

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zharmonizowanej metodologii klasyfikacji i zgłaszania skarg i zapytań konsumentów

COM(2009) 346 wersja ostateczna

(2010/C 339/05)

Sprawozdawca: **Jarosław MULEWICZ**

Dnia 7 lipca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zharmonizowanej metodologii klasyfikacji i zgłaszania skarg i zapytań konsumentów

COM(2009) 346 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 stycznia 2010 r.

Na 459. sesji plenarnej w dniach 20–21 stycznia 2010 r. (posiedzenie z 20 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 197 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem i popiera wniosek Komisji.

1.2 Początkowo, a przynajmniej przez kilka następnych lat, proponowany system musi być stosowany na zasadzie dobrowolności.

1.3 Koszty ponoszone przez organizacje zgłaszające skargi powinny zostać ograniczone do minimum. System ten powinien być efektywny kosztowo.

1.4 Komitet popiera propozycję Komisji w sprawie udostępnienia organizacjom zewnętrznym instrumentu zarządzania danymi. Sprawi to, że organizacje zewnętrzne, które nie dysponują zaawansowanymi systemami, będą mogły z łatwością przyjąć zaproponowane podejście zharmonizowane.

1.5 Na szczeblu sektorowym Komisja powinna zachęcać do przyjęcia zharmonizowanej metodologii klasyfikacji oraz zgłaszania skarg konsumentów przez wszystkie właściwe organy zajmujące się skargami w poszczególnych sektorach.

2. Wstęp

2.1 Komisja stosuje pięć kluczowych wskaźników do sporządzania tablicy wyników dla rynków konsumenckich. Jest ona publikowana corocznie, obecnie po raz drugi, zaś jej celem jest określenie tych segmentów rynku wewnętrznego, które nie funkcjonują dobrze z punktu widzenia konsumentów. Jednym z tych

pięciu kluczowych wskaźników są skargi konsumentów, tzn. statystyki dotyczące skarg konsumentów. Pozostałe wskaźniki to: ceny, zadowolenie konsumentów, zmiany dostawców oraz bezpieczeństwo. Dlatego też skargi konsumentów powinny być uznane za instrument makroekonomiczny, a nie jedynie za przedmiot analizy samej w sobie.

2.2 Wniosek Komisji jest w zasadzie propozycją rejestrowania skarg i zapytań konsumentów w całej UE w oparciu o wspólną, zharmonizowaną podstawę, z wykorzystaniem tych samych deskryptorów, tak aby można było w łatwy sposób utworzyć ogólnoeuropejską bazę danych, której właścicielem będzie Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO). Komisja będzie finansowała i utrzymywała bazę danych oraz sprzęt informatyczny niezbędny do przechowywania i przetwarzania danych. Komisja przedstawi w tym celu ogólny projekt, pewien wspólny zestaw aspektów na potrzeby klasyfikacji i rejestracji skarg konsumentów.

2.3 Szczegóły skarg i zapytań konsumentów, które mają zostać wprowadzane do bazy danych, nie będą obejmowały skarg i zapytań zgłaszanych bezpośrednio sprzedawcom, lecz jedynie te zgłaszane organizacjom zewnętrznym rejestrującym skargi konsumenckie, czyli na przykład agencjom rządowym, organom regulacyjnym, organizacjom konsumenckim i innym instytucjom, np. rzecznikowi praw obywatelskich i organom samoregulacyjnym. Przyjęcie wspólnej podstawy rejestrowania będzie dobrowolne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, jakkolwiek można oczekiwać, że organy finansowane przez rządy krajowe będą dążyły do jak najszybszego jej przyjęcia, kiedy tylko otrzymają niezbędne finansowanie. Komisja będzie wspierała małe organizacje konsumenckie, które nie są w stanie przyjąć zharmonizowanej metodologii, dostarczając im oprogramowanie i fachową wiedzę.

2.4 Komisja przeprowadziła już szerokie konsultacje przy opracowywaniu propozycji, w tym także z udziałem grupy ekspertów.

2.5 Baza danych zostanie wykorzystana przy opracowywaniu kolejnych edycji tablicy wyników. Ma być ona również udostępniona publicznie, aby mogły z niej korzystać instytucje i osoby prywatne.

2.6 Omawiana propozycja ma na celu tylko jedno: sprawić, że dane dotyczące skarg i zapytań konsumentów można będzie wykorzystać jako kluczowy wskaźnik funkcjonowania rynku wewnętrznego i tym samym umożliwić szybszą reakcję na niedoskonałości rynków poprzez przyjęcie odpowiedniej polityki. Reakcje te, podejmowane na szczeblu krajowym lub europejskim, mogłyby obejmować skierowanie działań w zakresie egzekwowania przepisów na problematyczne obszary lub też, o ile byłaby taka potrzeba, przyjęcie środków o charakterze legislacyjnym.

2.7 Celem propozycji nie jest kontrolowanie:

- i) skuteczności rozpatrywania i załatwiania skarg;
- ii) zasadności skarg.

2.8 Baza danych ma być anonimowa, co jest słusznym podejściem. W związku z tym szczegóły dotyczące indywidualnych konsumentów, którzy złożyli skargę, nie będą ujawniane. Nie będą także ujawniane szczegóły dotyczące sprzedawców, wobec których zgłaszane są skargi.

2.9 Projekt wspólnego zharmonizowanego systemu obejmuje trzy sekcje, w ramach których rejestrowane są informacje:

- a) ogólne informacje dotyczące skargi;
- b) sektorowe informacje dotyczące skargi;
- c) informacje na temat rodzaju skargi.

2.10 W ramach drugiej i trzeciej sekcji mamy do czynienia z podkategoriami, określanymi jako „pola”, lub jako „poziomy”. Niektóre informacje dotyczące skarg są traktowane jako „obowiązkowe”, zaś pozostałe jako „uzupełniające”. Wszystkie zapytania mają charakter „uzupełniający”. Celem rozróżnienia pomiędzy elementami „obowiązkowymi” i „uzupełniającymi” jest:

- a) umożliwienie instytucjom przekazywania danych zharmonizowanych na poziomie podstawowym (wypełnienie wszystkich obowiązkowych pól);
- b) zachęcenie możliwie jak największej liczby instytucji do wypełnienia możliwie jak największej liczby pól i poziomów uzupełniających.

2.11 Propozycja została przedstawiona w dwóch dokumentach z 7 lipca 2009 r. Są to:

- i) Komunikat Komisji [COM(2009) 346 wersja ostateczna];

- ii) projekt dokumentu, który przedstawia propozycję i wskazuje proponowane pola i poziomy klasyfikacji skarg [SEC (2009) 949].

Projekt zalecenia Komisji nie jest ostateczny i jego tekst może zostać zmieniony w pierwszej połowie 2010 r. Jednak główne tezy i koncepcja dokumentu pozostaną bez zmian.

3. Uwagi ogólne

3.1 Poniższe uwagi zawierają kolejne propozycje.

3.1.1 Koszty dostosowania się będą zróżnicowane, lecz istotne w przypadku szeregu instytucji. Wystąpią różnice pod względem poziomu środków dostępnych na ten cel pomiędzy państwami członkowskimi oraz w obrębie danego państwa członkowskiego. Obserwuje się znaczne zróżnicowanie, jeśli chodzi o stosowane obecnie metody rejestrowania skarg przez instytucje krajowe poszczególnych państw członkowskich (nie wspominając już o innych organizacjach). Część z nich stosuje systemy, które są mniej zaawansowane od proponowanych. Inne z kolei mają bardziej zaawansowane systemy, z których, co zrozumiałe, nie będą chciały zrezygnować. Ogólnie rzecz ujmując, to te ostatnie będą musiały ponieść wyższe koszty dostosowania się do zharmonizowanego systemu. Udzielając jakiegokolwiek pomocy technicznej lub finansowej, Komisja nie powinna faworyzować żadnej lokalnej instytucji rejestrującej skargi.

3.1.2 Każde dodatkowe zarejestrowane pole generuje koszt na dwa sposoby. Po pierwsze, podmiot rejestrujący skargę potrzebuje czasu (a tym samym pieniędzy) na zebranie wszystkich danych dotyczących wniesionej skargi oraz ich zarejestrowanie. Po drugie, im więcej danych wymaga się od konsumenta, tym mniej prawdopodobne jest, że dopełni on rejestracji skargi.

3.1.3 Stosowany system zharmonizowany musi być możliwie jak najbardziej zgodny z jak największą liczbą systemów używanych obecnie przez instytucje krajowe. Należy zapewnić jasne instrukcje i wytyczne wszystkim organizacjom, które przyjęły ten system, aby zapewnić jednolitą metodę kodowania skarg i zapytań, bez względu na wybór ostatecznej metodologii.

3.1.4 Liczba pól mających status „obowiązkowy” powinna zostać ograniczona do minimum. Powinno to w początkowym okresie ułatwić organizacjom przyłączenie się do systemu na poziomie podstawowym.

3.1.5 Omawiana propozycja wydaje się odpowiednia w kontekście wyznaczonych celów. Większość organizacji zewnętrznych będzie mogła prawdopodobnie wypełnić pola „obowiązkowe” bez większych trudności. Można oczekiwać, że pola „obowiązkowe” będą stanowiły użyteczną bazę danych o zasięgu ogólnoeuropejskim. Jakość i użyteczność bazy danych staną się jeszcze lepsze, jeśli organizacje zewnętrzne będą w stanie rejestrować i zgłaszać także „uzupełniające” pola i poziomy.

3.1.6 Na szczeblu sektorowym Komisja powinna zachęcać do przyjęcia zharmonizowanej metodologii klasyfikacji oraz zgłaszania skarg konsumentów przez wszystkie właściwe organy zajmujące się skargami w poszczególnych sektorach. Dla przykładu, FIN-NET mógłby przyspieszyć ten proces dla sektora usług finansowych, włączając w to firmy ubezpieczeniowe. FIN-NET skorzystałby na istnieniu zharmonizowanego systemu zgłaszania skarg konsumentów. Dzięki współpracy sieć zapewnia konsumentom łatwy dostęp do pozasądowych procedur zgłaszania skarg w sprawach transgranicznych. Jeśli konsument w jednym kraju prowadzi spór z dostawcą usług finansowych z innego kraju, członkowie FIN-NET skierują konsumenta do odpowiedniego pozasądowego systemu zgłaszania skarg i zapewnią niezbędne informacje na ten temat. By system ten był bardziej skuteczny, ważnym krokiem będzie stworzenie wspólnych metod klasyfikacji i rejestracji skarg konsumentów.

3.2 W dalszym ciągu będą występowały różnice pod względem jakości i zakresu danych zgłaszanych przez różne państwa członkowskie. Zostanie to uwzględnione w analizie tych danych w każdym dorocznym wydaniu tablicy wyników. Różnic tych nie da się prawdopodobnie w pełni wyeliminować. Można jednak oczekiwać, że w ciągu kilku lat zharmonizowany system zgłaszania skarg doprowadzi do zmniejszenia tych różnic.

3.3 Propozycja zachęca organy odpowiedzialne za zgłaszanie skarg do podawania wszystkich danych jednostkowych w przypadku każdej pojedynczej skargi. Propozycja (zawarta w punkcie 33 komunikatu Komisji) sugeruje, że jednym z uzupełniających pól powinno być pole „nazwa sprzedawcy”. Otóż propozycja nie powinna obejmować zgłaszania, nawet na zasadzie dobrowolności, nazwy lub tożsamości żadnego indywidualnego sprzedawcy. Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem i zdecydowanie popiera stwierdzenie Komisji zawarte w punkcie 39, zgodnie z którym Komisja nie chce otrzymywać i nie zamierza upubliczniać danych dotyczących nazw własnych lub umożliwiających identyfikację sprzedawców. Dlatego też „nazwa sprzedawcy” powinna zostać całkowicie skreślona z wykazu zgłaszanych pól.

3.4 Jednym z pól zawartych w sekcji „Ogólne informacje” (pod nr 67) jest „sprzedaż obwoźna”. Zgodnie z proponowaną dyrektywą w sprawie praw konsumentów powinno się zmienić ten termin na „sprzedaż poza lokalem przedsiębiorstwa”.

3.5 W zaproponowanej sekcji „Informacje sektorowe” (sekcja B) znalazły się muzea, szkoły, szpitale, biblioteki i usługi pocztowe. Wiele spośród tych usług jest świadczonych przez rządy państw. Przykładowo, istnieją szkoły prywatne, ale większość szkolnictwa leży w gestii państwa. Celem propozycji jest dostarczenie informacji na temat funkcjonowania rynku wewnętrznego, aby umożliwić szybszą reakcję na niedoskonałości rynków poprzez przyjęcie odpowiedniej polityki. Jej zadaniem nie jest dostarczanie informacji na temat działań rządu. Czy zatem właściwe i istotne jest zgłaszanie skarg konsumentów w sytuacji, gdy dostawcą jest sektor publiczny? Jedną z możliwych konsekwencji tego stanu rzeczy może być znacznie większa ilość skarg na konkretną usługę (np. koleje) zgłaszana w krajach, gdzie świadczona jest ona przez podmioty państwowe niż w krajach, gdzie świadczą ją firmy prywatne.

3.6 Ważnym aspektem propozycji jest fakt, że baza danych dostarczy lepszych informacji statystycznych, które będą wykorzystywane w publikowanej corocznie tablicy wyników. Podawane informacje muszą być aktualne. Wszystkie informacje wykorzystywane w każdym wydaniu powinny odnosić się do tego samego, lub przynajmniej zbliżonego okresu czasu. Czytelnik powinien z łatwością orientować się, jakiego okresu dotyczą statystyki zawarte w każdym wydaniu tablicy wyników.

Dlatego więc:

- a) podmioty zewnętrzne powinny podawać informacje corocznie;
- b) powinien istnieć roczny okres sprawozdawczy (trwający raczej nie dłużej niż sześć tygodni), o ściśle określonej dacie zakończenia; jeśli nie ma takiego okresu sprawozdawczego, powinien istnieć przynajmniej jasno określony termin złożenia rocznego sprawozdania;
- c) roczny okres sprawozdawczy lub termin złożenia rocznego sprawozdania powinien być związany z opracowaniem tablicy wyników;
- d) każde wydanie roczne tablicy powinno mieć tytuł zawierający rok (np. Tablica wyników 2011), a nie numer wydania, np. wydanie 2;
- e) każde wydanie tablicy powinno wskazywać okres, w którym gromadzone były dane.

3.7 EKES wyraża poważne obawy odnośnie do zbierania danych. Nieuniknione będą znaczne różnice pod względem kompletności i dokładności danych zgłaszanych przez różne organizacje i pochodzących z różnych państw członkowskich. Także systemy przekazywania skarg różnią się w zależności od państwa członkowskiego. Organizacja, która otrzymała skargę, a następnie skierowała ją do instytucji, która jest lepiej przystosowana do jej rozpatrzenia, może usunąć tę skargę ze swojej bazy danych lub może tego nie zrobić. Jeśli tego nie zrobi i jeśli obie organizacje prześlą dane Komisji, może się zdarzyć, że ta sama skarga zostanie odnotowana dwukrotnie. Przy publikacji danych, także w ramach tablicy wyników, Komisja powinna przedstawić znane jej ograniczenia pod względem kompletności i dokładności danych, w tym także niebezpieczeństwo podwójnego liczenia oraz braku weryfikacji. W dłuższym okresie dane powinny być zbierane i weryfikowane przez jedną organizację na szczeblu krajowym.

3.8 Propozycja ta usprawni proces zgłaszania skarg i pozwoli lepiej zrozumieć, jak działa rynek wewnętrzny i jakie są jego niedomagania z punktu widzenia konsumentów. Równie ważne jest zrozumienie, w jaki sposób rynki nie funkcjonują poprawnie z punktu widzenia przedsiębiorstw, np. jeśli chodzi o podrabianie produktów lub kradzież własności intelektualnej. Informacje takie nie będą prawdopodobnie pochodziły ze skarg konsumentów, niemniej należy je zbierać i analizować. Powinny także istnieć skuteczne mechanizmy, ustanowione w ramach Komisji, służące badaniu zakresu, w jakim rynek wewnętrzny nie spełnia oczekiwań przedsiębiorstw.

3.9 EKES zauważa, że skargi mogą stanowić dobrą wskazówkę problemów konsumentów. Jednakże zadowolenia konsumentów nie można mierzyć jedynie danymi dotyczącymi skarg. Na to, czy konsument wnieśli skargę czy nie, wpływa szereg czynników, jak np. osobista motywacja osoby wnoszącej skargę oraz proaktywne zachowanie ze strony przedsiębiorstw, analiza kosztów i korzyści, szczególnie w wypadku niewielkich strat finansowych,

presja społeczna, stopień dostępności organów odpowiedzialnych za skargi, nagłośnienie przez media itp. Ponadto tablica wyników dla rynków konsumenckich kieruje się pięcioma wskaźnikami: skargami, cenami, zadowoleniem konsumentów, zmianami dostawców i bezpieczeństwem. Należy głębiej zbadać wszystkie te wskaźniki w celu wskazania niewłaściwie funkcjonujących rynków konsumenckich.

Bruksela, 20 stycznia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
