



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.12.2015 r.
COM(2015) 644 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Sprawozdanie dotyczące oceny dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu
do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty
wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany**

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie zawiera ocenę stosowania dyrektywy 2008/122/WE (dyrektywy w sprawie umów timeshare) w państwach członkowskich i ocenę jej skutków.

Dyrektywą w sprawie umów timeshare z 2008 r. uchylono wcześniejszą dyrektywę 94/47/WE¹ oraz uaktualniono jej przepisy w celu przystosowania ich do nowych produktów na rynku podróży. Zakresem dyrektywy objęto szerszy wachlarz usług związanych z wakacjami cechujących się zobowiązaniami długoterminowymi lub znacznym ryzykiem finansowym dla konsumentów, a mianowicie:

- **umowy timeshare** zawarte na ponad rok, na podstawie których konsument za odpłatą nabywa prawo do korzystania z noclegowego miejsca zakwaterowania przez ponad jeden okres korzystania;
- **umowy o długoterminowe produkty wakacyjne**, na podstawie których konsument za opłatą nabywa prawo do otrzymywania korzyści związanych z zakwaterowaniem oferowanym albo wraz z usługami związanymi z podróżą lub innymi usługami, albo bez takich usług (takich jak członkostwo w „klubach wakacyjnych oferujących zniżki”, które oferują zniżki na podróż i zakwaterowanie w różnych ośrodkach na określony czas);
- **umowy wymiany**, na podstawie których konsument za opłatą przystępuje do systemu, który umożliwia mu skorzystanie z noclegowego miejsca zakwaterowania lub innych usług w zamian za tymczasowe udzielenie innym osobom dostępu do korzyści dotyczących praw wynikających z jego umowy timeshare;
- **umowy odsprzedaży**, na podstawie których przedsiębiorca za opłatą udziela właścicielowi obiektu objętego umową timeshare pomocy w odsprzedaży praw wynikających z tej umowy lub w odsprzedaży długoterminowego produktu wakacyjnego.

W odniesieniu do takich umów w dyrektywie w sprawie umów timeshare określono wiele praw konsumentów. Obejmują one **ściśle reguły dotyczące informacji udzielanych przed zawarciem umowy i przy zawarciu umowy**, które przedsiębiorca musi dostarczyć konsumentowi, **prawo konsumenta do odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni kalendarzowych oraz zakaz płacenia zaliczek w terminie odstąpienia od umowy**.

Umowy timeshare lub umowy o długoterminowe produkty wakacyjne mogą mieć charakter transgraniczny, w przypadku gdy marketing lub zawarcie umowy odbywa się w innym

¹ Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie.

państwie niż państwo pochodzenia konsumenta i w przypadku gdy dane obiekty lub kluby będące przedmiotem umowy znajdują się w innych państwach.

Niniejsze sprawozdanie opracowano w oparciu o kilka następujących źródeł informacji:

- służby Komisji od sierpnia 2013 r. prowadzą szczegółowe kontrole transpozycji przepisów krajowych i ich zgodności z dyrektywą 2008/122/WE;
- w maju 2014 r. zorganizowano spotkanie przedstawicieli organów wszystkich państw członkowskich na szczeblu UE w celu zbadania funkcjonowania przedmiotowej dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich UE. Służby Komisji otrzymały również skargi bezpośrednio od konsumentów i zwróciły się do organów krajowych, przedstawiając im uwagi przedłożone Komisji;
- **badanie dotyczące praktycznego stosowania dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare:**
w przygotowywaniu niniejszego sprawozdania wykorzystano również zewnętrzne badanie przeprowadzone w 2014 r.², które obejmowało ankietę internetową³, a następnie rozmowy z poszczególnymi zainteresowanymi stronami⁴ i pięć regionalnych warsztatów⁵. Innym ważnym źródłem informacji była baza danych zawierająca skargi, wykorzystywana przez Sieć Europejskich Centrów Konsumentkich⁶.

2. TRANSPOZYCJA PRZEDMIOTOWEJ DYREKTYWY

Państwa członkowskie miały obowiązek dokonać transpozycji przedmiotowej dyrektywy do prawa krajowego do dnia 23 lutego 2011 r. Czternaście państw członkowskich nie dotrzymało tego terminu, w związku z czym Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia ich zobowiązaniom w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji⁷. Ostatnim państwem członkowskim, które dokonało pełnej transpozycji dyrektywy, była

² Badanie oceniające stosowanie dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare przeprowadzone przez Centre for Strategy and Evaluation Services, CSES), dostępne pod adresem:

http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/travel/timeshare/index_en.htm

³ Zob. s. 3 sprawozdania końcowego CSES i załącznik B, s. 102. Wyniki tej ankiety internetowej należy interpretować z ostrożnością, ponieważ przyciągnęła ona głównie tych konsumentów, którzy doświadczyli trudności w związku z produktem wakacyjnym. Wyniki ankiety internetowej koncentrują się zatem na strukturze problemów – uwzględniono jedynie odpowiedzi konsumentów, którzy doświadczyli problemów. Ponadto przeważająca większość respondentów (89,1 %) zawarła umowy przed 2012 r., tj. przed rozpoczęciem stosowania przedmiotowej dyrektywy. Blisko 60 % konsumentów, którzy udzielili odpowiedzi w ankiecie, zawarło umowy w Hiszpanii.

⁴ Rozmowy przeprowadzono z 88 organami krajowymi, stowarzyszeniami zajmującymi się umowami timeshare i stowarzyszeniami konsumentkimi, wyspecjalizowanymi kancelariami prawniczymi, przedsiębiorstwami timeshare i indywidualnymi konsumentami.

⁵ Warsztaty odbyły się w tych państwach członkowskich UE, w których rynek timeshare jest znaczny, tj. we Francji, w Hiszpanii, na Malcie, w, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie.

⁶ Przeanalizowano dane pochodzące ze skarg zarejestrowanych w Sieci Europejskich Centrów Konsumentkich w latach 2007–2013. Informacje obejmowały dane na temat państwa pochodzenia skarżącego (konsumenta), państwa pochodzenia przedsiębiorcy, a także klasyfikację skargi zgodnie z instrumentem UE mającym zastosowanie w tej sytuacji oraz klasyfikację problemu.

⁷ Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęto przeciw Belgii, Cypru, Republice Czeskiej, Finlandii, Hiszpanii, Litwie, Luksemburgowi, Malcie, Polsce, Słowacji, Słowenii, Węgrom, Włochom i Szwecji.

Hiszpania, gdzie transpozycja miała miejsce w marcu 2012 r.⁸. W związku z tym pełnej transpozycji dyrektywy w całej UE dokonano ponad rok później niż planowano. Miało to oczywiście wpływ na dostępność danych potrzebnych do oceny praktycznego stosowania dyrektywy.

O ile 15 państw członkowskich wdrożyło przedmiotową dyrektywę w ramach sektorowych aktów prawnych, o tyle pozostałe 13 państw członkowskich dokonało jej transpozycji do swoich kodeksów cywilnych, kodeksów konsumenckich lub innych ogólnych ram prawnych związanych z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów.

W sierpniu 2013 r., po szczegółowej analizie środków transpozycji, Komisja podjęła dialog z 21 państwami członkowskimi⁹ w celu wyjaśnienia pewnych kwestii związanych z nieprawidłową transpozycją¹⁰.

W rezultacie tej ogólnej kontroli transpozycji kilka państw członkowskich dokonało zmian w swoich przepisach; do dnia dzisiejszego wciąż trwa dialog z dwoma państwami członkowskimi¹¹.

3. WPLYW GŁÓWNYCH PRZEPISÓW HORYZONTALNYCH PRZEDMIOTOWEJ DYREKTYWY

Od rozpoczęcia stosowania dyrektywy z 2008 r. spadła liczba skarg rejestrowanych przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich ze średnio 2 150 skarg rocznie w latach 2008–2011 do średnio 1 820 skarg w latach 2012–2013¹². Stowarzyszenie Komitetów Właścicieli Obiektów Objętych Umowami Timeshare (ang. *Association of Timeshare Owners Committees*, TATOC)¹³ odnotowało znaczny spadek w liczbie skarg na właścicieli obiektów objętych umowami timeshare w Zjednoczonym Królestwie, których dotyczy ponad połowa wszystkich skarg w tym sektorze zgodnie z danymi Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich.

Spadek liczby skarg zbiega się z wejściem w życie przedmiotowej dyrektywy. Dane te wskazują zatem na fakt, że **w ujęciu ogólnym dyrektywa w sprawie umów timeshare ma dobry wpływ¹⁴.**

⁸ Komisja zakończyła postępowania w dniu 31 maja 2012 r. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-528_en.htm

⁹ Z Austrią, Bułgarią, Republiką Czeską, Danią, Niemcami, Estonią, Irlandią, Francją, Finlandią, Łotwą, Litwą, Węgrami, Malcią, Polską, Portugalią, Rumunią, Słowenią, Słowacją, Szwecją, Hiszpanią i Zjednoczonym Królestwem.

¹⁰ Zob. rozdział 2.3, s. 13 sprawozdania końcowego CSES. Nieprawidłowa transpozycja wynikała głównie z niezrozumienia i nieprawidłowej wykładni odpowiednich przepisów. Powracającym problemem była transpozycja art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 2. Wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, z wyjątkiem jednego, zmieniły swoje przepisy.

¹¹ Z Hiszpanią (nieprawidłowe wdrożenie) i Republiką Czeską (nieprawidłowa transpozycja).

¹² Sprawozdanie końcowe CSES, pkt 3.3.1 na s. 30.

¹³ TATOC jest stowarzyszeniem konsumenckim zrzeszającym właścicieli obiektów objętych umowami timeshare w Zjednoczonym Królestwie (www.tatoc.co.uk). Zgodnie ze statystykami Stowarzyszenia w 2010 r. zarejestrowano 1 537 skarg w porównaniu z 781 skargami w 2013 r., zob. również sprawozdanie końcowe CSES, tabela 3.11.

¹⁴ W związku z brakiem innych dostępnych danych i stosunkowo krótkim czasem stosowania przedmiotowej dyrektywy nie można sformułować wniosków końcowych w oparciu o te dane.

3.1. Prawo do odstąpienia od umowy

W dyrektywie w sprawie umów timeshare z 2008 r. poprzedni minimalny termin odstąpienia od umowy wynoszący 10 dni zastąpiono w pełni zharmonizowanym terminem odstąpienia wynoszącym 14 dni w całej UE w przypadku wszystkich czterech odpowiednich umów objętych zakresem stosowania dyrektywy.

Korzystanie z prawa do odstąpienia od umowy

Zgodnie z wynikami ankiety internetowej zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci postrzegają pełną harmonizację prawa do odstąpienia od umowy jako zmianę pozytywną. **Odnotowano wysoki odsetek (38,5 %) ¹⁵ konsumentów, którzy doświadczyli problemów i nadal informowali, że nie byli w stanie wykonywać swojego prawa do odstąpienia od umowy ¹⁶. Odsetek ten wskazuje na możliwe niedociągnięcia w egzekwowaniu tego przepisu ¹⁷.**

3.2. Udzielanie informacji przed zawarciem umowy i wymogi językowe

W dyrektywie wprowadzono jednolite zasady dotyczące języka i wymogów związanych z udzielaniem informacji przed zawarciem i przy zawarciu umowy. Identyczne zasady dotyczące marketingu mają zastosowanie w całej UE, co skutkuje obniżeniem kosztów związanych z profesjonalnym doradztwem prawnym i umożliwia konsumentom dokonywanie bardziej świadomych wyborów. Załączniki do przedmiotowej dyrektywy zawierają zestaw formularzy do udzielania w pełni zharmonizowanych **informacji przed zawarciem umowy** oraz standardowy formularz mający na celu ułatwienie konsumentowi ewentualnego odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni. W dyrektywie wprowadzono wymóg, zgodnie z którym informacji należy udzielać na trwałym nośniku, który umożliwia ich nieodpłatne przechowywanie w niezmienionej postaci.

W odniesieniu do **wymogów językowych** w przedmiotowej dyrektywie określono, że konsumenci mogą zdecydować o otrzymaniu informacji udzielanych przed zawarciem umowy i samej umowy w języku państwa członkowskiego, w którym zamieszkują lub którego są obywatelami.

Stosowanie wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy

Zgodnie z wynikami ankiety spośród konsumentów, którzy zawarli umowę po rozpoczęciu stosowania przedmiotowej dyrektywy i którzy doświadczyli problemów, 70 % miało poczucie, iż nie otrzymali dostatecznych informacji na temat warunków umowy. Odsetek ten w porównaniu z 76 % konsumentów ¹⁸, którzy doświadczyli problemów związanych z umowami zawartymi przed wejściem w życie dyrektywy z 2008 r. i którzy czuli się

¹⁵ Wykres 3.6 w sprawozdaniu końcowym CSES.

¹⁶ W przypadku tych respondentów, którzy dokonali zakupu w oparciu o umowę timeshare lub nabyli powiązane produkty przed wejściem w życie dyrektywy z 2008 r., jedynie 27 % zgłosiło ten sam problem.

¹⁷ Niedostępne są jednak żadne dalsze informacje z innego źródła, dzięki którym można by potwierdzić wpływ przedmiotowej dyrektywy.

¹⁸ Przedstawione dane liczbowe stanowią podsumowanie wyników ankiety w tabeli 4.3 na s. 39 sprawozdania końcowego CSES.

niedostatecznie poinformowani o warunkach umów, świadczy o tym, że sytuacja nie uległa znacznej poprawie.

Niemniej jednak, zgodnie z wynikami wspomnianego badania, nowe przepisy dotyczące informacji udzielanych przed zawarciem umowy są ogólnie postrzegane przez konsumentów jako korzystne. Z drugiej strony przedsiębiorcy są zdania, że nowe wymogi doprowadziły do powstania dodatkowych formalności i zwiększyły koszty operacyjne¹⁹. Uważają, że formularz zawarty w załącznikach do przedmiotowej dyrektywy można by uprościć.

Stosowanie wymogów językowych

Zgodnie z wynikami ankiety²⁰ od rozpoczęcia stosowania przedmiotowej dyrektywy jedynie 7 % (w porównaniu z 9 % wcześniej) ankietowanych konsumentów otrzymało informacje przed zawarciem umowy w języku, którego nie rozumieli. W związku z tym z perspektywy konsumenta nie wydaje się, aby kwestia ta stanowiła powód do obaw. Niektóre przedsiębiorstwa timeshare uważają jednak, że wspomniane wymogi językowe są kosztowne i kłopotliwe²¹.

3.3. Zakaz płacenia zaliczek

Z poprzedniej dyrektywy 94/47/WE zachowano przepis dotyczący zakazu płacenia zaliczek w terminie odstąpienia od umowy. W dyrektywie w sprawie umów timeshare wyjaśniono warunki tego zakazu, dzięki któremu zapewniono, aby wszelkie formy wynagrodzenia – nie tylko na rzecz przedsiębiorcy, lecz również strony trzeciej – były zakazane. Ma on również zastosowanie w trakcie wydłużonego terminu odstąpienia od umowy, w przypadku gdy przedsiębiorca nie zdołał udzielić wszystkich wymaganych informacji w umowie. Zgodnie z wynikami badania konsumenci postrzegają ten przepis jako korzystny. Przedsiębiorcy uważają jednak, że zakaz ten jest szkodliwy dla ich działalności, podnosząc, iż wielu konsumentów nie podchodzi poważnie do swoich zobowiązań wynikających z umowy timeshare²².

Chociaż przepis ten obowiązuje od prawie 20 lat, na podstawie badań wykazano, że spośród konsumentów, którzy dokonali zakupu w oparciu o umowę timeshare lub nabyli powiązane produkty w 2012 r. lub później i doświadczyli problemów, do 80,8 %²³ zwrócono się o uiszczenie opłat przed upływem terminu odstąpienia.

¹⁹ Tabela 4.2 na s. 40 sprawozdania końcowego CSES; w badaniu nie określono faktycznego wzrostu kosztów dla przedsiębiorstw.

²⁰ Tabela 4.3 na s. 41 sprawozdania końcowego CSES.

²¹ Informacja ta opiera się na rozmowach z przedstawicielami przedsiębiorstw i odpowiedziach udzielonych przez nich w ankietach internetowych. Brakuje dokładnych danych liczbowych niezbędnych do określenia takich kosztów.

²² Informacja ta opiera się na rozmowach z przedstawicielami przedsiębiorstw i odpowiedziach na internetowe ankiety udzielonych przez przedstawicieli przedsiębiorstw. Dokładne dane liczbowe umożliwiające określenie takich kosztów nie są dostępne.

²³ Wykres 3.6 w sprawozdaniu końcowym CSES.

Świadczy to o tym, że przedsiębiorstwa nie przestrzegają tego przepisu oraz że należy usprawnić jego egzekwowanie.

4. PRODUKTY WAKACYJNE OBJĘTE PRZEDMIOTOWĄ DYREKTYWĄ

4.1. Umowy timeshare

Aby umowa timeshare została objęta zakresem stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare, obecnie wystarczy, że okres jej obowiązywania wynosi rok zamiast trzech lat, jak miało to miejsce wcześniej.

Z dyrektywy w sprawie umów timeshare usunięto również sztywne odniesienia do „nieruchomości” zawarte w poprzedniej dyrektywie, w związku z czym obejmuje ona również umowy o zakwaterowaniu na statkach wycieczkowych, barkach i w przyczepach kempingowych.

Dane porównawcze (wyniki ankiety wśród konsumentów, skargi zarejestrowane w Sieci Europejskich Centrów Konsumentkich)

Wyniki ankiety wskazują, że odsetek problemów, z którymi mierzą się właściciele obiektów objętych umowami timeshare w tradycyjnej wersji, znacznie spadł od rozpoczęcia stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare²⁴. Potwierdzono to danymi Sieci Europejskich Centrów Konsumentkich, na podstawie których wykazano, że od rozpoczęcia stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare przeciw podmiotom świadczącym usługi w ramach tradycyjnych umów timeshare złożono jedynie 16 % skarg związanych z tą dyrektywą. To sugeruje, że **przedmiotowa dyrektywa ma ogólnie pozytywny wpływ na konwencjonalny rynek timeshare, jeżeli chodzi o ochronę konsumentów.**

Kwestie nieobjęte zakresem dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare

W czasie gdy poprzednia dyrektywa 94/47/WE była uaktualniana, brakowało dowodów na potwierdzenie problemów związanych z rynkiem wewnętrznym lub ochroną konsumentów w tej dziedzinie. W nowej dyrektywie w sprawie umów timeshare nie wprowadzono zatem szczególnych przepisów dotyczących prawa konsumenta do rozwiązania umowy lub jego uczestnictwa w procesie decyzyjnym dotyczącym obiektów objętych umowami timeshare i powiązanych opłat związanych z utrzymaniem obiektu. W związku z tym, że takie kwestie nie zostały uregulowane na szczeblu UE, państwa członkowskie mają swobodę wprowadzenia przepisów krajowych, aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony konsumentów.

1. Opłaty związane z utrzymaniem

Zgodnie z wynikami ankiety ustalono, że właściciele obiektów objętych umowami timeshare często mierzą się ze wzrostem opłat związanych z utrzymaniem lub obsługą bez obiektywnego powodu. Spośród ankietowanych, którzy doświadczyli problemów, 71,7 % respondentów spotkało się z tym problemem w przypadku umów zawartych przed rozpoczęciem stosowania przedmiotowej dyrektywy, tj. w czasie gdy przedsiębiorców nie

²⁴ Przed wejściem w życie dyrektywy z 2008 r. było to 46,3 % w porównaniu z 17,1 % po jej wejściu w życie.

obowiązywały zharmonizowane przepisy UE dotyczące wymogów udzielania informacji przed zawarciem umowy²⁵. **Odsetek ten spadł do zaledwie 15,4 %²⁶ od tego czasu. Dane te wskazują na dobry początkowy wpływ wymogów przejrzystości wprowadzonych przedmiotową dyrektywą.**

2. Rozwiązanie umowy

Na podstawie badania wykazano, że rozwiązanie umowy timeshare stanowi jedną z najbardziej problematycznych kwestii dla konsumentów²⁷. Procedury i warunki rozwiązywania umów timeshare różnią się w państwach członkowskich. W szczególności zgłoszono problemy w związku z bezterminowym charakterem umów timeshare lub dołączonymi do niej bardzo długoterminowymi klauzulami, które mają szczególne znaczenie, w momencie gdy właściciel obiektu objętego timeshare umiera, a spadkobierca chce rozwiązać umowę. Takie klauzule można i należy podważyć na mocy dyrektywy 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich²⁸. Większość właścicieli obiektów objętych umowami timeshare jest jednak – jak się wydaje – nieświadoma tej możliwości prawnej. Można to zmienić dzięki bardziej aktywnemu podejściu ze strony krajowych organów egzekwowania prawa, wzmożonym działaniom mającym na celu zwiększenie świadomości na szczeblu krajowym i w stosownych przypadkach dzięki ukierunkowanym krokom prawnym podejmowanym przez stowarzyszenia właścicieli obiektów objętych umowami timeshare lub organizacje konsumenckie. Sytuacja jest bardziej złożona w niektórych państwach (takich jak Włochy, Hiszpania, Portugalia i Francja), w których prawo timeshare postrzegane jest jako prawo do nieruchomości (i dlatego właściciele obiektów objętych umowami timeshare podlegają obowiązkowi rejestracji w krajowych rejestrach gruntów). W związku z tym, że takie umowy postrzega się za nieodłącznie powiązane z daną nieruchomością, podlegają one automatycznemu dziedziczeniu bez prawie żadnej możliwości rozwiązania ich przez spadkobiercę, chyba że zdoła on sprzedać je komuś innemu. Ostatnie zmiany w prawodawstwie wprowadzone w niektórych z tych państw (w szczególności we Francji) mają na celu rozwiązanie tego problemu poprzez zapewnienie spadkobiercom możliwości wypowiedzenia umowy w określonych ramach czasowych.

Kwestię braku możliwości rozwiązania obowiązujących umów timeshare rozwiązano w ciekawy sposób w państwach spoza UE, w których właściciele obiektów objętych timeshare mierzyli się z tymi trudnościami²⁹. W branży podjęto również kroki polegające na

²⁵ Zob. w szczególności szczegółowy opis ceny, w tym dodatkowych obowiązkowych kosztów i innych stałych opłat, w standardowym formularzu informacyjnym w załączniku I do przedmiotowej dyrektywy.

²⁶ Wykres 3.6 w sprawozdaniu końcowym CSES.

²⁷ Projekt badawczy przeprowadzony w lipcu 2014 r. i przygotowany przez Urząd ds. Konkurencji i Rynków (ang. *Competition and Markets Authority*) Zjednoczonego Królestwa pt. „Disposal of timeshares and other long-term holiday products — a report for BIS and the European Commission”. W projekcie tym zbadano w szczególności problemy, z którymi mierzą się właściciele obiektów objętych umowami timeshare i długoterminowych produktów wakacyjnych przy sprzedawaniu swoich praw lub rozwiązywaniu swoich umów w inny sposób.

²⁸ Dalszą część analizy tej sytuacji przedstawiono w sekcji 6.2.

²⁹ W wyżej wspomnianym badaniu Urzędu ds. Konkurencji i Rynków Zjednoczonego Królestwa poinformowano, że w Izraelu dzięki niedawno wprowadzonej zmianie do ustawy o ochronie konsumentów konsumenci mogą wypowiedzieć umowy timeshare zawarte przed dniem 24 marca 2014 r. poprzez zwykłe przesłanie pisemnego zawiadomienia. Wypowiedzenie będzie skuteczne z końcem kolejnego okresu rocznego, a

samoregulacji w celu rozwiązania tego problemu; np. Organizacja Rozwoju Ośrodków Wypoczynkowych (ang. *Resort Development Organisation*) zwróciła się do wszystkich swoich członków³⁰ o wdrożenie programu uwolnienia się od zobowiązań dla właścicieli obiektów objętych umowami timeshare, którzy przed końcem 2012 r. chcieli rozwiązać swoje umowy timeshare³¹.

Zmiany te stanowią dowód na to, że przedstawiony problem można by rozwiązać bez konieczności podejmowania jakiejkolwiek szczególnej interwencji prawodawczej na terenie UE. Taka interwencja mogłaby skutkować powstaniem wielu wyzwań w świetle zasad ogólnych dotyczących zakazu retroaktywności nowych przepisów unijnych i zasady proporcjonalności.

4.2. Długoterminowe produkty wakacyjne

W czasie dokonywania przeglądu dyrektywy 94/47/WE oczywiste było, że brak uregulowania długoterminowych produktów wakacyjnych stwarzał istotne problemy dla konsumentów i przedsiębiorców, na co wskazywała duża liczba skarg złożonych w Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich, organizacjach konsumenckich, organach publicznych i Komisji Europejskiej. Zakresem dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare objęto również zatem umowy związane z takimi produktami. Długoterminowym produktem wakacyjnym może być np. członkostwo w klubie wakacyjnym, który umożliwia konsumentowi rezerwację zakwaterowania po promocyjnych cenach na całym świecie. W nowej dyrektywie przewidziano, że opłaty za takie umowy należy uiszczać w rocznych ratach równej wysokości³². Ponadto wyjaśniono, że umowy te można rozwiązać bez jakichkolwiek kar od momentu, gdy konsument otrzyma wezwanie do zapłacenia drugiej raty³³.

Dane porównawcze (wyniki ankiety, skargi zarejestrowane w Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich)

W ankiecie konsumenckiej podkreślono, że nastąpił znaczny wzrost liczby problemów, których doświadczali konsumenci w związku z długoterminowymi produktami wakacyjnymi, z 11,9 % przed wejściem w życie dyrektywy do 57,2 % po jej wejściu w życie³⁴. Podobnie na

przedsiębiorca nie może nakładać żadnych opłat związanych z wypowiedzeniem. Prawo to weszło w życie w dniu 24 września 2014 r. i ma zastosowanie do umów timeshare zawartych na terenie Izraela. Będzie ono zatem miało zastosowanie również do obywateli UE, którzy posiadają obiekty objęte umowami timeshare w tym państwie.

³⁰ Organizacja Rozwoju Ośrodków Wypoczynkowych (ang. *Resort Development Organisation*) jest stowarzyszeniem zawodowym działającym na terenie UE w obszarze własności wakacyjnej w całej Europie. Zrzesza ono przedsiębiorców oferujących różne rodzaje produktów wakacyjnych. Zob. również: <http://www.rdo.org/>

³¹ Takie sposoby uwolnienia się od zobowiązań obejmują oferowanie właścicielom możliwości przejścia na produkty krótkoterminowe, w przypadku których umowa ulega rozwiązaniu po określonej liczbie lat, lub skierowanie właścicieli do tzw. „klubu wyjścia”, który daje członkom możliwość uwolnienia się od zobowiązań bez kary po okresie minimalnym (zazwyczaj wynosi on od 2 do 5 lat).

³² Art. 10 ust. 1 dyrektywy 2008/122/WE.

³³ Art. 10 ust. 2 dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare.

³⁴ Najczęstszym problemem związanym z długoterminowymi produktami wakacyjnymi jest nieprzestrzeganie wymogów udzielania informacji przed zawarciem umowy (udzielanie informacji wprowadzających w błąd co do

podstawie danych Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich wykazano, że 57,6 % wszystkich skarg związanych z dyrektywą w sprawie umów timeshare złożono przeciw przedsiębiorstwom prowadzącym kluby wakacyjne³⁵.

Świadczy to o tym, że **przedsiębiorcy oferujący długoterminowe produkty wakacyjne muszą w większym stopniu przestrzegać przepisów oraz że wzmożone wysiłki mające na celu egzekwowanie prawa mogłyby zostać skoncentrowane na problemach związanych z tym rodzajem działalności.**

4.3. Wymiana

Przed wejściem w życie dyrektywy w sprawie umów timeshare umowy związane z wymianą praw w ramach timeshare były często przedmiotem skarg; dochodziło do przypadków, w których przedsiębiorcy wprowadzali konsumentów w błąd, stwarzając wrażenie, że w ramach takiej wymiany oferowali prawie nieograniczony wybór obiektów objętych umowami timeshare. Umowy te nie wchodziły w zakres stosowania poprzedniej dyrektywy 94/47/WE. Obecnie prawa konsumentów do szczegółowych informacji udzielanych przed zawarciem umowy, prawo do odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni oraz zakaz nałożony na przedsiębiorców, zgodnie z którym nie mogą oni przyjmować zaliczek, mają zastosowanie do umów wymiany.

Dane porównawcze (wyniki ankiety, skargi zarejestrowane w Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich)

Z ankiety wynika, że odsetek problemów związanych z wakacyjnymi programami wymiany znacznie spadł od rozpoczęcia stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare – z 31 % do 5,7 %. Na podstawie danych Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich wykazano, że problemy związane z umowami wymiany mają obecnie bardzo marginalne znaczenie (stanowią jedynie 0,6 % wszystkich skarg związanych z umowami objętymi zakresem stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare). Podobny wynik osiągnięto w analizie danych TATOC w Zjednoczonym Królestwie³⁶.

W związku z tym wydaje się, że przedmiotowa dyrektywa ma bardzo pozytywny wpływ, jeżeli chodzi o wakacyjne programy wymiany.

4.4. Odsprzedaż

Umowy odsprzedaży specjalnie uwzględniono w zakresie stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare z 2008 r. Miało to na celu zapewnienie dodatkowej ochrony konsumentów w przypadku umów, na podstawie których przedsiębiorca udziela właścicielowi obiektu objętego timeshare pomocy w odsprzedaży jego praw wynikających z umowy timeshare lub długoterminowego produktu wakacyjnego. Dążący do odsprzedaży konsumenci często

produktu, informacji wprowadzających w błąd co do możliwości odsprzedaży i prawa do odstąpienia od umowy), zob. wykres 3.2 w sprawozdaniu końcowym CSES.

³⁵ Tabela 3.10 w sprawozdaniu końcowym CSES.

³⁶ Tabela 3.11 w sprawozdaniu końcowym CSES (jedynie 14 spraw w 2013 r. w porównaniu z 277 sprawami związanymi z umowami odsprzedaży w tym samym okresie).

znajdują się w trudnej sytuacji z różnych przyczyn (np. stan zdrowia, wiek, trudna sytuacja finansowa). Wiele skarg dotyczyło tego problemu, a w szczególności przypadków, w których przedsiębiorca zajmujący się odsprzedażą przyjął depozyt, chociaż później nie doszło do odsprzedaży. Poza ogólnymi przepisami w dyrektywie w sprawie umów timeshare obecnie przewidziano zatem zakaz płacenia jakichkolwiek zaliczek do momentu faktycznej sprzedaży w oparciu o umowę timeshare lub sprzedaży długoterminowego produktu wakacyjnego.

Dane porównawcze (wyniki ankiety, skargi zarejestrowane w Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich)

Zgodnie z danymi Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich odsetek skarg związanych z problemami z odsprzedażą pozostał na stałym i stosunkowo niskim poziomie zarówno przed wejściem w życie przedmiotowej dyrektywy, jak i po jej wejściu w życie (około 10 %).

Zgodnie z wynikami ankiety 93,5 % konsumentów, którzy próbowali sprzedać swoją umowę timeshare lub produkt wakacyjny, to się nie udało³⁷. W trakcie programu rozmów i warsztatów organy ochrony konsumentów oraz konsumenci zgłaszali różne przykłady oszustw³⁸. Przykłady te obejmowały przypadki przedsiębiorstw zajmujących się odsprzedażą, które wykorzystują znajdujących się w trudnej sytuacji właścicieli, przekonując ich do przyjęcia ustaleń zakładających dodatkowe opłaty zamiast obiecanej sprzedaży ich produktów.

Krajowe organy egzekwowania prawa muszą zapewnić odpowiednie egzekwowanie przepisów dyrektywy w sprawie umów timeshare z 2008 r. w związku ze wszystkimi innymi odpowiednimi przepisami UE dotyczącymi ochrony konsumentów (w szczególności z przepisami dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych i dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich). Prawidłowe stosowanie tych instrumentów jest niezbędne w celu przeciwdziałania oszustwom przedsiębiorstw zajmujących się odsprzedażą.

5. PRODUKTY USŁUG WAKACYJNYCH NIEOBJĘTE PRZEDMIOTOWĄ DYREKTYWĄ I NIEUCZCIWE PRAKTYKI

W badaniu stanowiącym podstawę niniejszego sprawozdania podkreślono szkody, jakie dla konsumenta mogą nieść ze sobą nowe produkty, takie jak krótkoterminowe kluby wakacyjne oferujące zniżki (z członkostwem trwającym mniej niż rok) i programy rabatów rekreacyjnych³⁹, które często – jak się wydaje – są projektowane w celu obejścia przepisów przedmiotowej dyrektywy⁴⁰. Pojawiły się inne praktyki handlowe, które prawdopodobnie są

³⁷ Tabela 4.6 i 4.7 w sprawozdaniu końcowym CSES – może to jednak być tylko oznaką obecnej sytuacji na rynku timeshare i długoterminowych produktów wakacyjnych.

³⁸ Oba zorganizowane w ramach badania CSES.

³⁹ Programy rabatów wakacyjnych ogólnie trwają poniżej 365 dni (zazwyczaj 360 dni) i w ramach tych programów konsumentom obiecuje się darmowe lub objęte rabatem rezerwacje wakacji w przyszłości. W ofercie znajduje się szereg usług, z czego zakwaterowanie stanowi tylko jedną z nich (choć czasami nawet nie wspomina się o nim w umowie pisemnej).

⁴⁰ Europejskie Centrum Konsumenckie w Zjednoczonym Królestwie poinformowało, że skargi konsumentów na programy rabatów rekreacyjnych wzrosły o 140 % w ciągu roku do końca marca 2013 r. – złożono 60 skarg w porównaniu z 25 w 2012 r.

dezorientujące dla konsumentów i ograniczają ich możliwość wykonywania swoich praw (np. druga umowa, w której wymaga się złożenia depozytu, co stanowi obejście zakazu płacenia zaliczek; oferty reklamowane w sposób wprowadzający w błąd jako „nie timeshare”). Wydaje się zatem, że przeciw dyrektywie wymierzono działania zaprojektowane w celu obejścia jej wymogów. Obecnie należy się skupić na tym, w jakim sposób można skutecznie przeciwdziałać tym działaniom i je zatrzymać. W przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków towarzyszącej przeglądowi dyrektywy z 1994 r. jasno stwierdzono, że samą nową dyrektywą nie uda się powstrzymać działań przedsiębiorstw, których zamiarem jest uchylanie się od jej wymogów lub postępowanie w nieuczciwy sposób. Wyniki ankiety internetowej stanowią potwierdzenie tego, że branża timeshare podziela tę opinię. Lepsze egzekwowanie przepisów i współpraca między odpowiednimi organami, w tym organami egzekwowania prawa w sprawach karnych, są niezbędne w celu wyeliminowania takich nieuczciwych przedsiębiorstw i przedsiębiorców⁴¹.

6. INTERAKCJA Z INNYMI ODPOWIEDNIMI INSTRUMENTAMI PRAWNYMI UE

Dyrektywa w sprawie umów timeshare ma charakter sektorowy i uzupełnia inne dyrektywy horyzontalne UE dotyczące ochrony konsumentów, takie jak w szczególności dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych⁴² – mająca znaczenie w przypadku przeciwdziałania wprowadzającym w błąd i agresywnym praktykom sprzedaży w tym sektorze – oraz dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich⁴³, która ma znaczenie w przypadku oceny warunków umowy, które ze względu na swój charakter mogą stanowić nadużycie. Umowy objęte zakresem stosowania dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare nie podlegają jednak dyrektywie 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów⁴⁴. Należy podkreślić, że spośród wszystkich skarg związanych z timeshare i z podobnymi produktami, które zostały zarejestrowane przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich, jedynie 22,7 % zarejestrowano jako bezpośrednio wiążące się z zagadnieniami uregulowanymi albo w dyrektywie z 1994 r., albo w dyrektywie z 2008 r.: **większość skarg zamiast tego dotyczy kwestii związanych z prawidłowym stosowaniem innych instrumentów ochrony konsumentów.**

6.1. Dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych

W okresie 2007–2013 29,2 % wszystkich skarg zarejestrowanych przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich dotyczących timeshare i produktów podobnych wiązało się z nieuczciwymi praktykami handlowymi. W wynikach ankiety internetowej ujawniono jeszcze bardziej zaskakujące dane liczbowe: spośród respondentów, którzy doświadczyli problemów, aż odpowiednio 75 % lub 68,6 % miało poczucie, że wprowadzono ich w błąd ofertą długoterminowego produktu wakacyjnego lub ofertą timeshare. Odpowiednio 40 % lub 54,3

⁴¹ Zob. sekcja 10 niniejszego sprawozdania „Egzekwowanie przepisów przedmiotowej dyrektywy”, podsekcja „Dochodzenie policyjne i postępowanie karne” („Police investigation and criminal prosecution”).

⁴² Dyrektywa 2005/29/WE, Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

⁴³ Dyrektywa 93/13/EWG, Dz.U. L 95 z 5.4.1993, s. 29.

⁴⁴ Dyrektywa 2011/83/UE, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64.

% miało poczucie, że wywierano na nich presję, aby zawarli transakcję, której przedmiotem był długoterminowy produkt wakacyjny lub timeshare. Dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych ma zastosowanie do wszystkich praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów, w tym do praktyk prowadzących do zawarcia umów podlegających dyrektywie w sprawie umów timeshare. Dzięki swoim opartym na zasadach przepisom stanowiącym zakaz podejmowania wprowadzających w błąd działań, zaniechań i agresywnych praktyk komercyjnych dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych umożliwia organom za to odpowiedzialnym ochronę konsumentów w okresie przed zawarciem umowy, w trakcie jej zawierania i po jej zawarciu. Oszustwa związane z wywieraniem presji w związku ze sprzedażą i odsprzedażą są wciąż częstym zjawiskiem w tej gałęzi sektora wakacyjnego. Publiczne organy egzekwowania prawa muszą zatem rygorystycznie stosować dyrektywę dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych w tej branży.

6.2. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich

Spośród skarg związanych z timeshare zarejestrowanych w latach 2012–2013 przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich 45 %⁴⁵ dotyczyło warunków umów. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich ma ogólnie zastosowanie do umów zawieranych przez przedsiębiorstwa z konsumentami, a zatem w jej zakres stosowania wchodzi umowy timeshare i wakacyjne. Jej celem jest zapobieganie znacznym nierównościami w prawach i obowiązkach stron działającym na szkodę konsumenta poprzez wprowadzenie np. wymogu, zgodnie z którym warunki umowy nienegocjowane indywidualnie mają zostać sformułowane w prostym i zrozumiałym języku; wymogu interpretowania niejasności na korzyść konsumentów; oraz wymogu, zgodnie z którym nieuczciwe warunki standardowe umowy mają być uznawane za niewiążące konsumenta. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich uzupełnia zatem dyrektywę w sprawie umów timeshare pod kątem ochrony konsumentów, jeżeli już zawarto umowę. Organy egzekwowania prawa powinny ją dalej stosować w sytuacjach po zawarciu umowy (np. w przypadkach, w których opłaty związane z utrzymaniem zostają jednostronnie podniesione bez żadnego uzasadnienia lub w których do umów wprowadza się klauzule dotyczące bezterminowego charakteru umowy). W związku z tym, że indywidualni konsumenci mogą napotkać trudności w podejmowaniu działań prawnych, aby podważyć swoje umowy na mocy dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, stowarzyszenia konsumenckie powinny być bardziej aktywne w udzielaniu pomocy osobom indywidualnym w celu ochrony ich interesów i odgrywać bardziej aktywną rolę, również w trakcie postępowania sądowego.

6.3. Dyrektywa w sprawie praw konsumentów

W dyrektywie 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów mającej zastosowanie od dnia 13 czerwca 2014 r. wzmocniono prawa konsumentów, w szczególności w odniesieniu do w pełni zharmonizowanych wymogów dotyczących informacji udzielanych przed zawarciem umowy i prawa do odstąpienia od umowy w przypadku umów zawieranych na odległość i umów

⁴⁵ Wykres 3.8 w sprawozdaniu końcowym CSES.

zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa. Należy zwrócić uwagę, że dyrektywa 2008/122/WE w sprawie umów timeshare była prekursorem w dziedzinie tych praw konsumentów.

Zakres stosowania dyrektywy w sprawie praw konsumentów obejmuje jedynie umowy, które nie podlegają dyrektywie w sprawie umów timeshare. W związku z tym wszystkie nowe produkty wakacyjne zaprojektowane w celu obejścia dyrektywy w sprawie umów timeshare wchodzi zasadniczo w zakres stosowania dyrektywy w sprawie praw konsumentów. Zakres ten obejmuje np. umowy zawarte na krócej niż rok lub umowy, których przedmiotem nie jest zakwaterowanie. W tych przypadkach zgodnie z dyrektywą w sprawie praw konsumentów zastosowanie ma prawo do otrzymania informacji przed zawarciem umowy. Ponadto prawo do odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni od zawarcia umowy ma zastosowanie do wszystkich umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa lub za pomocą środków komunikacji na odległość. Jeżeli konsument nie został dostatecznie poinformowany o przysługującym mu prawie do odstąpienia od umowy przed zawarciem umowy, termin odstąpienia zostaje wydłużony o rok, co skutkuje terminem odstąpienia od umowy wynoszącym rok i 14 dni.

7. ZWIĘKSZANIE ŚWIADOMOŚCI

Zgodnie z wynikami ankiety internetowej **respondenci ogólnie nie są wystarczająco świadomi możliwych nieodpowiednich praktyk w branży timeshare i branży klubów wakacyjnych**⁴⁶.

Wysiłki w celu zwiększenia świadomości podjęto w wielu państwach członkowskich jeszcze przed rozpoczęciem stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare.

Jesienią 2013 r. w Danii, w jednej z głównych stacji telewizyjnych wyemitowano program na temat oszustw wakacyjnych. W rezultacie Europejskie Centrum Konsumenckie w Danii otrzymało wiele zgłoszeń od konsumentów szukających pomocy.

W Zjednoczonym Królestwie ustanowiono specjalną grupę zadaniową „Action Fraud” w celu informowania konsumentów o związanych z wakacjami oszustwach oraz w celu zidentyfikowania oszustw i wszczęcia dochodzenia w ich sprawie. Urząd ochrony konkurencji i konsumentów (ang. *Office of Fair Trading*; obecnie Urząd ds. Konkurencji i Rynków) prowadzi kampanie na lotniskach, aby ostrzegać konsumentów przed ryzykiem związanym z zakupem produktów objętych umowami timeshare za granicą i ewentualnymi oszustwami związanymi z wakacjami. Pomimo tych działań konsumenci w Zjednoczonym Królestwie wciąż są jednymi z najczęstszych ofiar nieuczciwych przedsiębiorców⁴⁷.

W 2014 r. wdrożono wspólny projekt zrzeszający kilka Europejskich Centrów Konsumenckich w celu opracowania pomysłów na skuteczne kampanie zapobiegawcze.

⁴⁶ Spośród respondentów 33,2 % nie było w ogóle świadomych takich praktyk, a kolejne 35,3 % miało małą świadomość w tym zakresie. Jedynie 10 % respondentów miało dużą świadomość nieodpowiednich praktyk w branży timeshare i branży wakacyjnej. Zob. tabela 4.8 w sprawozdaniu końcowym CSES.

⁴⁷ Według danych Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich około połowa wszystkich skarg z lat 2007–2013 dotyczących timeshare i produktów powiązanych została złożona przez konsumentów ze Zjednoczonego Królestwa.

Projekt ten obejmuje opracowanie porad dla konsumentów i dostarczenie materiałów dla kampanii zwiększającej świadomość w internecie. Europejskie Centra Konsumenckie opublikują porady na swoich stronach internetowych i będą je aktywnie promować.

Więcej działań zwiększających świadomość w celu poprawy stopnia poinformowania konsumentów przyniosłoby oczywiste korzyści. Prace podjęte przez Europejskie Centra Konsumenckie są krokiem we właściwym kierunku.

8. SAMOREGULACJA BRANŻY I KODEKSY POSTĘPOWANIA

Kodeksy postępowania

W wynikach badań wskazano, że zarówno stowarzyszenia przedsiębiorstw, jak i stowarzyszenia konsumenckie chcą przyczynić się do lepszego egzekwowania przepisów dyrektywy w sprawie umów timeshare. Zarówno Organizacja Rozwoju Ośrodków Wypoczynkowych, jak i TATOC⁴⁸ wymagają od swoich członków będących przedsiębiorcami przestrzegania swoich kodeksów postępowania. Obie organizacje podjęły również inne działania związane z pozasądowym rozstrzygnięciem sporów w celu poprawy wizerunku całej branży. Kodeksy te stanowią ramy samoregulacji, które można by wzmocnić poprzez współpracę z organami publicznymi w celu promowania świadomości wśród konsumentów na temat ich praw i zagrożeń stwarzanych przez nieuczciwych przedsiębiorców.

9. POZASĄDOWE ORAZ INTERNETOWE ROZSTRZYGANIE SPORÓW (PLATFORMA ADR I ODR)

W całej UE Europejskie Centra Konsumenckie mogą pomagać konsumentom w procesie składania skarg u przedsiębiorców poprzez ich mechanizm rozstrzygania sporów. W art. 14 dyrektywy w sprawie umów timeshare wprowadzono wymóg wobec państw członkowskich, aby zachęcały one przedsiębiorców do wprowadzania procedur pozasądowego rozstrzygania sporów. W odniesieniu do timeshare kwestia ta jest nadal w początkowej fazie rozwoju, oczekuje się jednak, że dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), którą państwa członkowskie mają obowiązek stosować od dnia 9 lipca 2015 r., przyniesie poprawę sytuacji. Dzięki tej dyrektywie konsumenci uzyskają dostęp do podmiotów i procedur pozasądowego rozstrzygania sporów w całej UE oraz gwarancję uświadomienia na temat alternatywnych metod rozstrzygania sporów poprzez wprowadzenie obowiązków informacyjnych po stronie przedsiębiorców.

Oczekuje się również, że unijne rozporządzenie w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów bardziej ułatwi stosowanie takich mechanizmów zarówno w sporach wewnątrz krajowych, jak i transgranicznych dotyczących zobowiązań umownych wynikających z internetowych umów sprzedaży lub umów o świadczenie usług. Od dnia 9 stycznia 2016 r. platforma internetowego rozstrzygania sporów umożliwi konsumentom zgłaszanie tych sporów drogą elektroniczną i za jej pomocą konsumenci będą kierowani do

⁴⁸ TATOC (zob. przypis 12) umożliwia przedsiębiorstwom działającym zgodnie z prawem uzyskanie statusu przedsiębiorstw powiązanych. TATOC ma własny kodeks postępowania oraz mechanizm pozasądowego rozstrzygania sporów.

zapewniających dobrą jakość usług podmiotów pozasądowego rozstrzygania sporów zgłoszonych Komisji na mocy dyrektywy w sprawie ADR w sporach konsumenckich. Niektóre przedsiębiorstwa i stowarzyszenia właścicieli obiektów objętych timeshare już teraz zapewniają dostęp do programów pozasądowego rozstrzygania sporów. Przykładowo w 2005 r. Organizacja Rozwoju Ośrodków Wypoczynkowych ustanowiła własny program rozwiązywania sporów w branży timeshare. Chociaż stanowi to pozytywną zmianę, mechanizmy te są wciąż raczej nieskuteczne w przypadku nieuczciwych podmiotów.

10. EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW PRZEDMIOTOWEJ DYREKTYWY

Kwestie dotyczące egzekwowania przepisów w państwie pochodzenia konsumenta i przedsiębiorcy

Około połowa wszystkich skarg z lat 2007–2013 dotyczących timeshare i powiązanych produktów zarejestrowanych w bazie danych Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich została złożona przed konsumentów ze Zjednoczonego Królestwa⁴⁹. Przytłaczająca większość skarg konsumentów zarejestrowanych przez Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich została złożona przeciw przedsiębiorcom z siedzibą w Hiszpanii⁵⁰.

Dostępne sankcje

Procedury egzekwowania przepisów i sankcje w znacznym stopniu różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Państwa członkowskie dysponują swobodą uznania co do sposobów spełnienia wymogów dyrektywy w sprawie umów timeshare pod kątem zapewnienia skutecznych środków egzekwowania jej przepisów oraz nałożenia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających sankcji w celu zapewnienia przestrzegania jej przepisów przez przedsiębiorców.

Sankcje dostępne dla organów egzekwowania prawa w razie naruszeń przepisów przedmiotowej dyrektywy różnią się w znacznym stopniu w państwach członkowskich – od grzywnien administracyjnych w wysokości 1 500 EUR do grzywnien przekraczających 100 000 EUR lub grzywnien opartych na obrocie rocznym przedsiębiorcy, np. w wysokości do 10 % obrotu⁵¹.

Dochodzenie policyjne i postępowanie karne

Biorąc pod uwagę wysoką liczbę skarg konsumentów zarejestrowanych przez różne organizacje, sankcje przewidziane w przepisach krajowych dotyczących ochrony konsumentów nie wydają się wystarczająco skuteczne, aby zniechęcić nieuczciwych

⁴⁹ Niemal co piąta skarga jest składana przez konsumentów zamieszkujących kraje nordyckie (w szczególności Szwecję i Norwegię). Inni konsumenci składający skargi pochodzą z Niemiec, Belgii i Holandii. Zob. rozdział 3.3.2 sprawozdania końcowego CSES.

⁵⁰ Ponad 75 % wszystkich skarg zarejestrowanych w latach 2007–2013 dotyczyło przedsiębiorców hiszpańskich, kolejne 10 % skarg złożono przeciw przedsiębiorcom z siedzibą w Grecji, a 5 % – przeciw przedsiębiorcom z siedzibą na Malcie.

⁵¹ Estonia – państwo o najniższym poziomie sankcji – zmieniła ostatnio swoje przepisy. Dostępna sankcja wynosi obecnie 9 600 EUR zamiast początkowych 640 EUR. Zob. rozdział 6.3 sprawozdania końcowego CSES.

przedsiębiorców⁵². Nie istnieje żadna unijna definicja „oszustwa” jako przestępstwa⁵³; nie wydaje się jednak, aby było to problemem, ponieważ wszystkie państwa członkowskie w określonych okolicznościach klasyfikują oszustwo jako przestępstwo w ich prawie karnym; przestępstwo to zazwyczaj obejmuje praktyki, które mają za zadanie celowo wprowadzić konsumentów w błąd i wyłudzić od nich pieniądze bez zamiaru świadczenia usługi lub dostarczenia produktu o wcześniej obiecanych cechach. Nic nie wskazuje zatem na potrzebę wprowadzenia unijnej definicji oszustwa, istnieje jednak potrzeba bardziej ambitnego stosowania prawa karnego w tym obszarze. Państwa członkowskie powinny w związku z tym zachęcać do przyjęcia bardziej aktywnej postawy w odniesieniu do dochodzenia i postępowania karnego w przypadku nieuczciwych praktyk⁵⁴.

W niektórych państwach członkowskich dochodzenie i postępowanie karne podjęte przeciw nieuczciwym przedsiębiorcom biorącym udział w oszustwach konsumenckich nie jest – jak się wydaje – priorytetem. Przy ocenie tego, jak poważne są skutki takiego zachowania, należy również uwzględnić cały zakres przestępstwa (w tym pranie pieniędzy) i możliwe zaangażowanie organizacji przestępczych.

Stowarzyszenia konsumenckie i stowarzyszenia przedsiębiorców są bardzo aktywne, pomagając organom egzekwowania prawa w dochodzeniu i prowadzeniu postępowania karnego w przypadku nieuczciwych zachowań, których dopuścili się przedsiębiorstwa. W wyniku takiej pomocy można było z powodzeniem wszcząć postępowania w niektórych ważnych sprawach karnych przeciw nieuczciwym przedsiębiorcom⁵⁵.

Transgraniczny wymiar takich nieuczciwych praktyk i skuteczność działań podejmowanych przez organy egzekwowania prawa (policję, prokuraturę, sądy) w dużej mierze zależą od pomyślnego funkcjonowania współpracy w zakresie prawa karnego między właściwymi organami państw członkowskich. Kompleksowe ramy prawne stanowią w tym celu istniejące instrumenty UE w zakresie współpracy w sprawach karnych. Dzięki [dyrektywie 2014/41/UE](#) w sprawie **europejskiego nakazu dochodzeniowego** w sprawach karnych gromadzenie

⁵² Zob. rozdział 4.6 i tabela 4.9 w sprawozdaniu końcowym CSES: około 60 % ankietowanych przedsiębiorców uważa, że przedmiotowa dyrektywa, pomimo zapewnienia znacznego poziomu ochrony konsumentów, nie jest wystarczająco skuteczna w odniesieniu do nieuczciwych przedsiębiorców, którzy celowo naruszają przepisy dotyczące ochrony konsumentów.

⁵³ Istnieje unijna definicja oszustwa w przypadku oszustwa mającego wpływ na interesy finansowe Unii, którą można obecnie znaleźć w Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r. Konwencję tę zastąpi dyrektywa w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego, która jest obecnie negocjowana w Parlamencie Europejskim i Radzie (zob. COM(2012) 363 z dnia 11 lipca 2012 r.).

⁵⁴ Skuteczność takiego działania można wykazać jednym przykładem: znacznym spadkiem w liczbie skarg zarejestrowanych przez szwedzkie centrum konsumenckie odnotowanym w 2013 r. Spadek ten zbiegł się z dwoma dużymi operacjami policyjnymi podjętymi w 2013 r. przeciw nieuczciwym przedsiębiorcom w sektorze wakacyjnym w Hiszpanii (która stanowi główny cel podróży wakacyjnych szwedzkich konsumentów). W rezultacie zamknięto 18 przedsiębiorstw w Hiszpanii.

⁵⁵ Mindtimeshare – zarejestrowane w Hiszpanii stowarzyszenie reprezentujące interesy właścicieli obiektów objętych timeshare w Europie, którzy padli ofiarą oszustw – było bardzo aktywne, pomagając organom publicznym w podejmowaniu działań przeciw nieuczciwym przedsiębiorstwom. W rezultacie zamknięto 18 przedsiębiorstw z siedzibą w Hiszpanii w 2013 r. We Francji bardzo aktywne jest stowarzyszenie konsumenckie APAF-VTP, które przyczyniło się do skazania nieuczciwych przedsiębiorców, np. w sprawie Hakim Bouri w dniu 9 stycznia 2014 r. i w sprawie Christine Dricot w dniu 24 stycznia 2014 r. (sprawozdanie końcowe CSES, rozdział 6.5, s. 83).

dowodów przez organy sądowe w innym państwie członkowskim UE w trakcie każdego dochodzenia będzie łatwiejsze⁵⁶. Do czynności dochodzeniowych objętych tą dyrektywą zaliczają się np. przesłuchiwanie świadków, pozyskiwanie informacji lub materiałów dowodowych znajdujących się już w posiadaniu organu wykonującego i (przy zastosowaniu dodatkowych zabezpieczeń) przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych i informacji na temat rachunków bankowych, a także ich monitorowanie. Jeżeli chodzi o etap postępowania karnego, **europejski nakaz aresztowania** (wprowadzony decyzją ramową Rady [2002/584/JHA](#)) stanowi bardzo skuteczne narzędzie pod kątem aresztowania i późniejszego wydania osoby objętej nakazem do celów przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności albo środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności.

Obciążenie zwrotne kary kredytowej lub debetowej jako środek prawny

Możliwości obciążenia zwrotnego oferowane przez dostawców usług środków płatniczych uznano za jeden z najskuteczniejszych krótkoterminowych sposobów uzyskania odszkodowania w przypadku naruszenia przepisów dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów timeshare. Jest to proces umożliwiający konsumentom zwrócić się do podmiotu, który wydał ich kartę kredytową lub debetową, o odwrócenie transakcji dokonanej za pomocą karty, jeżeli pojawił się problem z zakupionym towarem lub z zakupioną usługą, w szczególności jeżeli można dowieść czynu bezprawnego. W badaniach wykazano, że proces ten wykorzystywano z powodzeniem, aby zapewnić uzyskanie odszkodowania przez konsumentów, do których zwrócono się o wpłacenie zaliczki i następnie odmówiono im prawa do odstąpienia od umowy. Główną podstawę prawną wnioskowania o obciążenie zwrotne stanowią dyrektywa 2007/64/WE w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego⁵⁷ i dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki⁵⁸. W odniesieniu do obciążenia zwrotnego w przypadku niezgodności towarów lub usług zastosowanie ma art. 15⁵⁹ dyrektywy 2008/48/WE, którego zakres obejmuje obciążenie zwrotne. Zakupy dokonywane przy użyciu karty debetowej mogą jednak podlegać prawu krajowemu⁶⁰ lub zasadom działania przedsiębiorstw wydających karty. Krajowe organy ochrony konsumentów i Europejskie Centra Konsumenckie powinny w stosownych przypadkach systematycznie doradzać konsumentom, aby zwracali się do banków o

⁵⁶ Transpozycji tej dyrektywy państwa członkowskie muszą dokonać do dnia 22 maja 2017 r.

⁵⁷ Dyrektywa 2007/64/WE stanowi podstawę prawną obciążenia zwrotnego w przypadku nieautoryzowanego użycia kart.

⁵⁸ Dyrektywa 2008/48/WE stanowi podstawę prawną obciążenia zwrotnego w przypadku niezgodności towarów lub usług.

⁵⁹ Artykuł 15 – 1. Jeżeli konsument skorzystał z wynikającego z przepisów wspólnotowych prawa do odstąpienia od umowy dotyczącej dostawy towarów lub usług, przestaje być związany umową o kredyt wiązany.

2. Jeżeli towary lub usługi objęte umową o kredyt wiązany nie zostały dostarczone lub zostały dostarczone jedynie w części, lub nie są zgodne z umową dotyczącą ich dostawy, konsument ma prawo dochodzić swoich uprawnień wobec kredytodawcy, jeżeli dochodzenie praw przysługujących konsumentowi zgodnie z przepisami lub umową dostawy towarów lub świadczenia usług wobec dostawcy nie odniosło skutku. Państwa członkowskie określają zakres i warunki, na jakich można skorzystać z tych środków prawnych.

⁶⁰ Przykładowo w Danii lub Portugalii.

obciążenie zwrotne i czynili to tak szybko, jak to możliwe, ponieważ może być ono ograniczone terminami⁶¹.

11. WNIOSKI

Na podstawie powyższych ustaleń Komisja wyciąga następujące wnioski dotyczące stosowania przedmiotowej dyrektywy:

- **W odniesieniu do aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany wchodzących w zakres stosowania dyrektywy w sprawie umów timeshare dyrektywa ta jest ogólnie – jak się wydaje – skutecznym narzędziem ochrony konsumentów w tym specyficznym sektorze wakacyjnym.**
- **W odniesieniu do aspektów niewchodzących w zakres jej stosowania (takich jak rozwiązanie umów) wciąż pojawiają się problemy.** W analizie wykazano jednak, że w odniesieniu do wymienionych aspektów można podjąć z powodzeniem działania obejmujące ukierunkowane interwencje na szczeblu krajowym, skuteczne środki samoregulacji i lepsze egzekwowanie innych odpowiednich instrumentów prawa ochrony konsumentów UE.
- Szczególny nacisk należy jednak położyć na konstrukcje i praktyki prawne mające na celu obchodzenie przepisów przedmiotowej dyrektywy. Wszystkie trzy dyrektywy, tj. **dyrektywa w sprawie praw konsumentów, dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich i dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych mogą stanowić ułatwienie w zapobieganiu takiemu obchodzeniu przepisów.** Zmienione wytyczne w sprawie dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych będą między innymi odnosić się do interakcji między tą dyrektywą a dyrektywą w sprawie umów timeshare⁶².
- **Na tym etapie nie wydaje się, aby istniała potrzeba zmiany zakresu stosowania ani przepisów przedmiotowej dyrektywy.**
- **W celu zwiększenia skuteczności przedmiotowej dyrektywy konieczne jest zachęcenie krajowych organów egzekwowania prawa do skoncentrowania się na określonych praktykach biznesowych i przedsiębiorcach. Powinno mieć to miejsce w szczególności w przypadku Hiszpanii, której dotyczy połowa wszystkich skarg zgłoszonych Europejskim Centrum Konsumenckim w całej UE, a także Islandii i Norwegii.**

⁶¹ Zob. szczegółowe sprawozdanie Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich w sprawie obciążenia zwrotnego na terenie UE/EOG:

http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/chargeback_report_en.pdf

⁶² Zmienione wytyczne w sprawie dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych zostaną opublikowane przed latem 2016 r. i będą dostępne pod adresem: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm

- Jeżeli zachowanie ma znamiona czynu zabronionego określonego prawem karnym, należy szybko poinformować organy egzekwowania prawa w celu wszczęcia dochodzenia. Transgranicznemu wymiarowi nieuczciwych praktyk można zaradzić w bardziej skuteczny sposób poprzez lepsze wykorzystanie środków współpracy w zakresie prawa karnego nawiązanej między organami egzekwowania prawa państw członkowskich. Kompleksowe ramy prawne w tej dziedzinie dostępne są już dzięki istniejącym instrumentom UE w zakresie współpracy w sprawach karnych.
- Możliwe alternatywne sposoby przeciwdziałania istniejącym problemom – np. kampanie zwiększające świadomość, samoregulacja i mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów – mogłyby również wywrzeć pozytywny wpływ. W tym względzie Europejskie Centra Konsumenckie przygotowały poświęconą temu sekcję na swoich stronach internetowych zawierającą rady dla konsumentów, która niedługo zostanie uruchomiona⁶³.
- **Bardziej kompleksowe strategie krajowych organów ochrony konsumentów mogłyby zwiększyć świadomość konsumentów w celu zapewnienia, aby obywatele państw, w których znajdują się te organy, byli lepiej informowani o możliwych oszustwach.** Zapobieganie jest najskuteczniejszym sposobem ochrony konsumentów. W badaniach wykazano, że **przedsiębiorstwa działające zgodnie z prawem aktywnie pracują nad swoją reputacją i chcą być postrzegane jako podmioty przestrzegające systemu regulacyjnego UE.** Stowarzyszenia reprezentujące te przedsiębiorstwa i ich klientów sporządzają projekty kodeksów postępowania, ustanawiają mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów i współpracują z organami egzekwowania prawa podczas wykrywania nieuczciwych przedsiębiorców w tym sektorze wakacyjnym.
- Komisja podjęła niezbędne działania na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przypadkach, w których państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom związanym z transpozycją. Komisja skorzysta również ze swoich uprawnień przysługujących jej na podstawie tego artykułu zawsze wtedy, gdy państwo członkowskie uchybi swoim zobowiązaniom związanym z egzekwowaniem prawa. Z tego powodu służby Komisji podjęły dialog z Hiszpanią odnośnie do właściwego egzekwowania przepisów przedmiotowej dyrektywy.
- W stosownych przypadkach Komisja będzie dalej zachęcać państwa członkowskie do zintensyfikowania swoich działań związanych z egzekwowaniem prawa, w tym poprzez sieć współpracy w zakresie ochrony konsumenta⁶⁴, i zapewniać, aby przepisy przedmiotowej dyrektywy były przestrzegane we wszystkich państwach członkowskich. Rozważone zostaną dalsze kroki takie jak ukierunkowane warsztaty z udziałem kluczowych zainteresowanych stron. Jeżeli zostanie to uznane za właściwe,

⁶³ Zob. rozdział 7 niniejszego sprawozdania poświęcony zwiększaniu świadomości.

⁶⁴ Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.U. L. 364 z 2004, s. 1).

biorąc pod uwagę liczbę i wpływ działań podjętych na szczeblu krajowym w odpowiedzi na niniejsze sprawozdanie, za trzy lata może zostać wydana dodatkowa ocena dotycząca ogólnego stanu stosowania przedmiotowej dyrektywy.