

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

579. SESJA PLENARNA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO,
14.6.2023–15.6.2023

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad promujących naprawę towarów, zmieniającej rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywy (UE) 2019/771 i (UE) 2020/1828”

(COM(2023) 155 final – 2023/0083 (COD))

(2023/C 293/11)

Sprawozdawca: **Thierry LIBAERT**Współsprawozdawczynie: **Émilie PROUZET**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 17.4.2023 Rada Unii Europejskiej, 12.4.2023
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.6.2023
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	66/0/0
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.6.2023
Sesja plenarna nr	579
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	178/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) gratuluje Komisji pakietu propozycji mających na celu ułatwienie naprawy produktów oraz sprawienie, by z tej możliwości można było skutecznie i odpowiednio korzystać, dzięki działaniom podejmowanym od etapu projektowania do końca cyklu życia produktu.

1.2. EKES jest zdania, że niektóre z przedstawionych poniżej rozwiązań mogłyby pomóc w zwiększeniu skuteczności prawa do możliwości naprawy.

1.3. Lepsze informowanie konsumentów może niewątpliwie przyczynić się do korzystania z prawa do naprawy. Dlatego też utworzenie krajowej platformy gromadzącej wszystkie informacje jest pozytywnym pomysłem, lecz konieczne jest doprecyzowanie warunków jej utworzenia i aktualizacji.

1.4. Ponadto jeśli chodzi o ułatwienie korzystania z naprawy, EKES z zadowoleniem przyjmuje równowagę środków dotyczących gwarancji prawnej, która wzmacnia obowiązek naprawy przy jednoczesnym dalszym umożliwieniu konsumentowi wymiany w przypadku poważnych usterek. Uważa jednak, że wzmocnienie obowiązku naprawy przez dystrybutora powinno iść w parze z prawdziwym wdrażaniem prawa dystrybutora do całkowicie skutecznego środka ochrony prawnej przeciwko producentowi (zwłaszcza w odniesieniu do części zamiennych i kosztów). Dystrybutorzy pełnią bowiem rolę łącznika z konsumentami i powinni mieć możliwość uzyskania wsparcia w tym zakresie.

1.5. Aby ułatwić korzystanie z napraw poza gwarancją prawną, konieczne wydaje się wspieranie działalności podmiotów zajmujących się naprawą. W tym celu należy zapewnić im szkolenia zawodowe, a także zagwarantować wszystkim z nich dostęp do niezbędnych informacji dotyczących napraw i konserwacji oraz do niezbędnych części zamiennych po rozsądnej cenie.

1.6. Zwiększenie możliwości naprawy produktów już na etapie projektowania stanowi przedmiot odrębnego projektu rozporządzenia. Należy również dążyć do tego, by wsparcie to wykraczało poza etap projektowania, po sprzedaży. W tym celu – z myślą o bieżącej modernizacji ram prawnych dotyczących własności intelektualnej⁽¹⁾ – EKES wzywa Komisję do oceny stosowności wsparcia wymiany danych dotyczących części zamiennych i możliwości naprawy produktów. Poza tym trzeba zwiększyć dostęp do części zamiennych z druku 3D lub bezpiecznych części używanych, a także wsparcie dla produktów regenerowanych.

1.7. W trosce o spójność to prawo do naprawy musi opierać się również na zakazie celowych praktyk, zwłaszcza serializacji, które stanowią przeszkodę w naprawie w przypadku, gdy te praktyki są w oczywisty sposób stosowane jedynie w celu utrudniania konkurencji na rynku części zamiennych.

1.8. Wreszcie, należy podjąć działania w zakresie jakości, bezpieczeństwa i kosztów naprawy. Konkurencja między dostawcami usług naprawczych za pomocą zharmonizowanego formularza na podstawie informacji porównawczych jest dobrym narzędziem rozwoju rynku. Jednakże EKES uważa, że konieczne jest pójście o krok dalej i określenie – na podstawie dotychczasowych doświadczeń krajowych – narzędzi finansowych, które w największym stopniu mogą zachęcić konsumentów do naprawy produktów.

1.9. Komitet przypomina, że kwestia naprawy dotyczy wszystkich zainteresowanych stron, a nie tylko przedsiębiorstw. Wzywa Komisję do wspierania kampanii uświadamiających konsumentów na temat konserwacji i użytkowania produktów, a także na temat naprawy.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Wniosek dotyczący dyrektywy stanowi część zbioru dokumentów mających na celu promowanie roli konsumenta w procesie transformacji ekologicznej. Jest on spójny z szeregiem dokumentów, w tym z Europejskim Zielonym Ładem (grudzień 2019 r.), Planem działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym (marzec 2020 r.) i Nowym programem na rzecz konsumentów (listopad 2020 r.).

2.2. Aby wspierać naprawę towarów niezgodnych z umową, Komisja Europejska pragnie zatem wzmocnić pozycję konsumentów, dając im środki umożliwiające dokonanie wyboru gospodarki o obiegu zamkniętym na dwóch kluczowych etapach:

1. W momencie zakupu na mocy:

- a) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ekoprojektu produktów, który obejmuje wymogi dotyczące projektu produktu i dostępności części zamiennych;
- b) wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej, w którym ustanowiono wymogi dotyczące informacji o trwałości i możliwości naprawy produktu w punkcie sprzedaży.

2. I po sprzedaży:

- a) zgodnie z dyrektywą określającą gwarancję prawną – w okresie gwarancyjnym po zakupie produktu konsument może, w przypadku wady produktu, w szczególności dokonać wyboru między bezpłatną naprawą a wymianą produktu niezgodnego z umową; można nie wybierać naprawy w przypadkach, gdy jest ona niemożliwa lub niewspółmiernie droga dla dystrybutora, lub w przypadku znacznych niedogodności dla konsumenta;
- b) inicjatywa dotycząca możliwości naprawy obejmuje także okres po sprzedaży.

2.3. Wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej wspólne zasady promujące naprawę towarów dotyczy przypadków wadliwości produktów lub uszkodzeń produktów równoległe do okresu gwarancji prawnej i po upływie tego okresu. Przewiduje on cztery główne obowiązki:

- ogólny obowiązek naprawy,
- dostarczenie formularza informacyjnego dotyczącego napraw i podmiotów zajmujących się naprawą,
- przekazanie informacji o naprawach,
- utworzenie krajowej platformy informacyjnej na temat napraw i podmiotów zajmujących się naprawą.

⁽¹⁾ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/intellectual-property/industrial-design-protection_pl

Jeden z artykułów zmienia jednak dyrektywę Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 ⁽²⁾ w sprawie przepisów dotyczących środków ochrony konsumentów w przypadku niezgodności towaru z umową (gwarancja prawna). Ustanawia on pierwszeństwo naprawy przed wymianą w przypadkach, gdy naprawa kosztowałaby mniej niż wymiana produktu lub tyle samo co ona.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje cele wniosku dotyczącego dyrektywy, a mianowicie propagowanie prawdziwego europejskiego prawa do naprawy. Sądzi, że ten dokument jest przydatnym uzupełnieniem poprzednich dokumentów dotyczących ekoprojektu produktów, wzmocnienia pozycji konsumenta europejskiego oraz informowania konsumentów o oświadczeniach środowiskowych.

3.2. Jak to słusznie spostrzegła Komisja, rozpowszechnienie naprawy musi być europejskim priorytetem. Naprawa leży u podstaw modelu gospodarczego, który UE musi krzewić wspólnie z podmiotami gospodarczymi (producentami, dystrybutorami itp.), konsumentami i, szerzej, obywatelami europejskimi. EKES pragnie zatem podzielić się wizją „prawa do naprawy”, które nie może ograniczać się do prawa formalnego czy teoretycznego. Prawodawstwo europejskie musi opierać się na zasadzie zagwarantowania podaży i popytu w zakresie napraw wysokiej jakości, zapewniając skuteczny dostęp do naprawy oraz zachęcając konsumentów do jej wyboru.

3.3. Z punktu widzenia ochrony środowiska przedłużenie okresu użytkowania produktu jest głównym sposobem zmniejszenia wpływu konsumpcji. To przedłużenie należy rzecz jasna rozumieć zgodnie z analizą cyklu życia, gdyż nie wszystkie produkty powinny być przedłużane w nieskończoność. EKES popiera zatem środek łączący obowiązek naprawy z okresem użytkowania produktu określonym w aktach delegowanych według kategorii produktów przyjętych w ramach przyszłego rozporządzenia w sprawie ekoprojektu produktów.

3.4. Komitet zgadza się również z pierwszym wykazem przedmiotowych produktów w załączniku 2. Popiera ponadto pomysł uzupełnienia tego wykazu o kategorie produktów określone w aktach delegowanych, o których mowa w punkcie 3.3. Projekt produktów i możliwość ich naprawy są więc automatycznie powiązane z informacjami przekazywanymi konsumentom i z obowiązkiem ich naprawy.

3.5. Na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej naprawa tworzy wartość i wysokiej jakości miejsca pracy w Europie. Według badań przeprowadzonych przez sieć Gaia ⁽³⁾ – naprawa prowadzi do stworzenia 404 miejsc pracy na każde 10 000 przetworzonych ton, czyli pięćdziesiąt razy więcej niż w przypadku unieszkodliwiania odpadów. EKES wyraża jednak zaniepokojenie, że szkolenia zawodowe i umiejętności techniczne niezbędne do zapewnienia skuteczności tego prawa są niewystarczające. W związku z tym wzywa Komisję do wdrożenia, w ścisłej współpracy z organizacjami gospodarczymi, wszystkich narzędzi nieodzownych do rozwijania kształcenia i doskonalenia zawodowego w zawodach związanych z naprawą.

3.6. Ponadto naprawa ma duży potencjał zwiększenia siły nabywczej, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, które z reguły są zmuszone do wcześniejszego ponowienia zakupów.

3.7. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja w swoim wniosku dotyczącym dyrektywy uwzględniła konieczność działania zarówno w zakresie ram gwarancyjnych, jak i okresu pozagwarancyjnego. Jest to tym ważniejsze, że ramy regulujące czas trwania gwarancji prawnej są zróżnicowane (2 lata w większości krajów, 3 lata w Grecji, przez cały okres przewidywanej trwałości produktu w Finlandii i w Niderlandach). Większa przejrzystość oraz jasność praktyk naprawczych na szczeblu europejskim, a nawet odgórna harmonizacja ram prawnych są również niezbędnym warunkiem wprowadzenia prawa do naprawy.

4. Uwagi szczegółowe

W uwagach szczegółowych przedstawiono możliwości poprawy na podstawie wniosków Komisji w świetle następującego celu: sprawić, by naprawa stała się w oczach konsumenta bardziej atrakcyjna niż wymiana.

4.1. Lepsze informowanie konsumentów

4.1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą lepszego informowania konsumentów poprzez zapewnienie w każdym państwie członkowskim platformy umożliwiającej określenie rozwiązań w zakresie naprawy. Istotne jest doprecyzowanie warunków utworzenia tej platformy i zarządzania nią w celu zapewnienia kompletności i aktualności informacji.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/771 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów sprzedaży towarów, zmieniająca rozporządzenie (UE) 2017/2394 oraz dyrektywę 2009/22/WE i uchylająca dyrektywę 1999/44/WE (Dz.U. L 136 z 22.5.2019, s. 28).

⁽³⁾ Gaia, *Zero Waste and Economic Recovery. The job creation potential of zero waste solution* [Zero odpadów a ożywienie gospodarcze. Potencjał tworzenia miejsc pracy związany z wyeliminowaniem odpadów], 2021.

4.1.2. Czynność naprawy wymaga zapoznania konsumentów z warunkami naprawy w porównaniu z wymianą produktu. Konkurencja między dostawcami usług naprawczych oraz przejrzystość cen, warunków i jakości naprawy, wynikająca z obowiązku sporządzenia formularza naprawy, umożliwi konsumentom uzyskanie lepszych ofert, a tym samym zwiększy liczbę napraw. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zharmonizowania informacji przekazywanych przez podmioty zajmujące się naprawą poprzez zaproponowanie europejskiego formularza. Wzywa współprawodawców do zapewnienia spójności między tym wnioskiem, wnioskiem dotyczącym ekoprojektu produktów i wnioskiem dotyczącym oświadczeń środowiskowych.

4.1.3. EKES popiera również wprowadzenie zharmonizowanej na szczeblu europejskim punktowej oceny możliwości naprawy, ustalonej według kategorii produktów, zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie ekoprojektu produktów i własnymi zaleceniami. Wzywa państwa członkowskie do zobowiązania się do ustanowienia takiej punktowej oceny zgodnie z projektem europejskim, w przeciwnym razie doprowadzi to do zwiększenia kosztów dla zainteresowanych stron i dezorientacji konsumentów.

4.1.4. Wreszcie, konieczna jest ogólnoeuropejska kampania informacyjna i uświadamiająca w celu pokazania korzyści płynących z naprawy oraz zasady „kupuj lepiej, a nie więcej”. Ta kampania uświadamiająca musi dostarczyć jasnych informacji o czynnościach konserwacyjnych, które powinien wykonać konsument. W związku z tym EKES popiera środki zaproponowane we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie oświadczeń ekologicznych (*green claims*).

4.2. Ułatwienie procesu naprawy

4.2.1. Akt naprawy jest najpierw rozumiany jako czynność w okresie gwarancyjnym. W tym wypadku odpowiednio realizuje się zasadę, którą EKES poparł już w opinii w sprawie pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej⁽⁴⁾, że naprawa ma przewagę nad wymianą na nowy produkt. Za cenę równą lub niższą niż w przypadku wymiany sprzedawca musi naprawić towar, chyba że naprawa wiąże się z nieproporcjonalnymi kosztami lub jest niemożliwa. Ma to zatem wpływ na wybór konsumenta między wymianą a naprawą. Konsument zachowuje jednak możliwość żądania wymiany w przypadku znacznych uciążliwości, co może mieć miejsce w przypadku produktów niezbędnych w życiu codziennym lub zawodowym.

4.2.2. Ponadto EKES uważa, że należy włączyć do prawa wiążącego, a tym samym zagwarantować możliwość podjęcia przez dystrybutora środka ochrony prawnej przeciwko producentowi, tak aby ten środek był skuteczny i ekonomicznie opłacalny. Obowiązek naprawy ze strony dystrybutora, niezależnie od kosztów, musi iść w parze ze skutecznym środkiem ochrony prawnej dystrybutora przeciwko producentowi w zakresie dostępu do części zamiennych i podziału kosztów. Wywiązanie się z tego obowiązku musi być wystarczająco proste, tak by MŚP były w stanie go spełnić.

4.2.3. Jednym z podstawowych ulepszeń w tekście jest również zobowiązanie producenta do naprawy swoich towarów po upływie okresu gwarancji prawnej. Ze względu na konkurencję istotne jest, aby ten obowiązek dotyczył również producentów spoza UE. EKES przypomina zatem o potrzebie obarczenia odpowiedzialnością za to upoważnionych przedstawicieli, a nawet centrów magazynowych.

4.2.4. Inną kwestią jest to, że zasięg terytorialny naprawy jest istotnym warunkiem zachęcania do korzystania z naprawy. Zdaniem EKES-u w Europie musi być więcej podmiotów zajmujących się naprawą, a zatem niezbędna jest aktywna polityka szkolenia zawodowego w zakresie napraw. Ta polityka jest tym bardziej konieczna, że zawód mechanika uległ znacznym zmianom w związku z rozkwitem technologii cyfrowych i przedmiotów podłączonych do internetu. Oprócz szkoleń konieczne będzie również zapewnienie dobrze płatnych, wysokiej jakości miejsc pracy, ponieważ wiele państw członkowskich już teraz cierpi na brak wykwalifikowanej siły roboczej, zwłaszcza w zawodach rzemieślniczych.

4.2.5. Rozwój usług naprawczych oznacza, że niezależne podmioty zajmujące się naprawą powinny mieć takie same możliwości jak podmioty autoryzowane przez producenta. EKES uważa również, że Komisja powinna wspierać rozwijanie nowych modeli biznesowych, takich jak profesjonalne usługi naprawcze, warsztaty naprawcze, kafejki naprawcze itp., a także do niego zachęcać. W związku z tym zaleca zwiększenie liczby punktów dostępu do usług naprawczych.

4.3. Ułatwienie możliwości naprawy produktów już na etapie projektowania i później

4.3.1. Chociaż praktyki związane z planowym postarzaniem produktów są rzeczywiście przeszkodą w naprawie, EKES uważa, że są one bardziej szczegółowo omówione w innych dyrektywach.

4.3.2. W celu zachowania spójności Komisja powinna oprzeć się na tym akcie prawnym dotyczącym naprawy, wzywając państwa członkowskie do zakazania wszelkich praktyk polegających na zamierzonym braku możliwości naprawy towaru. Prawo do naprawy nie może istnieć, jeżeli przedmioty są zaprojektowane tak, aby nie można było ich naprawić.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 2005/29/WE i 2011/83/UE w odniesieniu do wzmocnienia pozycji konsumentów w procesie transformacji ekologicznej poprzez lepsze informowanie i lepszą ochronę przed nieuczciwymi praktykami” (COM(2022) 143 final – 2022/0092 (COD)) (Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 75).

4.3.3. Praktyki polegające na serializacji lub parowaniu (ang. *pairing*) utrudniają lub uniemożliwiają wymianę części produktu wskutek znakowania niektórych części numerem seryjnym. Jeżeli w wypadku wymiany części opatrzonej numerem seryjnym ten numer nie pokrywa się z numerem zarejestrowanym przez płytę główną, zmienia on lub blokuje działanie urządzenia. Ta praktyka ogranicza zdolność naprawy wyłącznie do sieci technicznej autoryzowanej lub certyfikowanej przez producenta ze szkodą dla niezależnych podmiotów zajmujących się naprawą lub odnawianiem produktu i uniemożliwia korzystanie z części pochodzących z gospodarki o obiegu zamkniętym. EKES apeluje do Komisji i państw członkowskich, by wprowadziły zakaz tego rodzaju praktyk, które zdecydowanie utrudniają naprawę, i karały za ich stosowanie.

4.3.4. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ekoprojektu produktów przewiduje okres czasu, w którym muszą być dostępne części zamienne dla poszczególnych kategorii produktów. Jednakże w obliczu wyzwań związanych z niedoborem surowców EKES wzywa Komisję do zachęcania do produkcji części zamiennych za pomocą druku 3D. Oznacza to, że tak jak to już uczyniły niektóre podmioty w ostatnich latach, producenci publikują swoje rysunki 3D, gdy sami zaprzestają produkcji tych części. W związku ze zbliżającym się przeglądem ram prawnych dotyczących własności intelektualnej Komitet wnosi, by Komisja oceniła stosowność wsparcia wymiany danych o tych częściach i przekazywania informacji za pośrednictwem platformy.

4.3.5. EKES życzy sobie, aby UE wspierała sektor odnawiania urządzeń, ponieważ służy on tym samym celom gospodarczym i środowiskowym co naprawa.

4.4. *Podjęcie kwestii kosztów naprawy*

4.4.1. Ponieważ koszt jest jedną z głównych przeszkód w naprawie, konieczne jest uzupełnienie przepisów wniosku dotyczącego dyrektywy o propozycje mające na celu obniżenie kosztów naprawy ponoszonych przez konsumenta.

4.4.2. Poza ramami gwarancji prawnej EKES uważa, że powszechne stosowanie formularza informacyjnego, który umożliwia poznanie ceny naprawy i postawienie podmiotów zajmujących się naprawą w sytuacji konkurencji między sobą, zachęca do podejmowania czynności naprawczych i obniża ich koszt.

4.4.3. Aby obniżyć koszty naprawy, UE może zachęcać do korzystania z używanych części zamiennych. EKES ubolewa, że rynek bezpiecznych i poddanych recyklingowi materiałów pochodzących z towarów używanych lub części zamiennych jest obecnie dość ograniczony i niekonkurencyjny ze względu na brak infrastruktury i odpowiednich przepisów.

4.4.4. Komisja powinna pójść o krok dalej i podjąć konkretne działania, by sygnał cenowy dotyczący napraw był bardziej korzystny. Musi domagać się od państw członkowskich przedsięwzięcia środków w tym celu. EKES sądzi zatem, że niezbędne jest promowanie zachęt podatkowych lub innych środków kompensacyjnych na rzecz napraw. Na podstawie doświadczeń zdobytych już na szczeblu krajowym należy określić, jakie narzędzia najbardziej nadają się do stymulowania rynku produktów używanych i napraw.

Bruksela, dnia 14 czerwca 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego