



Брюксел, 6.11.2012
COM(2012) 635 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно прилагането на Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на
Съвета относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на
интересите на потребителите**

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	ВЪВЕДЕНИЕ.....	2
2.	ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ОТ 2008 ГОДИНА НАСАМ.....	3
3.	ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВАТА ВЪРХУ ПОТРЕБИТЕЛИТЕ.....	8
4.	ПРЕЧКИ ПРЕД ЕФЕКТИВНОСТТА НА ИСКОВЕТЕ ЗА ПРЕУСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ.....	12
5.	СЛЕДВАЩИ СЪПКИ	16
6.	ЗАКЛЮЧЕНИЕ	19

1. СЪДЪРЖАНИЕ

С Директива 98/27/ЕО от 19 май 1998 г. относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите¹ беше въведена съдебна или административна процедура, която позволява на организации на потребителите и/или обществени органи да предявяват искове за преустановяване на търговски практики, които са в нарушение на редица правила на ЕС в областта на защита на потребителите (посочени в приложението към посочената директива), във всички държави членки. Директива 98/27/ЕО е била няколкократно изменяна (в приложението към нея са добавени нови директиви). С оглед постигане на яснота посочената директива е била кодифицирана с Директива 2009/22/ЕО, която е в сила понастоящем.

1.1. Транспониране на директивата от държавите членки и прилагането ѝ до 2008 г.

Заклучението от първия доклад е, че главната полза от директивата относно исковете за преустановяване на нарушения е фактът, че с нея е въведена процедура, която позволява на една организация да предяви иск за преустановяване на нарушение с цел защита на колективните интереси на потребителите във всяка от държавите членки. Тези процедури се прилагат успешно за нарушения, извършени в рамките на държавите членки, но имат по-ограничен ефект при нарушения с трансгранично измерение. Основните причини, които държавите членки и участниците в анкетирането посочват като обяснение за малкия брой искове за преустановяване на нарушения, предявени в друга държава членка, са разходите, сложността и продължителността на процедурите, свързани с предприемането на действия в друга държава членка.

В доклада на Комисията се подчертава също, че ограниченото прилагане от страна на обществените органи на процедурата за предявяване на искове за преустановяване на нарушения извън границите на държавата отчасти се обяснява с влизането в сила на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (регламент за сътрудничество в областта на защита на потребителите)², тъй като механизмите за взаимна помощ, предвидени в посочения регламент, не са толкова скъпоструващи.

1.2. Методология и цел на настоящия доклад

В член 6, параграф 1 от Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите („директивата“) е предвидено на всеки три години да се приема доклад за прилагането на посочената директива. бе Първоначално планираният за 2003 г. първи доклад бе приет през ноември 2008 г.

За да изготви настоящия си втори поред доклад, през март 2011 г. Комисията разпрати въпросници във връзка с прилагането на директивата до обществени органи и

¹ Текстът на директивата (ОВ L 110, 1.5.2009 г., стр. 30–36) може да бъде намерен на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:110:0030:0036:BG:PDF>.

² ОВ L 364/1, 9.12.2004 г., стр. 69–79.

организации на потребителите. В Комисията бяха получени 58 отговора, 37 от които бяха от министерства или други обществени органи на държавите членки, а 21 — от организации на потребителите на национално или европейско равнище.

Освен това по поръчка на Комисията бе направено външно проучване³, чиято цел бе да бъде събрана допълнителна информация за прилагането на директивата и да бъде направен преглед на въздействието на директивата върху потребителите в девет държави членки, а именно: Австрия, България, Германия, Испания, Нидерландия, Обединеното кралство, Португалия, Франция и Швеция. Тези държави членки бяха избрани, защото наред с процедурата за предявяване на иски за преустановяване на нарушения те разполагат и със средства за колективна защита и обезщетение, които се прилагат от няколко години.

2. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА ОТ 2008 ГОДИНА НАСАМ

2.1. Оценка за броя на предявените иски за преустановяване на нарушения

Съществува твърде малко информация за броя на предявените в национален и трансграничен план иски за преустановяване на нарушения с цел защита на колективните интереси на потребителите в различните държави членки. Тази липса на пълни и достоверни статистически данни се дължи на отсъствието на формално задължение за държавите членки да поддържат централна база данни за исковете за преустановяване на нарушения, предявени на тяхна територия, и да съобщават тази информация на Комисията. Поради тази причина е трудно да бъде направена оценка за броя на предявените иски за преустановяване на нарушения и към всяка такава оценка трябва да се подхожда с известна доза предпазливост. Възможно е да бъдат отчетени определен брой документирани случаи, но това не означава, че това са единствените иски за преустановяване на нарушения, които са били предявени на практика.

Във въпросника, изпратен до съответните участници в анкетирането, същите трябваше да посочат броя на исковете за преустановяване на нарушения, предявени от 2008 г. насам във връзка с нарушения на национално равнище и извън границите. Отчетените предявени иски за преустановяване на нарушения са общо 5632. По-голямата част от тях са за нарушения в рамките на съответната държава. Респондентите съобщават само за около 70 предявени иски за преустановяване на нарушения с трансграничен елемент в посочения период. Ако тези цифрови данни бъдат разбити по държави членки, **с най-голям брой отчетени предявени иски за преустановяване на нарушения от 2008 г. насам са следните държави членки:** Германия: въпреки че липсват централизирани и пълни статистически данни, Федерална република Германия отчита, че само седем германски структури, компетентни да предявяват такива иски, са предявили над 3000 иски. Това може да е свързано с факта, че в Германия контролът на потребителските пазари традиционно се осъществява от частни структури. Латвия: Органът за защита на потребителите съобщава за 956 случая. Обединеното кралство: Office of Fair Trading (британският орган за защита на конкуренцията, OFT) отчита 938

³ Проучване във връзка с прилагането на Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите, направено от *IBF International Consulting*.

предявени иска. В Австрия в рамките на външното проучване са идентифицирани над 500 предявени иска, а правителството на Малта докладва за 267 случая.

По отношение на **предявените искове за преустановяване на нарушения с трансгранично измерение**, държавите членки с най-голям брой отчетени предявени искове в посочения период са, както следва: Германия: Федерацията на организациите на потребителите в Германия обявява предявени от нея приблизително 20 иска за преустановяване на трансгранични нарушения. Австрия: Федералната камара по труда заявява, че е предявила 8 иска за преустановяване на трансгранични нарушения. Структурите, компетентни да предявяват искове, както и адвокатите със специализация в областта на потребителското право, са склонни да предявяват искове само когато е гарантирано, че ще попаднат под юрисдикцията на австрийския съд.

Успешността на предявените искове обикновено е голяма. Но това се дължи отчасти на факта, че поради значителните разходи, свързани с исковия процес, структурите, компетентни да предявяват искове, предявяват иск за преустановяване на нарушения само когато са сигурни, че той ще бъде удовлетворен.

2.2. Най-силно засегнати икономически сектори

Въпреки че искове за преустановяване на нарушения се предявяват в много широк диапазон от икономически сектори, повечето от тях са съсредоточени в ограничен брой сектори.

Икономическите сектори, които най-често се споменават от респондентите като най-засегнати от искове за преустановяване на нарушения, са следните:

- (1) телекомуникации
- (2) банково дело и инвестиции
- (3) туризъм и пакетни пътувания.

Други сектори, посочени от някои респонденти, са продажбите от разстояние, застраховане, енергетика, нехранителни потребителски стоки и пътнически транспорт. Няколко респонденти са посочили като други засегнати сектори недвижимите имоти и битовата ремонтна дейност, както и кредитирането от небанкови институции (т.нар. „бързи кредити“).

2.3. Най-често срещани нарушения на правилата за защита на потребителите

Искове за преустановяване на нарушения се предявяват срещу широк спектър от нарушения на законодателството в областта на защита на потребителите. Освен това някои държави членки разшириха обхвата на исковете за преустановяване на нарушения за действия извън определените в приложението към директивата. Това разширение на обхвата е в интерес на потребителите. За да се гарантира правната сигурност обаче трябва да се прави позоваване на съответните законодателни актове, изброени в приложението към директивата. Германия, Австрия, Португалия, Испания, България и Нидерландия се числят към държавите членки, в които обхватът на исковете за преустановяване на нарушения е много по-широк от определения в списъка със законодателни актове, изброени в приложението към директивата. Повечето искове

за преустановяване на нарушения обаче са предявени за преустановяване само на ограничен брой незаконни практики, които са във вреда на колективните интереси на потребителите.

Според отговорите на въпросника, до предявяване на искове за преустановяване на нарушения най-често са водели следните (посочени по реда на тяхната значимост) незаконни практики, които са във вреда на колективните интереси на потребителите:

- (1) Неравноправни договорни условия. Този вид практика безусловно е водещият мотив за предявяване на иск за преустановяване на нарушения;
- (2) Нелоялни търговски практики и подвеждаща реклама, в еднаква степен.

Значително по-малък е относителният дял на други нарушения на правата на потребителите, довели до предявяване на искове за преустановяване на нарушения, каквито са нарушенията на разпоредбите във връзка с правилата за гаранциите, на разпоредбите за обозначаване на цените или изпращането на нежелани електронни съобщения. В някои държави членки (по-специално Испания) има също и група искове за преустановяване на нарушения, свързани с прилагането на директивата за потребителските кредити. В някои държави членки, където предявяването на искове за преустановяване на нарушения е с по-широк обхват, има предявени искове за преустановяване на нарушения във връзка с прекъсване на основни услуги (като например електрозахранване). В този случай с произнасянето по иск за преустановяване на нарушения може да се изиска от съответната страна да предприеме определени действия, за да бъдат спазени правата на потребителите. Случаи, като този в Испания с прекъсването на основни или комунални услуги, са добър пример за този вид действия.

2.4. Структури, компетентни да предявяват искове: правна среда в различните държави членки

В последния списък на структурите, компетентни да предявяват искове⁴, са включени общо 313 организации. Броят и характеристиките на тези структури варира в широк диапазон в различните държави членки. Докато някои държави членки са определили само една структура, компетентна да предявява искове (Ирландия, Латвия, Литва, Нидерландия, Румъния и Швеция), други са определили повече от 70 (Германия и Гърция). Испания, Италия и Франция заемат междинна позиция с над 15 и под 30 определени структури, компетентни да предявяват искове. В общия случай, когато една държава членка е определила само една структура като компетентна да предявява искове, това обикновено е обществен орган, който отговаря за защитата на потребителите, въпреки че съществуват и изключения, като например Нидерландия.

Държавите членки, определили по няколко структури като компетентни да предявяват искове, обикновено включват различни обществени органи, отговарящи за въпросите в областта на защитата на потребителите на местно, регионално и национално равнище, както и най-широко представителните организации на потребителите. Списъкът на структурите, компетентни да предявяват искове, включва и списъка на структурите,

⁴ ОВ С 97 от 31.3.2012 г.

компетентни да предявяват иски в друга държава членка, но в много държави членки някои правни субекти, които не са включени в този списък, също имат право да предявяват иски за преустановяване на нарушения на национално равнище. Някои организации на потребителите критикуват прекалено голямата свобода на преценка при определянето на правните субекти, които да бъдат включени в списъка, която може да доведе до несправедливи и пристрастни решения. Други пък твърдят, че организациите на потребителите трябва да разполагат с правото да предявяват във всички държави членки иски за преустановяване на нарушения както в национален, така и в трансграничен план.

Проучването показва също, че това, дали организациите на практика се възползват от правото да предявяват иски за преустановяване на нарушения, зависи от познанията и професионалната компетентност на юридическия персонал, който е натоварен с тази задача. Също така опитът показва, че дори в онези държави членки, в които има голям брой структури, компетентни да предявяват иски за преустановяване на нарушения, само малка част от тях се възползват от тази възможност.

2.5. Иски за преустановяване на нарушения с трансгранично измерение: предвиденото в директивата и ситуацията по места

За да бъде направена адекватна оценка на ползването на правото за предявяване на иски за преустановяване на нарушения в ЕС, е необходимо да бъде изяснено понятието „презграничен съдебен спор“. Изглежда, че презграничните иски за преустановяване на нарушения, т.е. процесуални действия по иски за преустановяване на нарушения, които включват трансграничен елемент, могат да приемат различна форма.

В директивата се предвижда да се позволи на структурите на държавата членка А, компетентни да предявяват иски, да водят преследване срещу икономически оператори в държавата членка Б, когато икономическите оператори от държавата членка Б нарушават законодателството в областта на защита на потребителите в търговията с потребители от държавата членка А. За да стане това възможно, структурите, компетентни да предявяват иски, се ползват с процесуална правоспособност пред чуждите съдилища. Съдът в държавата членка Б, в който е предявен иск за преустановяване на нарушение срещу търговец, установил се в рамките на юрисдикцията на този съд, разглежда и се произнася с решение по делото без да поставя под съмнение юридическата правоспособност на структурата на държавата членка А, компетентна да предяви иска.

Едно от главните заключения на проучването обаче е, че определението за „презгранични дела“, дадено в директивата, се отнася само до едната от двете възможни форми на процесуални действия по иски за преустановяване на нарушения с трансгранично измерение и тя рядко се използва.

Втората, по-често срещана форма на презгранични дела, също касае случаите, когато търговската дейност се осъществява от държавата членка В в държавата членка А. Противно на намеренията на съставителите на директивата обаче искът се предявява от компетентна структура от държавата членка А пред съд на държавата членка А. Въпреки че търговецът се е установил извън границите на държавата, делото срещу него се води в държавата, в която той осъществява търговската си дейност. Този начин

на процедуриране има преимущество, че структура, компетентна да предявява искове, може да заведе дело пред съд, под чиято юрисдикция се намира тя и в който се прилага процесуалното право, което тази структура вероятно познава най-добре. Ако освен това приложимото право е правото на държавата членка А (принципът *lex loci damni* в член 6 от Регламента „Рим II“⁵) и може да бъде разрешен проблемът с връчването на юридически документи в чужбина, тази втора възможност за предявяване на иск за преустановяване на нарушение е най-лесният вариант, който може да бъде избран. Това позволява също така да се предявява иск за преустановяване на нарушение срещу търговци в трети държави.

Особен вид „презграничен“ иск беше предявен през май 2009 г. по инициатива на DECO⁶, в сътрудничество с UFC-Que Choisir – Франция и Test-Achats – Белгия. Този „координиран“ иск визира общите условия за превоз на авиолиниите (Директива 93/13/ЕИО). Произнесено е решение за Белгия, с което три авиолинии се задължават да преустановят използването на определени договорни условия, които са намерени за несправедливи. Всички действия, предприети от организациите на потребителите, са били координирани помежду им, включително съпътстващите съдебния процес мерки за публичност, като например съобщенията до средствата за масово осведомяване. Тази форма на координиран иск представлява особен вид трансгранично сътрудничество, въпреки че формално не се квалифицира като презграничен съдебен спор.

2.6. Взаимодействие с регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите по отношение на презграничните нарушения

В Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите се създава рамка за взаимна помощ между националните правоприлагащи органи, която им позволява да отправят искания помежду си за взаимна помощ по разследвания и/или прилагане на законодателството с цел преустановяване на практики, които не са в съответствие с актовете, изброени в приложението към регламента. С Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите се цели да бъдат защитени колективните икономически интереси на потребителите, а не да бъде уредено разглеждането на индивидуални жалби.

В доклада от 2008 г. относно прилагането на директивата за предявяване на искове за преустановяване на нарушения се посочва, че Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите е оказал въздействие върху използването на правото за предявяване на искове за преустановяване на нарушения, и по-специално че опитът показва, че след влизането в сила на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите повечето обществени органи са предпочели да използват предвидените в него механизми за взаимна помощ в борбата с незаконните практики на определен търговец в друга държава членка, вместо директно да предявят иск за преустановяване на нарушения пред съдилищата на тази държава членка, тъй като първата процедура вероятно е била по-евтина за тях. Отговорите на въпросника през 2011 г. потвърждават тази тенденция, въпреки че един обществен орган на държава членка подчертава факта, че исковете за преустановяване на нарушения остават ценен

⁵ Регламент (ЕО) № 864/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно приложимото право към извъндоговорни задължения („Рим II“), ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 40–49.

⁶ *Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor*.

инструментариум за обществените органи, който може да бъде използван, ако чрез механизмите на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите не бъдат постигнати очакваните резултати.

Накрая, няколко респонденти подчертават, че списъкът със законодателни актове, поместен в приложението към директивата за исковете за преустановяване на нарушения, трябва да бъде синхронизиран с този в приложението към Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

3. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВАТА ВЪРХУ ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

Отговорите на въпросника и заключенията от проучването показват, че исковете за преустановяване на нарушения са успешен инструмент за контрол на пазарите, особено за осигуряване на справедливи договорни условия. В този смисъл те носят значителни ползи за потребителите като цяло. Тяхното въздействие обаче е проектирано повече в бъдещето, отколкото да спомага за овъзмездяване на претърпени вреди, и е много трудно да му бъде направена количествена оценка в парично изражение.

Въпреки че исковете за преустановяване на нарушения като такива не позволяват да се постигне обезвъзмездяване за причинени в миналото вреди, възможността да се използва правото на предявяване на иск за преустановяване на нарушения може да бъде ценна сама по себе си. Като инструмент в управлението исковете за преустановяване на нарушения могат да се използват като възпиращо средство, без да се стига до разглеждането им от съда.

Друго важно заключение е, че исковете за преустановяване на нарушения са особено ефикасни по отношение на онези участници на пазара, които спазват в известна степен закона. За сметка на това, предявяването на иск за преустановяване на нарушения не винаги е подходящ механизъм за преустановяване на незаконни практики в случай на безскрупулни търговци и престъпни играчи. Няколко анкетираните споделят, че в подобни ситуации, за да се осигури спазването на законодателството в областта на защита на потребителите, може да са необходими наказателни и административни санкции, като глоби и налагане на специфични ограничения върху осъществяването на стопанска дейност.

3.1. Намаляване на броя на нарушенията на правилата за защита на потребителите

Докато повечето анкетираните участници и експерти заявяват, че ефектът от исковете за преустановяване на нарушения не може да бъде измерван само с броя на заведените пред съда дела, важно преимущество е, че исковете за преустановяване на нарушения могат да бъдат използвани също и за да бъдат убеждавани дружествата доброволно да преустановят нарушенията. За някои от участниците в анкетиранието самата възможност да бъде предявен иск за преустановяване на нарушения има присъщ възпиращ ефект в преговорите с тези, които нарушават законодателството. От друга страна в някои случаи, когато конкретен иск за преустановяване на нарушение доведе до успех и до обявяването на конкретна практика на определен търговец за незаконна, останалите търговци са склонни да се въздържат от прибягване до подобни практики, дори ако не са обвързани по законов път с решението по иска.

Предвид резултатите от проучването и отговорите на въпросника, нашето заключение е, че с директивата се е подобрило в известна степен спазването на законодателството в областта на защитата на потребителите сред икономическите оператори в някои сектори на икономиката, въпреки че няма достатъчно налични данни, за да бъде изчислено в процентно изражение това намаление на нарушенията.

3.2. Намаляване на вредите за потребителите

Едно от важните заключения от проучването е, че директивата носи преки качествени ползи за потребителите, въпреки че не е възможно тези ползи непременно да получат парично изражение. Това се дължи на факта, че в много случаи не е възможно да бъде установен точният брой потребители, които евентуално са понесли вреди в резултат от незаконна практика. Още повече че много договорни условия, които се обявяват за незаконни след предявен иск за преустановяване на нарушения, нямат отношение към цената, която трябва да заплатят потребителите.

За да бъде направена оценка на възможния ефект от исковете за преустановяване на нарушения във връзка с намаляване на вредите за потребителите, трябва да се обърне специално внимание на неравноправните договорни условия, които могат да окажат незабавно и пряко въздействие върху задълженията на потребителите по договора.

Когато даден съд обяви определено договорно условие за нищожно и недействително, търговецът не може да продължи да го прилага в нито един от своите договори. Това е от полза за потребителя, особено когато условието урежда увеличения на цените или други финансови последици; в този случай ползата може да бъде оценена в парично изражение, тъй като много потребители ще плащат по-малко в бъдеще, като пряка последица от исковете за преустановяване на нарушения. Например делата във връзка със закръгляването нагоре в Испания доведоха до забраната на нови незаконни такси в редица сектори (банки, телекомуникации, паркинги).

Например в Австрия бе предявен иск за преустановяване на нарушение срещу неравноправните условия в банковите договори на една австрийска банка. През август 2009 г. банката информира клиентите си в извлеченията от сметките им, че таксите по текущите сметки ще бъдат увеличени, считано от 1 октомври, в съответствие с повишаването на индекса на потребителските цени за 2008 г., което се равнява на увеличение в размер на 3,2 %. Банката се е позовала на клаузата за индекса в стандартните договорни условия, която позволява на банката автоматично да увеличава таксите за постоянни задължения веднъж годишно, съобразно изменението на индекса на потребителските цени. Постановената мярка с оглед преустановяване на нарушението оказва значително въздействие върху потребителите, тъй като през пролетта на 2011 г. повечето от другите банки, които са прилагали подобни условия, са се въздържали от автоматично увеличаване на таксата и това е било от полза за няколко милиона клиенти на австрийските банки. Това е един показателен пример за успешен иск за преустановяване на нарушение, който има осезаемо въздействие върху спазването на законите не само по отношение на ответника, но и на целия икономически сектор. Освен това ползата за потребителите лесно можеше да бъде оценена в количествено изражение.

Друг случай, в който ползата за потребителите в резултат от успешен съдебен процес е била изчислена в парично изражение, е делото *Foxtons* в Обединеното кралство⁷ (относно неравноправни условия в договори за наем, предлагани от собственици на недвижими имоти). Оспорваните условия, предлагани от агенцията за недвижими имоти *Foxtons*, се отнасят до: а) комисионата при подновяване на договора, б) комисионата при продажба на имота и в) комисионата при подновяване на договора с трета страна. Върховният съд официално е обявил, че определени условия в договорите на *Foxtons* са неравноправни и е отсъдил да бъде преустановено нарушението, като е разпоредил *Foxtons* да се въздържа от прилагане на тези или подобни условия и да не ги включва в бъдещите си договори. Според OFT ползите за потребителите възлизат на 4,4 млн. британски лири, а един от запитаните във връзка с това дори смята, че положителният ефект може лесно да се окаже десетократно до двадесеткратно по-голям.

3.3. Въздействие на исковете за преустановяване на нарушения върху отделни потребители, засегнати от нарушенията — възможности за защита в различните държави членки

Като общо правило въведената с директивата процедура за предявяване на искове за преустановяване на нарушения не дава възможност на потребителите, които са претърпели вреди от незаконна практика, да получат обезщетение. Потребителите, засегнати от практика на търговец, обявена за незаконна след предявен иск за преустановяване на нарушение, обаче разполагат с различни възможности за защита в различните държави членки. В някои държави членки последиците от предявяване на иск за преустановяване на нарушение до известна степен се разпростират върху засегнатите потребители. Някои от участниците в писмената анкета и събеседванията подчертават колко е важно действието на предявен иск за преустановяване на нарушение да бъде разширено, така че да включва отделните потребители, като им позволява да получат подходящо обезщетение за претърпените вреди. По-долу са разгледани някои възможности за защита, имащи индивидуален или колективен характер, с които разполагат потребителите в различните държави членки.

а) Индивидуална защита

В повечето държави членки предявяването на иск за преустановяване на нарушение не е свързано с предоставянето на обезщетение на потребителите за претърпени вреди в резултат на незаконна практика. Така потребителите, чиито права са били нарушени, трябва да ги отстояват, като сезират обикновен съд самостоятелно или колективно (при условие че в съответната държава членка съществуват механизми за колективна защита). Освен това в много държави членки за съдилищата, които разглеждат такива дела за получаване на обезщетение, инициирани от потребители, предходното решение по иска за преустановяване на нарушение не е обвързващо. Потребителите, които търсят обезщетение за вреди, трябва да докажат нарушението, вредата и причинно-следствената връзка между тях.

В някои държави членки обаче положението е различно. Например според Комисията за защита на потребителите в България потребители могат да се позоват на ползващо се

⁷ <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/foxtons>

с изпълнителна сила решение на съда по предявен иск за преустановяване на нарушение, когато предявяват иск за обезщетение за вреди, като трябва да докажат само размера на понесената вреда. В Люксембург потребителят може да използва решение на съда по предявен иск за преустановяване на нарушение, за да отправи искане към мировия съдия („juge de paix“) да му присъди обезщетение за понесените от него вреди. В Ирландия съдът има свобода на преценка дали да изиска от търговец да плати обезщетение за понесени вреди на потребител, който е претърпял загуба в резултат от действия на търговеца. В Малта може да бъде разпоредено във връзка с административно производство да бъдат възстановени всички средства или имущество, дадени от потребителя.

В други държави членки засегнатите от незаконна практика потребители могат да получат право на обезщетение с привеждане в изпълнение на решение на съда, като в този случай съдът може да определи как да бъдат обезщетени засегнатите от незаконната практика потребители, например като задължи търговеца да възстанови неправомерно заплатените суми.

В Нидерландия един съд е приел за установен неправомерния характер на поведението на едно дружество по отношение и на индивидуалния ищец, доколкото той принадлежи към групата, посочена в декларацията. Това означава, че съдебното решение за неправомерно поведение в един колективен съдебен процес може да послужи за отправна точка за предявяване на последващ иск. Така предявяването на иск за преустановяване на нарушение е спомогнало да бъде установен неправомерният характер на поведението на ответника спрямо индивидуалния ищец.

б) Колективна защита

В някои от държавите членки, в които съществуват системи за колективна защита, успешният изход на дело по предявен иск за преустановяване на нарушение може да има известни последствия за евентуален колективен иск, предявен от засегнатите потребители за обезщетяване за вреди, понесени в резултат от незаконната практика, в допълнение към описаните в предходната точка обичайни последствия от уважен иск за преустановяване на нарушение.

В Испания е възможно към предявен иск за преустановяване на нарушение да се присъедини и допълнителен иск за възстановяване на сумите, получени от потребителите в резултат от незаконната практика, като в този случай със съдебното решение, с което тази практика се обявява за незаконна, се определя също и размерът на обезщетението за вредите, което трябва да заплати търговецът. Ако е установена самоличността на засегнатите потребители, съдът определя сумата, която трябва да получи всеки от тях. Съществуват обаче някои процесуални пречки, които затрудняват на практика обединяването на исковете за преустановяване на нарушения с тези за обезщетяване за вреди.

В Нидерландия страните, които предявяват искове от името на потребители, претърпели вреди, могат да искат да бъде постановено установително съдебно решение, в което се обявява, че е извършено нарушение от страната, причинила вредите. Такова установително съдебно решение се смята за стимул страните да се

споразумеят и да бъдат обвързани със споразумението по силата на холандския закон за колективните иски (Wcam⁸). Съгласно условията на Закона за колективните споразумения относно масови вреди от 2005 г., апелативният съд в Амстердам може да постигне споразумение по спор относно масови вреди между субект, представляващ колективните интереси, и лицето (лицата), причинило(и) вредите, което споразумение да е обвързващо за всички участници в колективния иск. Отправната точка е споразумение, с което се цели обезщетяване за колективно понесени вреди. Страните, постигнали споразумението, отправят съвместно искане до съда в Амстердам да обяви споразумението за обвързващо. Много важен аспект на закона Wcam е фактът, че след като съдът обяви споразумението за обвързващо, то става задължително за цялата група увредени. Съществува обаче възможност да бъде изразено несъгласие. Едно от ограниченията на тази система е, че тя е работеща само ако страните се споразумеят; впрочем, дори наличието на решение, с което се установява неправомерният характер на поведението, предмет на спора, невинаги е достатъчно, за да осигури постигането на споразумение.

В България искът за обезщетяване на увредените страни може да бъде предявен едновременно с иска за преустановяване на нарушението. Съдът определя срок, в който увредените страни могат да обявят дали ще участват в процеса. След като се произнесе с решение, съдът може да постанови да бъде изплатено обезщетение на увредените страни. Решението на съда е задължително за нарушителя, ищците и всички лица, които са претърпели вреди в резултат от същото нарушение и не са обявили, че ще предявят индивидуален иск. Искът за преустановяване на нарушението предшества иска за обезщетение. Ако искът за преустановяване на нарушението бъде уважен, група потребители може да предяви иск за обезщетение. В този (нов) съдебен процес те не трябва да доказват нарушението на законодателството (незаконната практика или неравноправната клауза), а трябва да докажат само размера на претърпените вреди. Въпреки че колективният иск може да се разглежда в едно и също производство с иска за преустановяване на нарушението или в отделно производство, съдът твърде често разглежда двата иска в отделни производства.

В Швеция водеща роля в контрола по прилагането на колективното потребителско право има също омбудсманът по въпросите на потребителите, който може да предяви групов иск за вреди от името на множество потребители в производство за преустановяване на нарушение. Тази възможност обаче е била използвана само в ограничен брой случаи.

4. ПРЕЧКИ ПРЕД ЕФЕКТИВНОСТТА НА ИСКОВЕТЕ ЗА ПРЕУСТАНОВЯВАНЕ НА НАРУШЕНИЯ

Пречките, които спъват ефективността на исковите за преустановяване на нарушения, могат да се класифицират в следните групи: финансови рискове, продължителност на съдебните производства, сложност на съдебните производства, ограничено правно действие на решенията и привеждане в изпълнение на решенията.

⁸ *Wet collectieve afwikkeling massaschade.*

4.1. Финансов риск, свързан със съдебните производства

Разходите по съдебните производства се посочват като една от главните пречки за по-широкото прилагане на исковете за преустановяване на нарушения. Въпреки че във всички държави съдебните такси като цяло са ниски и адвокатските услуги не са прекомерно скъпи, разходите остават главният възпиращ фактор, което преди всичко се дължи на принципа „загубилият плаща“. За да се ограничи рискът да бъдат заплащани таксите и разноските на противната страна, в съда се завеждат само дела, за които е сигурно, че ще бъдат спечелени. Структурите, компетентни да предявяват искове, които разполагат с по-добро финансиране, все пак понякога са готови да заведат дело в съда и да поемат риска от евентуална загуба, когато става дума за принципен въпрос. Но за структурите, компетентни да предявяват искове, има финансов риск дори делото да бъде спечелено: участниците споменават също и за риск да не бъдат възстановени разходите им по делото дори когато е спечелено от ищеца, защото ответникът не е в състояние да ги заплати. Освен това в някои държави членки, като например Австрия, страната, която е предявила иска за преустановяване на нарушението, е задължена да заплати за вредите, ако постигнатото решение в обезпечителното производство бъде отхвърлено след това в главното производство.

В някои държави членки, в които организациите, които защитават колективни интереси, са освободени от заплащане на съдебни такси и могат дори да кандидатстват за субсидии от общата система за правна помощ, финансовият риск, свързан с исковете за преустановяване на нарушения, е смекчен. Такъв например е случаят с Испания, а понастоящем е в процес на обсъждане въвеждането на тази система и в Нидерландия. В Испания правото да се получава правна помощ обхваща адвокатските хонорари, публикуването на обяви или укази, копията, удостоверенията и др. Но дори в онези държави членки, в които организациите на потребителите се ползват от системите за правна помощ, заплащането за публикуване на обяви в средствата за масово осведомяване, което се изисква, когато организации на потребители инициират колективни искове за обезщетение за вреди в допълнение към исковете за преустановяване на нарушения, е един от главните проблеми, пред които са изправени асоциациите на потребители, защото този разход не се възстановява.

В България организациите на потребителите не получават субсидии за съдебни дела, но им се предоставя финансиране в зависимост от действията, които са предприели в полза на потребители през предходната година. Един от критериите, използвани за разпределение на държавните субсидии за организациите на потребителите, е броят на заведените в съда дела по искове за преустановяване на нарушения през предходната година. Освен това в българския Граждански процесуален кодекс са заложили допълнителни критерии по отношение на допустимостта на исковете, като структурите, компетентни да предявяват искове, трябва да докажат способността си да заплатят таксите, свързани с разглеждане на делото, включително разходите по него.

4.2. Продължителност на съдебните производства

Втората пречка е продължителността на производствата. Представата за това, каква продължителност би била допустима, е различна в различните държави членки. Заслужава да се отбележи, че продължителността на производствата не е обвързана със самия механизъм на предявяване на искове за преустановяване на нарушения, а по-скоро с присъщата мудност на националните съдебни производства.

В Швеция наличието на специален съд — Пазарен съд, — пред който се водят предимно производства по предявени иски за преустановяване на нарушения с цел защита на колективните интереси на потребителите, гарантира относително експедитивни производства в подобни случаи. Въпреки това средната продължителност на производствата пред Пазарния съд остава около 11 – 12 месеца. В други държави членки продължителността на цялото производство, което е триинстанционно, може дори да надхвърли 5 години при някои сложни дела.

Друга пречка, свързана с продължителността на производствата, е когато може да се иска привеждане в изпълнение. Например в Испания, въпреки че законът предвижда като общо правило възможност за предварително изпълнение на всяко съдебно решение и няма специални правила за колективните иски, които да са в противоречие с това общо правило, обикновено съдилищата решават да не допускат привеждане в изпълнение поради неокончателния характер на това произнасяне. Като следствие от това, структурите, компетентни да предявяват иски, са принудени да изчакат окончателното решение.

В България с влизането в сила на разпоредбите на новия Граждански процесуален кодекс през 2008 г. съдебните решения по иски за преустановяване на нарушения могат да бъдат приведени в изпълнение в случай на обжалване само след като по тях се е произнесъл съдът от трета инстанция.

4.3. Сложност на съдебното производство

Повечето участници в анкетирането и експерти смятат, че друг важен възпиращ фактор за по-широкото прилагане на исковете за преустановяване на нарушения е сложността на производството, независимо дали тя е действителна или се възприема като такава. Тази ситуация се утежнява при презгранични дела поради непознаването на материалните и процесуалните разпоредби на другите държави членки.

В тази връзка една от трудностите при презграничните дела, която се посочва от участниците в анкетирането и експертите, е затрудненото прилагане на разпоредбите на международното частно право, и по-специално на онези от тях, които засягат компетентността (Регламент 44/2001 относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела („Брюксел I“)⁹) и приложимото право (Регламент 864/2007 относно приложимото право към извъндоговорни задължения („Рим II“)¹⁰). От отговорите на участниците в анкетирането е трудно да се разбере дали това се дължи на липса на познания, неопитност или слабости в законодателството. Хармонизирането на разпоредбите на международното частно право на равнището на Съюза без съмнение повиши правната сигурност спрямо ситуацията отпреди две години, когато всяка държава членка прилагаше своите вътрешни разпоредби. Въпреки хармонизирането на тези разпоредби обаче могат да останат съмнения във връзка с тяхното тълкуване в очакване Съдът на Европейския съюз да предостави допълнителни насоки за тяхното прилагане, особено по отношение на Регламента относно приложимото право към извъндоговорни задължения „Рим II“, който се прилага в Съюза едва отскоро.

⁹ ОВ L 12, 16.1.2001 г., стр. 1–23.

¹⁰ ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 40–49.

Сложността при предявяване на иски за преустановяване на нарушения при презгранични дела се подсилва от други проблеми от по-практическо естество, като езиковата бариера, а също и затрудненият достъп до информация за чуждестранни дружества. Един от проблемите е свързан с идентифицирането на въпросния чуждестранен търговец и издирването на неговия адрес. Това още повече затруднява изпращането на предупредителни писма или завеждането на дело. Дори да бъде идентифициран съответният търговец, връчването на документи на чуждестранни дружества може да отнеме много време и да остане без успех, особено когато търговците предоставят само номер на пощенската си кутия или фалшиви адреси¹¹.

4.4. Ограничено действие на съдебните решения

В много държави членки едно съдебно решение е задължително само по отношение на делото и на страните по него.

В някои държави членки този принцип се прилага не толкова строго, особено по отношение на нищожността на неравноправни договорни клаузи. Франция е показателен пример за строгото прилагане на този принцип, тъй като обявяването на неравноправни клаузи за нищожни засяга само бъдещите договори на търговеца, като по този начин делата срещу неравноправните клаузи стават безполезни, когато оспорваната договорна клауза вече не се предлага от търговеца на потребителите.

В Испания, когато една клауза бъде обявена за неравноправна, като следствие от това тя става нищожна и недействителна и се придава действие *ex tunc* на решението, което предполага връщане към предишното положение и налагане на задължение за възстановяване на неправомерно платените при прилагането на неравноправната клауза средства на засегнатите потребители. Освен това в някои случаи съдилищата са постановили действието на решението за обявяване на нищожност да се разшири, така че да обхване и други дружества, използващи същата договорна клауза.

Друг проблем е фактът, че обхватът на отделния иск за преустановяване на нарушение не е общоевропейски, което означава, че търговецът измамник може да се мести от една държава членка в друга, като продължи тази своя дейност. Един от участниците в анкетирването посочва също и факта, че в много правосъдни системи не могат да се връчват разпореждания срещу частни лица. В Обединеното кралство OFT може да заведе дело за подвеждаща реклама срещу „всяко лице“, което участва в разпространяването на реклама (например директорите и главните изпълнителни директори на дружества).

4.5. Привеждане в изпълнение на съдебни решения

Посочените в предходните раздели трудности се отнасяха главно до установителната фаза от производството по иски за преустановяване на нарушения. Въз основа на това може да се направи допускането, че след като пречките бъдат преодолени и структурите, компетентни да предявяват иски, се сдобият с окончателно и удовлетворяващо ги решение на съда, случаят е разрешен. Това обаче не е непременно вярно, тъй като в много случаи вземането на благоприятно решение не означава, че то

¹¹ С регламенти (ЕО) № 1393/2007 и № 1206/2001 бе повишена бързината и правната сигурност при връчването на документи и събирането на доказателства по презгранични дела.

ще бъде изпълнено на практика и че нарушението ще бъде преустановено. Много участници в анкетиранието подчертават трудността, с която се осигурява изпълнението на взетите решения, особено в случаи, когато продавачът или доставчикът на услугата отказват да се съобразят с решението, независимо от налаганите санкции. Опитът показва, че правилният начин за справяне с нарушенията е, когато търговците са наясно, че ги грози санкция, която е достатъчно възпираща и се налага на практика. Ако санкцията не е достатъчно възпираща, много търговци съзнателно приемат да заплатят разходите по съдебното производство, които са малки в сравнение с реализираните печалби.

Санкциите, които се налагат за неизпълнение на съдебни решения по искове за преустановяване на нарушения, са различни в различните държави членки, но като цяло се смята, че не са достатъчно възпиращи. В Нидерландия е възможно при неизпълнение на съдебно решение да бъде наложено да се заплати сума с фиксиран размер. Когато това стане и бъде заплатена сума с фиксиран размер, тази сума отива при другата страна по делото. В Швеция решенията по искове за преустановяване на нарушения предвиждат налагане на глоба, като санкция в случай на неизпълнение. В България на всяко лице, което не изпълни съдебна заповед по иск за преустановяване на нарушение, се налага финансова санкция в размер от 5000 до 23 000 лева¹². В Испания се налага ежедневна санкция за неизпълнение в размер от 600 до 60 000 EUR за всеки ден закъснение в изпълнението на съдебно решение. Теоретически в Испания на всяко лице, което упорито отказва да изпълни съдебно решение, може да бъде наложена наказателна санкция, но според информацията, която имаме, това никога не се е случвало по дела, свързани с искове за преустановяване на нарушения.

5. СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

5.1. Въведение

Въпреки някои техни ограничения, исковете за преустановяване на нарушения се смятат от преобладаващата част от участниците в анкетиранието и експертите за полезен инструмент със значителен потенциал, ако бъдат преодолените посочените недостатъци.

В своя Резолюция от 2 февруари 2012 г., озаглавена „Към съгласуван европейски подход за колективна защита“, Европейският парламент изразява мнението, че „исковете за преустановяване на нарушения също така изпълняват важна роля за гарантиране на правата, с които се ползват гражданите и дружествата по силата на правото на ЕС, и счита, че механизмите, въведени с Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество за защита на потребителите, както и с Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите, могат да бъдат значително подобрили, така че да насърчат сътрудничеството и исковете за преустановяване на нарушения в трансгранични ситуации“.

По-долу са изложени възможни мерки, предлагани от участниците в анкетиранието, с оглед подобряване на ефективността на исковете за преустановяване на нарушения:

¹² Т.е. в размер от 2 556 EUR до 11 759 EUR, съгласно обменния курс от 21 юни 2012 г.

а) Незаконодателни мерки

Съществуват мерки, с чиято помощ може да се увеличи използването на исковете за преустановяване на нарушения и тяхната ефективност без да се променя правната уредба както на европейско, така и на национално равнище. Една такава възможна мярка е организирането на **кампании за повишаване на осведомеността и обучения** във връзка с използването на исковете за преустановяване на нарушения, предназначени за структурите, компетентни да предявяват искове, тъй като много от тях нямат достатъчно познания, за да ги използват. В този дух някои участници в анкетиранието предлагат да бъдат въведени механизми (например **уебсайт**) за осигуряване на публичност на дела по искове за преустановяване на нарушения от цяла Европа. Такъв уебсайт може също да съдържа информация за обхвата на исковете за преустановяване на нарушения и за процесуалните правила в различните държави членки, преведени на всички официални езици на ЕС.

б) Възможни промени в правната уредба

Повечето участници в анкетиранието смятат, че директивата е ясен и добре съставен законодателен акт. Изглежда обаче, че степента на използване и ефикасността на исковете за преустановяване на нарушения се различават в различните държави членки повече от желаното. В директивата се съдържат някои основни правила; в същото време на държавите членки е предоставена значителна свобода, що се отнася до определянето на характеристиките на исковете за преустановяване на нарушения, включително процесуалните разпоредби, както и на техния обхват и действие. Нееднаквата ефикасност на исковете за преустановяване на нарушения в различните държави членки в голяма степен произтича от различията в начина, по който държавите членки са транспонирали директивата в националното си законодателство, и от различията в тяхното процесуално и материално право. Няколко от респондентите, включително някои обществени органи на държавите членки, се застъпват за по-голяма степен на хармонизиране (по отношение на сроковете за предявяване на иска, крайния срок за постановяване на съдебното решение и разходите) на производствата по искове за преустановяване на нарушения в различните държави членки, поне за презграничните дела. Във всеки случай би било уместно прилаганите в някои държави членки разпоредби, които са особено полезни за повишаване на ефикасността на исковете за преустановяване на нарушения, да бъдат въведени и в останалите държави членки.

Участниците в анкетиранието предлагат редица възможни мерки, които биха осигурили по-честото използване на исковете за преустановяване на нарушения и тяхната по-голяма ефикасност. Предлага се някои от мерките, които вече съществуват в някои държави членки, да се въведат на европейско равнище. Най-важните сред тях са следните:

1. **Разширяване на приложното поле** на директивата за всички правила за защита на потребителите. Някои участници в анкетиранието са за това, да бъде разширен обхватът на исковете за преустановяване на нарушения извън списъка, включен в приложението, както това вече е направено в някои държави членки. Например, на законите относно защитата на правото на неприкосновеност на личния живот и на личните данни все повече се гледа като на закони от областта на „потребителското право“.

2. **Разширяване на действието на решенията.** Повечето от участниците в анкетирването изразяват мнението, че потребителите трябва да могат да се възползват пряко от едно съдебно решение по успешно дело, а не да трябва да предявяват нов иск, за да упражнят правата си. В директивата следва да бъдат въведени еднозначни разпоредби във връзка с възможността за обезщетяване на потребителите и начините да се извърши това. Освен това ограничителният срок за предявяване на иски за обезщетение от потребители, засегнати от конкретно нарушение на закона, не трябва да тече по време на производства по иски за преустановяване на нарушението. Когато определена договорна клауза бъде обявена за незаконна, действието на това решение трябва да бъде разширено за всички подобни настоящи и бъдещи договори (това вече е факт в някои държави членки).
3. **Бързи производства** за временни мерки. Няколко от участниците в анкетирването са за това да се предвиди разпоредба, изискваща при всички иски за преустановяване на нарушения задължително да се прилага ускорена процедура, а не само „при необходимост“, както това е предвидено в член 2 от директивата. Тъй като в различните национални законодателства обаче има различно разбиране за понятието „ускорена процедура“, директивата трябва да съдържа определени изисквания във връзка с ускорената процедура, като например по отношение на срока за постановяване на съдебното решение по иск за преустановяване на нарушение.
4. **Право на информация.** Няколко от участниците в анкетирването посочват, че структурите, компетентни да предявяват иски, трябва да имат право на достъп до информация за името и законния адрес на дружествата, участвали в незаконните практики. Дружествата трябва да бъдат задължени да предоставят стандартните договори, които използват, както е случаят в Испания, където стандартните договорни условия трябва да бъдат включени в регистъра на общите условия по договорите („Registro de Condiciones Generales de la Contratación“). Повечето от участниците в анкетирването са на мнение също, че решенията трябва да се публикуват, за да имат възпиращ ефект върху търговците и да бъдат информирани потребителите. Това вече се прави в някои държави членки.
5. **Финансиране.** Повечето от участниците в анкетирването смятат, че принципът „изгубилият плаща“ трябва да продължи да се прилага за иски за преустановяване на нарушения. Някои обаче признават, че този принцип трябва да се прилага по гъвкав начин, който да е благоприятен за структурите, компетентни да предявяват иски, както това се прави в някои държави членки.
6. Трябва да се подобри **привеждането в изпълнение на решенията.** В този смисъл някои от участниците в анкетирването смятат, че трябва да се изиска от държавите членки да налагат възпиращи санкции при неизпълнение на разпоредения за преустановяване на нарушения, за да се гарантира, че неравноправните търговски практики няма да носят изгода за търговците.

Накрая няколко от участниците в анкетирването, включително обществени органи на някои държави членки, заявяват, че в допълнение към възможните подобрения на

исковете за преустановяване на нарушения, на европейско равнище следва да се въведе механизъм за колективна защита на потребителите.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на горните констатации Комисията достигна до следните изводи във връзка с прилагането на директивата:

Въпреки някои свои ограничения, исковете за преустановяване на нарушения представляват полезен инструмент за защита на колективните интереси на потребителите. Структурите, компетентни да предявяват искове, стават все по-наясно с възможностите, които им предлага директивата, и придобиват опит във връзка с нейното прилагане.

Между държавите членки обаче съществуват съществени различия по отношение на степента на използване и ефикасността на този инструмент. Във всеки случай, дори в онези държави членки, в които исковете за преустановяване на нарушения се смятат за доста ефикасни и широко се използват, потенциалът им не е напълно оползотворен поради определен брой недостатъци, посочени в настоящия доклад. Най-важните от тях са: **високите разходи, свързани** със съдебните производства, **продължителността** на съдебните производства, **сложността** на процедурите, относително **ограниченото действие** на съдебните решения по искове за преустановяване на нарушения и трудностите по привеждането им в изпълнение. Тези трудности са още по-силно изразени при искове за преустановяване на нарушения с трансгранично измерение.

Комисията приема за сведение проблемите, посочени от участниците в анкетирването, и техните предложения за разрешаването им. Комисията ще продължи да следи прилагането на директивата в държавите членки. Тя ще направи по-задълбочена оценка на това как най-добре да бъдат разрешени с държавите членки посочените в настоящия доклад проблеми и как да бъдат постигнати подобрения в рамките на настоящата правна уредба. Комисията смята, че на този етап видимо не съществуват достатъчно основателни причини, за да излезе с предложение за изменение на директивата, и отново ще анализира състоянието при подготовката на следващия доклад във връзка с нейното прилагане.