

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2010) 791 окончателен — 2011/0001 (COD)

(2011/C 218/12)

Докладчик: г-н HERNÁNDEZ BATALLER

На 19 януари 2011 г. Съветът и на 18 януари 2011 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите“

COM(2010) 791 окончателен — 2011/0001 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 5 април 2011 г.

На 471-вата си пленарна сесия, проведена на 4 и 5 май 2011 г. (заседание от 5 май 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 104 гласа „за“, 13 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията и приветства намерението ѝ да внесе в законодателните разпоредби повече яснота, категоричност и правна сигурност.

1.2 Въпреки това ЕИСК изразява съжаление, че предложеното преразглеждане има толкова ограничено съдържание и не обхваща всички аспекти на регламента, които следва да бъдат изменени, съгласно опита, натрупан след влизането в сила на Регламент (ЕО) № 2006/2004.

1.3 ЕИСК призовава Комисията при следващия преглед на Регламент (ЕО) № 2006/2004 да вземе предвид представените в настоящия документ предложения за подобряване на настоящото сътрудничество между компетентните органи в областта на потреблението.

2. Контекст

2.1 ЕИСК вече се произнесе положително по предложението⁽¹⁾ за Регламент (ЕО) № 2006/2004, въпреки че изрази съжаление за някои липси, засягащи по-специално предвидената система за взаимна помощ и предложената система за взаимно сътрудничество, които биха могли да създадат положения, противоречащи на функционирането на вътрешния пазар.

2.2 На 27 октомври 2004 г. беше приет Регламент (ЕО) № 2006/2004⁽²⁾ за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита

на потребителите, включващ основните аспекти на предложението за регламент.

3. Доклад за прилагането

3.1 На 2 юли 2009 г. Комисията представи доклад за прилагането на Регламент (ЕО) № 2006/2004⁽³⁾. В него се разглеждат институционалната рамка и рамката на прилагането, заедно със създаването на мрежата, нейното функциониране и рамката за сътрудничество. В своето становище⁽⁴⁾ ЕИСК вече изрази съжаление, че не е бил консултиран от Комисията относно доклада за прилагането на регламента.

3.2 В заключение, Комисията счита, че мрежата все още не е достигнала пълния си потенциал, което показва, че мрежата следва да подобри ефективността на дейността си чрез поредица от мерки, включващи преразглеждане на аспектите от Регламент (ЕО) № 2006/2004, свързани с реда и условията за прилагане, приемане на годишен план за действие за прилагане на законодателството, съвместни действия като „сканирането“, насърчаване на единно тълкуване на законодателството на ЕС или на неговото по-добро определяне, с цел популяризиране на мрежата.

4. Предложението на Комисията

4.1 На 3 януари 2011 г. Комисията представи предложение за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004, което има за цел да актуализира съдържанието на приложението към регламента относно сътрудничеството в областта на защитата на потребителите, за да се отразят последните промени в законодателството в областта на защитата на потребителите.

⁽¹⁾ ОВ С 108, 30.04.2004 г., стр. 86.

⁽²⁾ ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 336 окончателен.

⁽⁴⁾ ОВ С 18 от 19.01.2011 г., стр. 100.

4.2 Актуализирането на приложението се състои в премахване от него на законодателството, което вече не е приложимо за сътрудничеството в областта на защитата на потребителите между националните правоприлагащи органи, както и в актуализиране на позоваванията на старото законодателство, което вече не е в сила, и замяната им с позовавания на новото законодателство в областта на защитата на потребителите.

4.3 Това означава, между другото, че някои позовавания (например на Директивата относно заблуждаващата и сравнителната реклама)⁽⁵⁾ се заличават, а други се заменят (каквото е случаят с позоваванията на Директивата за потребителските кредити, Директивата относно аудиовизуалните медийни услуги или Директивата относно временното ползване на собственост).

5. Общи бележки

5.1 ЕИСК приветства предложението на Комисията, тъй като счита, че яснотата на текстовете на правните разпоредби на Съюза води до по-голяма категоричност и до правна сигурност за всички граждани. Все пак ЕИСК изразява своето безпокойство относно положението на самостоятелно заетите работници и малките предприятия, които, както и потребителите, срещат затруднения при работата си с големите предприятия, по-специално с мрежовите индустрии.

5.2 ЕИСК отново подкрепя Комисията за последователното насърчаване на това административно сътрудничество, което счита за необходимо за доброто функциониране на вътрешния пазар, и признава усилията на Комисията, насочени към прозрачността и изразяващи се в приемането на Препоръката от 1 март 2011 г. относно насоки за прилагането на правилата за защитата на данни в Системата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите⁽⁶⁾.

5.3 Независимо от горепосоченото, ЕИСК счита, че предложението е изключително ограничено и не обхваща много от все още нерешените въпроси, свързани със сътрудничеството между органите за защита на потребителите. Комисията дори не разглежда въпросите, които посочва като „слабости“ в доклада си за прилагането на Регламент (ЕО) № 2006/2004.

5.3.1 ЕИСК смята, че предложението за изменение би могло да съдържа някои от следните мерки:

5.4 Систематично наблюдение на пазара

5.4.1 Осъществяването на функциите по наблюдение и проверка на стоки и услуги, регулирани чрез общностното законодателство изисква съвместно планиране на сроковете и на съдържанието на програмите и на действията, които следва да се предприемат във всеки един случай от органите за защита на потребителите в държавите-членки. Необходимо е да се въведат подходящи механизми за проверка, които да гарантират спазването на наднационалните разпоредби, посредством систематични кампании за наблюдение на пазара, даващи възможност във всеки един момент да се поддържа високо и еднакво равнище на защита на потребителите в рамките на единния пазар.

⁽⁵⁾ Директива 2006/114/ЕО защитава интересите на потребителите само по отношение на сравнителната реклама. Единствено съответните членове от тази директива ще бъдат посочени в приложението на предложениния регламент.

⁽⁶⁾ ОВ L 57, 2.3.2011 г., стр. 44.

5.4.2 Това годишно съгласуване на дейностите за проверка, особено по отношение на хоризонталните разпоредби, би могло да бъде допълнено от инициатива за събиране на информация и за проучване на пазара чрез съответните аналитични прегледи, които да стандартизират „сканирането“, което се извършва понастоящем.

5.5 Процедури за налагане на санкции

5.5.1 За да се избегне граничният ефект в прилагането на коригиращи мерки в случаите на неспазване на действащото общностно законодателство, е необходимо да се предвиди минимална хармонизация на общите критерии за налагане на санкции и на самите санкции, които могат да налагат органите за защита на потребителите, с цел да се постигне ефективност и да се намерят подходящи гаранции за отваряне и приключване на досиета, отнасящи се за еднакви нарушения.

5.6 ЕИСК счита, че различията по важни аспекти на режимите за налагане на санкции могат да доведат до неспазване на разпоредбите на ЕС, до сериозна заплахата за защитата на потребителите и единството на пазара, до нарушаване на конкуренцията на вътрешния пазар и в крайна сметка да застрашат доверието на потребителите.

5.7 ЕИСК счита, че по-голямото сближаване и по-голямата строгост на режимите за налагане на санкции са жизненоважни за избягването на риска от лошо функциониране на единния пазар. Затова Комитетът предлага да се създаде минимален набор от общностни критерии за минимално сближаване на националните режими за налагане на санкции, които да включват:

— подходящи видове административни санкции за нарушения на основни разпоредби;

— публикуване на тежките санкциите;

— достатъчно високи административни глоби, които да отчитат извършеното нарушение;

— подходящи критерии, които следва да бъдат вземани предвид при налагането на санкциите;

— възможно въвеждане на наказателни санкции за по-тежки нарушения;

— подходящи механизми за подкрепа за ефективно прилагане на санкциите.

5.8 Наблюдение на качеството на стоките и услугите

5.8.1 Особен случай в развитието на гореспоменатата инициатива „Систематично наблюдение на пазара“ е методологията за наблюдение на стоки и услуги и съответните аналитични определения, имаща за цел проверка на спазването на съответните норми, както и информацията, която те осигуряват, по-специално за гарантиране на превенцията и присъщото им качество.

5.8.2 Става дума за създаването на обща процедура за наблюдение, което да допринася за методологичното сближаване на тази практика, както и за разработването и изготвянето на транснационален план, позволяващ да се разшири спектърът на наблюдението при максимална ефективност на използване на ресурсите, с които разполага всяка участваща администрация, така че да се избегнат дублирането и застъпването, които биха могли да доведат до нежелан диференциален натиск в това отношение.

5.8.3 Освен създаването на единни критерии за действие при избора на продукти за наблюдение е необходимо в общата процедура да се определят аспектите, свързани с определянето на мострите, воденето на документацията, извършването на първоначални, сравнителни и решаващи анализи, както и всички останали случаи, които не са предвидени в стандартите за качество или в друга част от законодателството в тази област.

5.9 Очевидна е необходимостта от тази инициатива в един световен пазар, на който трансграничните продажби стават обичайна практика за потребителите в търсене на стоки и услуги, които задоволяват техните нужди и желания.

5.10 **Безопасност на продуктите.** Въпреки че в тази област е установено отлично сътрудничество и следователно се наблюдава най-висока степен на хармонично развитие, все още съществуват някои недостатъци останали извън обхвата на системата за бърз обмен на информация – широко известна като система за бързо известяване. Тази система може да се подобри и допълни с инструменти, свързани с определянето, управлението и съобщаването на рискове, като тези, които се предвиждат за рисковете, свързани с хранителните продукти.

5.10.1 По-специално, периодичното провеждане на изследвания на Евробарометър за анализиране на потребителските възприятия за рисковете при нехранителните продукти несъмнено е полезно при разглеждането на други свързани аспекти, включително отнасящи се до информирането и образоването на гражданите по отношение на потреблението.

5.10.2 Друга мярка, която може да бъде предложена в тази област за постигане на по-голяма ефективност на съществуващите мрежи за известяване, е тяхното обединяване в един единствен инструмент, даващ възможност за оперативна съвместимост, т.е., за обмен на данни независимо от техния произход и източник, както по отношение на информацията, така и на компетентните управляващи органи (санитарни, по селскостопанските хранителни продукти, за защита на потребителите, данъчни и др.).

5.11 **Етични и екологични фактори при разрешаването на пускането на пазара на стоки и услуги.** Много интересно и изключително необходимо за прилагането на практика е процедурите, свързани с гореспоменатото известяване да бъдат разширени като включат и продукти, които следва да бъдат изтеглени от пазара по екологични, етични или други причини, свързани с търговски практики, противоречащи на човешкото достойнство или увреждащи околната среда, съгласно списъка с нарушенията, предвидени в конвенциите на Международната организация на труда, или допринасящи за влошаването на околната среда или изчерпването на природните

ресурси и др., както в етапите на производство и разпространение, така и при продажбите на стоки и доставката на услуги.

5.11.1 Особено важно в контекста на изнесеното производство е непознаването от потребителите на информацията, свързана с произхода на продуктите – къде и как са били произведени и разпространени, както и какво е икономическото и социалното им въздействие върху общността, която ги произвежда или разпространява. По тази причина потребителите трябва да имат на разположение, доколкото е възможно, (на уебсайтове или под друга форма), информация по тези въпроси, както и информация, която да им позволява да не допринасят несъзнателно за потреблението на продукти, произведени чрез незаконни практики. Освен това е необходимо да се включи информация, която да позволява потребителите да основават решенията си за покупка и на други фактори извън традиционните съображения за качество и цена, като по този начин се гарантира, че действията им на потребители не допринасят неволно за осъществяването на преки или непреки незаконни практики, свързани със съответния продукт, както и че несъмнено са имали достъп до необходимата за избор информация.

5.11.2 Правото на потребителя на достъп до цялостна информация за предлаганите продукти – така наречената „социална проследимост на продуктите“ – е свързано както със защитата на конкуренцията, така и с конкретните правомощия и ролята на потребителите на пазара чрез свободния избор, който правят в момента на покупката („твоята покупка е твоят глас“).

5.12 *Насърчаване на добрите практики на предприятията в областта на отговорното потребление*

5.12.1 Предвид нарастващото значение и разпространение на програмите за корпоративна социална отговорност, политиките за защита на потребителите трябва да имат ключова роля, а потребителите трябва бъдат консултирани при изготвянето на съответните декларации за социална отговорност на предприятията.

5.12.2 Приемането на общи критерии и политики за оценка на програмите за социална отговорност на трансграничните предприятия по отношение на въздействието им върху потребителите и ползвателите на наднационално равнище следва да се допълва от убедителни механизми за признаване на най-добри практики, като саморегулиране, кодекси за поведение, знаци за качество и всички други доброволни инициативи, насочени към защита на интересите на потребителите.

5.12.3 Тези практики също така повишават конкурентоспособността на предприятията в рамките на пазара на лоялната конкуренция – пазар, който може да донесе ползи на всички действащи на него лица (производители, дистрибутори, потребители) чрез синергии, които показват, че противоречията не са неизбежни, особено в условия на реципрочност при упражняването на различните дейности и от гледна точка на признаването от потребителите и ползвателите на добавената стойност от това.

5.12.4 В тази инициатива следва да бъдат отчетени конкретно въпросите на селскостопанската екология, справедливата търговия, отговорните покупки, хранителната независимост и други актуални въпроси като свързаните с генно модифицираните организми.

5.13 Колективни действия

5.14 Колективните възпиращи действия се основават на общностни разпоредби, които понастоящем не обхващат колективни иски за обезщетения или възстановяване на понесени загуби, във връзка с което ЕИСК нееднократно се е произнасял в полза на създаването на хармонизирана общностна рамка, включваща и възможност за изплащане на обезщетения за т. нар. „незначителни вреди“.

5.15 Конфискацията на незаконните приходи и наказателните обезщетения следва да бъдат въведени като допълващи мерки към наложените от властите санкции в случай на тежко нарушение. Приходите от тези санкции – както неведнъж е посочвал ЕИСК⁽⁷⁾ – следва да постъпват във „Фонд за подпомагане на колективни иски“, улесняващ завеждането на този вид колективни иски за обезщетение от страна на потребителските асоциации. От друга страна, потребителските организации и властите следва също да имат участие в управлението на този фонд. За тази цел ЕИСК⁽⁸⁾ припомня на Комисията необходимостта от приемане на хармонизирани наднационални разпоредби за колективните иски, с цел да се постигне високо равнище на защита на икономическите интереси на потребителите.

5.16 ЕИСК припомня искането си в член от Регламента да бъде включен текст, предвиждащ възможност за активизиране на сътрудничеството на властите със сдруженията на потребителите, така че компетентният национален орган да може да възлага на „други органи“ прекратяването или забраната на вътреобщностни нарушения.

5.17 Механизми за алтернативно разрешаване на спорове

5.17.1 Комисията публикува документ от консултацията относно „използване на алтернативни механизми за

разрешаване на спорове, свързани с търговски трансакции и практики в ЕС“, в която ЕИСК не беше включен. ЕИСК очаква с нетърпение предложението на Комисията, за да изрази отново мнението си относно тези системи, допълващи достъпа до ефективна правна защита.

5.17.2 В този смисъл, за да се повиши доверието на потребителите, е необходимо да се обмисли възможността за създаване на „общностен знак“ за организации или предприятия, участващи в тези системи.

5.18 Ресурсни мрежи и центрове

5.18.1 Насърчаване на европейски центрове чрез въвеждане на мерки за развитие на съществуващите мрежи за сътрудничество, с цел насърчаване на информацията, обучението и образованието на потребителите (например, европейски потребителски центрове, публикации, програми и проекти и др.).

5.19 **Проследимост на цените** На единния пазар, на който потребителите имат общи тревоги и проблеми и чийто глобален характер би могъл да затрудни достъпа до надеждна информация, от една страна, а от друга страна да замъгли механизмите на ценообразуване, следва да се създаде метод за проследяване на цените на аналогични основни продукти. Това би довело до постигане на по-голямо сближаване на единния пазар в полза на потребителите и ползвателите, и по-специално на по-голяма прозрачност, която би възобновила тяхното доверие, което е основен показател за икономическото здраве на дадена територия, в този случай на Европейския съюз.

Брюксел, 5 май 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ ОВ С 162, 25.6.2008 г., стр. 1 и ОВ С 175, 28.7.2009 г., стр. 20.

⁽⁸⁾ ОВ С 324, 30.12.2006 г., стр. 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

- А) Следният текст от становището на специализираната секция беше изменен в полза на изменение, прието от Асамблеята, но събра повече от една четвърт от подадените гласове (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

„5.7 ЕИСК счита, че по-голямото сближаване и по-голямата строгост на режимите за налагане на санкции са жизненоважни за избягването на риска от лошо функциониране на единния пазар. Затова Комитетът предлага да се създаде минимален набор от общностни критерии за минимално сближаване на националните режими за налагане на санкции, които да включват:

- подходящи видове административни санкции за нарушения на основни разпоредби;
- публикуване на санкциите;
- достатъчно високи административни глоби;
- санкции за физически и юридически лица;
- критерии, които следва да бъдат вземани предвид при налагането на санкциите;
- възможно въвеждане на наказателни санкции за по-тежки нарушения;
- подходящи механизми за подкрепа за ефективно прилагане на санкциите.“

Резултат от гласуването относно изменението:

Гласове „за“: 82
Гласове „против“: 44
Гласове „въздържал се“: 10

- Б) Следните изменения, събрали повече от една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени при обсъждането (член 54, параграф 3 от Правилника за дейността):

Параграф 5.11.2

~~„5.11.2 Правото на потребителя на достъп до цялостна информация за предлаганите продукти — така наречената „социална проследимост на продуктите“ — е свързано както със защитата на конкуренцията, така и с конкретните правомощия и ролята на потребителите на пазара чрез свободния избор, който правят в ползата на покупката („това е покупката е техният глас“).~~

Изложение на мотивите

На практика е неприложимо цялата искана информация да се поставя на етикета на продукта, особено за МСП. Това ще създаде допълнителна (административна) тежест за МСП, произвеждащи и разпространяващи стоки и услуги, ще създаде конкурентен недостатък и проблеми при вноса на продукти от трети страни.

Нещо повече, разполагат ли потребителските организации с проучвания, касаещи използването на тази информация от потребителите и склонността на потребителите да плащат допълнителните разходи, свързани с предоставянето на тази информация?

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 45
Гласове „против“: 75
Гласове „въздържал се“: 4

Параграф 5.16

~~„5.16 ЕИСК припопния искането си в член от Регламента да бъде включен текст, предвиждащ възможност за актуализиране на сътрудничеството на властите със сдруженията на потребителите, така че компетенцията национален орган да може да възлага на „други органи“ прекратяването или забраната на общностни нарушения.“~~

Изложение на мотивите

Неприемливо е прекратяването или забраната на вътреобщностни нарушения да се възлага на една организация, представляваща само едната страна.

Резултат от гласуването:

Гласове „за“: 38
Гласове „против“: 76
Гласове „въздържал се“: 8