

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 27.11.2008
COM(2008) 794 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно колективната защита на потребителите

(представен от Комисията)

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно колективната защита на потребителите

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Във все по-глобализираната, ориентирана към потребителя и цифровизирана икономика един единен пазар, който отговаря ефективно на потребителското търсене, спомага и за изграждане на иновативна и конкурентоспособна икономика. Когато се насърчава активното ангажиране на гражданите за постигане на по-добро действие на пазарите, това спомага за защитата на здравословната конкурентна среда. По специално, достъпът на потребителите до защита, в случаите, когато правата им са нарушени от страна на търговци, утвърждава доверието на потребителите в пазарите и същевременно подобрява действието на пазарите.
2. Стратегията на ЕС за политика за защита на потребителите¹ залага за цел утвърждаването на вътрешния пазар на дребно чрез постигане до 2013 г. у потребителите и у търговците на дребно на ниво на увереност при трансграничните покупки, равно на това, което те имат в собствената си страна. Тази цел обаче може да бъде постигната единствено ако потребителите знаят, че в случай на проблеми правата им ще бъдат зачетени и те ще получат адекватна защита. Общо 76 % от потребителите с ниско доверие в покупките зад граница са на мнение, че по отношение на тяхното доверие до известна или до голяма степен е важно да имат възможност да подадат трансграничен иск пред тяхно национално съдилище съгласно съответното национално право². Това положение е знак за липса на доверие в други правни системи както по отношение на материалните права, така и по отношение на средствата за задоволителна правна защита. Предложението за Директива относно правата на потребителите³ ще се занимае с въпроса за правната сигурност при материалните права. Резултатността на трансграничната правна защита обаче е въпрос, който трябва да бъде разгледан отделно.
3. В своята стратегия Комисията подчерта важността на резултатните механизми за правна защита на потребителите и оповести намерението си да обмисли предприемането на действия за колективна защита на потребителите. Европейският парламент, Съветът и Европейският икономически и социален комитет приветстваха намерението на Комисията за усъвършенстване на правната защита на потребителите и по-специално за разглеждане предприемането на действия по колективната защита⁴. В своите препоръки

¹ COM(2007) 99 окончателен

² Flash Eurobarometer (EB) 57.2 – пролет, 2002 г.

³ COM(2008) 614 окончателен

⁴ В своята резолюция по Стратегията за политика за защита на потребителите ЕП призова Комисията след внимателна оценка на въпроса с правната защита на потребителите в държавите-членки „...да представи издържано решение на европейско равнище, което да предоставя на всички потребители достъп до механизми за колективна правна защита за разрешаване на въпроси, които са предмет на трансгранични жалби“ (A6-0155/2008); Съветът от своя страна съответно прикани Комисията „...да разгледа внимателно механизмите за колективно обезщетение и да представи резултатите от текущите проучвания по въпроса, с оглед

относно решаването на потребителски спорове и правната защита на потребителите⁵ ОИСР насърчава своите държави-членки да предоставят на потребителите достъп до различни средства за правна защита, в т.ч. и механизми за колективна защита.

4. Целта на настоящата зелена книга е да направи оценка на състоянието на механизмите за колективна защита, по-специално в случаите, при които е вероятно многобройни потребители да бъдат засегнати от едно и също правонарушение, и да осигури възможности за отстраняване на идентифицираните евентуални празноти, които пречат на защита да бъде резултатна. Тъй като икономическата пазарна интеграция на равнище търговия на дребно все повече води до това потребителите да участват в пазари на дребно зад граница и поради това да бъдат засягани от едни и същи практики като националните клиенти, не беше сметено за удачно да се прави разлика между трансграничните механизми при масови искове и чисто националните механизми. Възниква и въпросът дали инструментите, които евентуално ще бъдат избрани, ще се прилагат само при трансграничните или и при националните случаи.
5. Настоящата зелена книга не се занимава с колективната защита на потърпевшите от нарушенията на антитръстовото законодателство на ЕО, поради неговото специфично естество и по-широкия кръг на потърпевшите, в който попадат и МСП. В това отношение Комисията вече предложи в своя бяла книга⁶ комплекс от конкретни мерки, с които да се гарантира, че потребителите и бизнесът във всички държави-членки на ЕС могат да получат реални обезщетения за вредите, които са им били нанесени в резултат на нарушения на антитръстовото законодателство на ЕО. Сред тези мерки са два механизма за колективна защита, които са моделирани специално с оглед на специфичните трудности, с които се сблъскват потърпевшите от нарушенията на антитръстовото законодателство, т. е. колективен иск за няколко потърпевши, които изрично са решили да обединят отделните си искове в общ иск, и репрезентативен иск, който може да бъде предявен от квалифицирани структури като потребителски организации или държавни органи от името на група потърпевши.

2. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

6. Тъй като масовите потребителски пазари се разрастват и дори се превръщат в трансгранични, една и съща или подобна практика, прилагана от търговец, може да засегне изключително голям брой потребители. Въздействието на една некоректна практика може да придобие такива размери, че да изкриви

евентуални предложения или действия“ (ОВ С 166, 20.7.2007 г., стр.1-3). Призивът на ЕП беше повторен и в резолюцията по Зелената книга за финансовите услуги на дребно (А6-0187/2008). Анкетната комисия на ЕП относно дружеството Equitable Life също поиска от Комисията „...да проучи по-задълбочено въпроса за създаването на правна рамка с единни гражданско-процесуални изисквания за колективни трансгранични действия...“ (А6-0203/2007). В становището си по собствена инициатива от 14 февруари 2008 г. INT-348 – CESE 258/2008 ЕИСК направи предложения във връзка с правната уредба на механизмите за колективна защита. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf>

⁵

⁶

Бяла книга относно исковете за обезщетение за вреди при нарушаване на антитръстовите правила на Европейската общност, COM(2008) 165 окончателен, <http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>

пазарите. Така например, срещу част от банките в Обединеното кралство се водят разследвания за това, че системно са начислявали свръх такси на няколко стотин хиляди потребители, в случаи когато последните са ползвали овърдрафт по сметките си⁷. Оглавените от ЕО действия за правоприлагане, които бяха разгърнати на територията на целия Европейски съюз, разкриха повтарящи се злоупотреби при продажбите на мелодии за мобилни телефони⁸ — близо 60 % от проверените уебсайтове съдържат задължителната предоговорна информация, но тя е скрита или изписана с дребен шрифт. В рекламите се твърди, че се предлагат „безплатни“ мелодии, но приемането на офертата води до заплащане на суми, а понякога и до приемане на абонамент.

7. Тъй като нарушенията на правата на потребителите, които засягат много голям брой лица, може да доведат до изкривяване на пазарите, зелената книга съсредоточава вниманието си върху разрешаването на случаите на масови искове и има за цел да предостави резултатни средства за колективна защита на гражданите в целия ЕС. Под тези средства следва да се разбират механизми, с помощта на които голяма група потребители, засегнати от практиката на един търговец, да може да получи резултатна защита, където и да се намира търговецът в рамките на ЕС.
8. В момента, когато засегнатите от некоректна практика потребители искат да предявят иск, те се сблъскват с пречки⁹ в достъпа, резултатността и финансовата достъпност на механизмите. Това е особено вярно за исковете за малки суми. Секторите, в които за потребителите е най-трудно да получават защита при масови искове, са финансовите услуги (39 % от документираните случаи), телекомуникациите (12 %), транспортът (8 %), както и пакетните пътувания и екскурзии (7 %)¹⁰. А това са сектори, в които за потребителите е все по-вероятно да осъществяват трансгранични операции.
9. Потребителите винаги могат да предявят иск в съда, за да получат индивидуална защита. Следователно, масовите искове могат по принцип да бъдат разрешени посредством голям брой частни искове. Съществуват обаче пречки, които де факто пречат на европейските потребители да получат резултатна защита. Това са по-специално големите разноски по производството и сложните и дълги процедури. Всеки пети европейски потребител отказва да заведе дело, ако то е за под 1000 EUR. Половината от потребителите заявяват, че няма да завеждат дело, ако то е за по-малко от 200 EUR¹¹. **Големите разноски и процесуалният риск** правят икономически неизгодно решението потребителят да заплати съдебни такси и хонорари на адвокат и вещи лица, които могат да бъдат по-големи от размера на обезщетението. **Процедурите са толкова сложни и дълги**, че потребителите могат да затънат в тях без никаква

⁷ http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case

⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN>

⁹ За сравнение вж. проучването на проблемите на потребителите при получаването на правна защита при нарушения на законодателство за защита на потребителите и икономическите последици от тези проблеми (Problem Study) стр. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁰ Problem Study, стр. 21.

¹¹ Специален Евробарометър за достъпа до правораздаване, октомври 2004 г., стр. 29; цифрите са само за ЕС-15.

ясна представа кога (и дали изобщо) тяхното дело ще бъде решено по удовлетворителен начин. Едва 30 % от потребителите са на мнение, че съдебното разрешаване на спорове е лесно¹².

10. В някои случаи, но далеч не във всички, потребителите могат да имат достъп до механизми за алтернативно разрешаване на частни спорове. В различните части на ЕС тези механизми са в различно състояние. Достъпът до тях е различен в различните държави-членки и дори в една държава-членка може да бъде различен за различните сектори, например да е възможен само в конкретни сектори. Едва 39 % от европейските потребители намират разрешаването на спорове с търговци посредством механизми за алтернативно разрешаване на спорове за лесно¹³.
11. Освен това потребителите не са наясно със съществуването на различни видове средства за правоприлагане и правна защита, особено ако се намират зад граница, било то физически или чрез средствата на електронната търговия. Данните сочат също така, че липсва доверие в сегашните системи, които обезсърчават подаването на жалби и така не позволяват на гражданите да получат защита. Общо 51 % от потребителите, подали жалби до търговци и останали неудовлетворени от действията по тях, не са предприели други действия след това¹⁴. Проучване на Службата за лоялна търговия на Обединеното кралство (OFT) относно причинените на потребителите вреди сочи, че средно в Обединеното кралство жалби подават само 62 % от засегнатите потребители, като делът им спада на 54 % при покупките на стойност под 10 GBP¹⁵. Запитани с какви трудности биха могли да се сблъскат при правене на покупки зад граница, потребителите поставят на първо място тези, свързани с разрешаването на евентуални проблеми (33 %) ¹⁶.
12. Понастоящем съдебни механизми за колективна защита съществуват в тринадесет държави-членки. Те са много различни в различните страни и резултатите от тях са нееднородни. Започнатото от Комисията проучване¹⁷ и проведените консултации¹⁸ показват, че за мнозинството от съществуващите национални механизми за колективна защита е характерно съчетанието между работещи и неработещи елементи. Почти всички съществуващи механизми за

¹² Проучване на Евробарометър „Защитата на потребителите на вътрешния пазар“, септември 2008 г.

¹³ Ситуацията обаче е различна за различните държави. Нидерландия е страната с най-висок процент на потребителите, изпитващи доверие в алтернативното разрешаване на спорове (57%); следват я северните страни (Дания и Финландия с 47 % и Швеция с 45 %). От друга страна, за България се отчита най-нисък процент (12 %), както и за Словакия (17 %) и Португалия (19 %) Вж. бележка 12.

¹⁴ Вж. бележка 12.

¹⁵ Вж. http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/

¹⁶ Вж. бележка 12.

¹⁷ Проучване „Оценка на резултатността и ефективността на механизмите за колективна защита на потребителите в Европейския съюз“ (Evaluation Study), стр. 47 и част II (доклади от отделните държави) http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

¹⁸ През юни 2007 г. Комисията организира работен семинар в Льовен и проведе още три семинара с участието на потребители, заинтересовани страни от бизнеса и адвокати през май-юни 2008 г. По време на конференцията за колективната защита, организирана от португалското председателство през ноември 2007 г. в Лисабон, беше открита и консултацията по проектопоказателите на ефективната и резултатна система за колективна защита. http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

колективна защита показват известна добавена стойност в сравнение с индивидуалната съдебна защита и системите за алтернативно разрешаване на спорове¹⁹. Ефективността и резултатността обаче могат да бъдат повишени. Дотук механизмите са прилагани в сравнително малобройни случаи²⁰. Най-ниският брой на потребителите, използващи механизъм за колективна защита, се открива в Германия, където средно едва четирима на десет милиона потребители всяка година са участвали в иск за колективна защита.²¹ Механизмът за колективна защита, довел до участието на най-много хора в едно дело, е от Португалия, където делото срещу една от телекомуникационните компании осигурява защита на близо 3 милиона потребители, засегнати от едно и също надвземане. Обезщетението, получено от засегнатите потребители, е предимно в натура и непарично. Средното обезщетение за потребителите при механизмите за колективна защита е в границите от 32 EUR в Португалия до 332 EUR в Испания²².

13. Сред елементите, които допринасят за резултатността и ефективността на механизма за колективна защита, са политическата и финансова подкрепа от правителството, подробното отразяване в медиите (което може да послужи като стимул за търговците да се споразумяват с потребителите и освен това да спомогне при намирането на фирми спонсори и като цяло да има възпиращ ефект за нарушителите), ниските съдебни такси за потребителите или тяхното пълно отсъствие, намалените или напълно отсъстващи такси за представителите, гъвкавите решения относно адвокатските хонорари и прескачането на формалностите, с които са свързани обикновените граждански производства.
14. От друга страна, сред елементите, които потискат ефективността и резултатността на механизмите за колективна защита, могат да се посочат недостатъчното финансиране, липсата на експертни познания и ресурси у потребителските организации, фактът, че рискът от заплащане на високи съдебни такси често се стоварва върху потребителските организации, сложността на механизмите за колективна защита, много строгите изисквания относно допустимостта и процесуалната правоспособност (които възпират достъпа до механизмите), продължителността на производството и способността на ответниците да забавят хода му, липсата на отразяване в медиите, неспособността за добро разпределяне на събраните от делата суми, това че механизмите за алтернативно разрешаване на спорове зависят от желанието на търговеца да сътрудничи и използването на механизмите за колективна защита за всички искове, без да се отчита цената, нуждите и спецификата на всеки отделен иск.
15. Вследствие на слабостите на сегашната рамка на ЕС за правоприлагане и защита, една значителна част от потребителите, на които са били нанесени вреди, в момента не получават защита. При масовите искове, които засягат

¹⁹ Evaluation Study, стр. 93.

²⁰ Документирани са 326 случая. Някои от механизмите (колективните искове в България, Дания и Финландия и прецедентните дела в Гърция) са въведени твърде скоро, за да могат да бъдат правилно оценени. Механизмът в Италия е в процес на преразглеждане.

²¹ Evaluation Study, стр. 116.

²² Evaluation Study, стр. 116. В цифрите не се включват резултатите за Нидерландия, които са изкривени от няколко случая с крупни компании и значителни суми.

много голям брой потребители, въпреки че понякога вредата за отделния потребител може да бъде малка, за размерите на пазара тя може да бъде голяма. Тъй като тези пазари стават все по-трансгранични по характер, резултатният трансграничен достъп до механизми за защита става наложителен. Днес близо 10 % от исковете за колективна защита съдържат някакъв трансграничен елемент²³. Неотдавна например компания от Обединеното кралство разпространява с ирландски вестници картички с поле за изтриване, предлагащи „безплатни“ почивки, като в действителност всяко предложение струва на съответния потребител поне 130 EUR²⁴. Горният процент най-вероятно ще се увеличава с по-нататъшната интеграция на пазарите.

3. СЪЩЕСТВУВАЩИ ЕВРОПЕЙСКИ ИНСТРУМЕНТИ

16. На европейско равнище вече съществуват няколко инструмента, специално разработени за защита на потребителите. Налице са две препоръки на Комисията²⁵, приети с оглед способстване на алтернативното разрешаване на спорове чрез несложни и евтини процедури. И в двете са изложени принципи за доброто действие на извънсъдебните споразумения. Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения²⁶ осигурява процедура, която позволява на сдруженията на потребителите и на публичните органи да постигат преустановяване на нарушенията в чужбина. Публичното правоприлагане напоследък беше подсилено чрез Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите²⁷, който позволява на специално определени национални органи да изискват от орган на друга държава-членка да предприеме действия за преустановяване на нарушенията. Нито Директивата относно исковете за преустановяване на нарушения, нито Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите обаче предвиждат обезщетяване на потребителите.
17. Цялостното действие на сегашните инструменти за защита на потребителите и за правоприлагане, разработени на равнище ЕС, е незадоволително. Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите е сравнително нов, но въпреки това сочи, че трансграничното правоприлагане все още не е задоволително. Механизмите за алтернативно разрешаване на спорове не са на разположение на потребителите във всички държави-членки, нито във всички сектори. Така например, почти в нито една държава-членка не съществува механизъм за алтернативно разрешаване на спорове във въздушния транспорт. От влизането в сила на Директивата относно исковете за

²³ Evaluation Study, стр. 44.

²⁴ Problem Study, приложение 3.

²⁵ Препоръка 98/257/ЕО на Комисията относно принципите, приложими към органите, отговорни за извънсъдебното уреждане на потребителски спорове (ОВ L 115, 17.4.1998 г., стр. 31) и Препоръка 2001/310/ЕО на Комисията относно принципите, приложими към извънсъдебните органи, участващи в уреждането на потребителски спорове по взаимно съгласие (ОВ L 109, 19.4.2001 г., стр. 56).

²⁶ 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).

²⁷ 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).

преустановяване на нарушения през 1998 г.²⁸. до сега са заведени само две трансгранични дела, като основните причини за това са свързани с финансовия риск за организацията, завеждаща делото, и със сложността и различията в националните процеси за преустановяване на нарушения.

18. Предвид на това, че съществуват доказателства, че некоректните търговски практики, засягащи голям брой потребители, често не биват прекратявани и предвид на това, че там, където колективна защита съществува, тя може по-принцип да осигури едно полезно допълнително средство за намаляване на причинените на потребителите вреди, настоящата зелена книга съсредоточава вниманието си върху колективната защита като инструмент, който може да спомогне за разрешаване на проблемите, с които потребителите се сблъскват, когато търсят защита при масови иски както зад граница, така и в рамките на една отделна държава. 76 % от потребителите биха били по-склонни да защитават правата си в съда, ако можеха да се присъединят към други потребители²⁹. За бизнеса това ще означава по-малко загуби от нелоялна конкуренция, повече правна сигурност и намаляване на някои от разходите му за съдебни производства благодарение на възможността да събира наедно исковите срещу него³⁰. Същевременно трябва да бъдат взети необходимите предпазни мерки с оглед на това бизнесът да не бъде обременяван с неоснователни иски, обезщетения с наказателен характер или прекомерни разходи.

4. ВАРИАНТИ

19. Сегашното положение по отношение на защитата на потребителите в ЕС е незадоволително и не позволява на големи групи от потребители, засегнати от едно и също правонарушение, да получават защита и обезщетение. Комисията набелязва няколко варианта, които могат да бъдат използвани с оглед на този проблем, който е от основно значение за това пазарите на дребно в ЕС да бъдат опазени като добре работещи и неразпокъсани. Целта е да се осигурят резултатни механизми, които работят и за потребителите, и за търговците. Представените по-долу варианти са градиращи възходящо според степента на участие на ЕС. Отделните варианти, както и различни елементи от тях, могат също така да бъдат съчетавани.

Вариант 1 – Без действия на равнище ЕО

20. При този вариант нови действия на ЕО не се предприемат и той разчита на съществуващите национални мерки и мерки на ЕО за постигане на адекватна защита за потребителите. Националните системи за съдебна защита, била тя индивидуална или колективна, съчетани с механизми за алтернативно разрешаване на спорове и системи за обработка на жалбите, създадени от търговците/доставчиците на услуги, осигуряват защита за потребителите,

²⁸ Доклад на Комисията относно прилагането на Директивата относно исковите за преустановяване на нарушения, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm

²⁹ Този процент дори бележи леко увеличение в сравнение с предишния Евробарометър от 2006 г. (74 %). Вж. бележка 12.

³⁰ Problem Study, стр. 96.

предявили масови искове. В зависимост от изградените различни системи нейната резултатност е различна.

21. На равнище ЕС ще бъде необходимо в близко бъдеще или да се въведат правни инструменти, които могат да спомогнат за разрешаването на масовите трансгранични искове, или такива инструменти да влязат в сила в кратък срок. Директивата относно медиацията³¹ трябва да бъде приложена до 2011 г., като през 2016 г. Комисията ще докладва относно прилагането ѝ. Регламентът за европейската процедура за искове с малък материален интерес³² ще се прилага от 1 януари 2009 г., като Комисията ще докладва за прилагането му през 2014 г. И двата инструмента обаче са с ограничено приложение по отношение на масовите искове. Директивата относно медиацията може да бъде от помощ само в случаите, при които страните желаят да използват медиация. Регламентът относно исковете с малък материален интерес касае трансгранични спорове на стойност до 2000 EUR, а приложимостта му към колективната защита зависи от националните процесуални разпоредби. Те могат например да дават възможност за групиране на няколко индивидуални иска срещу един и същи търговец, всеки от които не надвишава предвидения от регламента праг. Може би ще бъде желателно да се изчака оценката от въздействието на двете мерки на ЕС върху масовите искове.
22. Вариант 1 предполага да се изчака събирането на повече информация³³ относно ефекта от вече въведените или с предстоящо въвеждане национални мерки и мерки на ЕС. Предимството на вариант 1 се заключава в това, че неговото изпълнение не е свързано с допълнителни разходи за държавите-членки или за бизнеса. Недостатъкът му е, че при него потребителите получават различни средства за защита в зависимост от своето местожителство или в зависимост от държавата-членка, в която е сключена сделката, или е била нанесена вредата. Тази фрагментарност може да доведе до изкривявания в конкуренцията и различни нива на защита на потребителите в ЕС. Съществува вероятност този вариант да не осигури задоволителна защита за някои засегнати потребители или да не премахне някои препятствия пред единния пазар.

Вариант 2 — Сътрудничество между държавите-членки

23. Този вариант е свързан с развитието на сътрудничеството между държавите-членки с оглед гаранции за това, че потребителите в целия ЕС могат да използват механизмите за колективна защита, които са налице в различните държави-членки. С този вариант ще се гарантира това, че държавите-членки, в които има механизъм за колективна защита, ще го отворят за потребителите от останалите държави-членки и че държавите-членки, които нямат механизъм за

³¹ Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (ОВ L 136, 24.5.2008 г., стр. 3).

³² Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 1).

³³ За да бъдат събрани доказателства за действието на различните системи за защита ще бъде използван индексът за развитие на пазарите на дребно, чрез който ще бъдат представени данните, събрани по темата за защитата на потребителите.

колективна защита, ще разработят такъв. Това може да се постигне чрез препоръка или директива. Същевременно с препоръка може да се заложи комплекс от показатели, които всички държави-членки да постигнат.

24. Към момента в тринадесет държави-членки съществува някаква форма на колективна защита (репрезентативни иски, колективни иски, система на прецедентните дела). Такива иски могат да бъдат предявявани от потребителски организации, физически лица или обществени органи. Така например, ако даден търговец в държава-членка, в която съществуват репрезентативни иски, наруши законодателството за защита на потребителите, съответната държава-членка следва да гарантира, че компетентната национална структура представлява и потребителите от другите държави-членки или позволява на структури от други държави-членки да предявяват репрезентативни иски пред нейните съдилища. В случай на колективни иски, съответната държава-членка следва да позволи на потребителите от другите държави-членки да се присъединят към иски, предявени от нейните собствени потребители, или следва да позволи на потребителите от други държави-членки да предявяват иски пред нейните съдилища. И на последно място, държавите-членки със система на прецедентни дела следва да позволят на потребителите от другите държави-членки да завеждат прецедентни дела в нейните съдилища и да гарантират, че решението по всяко дело се отнася до всички засегнати потребители, независимо от тяхната националност или местожителство.
25. Отварянето на националните механизми за колективна защита може да бъде улеснено от създаването на мрежа за сътрудничество, обединяваща в държавите-членки, които имат механизми за колективна защита, структури с правомощия да предявяват иски за колективна защита, в т.ч. публични органи и потребителски организации.
26. При репрезентативните иски в сътрудничеството биха могли да се включат компетентните структури от държавата-членка на търговеца, като предявят репрезентативен иск от името на потребители, намиращи се в други държави-членки, по искане на своите партньорски структури в тези държави, или като подпомогнат партньорите си да действат пряко от свое име. При колективните иски и прецедентните дела, членовете на мрежата от съответната държава-членка биха могли да си сътрудничат в подпомагането на пострадали потребители да предявяват колективни съдебни иски или да завеждат прецедентни дела в държавата-членка на търговеца или да се присъединяват към такива.
27. Съдействието от тяхна страна може да се изразява в провеждане на информационни кампании за иски за колективна защита в ход, събиране на жалби, съдействие за превода на документи, разясняване на национални съдебни производства и предоставяне на съдействие за намирането на национални правни експерти и юристи.
28. Възможно е държавите-членки, в които има механизми за колективна защита, да се поколебят, преди да отпуснат средства на своите структури, за да могат те да предявяват иски от името на потребители от други държави-членки пред местните съдилища или да им оказват съдействие, когато на структурите в държавите-членки без механизми за колективна защита не е наложено подобно задължение. Неформалните консултации с потребителските организации в

такива държави-членки по-скоро сочат, че поради липса на средства те не биха били склонни да развиват такива дейности. Ще бъде необходимо да се въведе справедлив механизъм за покриване на разходите. Държавите-членки биха могли също така да бъдат насърчавани да предоставят достатъчно средства на своите структури за тази цел.

29. Работата на мрежата за сътрудничество може да се способства от Мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net). Предимството от използването на ECC-Net е в това, че мрежата вече е изградена и обхваща целия ЕС. Тъй като понастоящем тя работи предимно по отделни извънсъдебни трансгранични случаи, ще ѝ бъдат необходими повече ресурси и различни експертни познания³⁴.
30. Алтернативата е да бъде създадена нова мрежа със специална насоченост към колективната защита. Финансирането, необходимо за подобна мрежа, ще зависи от работната ѝ натовареност, която от своя страна зависи от броя на структурите, които влизат в мрежата, от тяхната компетентност и опит, от задачите, които са им определени, и от броя на възникналите трансгранични случаи.
31. При този вариант ще възникнат и въпроси във връзка с юрисдикцията и приложимото право към договорни и недоговорни задължения (вж. параграфи от 58 до 60).

Вариант 3: Съчетание от инструменти

32. Във вариант 3 се предвижда съчетание от инструменти — както обвързващи, така и необвързващи, които взети заедно могат да подобрят защитата на потребителите, като премахнат основните вече идентифицирани бариери, а именно големи разноси по производството, сложни и дълги процедури и липса на информираност у потребителите относно наличните средства за правна защита. Вариантът включва: подобряване на механизмите за алтернативно разрешаване на спорове, разширяване на периметъра на националните процедури за искове с малък материален интерес и до масовите искове, разширяване на приложното поле на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, стимулиране на бизнеса да подобри системите си за обработка на получени жалби, както и предприемане на действия за повишаване осведомеността на потребителите за съществуващите механизми за защита.
33. За решението на потребителите да предприемат или не действия важен параметър е цената на иска. За потребителите е малко вероятно да предприемат действия, когато искът им е под определен праг. Системите за алтернативно разрешаване на спорове, процедурите за искове с малък материален интерес и сътрудничеството между публичните правоприлагащи органи на отделните държави-членки могат да бъдат по-ефективно решение за различните нива на цена на иска.

³⁴ Оттук могат да се породят евентуални допълнителни разходи, решение по които да се вземе заедно с държавите-членки.

34. Когато и двете страни имат достатъчно стимули³⁵ да ги използват, системите за алтернативно разрешаване на спорове се доказват като ефективна алтернатива на съдебното производство при искове с ниска до средна цена, поради по-голямата си бързина, по-ниска цена и по-голяма гъвкавост. Системите за алтернативно разрешаване на спорове вероятно са не така подходящи при исковете с висока цена, които често пъти са свързани със сложна фактология и събиране на доказателства. При исковете с много ниска цена за потребителите е малко вероятно да потърсят защита, тъй като претърпяната загуба е по-малка от разноските по производството.
35. Процедурите за искове с малък материален интерес са опростени съдебни процедури с ниски разноски по производството и сравнително бързо протичане. Поради това те са добър инструмент при индивидуални искове с ниска до средна цена, в случаите, когато страните отказват да преговарят.
36. Действията от страна на националните правоприлагащи органи, като тези от мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, могат да предоставят ефективна защита в случаите, когато е по-малко вероятно да сработят системите за алтернативно разрешаване на спорове и процедурите за искове с малък материален интерес, особено при исковете с много ниска цена, при които стимулите потребителите да предявяват искове са много слаби.
37. Съществуващите **системи за алтернативно разрешаване на потребителски спорове** са различни в различните държави-членки. Някои са с публично финансиране, други с частно, понякога те са в рамките на публични или частни организации, на колегиални или индивидуални органи, някои са национални, а други — регионални или местни, някои отговарят за всички потребителски искове, а други — само за искове в конкретен сектор, решенията им са задължителни или незадължителни, част от тях се стремят да постигат споразумения между страните. Системите за алтернативно разрешаване на спорове все още нямат пълно покритие, както териториално, така и секторно. Поради това не към всички потребителски искове може да се подхожда чрез системи за алтернативно разрешаване на спорове. Повечето системи за алтернативно разрешаване на спорове в ЕС работят основно с индивидуални искове. Част от държавите-членки измениха³⁶ или евентуално ще адаптират³⁷ законодателството си, за да признаят изрично механизмите за колективно алтернативно разрешаване на спорове.
38. Съществуващата рамка на ЕС не изключва системите за колективно алтернативно разрешаване на спорове. Въпреки че двете препоръки относно алтернативното разрешаване на спорове не са изготвени с оглед разрешаването на колективни потребителски искове, техните принципи могат да се прилагат и към системите за колективното алтернативно разрешаване на спорове. Препоръките могат да бъдат допълнени, за да се даде отговор на конкретни въпроси, отнасящи се до управлението на колективните искове.
39. ЕС би могъл да насърчи държавите-членки в създаването на системи за колективно алтернативно разрешаване на потребителски спорове, като се гарантира, че те са на разположение на цялата територия на ЕС и за всички

³⁵ Например медийно внимание или наличие на резултатна съдебна защита.

³⁶ Швеция, Финландия.

³⁷ Словения.

потребителски искове, както и че са достъпни за потребителите от останалите държави-членки. Държавите-членки следва да могат да избират как да изградят системите си за колективно алтернативно разрешаване на спорове. Те биха могли иди да приспособят сегашните си системи или да създадат една или няколко нови системи за алтернативно разрешаване на спорове, които да поемат колективните потребителски искове. Съществуващите европейски мрежи, като ECC-Net и FIN-Net, които вече помагат на отделните потребители да получат достъп до алтернативно разрешаване на спорове в друга държава, биха могли да подпомагат потребителите с подобни искове да получат достъп до съответните системи за колективно алтернативно разрешаване на спорове в друга държава-членка. Оттук могат евентуално да произлязат допълнителни оперативни разходи за тези мрежи. За всички допълнителни разходи трябва да се вземат решения в съгласие с държавите-членки, които съфинансират ECC-Net.

40. Това може да се постигне чрез препоръка или директива. Една препоръка, придружена от ориентиран към резултатите мониторинг, ще предложи гъвкавост при прилагането и може да бъде разработена като първа стъпка. В директива на ЕС може да се заложи и изискването държавите-членки да изградят системи за колективно алтернативно разрешаване на спорове. Всеки от двата инструмента би могъл да бъде по-детайлен и да представя основните компоненти на една система за колективно алтернативно разрешаване на спорове (напр. какво се включва в системата и процедурата, която се следва).
41. Успоредно на препоръката, Комисията може да обедини заинтересованите страни с цел разработване на стандартен модел за колективно алтернативно разрешаване на спорове, който е лесен за използване, особено в трансграничен контекст. Подобен стандартен модел би могъл да даде основните елементи на една система за колективно алтернативно разрешаване на спорове. Той може да се използва от заинтересованите страни, които желаят да изградят система за колективно алтернативно разрешаване на спорове. Това ще бъде доброволна стъпка към постигане на сближаване между системите за колективно алтернативно разрешаване на спорове.
42. Друга мярка, която би могла да спомогне за подобряване на съществуващите механизми за защита, е държавите-членки да разширят приложното поле на своите **процедури за искове с малък материален интерес** с цел ефективно разрешаване и на масовите искове в национален и трансграничен контекст. Така например, когато няколко лица са предявили един и същи иск към един и същи търговец за една и съща вреда, всички тези искове могат да бъдат групирани заедно, в идеалния случай от съда, и да бъдат разрешени чрез опростените процедури, предвидени за индивидуалните малки искове. Препоръката, придружена от мониторинг, тук би била един уместен инструмент.
43. **Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите** създава мрежа от национални публични правоприлагащи органи, която обхваща целия ЕС. Тези органи могат да се обръщат към другите членове на мрежата за съдействие при разследването на евентуални нарушения на законите за защита на потребителите и при предприемането на правни действия срещу неспазващите законодателството търговци. Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите въвежда

неизчерпателен набор от необходими за неговото прилагане правомощия по осъществяване на разследване и прилагане на законодателството, които могат да бъдат упражнявани само когато съществуват основателни съмнения за вътрешнообщностно нарушение, като съдържа също така и правомощие да бъде изискано преустановяването или забраната на вътрешнообщностното нарушение.

44. Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите би могъл да бъде изменен така, че да включи и правомощие, по силата на което след констатирането на вътрешнообщностно нарушение, компетентният орган може да изиска от търговеца да обезщети потърпевшите потребители³⁸. Подробната разработка на подобен механизъм ще бъде оставена на държавите-членки. Те ще поемат въпросите като финансиране, как и от кой орган се издирват и информират засегнатите потребители, какъв вид доказателства трябва да представят потребителите, какви мерки се вземат, ако търговецът не изпълнява разпореждането да изплати обезщетение, възможностите за обжалване. Като алтернатива, подобни въпроси могат да бъдат разрешени и на равнище ЕС чрез препоръка или директива. По отношение на финансирането член 4, параграф 7 от Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите предвижда, че „Държавите-членки осигуряват, че компетентните органи разполагат със съответните средства, необходими за прилагане на настоящия регламент“.
45. Ще бъде необходимо Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите да включи във „вътрешнообщностни нарушения“ и действия, които увреждат частните интереси на множество потребители в допълнение на действия, които увреждат колективните интереси на потребителите. Необходимо е да се определи праг за броя на засегнатите потребители. Обезщетението, присъдено в резултат на съдебно решение или решение на публичен орган, трябва да бъде правилно разпределено между потребителите от другите държави-членки. Особено по отношение на исковете с много ниска цена Регламентът за сътрудничество в областта на защитата на потребителите може да предостави правомощието за отнемане на съответната печалба от търговците, извършили вътрешнообщностно нарушение. Това предполага държавите-членки да дадат на публичните си органи такова правомощие³⁹. Останалите аспекти ще бъдат решени от държавите-членки. Така например държавите-членки ще решат, дали събраните суми да отиват в държавния бюджет или за цели, свързани с потребителите. Приложното поле на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите няма да се промени. При такава система отделните потребители няма да могат да получават дял от събраните печалби. Ползата за потребителите ще бъде

³⁸ Комисията проведе неофициални консултации с мрежата за сътрудничество в сферата на защитата на потребителите, след които се оформя впечатлението, че при повечето държави-членки публичните правоприлагащи органи нямат правомощия да се разпореждат търговците, извършили вътрешнообщностно нарушение, да обезщетят потребителите, като само няколко държави-членки имат правото от името на потребителите да съдят нарушителите за обезщетение.

³⁹ Комисията проведе неофициални консултации с мрежата за сътрудничество в сферата на защитата на потребителите, в резултат на които се оформя впечатлението, че в повечето държави-членки такова правомощие не съществува.

индиректна и ще произлиза от възпиращия ефект, който подобна система има върху търговците.

46. В интерес на бизнеса е да се погрижи за задоволството на клиентите си. В тази връзка могат да бъдат стимулирани мерките за саморегулиране, там, където такива все още няма. Вече съществуващите мерки могат да бъдат доусъвършенствани. Това включва например да се направи необходимото всички фирми да разполагат с вътрешна **система за обработка на жалбите**, която да се ползва с доверие, да работи ефективно и да преминава независим мониторинг или към нея да се прилагат стандартите за одит. Комисията би могла да насърчи всички фирми, особено тези от секторите, в които се докладват повече масови проблеми, да разработят мерки за саморегулиране под формата на кодекс, който да популяризират добре сред потребителите.
47. За да се запознаят потребителите по-добре със своите средствата за защита, могат да бъдат предвидени **дейности за повишаване на осведомеността**. Те могат да бъдат под формата на национални или европейски информационни дейности, било то общи или с насоченост към определени сектори. Дейностите могат да се простират от информационни прояви, организирани от потребителски организации, до дейности, подкрепяни от държави-членки или от ЕС.

Вариант 4 — Съдебна процедура за колективна защита

48. При този вариант се предлага необвързваща и обвързваща мярка на ЕС, чрез която да се осигури съществуването на съдебен механизъм за колективна защита във всички държави-членки. Подобна процедура би направила необходимото всеки потребител в ЕС да бъде в състояние да получи адекватна защита при масови случаи чрез репрезентативни иски, колективни иски или прецеденти дела. Сред въпросите, по които следва да се вземе решение, са финансирането на процедурата, начините за недопускане на неоснователни иски, процесуалната правоспособност, въпросът дали всички да бъдат по презумпция обхванати, или присъединяването към процедурата да е изрично, разпределението на обезщетението. Целта на този вариант е да се предвиди съдебна процедура за колективна защита, която резултатно и ефективно осигурява защита на потребителите. При всяко едно положение в този вариант следва да се избегне включването на елементи, за които се предполага, че насърчават културата на постоянно водене на дела, каквато се счита, че съществува в някои неевропейски държави, например обезщетения с наказателен характер, адвокатски хонорари според присъденото обезщетение и т.н.
49. При **финансирането** разходите могат да се явят пречка за потребителите да участват в колективно дело и да затруднят сериозно потребителските организации да работят с масовите случаи чрез репрезентативни дела.
50. Едно, макар и частично, решение би могло да се съсредоточи върху намаляване на разходите, например чрез освобождаване на колективните дела от съдебни такси или определяне на горни граници за адвокатските хонорари.
51. По отношение на репрезентативните иски, финансирането на структурите, представляващи потребителите, е от жизнено важно значение. Една от

възможностите, които могат да бъдат обмислени, е част от обезщетението да се заделя за организацията и тя до покрива от него разходите си. Трета страна (напр. банка) или публичен орган би могъл да отпусне заем за покриване на евентуално необходимото предварително финансиране на съдебното производство. Финансирането на съдебното дело от частни трети страни (напр. фирми, специализирали се във финансирането на съдебни дела) се използва успешно в някои държави-членки. Друго разрешение би било публичното финансиране от държавите-членки. Тези различни решения относно финансирането могат също така да бъдат съчетавани.

52. Един механизъм на равнище ЕС следва да улеснява основателните иски и да бъде в полза на потребителите. Същевременно той трябва да възпира появата на съдебна индустрия, като споменатата по-горе, тъй като тя би била в полза на адвокатите, а не на потребителите, и би породила големи разходи за ответниците. С цел да не се допусне възможност за злоупотреби с механизма за колективна защита, като **барьера срещу неоснователните иски** могат да бъдат използвани различни елементи. Съдията може да има важна роля чрез решението му дали искът е неоснователен или допустим. Като предохранителна мярка може да послужи сертифицирането на структурата, която представлява потребителите, както и принципът, че разносните плаща изгубилият делото, там където той съществува. Публичните органи също биха могли да действат в този смисъл, като финансират колективната защита, но същевременно отказват да заделят ресурси за неоснователни иски.
53. Позицията на потребителите в съдопроизводството за колективна защита може да бъде подсилена, ако квалифицирани структури като потребителски организации или омбудсмани получат **процесуална правоспособност** да завеждат репрезентативни дела.
54. Важен елемент от процедурите за колективна защита е решението дали да бъде въведена **процедура, която по презумпция включва всички, или присъединяването към която е изрично**.
55. Процедурите, присъединяването към които е изрично, могат да бъдат тежки и скъпи за потребителските организации, които трябва да извършват подготвителни дейности като идентифициране на потребители, установяване на фактите във всеки случай, както и организиране на делото и поддържане на връзка с всеки ищец. Също така те могат да се натъкнат на трудности при намиране на достатъчно голям брой потребители, които да се присъединят към дело, при което обезщетението ще бъде малко и при което потребителите са по-малко склонни да предприемат действия. Те обаче не са свързани с никакви рискове от утвърждаване на неоснователните или прекомерните иски.
56. Решенията за излизане от системата могат да облекчат част от трудностите на процедурите, присъединяването към които е изрично. В Европа по отношение на тях обаче съществува отрицателно мнение, поради опасенията, че така се рискува да се насърчат прекомерните съдебни дела, които се наблюдават в някои неевропейски юрисдикции. Каквато и система за колективна защита да се избере, тя трябва да бъде разработена така, че да се избегнат подобни рискове. Във всеки случай проблемът с разпространяването на информацията зад граница обаче остава. Липсата на информация може доведе до ситуация, при която потребителите са обвързани от дадено решение без да са наясно с това или без да са могли да оспорят начина, по който е водено делото. Освен

това при системите, при които всички по презумпция са включени, потребителските организации могат да се сблъскат с големи натоварвания, когато трябва да идентифицират пострадалите и да разпределят обезщетението.

57. При процедурите, изискващи изрично присъединяване, посочените проблеми могат да бъдат разрешени, ако съдът **разпредели обезщетението** и ако се позволи на потребителите да се присъединяват към масово дело след обявяване на решението по прецедентното дело, като решението има сила спрямо всички пострадали. Всеки потребител обаче ще трябва да мине през специална съдебна процедура, за да може да се ползва от решението.
58. При **трансграничните случаи** Регламентът относно компетентността⁴⁰ би бил приложим по отношение на всяко дело, включително такова, заведено от публичен орган, ако същият упражнява частни права (напр. омбудсман, който завежда дело от името на потребители). Репрезентативните дела ще трябва да бъдат завеждани в съдилище от държавата на търговеца или в съдилище по мястото на изпълнение на договора (член 5, параграф 1).
59. При масовите случаи, при които потребителите са от различни държави-членки, съдът ще трябва да приложи към договорните задължения различните национални закони на различните потребители (член 6, Регламентът Рим I⁴¹). Това би създавало практически проблеми в случаите, когато са засегнати потребители от много държави-членки. Едно възможно решение е въвеждането на изменение в нормите, налагащи правото на търговеца при делата за колективна защита. Други възможности са прилагане на правото на най-засегнатия пазар или на държавата-членка, в която е установена представляващата структура.
60. В подобни ситуации в сферата на отговорността за вреди от стоки (член 5, Регламент Рим II⁴²) би било от помощ, ако се предостави избор на право след настъпването на вредоносния факт (член 14, параграф 1, буква а) от Регламент Рим II).

⁴⁰ Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 12, 16.1.2001 г., стр. 1).

⁴¹ Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I) (ОВ L 177, 4.7.2008 г., стр. 6).

⁴² Регламент (ЕО) № 864/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. относно приложимото право към извъндоговорни задължения (Рим II) (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 40).

Въпрос 1: Какво е мнението ви относно ролята на ЕС по отношение на колективната защита на потребителите?

Въпрос 2: Кой от представените четири варианта предпочитате? Отхвърляте ли някой от вариантите?

Въпрос 3: Има ли конкретни елементи на вариантите, с които сте съгласни/несъгласни?

Въпрос 4: Трябва ли във вашия предпочитан вариант да се включат и други елементи?

Въпрос 5: В случай че предпочитате комбинация от няколко варианта, кои варианти искате да комбинирате и какви биха били характеристиките на комбинацията?

Въпрос 6: При варианти 2, 3 и 4 смятате ли, че са необходими обвързващи инструменти или бихте предпочели необвързващи?

Въпрос 7: Смятате ли, че към проблема може да се подходи и по други начини?

С настоящата зелена книга Европейската комисия призовава заинтересованите лица да изразят мнението си, като изпратят отговори (обозначени с надписа „Response to the Green Paper on Collective Redress“) до 1 март 2009 г. на адрес:

European Commission
Directorate-General Health and Consumers
Rue de la Loi 200
1049 Брюксел
Белгия

Или на електронна поща Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu.

Представените материали ще бъдат публикувани на уебсайта на генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“ на Европейската комисия. Подателите могат да поискат представените от тях становища да останат поверителни. В такъв случай те следва изрично да посочат на първата страница от изпратеното становище, че не са съгласни то да се публикува. Комисията ще разгледа получените становища и ще публикува резюме през първото шестмесечие на 2009 г.

Въз основа на резултатите от консултацията Комисията ще представи друг политически документ през 2009 г.

Декларация за поверителност на личните данни

Цел и обхват на обработката на лични данни:

Генерална дирекция „Здравеопазване и потребители“ ще запише и обработи личните ви данни, доколкото те са необходими за последващи действия по предоставените от вас материали по публичната консултация по зелената книга относно колективната защита на потребителите.

С тези данни ще се процедира в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001 относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни.

Данните ви се записват и съхраняват за времето, през което са необходими последващи действия в контекста на предоставените от вас материали.

С оглед на прозрачността материалите, включително вашето име и длъжност във вашата организация, ще бъдат разкрити на обществеността, по-специално чрез уебстраниците, отделени на здравеопазването и потребителите на уебпортала Еуропа:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

Право на коригиране и контролиращ орган по личните данни

За допълнителна информация относно обработката на вашите лични данни или упражняването на вашите права (напр. достъп до или коригиране на неточни и непълни данни) се обръщайте към:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

Имате правото по всяко време да се обръщате към Европейския надзорен орган по защита на данните на електронна поща edps@edps.europa.eu.