



Брюксел, 25.5.2016 г.  
COM(2016) 284 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Оценяване на ефективността на Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 г. за сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите (Регламент за сътрудничеството в областта на защитата на потребителите)**

## Въведение: икономически, политически и правен контекст

В приетите през 2015 г. Стратегия за цифров единен пазар<sup>1</sup> и Стратегия за единен пазар<sup>2</sup> Комисията определи амбициите си за разгръщане на потенциала на трансграничните потребителски пазари, както онлайн, така и офлайн, с цел поддържане на икономическия растеж в ЕС. Като първа стъпка Комисията предложи да допълни законодателната рамка на ЕС чрез запълване на съществуващите регулаторни пропуски по отношение на договорите за цифрово съдържание и на онлайн продажбите на стоки<sup>3</sup>. Тя предприе действия за оценка на ролята на платформите, географските ограничения на продажбите и въздействието на икономиката на споделянето. Комисията също така подчерта необходимостта законодателството да бъде подкрепено от ефективно и последователно правоприлагане, за да се гарантира, че правилата на вътрешния пазар водят до очакваните икономически ползи за икономиката на ЕС.

Наличните данни обаче сочат, че спазването на правилата за защита на потребителите, все още е проблем, оказващ влияние върху доверието на потребителите и търговците в трансграничните пазари в ЕС (вж. карето по-долу).

### **Ключови цифри**

**Вреди за потребителите** при трансгранични сделки: консервативните оценки въз основа на представителна извадка от пет онлайн сектора (облекло, електронни стоки, развлечения, потребителски кредити и пакетни туристически пътувания) показват, че 37 % от онлайн търговците в ЕС не спазват законодателството за защита на потребителите. Това води до вреди за потребителите, които само в наблюдаваните сектори възлизат на около 770<sup>4</sup> милиона евро годишно. По приблизителна оценка засиленото сътрудничество в областта на правоприлагането може да доведе до значително намаляване на степента на неспазване: Координираната проверка и корекция на уебсайтове (повсеместни проверки — „sweeps“), извършвани от националните правоприлагащи органи през последните години, доведоха до подобряване на равнището на спазване от 20 % — 40 % (в зависимост от сектора) в началната фаза на разследване до над 80 % една година по-късно<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията „Стратегия за цифров единен пазар за Европа“, COM (2015) 192 final, достъпно на адрес: <http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/>

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията „Осъвременяване на единния пазар: повече възможности за гражданите и предприятията“ COM (2015) 550 final, достъпно на адрес: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/index_en.htm)

<sup>3</sup> На 9 декември 2015 г. Комисията представи две предложения за по-добра защита на потребителите, които пазаруват онлайн на територията на целия ЕС, и за подпомагане на предприятията да разгърнат онлайн продажбите си, [http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/contract/digital-contract-rules/index_en.htm)

<sup>4</sup> Страница 8 от оценката на въздействието: Приблизителната оценка се основава на методологията на Обединеното кралство за приблизителни оценки на финансовите вреди за потребителите. Тя се основава на проверката на 2 682 уебсайта за електронна търговия през 2014 г. във всички държави — членки на ЕС, в следните сектори: дрехи и спортни стоки; електронни стоки; пакетни туристически пътувания; отиди и култура и финансови услуги. Беше установено, че средното равнище на неспазване в тези сектори е 37 %, вж. приложение IV към оценката на въздействието.

<sup>5</sup> Страница 42 от оценката на въздействието: Очакваното спадане на равнището на неспазване е оправдано, тъй като повсеместните проверки в областта на сътрудничеството в областта на защитата на потребителите (СОЗП) показаха, че целенасочените действия по правоприлагане могат да доведат до значително подобряване на равнището на спазване, т.е. от 20 до 40 % по време на фазата на проверка до над 80 % след една година на действия по правоприлагане, вж. приложение IV на оценката на въздействието

**Доверие на потребителите** при трансгранични сделки: Според проведено през 2014 г. проучване на Евростат<sup>6</sup> само 15 %<sup>7</sup> от потребителите заявяват, че са пазарували онлайн от други държави — членки на ЕС, а 44 % са направили това в своята страна. Според изданието за 2015 г. на Индекса на условията за потребителите<sup>8</sup>, докато 61 % от потребителите се чувстват уверени при покупки по интернет от търговци на дребно, установени в тяхната държава, едва 38 % се чувстват спокойни да пазаруват от търговец, установен в друга държава от ЕС. Укрепването на трансграничното правоприлагане и намаляването на вредите за потребителите ще укрепи тяхното доверие, което от своя страна ще доведе до увеличаване на трансграничните сделки в областта на електронната търговия.

**По-малка склонност за трансгранични продажби онлайн:** В сектора на търговията на дребно пазарният дял на електронната търговия остава по-нисък в Европа отколкото в САЩ: през 2014 г. той беше 7,2 % в сравнение с 11,6 % в САЩ. През същата година<sup>9</sup> едва 12 % от търговците на дребно в ЕС продават онлайн на потребители в други държави от ЕС, докато над три пъти повече (37 %) са направили това в своята страна<sup>10</sup>.

Прилагането на законодателството за защита на потребителите е отговорност предимно на държавите членки. Въпреки това, особено в цифровата среда, в която трансакциите не познават граници, единствено чрез сътрудничество националните органи могат да се борят ефективно срещу нарушенията на законодателството за защита на потребителите, извършвани в трансграничен контекст. Регламентът за сътрудничество в областта на защита на потребителите (Регламента за СОЗП) бе приет през 2004 г. с цел създаване на формална рамка на сътрудничество между националните правоприлагащи органи<sup>11</sup> за справяне с проблемните практики с трансгранично измерение.

При оценката на средствата за разгръщане на растеж в Стратегията за цифров единен пазар се подчертава *„необходимостта от по-бързо, гъвкаво и последователно прилагане на правилата за защита на потребителите при онлайн и цифрови покупки, за да станат тези правила напълно ефективни“*. Комисията се ангажира също *„да изясни и доразвие правомощията на правоприлагащите органи и да подобри координирането на дейностите им за наблюдение на пазара и механизмите им за предупреждение с цел по-бързото откриване на нарушения“*. Освен това в Стратегията за единен пазар се подчертава значението на сътрудничеството в областта на правоприлагането с цел справяне с неоправдана търговска дискриминация, основана на

<sup>6</sup> Статистическо изследване на Евростат относно употребата на ИКТ от домакинствата и от отделните лица (2014 г.), isoc\_ec\_ibuy

<sup>7</sup> ЧАСТ 2/2, 21.9.2015 г., стр. 63,

[http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKewjfsf\\_r\\_JfMAhUG\\_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15\\_ADD\\_1\\_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKewjfsf_r_JfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw)

<sup>8</sup> Вж. съобщението за медиите, достъпно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm)

<sup>9</sup> PART 2/2, 21.9.2015 г., стр. 69,

[http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKewjfsf\\_r\\_JfMAhUG\\_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15\\_ADD\\_1\\_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw](http://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKewjfsf_r_JfMAhUG_ywKHe2UC9AQFghYMAg&url=http%3A%2F%2F europeanmemoranda.cabinetoffice.gov.uk%2Ffiles%2F2015%2F11%2F13074-15_ADD_1_.pdf.docx&usg=AFQjCNHBFewOLvpPJpubrF0rXhJqFnZKzw)

<sup>10</sup> Статистическо изследване на Евростат относно употребата на ИКТ от домакинствата и от отделните лица (2014 г.), isoc\_ec\_ibuy

<sup>11</sup> Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 г. за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите, ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1. Регламентът се прилага също и в ЕИП.

географски критерии: „(тези мерки) трябва да вървят ръка за ръка с по-доброто правоприлагане във всяка държава членка, което, както бе обявено в Стратегията за цифровия единен пазар, трябва да бъде допълнително засилено чрез реформата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите<sup>12</sup>“.

В горепосочените стратегии са взети под внимание оценките, посочени в член 21а от Регламента за СОЗП<sup>13</sup>, чието изготвяне започна през 2012 г. с цел подобряване на функционирането на този регламент.

Всъщност съгласно член 21а от Регламента за СОЗП се изисква Комисията да оцени в доклад до Европейския парламент и до Съвета, 10 години след приемането на регламента, неговите механизми за функциониране, приложението към него и ефективността му. Комисията се приканва да направи законодателно предложение, ако е целесъобразно, за изменение на регламента. В съответствие с този член Комисията извърши задълбочена оценка на функционирането на Регламента за СОЗП, резултатите от която са представени в настоящия доклад. Аналитичните стъпки на тази оценка включват външна оценка (2012 г.)<sup>14</sup>, обществена консултация<sup>15</sup> (2013—2014 г.), среща на върха по въпросите на потребителите, посветена на правоприлагането, проведена през 2013 г.<sup>16</sup>, два двугодишни доклада през 2009 и 2012 г. и доклад на Комисията от 2014 г. относно функционирането на Регламента за СОЗП<sup>17</sup>. Тъй като в оценката се изтъква необходимостта от подобряване и модернизиране на Регламента за СОЗП, през 2015 г. бе извършена подробна оценка на въздействието на различните възможни варианти, за да се прецени дали има нужда от законодателно предложение за изменение на Регламента за СОЗП.

## 1. Оценка на ефективността на механизмите за функциониране на СОЗП

Понастоящем Регламентът за СОЗП обхваща 20 директиви и регламенти, отнасящи се до достиженията на правото на Съюза в областта на защитата на потребителите и маркетинга<sup>18</sup>. Целта му е да се гарантира спазването на тези закони, като по този начин

<sup>12</sup> Стр. 11, COM 2015 (550) final.

<sup>13</sup> Член 21 а: „В срок до 31 декември 2014 г. Комисията представя пред Европейския парламент и Съвета доклад за оценка на ефективността и механизмите за функциониране на настоящия регламент и за задълбочено разглеждане на възможността за включване в приложението към настоящия регламент на допълнителни закони, които защитават интересите на потребителите. Докладът се основава на външна оценка и на широки консултации със заинтересованите страни и, ако е целесъобразно, се придружава от законодателно предложение.“

<sup>14</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 120,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>15</sup> Обобщение на отговорите на заинтересованите страни в обществената консултация относно Регламента за сътрудничеството в областта на защитата на потребителите (СОЗП) (2006/2004/ЕО), [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border\\_enforcement\\_cooperation/docs/140416\\_consultation\\_summary\\_report\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140416_consultation_summary_report_final_en.pdf)

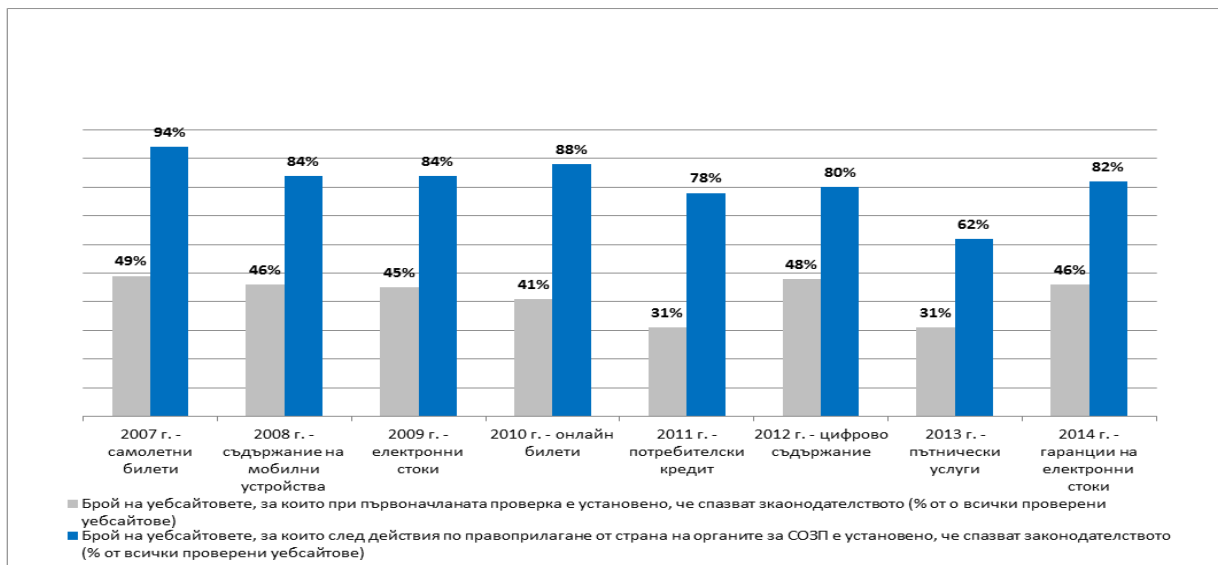
<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs\\_2013/report/Summitconclusions.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/events/ecs_2013/report/Summitconclusions.pdf)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border\\_enforcement\\_cooperation/docs/140701\\_commission\\_report\\_cpc\\_reg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/cross-border_enforcement_cooperation/docs/140701_commission_report_cpc_reg_en.pdf)

<sup>18</sup> Законодателството, за което се прилага Регламентът за СОЗП, е посочено в приложението към него. Приложението се актуализира редовно, когато влезе в сила ново законодателство в тази област, в което като инструмент за правоприлагане е предвиден механизмът на Регламента. Понастоящем приложението

се осигурят защита колективните икономически интереси на потребителите и закрила на законните предприятия от недобросъвестни конкуренти. С Регламента се гарантира гладкото функциониране на пазарите за търговия на дребно в ЕС. С него се установяват механизми за функциониране на сътрудничеството между националните органи за правоприлагане, като се предвижда възможност за отправяне на искания за взаимопомощ (във връзка с обмена на информация и мерките за правоприлагане) и се дава възможност на компетентните органи да координират своите действия за справяне с нарушенията на законодателството на ЕС за защита на потребителите, извършени от предприятия в трансграничен контекст. Тези механизми позволяват на органите да преодолеят ограничеността, свързана с националните граници на юрисдикция, така че да могат да се справят с проблемни практики на търговци, установени в рамките на юрисдикциите им, когато те нанасят вреда на потребителите в други държави от ЕС.

При процеса на оценка беше разгледан въпроса за това до каква степен прилагането на Регламента за СОЗП е довело до разработването на ефективни средства за защита на колективните интереси на потребителите в рамките на ЕС<sup>19</sup>. Регламентът за СОЗП определи общи минимални правомощия за националните органи и им предостави възможност да постигат преустановяване на нарушенията в трансграничен контекст. Например, от 2007 г. насам във връзка с нарушения на правото на ЕС са били проверени повече от 4 500 уебсайта за електронна търговия в различни икономически сектори, което е довело до подобряване на степента на спазване<sup>20</sup>.



включва, наред с другото, хоризонтално законодателство в областта на защитата на потребителите, като например директивите относно неравноправните клаузи и нелоялните търговски практики, които са предмет на текущата проверка за пригодност на законодателството на ЕС за защита на потребителите, провеждана от Комисията, както и специфично секторно законодателство в области като финансовите услуги, правата на пътниците, разпределено във времето ползване на собственост и пакетните туристически пътувания. То включва също така и законодателство относно алтернативното уреждане на спорове.

<sup>19</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 99,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>20</sup> Резултатите от тези повсеместни проверки могат да бъдат намерени на: [http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm)

През 2014 г. бе направена още една стъпка по отношение на засилването на сътрудничеството в областта на правоприлагането със стартирането на координирани действия, с които от съответните оператори се изисква да прекратят нелоялните търговски практики в области от общ интерес в рамките на ЕС (например в областта на отдаването на автомобили под наем или на онлайн игри, предлагащи „покупки в приложение“ за <sup>21</sup>).

Въпреки положителните резултати по отношение на уместността на целите на Регламента, при външната оценка и обществената консултация бяха набелязани следните проблеми, които възпрепятстват ефективността му:

- **Недостатъчни минимални правомощия на правоприлагащите органи, за да си сътрудничат ефективно и бързо, най-вече в цифровата среда**<sup>22</sup>. С Регламента за СОЗП на компетентните органи на държавите членки се предоставят определени минимални правомощия за разследване и правоприлагане, необходими за осигуряване на сътрудничество и за прилагането на Регламента<sup>23</sup>. Тези правомощия са необходими например за събиране и обмен на данни по законосъобразен начин между държавите. При оценката бяха разгледани няколко възможни нарушения от страна на търговци и се стигна до заключението, че срещу тях не би могло да се противодейства ефикасно съгласно действащата рамка за СОЗП<sup>24</sup>. По-специално, органите за СОЗП имат ограничени правомощия за получаване на информация относно действителната самоличност на търговеца, извършил нарушения в цифровата сфера<sup>25</sup>, като и ограничени правомощия да потърсят помощта на други органи (като например финансовата полиция) или на трети страни (като домейн регистратори).
- **Недостатъчно споделяне на данни за пазара**<sup>26</sup>. Развитието на електронната търговия позволи широкообхватни маркетингови кампании, които достигат до милиони потребители незабавно. Това изисква органите да създадат много по-бърза система за събиране на данни, отколкото бе необходимо при офлайн търговията, да реорганизират приоритетите си по-бързо и да бъдат по-гъвкави. Според външната оценка и оценката на въздействието на Комисията разкриването на нарушения закъснява поради неправилното функциониране на настоящия механизъм за предупреждение в рамките на СОЗП и липсата на съвместно определяне на

---

<sup>21</sup> Вж. [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm) и IP/15/5334, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5334\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5334_en.htm)

<sup>22</sup> Страница 13 от оценката на въздействието.

<sup>23</sup> Член 4, параграф 3: „(...), всеки компетентен орган има правомощия по осъществяване на разследване и прилагане на законодателството, необходими за прилагането на настоящия регламент и трябва да ги упражнява в съответствие с националното право“.

<sup>24</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 8, 41, 57 и 99,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>25</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 61,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>26</sup> Страница 18 от оценката на въздействието.



приоритетите<sup>27</sup>. Например, до всички органи безразборно се изпращат предупредителни съобщения, свързани с базата данни относно СОЗП, независимо от важността или приоритета им.

- **Ограничена пригодност на механизма за борба с нарушенията, засягащи няколко държави**<sup>28</sup>. Настоящият механизъм за взаимна помощ в рамките на СОЗП (членове 6—8) е насочен основно към противодействие на нарушенията, извършени от търговец, който е установен в една държава и чиято дейност е насочена към потребителите от друга държава. Развитието на вътрешния пазар обаче доведе до ускорена интернационализация на търговията на дребно, извършвана от големи дружества, чиито местни дъщерни дружества прилагат едни и същи практики навсякъде. Националните органи често са изправени пред подобни нарушения, случващи се едновременно на техните пазари<sup>29</sup>. Регламентът за СОЗП съдържа разпоредби за противодействие на такива нарушения. В него се предвижда, че националните органи координират своите действия, като прилагат последователно един и същ отговор спрямо едно и също нарушение на законодателството на ЕС (член 9 от Регламента за СОЗП<sup>30</sup>). Във външната оценка<sup>31</sup> обаче се подчертава, че това не позволява икономии от мащаба, тъй като все още отделните органи трябва да действат самостоятелно. Това е скъпо струващо дублиране на усилията за правоприлагане: в доклада за оценка на въздействието се прогнозира, че за всяко координирано действие, разходите на държавите членки могат да бъдат намалени наполовина благодарение на рационализирана процедура на ЕС за координация. Следователно са необходими изключително добре координирани подходи на равнище ЕС и поради съюзното измерение на подобни лоши практики Комисията би могла да играе важна координационна роля, за да съдейства на съответните

---

<sup>27</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 41, 59 и 80,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

<sup>28</sup> Страници 16—19 и точки 1.3.3, 1.3.4., 1.3.5, 1.3.6 и 1.3.7. от оценката на въздействието.

<sup>29</sup> Покупки в приложение, Google и Apple: съвместните действия на Европейската комисия и държавите членки водят до подобряване на защитата на потребителите в сектора на онлайн игрите. В резултат на големия брой жалби в държавите от ЕС във връзка с покупките в приложение в сектора на онлайн игрите и по-специално — неволните покупки от страна на деца, националните органи и Европейската комисия обединиха усилията си за намиране на решение. Координираните действия в областта на правоприлагането в ЕС в сектора на покупките на покупки в приложение при онлайн игрите и игрите чрез мобилен телефон доведоха до реален напредък и осезаеми резултати: В отговор на опасенията на потребителите бизнесът пое редица ангажменти. Действията ще повишат доверието на потребителите в бързо разрастващия се сектор на „приложенията“. Съобщение за медиите: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5684\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5684_en.htm)

<sup>30</sup> Съгласно член 9, параграф 2: „Когато компетентните органи научат, че вътрешнообщностно нарушение засяга интересите на потребителите в повече от две държави членки, съответните компетентни органи координират дейностите си по прилагане на законодателството и молбите за взаимна помощ посредством единната служба за връзка. По-специално, те се стремят да проведат едновременни разследвания и мерки по прилагане на законодателството.“ По-нататък в член 9, параграф 3 се предвижда, че „компетентните органи информират предварително Комисията за тази координация и могат да приканят длъжностните лица и другите придружаващи лица, оправомощени от Комисията, да участват в тези дейности по координация“.

<sup>31</sup> Външна оценка на Регламента за сътрудничество в областта на защита на потребителите, Окончателен доклад от Консорциума за оценка на политиката в областта на защитата на потребителите, 17 декември 2012 г. („Оценката“), стр. 41, 99 и 106,

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc\\_regulation\\_inception\\_report\\_revised290212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/cpc_regulation_inception_report_revised290212_en.pdf)

национални органи<sup>32</sup>. Както се подчертава в доклада за оценка на въздействието, опитът, придобит от двете координирани действия по отношение на отдаването на автомобили под наем и на покупките в приложение, също потвърди, че съществуващата съгласно член 9 рамка за координация е твърде неясна, като в нея липсва също така добре определена и прозрачна процедура за координация и яснота относно съответните роли и отговорности на участниците и относно последиците от бездействието<sup>33</sup>.

## 2. Оценка на приложението към Регламента за СОЗП

Сътрудничеството в областта на защитата на потребителите обхваща директиви, транспонирани в правния ред на държавите членки, и регламенти, изброени в приложението към Регламента за СОЗП. От 2007 г. насам приложното поле на приложението постепенно беше разширено, но понастоящем няколко законодателни акта на Съюза, в които се предвиждат важни права за потребителите, са извън неговия обхват. Във външната оценка бе направено заключението, че би могло да се наложи ограничено актуализиране въз основа на следните критерии<sup>34</sup>: отражение върху колективните интереси на потребителите, трансгранично значение, обществено измерение на правоприлагането и съгласуваност със секторното и хоризонталното законодателство, които понастоящем са изброени в приложението. Въз основа на това в оценката бе направено заключението, че приложението се нуждае от актуализиране с цел да се отрази влизането в сила на новото законодателство на Съюза. След оценката на въздействието беше препоръчано следните законодателни актове да бъдат включени в приложението към Регламента за СОЗП<sup>35</sup>: Директивата за ипотечните кредити<sup>36</sup>, Регламента за правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт<sup>37</sup>, Регламента за правата на хората с увреждания и хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт<sup>38</sup> и разпоредбите относно тарифите от Регламента за въздухоплавателните услуги<sup>39</sup> и Директивата за платежните сметки<sup>40</sup>. Освен това в Стратегията за единен пазар от 2015 г. се стига до извода, че в член 20 от Директивата за услугите<sup>41</sup> липсва ефикасен механизъм за трансгранично сътрудничество и поради това тази директива следва да бъде включена в приложението към Регламента за СОЗП

<sup>32</sup> Доклад за външна оценка за 2012 г., стр. 17.

<sup>33</sup> Страница 19 и 20 от оценката на въздействието.

<sup>34</sup> Стр. 6 от външната оценка.

<sup>35</sup> Стр. 30 от външната оценка.

<sup>36</sup> Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 г. относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители, ОВ L 60, 28.2.2014 г., стр. 34.

<sup>37</sup> Регламент (ЕО) № 1371/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. относно правата и задълженията на пътниците, използващи железопътен транспорт, ОВ L 315, 3.12.2007 г., стр. 14.

<sup>38</sup> Регламент (ЕО) № 1107/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 г. относно правата на хората с увреждания и на хората с ограничена подвижност при пътувания с въздушен транспорт, ОВ L 204, 26.7.2006 г., стр. 1.

<sup>39</sup> Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността, ОВ L 293, 31.10.2008 г., стр. 3.

<sup>40</sup> Директива 2014/92/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции, ОВ L 257, 28.8.2014 г., стр. 214.

<sup>41</sup> Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.



### 3. Пътят напред: решения за по-интелигентно прилагане — модернизиране на Регламента за СОЗП

С оглед на гореизложеното Комисията предлага модернизиране на настоящия Регламент за СОЗП, за да се подобри трансграничното прилагане на законодателството на ЕС за защита на потребителите.

#### *Резултат от оценката на въздействието*

##### **Елементи, свързани с основните разходи/ползи от предложението на Комисията**

Потребителите ще се възползват от по-добре функциониращи пазари, по-малко на брой спорове и по-високо равнище на защита, когато купуват зад граница, особено онлайн. За обособената част от пет проучени онлайн пазара беше направена приблизителна оценка, че намаление с 10 процентни пункта на равнището на неспазване от 37% би могло да намали вредите от около 770 милиона евро годишно на около 539 милиона евро, т.е. с 30%<sup>42</sup>. Всяко ново единно действие на СОЗП срещу широкоразпространена практика също би могло значително да намали вредите за потребителите в целия ЕС (напр. с около 68 милиона евро в случай на координирани действия против заблуждаващия маркетинг на оферти на продукти в онлайн игри)<sup>43</sup>.

Комисията ще подкрепи държавите членки в усилията им в областта на правоприлагането за борба с нарушенията чрез важно измерение на равнище ЕС, като по този начин бъде избегнато дублирането, произтичащо от провеждането на успоредни производства, отнасящи се до едни същи нарушения. Благодарение на възможността за повторно използване на доказателствата, избягването на дублирането на усилия и осигуряването на максимална съгласуваност на действията за прилагане на законодателството ще се спестят разходи от дейността на органите. Откриването на по-ранен етап на порочни практики и съгласуването на приоритетите ще позволят справянето с широкоразпространени нарушения в целия ЕС чрез по-целенасочени действия. Това ще доведе до действия за СОЗП, които имат по-силен възпиращ ефект<sup>44</sup>.

Може да се наложи някои държави членки да адаптират в известна степен своето национално законодателство, така че органите да се възползват от споделянето на доказателства и от разширения списък от правомощия в областта на сътрудничеството в трансграничен контекст. Основните разходи за държавите членки ще обхванат запознаването с новите правомощия и процедури, и обучението по тях (приблизително 3 000 евро за всеки орган). Разходите за едно координирано действие по правоприлагане, иницирано чрез задължителна процедура за координиране, бяха оценени на около 174 000 евро за всички държави членки. Въпреки това следва да се подчертае, че държавите членки са задължени при всички случаи да противодействат на практики, които са в противоречие с правото на ЕС, и следователно разходите не могат да се разглеждат като допълнителни разходи, които в противен случай не биха

<sup>42</sup> Страница 9 и приложение IV от оценката на въздействието. Приблизителната оценка се основава на подход, разработен в Обединеното кралство, за приблизителна оценка на финансовите вреди за потребителите. Тя се основава на проверката на 2 682 уебсайта за електронна търговия през 2014 г. във всички държави — членки на ЕС, в следните сектори : дрехи и спортни стоки; електронни стоки; пакетни туристически пътувания; отдых и култура и финансови услуги. Беше установено, че средното равнище на неспазване в тези сектори е 37 % .

<sup>43</sup> Пример в каре 9 от оценката на въздействието.

<sup>44</sup> Страница 56 от оценката на въздействието.

били направени. Като цяло в средносрочен план се очаква реализирането на икономии благодарение на по-координирани действия в целия ЕС. Допълнителните разходи на Комисията за нейната роля в областта на засиленото координиране се очаква да бъдат под 300 000 евро на година за разходи за персонали следва да бъдат покрити посредством преразпределение на човешките ресурси<sup>45</sup>.

#### **Какво е въздействието върху малките и средните предприятия (МСП) и конкурентоспособността?**

На предприятията няма да бъдат наложени допълнителни правни задължения. Укрепването на трансграничното правоприлагане ще подобри регулаторната среда за пазарите на дребно. Това ще позволи на предприятията, включително на МСП, да избегнат разходите за правни консултации, когато търгуват зад граница, и да бъдат по-сигурни, че едно и също законодателство на ЕС за защита на потребителите се прилага по един и същи начин в другите държави, в които желаят да развият дейност. Последователното трансгранично прилагане на законодателството ще повиши конкурентоспособността на почтените търговци, които спазват закона, ще засили конкуренцията и ще допринесе за равнопоставени условия на конкуренция на вътрешния пазар.

#### **Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрации?**

Въздействието върху националните бюджети ще бъде сравнително ограничено в сравнение с икономии, до които ще доведе обединяването на ресурси за противодействие на широко разпространените нарушения: едно координирано действие, което заменя 28 национални действия, би могло да доведе до общи нетни икономии от около 180 000 евро (в случай на координирано действие, което води до успешни преговори за уреждане на спора с търговеца) до около 815 000 евро (в случай че преговорите са неуспешни и срещу търговеца трябва да се предприемат национални действия по правоприлагане)<sup>46</sup>.

#### **Пропорционалност**

Ползите по отношение на намаляването на вредата за потребителите и разходите по сделката за всички оператори, ефективността на публичната намеса, и в крайна сметка очакваният благодарение на повишеното потребителско търсене икономически растеж, значително надхвърлят ограниченото увеличение на разходите за публичните органи и Комисията и следователно предложението се счита за пропорционален отговор<sup>47</sup> на настоящото ниско равнище на спазване на правилата за защита на потребителите в контекста на трансграничните пазари<sup>48</sup>.

Предложените изменения на Регламента за СОЗП се отнасят до следните аспекти:

**Приложно поле:** Приложното поле на Регламента следва да бъде изяснено, за да бъдат обхванати широко разпространени нарушения на законодателството на Съюза за защита на потребителите, извършвани едновременно в няколко държави членки, независимо от

<sup>45</sup> Страници 79 и 80 от оценката на въздействието.

<sup>46</sup> Страница 3 от оценката на въздействието.

<sup>47</sup> Страница 3 от оценката на въздействието.

<sup>48</sup> Резултати от повсеместните проверки на потребителите:

[http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm)

организационната структура на съответния търговец (например, независимо от това дали този търговец има обекти в няколко държави или осъществява дейност от регионална база). Приложното поле на Регламента следва да бъде разширено, така че да обхване нарушения, които могат да са с относително кратка продължителност (напр. подвеждащи рекламни кампании с продължителност от няколко дни), но които имат дълготрайно вредно въздействие върху потребителите или могат да се повторят в бъдеще, ако не бъдат предприети подходящи мерки<sup>49</sup>.

**Доказателства:**<sup>50</sup> За да се повиши яснотата, скоростта и ефикасността на механизма за предупреждение<sup>51</sup>, следва да се предложи категоризиране на сигналите въз основа на очакваното действие, както и механизъм за оптимизиране на разпространението им, системно събиране на данни, обмен на информация и предоставяне на възможност на европейските потребителски центрове и асоциации на потребители и на търговци, които са приканени да предприемат тези действия, да изпращат сигнали относно възможни нарушения, за да информират правоприлагащите органи.

**Минимални правомощия на правоприлагащите органи:** С Регламента следва да изясни обхвата на някои от съществуващите минимални правомощия, необходими на компетентните правоприлагащи органи в областта на сътрудничеството. По-специално, в него следва да се уточни от кого може да бъде искана информация, при какви условия могат да бъдат публикувани решенията и да се гарантира, че независимо от формата и произхода на информацията, органите разполагат с достъп до необходимите доказателства. Предлага се също така ангажиментите, предложени от търговците за отстраняване на нарушенията на правото на Съюза, да могат да бъдат публикувани и поканените заинтересовани страни, като например организации на потребителите, да могат да бъдат консултирани относно ефективността на тези ангажименти при решаването на проблемите. Освен това в Регламента следва да се уточни, че за всички органи разполагат със следните правомощия за по-ефективно сътрудничество през границите, особено в областта на цифровите пазари: да започват процедури по собствена инициатива (*ex officio*), да извършват пробни покупки и „тайно пазаруване“, да приемат временни мерки, да закриват уебсайт, акаунт в социални медии или подобен акаунт, да налагат глоби и други парични санкции, да искат възстановяване на печалбите, получени чрез извършване на нарушения, и да гарантират, че засегнатите потребители могат да получат обезщетение<sup>52</sup>.

**Определяне на приоритети:** С Регламента следва да се установи система за планиране, която ще позволи координирането на приоритетите, свързани с трансграничните дейности по правоприлагане, и на средствата, отпуснати за националните органи<sup>53</sup>.

**Процедурни стандарти:** В Регламента следва да се предвиди, че на исканията за предприемане на мерки по правоприлагане и за информация трябва да бъде отговорено в рамките на крайните срокове, определени с мерки за изпълнение. Следва също така да се поясни, че доказателствата могат да бъдат споделяни ефикасно в цялата мрежа,

---

<sup>49</sup> Страница 21 от оценката на въздействието.

<sup>50</sup> Страници 3, 9, 13, 14, 17 и 19 от оценката на въздействието.

<sup>51</sup> Член 7 от Регламента за СОЗП: „Обмен на информация без отправено искане“.

<sup>52</sup> Страници 13, 29, 31, 33, 38, 70 и 100 от оценката на въздействието.

<sup>53</sup> Страници 3, 17, 25, 33, 35 и 71 от оценката на въздействието.

както и да бъдат използвани безпроблемно в различните национални юрисдикции, без за тях да се изисква специфична форма или формат. С Регламента следва да се изяснят процедурите за сътрудничество и да се засили координиращата роля на Комисията и на единните служби за връзка<sup>54</sup>.

**Противодействие на широко разпространени нарушения:** С Регламента следва да се направи разграничение между нарушенията според тяхното възможно съюзно измерение. Когато е налице основателно подозрение за широко разпространено нарушение, вредящо на потребителите в по-голямата част от икономиката на ЕС (т.е. в най-малко 3/4 от държавите членки, в които живее най-малко 3/4 от населението на ЕС), необходимостта от действия следва да бъде определена с решение на Комисията. В такива случаи следва да бъде оправдано наличието на обща процедура, в рамките на която Комисията следва да има ясна отговорност по отношение на координацията. Основната цел на тази процедура би било установяването на нарушението и прекратяването му чрез сътрудничество със съответните оператори на равнище ЕС и поемане на ангажимент от страна на търговците да променят своите практики. В случаи, при които дружествата отказват да сътрудничат или не изпълняват своите ангажименти, държавите членки следва да предприемат координирани действия по правоприлагане и да постигнат съгласие помежду си коя държава членка или държави членки са в най-добра позиция да предприемат правоприлагащи мерки. В случаите, когато следва да се противодейства на нарушенията от страна на недобросъвестни търговци, които е малко вероятно да сътрудничат, процедурата следва да позволява бързото приемане на мерки по правоприлагане. При процедурата следва също да се зачитат правата на защита на търговците<sup>55</sup>.

Предложените промени са многобройни. Ето защо, в съответствие с принципите за по-добро регулиране, Комисията предлага да се замени сегашния Регламент за СОЗП с текст, който ще консолидира всички тези изменения.

**Заключение: ефикасно прилагане на законодателството за защита на потребителите в полза на един силен и динамичен единен пазар**

Предложените решения засилват съдържащите се в Регламента за СОЗП механизми за сътрудничество в областта на правоприлагането. Това ще допринесе съществено за повишаване на равнището на спазване от страна на търговците на законодателството на Съюза за защита на потребителите и за предотвратяване на вредите за потребителите, които биха попречили на покупателната им способност. Органите ще бъдат в по-добра позиция да действат по-бързо и да спестяват разходи чрез съвместно противодействие на широко разпространените нарушения поради засилените правомощия за правоприлагане, подходящи за цифровата ера, и благодарение на по-доброто концентриране и сътрудничество по отношение на приоритетите в целия ЕС. Комисията ще играе по-голяма роля в подпомагането на ефективното координиране в областта на правоприлагането между националните органи, когато е налице ясна необходимост от действия на равнището на Съюза. Прилагането на законодателството на Съюза за защита на потребителите продължава да бъде отговорност предимно на държавите членки. Като цяло тази рамка за

<sup>54</sup> Страници 16, 68 и 72 от оценката на въздействието.

<sup>55</sup> Страници 34, 56, 70 и 78 от оценката на въздействието.

сътрудничество ще подобри икономическата ефективност на публичните действия и управлението на единния пазар.

**Засиленото сътрудничество в областта на правоприлагането** ще доведе до повишаване на правната сигурност и до постепенно намаляване на разходите, свързани с изпълнението на законови задължения, за предприятията, които спазват закона, както и до възпиране на недобросъвестни търговци от причиняване на вреда на потребителите в ЕС. Това ще създаде условия на равнопоставеност и по-справедливи условия в рамките на единния пазар, включително на цифровия единен пазар, и ще бъде от полза за конкурентоспособността и растежа на икономиката на ЕС.