

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 2.7.2009
COM(2009) 330 окончателен

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

**относно прилагането на законодателството на Общността за защита на
потребителите**

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

**относно прилагането на законодателството на Общността за защита на
потребителите**

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

493-те милиона потребители в ЕС са от централно значение за ефективното функциониране на вътрешния пазар. Тъй като половината от богатството на ЕС се създава от разходите на потребителите, ролята на последните за постигане на целите на Лисабонската стратегия за растеж, заетост и конкуренция е ключова.

Убеждението, че правилата на ЕС в областта на защитата на потребителите се прилагат решително способства за укрепването на доверието у потребителите и възпира опитите на фирмите да заобикалят тези правила. Така се осигуряват честни и равностойни условия на конкуренция за всички заинтересовани действащи лица. Следователно ефективното правоприлагане е приоритет на политиката за защита на потребителите. То е и ключов елемент на политиката на Комисията по отношение на единния пазар, тъй като правилата за привеждане в сила и правоприлагане са основна предпоставка, за да могат гражданите да се ползват пълноценно от предимствата на вътрешния пазар.

Сред дейностите, насочени към гарантиране на спазването на правилата за защита на потребителите, правоприлагането от страна на публичните органи заема централна роля, тъй като то е в основата на всички други стратегии и е предварително условие за техния успех. Ефективността на правоприлагането от страна на публичните органи и провеждането на пазарен надзор биха имали възпиращ ефект за търговците, които при липсата им биха се изкушили да нарушат правилата, и действат като стимул за другите мерки за подобряване на функционирането на пазарите и поведението на търговците. Публичността на дейностите по правоприлагане и резултатите от тях играят важна роля за постигането на тази цел. Доверието у потребителите може да бъде засилено само в случай, че те са осведомени за това, което се случва на пазарите, и че са наясно, че онези, които не спазват правилата, ще понесат съответните последствия. По същия начин информационните кампании ще доведат до желанния резултат само ако потребителите са убедени, че в отстояването на правата си могат да се опрат на закона.

При настоящата глобална икономическа криза е особено важно решителното и последователно правоприлагане, тъй като кризата води до повишена уязвимост на потребителите и по-ниските нива на съответствие биха могли да донесат допълнителна вреда за потребителите. Освен това ефективното прилагане укрепва отслабеното поради кризата доверие у потребителите, което допринася

за увеличаване на потребителските разходи като движеща сила за икономическо възстановяване. Активизирането на механизмите за пазарен надзор и правоприлагане с цел укрепване на доверието у потребителите е от първостепенно значение, тъй като потребителските разходи ще представляват фактор от основно значение за възстановяването на икономиката. Настоящата икономическа криза също така поставя нови предизвикателства пред правоприлагащите органи, като те могат да се окажат подложени на все по-засилен натиск в резултат от свиването на ресурсите и следователно трябва внимателно да очертаят приоритетите си и да максимизират въздействието от дейностите си по правоприлагане.

Освен това, европейските потребители все още се въздържат да се възползват от предимствата, които носи интеграцията на пазарите. Една от причините за това е липсата на увереност, че правата им ще получат равностойна защита при покупки в чужбина¹. В рамките на единния пазар потребителите не би трябвало да изпитват притеснения във връзка с това къде се намира седалището на даден търговец, тъй като това не би следвало да влияе върху степента, в която са защитени от нелоялни търговски практики. Следователно едно от конкретните предизвикателства, които стоят пред ЕС, е да осигури високо равнище на правоприлагане на цялата му територия. С настоящото съобщение се цели да се разгледа текущата дейност на Комисията и да се проучат възможностите за бъдещи инициативи в контекста на един всеобхватен анализ на дейностите по правоприлагане.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ЕФЕКТИВНОТО ПРАВОПРИЛАГАНЕ

2.1. Основни положения — взаимодействие между правоприлагането от страна на публичните органи и другите мерки за осигуряване на съответствие

Правоприлагането в областта на политиката за защита на потребителите обхваща редица дейности, извършвани от различни действащи лица, при използване на разнообразни инструменти с цел да се осигури зачитане на правата на потребителите. Сред тези дейности са формалните процедури по правоприлагане, изпълнявани предимно от публичните правоприлагащи органи, които са основна тема на настоящото съобщение, но също и действията на потребителите в защита на собствените им права чрез правоприлагане по частноправен път или с помощта на други механизми за разрешаване на спорове. Един ефективен подход по отношение на правоприлагането би съчетал дейностите за насърчаване на съответствието посредством информиране на потребителите и фирмите с по-формални мерки за правоприлагане.

Ефективността на правоприлагането зависи от достъпа до данни, позволяващи на правоприлагащите органи да насочат усилията си към страдащи от недостиг на потребители пазари, както и от наличието на достатъчна фактическа

¹ От 33 % европейци, пазарували по интернет през 2008 г., само 7 % са пазарували от други държави (Специално издание на Евробарометър 298: Октомври 2008 г.).

обосновка за действия по правоприлагане. По сходен начин е необходимо и събирането на сведения относно въздействието и ефективността на избраната комбинация от мерки за правоприлагане.

Предполага се наличието на компетентни органи със съответни правомощия, които да гарантират прилагането на нормите. Това включва и достъп до пропорционални, достъпни и възпиращи средства за правна защита и санкции.

Според традиционната представа за правоприлагането в областта на защитата на потребителите, от публичните органи се очаква да прилагат актове със задължителна юридическа сила. Днес съществуват алтернативи, посредством които потребителите могат пряко да търсят компенсации. Появяват се и нови форми на осигуряване на съответствие. Схемите за алтернативно разрешаване (ADR) или механизмите за извънсъдебно уреждане на спорове могат да послужат като целесъобразна и привлекателна алтернатива за потребителите, които не са успели да намерят решение на спора си с даден търговец по неформален път.

Мерките за съвместно регулиране и саморегулиране могат да засилят ангажираността на производителите за постигане на висока степен на съответствие (например Пактът за безопасност на детските играчки и Гражданският енергиен форум), както и да изиграят ролята на алтернатива или допълнение към формалното законодателство (напр. Кръглата маса по въпросите на рекламата или Кодексът за поведение по отношение на полесната смяна на банките). Във втория случай е от съществено значение фактът, че мярката не само определя очакваните стандарти, а включва също и механизми за мониторинг, както и процедура за разглеждане на жалби.

Действията по правоприлагане от страна на публичните органи и действията по правоприлагане от страна на саморегулиращите се органи следователно са взаимодопълващи се: едните предоставят помощен юридически и съдебен контекст, а другите — допълнителен ресурс за разрешаване на по-малко сложните случаи.

Директивата относно нелоялните търговски практики² е добър пример в това отношение, тъй като тя защитава виждането, че саморегулирането може да работи в помощ на съдебното и административното правоприлагане и изяснява ролята, която субектите на кодекса могат да играят за правоприлагането. Държавите-членки могат да разчитат на саморегулативните механизми за уреждане на спорове, за да осигурят по-високо равнище на защита на потребителите и да постигнат възможно най-пълно съответствие със законодателството. Въпреки това в директивата е ясно определено, че саморегулирането не може да замени съдебните и административни средства за правоприлагане. Тя осигурява по-висока степен на ефективност на кодексите за поведение, изисквайки от държавите-членки да прилагат саморегулативните правила по отношение на търговци, които са се ангажирали да спазват кодексите.

²

OB L 149, 11.6.2005 г.

В резултат на това органите, които отговарят за прилагането на такива кодекси, могат да постигнат максимално въздействие при ползване на ограничени ресурси, при условие че въпросните кодекси отговарят на критериите за ефикасност, легитимност, отчетност и съответствие.

2.2. Предизвикателствата

Потребителските пазари еволюират бързо, поставяйки нови предизвикателства пред правоприлагащите органи. На първо място, продуктите, услугите и дистрибуторските канали все повече се усложняват и потребителите са принудени да осъществяват избор във все по-сложни ситуации, което води до засилен риск от вреда, поради което се налага съответно адаптиране на техниките за правоприлагане. Необходимо е, по целесъобразност, да се направи и преглед на регулаторната рамка, с цел да бъдат запълнени празнините в законодателството.

На второ място, трансграничното измерение на потребителските пазари се разраства бързо с появата на електронната търговия. Фактори като разширяването на вътрешния пазар и засилващата се глобализация на търговията също допринасят за разрастването на трансграничното измерение на потребителските пазари. Това създава нови предизвикателства за правоприлагащите органи, чиито действия са ограничени в рамките на националната юрисдикция.

На трето място, провеждането на ефективна трансгранична политика по правоприлагане е затруднено от разпокъсаността на законодателната рамка, която се дължи на твърде малкия брой клаузи за хармонизация в много от директивите на ЕС в областта на защитата на потребителите. Целта за трансгранично правоприлагане налага нуждата от постигане на съгласие относно принципите, определящи приложимото право, както и съгласуване на съществуващите между държавите-членки различия по отношение на административния капацитет и традициите в правоприлагането.

Четвърто, ефективно правоприлагане може да се постигне посредством най-рационално използване на инструментите за правоприлагане, с които разполагат правоприлагащите органи. При определянето на областите за разследване следва да се ръководим от последователен набор от критерии, като изрично се посочва измерението на проблема в даден сектор (както например това е демонстрирано с посочването на броя на жалбите), въздействието от подобренията върху благосъстоянието на потребителите и потенциалната вреда за тях в случай на бездействие.

На последно място, постигането на висока степен на съответствие е свързано с подаването на ясен сигнал към пазара за наличието на сериозен риск за евентуалните нарушители да бъдат разкрити, заловени и наказани. Този подход трябва да бъде съчетан с пропорционални и възпиращи санкции.

2.3. Ролята на Комисията

Член 153 от Договора за ЕО определя ролята на Общността за защита на потребителските интереси и поставя като цел гарантирането на висока степен

на защита на потребителите. Прилагането на общностното законодателство за защита на потребителите по отношение на търговците е отговорност на самите държави-членки и същинската дейност по правоприлагането се осъществява на национално равнище.

В контекста на това децентрализирано правоприлагане задачата на Комисията³ е да гарантира, че законодателната рамка на ЕС осигурява възможно най-високо равнище на защита на потребителите и се ползва с доверието едновременно на потребителите и на фирмите, така че да бъде постигнат един наистина обединен и хомогенен единен пазар.

В качеството си на пазител на Договора Комисията наблюдава транспонирането и прилагането на директивите и прилагането на пряко приложимите норми от страна на държавите-членки. Когато дадена държава-членка не спазва задълженията си за прилагане, Комисията по целесъобразност започва процедура за нарушение в съответствие с член 226 от Договора за ЕО.

Комисията подкрепя правоприлагащите органи в преодоляването на срещаните от тях затруднения и като осигурява ефективни механизми на равнище ЕС за подходящо, правилно, успешно разрешаване на трансграничните случаи. Благодарение на ролята си на посредник Комисията може да инициира и координира съвместни действия по правоприлагане на равнище ЕС. Тя играе централна роля в обмена на най-добри практики и предоставя допълнителна помощ посредством обучения и финансиране за пазарен надзор на общия пазар или за дейности по правоприлагане, предприемани от националните правоприлагащи органи.

Член 153, параграф 3, буква б) от Договора за ЕО определя ролята на Комисията в оказването на подкрепа, допълването и мониторинга на националните политики в областта на защитата на потребителите. Мониторингът и прилагането на стандартите са елементи от значение за осигуряването на функциониращ вътрешен пазар за потребителите. Необходимо е да се направи допълнителна оценка на инструментите, с които Комисията разполага в предоставянето на подкрепа и допълващи мерки за увеличаване на прозрачността. По-високата степен на прозрачност е особено важна в области, в които вредата за потребителите не е ограничена само в рамките на една държава-членка, нито е свързана с трансграничен случай, а дадена практика или дружество засягат интересите на потребители в няколко или всички държави-членки. В подобни случаи с европейско измерение Комисията може да бъде полезна с поемането на инициатива за разглеждане на проблема и търсене на разрешение.

Същата разпоредба може да представлява и основа за бъдещи законодателни инструменти, които ще дадат възможност на Комисията да оказва по-ефективна подкрепа и по-успешно да допълва действията по правоприлагане на държавите-членки.

³

В съответствие с нейните задължения по смисъла на член 211 от Договора за ЕО.

3. УСКОРЕН НАПРЕДЪК

От изключително значение за осигуряването на осезаеми ползи за потребителите е преодоляването на предизвикателствата, пред които са изправени правоприлагащите органи. За тази цел Комисията набеляза пет приоритетни области на действие:

- разработване на по-здрави и ефективни механизми за трансгранично сътрудничество по правоприлагане;
- повече прозрачност и публичност на дейностите по пазарен надзор и правоприлагане;
- подобряване на съвместното използване на знанията и постигане на общо съгласие относно правилата;
- подобрен мониторинг на пазарите — развитие на по-решителен и основан на фактите подход;
- напредък по отношение на международното сътрудничество.

3.1. Разработване на по-здрави и ефективни механизми за трансгранично сътрудничество по правоприлагане

Опитът показва че активното сътрудничество между правоприлагащите органи е едно от най-ефикасните средства за преодоляване на предизвикателствата, които срещат правоприлагащите органи. Съвместното ползване на информацията, взаимната помощ при разследванията, взаимната осведоменост и координацията на пазарния надзор и действията по правоприлагане са ключови елементи за постигането на ефективна рамка за сътрудничество между властите.

Няколко секторни инструмента на ЕС създават подобни рамки за сътрудничество и настоящото съобщение ще се съсредоточи върху следното:

- **Директивата относно общата безопасност на продуктите⁴ и Новата законодателна рамка⁵** определят обща рамка за пазарен надзор в ЕС, посредством която да се окаже подкрепа на властите на държавите-членки в процеса на мониторинг на продуктите на пазара и създават система за бързо предупреждение (RAPEX) между органите за пазарен надзор, посредством която те трябва да се информират взаимно в случаите на приемане на мерки по отношение на потребителски продукти, създаващи сериозен риск за здравето и безопасността на потребителите.

⁴ ОВ L 11, 15.1.2002 г.

⁵ ОВ L 218, 13.8.2008 г. Новата законодателна рамка, т.е. Регламент (ЕО) № 765/2008 и Решение № 768/2008/ЕО, преразглежда съществуващите хоризонтални разпоредби относно свободното движение на стоки. Тя въвежда набор от правила за акредитация на европейско равнище, определя основните предпоставки за постигане на ефективна и стабилна система за пазарен надзор и доразвива съществуващите хоризонтални разпоредби.

- **Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите**⁶ определя условията за сътрудничество между националните публични органи, отговорни за прилагането на законодателството на ЕС за защита на потребителите. Мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, дава на органите средства, с които да попречат на фирмите да провеждат трансгранични дейности във вреда на потребителите. Регламентът определя обща рамка за сътрудничество на органите и им предоставя определен минимум от правомощия за разследване и правоприлагане.

Дейностите във връзка с безопасността на продуктите, започнали през 2002 г., са по-развити в сравнение със сътрудничеството в областта на защитата на потребителите. Комисията използва ценния опит, натрупан посредством Директивата относно общата безопасност на продуктите при разработването и консолидацията на мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, която започна да функционира в края на 2006 г.

С цел да улесни сътрудничеството в рамката, създадена с Директивата относно общата безопасност на продуктите и Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, Комисията предоставя специфични електронни инструменти (RAPEX и CPCS) в подкрепа на обмена на информация, които са в процес на усъвършенстване с оглед на ускорената обработка на сигналите и запитванията.

Използването на двата инструмента е подложено на периодичен преглед. Последният преглед беше извършен през 2008 г. И в двата доклада се стигна до заключението, че тези инструменти са в състояние да осигурят високо равнище на защита на потребителите, при условие, че правилата се прилагат правилно. Бяха идентифицирани някои недостатъци, като например липсата на адекватни ресурси, затруднения във връзка с електронните инструменти и проблеми във връзка с приложимото право. По-подробна информация може да бъде намерена в съответните доклади⁷.

Комисията също така подкрепя държавите-членки в дейностите им по сътрудничество, като им предоставя финансиране за съвместни трансгранични дейности. Ключовото предимство на тези съвместни дейности е в това, че резултатите носят ползи за всички членове на мрежата. В областта на безопасността на продуктите това доведе до 13 съвместни действия по пазарен надзор, съсредоточени върху специфични групи продукти, като запалки, гирлянди от лампички и оборудване за детски площадки. Комисията участва и във финансирането на два съвместни проекта за правоприлагане в областта на сътрудничеството в областта на защитата на потребителите, като единият се занимаваше с разследването на фалшива оферта за ваканционен клуб, а другият – с таксите за въздушен транспорт.

⁶ ОВ L 364, 27.10.2004 г.

⁷ Относно общата безопасност на продуктите: COM(2008) 905; Относно сътрудничеството в областта на защитата на потребителите: COM(2009) 336 окончателен.

Комисията прие следните мерки за подобряване на въздействието в областта на безопасността на продуктите:

- а) Преразглеждането на законодателната рамка за търговия със стоки (т. нар. Нова законодателна рамка) насърчи функционирането на вътрешния пазар и в този контекст повиши степента на безопасност на продуктите и укрепи пазарния надзор и проследимостта на стоките.
- б) Насоките, прилагани от системата за бързо предупреждение RAPEX са в процес на преразглеждане с цел подобряване на функционирането на системата.
- в) Оформя се нов подход към пазарния надзор, при който се въвеждат по-систематични проверки нагоре по производствената и по дистрибуторската верига, целенасочени проверки на входните пунктове на вътрешния пазар и засилено сътрудничество между митническите органи и органите за пазарен надзор. Предстои изпълнението на пилотен проект за гама от избрани продукти и сектори, представляващи висока степен на риск.

Законодателната рамка на ЕС в областта на пазарния надзор насърчава и сътрудничеството между националните органи за пазарен надзор, което протича под две основни форми. На първо място, публичните органи и стопанските субекти си служат със съвместно договорени инструменти като кодекси за поведение⁸ или насоки за прилагане на доброволни мерки⁹. На второ място, в случаите на прилагане на „доброволни“ мерки властите на държавите-членки си взаимодействат тясно със стопанските субекти, като им предоставят насоки преди и след подаването на сигнали или се договарят с тях относно прилагането на подобни мерки¹⁰. Опитът от системата RAPEX показва, че това сътрудничество в пазарния надзор е от ключово значение за коректното прилагане на корективните мерки.

По отношение на мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, приоритетната цел на Комисията понастоящем е консолидирането на дейностите, осъществявани в нейните рамки. Главната цел е да се гарантира постигането на сравними равнища на правоприлагане във всички държави-членки.

Прегледът на дейностите в рамките на мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, показва, че разглеждането на трансгранични случаи е затруднено от административен капацитет на органите, по-специално по отношение на липсата на ресурси. Съществува опасност настоящата икономическа криза допълнително да утежни това положение, в момент, в който последователното правоприлагане е от особена важност. Комисията започна диалог с държавите-членки, с цел да проучи възможностите за осигуряване на адекватни ресурси за

⁸ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/tie_voluntary_agreement.pdf
⁹ http://ec.europa.eu/consumers/safety/projects/docs/safety_vol_agr_retailers-importers.pdf
¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/action_guide_en.pdf
OB L 381, 28.12.2004 г.

изпълнението на ангажиментите по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите. Когато дадена държава-членка не спазва тези задължения, Комисията по целесъобразност започва процедура за нарушение в съответствие с член 226 от Договора за ЕО.

Комисията предприе серия от действия за укрепване функционирането на мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите:

- а) Ежегодно се провеждат **съгласувани действия по правоприлагане**. При целенасочените проверки националните власти едновременно разглеждат съответствието на даден сектор със законодателството на ЕС и предприемат подходящи мерки за прилагане. Мрежата извърши две проверки: първата през 2007 г., по отношение на уебсайтове за продажба на самолетни билети, а втората — през 2008 г., по отношение на уебсайтове, предлагащи мелодии за мобилни телефони. Предвид положителния опит, набран при тези две операции, понастоящем мрежата проучва начини за съчетаване на проверките с други средства, като например анонимни покупки;
- б) Мрежата приема **ежегоден План за действие по отношение на правоприлагането**. Комисията ще разгледа възможностите да договори с държавите-членки многогодишна рамка на високо равнище за годишните планове за действие в правоприлагането. Също така могат да бъдат положени повече усилия решенията относно избора на целеви сектори да се вземат въз основа на последователен набор от критерии за приоритизиране, включително оценка на риска. Група органи работят в посока на консолидирането на този основан на риска подход в рамките на обща дейност през 2008 г. Препоръките на проекта ще бъдат използвани за подобряване на програмните процедури на мрежата. Мрежата ще може да ползва и данните, предоставяни посредством Индекса за развитие на пазарите на дребно и показателите за правоприлагане.
- в) Организиран се специализирани **работни групи** по тематични области за изработването на общ подход за разрешаване на проблеми, набелязани от органите, участващи в сътрудничеството в областта на защитата на потребителите. Пример за това са работните групи по въпросите на приложимото право и оптимизирането на дейностите на мрежата през 2009 г.

Понастоящем усилията на Комисията са насочени към реализиране на потенциала на децентрализирания модел, заложен в Директивата относно общата безопасност на продуктите и Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите. На по-късен етап може да се окаже желателно, с цел постигане на по-голяма синергия, да бъде преразгледана административната структура в съответствие с най-новото развитие в други области на европейската нормативна уредба.

3.2. Повече прозрачност и публичност

Публичността на резултатите от дейностите по пазарен надзор и правоприлагане е неотделим елемент в една последователна стратегия за прилагане. Тя представлява гаранция за осведомеността на пазара относно наличието на сериозна вероятност евентуалните нарушители да бъдат разкрити, разследвани и наказани. Това е от ключово значение както за укрепването на вярата на потребителите в управлението на пазарите, така и за постигането на възпиращ ефект, и следователно е от основно значение за доброто функциониране на пазара. В този контекст Комисията предприе следните действия:

- създаде **Комуникационна мрежа**, съставена от представители на държавите-членки, за разработването на общ комуникационен подход по отношение на действията на мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите;
- посредством **целенасочени изяви в медиите** придаде по-голяма публичност на равнище ЕС на дейностите по правоприлагане, провеждани от националните правоприлагащи органи, с цел максимизиране на тяхното въздействие.

Практическият опит, натрупан при осъществяването на съгласувани действия по правоприлагане, показва юридическата сложност, свързана с публикуването на резултатите. Медийните изяви във връзка с първото съвместно действие по отношение на уебсайтовете за продажба на самолетни билети през 2007 г. показаха значителни различия в нормативната уредба и административните практики на държавите-членки, както и в техните комуникационни подходи. Дейностите по разследване, провеждани от правоприлагащите органи, често се ръководят от строги правила за поверителност. Комисията се сблъсква с нормативни бариери и в оповестяването на резултатите от собствените си действия в подкрепа на националните политики за защита на потребителите.

Предвид необходимостта от по-висока степен на прозрачност и правна сигурност в тази област, Комисията ще проучи начини за предаване на информация за пазара, която да даде възможност на потребителите да правят осведомен избор. Занапред в основите на всяка инициатива на Комисията ще лежи целта за улесняване на оповестяването на резултатите от бъдещи проучвания и мониторинг на съответствието, включително представяне на разбивка на резултатите по дружества. При изпълнението на такива инициативи ще се вземат предвид легитимните интереси на засегнатите дружества, както и фактът, че официално Комисията не може самостоятелно да се произнася относно наличието на нарушение.

3.3. Подобряване на съвместното използване на знанията и постигане на общо разбиране относно правилата

Едно от главните предимства на мрежите за сътрудничество, описани по-горе, е че те предоставят по-благоприятна среда за обмен на най-добри практики между органите. Това обединяване на познанията допринася за постигането на

по-висок стандарт в защитата на потребителите, както и за по-хомогенен подход към правоприлагането в ЕС.

Опитът показва, че оказването на подкрепа за трансгранични дейности е от основно значение за напредъка в тази област. Насърчаването на подобен обмен е приоритет за Комисията, която оказва съдействие за:

- разработването на **ръководни насоки и наръчници** в сътрудничество с държавите-членки, за да се гарантира гладкото функциониране на съществуващите мрежи (напр. ръководните насоки за управление на RAPEX¹¹);
- създаването на **бази данни** за съхраняване на документи от ключово значение, като ръководни насоки, наръчници, законодателство и съдебна практика. Примери за това са Компендиумът на правото на ЕС за защита на потребителите, в който са събрани директивите, обект на преразглеждане, съдебната практика на Съда на Европейските общности, националните мерки за въвеждане в националното законодателство и съдебната практика на националните съдилища; новата база данни относно нелоялните търговски практики, която е в процес на разработване и ще предоставя споделена от държавите-членки информация относно националните норми, решенията за прилагане, съдебната практика на национално равнище и на равнище ЕС и други документи, като научни статии, изследвания и национални ръководни насоки.
- предоставяне на финансова подкрепа за **съвместни проекти**, с които се създава рамка за обмен на най-добри практики и общи методи на работа.

Важен пример в това отношение е проектът **„Укрепване на пазарния надзор посредством най-добри практики“ (EMARS)** в областта на безопасността на продуктите. Тази продължила три години съвместна дейност приключи през 2008 г. и донесе множество резултати, които ще бъдат доразвити в последващ проект, чието изпълнение започна през 2009 г.: създаването на база от научни знания и Форум за спешни консултации, наръчник на най-добрите практики и нова стратегия за обучение, която допълва системите за обучение в областта на пазарния надзор на национално равнище. Друг проект, осъществен от мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, целеше разработването на обща методология за провеждане на проверки за съответствие на интернет сайтовете, която ще бъде изпитана по време на съвместните действия за 2009 г.

Чрез обсъждания в рамките на работни групи и като се произнася с тълкувателни насоки по отношение на правото на ЕС за защита на потребителите, Комисията разработва **консултативни насоки**. Пример за това са действията, предприети от Комисията за издаване на тълкувателни насоки относно новите понятия, въведени с Директивата за нелоялните търговски практики. В процеса на работа на мрежата, създадена по силата на Регламента

¹¹ ОВ L 381, 28.12.2004 г.

за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, излязоха наяве редица усложнения и пролича липсата на консенсус относно тълкуването на правото на ЕС за защита на конкуренцията. Това забави работата по трансграничните случаи.

Комисията възнамерява да отговори на този проблем със създаването на **механизъм, посредством който да бъде постигнат консенсус** върху едно общо разбиране за законодателната рамка в областта на защитата на потребителите. Този механизъм може да приеме формата на електронни средства за централизирано третиране на проблемите на транспонирането и тълкуването, справочници, отговори на често задавани въпроси или наръчници — печатни или в електронен формат. Целта е на правоприлагащите органи да бъдат предложени насоки за постигането на общо разбиране относно нормите. Като първа стъпка през 2009 г. ще бъдат организирани поредица от работни срещи на комитета за сътрудничество за защита на потребителите.

3.4. Подобрен мониторинг на пазарите — развиване на подход, основан на фактите

Постигането на действителни резултати от политиките е обусловено от наличието на обективни фактически и числени данни, които да служат като обосновка и да позволяват разработването на стратегии за правоприлагане, определянето на приоритети и оценяването на ефективността на правоприлагането.

Възприемането на подход, основан на фактите, е от особено значение когато става въпрос за ограничени ресурси, които трябва да бъдат разпределени между различни конкуриращи се приоритети. Данните и анализът спомагат за по-правилното насочване на усилията за прилагане и, по този начин, за оптималното използване на наличните ресурси, посредством търсене на решение на правилните проблеми с правилните средства. Тези способности водят до оформянето на култура на провеждане на сравнителен анализ, като по този начин благоприятстват развитието на устойчиви традиции в правоприлагането. Подобен подход е еднакво ефикасен и при оценката на въздействието от нормите със задължителна юридическа сила и доброволните мерки, приети посредством саморегулиране.

Комисията разработи нови инструменти за мониторинг на ефективността на пазара и оценка на потребителската среда по отношение на съответствието, правоприлагането и оправомощаването на потребителите спрямо специфични показатели, чрез които ще бъдат откривани несъвършенствата и пропуските, налагащи допълнителни проучвателни и/или корективни действия. Тези инструменти включват:

- **Индекс за развитие на пазарите на дребно**¹², създаден през 2008 г., въз основа на който се осъществява мониторинг на пазарите от гледна точка на потребителите и ежегодно се провежда оценка на ефективността на

¹²

Първо и второ издание на индекса за развитие на пазарите на дребно COM(2008) 31 и COM(2009) 25 окончателен.

пазарите в две фази. Първата фаза се изразява в **проучване на пазарите**, което се извършва спрямо пет основни показателя за ефективност: жалби, удовлетворение на потребителите, равнища на цените, възможности за смяна на доставчика и безопасност. Тези показатели могат да бъдат използвани и за набелязването на области, в които може да се окаже необходимо провеждането на допълнителен изследователски анализ. Тези данни дават и индикации за съществуването на проблеми, на които би могло да се базира набелязването на приоритети в правоприлагането на национално равнище и/или на равнище ЕС.

- Във втората фаза на механизма на Индекса за развитие на пазарите на дребно се извършва по-подробен **задълбочен анализ** на пазарите от гледна точка на потребителите, както и на специфични проблеми на потребителите, в случай че механизмът на индекса открие предварителни индикации, че пазарите не отговарят на очакванията на потребителите. Целта е да бъдат установени причините за проблемите, свързани с политиката за защита на потребителите и законодателството за защита на потребителите. Индексът за развитие на пазарите на дребно е допълнение и принос към една по-широка кампания за мониторинг на пазарите, в рамките на която Комисията възнамерява да извърши задълбочено проучване на пазарите в тяхната цялост, наложило се в резултат на всеобхватно наблюдение на всички елементи на функционирането на пазарите от гледна точка както на търсенето, така и на предлагането. На тази основа ще бъдат предложени подходящи решения.
- Действия за разработване на **хармонизирана методология за класиране на потребителски жалби**. Така ще се осигури обща рамка за събирането на жалби и ще се улесни сравнението на данните. Методологията ще се прилага на доброволни начала;
- С провеждането на подробни **проучвания във връзка с опита на потребителите и на търговците на дребно** се цели набелязването на общи проблеми, свързани със съответствието. Тази дейност ще бъде подкрепена от разработването на **допълнителни показатели за правоприлагането**, посредством нов инструмент за мониторинг на медийния интерес и националните данни за използваните ресурси и постигнатите резултати. Индексът за развитие на пазарите на дребно от 2009 г. съдържа един първоначален набор от показатели, които определят стандарти по отношение на правоприлагането на цялата територия на ЕС.

4. РАЗШИРЯВАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

В един все по-глобализиран свят, засиленото сътрудничество между правоприлагащите органи е необходимост и по отношение на органите на трети държави, по-специално тези от тях, които имат здрави икономически връзки с ЕС. Все повече стоки се произвеждат извън ЕС и се внасят в него от целия свят, и най-вече от Китай. Гарантирането на безопасността на продуктите, пуснати в обращение на вътрешния пазар, изисква и сътрудничество с органи и/или стопански субекти от държави, които не са

членки на ЕС. Подходът на Комисията съчетава различни средства за повишаване на стандартите в областта на защитата на потребителите в ЕС:

- Преговори за постигане на официално споразумение с правоприлагащите органи на трети държави.

В Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите се съдържа правното основание за сключването на споразумения за международно сътрудничество. Активизират се контактите с властите на САЩ и Швейцария с цел проучване на начини за сътрудничество с мрежата, създадена по силата на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.

В сферата на безопасността на продуктите са налице добре установени и на практика работещи отношения със САЩ и Китай. В резултат от тях са сключени редица административни договорености за сътрудничество¹³, както и до съществени практически подобрения в подхода на Китай по отношение на безопасността на потребителите.

- Насърчаване на сътрудничеството между правоприлагащите органи в рамките на глобална платформа за разпространяване на най-добри практики¹⁴.

5. ПОДКРЕПА ЗА ПРАВОПРИЛАГАНЕТО

Ефективността на политиката за защита на потребителите зависи от осведомеността на потребителите и фирмите относно техните права и задължения по действащото законодателство, както и от способността им да ги прилагат в търговската си дейност. При все че вариантът за правоприлагане от страна на публичните органи е необходим и дава на търговците мощен стимул за спазване на нормите, описаните в настоящия раздел мерки са от решаващо значение в стремежа към даване на възможност на потребителите сами да защитават правата си и за улесняване на правоприлагането.

5.1. Осведомените потребители са оправомощени потребители

Осведомеността на потребителите, които са наясно към кого да се обърнат в случаите на несъответствие и тяхната способност да разпознават нарушения и да докладват за тях са важни елементи в разкриването на нарушения. Следователно Комисията отдава голямо значение на целта за гарантиране на осведомеността на потребителите относно техните права и работи в подкрепа на политиките на държавите-членки за информиране и образование на потребителите с различни средства, като например информационни кампании в

¹³ Меморандумът за разбирателство между Европейската комисия и Главния административен орган за качествен контрол, инспекция и карантинa (AQSIQ) и Пътната карта за повече безопасност на детските играчки, приета от Европейската комисия и AQSIQ.

¹⁴ ICPEN, Международната мрежа за защита на потребителите и правоприлагане – в нея Комисията има статут на наблюдател, а по-голямата част от участниците в мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите са нейни членове.

държавите-членки, лесни за ползване уебсайтове¹⁵, например eYouGuide, лесно за ползване онлайн ръководство, представящо правата на потребителите в дигиталната среда¹⁶, и Европейския ден на потребителя, ежегодно събитие, по време на което с широка гама от координирани дейности се популяризират правата на потребителите на цялата територия на ЕС.

Комисията участва и във финансирането на Мрежа на европейските потребителски центрове (ECC-Net)¹⁷, която предоставя информация от практическо значение и консултации относно правата на потребителите и оказва съдействие в случаите на трансгранични жалби.

Комисията отдава значение и на съвместната работа с потребителските организации и оказването на подкрепа на същите в жизненоважната дейност, която извършват. Потребителските организации играят важна роля и посредством дейностите си по провеждане на сравнителни изпитвания на продукти и ролята си на „надзорници“ на пазара. Със специфични действия, като например обучения за националните потребителски организации, се цели повишаване на капацитета им за ефективни действия на равнище ЕС и на национално равнище.

5.2. Подходящи начини за търсене на компенсации

Крайната цел на политиката на ЕС за защита на потребителите е създаването на среда, в която потребителите да могат да закупуват стоки и услуги без оглед на националните граници и да имат увереността, че в случай на нередности могат да разчитат на ефикасни и целесъобразни корективни мерки.

На равнище ЕС са създадени множество механизми, сред които са: процедурата за искове с малък материален интерес¹⁸ за трансгранични съдебни спорове, която от 2009 г. насам допринася за опростяването, ускоряването и съкращаването на разходите за разрешаване на съдебни искове в размер до 2 000 евро; Директива относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси¹⁹, с чието приемане се цели насърчаване използването на медиация от държавите-членки; Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения²⁰, с която се създава обща процедура, позволяваща на квалифицирани организации от дадена държава-членка да предявяват искове за преустановяване на нарушения на територията на друга държава-членка.

¹⁵ <http://www.isitfair.eu/> и <http://ec.europa.eu/eyouguide>.

¹⁶ Съсредоточавайки усилията си върху електронната търговия и интернет, Комисията наскоро представи на потребителите „eYouGuide“ — информационен сайт, предназначен да разясни съществуващите права, които се прилагат по отношение на потреблението в интернет и предвидени на равнище ЕС. Сайтът предоставя препратки към уебсайтове на компетентни органи и потребителски организации за потребителите, които желаят да упражнят правата си или да потърсят компенсации.

¹⁷ Годишен доклад на ECC-Net за 2007 г.: http://ec.europa.eu/consumers/reports/reports_en.htm#ecc-net.

¹⁸ ОВ L 199, 31.7.2007 г.

¹⁹ ОВ L 136, 24.5.2008 г.

²⁰ ОВ L 166, 11.6.1998 г.

Също така Комисията насърчава създаването на механизми за извънсъдебно разрешаване на спорове посредством приемането на две препоръки²¹ за определяне на принципите, процедурите и критериите за качество, приложими към тези органи за извънсъдебно разрешаване на спорове.

Комисията съдейства за улесняването на достъпа до процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове в случаите на трансгранични спорове и посредством различни мрежи. Мрежата ECC-Net служи като звено за връзка, което предава информация към 400-те нотифицирани от държавите-членки органи за извънсъдебно разрешаване на спорове. Тя си сътрудничи и с други мрежи на цялата територия на ЕС, като например FIN-Net²², схемата за извънсъдебно разглеждане на жалби във връзка с финансови услуги, и SOLVIT²³, която се занимава с проблеми, произтичащи от некоректно прилагане на правилата на вътрешния пазар.

Комисията разглежда и въпроса за колективната защита²⁴ в случаи, в които група потребители са засегнати от едно и също или от сходни нарушения на един и същ търговец. Механизмите за колективната защита могат да предоставят алтернатива за случаите, в които потребителите преценят че самостоятелното предприемане на действия не е възможно, тъй като твърде често разходите за решаване на спорове по съдебен път могат да бъдат несъразмерни спрямо стойността на иска.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ефективната политика по правоприлагане в областта на защитата на потребителите е от централно значение за функционирането на единния пазар и приоритет за Комисията за години напред. Като пазител на договорите Комисията ще продължава да подкрепя държавите-членки и да им съдейства за постигането на тази цел. Комисията ще разгледа и варианти за преразглеждане на формалните и неформалните механизми за правоприлагане във връзка със сътрудничеството в областта на защитата на потребителите.

За да се гарантира коректното прилагане на законодателството за защита на потребителите, Комисията ще продължи да извършва проверки по отношение на транспонирането в националното законодателство и да осъществява мониторинг на съответствието. По целесъобразност тя ще започне процедура за нарушение по отношение на всяка държава-членка, която не изпълнява задълженията си по смисъла на съответните норми.

Дори при настоящата икономическа ситуация предизвикателствата пред правоприлагането могат да бъдат неутрализирани с помощта на множеството разнообразни инструменти, с които разполагат правоприлагащите, посредством създаването на здрави и ефективни трансгранични механизми, които са адаптивни и функционират ефективно в бързо променящата се пазарна среда,

²¹ ОВ L 115, 17.4.1998 г. и ОВ L 109, 19.4.2001 г.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/finnet/index_en.htm.

²³ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

²⁴ Зелена книга относно колективната защита на потребителите — COM(2008) 794.

развиване на общо разбиране относно приложимите норми и подобряване на средствата за мониторинг на пазарите, засилване на прозрачността на събраната при мониторинга информация, повече публичност на действията по правоприлагане и активизиране на международното сътрудничество с трети държави.

Ако искаме да постигнем целта за максимално високо равнище на защита на потребителите в рамките на Европейския съюз и да вдъхнем на потребителите увереност, за да се възползват пълноценно от предимствата, създавани от единния пазар, Комисията и националните правоприлагащи органи трябва да активизират усилията си за преодоляване на сложните предизвикателства на днешния ден.