KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.6.2024 r.
COM(2024) 258 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta

1. Wprowadzenie

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta[1] („dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów") przyjęto 27 listopada 2019 r. Zmieniła ona cztery istniejące dyrektywy dotyczące prawa konsumenckiego – dyrektywę 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich[2], dyrektywę 98/6/WE w sprawie podawania cen[3], dyrektywę 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych[4] oraz dyrektywę 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów[5].

Dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów stanowiła odpowiedź na niedociągnięcia stwierdzone w ramach oceny adekwatności z 2017 r. oraz równoległej oceny dyrektywy w sprawie praw konsumentów[6]. Jej celem było wzmocnienie egzekwowania unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów i aktualizacja przepisów zgodnie z rozwojem cyfryzacji. Wraz z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów Komisja Europejska przedstawiła wniosek w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Przepisy te weszły w życie w 2020 r.[7]

Dyrektywę w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów należało **transponować do prawa krajowego do 28 listopada 2021 r. i zaczęła obowiązywać w państwach członkowskich od 28 maja 2022 r**. Zawiera ona klauzulę przeglądową przewidującą przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z jej stosowania do maja 2024 r. Przegląd miał obejmować ocenę przepisów dotyczących wydarzeń organizowanych w miejscach innych niż lokal przedsiębiorcy oraz dotyczących towarów wprowadzanych do obrotu jako identyczne, ale znacząco różniących się składem lub właściwościami (marketing „podwójnej jakości").

---

[1] Dz.U. L 328 z 18.12.2019, s. 7.

[2] 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, s. 29).

[3] 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, s. 27).

[4] Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych") (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22).

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

[6] Dodatkowe informacje: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE (Dz.U. L 409 z 4.12.2020, s. 1)

Niniejsze sprawozdanie obejmuje okres dwóch lat od daty rozpoczęcia stosowania przepisów krajowych transponujących dyrektywę w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów (28 maja 2022 r.). W praktyce w przypadku wielu państw członkowskich dostępne dane obejmują krótszy okres ze względu na opóźnienia w transpozycji. Dyrektywa jest zatem nadal na stosunkowo wczesnym etapie stosowania, co ma wpływ na sposób interpretacji danych dotyczących wdrożenia przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu. Liczba formalnych decyzji w sprawie egzekwowania przepisów lub postępowań związanych z dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów jest ograniczona. Do tej pory Trybunał Sprawiedliwości UE nie wydał żadnego orzeczenia w sprawie jej stosowania, toczy się jedynie jedna sprawa o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego nowego przepisu dyrektywy w sprawie podawania cen dotyczącego obniżek cen[8].

Niniejsze sprawozdanie przygotowano równolegle z trwającą oceną adekwatności unijnego prawa ochrony konsumentów w zakresie sprawiedliwości cyfrowej („ocena adekwatności”)[9], rozpoczętą w maju 2022 r. w celu ustalenia, czy kluczowe horyzontalne instrumenty prawa ochrony konsumentów są nadal odpowiednie do zapewnienia wysokiego poziomu ich ochrony w środowisku cyfrowym (sprawiedliwość cyfrowa). Wyniki oceny adekwatności zostaną przedstawione w odrębnym sprawozdaniu, którego publikację planuje się na drugą połowę 2024 r.

2. Główne elementy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów

W drodze dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów dokonano ukierunkowanych zmian dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dyrektywy w sprawie praw konsumentów i dyrektywy w sprawie podawania cen. Wprowadzono następujące główne zmiany:

- **zaostrzenie przepisów dotyczących sankcji** za naruszenie czterech dyrektyw;
- nowe unijne prawo do **indywidualnych środków prawnych dla konsumentów** poszkodowanych w wyniku nieuczciwych praktyk handlowych zakazanych przez dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych;
- zakaz konkretnych **nieuczciwych praktyk internetowych** [dodatki do załącznika I do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych („czarna lista”)] w odniesieniu do:
    - opinii konsumentów;
    - reklam i płatnego lokowania w wynikach wyszukiwania;
    - odsprzedaży biletów na imprezy;
- **nowe wymogi dotyczące przejrzystości** (zmiany w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie praw konsumentów):
    - odnoszące się do głównych parametrów decydujących o plasowaniu wyników wyszukiwania internetowego;

[8] Sprawa C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Sprawiedliwosc-cyfrowa-ocena-adekwatnosci-unijnego-prawa-ochrony-konsumentow_pl

    - odnoszące się do tego, czy umowę zawarto z przedsiębiorcą, czy z osobą fizyczną na internetowej platformie handlowej;
    - odnoszące się do środków zastosowanych w celu zapewnienia, by publikowane opinie konsumentów pochodziły od konsumentów, którzy rzeczywiście używali produktu lub go kupili;
- rozszerzenie **stosowania dyrektywy w sprawie praw konsumentów na „bezpłatne" usługi cyfrowe**, w zamian za które konsumenci nie ponoszą opłat, ale udostępniają dane osobowe, takie jak przechowywanie danych w chmurze, media społecznościowe i usługi poczty elektronicznej;
- **przejrzystość indywidualnie dostosowanych cen**: zawarty w dyrektywie w sprawie praw konsumentów obowiązek ostrzegania konsumentów, że cena została indywidualnie dostosowana na podstawie zautomatyzowanego przetwarzania danych;
- **marketing „podwójnej jakości"**: zmiana dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych zakazująca wprowadzającego w błąd przedstawiania towarów jako identycznych z towarami wprowadzanymi do obrotu w innych państwach członkowskich, jeżeli towary te wykazują znaczne różnice w składzie lub właściwościach;
- **przejrzystość obniżek cen**: w wyniku zmiany dyrektywy w sprawie podawania cen wymaga się, aby sprzedawcy ogłaszający obniżkę ceny podawali również ich najniższą cenę w ciągu ostatnich 30 dni.

Po przyjęciu dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów w grudniu 2021 r. Komisja opublikowała zaktualizowane wytyczne dotyczące dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywy w sprawie praw konsumentów, które odnoszą się do wprowadzonych zmian, a także oddzielne nowe wytyczne dotyczące nowego przepisu dyrektywy w sprawie podawania cen dotyczącego obniżek cen[10].

3. Transpozycja i ocena zgodności

W art. 7 dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia i opublikowania przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy do 28 listopada 2021 r. oraz do stosowania tych przepisów od 28 maja 2022 r.

W 2020 r. Komisja zorganizowała trzy warsztaty poświęcone transpozycji, aby pomóc państwom członkowskim w przyjęciu niezbędnego ustawodawstwa. Pięć państw członkowskich przyjęło kompletne krajowe środki transpozycji i poinformowało o nich Komisję przed upływem terminu transpozycji wyznaczonego na 28 listopada 2021 r. W styczniu 2022 r. Komisja wszczęła formalne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

[10] Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące wykładni i stosowania dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dz.U. C 526 z 29.12.2021, s. 1). Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące wykładni i stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów (Dz.U. C 525 z 29.12.2021, s. 1). Zawiadomienie Komisji – Wytyczne dotyczące wykładni i stosowania art. 6a dyrektywy 98/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony konsumenta przez podawanie cen produktów oferowanych konsumentom (Dz.U. C 526 z 29.12.2021, s. 130).

przeciwko 22 państwom członkowskim, które nie zgłosiły żadnych środków transpozycji lub zgłosiły środki tylko częściowej transpozycji. W 2022 r. wydano szereg uzasadnionych opinii. Ponad połowa państw członkowskich powiadomiła o pełnej transpozycji dyrektywy po dacie rozpoczęcia jej stosowania w maju 2022 r. W pierwszej połowie 2023 r. wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego powiadomiły Komisję o pełnej transpozycji dyrektywy. Ostatnie państwo członkowskie powiadomiło o pełnej transpozycji 29 maja 2024 r.

Komisja oceniła zgodność transpozycji dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów. Od końca 2023 r. Komisja rozpoczęła dziewięć ukierunkowanych dialogów[11] z odpowiednimi organami krajowymi w celu wyjaśnienia zidentyfikowanych kwestii związanych z transpozycją, natomiast dialogi z innymi państwami członkowskimi wkrótce się rozpoczną.

Wśród zidentyfikowanych problemów najczęściej powtarzające się dotyczą transpozycji przepisów dotyczących indywidualnego dochodzenia roszczeń przez konsumentów w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych oraz zaostrzonych przepisów dotyczących sankcji w dyrektywie w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie praw konsumentów. W przeciwieństwie do większości innych przepisów dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów, które są zazwyczaj transponowane dosłownie do odpowiednich przepisów krajowych, transpozycja przepisów dotyczących środków prawnych i sankcji w wielu przypadkach wymagała zmian w wielu przepisach krajowych. Ponadto w wyniku kontroli transpozycji stwierdzono pewne problemy związane z transpozycją nowego art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen dotyczącego ogłoszeń o obniżkach cen. Wydaje się, że niektóre państwa członkowskie rozszerzyły zakres swoich przepisów transponujących, tak aby objąć nimi nie tylko towary, ale również usługi, które nie wchodzą w zakres nowego art. 6a i dyrektywy w sprawie podawania cen jako takiej. Te i inne kwestie związane z transpozycją omówiono bardziej szczegółowo w kolejnych sekcjach tematycznych.

4. Stosowanie i egzekwowanie

Działania informacyjne do celów niniejszego sprawozdania dotyczące wdrożenia dyrektywy miały miejsce głównie w 2023 r., tj. na stosunkowo wczesnym etapie jej stosowania. W związku z tym nie dają one pełnego i jednoznacznego obrazu. Ponadto doświadczenie w egzekwowaniu przepisów dyrektywy przez organy krajowe i sądy jest ograniczone.

Analiza wdrażania opiera się na kilku źródłach informacji. Jeżeli chodzi o przestrzeganie przepisów przez przedsiębiorców, w sprawozdaniu odniesiono się do odpowiednich „akcji kontrolnych” w internecie przeprowadzonych przez krajowe organy egzekwowania prawa i koordynowanych przez Komisję w ramach sieci współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

[11] Sprawy EU Pilot.

ustanowionej rozporządzeniem (UE) 2017/2394[12] („sieć CPC”). W sprawozdaniu wykorzystano również dostępne publicznie informacje na temat odpowiednich działań monitorujących i formalnych działań w zakresie egzekwowania przepisów przez organy krajowe oraz sprawozdania i badania dostarczone przez zainteresowane strony.

W ramach zewnętrznego badania uzupełniającego[13] („badanie uzupełniające”) na potrzeby oceny adekwatności i niniejszego sprawozdania przeprowadzono ankietę wśród konsumentów na próbie 10 000 respondentów obejmującej 10 państw członkowskich (Estonię, Francję, Hiszpanię, Niemcy, Polskę, Portugalię, Rumunię, Szwecję, Węgry, Włochy)[14]. Ponadto przeprowadzono ukierunkowane badanie[15], w ramach którego zebrano opinie różnych zainteresowanych stron (przedsiębiorstw, stowarzyszeń konsumenckich, ministerstw i organów egzekwowania prawa itp.) we wszystkich państwach członkowskich („badanie opinii zainteresowanych stron”) dotyczące konkretnych kwestii. Przeprowadzono dodatkowe wywiady z wybranymi stowarzyszeniami konsumenckimi i branżowymi, organami egzekwowania prawa i ministerstwami. Przygotowanie sprawozdania omówiono z państwami członkowskimi na posiedzeniach grupy ekspertów Komisji ds. prawa ochrony konsumentów. Konkretne tematy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów, w szczególności przepisy dotyczące obniżek cen i podwójnej jakości, omówiono na kilku dwustronnych i wielostronnych spotkaniach z zainteresowanymi stronami i organami krajowymi.

---

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1). Więcej informacji na temat działalności w zakresie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów w latach 2020–2021 można znaleźć w dwuletnim sprawozdaniu w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

[13] Badanie wspierające ocenę adekwatności unijnego prawa konsumenckiego w zakresie sprawiedliwości cyfrowej oraz sprawozdanie ze stosowania dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów (UE) 2019/2161. Badanie zostało przeprowadzone dla Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości na podstawie umowy ramowej JUST/2020/PR/03/0001 przez Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), przy wsparciu VVA (obecnie: Ernst & Young) oraz Tetra Tech. Ponadto analizę w specjalistycznych obszarach wspierały inne organizacje (WIK i LE Europe).

[14] Wyniki można uznać za reprezentatywne pod względem liczebności próby, obejmujące różne regiony UE i umożliwiające, w miarę możliwości, ekstrapolację na UE-27. Na potrzeby badania konsumenckiego wybrano wcześniej ustaloną dużą grupę, aby zapewnić uzyskanie wysokiego wskaźnika odpowiedzi przy silnej reprezentatywności według różnych parametrów, takich jak wiek i płeć.

[15] Ukierunkowane badanie (opinii zainteresowanych stron) przeprowadzono za pomocą internetowego narzędzia do ankiet. Spośród **164 respondentów stowarzyszenia przedsiębiorców** (na szczeblu UE i krajowym) stanowiły 40,2 %, n = 66; **stowarzyszenia konsumenckie** (na szczeblu UE i krajowym) – 17,7 %, n = 29; **ministerstwa krajowe** – 6,1 %, n = 10; **krajowe organy egzekwowania prawa** – 12,2 %, n = 20; **Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich** – 6,1 %, n = 10, **przedsiębiorcy indywidualni** – 10,4%, n = 17. Pozostałe 13,4 % (n = 22) stanowili pracownicy naukowi i inni. **Krajowe organy egzekwowania prawa i ministerstwa krajowe** (ogółem n = 30) reprezentowały 18 państw członkowskich: trzy z Austrii, cztery ze Słowenii; po dwa z Belgii, Bułgarii, Danii, Niderlandów, Rumunii, Słowacji; oraz po jednym z Chorwacji, Cypru, Czech, Finlandii, Hiszpanii, Irlandii, Litwy, Polski, Szwecji i Węgier; jeden organ reprezentował „inne” państwo. Spośród **stowarzyszeń konsumenckich** (n = 19), cztery były stowarzyszeniami na szczeblu UE, natomiast stowarzyszenia krajowe reprezentowały **osiem państw członkowskich**: sześć pochodziło z Austrii, trzy z Niemiec i po jednym z Chorwacji, Francji, Włoch, Portugalii, Rumunii i Słowacji. Spośród **66 stowarzyszeń przedsiębiorców** 32 stanowiły stowarzyszenia na szczeblu UE, a stowarzyszenia krajowe reprezentowały 11 państw członkowskich: 12 z Niemiec, sześć z Belgii, pięć z Włoch, po dwa z Francji i Szwecji oraz po jednym z Austrii, Bułgarii, Czech, Finlandii, Hiszpanii i Niderlandów; jedno stowarzyszenie reprezentowało „inne” państwo.

Ponadto w ramach badania uzupełniającego przeprowadzono testy zgodności wybranych przedsiębiorców internetowych[16] w kwestiach istotnych z punktu widzenia dyrektywy, w tym przejrzystości internetowych platform handlowych, przejrzystości wyników wyszukiwania, indywidualnie dostosowanych cen, internetowych opinii konsumentów, ogłoszeń o obniżkach cen oraz połączeń telefonicznych po stawce podstawowej w usługach transportu pasażerskiego. Testy te objęły ograniczoną liczbę witryn internetowych i w związku z tym różnią się od „akcji kontrolnych" prowadzonych na dużą skalę przez organy krajowe w ramach sieci CPC.

Ponadto tablice wyników sytuacji konsumentów (Consumer Conditions Scoreboards, CCS) z 2021 r. i 2023 r. („CCS z 2021 r." i „CCS z 2023 r."), które opierały się odpowiednio na badaniach sytuacji konsumentów z 2020 r. i 2022 r.[17], dostarczają informacji na temat postrzegania przez konsumentów kilku tematów istotnych dla niniejszej analizy przed rozpoczęciem stosowania dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów i wkrótce po jej wejściu w życie (choć nie we wszystkich państwach członkowskich), na przykład w odniesieniu do doświadczeń konsumentów w zakresie plasowania wyników wyszukiwania, opinii konsumentów i obniżek cen.

W poniższych sekcjach tematycznych niniejszego sprawozdania (sekcje 5–15) przedstawiono przegląd wdrażania głównych elementów dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów. Należy zauważyć, że działania związane z gromadzeniem danych w ramach badania uzupełniającego niniejsze sprawozdanie miały miejsce przed rozpoczęciem stosowania przepisów aktu o usługach cyfrowych[18]. Akt o usługach cyfrowych przyniósł istotne zmiany, o których mowa w odpowiednich sekcjach tematycznych.

[16] Testy zgodności przeprowadzono na próbie witryn internetowych lub aplikacji w 10 państwach członkowskich (tak samo jak w przypadku badania konsumenckiego), aby ocenić ich wyniki w zakresie określonych parametrów i ich zgodność z wymogami dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów. Wybór witryn internetowych i aplikacji zależał przede wszystkim od specyfiki danego badanego tematu oraz ich względnego znaczenia (np. wielkość ruchu w ujęciu miesięcznym w każdym kraju objętym badaniem) i obejmował internetowe platformy handlowe, witryny handlu elektronicznego, witryny dotyczące podróży i zakwaterowania, porównywarki cen itp. W praktyce badacze przeglądali witryny internetowe lub korzystali z aplikacji, aby wykonywać normalne zadania, takie jak szukanie produktów do kupienia lub próba subskrypcji usługi. Zebrali oni dane na temat informacji, które zostały im przedstawione, oraz ich treści i jasności. Testy zgodności umożliwiły jakościową ocenę problemów, w tym przedstawienie przez badaczy opinii na temat jasności informacji oraz zaprezentowanie praktycznych przykładów zidentyfikowanych problemów, popartych zrzutami ekranu. Chociaż każdy test zgodności obejmował szereg wybranych witryn internetowych, różnił się pod względem zakresu, celu i charakteru.

[17] Badanie sytuacji konsumentów z 2020 r. – dostępne pod adresem https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; Badanie sytuacji konsumentów z 2022 r. – dostępne pod adresem: https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.U. L 277 z 27.10.2022, s. 1). Od 17 lutego 2024 r. przepisy aktu o usługach cyfrowych mają zastosowanie do wszystkich platform. Od końca sierpnia 2023 r. przepisy te miały już zastosowanie do wskazanych platform liczących ponad 45 mln użytkowników w UE (10 % ludności UE), tzw. bardzo dużych platform internetowych (VLOP) lub bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (VLOSE). W szczególności za bardzo duże platformy internetowe uznano internetowe platformy handlowe takie jak Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando, a ostatnio Shein i Temu.

5. Sankcje

Aby wzmocnić egzekwowanie unijnego prawa ochrony konsumentów na drodze publicznoprawnej w całej UE i jego odstraszającego skutku, w dyrektywie w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów zmieniono obowiązujące przepisy dotyczące sankcji zawarte w dyrektywie w sprawie podawania cen, dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie praw konsumentów, które już wymagały od państw członkowskich ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji. Ponadto dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów wprowadzono w dyrektywie w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich nieistniejący wcześniej wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą przewidzieć takie sankcje.

Główną nową cechą było włączenie do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywy w sprawie praw konsumentów i dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich[19] wymogu ustanowienia grzywien i ustalania ich maksymalnej wysokości w przypadku **naruszeń powszechnych i naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym**, w przypadku gdy środki egzekwowania prawa są podejmowane w sposób skoordynowany na podstawie art. 21 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[20]. W takich przypadkach państwa członkowskie muszą przewidzieć – jako obowiązkowy element swoich przepisów dotyczących sankcji – grzywny w wysokości co najmniej **4 % rocznego obrotu przedsiębiorcy lub do 2 mln EUR** w sytuacjach, w których nie można ustalić rocznego obrotu. Wymogi te są wymogami minimalnymi, a państwa członkowskie zachowują możliwość utrzymania lub wprowadzenia wyższych maksymalnych grzywien. Jeżeli chodzi o ogólne stosowanie sankcji, państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie procedury nakładania takich grzywien, która może mieć charakter administracyjny lub sądowy.

Ponadto w drodze dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów włączono do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dyrektywy w sprawie praw konsumentów i dyrektywy w sprawie podawania cen niewyczerpujące i orientacyjne kryteria, które należy uwzględnić przy nakładaniu sankcji, zarówno w sprawach krajowych, jak i transgranicznych.

Ocena zgodności zgłoszonych środków transpozycji w odniesieniu do tych przepisów okazała się stosunkowo złożona. Na przykład kilka państw członkowskich posiadało wiele istniejących wcześniej przepisów krajowych dotyczących sankcji w zależności od naruszonego przepisu przedmiotowej dyrektywy. Oznaczało to, że do ich zmiany potrzebne były liczne przepisy transponujące.

W odniesieniu do grzywien, które mogą być nakładane w sprawach transgranicznych w ramach skoordynowanych działań na podstawie art. 21 rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, prawie wszystkie państwa członkowskie transponowały

[19] Podczas gdy w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych, dyrektywie w sprawie praw konsumentów i dyrektywie w sprawie podawania cen zmienione artykuły dotyczące sankcji opierają się na istniejącym ogólnym wymogu zapewnienia sankcji, art. 8b dotyczący sankcji jest nowym elementem dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich.

[20] Rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów koncentruje się na współpracy między krajowymi organami egzekwowania prawa w przypadkach naruszeń powszechnych szkodzących konsumentom w kilku państwach członkowskich oraz naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym. W przypadku tego rodzaju naruszenia powszechnego organy krajowe mogą być zmuszone do zastosowania skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji w skoordynowany sposób.

wymóg ustanowienia grzywny w wysokości co najmniej 4 % rocznego obrotu przedsiębiorcy lub, alternatywnie, 2 mln EUR w odniesieniu do naruszeń podlegających działaniom skoordynowanym w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów. Sytuacja kilku państw członkowskich, które zgłosiły wątpliwości lub niepewność, jest lub będzie analizowana w kontekście ukierunkowanego dialogu z państwami członkowskimi.

Niektóre kraje **stosują również grzywnę w wysokości do 4 % lub do 2 mln EUR w przypadku innych rodzajów naruszeń** (krajowych i transgranicznych): na przykład w przypadku naruszeń dyrektywy w sprawie praw konsumentów Austria stosuje grzywnę w wysokości do 4 % rocznego obrotu w odniesieniu do wszystkich naruszeń. W przypadku naruszeń dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych Polska nakłada grzywnę w wysokości do 2 mln EUR na wszystkie naruszenia, jeżeli informacje o obrocie nie są dostępne, Łotwa zaś nakłada grzywnę w wysokości do 4 % rocznego obrotu na wszystkie naruszenia z maksymalnym pułapem 300 000 EUR.

W niektórych krajach obowiązują **surowsze przepisy wykraczające poza zasadę 2 mln EUR w przypadku naruszeń podlegających działaniom skoordynowanym w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów**. W przypadku, gdy informacje na temat rocznego obrotu nie są dostępne, maksymalne grzywny za transgraniczne naruszenia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych podlegające takim skoordynowanym działaniom mogą wynosić do 5 mln EUR w Grecji lub do 4 mln EUR w Danii.

Ponadto niektóre inne państwa wcześniej wprowadziły lub właśnie wprowadzają **maksymalne grzywny za wszystkie naruszenia, które są wyższe od grzywien wymaganych na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów** w odniesieniu do naruszeń transgranicznych podlegających działaniom skoordynowanym w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów (4 %/2 mln EUR). Na przykład naruszenia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych są zasadniczo zagrożone grzywną do 10 % rocznego obrotu przedsiębiorcy w Niderlandach i Polsce, do 6 % w Belgii oraz do 5 % na Cyprze. Na przykład za naruszenia dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich Polska przewiduje grzywnę w wysokości do 10 % rocznego obrotu przedsiębiorcy; Cypr przewiduje do 5 %.

Nowe przepisy dotyczące maksymalnych grzywien za naruszenia w sprawach transgranicznych podlegających skoordynowanemu egzekwowaniu prawa w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów nie zostały jeszcze zastosowane w praktyce. Z informacji zwrotnych otrzymanych w kontekście działań skoordynowanych w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów wynika, że niektóre organy uważają, że trudno byłoby zastosować takie grzywny w przypadkach, gdy przedsiębiorstwa nie przedstawią odpowiednich propozycji zobowiązań mających na celu zaradzenie domniemanym naruszeniom. W szczególności ani rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, ani przepisy dotyczące sankcji zawarte w przedmiotowych dyrektywach nie przewidują jasnych procedur koordynacji nakładania sankcji i unikania ryzyka wystąpienia sytuacji *ne bis in idem*, w przypadku gdy takie środki są podejmowane równolegle w różnych państwach członkowskich. Komisja rozważa dokonanie

przeglądu rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, między innymi w celu zwiększenia jego efektu odstraszającego[21].

Państwa członkowskie przyjęły różne podejścia do transpozycji **niewyczerpujących i orientacyjnych kryteriów nakładania sankcji**, które dodano na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów do wszystkich czterech zmienionych dyrektyw. Niektóre państwa członkowskie transponowały wszystkie kryteria znajdujące się w wykazie (prawie) dosłownie, podczas gdy inne, biorąc pod uwagę jedynie orientacyjny charakter wykazu, transponowały je jedynie częściowo lub opierały się na już istniejących odpowiednich przepisach prawa krajowego, które często wymagają na przykład uwzględnienia „czynników obciążających lub łagodzących" przy nakładaniu sankcji.

Dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów zapewnia państwom członkowskim **opcje regulacyjne** dotyczące stosowania nowych przepisów dotyczących sankcji zawartych w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Zgodnie z **dyrektywą w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich** (art. 8b ust. 2) państwa członkowskie mogą stosować przepisy dotyczące sankcji (w tym przepisy szczegółowe dotyczące grzywien za naruszenia podlegające skoordynowanemu egzekwowaniu prawa w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów) tylko w jednej lub obu następujących sytuacjach: a) jeżeli przedsiębiorca stosuje warunki umowne, które są wprost określone w prawie krajowym jako nieuczciwe we wszystkich okolicznościach, lub b) jeżeli przedsiębiorca nadal stosuje warunki umowne, które zostały uznane za nieuczciwe w ostatecznej decyzji. W odniesieniu do **dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych** (art. 13 ust. 3) państwa członkowskie mogą, z krajowych względów konstytucyjnych, podjąć decyzję o niestosowaniu przepisów dotyczących grzywien za naruszenia podlegające skoordynowanemu egzekwowaniu prawa w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów, jeżeli przedsiębiorca po raz pierwszy naruszył wyłącznie art. 5 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dotyczący staranności zawodowej.

Opcja regulacyjna na mocy dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich jest stosowana w wielu państwach członkowskich. Na przykład Chorwacja, Finlandia, Francja, Niemcy i Portugalia stosują sankcje w obu sytuacjach przewidzianych w dyrektywie w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Z kolei na przykład w Austrii, Czechach i Estonii sankcje stosuje się wyłącznie w przypadkach, gdy przedsiębiorca stosuje warunki umowne wyraźnie określone w prawie krajowym jako nieuczciwe we wszystkich okolicznościach. Wreszcie na przykład w Bułgarii, Litwie, Luksemburgu i Szwecji sankcje mają zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy przedsiębiorca nadal stosuje warunki umowne uznane za nieuczciwe w prawomocnym orzeczeniu.

[21] Zob. „Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (»reporting«) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation" [„Sprawozdanie końcowe – Gromadzenie informacji w celu wsparcia Komisji Europejskiej w wypełnianiu jej obowiązków wynikających z art. 40 (»sprawozdawczość«) rozporządzenia (UE) 2017/2394 w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów"], dostępne pod adresem: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-pl.

Z opcji regulacyjnej wynikającej z **dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych** korzysta mniej państw członkowskich, na przykład Austria, Chorwacja, Finlandia, Francja, Niemcy i Szwecja.

Podsumowując, szereg państw członkowskich skorzystało z opcji regulacyjnych w odniesieniu do nowych przepisów dotyczących sankcji. Z kilkoma wyjątkami w przepisach krajowych prawidłowo przetransponowano nowy wymóg dotyczący grzywien za naruszenia podlegające działaniom skoordynowanym w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów, w niektórych przypadkach wykraczając poza wymogi minimalne, np. poprzez rozszerzenie ich stosowania na wszystkie naruszenia – w tym krajowe – przedmiotowych dyrektyw. Przepisy dotyczące maksymalnych grzywien za naruszenia w sprawach transgranicznych podlegających skoordynowanemu egzekwowaniu prawa w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów nie zostały jeszcze zastosowane w praktyce.

6. Środki prawne przysługujące konsumentom na mocy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych

Dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów włączono do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych **prawo konsumentów do proporcjonalnych i skutecznych indywidualnych środków prawnych**, jeżeli konsumenci doznali uszczerbku w wyniku stosowania nieuczciwych praktyk handlowych. Art. 11a nakłada obecnie na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia konsumentom, którzy padli ofiarą nieuczciwych praktyk, zarówno umownych, jak i pozaumownych środków prawnych, tj. naprawienia szkody, obniżenia ceny i rozwiązania umowy. Państwa członkowskie mają swobodę w określaniu warunków korzystania z tych środków prawnych i ich skutków. Konsumenci mogą egzekwować te środki prawne w drodze powództw indywidualnych lub powództw w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń na mocy nowej dyrektywy w sprawie powództw przedstawicielskich (UE) 2020/1828, która przewiduje mechanizm proceduralny służący egzekwowaniu zbiorowych praw konsumentów.

Podobnie jak w przypadku przepisów dotyczących sankcji kontrola zgodności przepisów krajowych transponujących art. 11a okazała się dość złożona i doprowadziła do powstania szeregu pytań, które są lub będą przedmiotem ukierunkowanego dialogu z kilkoma państwami członkowskimi. Złożoność ta wynika z faktu, że środki prawne przysługujące konsumentom zostały wdrożone w wielu państwach członkowskich częściowo przez wprowadzenie nowych przepisów, a częściowo przez oparcie się na wcześniej istniejących przepisach prawa cywilnego dotyczących środków prawnych. Ponadto zakres i zasięg środków prawnych dostępnych w kilku państwach członkowskich nie był jasny. Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych ma szeroki zakres i ma zastosowanie do nieuczciwych praktyk handlowych występujących poza stosunkiem umownym między przedsiębiorcą a konsumentem, a także po zawarciu umowy i w trakcie jej wykonywania. W związku z tym konsumenci muszą mieć również możliwość skorzystania ze środków prawnych w przypadku naruszeń dotyczących wszystkich tych etapów i rodzajów stosunków między przedsiębiorstwami a konsumentami.

Państwa członkowskie przyjęły **różne podejścia do transpozycji art. 11a dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych**. Niektóre państwa członkowskie, np. Słowenia, Rumunia i Łotwa, wprowadziły do swoich przepisów transponujących dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych szczegółowe przepisy wyraźnie przewidujące prawo konsumentów do

środków prawnych w przypadku naruszenia tych przepisów (lub już wcześniej miały takie przepisy). Przepisy niektórych państw członkowskich –na przykład Austrii, Chorwacji, Czech, Estonii i Niemiec – transponujące dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych obejmują szczegółowe przepisy dotyczące środków prawnych, które również wyraźnie odnoszą się do dodatkowych przepisów ogólnego prawa cywilnego, takich jak kodeksy cywilne. Ponadto niektóre państwa członkowskie, na przykład Francja, zgłosiły swoje przepisy ogólnego prawa cywilnego lub inne przepisy dotyczące środków prawnych jako mające zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych transponujących dyrektywę o nieuczciwych praktykach handlowych.

Kilka państw członkowskich zgłosiło przepisy, które oprócz zapewnienia praw podmiotowych do środków prawnych **ułatwiają również ich wykonywanie**. Na przykład w Bułgarii, gdy konsumenci domagają się środków prawnych na mocy prawa powszechnego przed sądem cywilnym, nie muszą udowadniać, że dana praktyka jest nieuczciwa, jeżeli krajowy organ egzekwowania prawa (Komisja Ochrony Konsumentów) stwierdził już to w prawomocnym postanowieniu. Hiszpania przyjęła przepisy nadające moc dowodową wcześniejszemu stwierdzeniu przez organ lub sąd naruszenia dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

Podsumowując, przepisy większości państw członkowskich zawierają obecnie regulacje dające konsumentom prawo do odszkodowania za poniesioną szkodę, obniżenia ceny lub rozwiązania umowy w przypadku, gdy padli oni ofiarą nieuczciwych praktyk.

7. Ogłoszenia o obniżkach cen

Dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów zmieniła dyrektywę w sprawie podawania cen przez wprowadzenie nowego art. 6a dotyczącego obniżek cen, którego celem jest zapewnienie, aby konsumenci byli lepiej poinformowani i mogli lepiej ocenić zalety i rzeczywiste korzyści wynikające z ogłoszonej obniżki. Zobowiązuje ona sprzedawców towarów, którzy ogłaszają obniżkę ceny, do podania „wcześniejszej ceny", czyli **najniższej ceny stosowanej przez ten sam podmiot gospodarczy w okresie, który nie może być krótszy niż 30 dni** przed zastosowaniem obniżki ceny. Zgodnie z bardziej szczegółową zasadą, nowy art. 6a ma pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, w szczególności w odniesieniu do charakterystyki ceny referencyjnej w przypadku obniżek cen. Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych wraz z jej podejściem indywidualnym ma jednak nadal zastosowanie do oceny innych aspektów obniżek cen, które nie są wyraźnie uregulowane w art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen, takich jak czas trwania obniżki ceny. Ponadto dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych pozostaje obowiązującą podstawą prawną do oceny różnych innych rodzajów promocji cenowych, które wykraczają poza zakres art. 6a, takich jak porównanie cen.

W art. 6a ust. 3–5 przewidziano opcje regulacyjne **umożliwiające państwom członkowskim odstąpienie od zasady ogólnej** w przypadku: a) towarów, które ulegają szybkiemu zepsuciu lub mają krótki termin przydatności („łatwo psujące się" towary); b) towarów znajdujących się w obrocie krócej niż 30 dni (towary „nowo wprowadzone do obrotu") oraz c) towarów, w przypadku których obniżka ceny jest stopniowo zwiększana („zniżki progresywne").

Wszystkie państwa członkowskie **transponowały ogólną zasadę dotyczącą „wcześniejszej ceny"**, utrzymując 30 dni jako okres odniesienia dla ustalenia tej ceny. Chociaż dyrektywa

w sprawie podawania cen i art. 6a mają zastosowanie wyłącznie do sprzedaży towarów, niektóre państwa członkowskie **rozszerzyły zakres stosowania przepisów krajowych dotyczących obniżek cen również na usługi**. Rozszerzenie art. 6a na usługi wzbudziło obawy zainteresowanych stron z branży (zob. poniżej), a Komisja zajmuje się tą kwestią w ukierunkowanych dialogach z państwami członkowskimi.

Opcje regulacyjne przewidziane w art. 6a dają państwom członkowskim pewną elastyczność w dostosowywaniu przepisów krajowych do warunków rynkowych określonych kategorii towarów. Wiele państw członkowskich, ale nie wszystkie, postanowiło je stosować, co doprowadziło do pewnych różnic między poszczególnymi państwami.

Opcja regulacyjna dotycząca **towarów, które ulegają szybkiemu zepsuciu lub mają krótki termin przydatności („towary łatwo psujące się")**, o której to opcji mowa w art. 6a ust. 3, umożliwia państwom członkowskim ustanowienie odmiennych przepisów dotyczących takich towarów lub wyłączenie ich z zakresu stosowania art. 6a.

Z tej opcji regulacyjnej skorzystały wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Chorwacji, Irlandii i Luksemburga. Przepisy krajowe wdrażające art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen nie mają zastosowania do towarów „łatwo psujących się" w Austrii, Belgii, Czechach, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Niemczech, Litwie, Łotwie, Szwecji, na Węgrzech i we Włoszech. Na Cyprze, w Estonii, na Malcie, w Niderlandach, Polsce i Słowenii sprzedawcy muszą podać jako cenę referencyjną przy obniżkach cen cenę obowiązującą przed obniżką. Ponadto niektóre państwa członkowskie stosują art. 6a w odniesieniu do towarów łatwo psujących się, ale przewidziały skrócone okresy odniesienia w celu ustalenia „wcześniejszej" ceny, tj. w Bułgarii (7 dni), Rumunii (10 dni), Danii (14 dni) i Portugalii (15 dni).

Ponadto **przepisy krajowe różnią się w odniesieniu do definicji towarów uznawanych za ulegające szybkiemu zepsuciu lub mające krótki termin przydatności**. Na przykład:

- W Austrii opcja regulacyjna ma zastosowanie „w przypadku gdy obniżka ceny jest stosowana w wyniku upływu daty minimalnej trwałości w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. r) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011"[22].
- W Finlandii ma ona zastosowanie do „łatwo psujących się środków spożywczych".
- W Niemczech ma ona zastosowanie do „towarów łatwo psujących się lub towarów o krótkim pozostałym okresie przechowywania, jeżeli żądana cena zostanie obniżona ze względu na nieuchronne ryzyko zepsucia się lub zbliżającego się upływu okresu przechowywania, a konsument jest o tym informowany w odpowiedni sposób".
- We Włoszech ma ona zastosowanie „do łatwo psujących się produktów rolnych i spożywczych" zgodnie z definicją zawartą w szczegółowych przepisach krajowych.
- W Litwie ma ona zastosowanie do „produktów łatwo psujących się lub produktów, które szybko tracą swoją wartość handlową".

[22] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylenia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

- W Hiszpanii ma ona zastosowanie do „identycznych produktów, których data ważności lub data minimalnej trwałości dobiega końca”.
- W Bułgarii ma ona zastosowanie do „towarów, które ulegają szybkiemu zepsuciu lub których okres przechowywania jest krótki”.
- W Estonii ma ona zastosowanie do „towarów, które ze względu na swój charakter lub poziom przetworzenia szybko się starzeją lub psują i mogą stać się niezdatne do sprzedaży przed upływem 30 dni od momentu wystawienia ich na sprzedaż”.
- W Niderlandach ma ona zastosowanie do towarów, które „ulegają szybkiemu zepsuciu lub mają ograniczony okres przechowywania”, zgodnie z rozporządzeniem ministerialnym.
- W Słowenii ma ona zastosowanie, gdy towary są tuż przed upływem terminu ważności, oraz do towarów łatwo psujących się.
- W Portugalii „łatwo psujące się produkty rolne i spożywcze” oznaczają „produkty rolne i spożywcze, które ze względu na swoją naturę lub etap przetwarzania mogą przestać nadawać się do sprzedaży w ciągu 30 dni od zebrania, wyprodukowania lub przetworzenia”.

Opcja regulacyjna dotycząca **towarów, które były w sprzedaży krócej niż 30 dni (towary „nowo wprowadzone do obrotu”)**, o której to opcji mowa w art. 6a ust. 4, umożliwia państwom członkowskim dopuszczenie ogłoszeń o obniżce cen również w odniesieniu do towarów, które podmiot gospodarczy sprzedawał przez okres krótszy niż 30 dni przed ogłoszeniem obniżki cen. W tym względzie państwa członkowskie mogą przewidzieć okres krótszy niż 30 dni na ustalenie „wcześniejszej” ceny. Wiele państw członkowskich zdecydowało się skorzystać z tej możliwości, z wyjątkiem Chorwacji, Danii, Finlandii, Francji, Irlandii, Niemiec, Portugalii i Szwecji.

Spośród państw członkowskich korzystających z opcji regulacyjnej wiele z nich definiuje „wcześniejszą cenę” jako najniższą cenę stosowaną przez przedsiębiorcę od czasu, gdy towary znajdowały się na rynku, bez określania minimalnego okresu, tj. Austria, Cypr, Czechy, Grecja, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia i Włochy. Minimalne okresy określono w Belgii, Bułgarii, Estonii i Łotwie (dla wszystkich – 7 dni) oraz na Węgrzech (15 dni).

Wreszcie, zgodnie z opcją regulacyjną **w przypadkach, w których obniżka ceny jest stopniowo zwiększana** („**zniżki progresywne**”), o którym mowa w art. 6a ust. 5, państwa członkowskie mogą postanowić, że gdy cena jest stopniowo, bez przerw, obniżana podczas tej samej kampanii sprzedażowej, najniższa cena w ciągu 30 dni przed zastosowaniem pierwszego ogłoszenia o obniżce ceny pozostaje wcześniejsza dla wszystkich kolejnych ogłoszeń o obniżce ceny w trakcie kampanii sprzedaży. Z możliwości tej korzystają prawie wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Hiszpanii i Polski.

Wdrożenie art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen okazało się **najbardziej dyskutowanym aspektem dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów** i spotkało się ze znaczną uwagą ze strony organów państw członkowskich i zainteresowanych stron. Pod koniec 2021 r. Komisja wydała specjalne wytyczne dotyczące art. 6a. Ponadto kilka

państw członkowskich przyjęło **krajowe wytyczne** lub pytania i odpowiedzi, np. Belgia[23], Dania[24], Estonia[25], Finlandia[26], Francja[27], Irlandia[28], Włochy[29], Litwa[30], Polska[31] i Szwecja[32].

W wytycznych Komisji wyjaśniono w szczególności, że nowy wymóg nie ma zastosowania do ciągłych korzyści zapewnianych w kontekście **konsumenckich programów lojalnościowych** (podczas gdy dodatkowe tymczasowe obniżki cen *ad hoc* dla członków takich programów podlegałyby art. 6a) oraz do **rzeczywistych indywidualnie dostosowanych obniżek cen**, które ze względu na swój charakter nie są „ogłaszane" ogółowi konsumentów.

Komisja jasno określiła również swoje stanowisko, że chociaż **sprzedawcy zachowują swobodę (z zastrzeżeniem przestrzegania dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych) w zakresie podawania dodatkowych cen referencyjnych** (takich jak regularna cena sprzedaży poza okresami promocyjnymi) w celu wzmocnienia przekazu promocyjnego, **powinni powstrzymać się od stosowania technik, które zasłaniałyby wcześniejszą cenę**, uniemożliwiając konsumentom lub utrudniając im należyte zapoznanie się z wcześniejszą ceną. W związku z tym wszelkie obniżki procentowe (np. „30 % taniej") lub kwotowe (np. „50 euro taniej"), które sprzedawca może zdecydować się podać jako główny element ogłoszenia o obniżce ceny, powinny opierać się na obowiązkowej „wcześniejszej" cenie. Takiej wykładni sprzeciwia się jednak wiele zainteresowanych stron z branży i obecnie sąd niemiecki kieruje do TSUE wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-330/23, Aldi Süd)[33].

Od czasu przyjęcia wytycznych Komisji dyskusje z zainteresowanymi stronami na temat wdrożenia art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen, w szczególności w ramach współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, dotyczyły np. **promocji cenowych w oparciu o minimalną kwotę zakupu**. W wytycznych Komisja wyjaśniła, że art. 6a nie ma zastosowania do łączonych lub wiązanych ofert warunkowych, takich jak „kup jeden, dostaniesz dwa" lub „30 % zniżki przy zakupie trzech". Takie oferty warunkowe nadal podlegają dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych. W związku z tym uzasadnione wydaje się **traktowanie w podobny sposób promocji opartych na minimalnej kwocie zakupu, pod warunkiem że przynoszą one taki sam skutek jak promocje oparte na wolumenie**, tj. mają zastosowanie w praktyce do zakupów więcej niż jednego przedmiotu oferowanego przez sklep. Podobnie jak inne alternatywne techniki

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/;https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/ https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net).
[33] Curia – Informacje o sprawie (europa.eu).

promocyjne, promocja oparta na minimalnej kwocie nie może być wykorzystywana jedynie w celu obejścia stosowania art. 6a.

Innym istotnym aspektem jest niestosowanie art. 6a do **pojedynczych towarów, których termin ważności wkrótce upłynie** i które w związku z tym powinny zostać szybko sprzedane w sytuacji, gdy dany towar ze względu na swój charakter nie jest łatwo psujący się (np. makarony, konserwy lub kosmetyki, które zazwyczaj mają długie okresy ważności). Kwestia ta jest istotna dla państwa członkowskiego korzystającego z możliwości wyłączenia lub ustanowienia innych zasad dotyczących obniżek cen dla „towarów, które ulegają szybkiemu zepsuciu lub mają krótki termin przydatności". Jako że art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen nie definiuje tego pojęcia, uzasadnione wydaje się zastosowanie takiego zwolnienia również do **pojedynczych sztuk towarów, które obiektywnie muszą zostać szybko sprzedane, nawet jeśli dany towar nie jest z natury „łatwo psujący się"**. W praktyce oznacza to, że sprzedawcy powinni mieć możliwość obniżenia cen określonych produktów, na przykład kosmetyków, których termin ważności wkrótce upłynie, bez wpływu na przyszłe ewentualne ogólne obniżki cen danych towarów.

Inną ważną kwestią dla państw członkowskich i zainteresowanych stron w kontekście art. 6a są zmiany na rynku **dotyczące innych form promocji cenowych, w szczególności porównanie cen**. Porównywanie cen wykracza poza zakres nowego art. 6a i nadal podlega ogólnym wymogom uczciwości określonym w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych. Według kilku organów krajowych i stowarzyszeń konsumenckich, stosowanie porównywania cen przez sprzedawców, w szczególności porównywanie z sugerowaną ceną detaliczną producenta, wzrosło po wdrożeniu nowych przepisów dotyczących obniżek cen w ramach dyrektywy w sprawie podawania cen.

W ramach dyrektywy w sprawie podawania cen, w odniesieniu do zgodności z art. 6a, w listopadzie 2022 r. przeprowadzono akcję kontrolną obniżek cen. Podczas akcji 13 organów krajowych przeanalizowało 16 000 produktów w 176 witrynach internetowych, monitorując te produkty przez miesiąc w celu ustalenia, czy podana „wcześniejsza" cena była zgodna z nowymi wymogami prawnymi dyrektywy w sprawie podawania cen. Akcja kontrolna wykazała, że ponad połowa monitorowanych produktów objęta była obniżką cen. **Spośród tej liczby 23 % ogłoszeń o obniżkach cen naruszyło art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen**. Naruszenia te stwierdzono na co najmniej 43 % skontrolowanych witryn internetowych. Należy zauważyć, że nie wszystkie zainteresowane państwa członkowskie transponowały i wdrożyły nowy art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen w momencie akcji kontrolnej, mimo że były zobowiązane do rozpoczęcia jego stosowania od 28 maja 2022 r.[34]

Aby pomóc organom krajowym w prowadzeniu dochodzeń, Komisja udostępniła im **specjalne narzędzie oparte na sztucznej inteligencji w kontekście „EU e-Lab"** – projektu mającego na celu opracowanie i zastosowanie zaawansowanych technologii cyfrowych w internetowych dochodzeniach konsumenckich w celu wsparcia sieci CPC. Narzędzie to umożliwia organom monitorowanie historii cen wybranych produktów oraz ustalenie, czy wcześniejsza cena podana

[34] Wyniki akcji kontrolnych prowadzonych przez organy odpowiedzialne za współpracę w dziedzinie ochrony konsumentów są dostępne pod adresem: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_pl.

w ogłoszeniu o zniżce jest faktycznie najniższą ceną stosowaną do produktu w ciągu 30 dni poprzedzających ogłoszenie o obniżce ceny.

Kilka krajowych organów egzekwowania prawa **podjęło formalne działania w zakresie egzekwowania przepisów w odniesieniu do naruszeń dotyczących obniżek cen**. Na przykład jesienią 2023 r. szwedzka Agencja Ochrony Konsumentów (Konsumentverket)[35] monitorowała ceny ponad 1 700 produktów w kilku różnych sektorach. Przegląd dotyczył około 100 przedsiębiorstw, z których większość wprowadzała do obrotu produkty po obniżonych cenach w okresie objętym przeglądem. Wyniki przeglądu wykazały, że 70 % badanych przedsiębiorstw, które wprowadziły na rynek obniżki cen, naruszyło obowiązujące prawo. W szczególności: 1) nie podało najniższej ceny z ostatnich 30 dni, 2) podało nieprawidłową poprzednią najniższą cenę oraz 3) użyło innej ceny referencyjnej niż poprzednia najniższa cena do obliczenia wielkości obniżki ceny. Inne przykłady obejmują polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)[36], niderlandzki Urząd ds. Konsumentów i Nadzoru Rynków (ACM)[37] oraz estoński Urząd Regulacji Technicznej i Ochrony Konsumentów (TTJA)[38], które zgłosiły poważne naruszenia popełnione przez przedsiębiorców i ogłosiły formalne postępowania wyjaśniające. Jeżeli chodzi o egzekwowanie prawa na drodze prywatnoprawnej, w maju 2023 r. francuskie stowarzyszenie konsumenckie UFC Que Choisir opublikowało sprawozdanie[39] na temat praktyk porównywania cen stosowanych przez 8 głównych sprzedawców na rynku francuskim i złożyło skargi dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych do Procureur de la République de Paris.

Jeżeli chodzi o postrzeganie przez konsumentów wiarygodności obniżek cen, **badania sytuacji konsumentów** z 2020 r. i 2022 r. zawierały pytanie, czy konsumenci zaobserwowali obniżki cen, które wydawały się zbyt duże, aby były prawdziwe podczas wyszukiwania lub dokonywania zakupów przez internet. Odsetek konsumentów zgłaszających, że zawsze, przez większość czasu lub przynajmniej czasami napotkali zbyt duże rabaty cenowe, był podobny w obu badaniach – 60 % w 2022 r. i 61 % w 2020 r.

W okresie od stycznia do października 2023 r. w kontekście badania uzupełniającego w 95 witrynach internetowych w 10 państwach członkowskich przeprowadzono **test zgodności** na ograniczoną skalę, w ramach którego przeanalizowano, w jaki sposób obniżki cen i inne techniki promocyjne są przedstawiane konsumentom[40]. Działanie to koncentrowało się na przedstawieniu korzyści cenowych i nie obejmowało śledzenia ceny referencyjnej w okresie 30 dni w celu ustalenia ważności „wcześniejszej” ceny.

Spośród 475 skontrolowanych produktów obniżki cen lub inne promocje pojawiły się w odniesieniu do 360 produktów (w 75 z 95 witryn internetowych). Kontrola wykazała również,

[35] Przegląd można znaleźć tutaj: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.
[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/
[40] Witryny internetowe wybrano na podstawie ich rankingu popularności na SimilarWeb w kategorii „Handel elektroniczny” i „Zakupy”.

że w 27 witrynach internetowych znajdowały się *oferty łączone* dotyczące 88 produktów. Ponadto stosunkowo powszechne były ogólne obniżki procentowe lub procentowe obniżki związane z *minimalną kwotą zakupu* (49,5 % skontrolowanych witryn internetowych).

W odniesieniu do prezentacji obniżek/promocji cenowych poszczególnych produktów (251 produktów w 42 witrynach internetowych) w około 90 % przypadków **cena referencyjna została *przekreślona***, aby podkreślić rabat. W 75,6 % **przypadków korzyść cenowa została przedstawiona w *procentach***. Aby podkreślić promocję, często stosowano przekreśloną cenę referencyjną i rabat procentowy lub o wartości bezwzględnej.

Jeżeli chodzi o **charakter korzyści cenowej**, w większości przypadków (69,7 %) badacze nie zauważyli żadnych zastrzeżeń ani wyjaśnień dotyczących podanej (przekreślonej) ceny referencyjnej. Sugeruje to, że sprzedawca oferował obniżkę ceny, co oznacza, że podana cena referencyjna musiała spełniać wymogi dotyczące „wcześniejszej ceny" zgodnie z art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen. Pozostałe promocje okazały się być **porównaniami cen**. W większość z nich wykorzystano zalecaną cenę detaliczną jako punkt odniesienia (25,8 %), a w pozostałych odniesiono się do pojęcia „średniej ceny" (3,1 %) i cen w innych witrynach internetowych (1,4 %).

Wyniki te sugerują, że obniżki cen były dominującym rodzajem promocji cenowej, należy jednak pamiętać, że konkretna kwalifikacja ceny referencyjnej mogła nie być łatwo widoczna i zauważalna we wszystkich przypadkach. Na przykład we wspomnianym wyżej sprawozdaniu francuskiego stowarzyszenia konsumentów UFC *Que Choisir* z maja 2023 r., w którym przeanalizowano próbę 6 586 ofert z przekreślonymi cenami referencyjnymi, stwierdzono, że tylko 3,4 % tych ofert stanowiły „obniżki cen" w rozumieniu art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen **Ponad 9 na 10 z tych ofert to raczej porównania cen**, wykorzystujące wiele różnych sposobów prezentacji ceny referencyjnej, na przykład: „zalecana cena detaliczna", „cena pierwotna", „poprzednia cena", „średnia cena na rynku", „średnia cena w witrynach internetowych konkurencji", „cena podana przez sprzedawcę zewnętrznego" itp.

W badaniu konsumenckim prowadzonym w kontekście badania uzupełniającego zebrano **opinie konsumentów na temat rodzajów promocji cenowych i ich rozpowszechnienia**. Od 52 % do 66 % respondentów wskazało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy spotkało się z promocją cenową przynajmniej „czasami": obniżką ceny przy zakupie więcej niż jednego produktu (66 %); zniżką przy zakupie za więcej niż określoną kwotę (60 %); obniżką ceny (56 %); obniżoną ceną dla członków „programu lojalnościowego" (53 %); porównaniami z ceną sugerowaną (52 %).

W kontekście konsultacji z zainteresowanymi stronami **unijne stowarzyszenia handlowe i przedsiębiorstwa**, popierając ideę lepszego informowania konsumentów i przejrzystości promocji cenowych, skrytykowały rozbieżne wdrażanie nowego przepisu w poszczególnych państwach członkowskich, takie jak jego rozszerzenie poza sprzedaż towarów w niektórych państwach członkowskich oraz odmienne stosowanie opcji regulacyjnej w odniesieniu do łatwo psujących się towarów, co również powoduje trudności w handlu transgranicznym. Domagają się również rygorystycznego egzekwowania przepisów w celu zapewnienia równych warunków działania, w tym w odniesieniu do przedsiębiorców spoza UE, których celem jest rynek UE.

W związku z tym branża wzywa do ścisłej współpracy między organami ochrony konsumentów w całej UE w ramach sieci CPC[41].

Dla wielu zainteresowanych przedsiębiorców ważne jest utrzymanie **obecnej elastyczności w zakresie porównywania cen**. Porównywanie cen jest szczególnie ważne w przypadku sieci franczyzowych, w których franczyzodawca ogłasza promocje cenowe w oparciu o sugerowaną cenę sprzedaży, a także w sektorze modowym „outletowym". Zainteresowani przedsiębiorcy uważają, że należy utrzymać obecne indywidualne podejście do porównywania cen na podstawie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, w tym w odniesieniu do stosowania sugerowanej ceny detalicznej jako punktu odniesienia oraz technik marketingowych polegających na obniżkach procentowych, obniżkach wartości bezwzględnej i przekreślonych cenach referencyjnych. Ich zdaniem podmioty gospodarcze korzystające z porównywania cen mogą zapewnić niezbędną przejrzystość poprzez odpowiednie informowanie konsumentów, a ewentualne problemy można rozwiązać poprzez rozszerzenie wytycznych dotyczących dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dotyczących porównań cen w celu określenia kryteriów uczciwego porównania (zapewnienie, by cena referencyjna była rzeczywista, skuteczna i reprezentatywna). Wiele zainteresowanych przedsiębiorców sprzeciwiłoby się jakimkolwiek dalszym formalnym przepisom dotyczącym porównywania cen, jednocześnie apelując o unikanie stosowania przez organy krajowe w różnych państwach członkowskich wszelkich różnych podejść do porównywania cen przy egzekwowaniu ogólnych zasad dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w indywidualnych przypadkach w ramach indywidualnego podejścia.

Podsumowując, wdrożenie nowej zasady dyrektywy w sprawie podawania cen zrodziło **ważne pytania dotyczące jej wykładni, zwłaszcza biorąc pod uwagę szeroki zakres różnych technik promocji cenowych stosowanych przez sprzedawców**. Niektóre z nich wyjaśniono w niniejszym sprawozdaniu (oprócz wytycznych przedstawionych już w zawiadomieniu Komisji z 2021 r.), podczas gdy ważna kwestia dotycząca wzajemnych relacji między regulowaną ceną „wcześniejszą" a innymi cenami referencyjnymi w zakresie obniżek cen jest przedmiotem mającego wkrótce się ukazać orzeczenia TSUE w sprawie C-330/23, Aldi Süd.

Wdrożenie art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen wskazuje na **pewne rozbieżności między państwami członkowskimi** pod względem zakresu jego stosowania i kategorii towarów podlegających opcjom regulacyjnym. W szczególności różnice we wdrażaniu opcji regulacyjnej w odniesieniu do „towarów łatwo psujących się" budzą obawy co do ewentualnego braku równych warunków działania i pewności prawa dla konsumentów i przedsiębiorców. Należy zbadać alternatywne rozwiązanie regulacyjne w celu bardziej zharmonizowanego podejścia do tych kategorii towarów we wszystkich państwach członkowskich.

Kilka państw członkowskich nie tylko wydało formalne wytyczne dla swoich przedsiębiorców, uzupełniające zawiadomienie Komisji, ale również przeprowadziło monitorowanie rynku i rozpoczęło formalne egzekwowanie przepisów, w tym poprzez współdziałanie w ramach

[41] Zob. na przykład Ecommerce Europe, EuroCommerce i Independent Retail Europe „Recommendations to better the interpretation of the Article 6a of the prices indication Directive 2019" [„Zalecenia dotyczące poprawy interpretacji i przestrzegania art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen z 2019 r."], 29 lutego 2024 r., dostępne pod adresem: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów i wykorzystanie narzędzi cyfrowych oferowanych w ramach CPC. Dalsze zdecydowane egzekwowanie przepisów będzie nadal odgrywało zasadniczą rolę we wdrażaniu art. 6a dyrektywy w sprawie podawania cen. Wielu przedstawicieli podmiotów gospodarczych wzywa również do bardziej jednolitego wdrażania i surowszego egzekwowania przepisów, aby zagwarantować równe warunki działania.

Wielu przedstawicieli konsumentów i państw członkowskich podkreśla potrzebę **przeciwdziałania ryzyku mylenia przez konsumentów** „regulowanych" obniżek cen z innymi formami korzyści cenowych, które podlegają jedynie indywidualnej ocenie w ramach dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Takie alternatywne formy wydają się być szerzej stosowane od czasu wejścia w życie przepisów dyrektywy w sprawie podawania cen dotyczących obniżek cen, w szczególności porównywania cen z wykorzystaniem zalecanej ceny detalicznej jako punktu odniesienia. Z kolei przedstawiciele podmiotów gospodarczych wzywają do zajęcia się kwestią porównywania cen wraz z dodatkowymi wytycznymi dotyczącymi ich zasad w kontekście dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Ich zdaniem elastyczny wybór technik porównywania cen powinien zostać zachowany przy indywidualnym stosowaniu dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Konieczne są dalsze badania, aby ocenić, czy obecne praktyki biznesowe dotyczące marketingu porównań cenowych powodują dezorientację i wprowadzają konsumentów w błąd co do rzeczywistego charakteru promocji cenowej i korzyści, jakie się z nią wiążą.

8. Marketing „podwójnej jakości"

„Podwójna jakość" jest powszechnie stosowanym terminem odnoszącym się do praktyk handlowców polegających na **wprowadzaniu towarów do obrotu w różnych państwach członkowskich jako identycznych**, mimo że mają one znacznie inny skład lub właściwości. Różnice te nie są związane z „jakością" towarów jako takich, ale z różnicami w składzie lub właściwościach towarów. Dlatego też, choć powszechnie używany, termin „podwójna jakość" niekoniecznie oznacza niższą jakość towarów. Dostrzegając znaczenie kwestii „podwójnej jakości", podnoszonej w Radzie Europejskiej[42], w Parlamencie Europejskim[43] oraz przez niektóre państwa członkowskie i zainteresowane strony, Komisja zaproponowała wzmocnienie ochrony konsumentów w takich przypadkach poprzez specjalną zmianę dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

Nowy art. 6 ust. 2 lit. c) dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych wyraźnie upoważnia właściwe organy do powstrzymania i zakazania praktyk „podwójnej jakości", z zastrzeżeniem indywidualnej oceny każdego przypadku. Z przeprowadzonej przez Komisję oceny środków transpozycji wynika, że państwa członkowskie zasadniczo prawidłowo wdrożyły przepis

[42] Zob. konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej z marca 2017 r., dostępne pod adresem: https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf, a ostatnio konkluzje Rady Europejskiej z kwietnia 2024 r., dostępne pod adresem: https://www.consilium.europa.eu/media/m5jlwe0p/euco-conclusions-20240417-18-en.pdf.

[43] Zob. pytania posłów do Parlamentu Europejskiego skierowane do Komisji, dostępne pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/parliamentary-questions.html#sidesForm.

dotyczący „podwójnej jakości” do swojego prawa krajowego. Ewentualny problem z transpozycją jest przedmiotem dyskusji tylko z jednym państwem członkowskim.

Art. 6 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych ma na celu **zapewnienie przejrzystości**, tak aby konsumenci nie byli wprowadzani w błąd przez produkty przedstawiane jako identyczne w całej UE, podczas gdy tak nie jest. **Ma on zastosowanie, gdy taka praktyka marketingowa mogłaby skłonić konsumentów do podejmowania decyzji dotyczących transakcji, których nie podjęliby, gdyby znali różnice w składzie i właściwościach towaru.** Unijne przepisy o ochronie konsumentów nie dotyczą składu i receptur produktów. W związku z tym niniejsza zmiana dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych nie ma na celu ani nie wymaga harmonizacji receptur produktów w całej UE.

Komisja wyjaśniła stosowanie art. 6 ust. 2 lit. c) dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w specjalnej sekcji wytycznych dotyczących dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych pod koniec 2021 r. W wytycznych wyjaśniono, że zgodnie z szerokim zakresem ogólnym dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych „**marketing**” obejmuje zarówno prezentację towarów na ich opakowaniu, związaną z nimi reklamę, jak i sprzedaż towarów konsumentom. Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich przedsiębiorców zaangażowanych w dostawę towarów konsumentom, **chociaż główną grupą docelową są wyraźnie producenci**, którzy decydują o składzie, projekcie i prezentacji towarów wprowadzanych do obrotu w różnych państwach członkowskich.

W wytycznych dotyczących dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych wyjaśniono również ważne pojęcia, takie jak **„identyczność” i różnienie się „w sposób istotny”** składem lub właściwościami W szczególności w wytycznych wyjaśnia się, że „w sposób istotny” odnosi się do postrzegania przez przeciętnego konsumenta i w związku z tym stanowi część ogólnej indywidualnej oceny wpływu marketingu na dotyczącą transakcji decyzję przeciętnego konsumenta o wyborze między towarami. W wytycznych wyjaśniono również, że wyjątek od **różnic uzasadnionych „uzasadnionymi i obiektywnymi czynnikami”**, takimi jak geograficzna lub sezonowa dostępność surowców, lub dobrowolna polityka przedsiębiorców w zakresie zmian żywnościowych, której nie można wdrożyć jednocześnie na wszystkich rynkach pod względem technicznym lub ekonomicznym[44], należy interpretować w sposób zawężający. Ponadto, jeśli przedsiębiorcy utrzymują, że różnice w towarach sprzedawanych jako identyczne są uzasadnione uzasadnionymi i obiektywnymi czynnikami, powinni informować o nich konsumentów w inny sposób, na przykład w powiązanych reklamach, informacjach w lokalu sprzedawcy lub za pośrednictwem łatwo dostępnych środków online.

Komisja aktywnie monitoruje kwestię „podwójnej jakości” w państwach członkowskich i nadal będzie to robić. Przeprowadziła również szereg badań na ten temat za pośrednictwem Wspólnego Centrum Badawczego.

[44] W związku z tym w strategii „Od pola do stołu” zaleca się zmianę składu produktów spożywczych zgodnie z wytycznymi dotyczącymi zdrowej i zrównoważonej diety. Takie dobrowolne strategie mające na celu ograniczenie, na przykład, dodanych cukrów, tłuszczów nasyconych i soli, mogą obejmować stopniowe wprowadzanie zmian receptur ze względów organizacyjnych i w celu zapewnienia akceptacji konsumentów.

W lipcu 2023 r. Komisja opublikowała wyniki **drugiego badania dotyczącego ogólnounijnego porównania właściwości i prezentacji markowych produktów spożywczych**[45]. Badanie objęło 26 państw członkowskich[46] (w porównaniu z 19 państwami członkowskimi objętymi pierwszym badaniem opublikowanym w 2019 r.[47]). Z badania wynika, że 6 % produktów spożywczych objętych badaniem miało inny skład, ale identyczny wygląd przedniej części opakowania, podczas gdy 23 % produktów różniło się składem i w pewnym stopniu wskazywało na różnice poprzez zmiany w projekcie przedniej części opakowania[48].

W porównaniu z pierwszym badaniem z 2019 r. **stanowiło to spadek o 7 punktów procentowych[49] w przypadku towarów o identycznym lub podobnym wyglądzie przedniej części opakowania, ale innym składzie lub właściwościach**. Wynik jest obiecujący, zwłaszcza że pobieranie próbek do analizy miało miejsce przed wejściem w życie nowego przepisu dotyczącego dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Podobnie jak w pierwszym badaniu z 2019 r. w 2023 r. Komisja nie znalazła dowodów na istnienie spójnego wzorca geograficznego w odniesieniu do składu i właściwości towarów. Niemniej jednak to ostatnie badanie wykazało również, że nadal zdarzają się przypadki produktów o różnym składzie, które są sprzedawane jako identyczne. Komisja będzie nadal monitorować tę kwestię i wpływ stosowania nowego przepisu dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych w państwach członkowskich.

Również w 2023 r. Komisja opublikowała szereg innych ważnych dokumentów analitycznych.

Po pierwsze, badanie dotyczące produktów spożywczych obejmowało **ankietę wśród producentów przedmiotowych produktów**[50]. Większość (60 %) przedsiębiorstw, które wprowadzały do obrotu towary „podwójnej jakości", wskazała, że podjęła lub planuje podjąć działania, w tym poprzez zmianę prezentacji produktu (tj. wyglądu przedniej części opakowania), ujednolicenie receptur, wdrożenie innych środków (np. informowanie konsumentów) lub połączenie tych działań. Najczęściej wymienianym przez przedsiębiorstwa powodem działania (47% respondentów, którzy udzielili odpowiedzi) były unijne przepisy w dziedzinie ochrony

[45] Dostępne pod adresem: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] Dane zgromadzono w 2021 r. we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Malty, gdzie nie można było pobrać próbek towarów ze względu na ograniczenia podróży związane z COVID-19.
[47] Dostępne pod adresem: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.
[48] Znaczną część produktów objętych kampanią badawczą 2018/2019 (a także w kampanii badawczej w 2021 r.) stanowiły produkty, w odniesieniu do których krajowe organy ochrony konsumentów lub stowarzyszenia konsumenckie otrzymały skargi dotyczące różnic między wersjami krajowymi a wersjami dostępnymi w innych państwach członkowskich. Z tego powodu udział produktów „podwójnej jakości" nie jest reprezentatywny i mógł być przeszacowaniem ogólnego udziału produktów spożywczych „podwójnej jakości" na jednolitym rynku UE.
[49] W przypadku dwóch kategorii łącznie (różnice w składzie produktów o podobnej i tej samej prezentacji) w tych samych 19 państwach członkowskich, w których przeprowadzono badanie z 2019 r. (w przeciwieństwie do 26 państw członkowskich w badaniu z 2023 r.), odnotowano spadek o 7 punktów procentowych z 31 % w badaniu z 2019 r. do 24 % w badaniu z 2023 r.
[50] Producenci żywności obejmują producentów szerokiej gamy towarów, takich jak słodycze, płatki zbożowe, zupy, gotowe do spożycia przekąski, mięso, produkty mleczne, ryby, cukry, napoje bezalkoholowe. Zob. w szczególności załącznik 5 do publikacji „EU-wide comparison of the characteristics and presentation of branded food products (2021)" [Ogólnounijne porównanie cech i prezentacji markowych produktów spożywczych (2021)"], „Annex 5 – Company survey results" [Załącznik 5 – Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród przedsiębiorstw"], dostępny pod adresem: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

konsumentów. Jako powody zajęcia się sprawą podawano również takie przyczyny jak zmiana strategii biznesowej (20 %), interwencja krajowych organów publicznych (7 %) i negatywny rozgłos (7 %). Przedsiębiorstwa, które nie planowały podjęcia żadnych działań (40 % respondentów) stwierdziły, że brak działań wynikał z różnic w przepisach krajowych (80 %). Niektórzy wskazywali na czynniki związane z produkcją (40 %), takie jak te związane z dostępnością surowców w całej UE lub z wyposażeniem technicznym wykorzystywanym w fabrykach. Wspomniano również o preferencjach konsumentów, takich jak określone profile smakowe (30 %) lub różnice w dobrowolnych normach w poszczególnych państwach członkowskich (20 %). Ponadto „inne powody" obejmowały różne zasady zaokrąglania w celu wskazywania procentu porównywanych składników lub produktów niepochodzących z tego samego okresu produkcji.

Po drugie, zakończono empiryczne badanie **postrzegania przez konsumentów różnic w wersjach opakowań i produktów** pozornie identycznych markowych produktów spożywczych[51]. Z badania wynika, że elementy projektu przedniej części opakowania mają wpływ na postrzeganie różnic między opakowaniem a produktem oraz na wybory dokonywane przez konsumentów, a ze względu na złożoność elementów projektu konieczna jest indywidualna ocena ich rzeczywistego wpływu na postrzeganie i wybory dokonywane przez konsumentów.

Ponadto Komisja opublikowała również **badanie dotyczące sektora środków higieny osobistej i gospodarstwa domowego** po dostosowaniu istniejącej metodyki stosowanej wcześniej w odniesieniu do produktów spożywczych[52]. Okazało się, że 8 % produktów różniło się składem, ale bez różnicowania wyglądu przedniej części opakowania w co najmniej jednym z 20 badanych państw członkowskich. 25 % produktów różniło się składem i w pewnym stopniu wskazywano na te różnice poprzez zmiany w projekcie graficznym przedniej części opakowania. Właściciele marki twierdzili, że przyczyną takich różnic był fakt, że wprowadzanie produktów na rynek odbywało się w różnym czasie w cyklach zmiany składu produktów. Również w tym przypadku nic nie wskazywało na konsekwentne różnicowanie produktów związanych z niektórymi regionami geograficznymi uczestniczących państw członkowskich.

Wstępne wyniki poszczególnych badań zaprezentowano podczas wydarzenia dla zainteresowanych stron w październiku 2022 r.[53], a ostateczne wyniki przed Komisją IMCO Parlamentu Europejskiego we wrześniu 2023 r.

[51] Dostępne pod adresem: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] Dostępne pod adresem: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Badanie przeprowadzono w 15 państwach członkowskich, które wyraziły zainteresowanie uczestnictwem, oraz w kolejnych pięciu państwach członkowskich, w których Wspólne Centrum Badawcze samodzielnie zebrało dane.

[53] Wśród uczestników znalazły się stowarzyszenia branżowe, przedsiębiorstwa spożywcze, krajowe organy ochrony konsumentów oraz Europejska Organizacja Konsumentów (BEUC).

Z wcześniejszego badania przeprowadzonego przez Komisję w 2020 r.[54] wynika, że informowanie konsumentów o różnicowaniu produktów spożywczych w różnych państwach członkowskich poprzez uwzględnienie oświadczenia „wyprodukowano dla" miało **różny wpływ na decyzje konsumentów dotyczące zakupu**, tj. w niektórych przypadkach doprowadziło do wyboru wersji „krajowych", podczas gdy w innych wybrano wersje „zagraniczne". **Zachowanie konsumenta w obliczu różnicowania towarów zależałoby również od skali różnicy.** Na decyzję przeciętnego konsumenta dotyczącą transakcji większy wpływ miała wiedza o tym, że jeden lub kilka kluczowych składników lub ich skład znacznie się różnią[55]. Ponadto większe różnice w składzie częściej prowadzą do wystąpienia różnych cech sensorycznych, co sprawia, że różnica jest bardziej oczywista.

W kwietniu 2023 r., aby wesprzeć organy krajowe w ich działaniach dotyczących „podwójnej jakości", Komisja wraz z rumuńskim Urzędem Ochrony Konsumentów zorganizowała **specjalne warsztaty w ramach współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów**. Podczas warsztatów doszło do pożytecznej wymiany poglądów między przedstawicielami państw członkowskich i przemysłu. Chociaż organy krajowe ogólnie uznały tę kwestię za ważną, wskazały również na różne poziomy nadanego priorytetu, ponieważ marketing „podwójnej jakości" nie wpływa w ten sam sposób na konsumentów we wszystkich państwach członkowskich. Większość organów państw członkowskich podkreśliła znaczenie indywidualnej oceny każdego przypadku i wskazała, że obecnie problem „podwójnej jakości" budzi mniejsze obawy niż przed przyjęciem dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów, również ze względu na konstruktywne nieformalne dialogi z producentami w kontekście wdrażania nowej zasady dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na szeregu kontaktów z zainteresowanymi stronami poświęconych „podwójnej jakości". Rozmowy z krajowymi ministerstwami koncentrujące się na stosowaniu dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów obejmowały wszystkie państwa członkowskie. Ponadto w ramach szerszego programu rozmów dotyczących oceny adekwatności zebrano informacje zwrotne na temat „podwójnej jakości" od zainteresowanych stron, w tym od stowarzyszeń przedsiębiorców z UE. Niektóre krajowe ministerstwa poinformowały, że postrzegają kwestię „podwójnej jakości" jako już rozwiązaną przez dyrektywę w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów. Inne uznały, że kwestia ta stała się kwestią o stosunkowo niewielkim znaczeniu w porównaniu z innymi

[54] Sprawozdanie JRC „Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market" [„Analiza ekonomiczna różnic w składzie pozornie identycznych markowych produktów spożywczych na jednolitym rynku"] (2020), dostępne pod adresem: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-pl/format-PDF/source-242563517.
W sprawozdaniu przeanalizowano za pomocą eksperymentów laboratoryjnych i internetowych, czy informowanie konsumentów o różnicach między produktami (wyrażonych za pomocą oznaczenia „wyprodukowano dla państwa X") wpływa na ich wybór wersji produktu. W eksperymencie internetowym nie odnotowano wyraźnego preferowania wersji „krajowych" lub „zagranicznych", natomiast w eksperymencie laboratoryjnym odnotowano, że bardziej preferowane są wersje krajowe.

[55] Sprawozdanie JRC „Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare" [„Różnice w składzie pozornie identycznych produktów markowych: wpływ na decyzje konsumentów dotyczące zakupu i ich dobrostan"] (2020), dostępne pod adresem: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-pl.

problematycznymi praktykami. Niektóre państwa członkowskie sygnalizowały jednak utrzymujące się obawy dotyczące „podwójnej jakości".

Z rozmów i pisemnych informacji zwrotnych otrzymanych od krajowych ministerstw wynika, że tylko **dwa państwa członkowskie przeprowadziły formalne dochodzenia w sprawach dotyczących podwójnej jakości**. Czeskie organy prowadziły sprawę „podwójnej jakości" dotyczącą producenta produktu spożywczego, u którego zaobserwowano różnice w składzie w porównaniu z równoważnymi produktami wprowadzanymi do obrotu w innych państwach członkowskich. Rumuńskie organy zbadały sprawę dotyczącą przedsiębiorstwa zajmującego się napojami bezalkoholowymi ze względu na to, że identycznie oznakowane towary tego przedsiębiorstwa miały różny skład w różnych państwach członkowskich. Wnioski z tych dochodzeń nie zostały publicznie ogłoszone przez odpowiednie organy.

Ponadto Słowacja przeprowadziła badania rynku w 2024 r. i znalazła przypadki towarów różniących się składem, zwłaszcza w przypadku napojów bezalkoholowych, produktów pochodzenia zwierzęcego i przypraw. Słowacja przedstawiła te ustalenia na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 27 maja 2024 r., wzywając Komisję do dalszego zwracania należytej uwagi na ten problem, a wszystkie państwa członkowskie – do egzekwowania odpowiednich przepisów UE[56].

Ankieta wśród zainteresowanych stron zawierała również szczegółowe pytania dotyczące **postrzeganej szkody ponoszonej przez konsumentów**, wynikającej z praktyk „podwójnej jakości", **niezbędnych działań w celu rozwiązania tego problemu** oraz **rodzajów potencjalnych działań ustawodawczych**.

W odniesieniu do **szkody ponoszonej przez konsumentów**[57] 26 respondentów uznało, że konsumenci ponoszą szkodę z powodu praktyk „podwójnej jakości" w dużym lub umiarkowanym stopniu. Spośród 26 respondentów dziewięć ministerstw i organów egzekwowania prawa z sześciu państw członkowskich oraz siedem stowarzyszeń konsumenckich (stowarzyszenia krajowe z sześciu państw członkowskich i jedno stowarzyszenie na szczeblu UE) odpowiedziało, że doszło do szkody ponoszonej przez konsumentów. Żadne stowarzyszenie przedsiębiorców nie wyraziło takiego stanowiska.

Jeżeli chodzi o **środki niezbędne do rozwiązania problemu praktyk „podwójnej jakości"** stosowanych przez przedsiębiorców[58], wśród organów państw członkowskich (ministerstw i organów egzekwowania prawa), przedstawiciele trzech państw członkowskich odpowiedzieli, że obecne przepisy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, oparte na indywidualnej ocenie każdego przypadku i z uwzględnieniem wpływu na konsumentów, są odpowiednie i powinny być egzekwowane, natomiast przedstawiciele pozostałych trzech państw członkowskich odpowiedzieli, że potrzebne są bardziej rygorystyczne przepisy. Wśród **stowarzyszeń konsumenckich** jedno z nich uznało, że przepisy są odpowiednie, ale należy je

[56] Nagranie dostępne pod adresem: https://video.consilium.europa.eu/event/pl/27486.

[57] Pytanie 24 zawarte w ankiecie przeprowadzonej wśród zainteresowanych stron: „Czy uważają Państwo, że konsumenci ponoszą szkodę z powodu praktyk handlowców polegających na wprowadzaniu do obrotu towarów (poprzez ich markę i prezentację) jako identycznych z tymi towarami w innych krajach UE pomimo różnic w składzie i właściwościach (»podwójna jakość«)?".

[58] Pytanie 26 zawarte w ankiecie przeprowadzonej wśród zainteresowanych stron: „Jakie jest Państwa zdanie na temat środków mających na celu rozwiązanie problemu praktyk przedsiębiorców w zakresie »podwójnej jakości«?".

lepiej egzekwować, natomiast stowarzyszenia reprezentujące pięć państw członkowskich uważały, że potrzebne są bardziej rygorystyczne przepisy. Jedno stowarzyszenie na szczeblu UE nie udzieliło odpowiedzi na to pytanie.

Respondenci, którzy wskazali na potrzebę „bardziej rygorystycznych przepisów", zostali poproszeni o wskazanie **możliwości wzmocnienia ram prawnych**[59]. Respondenci mogli wskazać więcej niż jedną z wcześniej sformułowanych możliwości i zaproponować swoje alternatywne opcje.

Spośród czterech respondentów reprezentujących **ministerstwa krajowe i organy egzekwowania prawa** (reprezentujących łącznie trzy państwa członkowskie) trzech (reprezentujących dwa państwa członkowskie) opowiedziało się za zakazaniem takich praktyk marketingowych we wszystkich okolicznościach i we wszystkich państwach członkowskich, których to dotyczy, niezależnie od ich wpływu na indywidualnych konsumentów w poszczególnych krajach. Wszyscy czterej respondenci z trzech państw członkowskich (również) poparli dwie pozostałe opcje: ograniczenie/określenie zakresu „uzasadnionych i obiektywnych" czynników, które mogłyby uzasadniać takie praktyki marketingowe, oraz przyjęcie dodatkowych przepisów dotyczących informowania konsumentów w przypadku zróżnicowania krajowych wersji produktów ze względu na „uzasadnione i obiektywne" czynniki.

Jedno z pięciu **stowarzyszeń konsumenckich** (reprezentujących pięć państw członkowskich) opowiedziało się za zakazem praktyk marketingowych „podwójnej jakości" w każdych okolicznościach. Trzy opowiedziały się za pozostałymi opcjami – ograniczeniem/określeniem zakresu czynników „uzasadnionych i obiektywnych" oraz wprowadzeniem dodatkowych przepisów w celu informowania konsumentów. Inne stowarzyszenie okazało się otwarte na wszystkie opcje.

Podsumowując, doświadczenia w zakresie egzekwowania prawa i badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania wskazują na **różne postrzeganie znaczenia problemów związanych z „podwójną jakością"**. W przypadku niektórych państw członkowskich kwestia ta nadal budzi obawy. W odniesieniu do odpowiedniej zmiany wprowadzonej dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów państwa członkowskie wydają się zasadniczo zgodne z dostępnymi obecnie na mocy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych możliwościami **działania w zakresie praktyk marketingowych „podwójnej jakości" w przypadkach uzasadnionych ochroną konsumentów**, tj. w poszczególnych przypadkach. Kilka organów krajowych doceniło nieformalną współpracę z branżą przy rozwiązywaniu zidentyfikowanych problemów.

Z przeprowadzonego przez Komisję najnowszego ogólnounijnego badania dotyczącego produktów spożywczych wynika, że branża podejmuje działania mające na celu zmianę sposobu prezentacji różnych wersji krajowych, aby uniknąć wprowadzania konsumentów w błąd, albo harmonizację ich receptur i składu we wszystkich państwach członkowskich.

W świetle powyższego oraz ze względu na nowe przepisy obowiązujące jak dotąd od zaledwie dwóch lat wydaje się, że należy **skupić się na wdrażaniu i egzekwowaniu nowych przepisów**.

[59] Pytanie 27 zawarte w ankiecie przeprowadzonej wśród zainteresowanych stron: „Które z poniższych zasad wzmocniłyby Państwa zdaniem ramy prawne dotyczące praktyk w zakresie »podwójnej jakości«?".

Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z 17–18 kwietnia 2024 r., Komisja będzie nadal wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz rozwiązania budzących obawy przypadków „podwójnej jakości", wspomagając współpracę za pośrednictwem sieci CPC, propagując skuteczne wdrażanie i egzekwowanie nowych przepisów oraz stale monitorując sytuację na rynkach.

9. Niezamówiona sprzedaż obwoźna, wycieczki komercyjne i akcje sprzedażowe

Na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dodano (art. 3 ust. 5) opcję regulacyjną pozwalającą państwom członkowskim na przyjęcie proporcjonalnych i niedyskryminujących przepisów w celu ochrony uzasadnionych interesów konsumentów w odniesieniu do agresywnych lub wprowadzających w błąd praktyk marketingowych lub sprzedażowych w kontekście nieumówionych wizyt w domu konsumenta („**niezamówiona sprzedaż obwoźna**")[60] lub wycieczek organizowanych przez przedsiębiorcę, których celem lub skutkiem jest promowanie lub sprzedaż produktów konsumentom („**wycieczki komercyjne**"), jeżeli takie przepisy są uzasadnione względami ochrony konsumentów.

W motywie 55 dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów wyjaśniono, że takie przepisy krajowe **nie powinny zakazywać tych kanałów sprzedaży jako takich**. Podano w nim również przykłady możliwych przepisów krajowych, na przykład zakazujących nieumówionych wizyt, jeżeli konsument wyraźnie wskazał, że ich sobie nie życzy, lub określających porę dnia, w której takie wizyty nie są dozwolone. Należy zauważyć, że takie nowe opcje regulacyjne nie mają wpływu na środki państw członkowskich oparte na podstawach innych niż ochrona konsumentów, które nie są objęte zharmonizowanym zakresem dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (zob. np. motyw 7 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dotyczący środków opartych na zasadzie „dobrego smaku i przyzwoitości").

Ponadto zmieniono dyrektywę w sprawie praw konsumentów, umożliwiając państwom członkowskim przyjęcie przepisów krajowych przewidujących korzystniejsze przepisy dotyczące **prawa konsumenta do odstąpienia od umowy**. W związku z tym państwa członkowskie mogą przedłużyć prawo do odstąpienia od umowy w przypadku nieumówionych wizyt lub wycieczek komercyjnych z 14 dni do 30 dni (art. 9 ust. 1a dyrektywy w sprawie praw konsumentów) i mogą odstąpić od czterech szczególnych wyjątków od prawa odstąpienia od umowy [art. 16 akapit pierwszy lit. a), b), c) i e) dyrektywy w sprawie praw konsumentów][61].

Takie opcje regulacyjne nie mają zastosowania do innej kategorii sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa – **akcji sprzedażowych (demonstracji produktów) organizowanych**

[60] W wywiadach przeprowadzonych przez wykonawcę podczas badania uzupełniającego ze stowarzyszeniami zajmującymi się sprzedażą bezpośrednią na szczeblu UE SELDIA i Direct Selling Europe (DSE) zauważyły, że nieumówione wizyty stanowią niewielki odsetek całkowitej działalności w zakresie sprzedaży obwoźnej, która odbywa się głównie w oparciu o wizyty, na które osoby zgodziły z wyprzedzeniem.

[61] Mianowicie zwolnienie z prawa do odstąpienia od umowy w odniesieniu do umów o świadczenie usług, w ramach których usługa została w pełni wykonana [lit. a)], dostarczanie towarów lub świadczenie usług, których cena jest zależna od wahań na rynku finansowym [lit. b)], dostarczanie towarów wyprodukowanych według specyfikacji konsumenta lub wyraźnie zindywidualizowanych [lit. c)] oraz dostarczanie zapieczętowanych towarów, które nie nadają się do zwrotu ze względu na ochronę zdrowia lub ze względów higienicznych i których opakowanie zostało otwarte po dostarczeniu [lit. e)].

w miejscach innych niż lokal przedsiębiorstwa handlowego, takich jak domy prywatne, kawiarnie lub restauracje. Takie techniki sprzedaży nadal podlegają ogólnym zasadom dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie praw konsumentów. Klauzula przeglądowa dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów wyraźnie zobowiązuje Komisję do oceny, czy obecne przepisy zapewniają odpowiedni poziom ochrony konsumentów w kontekście takich transakcji sprzedaży.

Kilka państw członkowskich[62] skorzystało z **opcji regulacyjnych w celu uregulowania konkretnych aspektów nieumówionych wizyt lub wycieczek komercyjnych na mocy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych** (Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Francja, Niemcy, Słowacja i Hiszpania). Na przykład prawo chorwackie przewiduje, że nieumówione wizyty w domu konsumenta mogą odbywać się w dni robocze w godzinach 8.00–20.00. W Niemczech, gdy umowa jest zawierana w kontekście nieumówionej wizyty w domu konsumenta, zakazane jest wymaganie od konsumenta zapłaty za towar lub usługę przed końcem dnia zawarcia umowy (nie ma to zastosowania, jeżeli płatność jest niższa niż 50 EUR). Francja zakazuje niechcianych wizyt przedsiębiorcy w domu konsumenta w celu sprzedaży towarów lub świadczenia usług, jeżeli konsument wyraźnie i jednoznacznie wskazał, że nie życzy sobie takich wizyt.

Kilka państw członkowskich korzysta z **opcji regulacyjnych dyrektywy w sprawie praw konsumentów w odniesieniu do prawa odstąpienia od umowy**. Na przykład Cypr, Grecja, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja i Włochy korzystają z obu opcji, tj. przedłużyły okres na odstąpienie od umowy do 30 dni i zrezygnowały ze stosowania wszystkich lub niektórych wyjątków od prawa odstąpienia od umowy. Ponadto Czechy, Hiszpania, Irlandia i Portugalia skorzystały z możliwości przedłużenia okresu na odstąpienie od umowy jedynie do 30 dni, natomiast Austria, Chorwacja i Finlandia zrezygnowały ze stosowania wszystkich lub niektórych z czterech wyjątków od prawa odstąpienia.

Zainteresowane strony reprezentujące **sektor sprzedaży bezpośredniej** (obejmujący sprzedaż obwoźną i sprzedaż podczas akcji sprzedażowych) nie zgłosiły Komisji konkretnych obaw związanych z korzystaniem przez państwa członkowskie z tych opcji regulacyjnych. Nie ma również oznak znaczącego wpływu na handel transgraniczny. Według przedstawicieli branży, sprzedaż obwoźna nie ma silnego wymiaru transgranicznego. Ponadto wielu sprzedawców bezpośrednich przechodzi na metody sprzedaży przez internet, zachowując jednocześnie osobistą interakcję ze swoimi klientami.

Według badania Ipsos z 2023 r. przeprowadzonego wśród sprzedawców bezpośrednich[63] najpopularniejszymi metodami sprzedaży do obecnych klientów są sieci osobiste (54 %), imprezy domowe/prezentacje produktów (39 %) i media społecznościowe (39 %), a najczęstszymi

[62] Dalsze informacje na temat państw członkowskich korzystających z opcji regulacyjnych na mocy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywy w sprawie praw konsumentów oraz odpowiednich przepisów krajowych są dostępne w powiadomieniach państw członkowskich publikowanych przez Komisję pod adresem: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_pl oraz https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_pl.

[63] Ankieta internetowa przeprowadzona przez Ipsos w okresie od 27 marca do 21 kwietnia 2023 r. w 12 państwach członkowskich UE (Czechy, Estonia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Niderlandy, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Szwecja i Włochy), dostępna pod adresem https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

metodami sprzedaży potencjalnym nowym klientom są polecenia/poczta pantoflowa (64 %), sieci osobiste (51 %) oraz imprezy domowe/demonstracje produktów (43 %).

Zorganizowane akcje sprzedażowe (tj. pokaz produktów w domu prywatnym, hotelu lub restauracji obejmujące sprzedaż produktu) podlegają ogólnym przepisom dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Agresywne i wprowadzające w błąd praktyki w kontekście takich transakcji sprzedaży mogą być karane przez organy krajowe na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku na podstawie art. 5–9 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Ponadto załącznik I do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych zakazuje stosowania praktyk, w przypadku których przedsiębiorca stwarza wrażenie, że nie działa w celu związanym z jego zawodem oraz praktyk stwarzających wrażenie, że konsument nie może opuścić lokalu, dopóki nie zostanie zawarta umowa. Ponadto dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych pozostaje bez uszczerbku dla systemów zezwoleń i środków krajowych podejmowanych w celach innych niż ochrona konsumentów (takich jak względy kulturowe, przyzwoitość itp.) i które w związku z tym nie wchodzą w zakres dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

W badaniu uzupełniającym na potrzeby niniejszego sprawozdania nie zidentyfikowano żadnego przypadku krajowego ani działań w zakresie egzekwowania przepisów dotyczących konkretnie **akcji sprzedażowych**.

W badaniu konsumentów przeprowadzonym w kontekście badania uzupełniającego **jedynie mniejszość konsumentów** zgłosiła, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy **uczestniczyła w demonstracji produktu w prywatnym domu, hotelu lub restauracji**, obejmującej sprzedaż produktu – 16 % (od 28 % w Rumunii do 11 % w Portugalii)[64]. Taki sam odsetek respondentów (16 %) wskazał, że doświadczył **wizyty związanej z niezamawianą sprzedażą obwoźną** (od 23% w Szwecji i Francji do 6% na Węgrzech). Jeszcze mniejsza liczba osób miała styczność z **wycieczkami komercyjnymi**: 11 % (od 14 % we Francji do 8 % w Portugalii i na Węgrzech).

Jednak wśród osób, które doświadczyły tych technik sprzedaży, większość (67 % w przypadku sprzedaży obwoźnej i akcji sprzedażowych oraz 70 % w przypadku wycieczek komercyjnych) wskazała, że **czuli się zmuszani do zakupu**[65]. Najwyższy odsetek konsumentów, którzy odczuwali presję podczas **nieumówionych wizyt**, odnotowano w Estonii (81 %), a najniższy we Francji (50 %). Jeśli chodzi o **wycieczki komercyjne**, najwyższy odsetek konsumentów, którzy odczuwali presję, odnotowano w Polsce (78 %), a najniższy we Włoszech (63 %). W przypadku **demonstracji produktów** w prywatnym domu, hotelu lub restauracji, najwyższy odsetek konsumentów, którzy odczuwali presję, odnotowano w Portugalii (79 %), a najniższy we Francji (59 %).

Ankieta wśród zainteresowanych stron obejmowała pytania dotyczące **postrzeganych szkód doznanych przez konsumentów** spowodowanych potencjalnymi nieuczciwymi praktykami,

[64] Pytanie 15 badania konsumenckiego: „Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy doświadczyli Państwo którejkolwiek z następujących praktyk sprzedaży?”.

[65] Pytanie 15.1 badania konsumenckiego: „Czy w takich sytuacjach odczuwali Państwo presję, by kupić produkt lub usługę z powodu stosowanych praktyk sprzedaży?”.

takimi jak sprzedaż pod presją, wprowadzające w błąd informacje wykorzystywane w kontekście takich technik sprzedaży oraz niezbędne środki[66].

Jeśli chodzi o **sprzedaż obwoźną**, 128 indywidualnych respondentów udzieliło odpowiedzi, z których 87 wyraziło opinię, a 41 odpowiedziało „nie wiem". Spośród 23 respondentów z **krajowych ministerstw i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 17 państw członkowskich) 17 respondentów (reprezentujących 12 państw członkowskich) uznało sprzedaż obwoźną za przynoszącą konsumentom szkodę w „znacznym stopniu" lub „umiarkowanym stopniu". Spośród 13 respondentów ze stowarzyszeń konsumenckich (stowarzyszeń krajowych z ośmiu państw członkowskich i dwóch stowarzyszeń na szczeblu UE) 12 respondentów uznało, że sprzedaż obwoźna przynosi znaczne lub umiarkowane szkody konsumentom. Wśród respondentów ze **stowarzyszeń przedsiębiorców** (28) żaden nie uznał, że sprzedaż obwoźna przynosi konsumentom duże lub umiarkowane szkody.

Jeżeli chodzi o **wycieczki komercyjne**, 76 respondentów wyraziło opinię, a 52 odpowiedziało „nie wiem". Spośród 25 respondentów z **krajowych ministerstw i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 16 państw członkowskich) 12 respondentów (reprezentujących 10 państw członkowskich) uznało wycieczki komercyjne za przynoszące konsumentom szkodę w „znacznym stopniu" lub „umiarkowanym stopniu". Spośród 13 respondentów ze stowarzyszeń konsumenckich (stowarzyszeń krajowych z ośmiu państw członkowskich i dwóch stowarzyszeń na szczeblu UE) 11 respondentów uznało, że sprzedaż obwoźna przynosi znaczne lub umiarkowane szkody konsumentom. Wśród respondentów z 27 **stowarzyszeń przedsiębiorców** żaden nie uznał, że sprzedaż obwoźna przynosi konsumentom duże lub umiarkowane szkody.

Ponadto, jeśli chodzi o zorganizowane **akcje sprzedażowe**, spośród 127 respondentów, 78 wyraziło swoją opinię, a 49 odpowiedziało „nie wiem". Spośród 19 respondentów z **krajowych ministerstw i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 13 państw członkowskich) 14 respondentów (reprezentujących 11 państw członkowskich) uznało akcje sprzedażowe za przynoszące konsumentom szkodę w „znacznym stopniu" lub „umiarkowanym stopniu". Spośród 14 respondentów ze stowarzyszeń konsumenckich (stowarzyszeń krajowych z ośmiu państw członkowskich i trzech stowarzyszeń na szczeblu UE) 11 uznało akcje sprzedażowe za przynoszące konsumentom szkodę w „znacznym stopniu" lub „w umiarkowanym stopniu". Spośród 27 respondentów ze **stowarzyszeń przedsiębiorców** żaden nie odpowiedział, że akcje te powodują znaczące lub umiarkowane szkody.

Respondenci, którzy uznali, że te techniki sprzedaży powodują **znaczną lub umiarkowaną** szkodę, zostali poproszeni o wyrażenie opinii na temat tego, **jakie środki można podjąć w celu lepszej ochrony konsumentów**[67]. W przypadku sprzedaży obwoźnej odnotowano 40 takich odpowiedzi, w przypadku wycieczek komercyjnych – 31, a w przypadku zorganizowanych akcji sprzedażowych – 34.

Jeżeli chodzi o **sprzedaż obwoźną**, spośród 16 respondentów z **krajowych ministerstw i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 10 państw członkowskich) ośmiu

[66] Pytanie 22 zawarte w ankiecie przeprowadzonej wśród zainteresowanych stron: „Czy uważają Państwo, że konsumenci ponoszą szkodę ze względu na nieuczciwe praktyki handlowe (tj. sprzedaż pod presją, wprowadzające w błąd informacje) w kontekście następujących technik sprzedaży mających miejsce poza zwykłym lokalem przedsiębiorstwa sprzedawcy?".

[67] Pytanie 23 zawarte w ankiecie przeprowadzonej wśród zainteresowanych stron: „Jakie środki są potrzebne, aby lepiej chronić konsumentów w takich przypadkach?".

respondentów (reprezentujących sześć państw członkowskich) opowiedziało się za **lepszym egzekwowaniem** obowiązujących przepisów, dwóch respondentów (reprezentujących jedno i to samo państwo członkowskie) opowiedziało się za **bardziej rygorystycznymi, dostosowanymi do potrzeb przepisami krajowymi**, a czterech respondentów (reprezentujących trzy państwa członkowskie) opowiedziało się za **bardziej rygorystycznymi przepisami ogólnounijnymi**.

Jeżeli chodzi o **wycieczki komercyjne**, spośród 16 respondentów z **ministerstw krajowych i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 10 państw członkowskich) siedmiu respondentów (reprezentujących trzy państwa członkowskie) opowiedziało się za **lepszym egzekwowaniem** obowiązujących przepisów, jeden respondent opowiedział się za **bardziej rygorystycznymi, dostosowanymi do potrzeb przepisami krajowymi**, a dwóch respondentów (reprezentujących dwa państwa członkowskie) opowiedziało się za **bardziej rygorystycznymi przepisami ogólnounijnymi**.

Jeżeli chodzi o **akcje sprzedażowe**, spośród 16 respondentów z **krajowych ministerstw i organów egzekwowania prawa** (reprezentujących 10 państw członkowskich) czterech respondentów (reprezentujących cztery państwa członkowskie) opowiedziało się za **lepszym egzekwowaniem** obowiązujących przepisów, dwóch respondentów (reprezentujących dwa państwa członkowskie) opowiedziało się za **bardziej rygorystycznymi, dostosowanymi do potrzeb przepisami krajowymi**, a czterech respondentów (reprezentujących cztery państwa członkowskie) opowiedziało się za **bardziej rygorystycznymi przepisami ogólnounijnymi**.

Na szczeblu krajowym niderlandzki Urząd ds. Konsumentów i Nadzoru Rynków (ACM)[68] przeprowadził w 2022 r. badanie konsumenckie. Z badania konsumenckiego wynika, że w drodze sprzedaży obwoźnej były sprzedawane przede wszystkim umowy o dostawę energii, ale także bilety na loterię, abonamenty telefoniczne i na dostęp do internetu szerokopasmowego oraz darowizny na rzecz organizacji charytatywnych. W badaniu zauważono, że wielu konsumentów czuje presję, aby zawrzeć umowę podczas sprzedaży obwoźnej.

Podsumowując, w oparciu o dane zebrane dla 10 państw członkowskich, tylko względna mniejszość konsumentów jest narażona na trzy omawiane techniki sprzedaży. Jednak wśród tych konsumentów, którzy doświadczyli ich w praktyce, duży odsetek twierdzi, że doświadczył sprzedaży pod presją, co budzi obawy co do uczciwości praktyk handlowych stosowanych przez takich sprzedawców. Kilka państw członkowskich wdrożyło nowe opcje regulacyjne w ramach dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywy w sprawie praw konsumentów, aby nałożyć określone dodatkowe zasady i ograniczenia lub wzmocnić prawo konsumenta do odstąpienia od umowy w przypadku sprzedaży obwoźnej i wycieczek komercyjnych. Jest zbyt wcześnie, aby wyciągać wnioski na temat wpływu tych środków.

Jeśli chodzi o **akcje sprzedażowe** (demonstracje produktów), badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania nie wykazały zdecydowanego wezwania ze strony państw członkowskich lub zainteresowanych stron do podjęcia działań regulacyjnych. Kwestia akcji sprzedażowych nie pojawiła się również jako główny temat w otrzymanych stanowiskach (ani w konsultacjach publicznych[69], ani ukierunkowanych). Dyrektywa o nieuczciwych praktykach

[68] Dostępne pod adresem: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

[69] Konsultacje publiczne „Sprawiedliwość cyfrowa – ocena adekwatności unijnego prawa konsumentów", dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_pl.

handlowych umożliwia państwom członkowskim ograniczenie nieuczciwych praktyk w kontekście transakcji sprzedaży poprzez stosowanie ogólnych przepisów dotyczących przeciwdziałania praktykom wprowadzającym w błąd i agresywnym praktykom, a także konkretnych odpowiednich zakazów znajdujących się na czarnej liście.

10. Przejrzystość wyszukiwania w internecie

Na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów dodano do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (art. 7 ust. 4a) wymóg **informowania konsumentów o głównych parametrach decydujących o plasowaniu wyników wyszukiwania internetowego w środowisku B2C**. Stanowiło to uzupełnienie równoległego obowiązku wprowadzonego rozporządzeniem w sprawie platform[70] dla przedsiębiorstw w środowisku B2B. Zgodnie z dyrektywą o nieuczciwych praktykach handlowych wymogi te mają zastosowanie do internetowych platform handlowych i porównywarek, które umożliwiają konsumentom wyszukiwanie produktów oferowanych przez osoby trzecie (tj. przez innych przedsiębiorców, ale również przez konsumentów oferujących towary i usługi na platformach pośredniczących w sprzedaży między konsumentami (C2C)). Podobny wymóg zawarto również w dyrektywie w sprawie praw konsumentów (art. 6a), która ma zastosowanie wyłącznie do internetowych platform handlowych. Ponadto do załącznika I do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych dodano szczególny zakaz nieujawnionej reklamy i promocji produktów w wynikach wyszukiwania (pkt 11a).

Ponadto w przypadku systemów rekomendacji akt o usługach cyfrowych wymaga większej przejrzystości warunków dotyczących głównych stosowanych parametrów, a także informacji i funkcji dotyczących możliwości zmiany tych parametrów przez konsumentów lub wpływania na nie. W akcie o usługach cyfrowych nałożono również na platformy internetowe obowiązek przedstawienia wszystkim odbiorcom usługi, których to dotyczy, jasnego i szczegółowego uzasadnienia wszelkich ograniczeń w zakresie widoczności określonych informacji przekazywanych przez dostawcę usługi, w tym usuwanie treści, uniemożliwianie dostępu do treści lub depozycjonowanie treści. W przypadku bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (VLOSE) akt o usługach cyfrowych wymaga dostępności co najmniej jednej opcji niespersonalizowanego systemu rekomendacji.

Jeżeli chodzi o **postrzeganie przez konsumentów przejrzystości plasowania w wynikach wyszukiwania**, odsetek konsumentów wskazujących, że nie byli w stanie zrozumieć metody plasowania wyników wyszukiwania przynajmniej „czasami" wyniósł 52 % w CCS z 2023 r. (w porównaniu z 54 % w CCS z 2021 r.). W badaniu konsumenckim przeprowadzonym na potrzeby badania uzupełniającego 21 % konsumentów stwierdziło, że podczas przeglądania wyników wyszukiwania („często" lub „najczęściej") nie było im łatwo znaleźć informacji na temat parametrów stosowanych do plasowania wyników wyszukiwania, podczas gdy dodatkowe 27% konsumentów stwierdziło, że „czasami" dostęp do tych informacji był trudny. Jeżeli chodzi o płatną reklamę lub płatne lokowanie w wynikach wyszukiwania, w CCS z 2023 r. stwierdzono,

[70] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 57). W rozporządzeniu w sprawie platform dla przedsiębiorstw określono między innymi wymogi dotyczące przejrzystości dla platform internetowych i wyszukiwarek internetowych w odniesieniu do kryteriów plasowania w ich relacjach z użytkownikami biznesowymi.

że 75 % konsumentów dostrzegało ukryte reklamy umieszczone w wynikach wyszukiwania co najmniej „czasami” (w porównaniu z 78 % w CCS z 2021 r.).

W kontekście badania pomocniczego przeprowadzono **test zgodności** w celu oceny **informacji dla konsumentów** na temat parametrów plasowania wyników wyszukiwania oraz **przejrzystości płatnych reklam/płatnego lokowania** w 85 witrynach internetowych i aplikacjach w 10 państwach członkowskich.

Wyniki pokazują, że tylko w 35 % witryn internetowych (30 z 85 witryn internetowych) konsumenci byli informowani o **parametrach wpływających na domyślne plasowanie wyników wyszukiwania**. Kiedy przedstawiano informacje na temat plasowania wyników, były one zasadniczo jasne, ale ograniczone do wyjaśnienia ogólnych zasad (tj. plasowanie opiera się na wyszukiwaniu produktów, popularności produktu lub wynagrodzeniu otrzymanym od partnerów). Wyniki te są zasadniczo zgodne z wynikami wcześniejszego badania dotyczącego przestrzegania przez platformy internetowe wymogów w zakresie przejrzystości plasowania w ich relacjach z użytkownikami biznesowymi, które zostało przygotowane na potrzeby sprawozdania Komisji z 2023 r. na temat rozporządzenia w sprawie platform dla przedsiębiorstw. W badaniu stwierdzono, że tylko jedna trzecia wszystkich warunków korzystania z usług stosowanych przez platformy internetowe objęte przeglądem zawierała informacje na temat głównych parametrów dotyczących plasowania, a nawet w takich przypadkach opisy te były zasadniczo ogólne[71].

W wynikach wyszukiwania w jednej piątej przypadków (19,7 % wyszukiwań, w 15 z 85 witryn internetowych) znajdowały się najlepsze wyniki oznaczone jako **płatne lokowania (reklamy)**. W większości tych wyników płatna reklama lub płatne lokowanie były oznaczone oznaczeniem „sponsorowane” (37,7 %) lub „reklama” (33,3 %). Inne metody identyfikacji obejmowały ikonę lub link do kliknięcia, który albo przenosił użytkownika na inną stronę zawierającą informacje, albo tekst informujący, że wynik był sponsorowany, pojawiający się po najechaniu myszą na ikonę (26,1 % przypadków).

Jeżeli chodzi o egzekwowanie na szczeblu UE przepisów w zakresie oznaczania płatnych reklam, w następstwie działań skoordynowanych w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów w 2022 r. TikTok zobowiązał się do oznaczania płatnych reklam w filmach nową etykietą, która zostanie przetestowana pod kątem skuteczności[72].

Podsumowując, dane zgromadzone w ramach badania konsumenckiego i testu zgodności w wybranych witrynach internetowych, a także tablica wyników sytuacji konsumentów pokazują, że przejrzystość w zakresie parametrów plasowania wyników wyszukiwania wymaga poprawy. Ponadto dostawcy funkcji wyszukiwania internetowego, które zawierają reklamy lub płatne lokowanie w wynikach wyszukiwania, muszą zapewnić, by były one wyraźnie widoczne dla konsumentów i łatwo odróżnialne od innych wyników.

11. Opinie konsumentów

W dyrektywie w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów zawarto szczególny wymóg dotyczący przejrzystości w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych (art. 7 ust. 6) – przedsiębiorcy, którzy dają dostęp do opinii, muszą **informować**

[71] Sprawozdanie Komisji dotyczące wstępnego przeglądu wdrożenia rozporządzenia (UE) 2019/1150, COM(2023) 525.
[72] Więcej informacji: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_3823.

konsumentów o tym, czy i w jaki sposób zapewniają, że opublikowane opinie pochodzą od konsumentów, którzy rzeczywiście używali danego produktu lub go kupili. Ponadto dyrektywa ta dodała do załącznika I konkretne zakazy praktyk wprowadzających w błąd (pkt 23b i 23c). W tych przepisach „przeglądy" należy interpretować szeroko jako obejmujące nie tylko wiadomości tekstowe, ale również, na przykład, „oceny gwiazdkowe" i podobne narzędzia, za pomocą których konsumenci wyrażają swoje opinie na temat produktu lub wyników przedsiębiorcy.

Główne wyzwanie w obszarze opinii dotyczy **środków, które przedsiębiorcy** dający dostęp do opinii konsumentów, w szczególności pośrednicy internetowi (np. internetowe platformy handlowe i dedykowane platformy opinii), **muszą podjąć** w celu zapewnienia zgodności z nowym pkt 23b załącznika I, który zakazuje stwierdzania, że opinie o produkcie zostały zamieszczone przez konsumentów, którzy rzeczywiście używali danego produktu lub go kupili, choć nie podjęto uzasadnionych i proporcjonalnych kroków w celu sprawdzenia, czy opinie te pochodzą od takich konsumentów. Zgodnie z tym przepisem **przedsiębiorcy, którzy zdecydują się na przedstawienie opinii, które udostępniają jako opinie konsumentów, muszą podjąć środki**, które – nie stanowiąc ogólnego obowiązku monitorowania ani przeprowadzania działań rozpoznawczych (zob. art. 8 aktu o usługach cyfrowych) – zwiększają prawdopodobieństwo, że takie opinie odzwierciedlają doświadczenia rzeczywistych użytkowników. Z jednej strony wymóg ten wiąże się z minimalnymi obowiązkami, które muszą spełnić wszyscy przedsiębiorcy zapewniający dostęp do opinii konsumentów, na przykład dopuszczając jedynie opinie użytkowników, którzy zakupili dany produkt, lub wymagając od użytkownika przedstawienia dowodu, że używali produktu w innych przypadkach, w których przedsiębiorca udzielający dostępu do opinii nie kontroluje transakcji leżących u podstaw tych opinii. Z drugiej strony „proporcjonalny i rozsądny" element tego wymogu oznacza dla tych przedsiębiorców obowiązek podjęcia **dodatkowych środków w celu zapobiegania fałszywym opiniom i ich usuwania, które są współmierne do ich modelu biznesowego i zidentyfikowanego ryzyka** (np. gdy są celem działalności „pośrednika" fałszywych opinii – zob. poniżej). Takie środki mogą obejmować na przykład wdrożenie narzędzi cyfrowych i sztucznej inteligencji w celu analizy opinii i wyeliminowania tych fałszywych.

Jeżeli chodzi o pośredników internetowych, fałszywe opinie stanowią nielegalne treści i podlegają wymogom aktu o usługach cyfrowych w zakresie usuwania nielegalnych treści. Ponadto pośrednicy internetowi są zwolnieni z odpowiedzialności, pod pewnymi warunkami, w odniesieniu do niezgodności z prawem lub potencjalnych roszczeń odszkodowawczych w odniesieniu do tych opinii.

Zgłaszano problemy z **autentycznością** opinii konsumentów, na przykład podczas **akcji kontrolnej UE w sprawie opinii konsumentów**[73] przeprowadzonej przez organy CPC w 2021 r. (tj. przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów): prawie dwie trzecie przeanalizowanych sklepów internetowych, platform handlowych, witryn rezerwacyjnych, wyszukiwarek i porównywarek wzbudziło wątpliwości co do wiarygodności opinii.

Według CCS z 2023 r. 69% **konsumentów** przynajmniej „czasami" **spotykało się z opiniami konsumentów**, które nie wydawały się autentyczne (w porównaniu z 67 % w CCS z 2021 r.).

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews

Jeżeli chodzi o obowiązek przejrzystości spoczywający na przedsiębiorcach, którzy dają konsumentom dostęp do opinii, w badaniu konsumenckim przeprowadzonym na potrzeby badania uzupełniającego 56 % konsumentów poinformowało, że przynajmniej „czasami" nie było w stanie znaleźć informacji na temat sposobu gromadzenia opinii i tego, czy przedsiębiorstwo zapewnia, aby opublikowane opinie pochodziły od rzeczywistych klientów.

Badanie uzupełniające obejmowało również analizę **przestrzegania przez przedsiębiorców** nowego wymogu informacyjnego wynikającego z dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. Spośród 85 witryn internetowych poświęconych handlowi elektronicznemu i podróżom w 10 państwach członkowskich objętych badaniem opinie konsumentów były obecne w 52 witrynach. Jedynie połowa z tych 52 witryn internetowych zawierała informacje na temat wykorzystania i przetwarzania opinii. Po udostępnieniu informacje te zostały przedstawione w regulaminie witryny internetowej[74].

Kilka organizacji zbadało opinie konsumentów na szczeblu krajowym. W 2023 r. szwedzka Agencja Konsumentów przeprowadziła akcję kontrolną UE[75] dotyczącą opinii konsumentów w dziedzinie ubezpieczeń, obejmującą 20 przedsiębiorstw, które opublikowały opinie konsumentów. Komisja stwierdziła, że prawie wszystkie przedsiębiorstwa objęte kontrolą nie wskazały wraz z opiniami, czy opinie pochodziły od konsumentów, którzy rzeczywiście używali lub kupili produkty. Według badania przeprowadzonego w 2023 r. przez Federację Niemieckich Organizacji Konsumentów (Verbraucherzentrale Bundesverband – VzBv) większość z 30 przeanalizowanych dostawców nie spełniła wymogów informacyjnych dotyczących opinii w internecie lub spełniła je w niewystarczającym stopniu[76]. W tym ostatnim badaniu zwrócono również uwagę na obawy związane z praktykami operatorów witryn internetowych, którzy umieszczają na swoich stronach opinie z zewnętrznych portali oceniających, czasami bez dostarczania konsumentom informacji dotyczących weryfikacji pochodzenia tych zewnętrznych opinii.

Jeżeli chodzi o egzekwowanie przepisów, na szczeblu UE organy krajowe zakończyły w 2023 r. działanie skoordynowane w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów dotyczące kilku usług Google (Google Store, Google Play Store, Google Ads i Search, Google Flights i Google Hotels), które obejmowało między innymi praktyki związane z opiniami konsumentów dotyczącymi Google Hotels. Przedsiębiorstwo Google zgodziło się wprowadzić zmiany wyjaśniające, że nie weryfikuje opinii w Google Hotels[77].

W ostatnich latach **kilka organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów konsumenckich** podjęło działania w związku z opiniami konsumentów. Na przykład w 2022 r. niderlandzki Urząd ds. Konsumentów i Nadzoru Rynków (ACM) nałożył grzywnę na sklep internetowy[78] za wprowadzenie konsumentów w błąd przy sprzedaży różnych produktów konsumpcyjnych. Sklep internetowy zamieszczał fałszywe opinie pozytywne i ukrywał

[74] W witrynach internetowych link do regulaminu można uzyskać za pośrednictwem łącza znajdującego się w pobliżu opinii lub poprzez ogólny „drobny druk" na stronach internetowych (tj. przewijając do końca strony i klikając sekcję „Regulamin").
[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf
[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck
[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_pl#google
[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers

negatywne. W 2021 r. ACM podjęło działania przeciwko influencerom wykorzystującym fałszywe polubienia i fałszywych obserwujących[79]. W 2023 r. polski Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) zadziałał przeciwko firmom zajmującym się sprzedażą fałszywych opinii konsumentów[80]. Sąd niemiecki orzekł w wyroku z 2022 r., że łączna liczba opinii ujętych w średnim wyniku oraz okres, w którym zostały one wystawione, stanowią „istotne informacje" w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych[81].

Wiele problemów dotyczących oszustw związanych z opiniami wynika z działań **„pośredników" fałszywych opinii** – wyspecjalizowanych nielegalnych przedsiębiorstw, które organizują (zwłaszcza w sieciach społecznościowych) publikowanie fałszywych opinii przez użytkowników (którzy mogą być rzeczywistymi użytkownikami lub nabywcami danych produktów) na rzecz przedsiębiorstw, które angażują tych pośredników do promowania swojej działalności na internetowych platformach handlowych lub wyspecjalizowanych narzędziach do wystawiania opinii. Co więcej, pojawiły się doniesienia o pośrednikach opinii, którzy oferują przedsiębiorstwom zorganizowanie dostarczania fałszywych pozytywnych opinii w witrynach z opiniami, a następnie prowadzą działania odwetowe wobec odmawiających im przedsiębiorstw, organizując publikowanie fałszywych negatywnych opinii. Niektóre z zainteresowanych przedsiębiorstw w UE zgłaszają, że składają zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa i podejmują działania na drodze prywatnoprawnej przeciwko pośrednikom fałszywych opinii. Kolejnym wyzwaniem w tym obszarze są opinie generowane przez sztuczną inteligencję, które mogą być trudniejsze do wykrycia.

Oprócz działań w zakresie egzekwowania prawa niektóre państwa członkowskie **wydały wytyczne** przyczyniające się do podnoszenia świadomości na temat przepisów mających zastosowanie w tej dziedzinie[82].

Komisja wspiera również **dobrowolne działania podmiotów gospodarczych**. W listopadzie 2023 r. 11 platform internetowych działających w UE (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France i Wish) podpisało zobowiązanie do ochrony konsumentów. Dobrowolne zobowiązania mają zastosowanie od lipca 2024 r. i obejmują środki mające na celu zwiększenie przejrzystości i wiarygodności opinii konsumentów, na przykład wyraźne przedstawienie użytkownikom opinii motywowanych[83]. Sygnatariusze będą co sześć miesięcy składać sprawozdania z realizacji zobowiązań. W szczególności w odniesieniu do usług zakwaterowania turystycznego Komisja przygotowuje również kodeks postępowania w zakresie ocen i recenzji online. Oczekuje się, że zwiększy on spójność w świadczeniu wysokiej

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066

[81] Sprawa dotyczyła pozwanego, który prowadził witrynę internetową oferującą usługi pośredników w obrocie nieruchomościami. Firma reklamowała się, że jej klienci średnio ocenili jej agentów nieruchomości na 4,7 na 5 możliwych gwiazdek, ale nie podawała przy tym żadnych dalszych informacji. Dostępne pod adresem: Hamburg - 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

[82] Na przykład Belgia (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).

[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_pl?prefLang=pl#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments

jakości usług zakwaterowania oraz poprawi porównywalność i przejrzystość dla konsumentów w całej UE[84].

Podsumowując, **wyzwania związane z fałszywymi opiniami, zarówno „pozytywnymi", jak i „negatywnymi", stale rosną**. Przedsiębiorcy dający dostęp do opinii, które decydują się przedstawić jako opinie konsumentów, zwłaszcza ci przedsiębiorcy, którzy są silnie narażeni na nielegalne działania pośredników fałszywych opinii, muszą inwestować więcej w powstrzymywanie fałszywych opinii. Platformy internetowe muszą również przestrzegać przepisów aktu o usługach cyfrowych, aby ograniczyć nielegalne treści. Przedsiębiorcy, którzy dają dostęp do opinii, muszą być również transparentni wobec konsumentów, tak aby konsumenci mogli w zrównoważony i realistyczny sposób zrozumieć warunki, w jakich opinie są gromadzone, oraz ograniczenia dotyczące ich wiarygodności. Krajowe organy egzekwowania prawa powinny zwrócić szczególną uwagę na tę dziedzinę i w stosownych przypadkach korzystać z systemu współpracy w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, zwłaszcza w odniesieniu do nielegalnej działalności nieuczciwych pośredników fałszywych opinii, którzy działają z wyraźnym naruszeniem dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych. W tym względzie ważna jest współpraca z przemysłem.

12. Przejrzystość platform handlowych w odniesieniu do stron umowy

Na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów dodano do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych (art. 7 ust. 4 lit. f)) i dyrektywy w sprawie praw konsumentów (art. 6a ust. 1 lit. b)) nowe przepisy dotyczące przejrzystości w odniesieniu do stron umów na internetowych platformach handlowych. Dostawcy internetowych platform handlowych są zobowiązani do dostarczania konsumentom informacji o statusie strony trzeciej oferującej towary, usługi lub treści cyfrowe, o tym, czy mają zastosowanie przepisy dotyczące ochrony konsumentów oraz który przedsiębiorca (dostawca zewnętrzny lub internetowa platforma handlowa) jest odpowiedzialny za zapewnienie praw konsumentów związanych z umową (takich jak dostawa towarów lub prawo do odstąpienia od umowy).

Ponadto akt o usługach cyfrowych zobowiązuje internetowe platformy handlowe do gromadzenia informacji na temat tożsamości przedsiębiorcy, dołożenia wszelkich starań, aby ocenić, czy informacje te są wiarygodne i kompletne, do przedstawiania takich informacji konsumentom oraz, na żądanie, do przekazywania takich informacji organom, a także do zawieszenia stosunków umownych z przedsiębiorcami dostarczającymi niedokładne lub niekompletne informacje (tzw. zasady „poznaj swojego klienta" lub „KYBC").

W ramach testu zgodności i badania konsumenckiego przeprowadzonego w kontekście badania uzupełniającego, a także CCS z 2023 r. zbadano przestrzeganie przez przedsiębiorców tego wymogu przejrzystości oraz postrzeganie przez konsumentów przejrzystości na platformach handlowych.

[84] Kodeks postępowania w zakresie ocen i recenzji online dotyczących zakwaterowania turystycznego jest zaleceniem zawartym w „Badaniu wykonalności możliwych inicjatyw na szczeblu UE i ustanowienia wielostronnej platformy na rzecz jakości zakwaterowania turystycznego". Streszczenie dostępne na stronie: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

Jeżeli chodzi o **postrzeganie przez konsumentów**, w sektorze kultury i sektorze kreatywnym w CCS z 2023 r. 7 % badanych konsumentów wskazało, że napotkało problemy po tym, gdy kupili produkt na internetowej platformie handlowej i dowiedzieli się, że nabyli go od osoby prywatnej, a nie sprzedawcy będącego przedsiębiorcą. W badaniu konsumenckim przeprowadzonym na potrzeby badania uzupełniającego 47 % konsumentów przynajmniej czasami uważało, że podczas zakupów przez internet nie jest jasne, kto jest sprzedawcą i kto będzie odpowiedzialny za dostarczenie ich produktów, a 35 % wskazało, że rzadko lub nigdy nie spotkało się z taką niejednoznacznością.

Test zgodności 50 internetowych platform handlowych w 10 państwach członkowskich w badaniu uzupełniającym dotyczył również kwestii przejrzystości dla konsumentów w zakresie stron umowy (łącznie oceniono 212 produktów). W 65,6 % przypadków informacje na temat tego, czy sprzedawca był platformą handlową, czy inną stroną, były dostępne na stronie wyników wyszukiwania. Na stronie produktów udział produktów ze wskazaniem, kto jest sprzedawcą, wzrósł do 85 % produktów w 46 witrynach internetowych, co wskazuje na dość wysoki poziom przejrzystości. Ponadto w tych przypadkach testowych informacje na temat statusu sprzedawcy – przedsiębiorcy lub osoby fizycznej – były jasne i łatwe do zrozumienia dla badaczy w 65 % przypadków.

Podsumowując, z badań dotyczących internetowych platform handlowych wynika, że w znacznym stopniu wdrożyły one nowy wymóg informacyjny dotyczący statusu dostawców będących osobami trzecimi. Odsetek konsumentów, którzy zgłosili, że doświadczyli problemów z powodu braku wiedzy o tym, że sprzedawca nie jest przedsiębiorcą, jest stosunkowo niewielki. Jednocześnie wielu kupujących online wskazuje, że doświadczyło niepewności co do tożsamości sprzedawcy i ustaleń dotyczących ich transakcji.

13. Indywidualnie dostosowane ceny

Przedsiębiorcy mogą indywidualnie dostosowywać ceny swoich ofert dla konkretnych konsumentów lub grup konsumentów w oparciu o zautomatyzowane podejmowanie decyzji i profilowanie konsumentów. Na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów dodano do dyrektywy w sprawie praw konsumentów nowy wymóg informowania konsumentów kupujących przez internet o tym, że cena została indywidualnie dostosowana na podstawie zautomatyzowanego podejmowania decyzji [art. 6 ust. 1 lit. ea)]. Taki wymóg przejrzystości w punkcie sprzedaży uzupełnia ogólne rozporządzenie o ochronie danych[85], w którym określono zasady dotyczące podstawowego gromadzenia i przetwarzania danych osobowych.

Stale pojawiają się nowe dowody na stosowanie praktyki indywidualnego dostosowywania cen. Przeprowadzone przez Komisję w 2018 i 2022 r.[86] badania nie wykazały spójnych i systematycznych dowodów na istnienie zindywidualizowanych cen lub ofert. W badaniu Parlamentu Europejskiego z 2022 r. dotyczącym zindywidualizowanych cen stwierdzono, że

[85] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

[86] Badanie dotyczące personalizacji z 2018 r., badanie dotyczące zwodniczych interfejsów z 2022 r., dostępne pod adresem: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en oraz https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

dowody empiryczne dotyczące skali zindywidualizowanych cen nie są rozstrzygające[87]. Badania przeprowadzone przez organizacje konsumenckie wykazały dowody na indywidualizację cen w sektorach randek internetowych, zakwaterowania i linii lotniczych[88].

Ostatnie badania konsumentów dostarczają dodatkowych informacji na temat **postrzegania przez konsumentów** cen zindywidualizowanych. W badaniu konsumenckim przeprowadzonym na potrzeby badania uzupełniającego respondenci zostali zapytani o ich doświadczenia z ostatnich 12 miesięcy związane z otrzymaniem zniżki lub ceny, która została im przedstawiona jako „zindywidualizowana", za pośrednictwem witryny internetowej lub poczty elektronicznej. Około połowa (55 %) respondentów uważała, że doświadczyła tego rodzaju indywidualnego dostosowania przynajmniej „czasami". W ramach CCS z 2023 r. konsumentów zapytano i ich doświadczenia związane z zakupami przez internet w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w szczególności pod względem tego, jak często zauważali różne ceny towarów lub usług w porównaniu z ich znajomymi. Wyniki wykazały, że 39 % konsumentów objętych badaniem uważało, że napotkali taką sytuację przynajmniej „czasami" (w porównaniu z 38 % w CCS z 2021 r.).

Jeżeli chodzi o **przestrzeganie przez przedsiębiorców nowego obowiązku informacyjnego wynikającego z dyrektywy w sprawie praw konsumentów**, w badaniu uzupełniającym przeanalizowano łącznie 207 produktów w 85 witrynach internetowych/aplikacjach. W żadnym wypadku badacze nie widzieli wyraźnego wskazania, że cena została spersonalizowana na podstawie automatycznego przetwarzania danych. Ponadto badacze próbowali zidentyfikować ewentualne różnice cenowe, uzyskując dostęp do witryny za pomocą ich zwykłej przeglądarki i „czystej" przeglądarki z usuniętymi modułami śledzącymi[89]. W ten sposób znaleźli różnice cenowe w 10 z 85 witryn internetowych/aplikacji, czyli w przypadku 6 % z 207 produktów. Co ciekawe, w większości przypadków, w których badacze zidentyfikowali różnicę w cenie, wyszukiwanie za pomocą przeglądarki zawierającej dane osobowe zwróciło niższą cenę niż wyszukiwanie za pomocą „czystej" przeglądarki z usuniętymi modułami śledzącymi.

Jeżeli chodzi o **egzekwowanie przepisów na szczeblu UE**, organy krajowe w ramach sieci CPC w 2022 r. w prowadzonym przez organ niderlandzki skoordynowanym działaniu dotyczącym internetowej platformy handlowej Wish.com stwierdziły, że nie było jasne, czy i w jaki sposób przedsiębiorca stosował indywidualne dostosowanie cen. Wish zdecydowała się zaprzestać stosowania technik ustalania zindywidualizowanych cen w UE[90]. W 2024 r. w następstwie dialogu z Komisją i krajowymi organami ochrony konsumentów w ramach sieci CPC Tinder zobowiązał się do informowania konsumentów, że oferowane przez przedsiębiorstwo rabaty za usługi

[87] Zob. s. 12 badania, dostępne pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] „Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing" [„Każdy konsument odrębnym rynkiem? Dokument przedstawiający stanowisko BEUC w sprawie indywidualnie dostosowanych cen"] (2023 r.), dostępny pod adresem: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] Pierwsze wyszukiwanie badacze przeprowadzili za pomocą swojej zwykłej przeglądarki, po zalogowaniu się na konta i witryny internetowe, z których korzystają regularnie. W przypadku drugiego „czystego" wyszukiwania badacze korzystali z VPN lokalizującego ich w tym samym kraju, upewniając się, że są wylogowani ze wszystkich kont, oraz przeprowadzali wyszukiwanie w przeglądarce, której nigdy wcześniej nie używali, i czyścili pliki cookie przed każdym wyszukiwaniem.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_pl#aliexpress-and-wish

premium są indywidualnie dostosowywane w sposób zautomatyzowany[91]. Oprócz tych skoordynowanych działań państwa członkowskie do tej pory nie wskazały dalszych działań w zakresie egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie praw konsumentów dotyczących wymogów informacyjnych na temat zindywidualizowanych cen.

Podsumowując, wydaje się, że sprzedawcy w UE nie identyfikują swoich ofert cenowych jako opartych na zautomatyzowanym przetwarzaniu profilu docelowego klienta. Oczywiście nie wyklucza to możliwości, że takie indywidualne dostosowywanie cen ma miejsce; Ponadto konsumenci dostrzegają różnice cenowe, które mogą opierać się na zautomatyzowanym przetwarzaniu, a tym samym podlegać nowemu wymogowi informacyjnemu określonemu w dyrektywie w sprawie praw konsumentów. Z testu przeprowadzonego na małą skalę na potrzeby niniejszego sprawozdania wynika, że w przypadku niektórych przedsiębiorców może dochodzić do indywidualnego dostosowywania cen, ale wyniki te nie pozwalają na wyciągnięcie ogólnych wniosków, w tym co do korzyści lub wad tej praktyki dla zainteresowanych konsumentów.

14. Odsprzedaż biletów na imprezy nabytych z wykorzystaniem środków automatycznych

Boty do skalpowania mogą być wykorzystywane do automatycznego zakupu produktów o wysokim popycie w celu ich odsprzedaży po wyższej cenie. Na mocy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów dodano do załącznika I do dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych nowy pkt 23a[92] zakazujący przedsiębiorcom odsprzedaży konsumentom biletów na imprezy kulturalne i sportowe nabytych za pomocą specjalistycznego oprogramowania („botów") w celu obejścia ograniczeń technicznych nałożonych przez pierwotnych sprzedawców biletów. Inne przepisy dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów są również istotne dla wtórnych platform sprzedaży biletów, np. nowy wymóg (w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych i dyrektywie w sprawie praw konsumentów) dotyczący informowania konsumentów, czy osoba sprzedająca bilety jest przedsiębiorcą czy konsumentem.

Organizatorzy wydarzeń narzekają na praktyki odsprzedawców i platform odsprzedaży, które zawyżają ceny biletów, podczas gdy platformy odsprzedaży są zaniepokojone ekspansją pierwotnych sprzedawców na wtórny rynek odsprzedaży i utrudnianiem odsprzedaży biletów za pośrednictwem konkurencyjnych platform wtórnych. Nowy zakaz zawarty w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych ma zastosowanie, gdy pierwotni sprzedawcy biletów wprowadzili środki techniczne mające na celu ograniczenie masowego nabywania swoich biletów do celów odsprzedaży. Można go egzekwować tylko wtedy, gdy tacy sprzedawcy pierwotni wykryją i zgłoszą nielegalne nabycie biletów. W badaniu uzupełniającym nie wskazano przykładów orzecznictwa i działań w zakresie egzekwowania prawa podjętych do tej pory przez organy krajowe lub organizacje prywatne przeciwko odsprzedawcom biletów na imprezy nabyte przy użyciu botów do skalpowania.

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_24_1344

[92] Zakaz ten pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich innych środków krajowych mających na celu ochronę uzasadnionych interesów konsumentów oraz ochrony polityki kulturalnej i dostępu do wydarzeń, takich jak uregulowanie ceny odsprzedaży biletów. Niektóre państwa członkowskie, np. Irlandia, przyjęły szczegółowe przepisy w tej sprawie.

Jeżeli chodzi o praktyki odsprzedaży biletów, w ramach **działania skoordynowanego w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów**, w następstwie dialogu z Komisją i krajowymi organami ochrony konsumentów, w 2024 r. Viagogo, internetowa platforma wtórna oferująca bilety na wydarzenia na żywo, zobowiązała się do lepszego informowania konsumentów o warunkach odsprzedaży biletów[93]. Odnotowano również pewne doniesienia o sprawach krajowych dotyczących (nieuczciwych) praktyk odsprzedaży biletów[94].

Jak wynika z **badania konsumenckiego** przeprowadzonego na potrzeby badania uzupełniającego, 33 % konsumentów wskazało, że przynajmniej „czasami" doświadczyło sytuacji, w której chciałby nabyć bilet na wydarzenie, ale znaleźli jedynie bilety u sprzedawców wtórnych, dostępne po wyższej cenie[95]. Połowa respondentów nie doświadczyła lub nie mogła sobie przypomnieć takiej sytuacji. W CCS z 2023 r., odpowiadając na bardziej ogólne pytanie dotyczące praktyk odsprzedaży nieograniczających się do biletów na imprezy, 21 % konsumentów stwierdziło, że przynajmniej „czasami" kupili nowy produkt po wyższej cenie od odsprzedawcy, ponieważ został on wyprzedany w oficjalnej witrynie internetowej marki.

W **ukierunkowanych konsultacjach w kontekście badania uzupełniającego** kilka zainteresowanych stron zwróciło uwagę na problemy związane z odsprzedażą biletów w ogóle i zaproponowało dodatkowe środki regulacyjne, takie jak zobowiązanie odsprzedawców biletów do ujawniania dodatkowych informacji (np. pierwotnej wartości nominalnej biletu, wszelkich dodatkowych opłat lub opłat oraz lokalizacji siedziby), ustalenie limitów cen odsprzedaży (np. nie więcej niż cena biletu pierwotnego sprzedawcy lub narzucenie limitu).

Podsumowując, zmiana dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych wprowadzona dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów odnosi się do jednego konkretnego aspektu odsprzedaży biletów, który nie był jeszcze przedmiotem konkretnego egzekwowania. Jego praktyczne zastosowanie wymaga ścisłej współpracy i zainteresowania głównych sprzedawców, aby ograniczyć masowe nabywanie biletów w celu ich odsprzedaży. Egzekwowanie dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, a w stosownych przypadkach również dyrektywy w sprawie praw konsumentów, pozostaje bardzo istotne dla szerszych kwestii związanych ze sprzedażą biletów, takich jak zwalczanie wprowadzających w błąd informacji lub pominięcia informacji na temat charakteru oferty odsprzedaży.

15. Połączenia telefoniczne po stawce podstawowej w pasażerskich usługach przewozowych

Art. 21 dyrektywy w sprawie praw konsumentów chroni konsumentów przed dodatkowymi opłatami w przypadku gdy potrzebują oni zwrócić się przez telefon do przedsiębiorcy w sprawie zawartej umowy. Takie połączenia telefoniczne nie mogą wiązać się z koniecznością zapłaty przez

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_pl#viagogo

[94] Przykładem może być postępowanie egzekucyjne przeciwko przedsiębiorstwu zajmującemu się odsprzedażą biletów we Francji, zgłoszone pod adresem: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Pytanie 5.1 badania konsumenckiego: „Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy mieli Państwo do czynienia z następującymi sytuacjami, kiedy kupili Państwo lub usiłowali zakupić jakikolwiek rodzaj produktów lub usług online, w tym treści/usług cyfrowych/subskrypcji?".

konsumenta kwoty wyższej niż „taryfa podstawowa”[96]. Dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów rozszerzyła zakres stosowania art. 21, który obecnie ma również zastosowanie do pasażerskich usług przewozowych.

Test zgodności na potrzeby badania uzupełniającego daje pewne informacje na temat przestrzegania tego wymogu przez kontrolowanych przedsiębiorców. Przeanalizowano w nim rodzaje numerów telefonów używanych przez przedsiębiorstwa transportu pasażerskiego (linie lotnicze, przedsiębiorstwa autobusowe i kolejowe oraz pośrednicy w sprzedaży biletów, łącznie 50 witryn internetowych), tj. czy są to zwykłe numery stacjonarne/komórkowe, numery premium czy skrócone/bezpłatne. Ogólnie rzecz biorąc, test wykazał, że większość sprawdzonych infolinii witryn internetowych (69 %) stosowała normalną stawkę krajową (tj. normalną stawkę za połączenia w sieci stacjonarnej/ruchomej), jedna czwarta oferowała usługę telefoniczną o podwyższonej opłacie (w większości takich przypadków koszt był przejrzyście komunikowany konsumentowi), a około 6 % oferowało bezpłatny numer telefonu. Co więcej, w testowanych przypadkach numery premium zazwyczaj dotyczyły usług innych niż usługi konsumenckie oferowane przez firmę transportową po zawarciu umowy (takich jak sprzedaż).

Podsumowując, dostępne do tej pory dowody sugerują, że firmy transportu pasażerskiego w znacznym stopniu spełniły nowy wymóg.

16. Wnioski

Niniejsze sprawozdanie odzwierciedla wyniki konsultacji i gromadzenia danych na temat transpozycji dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów oraz doświadczenia związane ze stosowaniem i egzekwowaniem dyrektywy w stosunkowo krótkim okresie od rozpoczęcia jej stosowania.

Jeżeli chodzi o **transpozycję**, jej wyniki są dość obiecujące. Większość przepisów została transponowana do prawa krajowego w stosunkowo bezpośredni sposób, w wielu przypadkach dosłownie. Zidentyfikowane problemy dotyczyły głównie przepisów, które wymagały bardziej złożonej integracji z krajowymi ramami prawnymi, w szczególności przepisów dotyczących sankcji za naruszenia i środków ochrony konsumentów w przypadku nieuczciwych praktyk handlowych.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na głównych konkretnych obszarach tematycznych, do których odnosi się dyrektywa w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów, przedstawiając dostępne dowody i wyciągając wnioski dotyczące tych konkretnych obszarów w zakresie możliwym na tym etapie. Krótki okres sprawozdawczy nie pozwala na wyciągnięcie ostatecznych wniosków co do **skuteczności** zmian wprowadzonych dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów. Jednakże pojawiają

[96] Jak wyjaśnił TSUE w sprawie C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV przeciwko comtech GmbH, pojęcie „taryfy podstawowej” oznacza, że koszt dotyczącego zawartej umowy połączenia telefonicznego z eksploatowaną przez przedsiębiorcę linią obsługi serwisowej nie może przekraczać kosztu połączenia ze zwykłą linią geograficzną w sieci stacjonarnej lub w sieci ruchomej.

się pozytywne oznaki, że te zmiany, które wzmocniły ramy prawne, przyczyniają się do wzmocnienia ochrony konsumentów.

Doświadczenie w egzekwowaniu przepisów, choć obecnie ograniczone, rozwija się przynajmniej w najbardziej złożonych obszarach o silnym bezpośrednim praktycznym wpływie na konsumentów i przedsiębiorców, np. w odniesieniu do promocji cenowych i opinii konsumentów, w tym poprzez skoordynowane działania w ramach sieci CPC. Z kolei według dostępnych danych nowe przepisy dotyczące grzywien za naruszenia w sprawach transgranicznych podlegających działaniom skoordynowanym w ramach współpracy w zakresie ochrony konsumentów lub przepisy dotyczące środków prawnych w dyrektywie o nieuczciwych praktykach handlowych nie zostały jeszcze zastosowane w praktyce.

Wdrożenie kilku przepisów dyrektywy w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów wymaga dalszej uwagi. W odniesieniu do **promocji cenowych** oprócz problemów z transpozycją w niektórych państwach członkowskich i rozbieżnego wdrażania przez państwa członkowskie wyjątku dotyczącego łatwo psujących się towarów wydaje się, że rynki zareagowały na nowe uregulowanie, przechodząc na porównania cen, a tym samym stwarzając nowe rodzaje problemów związanych z przejrzystością. Wyraźnie rośnie liczba problemów związanych z **fałszywymi opiniami**. Przedsiębiorcy dający dostęp do opinii, które przedstawiają jako opinie konsumentów, zwłaszcza ci przedsiębiorcy, którzy są silnie narażeni na nielegalne działania pośredników fałszywych opinii, muszą inwestować więcej w powstrzymywanie fałszywych opinii. Opinie powinny również stać się większym priorytetem dla organów egzekwowania prawa, w tym w ramach aktu o usługach cyfrowych.

W odniesieniu do **marketingu „podwójnej jakości”** przyjęte rozwiązanie legislacyjne oparte na indywidualnej ocenie umożliwia rozwiązanie tego problemu z uwzględnieniem różnych sytuacji konsumentów i państw członkowskich. Konieczne wydaje się skupienie się na wdrażaniu i egzekwowaniu nowych przepisów. Komisja będzie nadal monitorować sytuację i ułatwiać transgraniczne egzekwowanie przepisów w ramach sieci CPC w przypadku pojawienia się problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Jeśli chodzi o **akcje sprzedażowe** (demonstracje produktu), chociaż postrzeganie przez konsumentów budzi obawy co do uczciwości praktyk handlowych w kontekście tej stosunkowo mało wykorzystywanej techniki sprzedaży, konsultacje przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania nie wykazały żadnych zdecydowanych apeli o podjęcie działań legislacyjnych na szczeblu UE. Należy raczej egzekwować obowiązujące przepisy dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, które w pełni mają zastosowanie do transakcji sprzedaży.

Ogólnie rzecz biorąc, oczywiste jest, że **rozwój konsumenckich rynków internetowych i nowych technologii** stwarza wyzwania i wymaga ścisłego monitorowania. Pod tym względem niniejsze sprawozdanie uzupełnia trwającą ocenę adekwatności unijnego prawa ochrony konsumentów w zakresie sprawiedliwości cyfrowej, w której to ocenie w szerszy sposób analizuje się adekwatność istniejących przepisów dotyczących ochrony konsumentów w obszarze cyfrowym. Ponadto kluczowe znaczenie dla osiągnięcia pełnego potencjału zmian

wprowadzonych dyrektywą w sprawie lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów ma **skuteczne egzekwowanie** przepisów.