési eljárás főleg az alábbiakat tartalmazza:

- Rendszeres esettanulmányok olyan konkrét kereskedőkről, akik növelik a határon átnyúló, belső fogyasztói piacon folytatott kereskedelmet.
- Kereskedői testületeket lehetne felállítani, és a majdani kiválasztott lehetőség kapcsolódó költségeit felülvizsgálni.
- Egy kis jogi szakértő csoportot lehetne felállítani, amely felülvizsgálja a majdani kiválasztott lehetőség jogi működésének tanulságait. A Bizottság által nemrégiben létrehozott fogyasztói piaci megfigyelési rendszer lényeges szerepet tölthetne be a kiválasztott lehetőség jövőbeli ellenőrzésében és értékelésében.

Az Egészség- és Fogyasztóügyi Főigazgatóság 2016-ra a fogyasztóvédelmi jogszabályok értékelését vette tervbe a többéves értékelési programjában.