



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 13.3.2007
COM(2007) 99 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007-2013 г.

*Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното
благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита*

{SEC(2007) 321}
{SEC(2007) 322}
{SEC(2007) 323}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

Стратегия на ЕС за политика за защита на потребителите 2007-2013 г.

*Увеличаване на правата на потребителите, повишаване на тяхното
благосъстояние, осигуряване на ефективната им защита*

(текст от значение за ЕИП)

1. РЕЗЮМЕ

493-те милиона европейски потребители са в центъра на трите основни предизвикателства, пред които е изправен ЕС: икономически растеж, работни места и нуждата да се възстанови връзката с гражданите. Те са живителната енергия на икономиката, тъй като тяхното потребление представлява 58% от БВП на ЕС. Уверените, информирани и оправомощени потребители са двигателят на икономическата промяна, тъй като техните предпочитания дават импулс на нововъведенията и ефективността. Но именно в качеството им на потребители, ЕС може да повлияе по най-директен начин върху ежедневието на гражданите и да покаже преимуществата на ЕС.

Отговорът на тези предизвикателства се крие във придобиването от потребителите на уменията и средствата, за да изпълнят ролята си в съвременната икономика, като направят така, че пазарите да работят за тях и се осигури ефективна защита срещу рискове и заплахи, с които не могат да се справят индивидуално.

Вътрешният пазар изигра централна роля при преодоляването на икономическите предизвикателства за Европа и осигуряването на осезаеми ползи за гражданите на ЕС. Но потребителската позиция на вътрешния пазар и по-специално на пазарите за търговия на дребно се нуждае от по-нататъшно укрепване. Новият икономически, социален, екологичен и политически контекст изисква преосмисляне на политиката на ЕС спрямо потребителите.

Мястото на политиката за защита на потребителите на ЕС ще е в основата на следващата фаза от развитието на вътрешния пазар, както е предвидено в съобщението на Комисията до пролетната сесия на Европейския съвет относно Прегледа на единния пазар¹.

Вътрешният пазар има потенциал да бъде най-големият пазар на търговия на дребно² в света. Днес вместо това, той остава силно фрагментиран в рамките на националните

¹ Междинен доклад относно ЕДИНЕН ПАЗАР ЗА ГРАЖДАНИТЕ за пролетната сесия на Европейския съвет през 2007 г., 21.2.2007 г. СОМ(2007) 60.

² Пазарът за търговия на дребно обхваща икономическите сделки, извършени между стопанските субекти и крайните потребители (потребителите, действащи извън сферата на професионалния си живот), наричан още пазар В2С (business-to-consumer отношения бизнес-потребител). Фирмите, колкото и да са малки, не се разглеждат в тази стратегия в тяхната роля на купувачи.

граница, като са образувани 27 мини-пазари за търговия на дребно. С революцията на електронната търговия, която все още не е достигнала критичната си маса, се трансформира и способността за интегриране на пазарите за търговия на дребно в ЕС, за да даде силен тласък на конкурентоспособността и разшири възможностите пред гражданите на ЕС. Докато технологичните средства навлизат все по-широко, ответните реакции на фирмите и потребителите изостават значително, ограничавани съответно от препятствия във вътрешния пазар и липса на доверие в трансграничното пазаруване.

Както за преодоляването на фрагментацията на вътрешния пазар, така и за подобряването на работата на потребителските пазари е необходима по-силна потребителска позиция. Крайните резултати за потребителите в икономически и неикономически план са най-сигурният показател за това, дали пазарите са успели да отговорят на очакванията на гражданите. Пазарите, които отговарят по-пълно на потребителското търсене, ще имат повече успех по отношение на конкурентоспособността и иновациите и ще бъдат в съзвучие с живота и целите на гражданите на ЕС. Политиката за защита на потребителите на ЕС може да допринесе значително за фокусирането на регулаторната рамка към ориентирани в полза на потребителите резултати. Тя може също така да се заеме с неуспехите на пазара, които вредят на благосъстоянието на потребителите, на тяхното социално и икономическо приобщаване, като гарантира достъпа до основните услуги на достъпни цени. Тя може да осигури пазарните инструменти, които да позволят на гражданите, в качеството си на потребители, да направят траен екологичен избор. Освен това тя може да бъде гарант на главните европейски ценности за справедливост, откритост, солидарност и прозрачност и тяхното международно разпространение.

За една сравнително нова политика на ЕС това е амбициозен план, но необходимите инструменти са налице. През периода 2007—2013 г. политиката за защита на потребителите се намира в изключително благоприятна позиция, от която да подпомогне ЕС да посрещне предизвикателствата на икономическия растеж, трудовата заетост и възстановяването на връзката с гражданите.

ЕС ще разбере дали се е справил успешно, ако до 2013 г. може да убеди по достоверен начин всички граждани на ЕС, че могат да пазаруват от всяко кътче на ЕС, от кварталния магазин до уебсайтове, с увереността, че са еднакво добре защитени от опасни продукти или нечестни търговци, както и да докаже на всички търговци на дребно, и особено на МСП, че въз основа на единен комплекс от общи опростени правила могат да продават навсякъде.

През април 2005 г. Комисията прие обща стратегия за здравеопазване и защита на потребителите от 2007—2013 г.³ За да отговори на исканията на заинтересованите страни, Съвета и Европейския парламент, тази стратегия доразвива стратегията за политика за защита на потребителите. Анализ на основните резултати от Стратегията за политика за защита на потребителите 2002—2006 г., заедно с Оценка на въздействието са включени в служебни работни документи.

³ „По-здрави, по-защитени, по-уверени граждани: стратегия за здравеопазване и защита на потребителите“ COM(2005) 115.

2. ВЪВЕДЕНИЕ И ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

2.1. Комплексни пазари, уверени потребители

Политиката защита на потребителите се явява все повече като пресечна точка на основните предизвикателства пред гражданите, икономиката и обществото. С усъвършенстването на пазарите за търговия на дребно нараства и ролята на потребителите. Увеличаването на правата на потребителите доведе също така до повишаване на отговорностите им при управлението на техните дейности. Въпреки че мнозина могат да се облагодетелстват, най-уязвимите не са така добре обезпечени, а нарастването на потреблението от децата и застаряването на населението увеличава броя на по-уязвимите потребители. При все това, необходимостта от уверени потребители, които да бъдат двигател за икономиките ни, никога не е била по-голяма.

Услугите като цяло, и по-специално либерализираните услуги, ще продължат своя растеж с развитието на процеса на либерализация на електро- и газоснабдяването, пощенските и телекомуникационните услуги. Макар че могат да се очакват значителни преимущества, преходът ще постави предизвикателства пред потребителите и регулаторните органи при максималното обезпечаване на благосъстоянието на потребителите. Стоките и услугите ще бъдат все по-взаимосвързани.

Породената от Интернет технологическа революция и цифровизацията ще се развиват още по-бързо. Ключовият двигател е въвеждането на широколентовата технология, която вероятно ще даде значително ускорение на електронната търговия. Електронната търговия има голям потенциал за подобряване на благосъстоянието на потребителите чрез предлагането на по-голям обхват от продукти, като повишава ценовата конкуренция и развива нови пазари. Тя също така носи значителни нови предизвикателства за потребителите, бизнеса и защитата на потребителите. По-специално тя отслабва влиянието на традиционната реклама и средствата за търговия на дребно върху потребителските пазари. Това ще подложи на изпитание традиционните методи на регулиране, саморегулиране и прилагане. МСП ще имат по-пряк достъп до потребителите, а стоките и услугите ще отговарят все повече на потребностите на индивида. Но традиционните права на потребителите все по-малко и по-малко ще бъдат приспособими към цифровата ера.

Глобализацията на производството ще продължи, което ще доведе до това, че все повече стоки, консумирани в ЕС, ще бъдат внасяни. Търговците все повече ще продават на потребителите на ЕС посредством електронната търговия от всяка точка на света. Това увеличава предизвикателството, но също и нуждата да се осигури ефективно наблюдение на пазара.

2.2. Ролята на политиката за защита на потребителите на ЕС

В икономическо отношение вътрешният пазар има потенциала да бъде най-големият пазар за търговия на дребно в света. Ето защо политиката за защита на потребителите на ЕС играе централна роля при намирането на решения съобразени с изброените в точка 2.1 промени. Тя може да разреши проблеми, с които отделните граждани нямат възможностите да се справят. Тя гарантира безопасността на стоките и услугите, наред със справедливостта и прозрачността на пазарите, така че потребителите да могат да упражняват правото си на информиран избор, а нелоялните търговци да бъдат отстранявани. Политиката за защита на потребителите може да им предостави средства,

за да извършват рационално своя избор и поемат отговорността за отстояването на собствените си интереси. Потребителското доверие във функционирането на вътрешния пазар ще допринесе за превръщането на ЕС в надеждна дестинация за електронна търговия за клиенти от целия свят.

Ролята на ЕС за справянето с тези предизвикателства ще продължи да нараства. Политиката за защита на потребителите ще се развива главно в контекста на вътрешния пазар, като същевременно ще подобри значително неговото функциониране. Разширяванията на вътрешния пазар през 2004 и 2007 г. поставиха нови специфични предизвикателства. Сравнително скорошното създаване на отворени пазари и приемането на правила за защита на потребителите в тези държави-членки означава, че правата и задълженията, установени в политиката за защита на потребителите в ЕС, не са достатъчно залегнали в навиците на потребителите, правоприлагащите органи и фирмите.

Пазарите за търговия на дребно остават фрагментирани и ограничени на национално ниво, макар че за все по-голям брой сектори, като музикалния и този на самолетните пътувания, вече не съществуват технологичните препятствия за интегриране на пазара на ЕС за търговия на дребно. Следователно съществува потенциал за по-голямо развитие на пазарите за търговия на дребно в рамките на ЕС. Отварянето на трансграничните пазари за търговия на дребно е ключът към разкриването на потенциала на вътрешния пазар за търговия на дребно. С развитието на трансграничното пазаруване като надеждна алтернатива на националните пазари, не само потребителите имат по-голям избор, но и националните пазари са подложени на по-голяма конкуренция. Този „интеграционен ефект“ не изисква всички или повечето потребители да пазаруват зад граница. Опитът на Комисията в премахване на препятствията в трансграничната продажба на нови превозни средства показва, че е достатъчно трансграничното пазаруване да е надеждна алтернатива, за да се насърчи конкуренцията на вътрешните пазари.

Има известни признаци, че трансграничният пазар за търговия на дребно нараства в ЕС. През 2006 г. 26% от потребителите са направили най-малко една трансгранична покупка за последните дванадесет месеца, докато през 2003 г. са били 12%⁴. Електронната търговия се превръща във все по-популярен канал за продажба: през 2006 г. 27% от всички потребители са направили покупка по Интернет, но само 6% са направили това трансгранично. 50% от потребителите, разполагащи с интернет вкъщи, са направили покупки по електронен път, но само 12% от тях през границите. 57% от търговците на дребно в ЕС (главно МСП) продават по електронен път, като 49% от тях имат готовност да продават трансгранично в най-малко една страна на ЕС⁵. Но в действителност само 29% го правят. Данните за финансовите услуги са дори още впечатляващи: 26% от потребителите за закупили дистанционно финансова услуга от продавач или доставчик, базиран в тяхната собствена държава, но само 1% са направили това трансгранично. Тези стойности показват необходимостта от действия за

⁴ Специално проучване на Евробарометър, 252 „Защитата на потребителите на вътрешния пазар“, http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

⁵ Кратко проучване на Евробарометър, 186 „Отношение на предприятията към трансграничните продажби и защитата на потребителите“, http://ec.europa.eu/consumers/topics/flash_eb_186_ann_report_en.pdf

нарастване на потребителското доверие по отношение на търговията на дребно на вътрешния пазар.

Препятствията пред пълноценно развития вътрешен пазар за търговия на дребно са многобройни – освен липса на доверие съществуват и регулаторни пречки. Тези проблеми не могат да бъдат разрешени самостоятелно в рамките на националната политика за защита на потребителите. Сложено е начало на преодоляването на най-важните - Директивата за нелоялните търговски практики (УСР)⁶, Регламентът за сътрудничество в областта на защита на потребителите (СРС)⁷ и Мрежата на Европейските потребителски центрове (ЕСС)⁸ поставят едно солидно начало. Еврото също улесни значително трансграничното съпоставяне на цените за потребителите, но все пак продължават да съществуват значителни препятствия, особено в областта на потребителските договори и обезщетенията.

Договорът също така предвижда интегрирането на потребителските интереси във всички политики на ЕС. Както е посочено в Съобщението на Комисията относно Прегледа на единния пазар, потребителите следва да играе съществена роля в развитието на всички политики, свързани с единния пазар.

3. Цели

През периода 2007-2013 г. политиката за защита на потребителите има ключова позиция, от която да подкрепи ЕС при преодоляването на взаимосвързаните предизвикателства на растежа и трудовата заетост, заедно с възстановяването на връзката с гражданите. Комисията има три основни цели през този период:

- Да предостави права на европейските потребители. Поставянето на потребителите на водеща позиция облагодетелства гражданите, но също така увеличава значително конкуренцията. Разполагащите с права потребители се нуждаят от истински избор, точна информация, прозрачност на пазара и да изпитват доверие, което да се основава на ефикасна защита и сигурни права.
- Да повиши благосъстоянието на потребителите на ЕС по отношение на цените, избора, качеството, разнообразието, достъпността и безопасността. Благосъстоянието на потребителите е в основата на правилното функциониране на пазарите.
- Да защити ефективно потребителите от сериозните рискове и заплахи, с които хората не биха могли да се справят самостоятелно. Високото ниво на защита срещу тези заплахи е от съществено значение за потребителското доверие.

⁶ Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година относно нелоялните търговски практики на вътрешния пазар (Официален вестник L 149, 11.6.2005 г. стр. 22).

⁷ 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 (Официален вестник L 364, 9.12.2004 г. стр. 1).

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm

Целта на Комисията е по този начин да осъществи до 2013 г. радикална промяна във вътрешния пазари и по-специално по отношение на търговията на дребно. Потребителите ще имат еднакво висока степен на доверие в продуктите, търговците, технологиите и методите на продажба в целия ЕС на основата на еднакво високо ниво на защита. Потребителските пазари ще бъдат конкурентоспособни, отворени, прозрачни и честни. Продуктите и услугите ще бъдат безопасни. Потребителите ще имат достъп до основни услуги на достъпни цени. Търговците, и най-вече МСП, ще могат лесно да предлагат и продават на потребителите в целия ЕС.

За постигането на тези три цели Комисията ще се ръководи от съответните членове на Договора, които са също така отразени в оперативните цели на новата потребителска финансова програма за 2007-2013 г.⁹ която очертава правната рамка за разходите по политиката за защита на потребителите на ЕС през периода, обхванат от стратегията:

- (а) Да осигури високо ниво на защита на потребителите чрез несложна правна рамка, по-добри доказателства, по-добро консултиране и по-добро представяне на интересите на потребителите.
- (б) Да осигури ефективното прилагане на правилата особено чрез прилагане на сътрудничество, информация, образование и обезщетение.

Въпреки ограничените финансови ресурси на политиката за защита на потребителите, програмата предвижда редица разнообразни инструменти за подкрепа на изброените по-нататък приоритети, а именно по отношение на прилагането на политиката за защита на потребителите, тяхното информиране и обучение.

4. ПРИОРИТЕТИ

Тези цели показват висока степен на приемственост с предишни цели на политиката за защита на потребителите на ЕС. Въпреки това периода 2007—2013 г. ще бъде под знака на една ускорена динамика в сравнение с миналото и на различни приоритети за действие. По-специално ще се засили взаимодействието между политиката на ЕС за защита на потребителите и други политики на общностно равнище. Ще се търси и едно много по-тясно сътрудничество с държавите-членки, като отражение на нарастващата взаимозависимост между общностните и националните политики за защита на потребителите. Съществуват предложения, според които положението на потребителите в 12-те нови държави-членки изисква една напълно отделна стратегия¹⁰. По време на консултациите си по настоящия документ Комисията не намери особена подкрепа за това мнение. За да се постигнат горепосочените цели, политиката за защита на потребителите на ЕС ще съсредоточи вниманието си върху следните приоритетни области:

⁹ Решение 1926/2006/ЕО от 18 декември 2006 година (ОВ L 404 от 30.12.2006 г, стр. 39).

¹⁰ Резолюция на Европейския парламент относно насърчаването и защитата на интересите на потребителите в новите държави-членки от 15 декември 2005 г.

По-добър мониторинг върху потребителските пазари и националните политики за защита на потребителите

По-доброто законодателство и необходимостта от възстановяване на връзката с европейските граждани изискват сериозно разработване на инструменти за мониторинг и показатели за оценяването на функционирането на пазара от гледна точка на потребителите. Отговорните лица за създаването на политиката, трябва да развият способностите си за разбиране на потребителското поведение, с оглед подобряване на законодателството. Необходими са инструменти за наблюдение на пазарите по отношение на ключови показатели като безопасността, удовлетворението, цените и оплаквания, но също така да се следи по-добре интегрирането на вътрешния пазар за търговия на дребно и ефективността на системите на националните политики за защита на потребителите. За да бъде отразен значителния принос на националните политики за защита на потребителите към конкурентоспособността, политиката за защита на потребителите следва да бъде взета под внимание при изпълнението на Лисабонската стратегия на както на общностно, така и на национално равнище. Политически отговорните лица и контролните органи в областта на защитата на потребителите и на конкуренцията следва и на национално, и на общностно равнище, да осъществят потясно сътрудничество за постигането на общата им цел - благосъстоянието на потребителите.

По-добро законодателство за защита на потребителите

Съществуващите правила за защита на потребителите на ниво ЕС гарантират основната защита на потребителите във всички държави-членки. В много от тях те са крайъгълният камък на националните системи за защита на потребителите. При все това, приносът на ЕС не е широко известен сред потребителите, въпреки реалното му измерение в тяхното ежедневие. Например цели 15% от потребителите са върнали дефектен продукт през изминалите дванадесет месеца¹¹ - право, което е гарантирано от правилата на ЕС. От друга страна правилата на ЕС са все по-несъобразени с цифровата революция на икономиката по отношение на стоките, услугите и каналите за търговия на дребно. Комисията започна наскоро важна консултация¹².

По-голямата част от съществуващите разпоредби на ЕС за защита на потребителите се основават на принципа на „минималното сближаване“. В законодателството изрично се признава правото на държавите-членки да прибавят по-строги правила от наложената долна граница от законодателството на Общността. Този подход беше напълно оправдан за времето, когато правата на потребителите бяха много различни в отделните държави-членки и електронната търговия още не съществуваше. В предишната стратегия¹³ се предвижда нов подход, основан на „пълно сближаване“. Това просто означава, че за да се защитят потребителите и се подобри вътрешния пазар, законодателството не трябва да оставя, по отношение обхвата на приложение, възможност за допълнителни норми на национално ниво.

¹¹ Специално проучване на Евробарометър, 252 „Защита на потребителите на вътрешния пазар“, http://ec.europa.eu/consumers/topics/eurobarometer_09-2006_en.pdf

¹² СОМ(2006) 744 ЗЕЛЕНА КНИГА за преразглеждане на достиженията на правото на Общността за защита на потребителите.

¹³ Стратегия за политика за защита на потребителите 2002-2006 (СОМ(2002) 208).

Наскоро излязлата Зелена книга на Комисията очерта трите основни варианта: пълно сближаване на законодателството, допълнено според случая с клауза за взаимно признаване по второстепенни въпроси, където не е постигнато пълно сближаване; минимално сближаване с клауза за взаимно признаване; минимална хармонизация в съчетание с подхода на местно равнище.

В бъдеще, всеки регулаторен проблем и необходимостта от каквито и да било предложения, ще продължат да се оценяват въз основа на техните качества и пълния диапазон от налични регулаторни инструменти. Ако законодателните предложения се явяват целесъобразна перспектива, тогава Комисията ще се стреми да възприеме подход в търсене на пълно сближаване на правилата за защита на потребителите на толкова високо ниво, колкото е необходимо. Също така Комисията ще изготви строга оценка на въздействието на евентуални законодателни предложения и ще работи в тясно сътрудничество със заинтересованите страни, за да разбере напълно въздействието на различните варианти и да постигне консенсус за бъдещата насоки, така че политиката за защита на потребителите да бъде модел на „По-добро законодателстване“.

Изборът, пред който е изправен ЕС, е ясен: ако наистина държи да постигне поставените цели за растеж и заетост, значи се нуждае от един добре функциониращ вътрешен пазар. Един добре функциониращ вътрешен пазар изисква да се постигне сближаване по определени въпроси, което от своя страна не е възможно без готовността на държаните-членки да адаптират някои свои правила и практики. Същевременно Комисията няма да стимулира надпревара за достигане на най-ниски равнища. Тя винаги ще се стреми към високо ниво на защита.

По-добро правоприлагане и обезщетение

Предишната стратегия поставяше силен акцент върху правоприлагането и това няма да се промени. Прилагането на потребителското право изисква активност от страна на много действащи лица: потребители, търговци, медии, потребителски НПО, органи за саморегулиране и публични органи. Действията ще се фокусират върху изпълнението на започнатите инициативи, поправянето на пропуските и осигуряването на координация и съгласуваност. Комисията също ще наблюдава ефективността на националните правоприлагащи системи чрез проучвания и други средства.

По-добро информиране и обучение на потребителите

ЕС може да подкрепи значително националните, регионални и местни усилия за информиране и обучение на потребителите, посредством тясно сътрудничество с държавите-членки. По специално мрежата от Европейски потребителски центрове трябва да продължи да се развива като посредник между ЕС и потребителите.

Отреждане централно място на потребителите по отношение на други политики и законодателни актове на ЕС

Редица политики на ЕС оказват директно влияние върху потребителите, например по отношение на вътрешния пазар, предприятията, околната среда, финансовите услуги, транспорта, конкуренцията, енергетиката и търговията. Постигнат е напредък в интегрирането на потребителските интереси особено в областта на безопасността на продуктите, транспорта, телекомуникациите, енергетиката и конкуренцията. Целта е в

бъдеще въз основа на тези постижения да се постигне по-систематизирано интегриране на потребителските интереси.

Има два основни въпроса, които следва да се разгледат. Първо, макар либерализирането на основните услуги допринесе значителни ползи за повечето потребители, предпазните мерки трябва да се запазят за тези, които не могат да се възползват правилно от механизмите на пазара. Възможността за достъп до основните услуги за всички е от особено значение не само, за да бъде модерна и гъвкава икономиката, но е важна и за социалното приобщаване. Демонстрирането на това, че нито един потребител не е забравен, ще позволи да се запази политическата подкрепа за предприемането на мерки по отношение на основните услуги. Второ, мерките на ниво ЕС също трябва да се засилят по отношение на мониторинга на ключови потребителски пазари, за да се гарантират положителни резултати за потребителите. И най-накрая, основните услуги също се нуждаят от по-големи гаранции за прозрачност на пазара и по-добри механизми за рекламация и обезщетение.

5. Действия

Макар тези приоритети да са специфични за политиката на ЕС за защита на потребителите, извършената оценка на въздействието на предишната стратегия¹⁴ върху националните политики за защита на потребителите показва, че до голяма степен има припокриване с националните политики. С оглед да се осигури тясна координация с националните политики за потребителите, съществуващата мрежа за политика за защита на потребителите от високопоставени длъжности лица, отговорни за свързаните с нея въпроси, ще организира форум за координиране и развитие на тази политика.

5.1. По-добър мониторинг върху потребителските пазари и националните политики за защита на потребителите

Необходими са редица нови инструменти за развитието на потребителски ориентиран **мониторинг** върху вътрешния пазар. Ще се разработят показатели и статистика в следните области: ниво на трансгранична B2C (от предприятие към потребител) търговия; ценова конвергенция/дивергенция, спазване на закона, доверие, оплаквания на потребителите, цени, достъп и задоволеност. Допълнително ще се работи по развитието на едно по-богато разбиране на потребителското **поведение**, по-специално да се разбере доколко рационални са на практика потребителите и какво е влиянието на новите технологии и маркетингови практики върху тях.

Седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие също ще се използва за повишаване на разбирането на потребителското поведение. Във връзка с икономическите интереси на потребителите и безопасността на продуктите, както и храните и здравето, са запланувани научноизследователски действия и схеми за финансиране, за да се намали фрагментирането на научноизследователските дейности в науката за потребителите чрез обединяване на такива дисциплини като икономика, социология и когнитивни науки. Укрепването на тази самостоятелна дисциплина ще помогне на Комисията да разработи в редица политически области на ЕС по-добри

¹⁴ http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/index_en.htm

политики и законодателство на базата на по-емпирично разбиране на потребителското поведение.

Ще се разработи също така по-систематичен мониторинг върху **националните политики за защита на потребителите**, който използва бази за сравнение. Посредством политиките на ЕС Комисията ще се стреми да развие статистиката и събирането на данни, ориентирани към потребителите. Има осезаема липса на статистически данни по отношение на потребителите и търсенето. От голямо значение е ролята, отредена на ЕВРОСТАТ за събирането на конкретни данни за потребителите, като например ценовите сравнения и за утвърждаването на “вариращи” статистически данни.

В областта на безопасността основните приоритети ще са следните: разработването на равнище ЕС на система за събиране на хармонизирани данни относно свързани с продукти и услуги **злополуки и наранявания**; подобряване на доказателствената база по отношение на опасностите, свързани с безопасността на продуктите и услугите; както и съществуващият съвместен научноизследователски проект EIS-Chem Risks (Европейската информационна система за „Опасности, произтичащи от химическите продукти, които се отделят от продукти/стоки за потребление“).

5.2. По-добро законодателство за защита на потребителите

Провежданият в момента преглед има за цел да модернизира общностните разпоредби в областта на потребителите, да опрости и подобри регулаторната среда, както за предприятията, така и за потребителите. Първоначалните констатации на Комисията и възможните варианти са изложени в Зелената книга за **преглед на общностното право в областта на защитата на потребителите**, приета на 8 февруари 2007 г. Ако по-нататъшната работа потвърди предварителните констатации, Комисията ще направи предложения през 2008 г. Тези предложения ще представляват също така първите резултати от работата на Комисията по обща референтна рамка за европейско договорно право.

Комисията също така ще разгледа проблемите, които са специфични за отделни директиви. До момента Комисията е идентифицирала серия проблеми, свързани с дългосрочни туристически продукти, като през 2007 г. ще бъде направена предложение за изменение на Директивата **относно временното ползване на недвижима съсобственост**¹⁵. Ще продължи работата за осигуряване на приемането на предложението¹⁶ за нова Директива за **потребителските кредити**. Комисията ще направи доклад за Директива 2002/65/ЕО относно **дистанционна търговия на потребителски финансови услуги**¹⁷.

¹⁵ Директива 94/47/ЕО на Европейския съвет и на Съвета от 26 октомври 1994 година относно защитата на купувачите с оглед на определени аспекти от договорите, свързани с придобиването на правото на временно ползване на недвижима собственост (ОВ L 280, 29.10.1994 г., стр. 83).

¹⁶ COM(2005) 483.

¹⁷ Директива 2002/65/ЕО относно дистанционната търговия на потребителски финансови услуги от 23.9.2002 г., ОВ L 271, 9.10.2002 г., стр. 16.

През 2007 г. Комисията ще докладва за действието на **Директивата за общата безопасност на продуктите**¹⁸ (GPSD), която покрива: подобрената проследяемост на продуктите; функционирането на наблюдението на пазара; стандартизационната дейност и мерките за забрана на Общността. „Новият подход“ към законодателството за безопасност на продуктите и Директивата за общата безопасност на продуктите значително увеличиха значението на **стандартите** като законодателен инструмент. Ето защо постоянната подкрепа на Европейската асоциация за координиране на потребителското представителство в стандартизацията (ANEC) е от особена важност за осигуряване на участието на потребителите в стандартизационния процес. Комисията ще се постарее също да гарантира, че интересите на потребителите на ЕС са представени в международната стандартизация.

Потребителските организации на европейско равнище се нуждаят от възможността и капацитета да направят принос в онези инициативи на ЕС, които са насочени към интересите на потребителите. Затова Комисията ще продължи да съфинансира оперативното функциониране на **европейските потребителски организации. Европейската консултативна група на потребителите (ECCG)**¹⁹ ще продължи да бъде главният форум на Комисията за консултиране с националните и европейски потребителски организации, като също така развива потребителски групи и форуми за специалисти като например потребителският панел FIN-USE, както подгрупите на ECCG, посветени на финансите и конкуренцията.

Потребителското движение варира значително в рамките на ЕС не само от гледна точка на мощта, но и по отношение на структурата и капацитета си. Ето защо Комисията ще продължи да подкрепя националните потребителски организации, по-специално от новите държави-членки, чрез **обучение** в основни умения (управление, лобиране и потребителско право), но също и по отношение на по-специализирани теми. Това обучение ще продължи да се организира на многостранна основа. Едно силно потребителско движение на национално равнище е от основно значение не само за силно потребителско движение на равнище ЕС, но и за добре функциониращи национални пазари. Като част от мониторинга върху националните политики за защита на потребителите Комисията ще отдели специално внимание на националната политика по отношение на потребителското движение, по специално в държавите-членки, където то е най-слабо.

5.3. По-добро правоприлагане и обезщетение

Въвеждане и прилагане

Комисията ще продължи да работи заедно с държавите-членки за постигане на своевременно и еднакво транспониране на **Директивата за нелоялните търговски практики**.

Сътрудничеството между обществените органи, които отговарят за прилагането на правилата за защитата на потребителите и **безопасността на продуктите**, е от основно значение за функционирането на вътрешния пазар. Наблюдението на пазара и Системата за бързо информиране (“RAPEX”) ще продължат да се разработват наред с

¹⁸ Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 година за общата безопасност на продуктите ОВ L 11, 15.1.2002 г., стр. 4.

¹⁹ http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/committ/index_en.htm

нарастването на броя на нотифицираните случаи (67 нотификации през 2003 г., 701 през 2005 г.). Разработването на инструмента, който позволява на икономическите оператори да съобщават за опасни продукти, ще продължи. Комисията ще продължи да насърчава Европейската мрежа за безопасност на продуктите и да съфинансира съвместни действия между правоприлагащите органи с цел да се идентифицират най-добрите практики в съществуващото наблюдение на пазара.

Действието на новия регламент относно **Сътрудничеството в областта на защитата на потребителите** (CPC) ще доведе до огромна промяна в начина, по който правоприлагащите органи в държавите-членки си сътрудничат помежду си и с Комисията. Главното предизвикателство за предстоящите години ще бъде да се гарантира, че взетите вече значителни правни, институционални и административни мерки се прилагат ефективно и водят до ефективно сътрудничество по места, в полза на потребителите и коректните предприятия.

Обезщетение

За да имат потребителите достатъчно доверие при пазаруване извън границите на тяхната собствена държава-членка и да се възползват по този начин от вътрешния пазар, те трябва да разполагат с гаранции, че ако възникнат проблеми, ще имат на разположение ефективни механизми за търсене на **обезщетение**. Оплакванията на потребителите изискват подходящо изработени механизми, които да не налагат разходи и закъснения, диспропорционални по отношение на оспорваната стойност.

Комисията ще засили мониторинга и ще окуражи използването на съществуващите препоръки²⁰, които установяват определен брой минимални гаранции за схемите на **Алтернативно разрешаване на спорове** (ADR).

Директивата **относно исковете за преустановяване на нарушения** установява обща процедура, която дава възможност на органите, упълномощени да представят и защитават интересите на потребителите да преустановяват нелоялните практики, които нарушават колективните интереси на потребителите навсякъде в ЕС. Комисията ще докладва по Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения²¹ през 2007 г. и ще започне публична консултация относно нейното въздействие. Комисията ще подготви изследване на ситуацията и ще разгледа възможните действия, свързани с механизмите за **колективно обезщетение**, предназначени за потребителите в случай на нарушения, както на правилата за защита на потребителите, така и на антиitrustовите правила на ЕС в унисон със Зелената книга от 2005 г. относно действия при вреди и загуби.

²⁰ Препоръка 98/257ЕО на Комисията от 30 март 1998 г. относно принципите, които се прилагат по отношение на органите, отговарящи за извънсъдебното решаване на потребителски оплаквания. (ОВ L 115 от 17.4.1998 г. стр. 31) Препоръка 2001/310/ЕО на Комисията от 4 април 2001 г. относно принципите по отношение на извънсъдебните органи, участващи в решаването по взаимно съгласие на потребителски оплаквания (ОВ L 109 от 19.4.2001 г. стр. 56).

²¹ Директива 98/27/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 г. относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите ОВ L 166, 11.6.1998 г., стр.51.

5.4. По-добре информирани и образовани потребители

Мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net) има за цел да насърчава доверието на потребителите чрез предоставяне на съвети на гражданите за правата им като потребители и чрез осигуряване на лесен достъп до обезщетение при трансгранични дела. Комисията ще продължи да съфинансира и управлява тази мрежа заедно с държавите-членки и да създава центрове във всяка държава-членка.

Ще бъде завършен цикълът от **информационни кампании** в новите държави-членки, имащи за цел да повишат съзнанието за потребителските права и за ролята на потребителските неправителствени организации.

Комисията ще увеличи тиража на европейските училищни бележници и ще включи други въпроси, които интересуват младите хора, по-специално устойчивото потребление. Комисията ще насърчава развитието на нови образователни модули за възрастни и ще обновява вече съществуващите²², така че да се обхванат основните потребителски проблеми. Тя също така ще поощрява разработването на модулни, висококачествени образователни курсове по проблемите на потребителите на следдипломно ниво.

Оправомощените и информирани потребители могат по-лесно да променят начина си на живот и потребление, като допринесат по този начин за подобряването на здравето им, за по-устойчив начин на живот и за икономика с ниско производство на въглерод. Потребителите играят централна роля по отношение на предизвикателствата, свързани с околната среда като климатичните промени, замърсяването на въздуха и водата, използването на земята и отпадъците. Опазването на околната среда и борбата срещу климатичните промени изисква по-добра информация в области като енергетиката и транспорта, където информираните потребители действително могат да променят нещата.

5.5. Отреждане централно място на потребителите по отношение на други политики и законодателни актове на ЕС

Прегледът на единния пазар изисква по-нататъшни действия по отношение на финансовите услуги за частни лица. Неотдавнашното секторно проучване²³ на Комисията също установи, че банковите пазари за честни лица продължават да са фрагментирани, както и че продължават да съществуват пречки за конкуренцията. Комисията ще приеме Бяла книга за ипотечния кредит. Тя ще анализира също така препятствията, с които потребителите се сблъскват, когато откриват, закриват или прехвърлят банкови сметки и ще се захване с проблемите на конкуренцията в банковия сектор, обслужващ честни лица.

Целта на Комисията е да се увери, че процесът на либерализиране на политиката в областта на **услугите от общ интерес (SGI)** върви ръка за ръка с подходящи мерки за потребителите. Тя също ще се погрижи, където това е уместно, да се гарантират универсалните услуги на равнище ЕС и държава-членка. Комисията също така ще се занимае с въпроса за хоризонталните права на потребителите, прилагащи се във всички услуги от общ интерес, в предстоящото си Съобщение за услугите от общ интерес. Тя

²² www.dolceta.eu

²³ http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services

също ще продължи да дава права и да защитава потребителите в секторното законодателство за услугите от общ интерес.

Комисията ще направи всичко възможно за въвеждането на правата на пътниците, разработени в авиационния сектор и в други транспортни сектори, по-специално за пътниците с намалена подвижност. Тя ще приеме също така енергийна харта по отношение на потребителите.

Комисията ще разработи и по-добра координация на интересите и приоритетите на различните приложими политики, занимаващи се с безопасността на хранителните продукти (напр. потребители, здраве, предприятия и промишленост, околна среда, транспорт) и сигурността (напр. въздушен транспорт) на потребителите.

Задно с Европейската консултативна група на потребителите Комисията ще продължи да осигурява участието на потребителите във всички подходящи групи за политики и по принцип, като разходите по присъствието на потребителите във всички такива групи ще бъдат възстановявани от всяка област по политиките. Комисията също така ще проучи как по-добре да включи страните, заинтересовани от политиката за потребителите, по-активно да участват в консултациите, организирани от други политики на ЕС, по предложения с голям ефект върху потребителите²⁴. Всеки отдел на Комисията със значителен потребителски интерес ще назначи **служител за връзка с потребителите**, въведено за първи път от Отдела за конкуренцията, с цел да служи за връзка със заинтересованите страни на потребителите и да гарантира, че всяка област по политиките ще събира необходимите доказателства, за да наблюдава и контролира въздействието на нейните политики върху потребителите.

5.6. По-добра защита на потребителите на ЕС на международните пазари

Регулаторните и правоприлагащи органи по целия свят имат общ интерес да си сътрудничат при откриването на **опасни продукти**, рискове и извършването на оценки на риска. През 2005 г. Комисията сключи споразумения за сътрудничество с Комисията по безопасност на потребителските продукти на САЩ и Генералната администрация за контрол на качеството и хигиенно-епидемиологична инспекция на Китайската народна република (AQSIQ) в сферата на безопасността на потребителските продукти. Комисията ще засили сътрудничеството с властите на САЩ и Китай и ще се стреми да развива нови споразумения, където това е уместно.

Бързото развитие на електронната търговия предполага, че некоректните търговци имат свободата да действат на международно ниво. Регламентът за сътрудничество в областта на защита на потребителите предвижда сключването на **международни споразумения** за взаимопомощ между ЕС и трети държави. Комисията ще се стреми да получи мандати за преговори от Съвета за приемането на такива споразумения с държави, където съществуват големи потоци за търговия на дребно и където се проявява интерес за сътрудничество.

²⁴

Това включване на заинтересованите страни в политическия процес е също една от страните на Зелената книга относно инициативата за европейска прозрачност (COM(2006) 194).

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Политиката за защита на потребителите има невероятната възможност да допринесе за това ЕС да отговори на едно двойно предизвикателство – растеж и увеличаване броя на работните места от една страна и да възобнови връзката си с гражданите от друга. Целта на Комисията е да стане възможно до 2013 г. да се убедят всички граждани на ЕС, че могат да пазаруват навсякъде в ЕС, от кварталния магазин до уебсайта, сигурни, че са защитени еднакво добре, както и да се демонстрира на всички търговци на дребно, че могат да продават навсякъде на основата на единен, обикновен набор от правила.

По случай Европейския ден на потребителите (15-ти март) Комисарят по въпросите за защита на потребителите всяка година ще произнесе реч, в която ще представя постигнатия напредък. Той също така редовно ще държи в течение Съвета, Парламента и държавите-членки. До месец март 2011 г. Комисията ще изготви междинен доклад, а до месец декември 2015 г. – доклад за фактическа оценка.