



HELLENIC REPUBLIC



Athens, 27 February 2009
Ref. No: 570

To:
European Commission
Directorate-General Health and Consumers
Rue de la Loi 200
1049 Brussels
Belgium

Subject: Response to the Green Paper on CR.

Dear Madams/Sirs,

The Hellenic Consumers' Ombudsman is pleased to be taking part in the consultation of the Green Paper of the Commission on Consumer Collective Redress.

Please, find attached here our points of view and opinions on the issues raised, as well as on the questions posed at the end of the Paper.

In the meantime, we kindly remain at your disposal for any additional information or required clarification.

Yours Sincerely

Dimitrios Markou
Deputy Hellenic Consumers' Ombudsman

E1: Ποιες είναι οι απόψεις σας σχετικά με το ρόλο της ΕΕ όσον αφορά τη συλλογική έννομη προστασία;

Οι συντελεστικοί παράγοντες της οικονομικής-πολιτικής και πολιτισμικής-κοινωνικής παγκοσμιοποίησης έχουν συνδυαστεί στην εποχή μας στη δημιουργία ενός νέου μοντέλου καταναλωτικής συμπεριφοράς με προτυποποιημένα διαπολιτισμικά και διατοπικά χαρακτηριστικά. Το μοντέλο αυτό συντηρείται και εξελίσσεται χάρη στην πρόοδο των τηλεπικοινωνιακών τεχνολογιών και την πληροφορι(α)κή επανάσταση, με αποτέλεσμα αφενός οι έμποροι να μπορούν να προμηθεύουν στους καταναλωτές τα αγαθά που παράγουν δίχως γεωγραφικούς περιορισμούς, αφετέρου δε να διαμορφώνονται με αυτόν τον τρόπο ομογενοποιημένα καταναλωτικά πρότυπα και ήθη ανάμεσα στους πολίτες των κρατών.

Αυτός είναι κυρίως ο λόγος για τον οποίο οι σύγχρονοι προβληματισμοί που αφορούν τη συναλλακτική σχέση των καταναλωτών με το εμπορικό περιβάλλον προσλαμβάνουν με τη σειρά τους ομοίως διατοπικές διαστάσεις, οι οποίες πριν από λίγα χρόνια είχαν κατά τεκμήριο χαμηλό βαθμό επιρροής στις αγορές. Από αυτή την άποψη, είναι γεγονός ότι ούτε η τυχόν παράνομη και υπαίτια συμπεριφορά ενός εμπόρου μπορεί να περιορίζεται από γεωγραφικούς περιορισμούς, οι οποίοι ίσχυαν παλαιότερα, αλλά αντίθετα είναι σε θέση να προκαλεί αρνητικές επιπτώσεις και να θίγει τα συμφέροντα μεγάλου αριθμού καταναλωτών, είτε αυτοί κατοικούν σε ένα είτε σε περισσότερα κράτη.

Κατά συνέπεια της νέας κατάστασης, κυρίαρχο χαρακτηριστικό στον χώρο της έννομης προστασίας των καταναλωτών, ατομικής ή συλλογικής, **πρέπει αναμφίβολα να είναι** οι κοινές πολιτικές που χαράσσονται, υιοθετούνται και εφαρμόζονται από τις κυβερνήσεις με επίκεντρο κάποιο κεντρικό διεθνή ή περιφερειακό πολιτικό σχηματισμό, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι, δε, αντιληπτό ότι οι πολιτικές αυτές ορμώνται ή συνεπικουρούνται από τις ομοειδείς αντιλήψεις που διαμορφώνονται διεθνώς δια της ενορχηστρωμένης δράσης ατόμων και διακρατικών ή μη κυβερνητικών οργανώσεων σε σχέση με την αναγκαιότητα προστασίας του σύγχρονου καταναλωτή από τους κινδύνους και τις αθέμιτες επιχειρηματικές πρακτικές που εγκυμονεί το νέο οικονομικό και τεχνολογικό περιβάλλον για την υγεία του, την ασφάλειά του, αλλά και τα οικονομικά του συμφέροντα.

Ο ρόλος, ειδικότερα, της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τη συλλογική όψη της έννομης προστασίας των καταναλωτών στην ενοποιημένη εσωτερική αγορά κρίνεται σημαντικός και απαραίτητος, από τη στιγμή που η ΕΕ έχει τη δυνατότητα να αναλαμβάνει έναν κεντρικό συντονιστικό ρόλο με σκοπό: **(α)** την αφύπνιση των κρατών-μελών ως προς την αναγκαιότητα ανάληψης δράσης προς την κατεύθυνση της συλλογικής έννομης προστασίας των Ευρωπαίων πολιτών-καταναλωτών, **(β)** την ενεργοποίηση ενός ευρέως δημόσιου διαλόγου για την κατάθεση σχετικών απόψεων από κάθε εμπλεκόμενο ή ενδιαφερόμενο φορέα, και **(γ)** τη μετουσίωση των τελικών απόψεων που θα έχουν κοινώς υιοθετηθεί σε νομοθετικό κείμενο είτε καθοδηγητικού (recommendation) είτε υποχρεωτικού (directive) χαρακτήρα.

Η πρωτοβουλία της Ε.Ε. για τη συλλογική προστασία είναι ουσιαστική, δεδομένου ότι ο καταναλωτής νιώθει περισσότερο προστατευμένος και επιβαρύνεται λιγότερο οικονομικά απ' όταν προσπαθεί να επιλύσει ατομικά τις διαφορές που ανακύπτουν από την προσβολή των συμφερόντων του. Επιπλέον, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι στη σημερινή εποχή, που χαρακτηρίζεται από ραγδαία οικονομική και τεχνολογική ανάπτυξη, η προστασία των συμφερόντων των καταναλωτών αποτελεί ευρύτερο κοινωνικό ζήτημα και όχι αποκλειστικά ατομική υπόθεση. Σκόπιμη, λοιπόν, και αναγκαία είναι η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου, το οποίο -συμπληρωματικά προς εκείνο που αφορά την επίλυση ατομικών καταναλωτικών διαφορών- θα ρυθμίζει και θα εξυπηρετεί το ζήτημα της συλλογικής προστασίας στους κόλπους της Ένωσης.

Ε2: Ποια από τις τέσσερις επιλογές που προαναφέρθηκαν προτιμάτε; Υπάρχει κάποια επιλογή την οποία απορρίπτετε;

Από τις προτεινόμενες επιλογές προκρίνουμε ως προτιμότερη την υπ' αριθ. 3 επιλογή. Σε σχέση με τα διαλαμβανόμενα σε αυτήν έχουμε να επισημάνουμε τα εξής:

Με την καθιέρωση εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών αντιμετωπίζονται ευκολότερα και τα προβλήματα της δικαστικής δικαιοδοσίας και του εφαρμοστέου δικαίου που ανακύπτουν. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι όταν ο καταναλωτής συναλλάσσεται διασυνοριακά, δεν συνειδητοποιεί απαραίτητα ότι η σύμβαση που καταρτίζει έχει διεθνή χαρακτήρα και ότι η προστασία του ενδεχομένως είναι μικρότερη.

Με τη δεύτερη επιλογή προτείνεται είτε η δυνατότητα των αρμόδιων φορέων του κράτους-μέλους του εμπόρου να ασκούν αντιπροσωπευτική αγωγή για λογαριασμό καταναλωτών που κατοικούν σε άλλα κράτη μέλη, είτε να βοηθούν τους ομόλογους φορείς τους να ασκούν ευθεία αγωγή, είτε οι θιγόμενοι καταναλωτές να ασκούν ομαδική ή «πilotική» αγωγή ενώπιον των δικαστηρίων του **κράτους-μέλους του εμπόρου**. Στο πλαίσιο της πρότασης αυτής, που προϋποθέτει τροποποίηση των ισχυόντων κανόνων (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008), πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο καταναλωτής υπάρχει κίνδυνος να στερηθεί ενδεχόμενης ευνοϊκότερης μεταχείρισης με βάση τις διατάξεις του δικαίου του τόπου διαμονής του. Είναι δύσκολη η ενιαία αντιμετώπιση πολλών περιπτώσεων ταυτόχρονα, συλλογικά. Μπορεί, για παράδειγμα, να πρόκειται για την ίδια παράβαση από την πλευρά του ίδιου προμηθευτή ή για την ίδια καταχρηστική ρήτρα, αλλά να διαφέρει ο βαθμός προστασίας ανάλογα με το εφαρμοστέο δίκαιο.

Αντίθετα, οι εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης διαφορών προσφέρουν μία εναλλακτική και πιο ευέλικτη λύση, που δεν χρειάζεται να είναι τυπολατρικά προσηλωμένη στο γράμμα του νόμου σε σχέση με τη δικαστική διαδικασία, διότι οι αποφάσεις που εκδίδονται δεν είναι δεσμευτικές. Εκτός αυτού, πρόκειται για μία διαδικασία ταχύτερη, ανέξοδη για τον ίδιο τον προσφεύγοντα-καταναλωτή, με πιο άμεσα αποτελέσματα.

E3: Υπάρχουν κάποια συγκεκριμένα στοιχεία των επιλογών με τα οποία συμφωνείτε/διαφωνείτε;

Μεταξύ των προτεινομένων επιλογών, βασικά σημεία προς την κατεύθυνση της δημιουργίας ενός αξιόπιστου και ευέλικτου μηχανισμού συλλογικής έννομης προστασίας των καταναλωτών θεωρούμε, μεταξύ άλλων, τα εξής:

(α) Η χρήση των μηχανισμών συλλογικής έννομης προστασίας ενός κράτους-μέλους από πολίτες άλλων κρατών-μελών θα μπορούσε να συντελέσει στην ανάπτυξη της συνεργασίας και στην εδραίωση του κλίματος εμπιστοσύνης και προστασίας, ιδίως στις διασυνοριακές συναλλαγές. Η δημιουργία δικτύου συνεργασίας, κατά τα ενδεικτικώς προβλεπόμενα στην επιλογή 2, και η πρόβλεψη μηχανισμού δίκαιης κατανομής των δαπανών αποτελούν αναγκαίες προϋποθέσεις για τη λειτουργικότητα και αποδοτικότητα της εν θέματι επιλογής.

(β) Απαραίτητη θεωρούμε την ανάληψη πρωτοβουλίας, κατά τα οριζόμενα στην επιλογή 3, για τη θέσπιση συλλογικών συστημάτων εναλλακτικής επίλυσης των καταναλωτικών διαφορών. Η προσαρμογή των ήδη υπάρχοντων συστημάτων που αφορούν τη διαμεσολάβηση για τη διευθέτηση ατομικών απαιτήσεων ή η ίδρυση νέων με σκοπό τη συλλογική προστασία θα μπορούσαν να επιτευχθούν αρχικά με διατύπωση σύστασης, συνοδευόμενη από μηχανισμό παρακολούθησης, ώστε να εξασφαλισθεί σε πρώτο στάδιο ευελιξία κατά την εφαρμογή του σχεδίου αφενός και να διαγνωσθεί ενδεχόμενη ανάγκη για περαιτέρω ενέργειες από την ΕΕ δεδομένων των εξαγομένων συμπερασμάτων αφετέρου. Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας αυτής, θετική κρίνεται η πρόταση για σύνταξη ενός εύχρηστου τυποποιημένου υποδείγματος του συστήματος εναλλακτικής επίλυσης των συλλογικών διαφορών, ιδίως για τις διασυνοριακές διαφορές, με εθελοντικό χαρακτήρα.

(γ) Θετική, επίσης, είναι η θέσπιση υποχρέωσης των επιχειρήσεων για τη διαμόρφωση εσωτερικού συστήματος διερεύνησης των παραπόνων των καταναλωτών και γενικότερα η ανάπτυξη μέτρων αυτορρύθμισης υπό μορφή κώδικα. Η τυχόν διευθέτηση συλλογικών απαιτήσεων στο πρωτογενές αυτό στάδιο θα μείωνε τον όγκο των παραπόνων που φθάνουν στις Εθνικές ή Κοινοτικές Αρχές και ασφαλώς θα εδραίωνε την εμπιστοσύνη των καταναλωτών προς τις εταιρείες εκείνες που έχουν εμπράκτως συμπεριλάβει τη διαφύλαξη μιας σχέσης αξιοπιστίας με τους πελάτες τους στην επιχειρηματική τους πολιτική. Ενδεχομένως θα πρέπει να διερευνηθεί ειδικότερα το ζήτημα της παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας του συστήματος αυτορρύθμισης από ανεξάρτητο φορέα ή με βάση ελεγκτικά πρότυπα. Μια τέτοια προοπτική, ιδίως υπό μορφή κωδίκων, αντιμετωπίζει την πιθανότητα έλλειψης συναίνεσης από μερίδα των επιχειρήσεων, δεν παύει όμως να αποτελεί σημαντική αναγκαιότητα. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να διερευνηθεί η δυνατότητα εισαγωγής ανάλογης τυπικής ρύθμισης από τα κράτη-μέλη και τους αρμόδιους καθ' ύλην φορείς τους.

Σε συνέχεια των ανωτέρω διαπιστώσεων, θεωρούμε πως τα διαλαμβανόμενα στην επιλογή 1 σχετικά με τη μη ανάληψη οποιασδήποτε Κοινοτικής δράσης επί του παρόντος και την τήρηση στάσης αναμονής μέχρι την εξαγωγή συμπερασμάτων από την εφαρμογή των ήδη υπάρχοντων ρυθμίσεων δεν μπορούν να συμβάλουν δραστικά στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής της Επιτροπής για την πολιτική

καταναλωτών. Η ήδη υφιστάμενη Κοινοτική νομοθεσία δεν εξασφαλίζει έννομη προστασία και αποζημίωση στους καταναλωτές που υφίστανται ζημία από την ίδια παράβαση. Η ανάπτυξη των αγορών και των μέσων πρόσβασης των πολιτών στα αγαθά και τις υπηρεσίες καθιστούν αναγκαία την ανάληψη συγκεκριμένης δράσης και την οργάνωση ειδικού πλαισίου για τη συλλογική έννομη προστασία των καταναλωτών.

Επιπλέον, θεωρούμε πως η ανάθεση εξουσίας σε αρμόδιο φορέα, ο οποίος ύστερα από διαπίστωση ενδοκοινοτικής παράβασης θα μπορεί να απαιτεί από τον έμπορο να αποζημιώνει τους καταναλωτές, αποτελεί περίπλοκο ζήτημα ειδικότερα ως προς τη δυνατότητα απονομής ανάλογης αρμοδιότητας σε κρατικά όργανα. Η έκδοση τυπικών πράξεων από αρμόδιες Αρχές, με τις οποίες εντοπίζονται παράνομες συμπεριφορές προμηθευτών και επιβάλλονται κατά περίπτωση οι προβλεπόμενες κυρώσεις, απέχει πολύ από τη δημιουργία μιας «αποζημιωτικής» διαδικασίας κατά τα προτεινόμενα στην επιλογή 3, καθώς μια τέτοια διαδικασία ρυθμίζεται με διάφορους, μη ομοιόμορφους τρόπους από τις Εθνικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών.

E4: Υπάρχουν άλλα στοιχεία που θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στην επιλογή που προτιμάτε;

Στο πλαίσιο των εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών, σκόπιμο είναι να καθιερωθεί ο θεσμός του Διαμεσολαβητή «Ombudsman» σε όλα τα κράτη-μέλη και να ενισχυθεί, όπου ήδη λειτουργεί, με σκοπό να επιχειρεί την εξωδικαστική επίλυση διασυνοριακών καταναλωτικών διαφορών και σε συλλογικό επίπεδο. Θα πρέπει να συντονίζουν τις ενέργειές τους και να υπάρχει αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεών τους.

Αναγκαίο είναι να ενθαρρυνθούν οι επιχειρήσεις να συστήσουν Τομέα Εξυπηρέτησης Πελατών, με αντικείμενο τη διαχείριση των παραπόνων που υποβάλλουν οι πελάτες τους και την ταχεία επίλυση αυτών, σε συνεργασία με τον θεσμό του Διαμεσολαβητή.

Η μη δεσμευτικότητα των αποφάσεων του Διαμεσολαβητή, καθώς επίσης η ενδεχόμενη άρνηση προμηθευτών να συνεργαστούν και να υπαχθούν στον θεσμό της διαμεσολάβησης, ακόμη και να απαντήσουν στους αρμόδιους φορείς αυτών, μπορούν να αντιμετωπιστούν με δημοσιεύσεις στον διαδικτυακό τόπο της ΕΕ κατόπιν ειδικών δελτίων Τύπου που θα συντάσσονται με επιμέλεια των αρμόδιων φορέων και θα διαβιβάζονται στην ΕΕ. Περαιτέρω, θα μπορούσε να εκτιμηθεί η δυνατότητα επιβολής προστίμου από τους αρμόδιους φορείς στις περιπτώσεις κατ' εξακολούθησης παράνομης συμπεριφοράς εκ μέρους των προμηθευτών.

Εξάλλου, και οι επιχειρήσεις ευνοούνται από τους εναλλακτικούς τρόπους συλλογικής επίλυσης των διαφορών, καθώς δεν αποπροσανατολίζονται από την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, αναλώνοντας χρόνο για την απόκρουση πλήθους ατομικών αγωγών. Οι ανωτέρω φορείς, πιθανότατα «Ombudsman», θα είναι επιφορτισμένοι επιπλέον με τον έλεγχο, την προώθηση και την υποστήριξη των δικαιωμάτων των καταναλωτών.

Τέλος, σκόπιμη είναι στο πλαίσιο των εναλλακτικών μηχανισμών επίλυσης διαφορών και η δημιουργία Ευρωπαϊκού Κώδικα Καταναλωτικής Δεοντολογίας, που θα υιοθετηθεί από όλα τα κράτη-μέλη και θα λειτουργεί ως οδηγός για όλους τους προμηθευτές. Όταν λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι εναλλακτικοί μηχανισμοί συλλογικής επίλυσης καταναλωτικών διαφορών, ενδεχομένως να περιοριστεί και η χρησιμότητα της χρονοβόρας και πολύπλοκης διαδικασίας της συλλογικής αγωγής.

E6: Στην περίπτωση των επιλογών 2, 3 ή 4 θεωρείτε αναγκαία την έκδοση δεσμευτικών πράξεων ή προτιμάτε μη δεσμευτικές πράξεις;

Αναφορικά με την επιλογή 3, που προκρίνεται ως προτιμότερη από τον Συνήγορο του Καταναλωτή, θεωρούμε πρόσφορη την έκδοση μη δεσμευτικών πράξεων (όπως σύσταση, συνοδευόμενη από μηχανισμό παρακολούθησης), οι οποίες ωστόσο θα καθορίζουν με λεπτομέρεια τα κυριότερα σημεία των προτεινομένων μέτρων.

Εισηγητές / Text Editors and Advisors:

1. Ελένη Αθανασίου / Eleni Athanasiou (Senior Advisor in Law, elathanasiou@synigoroskatanaloti.gr)
2. Θεοδώρα Ρούμπου / Theodora Roumpou (Senior Advisor in Law, t_roumpou@synigoroskatanaloti.gr)
3. Αριστοτέλης Σταμούλας / Aristotelis Stamoulas (Senior Advisor in Human Rights, astamoulas@synigoroskatanaloti.gr)

Κοιν./ CC:

Υπουργείο Ανάπτυξης
Γενική Γραμματεία Καταναλωτή
Πλατεία Κάνιγγος
101 81, Αθήνα