

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie harmonizacji oświadczeń adresowanych do konsumentów w dziedzinie produktów kosmetycznych (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 318/06)

Sprawozdawca: **Krzysztof OSTROWSKI**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

harmonizacji oświadczeń adresowanych do konsumentów w dziedzinie produktów kosmetycznych

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 13 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 115 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że szybkie przyjęcie wspólnych kryteriów i praktycznych wytycznych odnoszących się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych będzie korzystne dla przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym, dla konsumentów i dla organów nadzoru.

1.2 Dlatego Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska rozpoczęła już prace nad wspólnymi kryteriami odnoszącymi się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych i że prace nad wytycznymi w sprawie wspólnych kryteriów są na zaawansowanym etapie.

1.3 Zgodnie z rozporządzeniem nr 1223/2009 dotyczącym produktów kosmetycznych, Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania oświadczeń, w oparciu o przyjęte wspólne kryteria. EKES uważa jednak, że termin przedłożenia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, wyznaczony na lipiec 2016 r., należałoby przyspieszyć.

1.4 Dlatego Komitet proponuje, by Komisja przyspieszyła proces przyjmowania wspólnych kryteriów, co pozwoli na przygotowanie sprawozdania co najmniej rok wcześniej.

1.5 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by do czasu, aż Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) ustanowi kryteria dotyczące „deklaracji ekologiczności”, rozważyła stosowanie nowych wytycznych dotyczących oświadczeń stosowanych do celów marketingowych i odnoszących się do kwestii etycznych i ekologicznych (np. wzorując się na nowych wytycznych opracowanych przez duńskiego rzecznika praw konsumentów).

2. Uwagi ogólne

2.1 Oświadczenia dotyczące produktów kosmetycznych

2.1.1 Oświadczenia dotyczące produktów kosmetycznych to stwierdzenia odnoszące się do funkcji danego produktu, prezentowane zwykle w celu reklamy (R. Schueller i P. Romanowski,

C&T, styczeń 1998). Oświadczeniem może być słowo, zdanie, akapit lub pewna sugestia. Na przykład: „zmniejsza widoczność drobnych linii i zmarszczek w ciągu 10 dni” lub po prostu „przeciw starzeniu się skóry”. Innymi przykładami takich oświadczeń mogą być stwierdzenia: „stuprocentowe pokrycie siwych włosów” w przypadku produktu do ich farbowania czy też „70 % kobiet uznało, że łupież zniknął po jednym użyciu”, które to stwierdzenie pochodzi z badania percepcji konsumentów w teście szamponu przeciwłupieżowego.

2.1.2 Oświadczenia dotyczące produktów oraz reklama, w tym inne formy komunikacji marketingowej (określane łącznie jako „oświadczenia dotyczące produktu”) stanowią ważne narzędzia informowania konsumentów o właściwościach i cechach produktów oraz ułatwiają im wybór tych, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom i oczekiwaniom. Biorąc pod uwagę duże znaczenie produktów kosmetycznych dla konsumentów, bardzo ważne jest, by otrzymywali oni jasne, przydatne, zrozumiałe, porównywalne i wiarygodne informacje umożliwiające im dokonywanie świadomych wyborów.

2.1.3 Oświadczenia dotyczące produktów są także istotnym narzędziem stosowanym przez firmy kosmetyczne po to, by ich wyroby odróżniały się od wyrobów konkurencji. Oświadczenia te mogą również przyczynić się do funkcjonowania rynku wewnętrznego, gdyż służą także stymulowaniu innowacji i konkurencji między przedsiębiorstwami.

2.1.4 Aby oświadczenia dotyczące produktów odpowiednio spełniały swą rolę, tzn. służyły opisanym powyżej interesom konsumentów i firm kosmetycznych, muszą istnieć skuteczne ramy pozwalające zagwarantować, że oświadczenia będą uczciwe i nie będą wprowadzały konsumentów w błąd, przy jednoczesnym uwzględnieniu okoliczności, w jakich dane oświadczenie jest prezentowane, i użytych narzędzi marketingowych (niezależnie od tego, czy chodzi o reklamę w druku, w telewizji czy z wykorzystaniem jakiegokolwiek innego nowego środka przekazu, takiego jak internet, smartfon itp.).

2.2 Ustawodawstwo UE odnoszące się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych

2.2.1 Do lipca 2013 r. dyrektywę 76/768/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych całkowicie zastąpi rozporządzenie (WE) nr 1223/2009 dotyczące produktów kosmetycznych. Głównym celem nowego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Mowa w nim, że „konsument powinien być chroniony przed wprowadzającymi w błąd oświadczeniami, dotyczącymi skuteczności i innych cech produktu kosmetycznego”.

2.2.2 Rozporządzenie 1223/2009 dotyczy tylko produktów kosmetycznych, a nie produktów leczniczych, wyrobów medycznych lub produktów biobójczych. Do celów tego rozporządzenia „produkt kosmetyczny” oznacza każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała. Substancja lub mieszanina przeznaczona do spożycia, wdychania, wstrzykiwania lub wszczepiania do ciała ludzkiego nie jest uznawana za produkt kosmetyczny.

Do produktów kosmetycznych należą np. środki do pielęgnacji włosów (szampony, odżywki itp.), skóry (emulsje do ciała, kremy do twarzy, produkty przeznaczone do paznokci itp.), środki higieny osobistej (produkty do kąpieli i pod prysznic, pasty do zębów, dezodoranty i antyperspiranty itp.), kosmetyki kolorowe (farby do włosów, produkty do makijażu itp.), środki zapachowe (perfumy, wody toaletowe itp.).

2.2.3 Art. 20 rozporządzenia stanowi, że „[...] podczas [...] reklamowania produktów kosmetycznych, tekst, nazwy, znaki towarowe, obrazy lub inne znaki nie są używane tak, aby przypisywać tym produktom cechy lub funkcje, których nie posiadają”.

2.2.4 Jeśli chodzi o wprowadzające w błąd oświadczenia dotyczące produktów, uwzględnione zostaną także odpowiednie artykuły dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym („dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych”).

2.2.5 Zgodnie z art. 6 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych („Działania wprowadzające w błąd”) „praktykę handlową uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli zawiera ona fałszywe informacje i w związku z tym jest niezgodna z prawdą lub w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, nawet jeżeli informacje te [...] są zgodne z rzeczywistością [...]” w odniesieniu m.in. do następujących elementów: „główne cechy produktu, takie jak [...] przydatność, zastosowanie, [...] spodziewane rezultaty jego zastosowania lub wyniki i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie”.

2.2.6 W art. 7 dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych („Zaniechania wprowadzające w błąd”) stwierdza się ponownie, że „praktykę handlową uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli w konkretnym przypadku, biorąc pod uwagę

wszystkie jej cechy i okoliczności oraz ograniczenia środka przekazu, pomija ona istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi, stosownie do okoliczności, do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej transakcji”. Główne cechy produktu przedstawione w oświadczeniu dotyczącym produktu będą uważane za istotne informacje (w takim zakresie, w jakim jest to właściwe dla danego środka przekazu i produktu).

2.2.7 Ponadto reklamodawcy muszą także stosować się do zapisów dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej.

2.3 Obecna praktyka na rynku wewnętrznym

2.3.1 Jak można wnosić na podstawie spraw rozpatrywanych aktualnie przez europejskie organy prawne i regulacyjne, różne organy w państwach członkowskich w różny sposób interpretują te same, przytoczone wyżej, przepisy. Nie ma więc jednolitej interpretacji przepisów odnoszących się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych, co jest znaczącym problemem dla firm kosmetycznych działających na wspólnym rynku. Nie mają one bowiem pewności, że opracowana przez nie reklama, która była zgodna z prawem np. we Francji, nie zostanie zakwestionowana przez odpowiednie władze np. na Węgrzech czy w Wielkiej Brytanii. W większości rozpatrzonych spraw nałożono na firmy kosmetyczne wysokie kary pieniężne. Na przykład w 2007 r. węgierski urząd ochrony konkurencji orzekł, że skoro testy kliniczne zostały przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych i we Francji, uzyskanych w takich testach oświadczeń dotyczących skuteczności produktów kosmetycznych, opartych na stwierdzeniach o charakterze procentowym, nie można wykorzystywać na Węgrzech. Zdaniem urzędu typy skóry mieszkańców różnych krajów i obszarów geograficznych różnią się między sobą. W związku z tym wyniki takich testów – przeprowadzonych w odmiennych warunkach klimatycznych, przy innej wilgotności powietrza, z udziałem kobiet o odmiennych nawykach żywieniowych – nie dostarczają konsumentom węgierskim właściwej informacji co do skuteczności tych produktów kosmetycznych. Jak dotąd, żadne inne państwo członkowskie UE nie doszło do takiego samego wniosku. Ponadto istnieją różne wymogi lokalne w odniesieniu do produktów „naturalnych”, „bio” czy „organicznych”. Różne interpretowanie przepisów jest także niekorzystne dla konsumentów, ponieważ w jednym państwie członkowskim mogą być objęci lepszą ochroną niż w innym.

2.3.2 Różnice w interpretacji wynikające z braku wspólnych kryteriów i praktycznych wskazówek odnoszących się do oświadczeń dotyczących produktów powodują, że firmy kosmetyczne działające na rynku wewnętrznym muszą same sprawdzić i poddać ocenie absolutnie każde oświadczenie i każdą reklamę w każdym państwie członkowskim, aby mieć pewność, że są one zgodne z przepisami obowiązującymi w tym państwie. Oznacza to dla tych firm znaczące koszty dodatkowe, które można by ograniczyć przez wdrożenie w UE wspólnych wytycznych odnoszących się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych. Uzyskane w ten sposób oszczędności mogłyby zostać spożytkowane na innowacje, badania i na obniżenie cen produktów. Warto wspomnieć, że europejski rynek produktów kosmetycznych stanowi prawie jedną trzecią światowego rynku tych produktów. W Unii Europejskiej działa ponad 4 000 przedsiębiorstw wytwarzających produkty kosmetyczne, zatrudniają one, bezpośrednio lub pośrednio, 1,7 mln osób.

Konieczność poddania ocenie przez firmy kosmetyczne działające na rynku wewnętrznym każdego oświadczenia i każdej reklamy w każdym państwie członkowskim z osobna oznacza także, że w tym segmencie rynku rynek wewnętrzny nie istnieje.

2.3.3 Różnice w interpretacji wynikające z braku wspólnych dla całej UE wytycznych odnoszących się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych są także niekorzystne dla konsumentów. Jeżeli kupują oni ten sam produkt w różnych państwach członkowskich, nie mają pewności co do właściwego znaczenia informacji zawartych w oświadczeniu, co może prowadzić do dezorientacji. Jeśli nie ma wspólnych kryteriów dla np. produktów „naturalnych”, „bio” czy „organicznych”, konsumenci nie będą pewni rzeczywistej jakości danego wyrobu. Przy obecnym stanie rozwoju internetu konsumenci mogą ponadto łatwo dokonywać zakupów za granicą i zdobywać rozmaite produkty z różnych krajów dosłownie „w kilka kliknięć”. Jeśli konsumenci zobaczą, że użycie danego produktu antycelulitowego „zmniejsza widoczne oznaki cellulitu w zaledwie 10 dni”, przy czym w jednym kraju stwierdzeniu temu nie towarzyszą żadne dalsze wyjaśnienia, natomiast w innych krajach dodaje się wyjaśnienie „przy stosowaniu regularnych ćwiczeń fizycznych i diety” – mogą poczuć się dezorientowani, na ile dany produkt jest rzeczywiście skuteczny. Wspólne kryteria dotyczące oświadczeń są ponadto potrzebne także z tego względu, że konsumenci powinni mieć możliwość porównania różnych produktów tej samej kategorii (np. dwóch kremów do twarzy). W tym celu wszystkie oświadczenia muszą dać się łatwo zweryfikować w oparciu o wspólne kryteria. Tylko wtedy, gdy oświadczenia będą jasne, konkretne i oparte na powszechnie przyjętych metodach, umożliwią konsumentom porównanie produktów i dokonanie świadomego wyboru tego produktu, który najbardziej odpowiada ich potrzebom.

2.4 Potrzeba wspólnych praktycznych wytycznych w UE

2.4.1 Zgodnie z art. 20 rozporządzenia dotyczącego produktów kosmetycznych Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacji z Komitetem Naukowym ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (SCCS) lub innymi odnośnymi organami, opracuje plan działania oraz przyjmie wykaz wspólnych kryteriów dla oświadczeń, które mogą być zastosowane w odniesieniu do produktów kosmetycznych, z uwzględnieniem przepisów dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych.

2.4.2 Komisja Europejska rozpoczęła w ubiegłym roku prace nad wspólnymi kryteriami odnoszącymi się do oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych. Współpracuje przy tym z innymi zainteresowanymi stronami (władzami krajowymi, organizacjami konsumenckimi, przedsiębiorstwami z branży kosmetycznej i z sektora dostawców, MŚP itp.). EKES przyjmuje z zadowoleniem poczynione postępy i zauważa, że prace nad wytycznymi są na zaawansowanym etapie.

2.4.3 Do 11 lipca 2016 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania oświadczeń, w oparciu o przyjęte wspólne kryteria. Jeżeli w sprawozdaniu stwierdzi się niezgodność oświadczeń stosowanych w odniesieniu do produktów kosmetycznych ze wspólnymi kryteriami, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi przyjmie stosowne, bardziej rygorystyczne środki na rzecz zapewnienia zgodności. W takim przypadku mogłaby zaistnieć potrzeba rozważenia przez Komisję zmiany zakresu wytycznych i odejścia od ogólnych wskazówek na rzecz podejścia bardziej szczegółowego (np. działań legislacyjnych, takich jak podjęte w przypadku oświadczeń dotyczących produktów spożywczych).

2.4.4 EKES zdecydowanie popiera koncepcję wprowadzenia wspólnych kryteriów, dzięki czemu powstaną na szczeblu UE zharmonizowane ramy uzasadniające stosowanie oświadczeń w odniesieniu do wszystkich produktów kosmetycznych. Kryteria te będą miały zastosowanie do wszystkich oświadczeń dotyczących produktów kosmetycznych, zarówno o charakterze pierwotnym, jak i wtórnym, we wszystkich środkach przekazu. Będą one pozwalały na dostosowanie charakterystyki do danego produktu, jego opakowania, oświadczeń i okoliczności ich publikowania, nie ograniczając innowacji, a jednocześnie zapewniając przestrzeganie tych samych zasad.

2.4.5 EKES uważa jednak, że Komisja Europejska powinna przyspieszyć ten proces. Skoro prace nad wytycznymi w sprawie wspólnych kryteriów istotnie są na zaawansowanym etapie, Komitet sądzi, że Komisja Europejska powinna umożliwić ich wejście w życie najlepiej na początku 2012 r., co pozwoliłoby przedstawić sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu na długo przed 2016 r.

2.4.6 W projekcie wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie wspólnych kryteriów nie ma obecnie wyraźnego odniesienia do „deklaracji ekologiczności”. Kwestia ta jest omawiana na szczeblu ISO. W tej chwili trudno jednak powiedzieć, czy uzgodnione normy będą odpowiednie do zastosowania w Unii Europejskiej i kiedy będą one dostępne. Dlatego EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by rozważyła stosowanie do tego czasu nowych wytycznych dotyczących oświadczeń stosowanych do celów marketingowych i odnoszących się do kwestii etycznych i ekologicznych (np. wzorując się na nowych wytycznych opracowanych przez duńskiego rzecznika praw konsumentów).

2.4.7 EKES uważa, że oświadczenia powinny być poparte bądź obiektywnymi badaniami naukowymi (np. badaniami klinicznymi) bądź subiektywnymi badaniami percepcji konsumentów. Oba te rodzaje badań powinny jednak spełniać pewne powszechnie przyjęte kryteria (dotyczące liczby konsumentów objętych badaniem, właściwej reprezentatywności itp.), tak by nie wprowadzały konsumentów w błąd.

Bruksela, 13 lipca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON