

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)“

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)

(2012/C 181/17)

Докладчик: г-н **Jorge PEGADO LIZ**

На 13 декември 2011 г. Европейският парламент, и на 14 декември 2011 г. Съветът, 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 директива на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители)“

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 9 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 121 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 8 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства факта, че след многобройни призови, изразени от европейските потребителски организации, а също и в различни становища на ЕИСК, Комисията най-накрая трансформира своите препоръки 98/257 и 2001/310 в правен инструмент със задължителен характер.

1.2 Въпреки това ЕИСК счита, че най-подходящото правно основание би било член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Договора, а не само член 114, както и членове 38 и 47 от Хартата на основните права на ЕС.

1.3 ЕИСК препоръчва създаването на „европейски знак за съответствие“, основаващ се на общи структурни принципи, с който не само да се отличават механизмите за алтернативно решаване на спорове (АРС), съответстващи на изискваните в предложението характеристики, но и да се посочват по хармонизиран начин и без разходи за търговците онези от тях, които се придържат към тези механизми.

1.4 ЕИСК отбелязва отворената възможност системите за АРС да се прилагат за колективни спорове като първа стъпка към въвеждането на правен механизъм за колективни искове в ЕС, но препоръчва тази възможност да бъде изрично посочена в разпоредителната част и нейният режим да бъде надлежно определен.

1.5 По този повод обаче ЕИСК отново заявява, че това по никакъв начин не отменя необходимостта и неотложността ЕС да разполага с хармонизиран съдебен инструмент за завеждане на колективен иск на общностно равнище, който не би могъл да бъде заменен от евентуалното включване на колективните спорове в системите за АРС.

1.6 ЕИСК е съгласен с принципите, установени в членове 7, 8 и 9 от предложението, но препоръчва с оглед на сигурността и яснотата, определенията на принципите на изслушване на двете

страни и на представителство да се запазят във вида, в който фигурират в препоръките, като се гарантира изрично възможността страните да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения, представляващи интересите на потребителите.

1.7 ЕИСК препоръчва също така принципът на независимост да не бъде заменен от един неясен „принцип на безпристрастност“, който има различен характер и друго, по-общо съдържание.

1.8 ЕИСК с неохота посреща идеята тези механизми да могат да обхващат жалби, подадени от търговци срещу потребители. Въпреки това, като се отчитат разпоредбите на Small Business Act за Европа, малките и средните предприятия би трябвало да имат възможността да разрешават споровете с потребители посредством системите за алтернативно решаване на спорове в точно определени случаи и при условия, които следва да се уточнят.

1.9 ЕИСК подчертава, че това предложение не трябва никога да поставя под въпрос системите със задължителен характер, които съществуват в държавите членки или са създавани от тях в съответствие с техните собствени правни традиции.

ЕИСК приема, че решенията, свързани с АРС, могат да не бъдат задължителни за страните, само при положение че с това не се възпрепятства и се предоставя изрична гаранция, позволяваща на страните да обжалват пред компетентните общи съдилища.

1.10 ЕИСК препоръчва в настоящото предложение да бъде включен идентичен текст с този, който се съдържа в предложението за регламент за ОРС за потребители, относно ясното предимство на правото на достъп до съдебната система, тъй като системите за АРС не са нито заместител, нито истинска „алтернатива“ на функцията на съдилищата, а по-скоро допълнително и ценно средство за решаване на споровете.

1.11 ЕИСК препоръчва да се подхожда по ясен и категоричен начин към въпроса за финансирането на тези системи, тъй като организациите, представляващи потребителите, и някои държави членки изпитват трудности да поемат по-високите разходи, свързани с тяхното прилагане, а този въпрос със сигурност е решаващ за гарантирането на безпристрастността и независимостта на системите.

1.12 ЕИСК счита, че трябва да се преразгледа съдържанието на някои изисквания и че тяхната формулировка може да бъде подобрена така, че те да станат по-ясни, по-недвусмислени и по-ефикасни. ЕИСК препоръчва на Комисията да вземе предвид отправените от Комитета специфични бележки.

2. Обобщение на предложението

2.1 Като има предвид, че значителна част от европейските потребители се сблъсква с проблеми при закупуването на стоки и услуги на вътрешния пазар, които в много случаи остават нерешени;

като има предвид, че прилагането на препоръки 98/257/ЕО⁽¹⁾ и 2001/310/ЕО⁽²⁾ не беше ефективно и все още съществуват пропуски, недостатъчна информираност на заинтересованите страни, както и разлики в процедурите в държавите членки;

като има предвид съдържанието и заключенията на множеството проучвания в тази област, поръчани през годините;

като има предвид резултатите от последната обществена консултация, започнала през януари 2011 г., както и оценката на въздействието, съдържаща се в документа SEC(2011) 1408 final от 29.11.2011 г.;

с настоящото предложение за директива Комисията има за цел:

- а) да гарантира, че всички спорове между потребител и търговец, произтичащи от продажбата на стоки или предоставянето на услуги, в който и да било икономически сектор, могат да бъдат отнесени до структура за алтернативно решаване на спорове (АРС), независимо дали жалбоподателят е потребителят или търговецът;
- б) да гарантира, че потребителите могат да получат помощ винаги, когато са страна по трансграничен потребителски конфликт;
- в) да гарантира, че структурите за АРС спазват принципите за „качество по отношение на безпристрастност, прозрачност, ефективност и справедливост“, в допълнение към тенденцията услугите им да бъдат безплатни;
- г) да възложи на един единствен компетентен орган във всяка държава членка правомощието да наблюдава функционирането на всички структури за АРС;
- д) да гарантира, че държавите членки са предвидили ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които да бъдат прилагани при нарушение на задълженията за информиране на потребителите и на компетентните власти;
- е) да не се създават пречки пред държавите членки да запазят или приемат процедури за АРС, приложими при спорове между професионални оператори;

ж) да не се създават пречки пред държавите членки да запазят или приемат механизми за АРС за едновременно разглеждане на аналогични спорове между един търговец и повече потребители (колективни интереси);

з) да насърчават държавите членки да развият структури за АРС, които да обхващат търговци от други държави членки.

2.2 С оглед на това, Комисията предлага горепосочените препоръки да бъдат трансформирани в директива, като по този начин техните разпоредби ще придобият задължителен характер. За тази цел като правно основание се използва единствено член 114 от ДФЕС (изграждане на вътрешния пазар).

2.3 Въпреки това директивата не предвижда участието на търговците в процедури за АРС да бъде задължително или резултатът от тези процедури да има обвързващ характер за търговците.

2.4 Предложената директива ще има предимство пред всяко законодателство на Съюза, което съдържа разпоредби, предназначени да насърчават създаването на структури за АРС, доколкото това законодателство не гарантира поне еквивалентно равнище на защита на потребителите.

2.5 Предложената директива ще се прилага за всички трайни структури, които предлагат решаване на спорове посредством процедура за АРС, включително процедурите за институционален арбитраж, които не са създадени на „ad hoc“ основа.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК, който в множество становища и от много години насам настоятелно призовава за трансформирането на препоръки 98/257/ЕО и 2001/310/ЕО в задължително право, не може да не приветства тази инициатива на Комисията, която обаче в допълнение към представените по-долу бележки има и този недостатък, че идва късно. Комитетът си задава и въпроса дали, с оглед постигането на по-голяма еднозначност и сигурност, като инструмент не би могло/не би трябвало да се използва регламент вместо директива.

3.2 Също така по отношение на правното основание ЕИСК счита, че става въпрос не само за изграждането на вътрешния пазар, а също и за създаването на инструмент за защита на потребителите. Ето защо най-подходящото правно основание, в случай че не бъде избран член 81, би трябвало да бъде член 169, параграф 2, буква б) и параграф 4 от Договора, а не само член 114, както и членове 38 и 47 от Хартата на основните права на ЕС.

3.3 Комитетът приветства изключването от обхвата на предложението на процедури, които по заблуждаващ начин се представят като извънсъдебно разрешаване на потребителските спорове, а същевременно не са нищо повече от маркетингов ход, когато отговорните за тях структури функционират към и за сметка на търговеца и следователно не предоставят гаранции за безкористност и независимост. За да не се поразят съмнения, ЕИСК препоръчва създаването на „европейски знак за съответствие“, с който не само да се отличават механизмите за АРС, съответстващи на изискванията в предложението характеристики (по подобие на „знака за доверие“, който съществува в Испания), но и да се посочват по хармонизиран начин и без разходи за търговците онези, които се припържат към тези механизми, като по този начин бъде спечелено доверието на потребителите към тях.

⁽¹⁾ ОВ L 115, 17.4.1998 г., стр. 31.

⁽²⁾ ОВ L 109, 19.4.2001 г., стр. 56.

3.4 Комитетът приветства разширяването на понятието „потребител“ в съответствие с новата Директива относно правата на потребителите⁽³⁾, така че то да включва и договорите с двойна цел, в които търговската дейност на лицето не е преобладаваща в общия контекст на договора, но би желал това понятие да бъде изрично включено в разпоредителната част.

3.5 Със задоволство отбелязва грижата за това, функционирането на създадената система да се разшири, обхващайки трансграничните спорове, и изразява надежда, че Комисията ще се постарае да създаде условия за това, структурите за АРС да могат действително да разглеждат тези случаи, по-специално чрез ОРС и чрез укрепването на административното сътрудничество между държавите членки⁽⁴⁾. Освен това приканва Комисията, подобно на посоченото в разпоредбите на член 6, параграф 4 от Регламента за ОРС за потребители, да свиква поне веднъж годишно среща на компетентните национални органи, предвидени в член 15 от предложението за директива, за да даде възможност за обмен на най-добри практики, както и за разискване на евентуални проблеми, възникнали при функционирането на системите за АРС.

3.6 Подкрепя отворената възможност системите за АРС да се прилагат за колективни спорове като първа стъпка към въвеждането на правен механизъм за колективни иски в ЕС, но би било по-добре, ако тази възможност беше ясно и изрично посочена в разпоредителната част и нейният режим беше надлежно определен, вместо да се оставя на преценката на държавите членки. В тази връзка ЕИСК заявява отново това, което от години изтъква в своите становища, а именно необходимостта и неотложността ЕС да разполага с хармонизиран съдебен инструмент за завеждане на колективен иск на общностно равнище, който по никакъв начин не може да бъде заменен от включването на колективните спорове в обхвата на тези системи за АРС.

3.7 Признава необходимостта да се гарантира, че лицата, които се занимават с управлението и функционирането на АРС, от служителите до медиаторите и арбитрите, притежават познанията, капацитета, опита и личните и професионалните умения за изпълнение на тези свои функции по подходящ и безпристрастен начин, както и да се осигурят условията за безпристрастното им и независимо упражняване. В този смисъл ЕИСК счита, че би било по-добре, ако тези условия бяха уточнени подробно в текста на предложението, с цел да се гарантира прилагането на еднакви критерии в целия ЕС.

3.8 Изразява съгласие с принципите на функциониране на структурите за АРС, определени в членове 7, 8 и 9 от предложението и заимстващи някои от принципите, които вече са залегнали в горепосочените препоръки. Въпреки това си задава въпроса поради каква причина са пропуснати основни принципи от тези препоръки, например принципа на законсъобразност и принципа на свобода.

Препоръчва с оглед на сигурността и яснотата да се запази независимото определение на принципа на изслушване на двете страни и принципа на представителство, като се посочи достатъчно ясно възможността страните да бъдат представлявани от адвокати или трети страни, по-специално сдружения, представляващи интересите на потребителите (вместо тази възможност да се въвежда неявно в член 8, буква а) и в член 9, параграф 1, буква а).

Накрая ЕИСК не може да приеме принципът на независимост да бъде заменен от един неясен „принцип на безпристрастност“, който има различен характер и друго, по-общо съдържание.

3.9 ЕИСК изразява несъгласие с възможността тези механизми да включват жалби на търговци срещу потребители, не само защото тя е в противоречие с традициите на съществуващите системи в повечето държави членки и дори с цялостната насока на различните позиции на Комисията и ЕП, заявени през годините, а най-вече защото това би означавало механизмите за АРС да се превърнат в средства за решаване на въпроси, свързани с неизвършени плащания, заобикаляйки по този начин създадената от ЕС система за „малки иски“ и затрупвайки системите за АРС с лавина от случаи – това би парализирало системите, които не биха могли да имат достатъчен капацитет за отговор.

Въпреки това, като се отчитат разпоредбите на Small Business Act, микропредприятията и малките предприятия, при условия, които следва да се определят и уточнят, би трябвало да имат възможността да използват механизмите за АРС за своите спорове с потребителите във връзка с неприбиране на поръчки, неприбиране на поправени вещи, неявяване след направена резервация и др.

3.10 ЕИСК счита, че това предложение в никакъв случай не може да поставя под въпрос системите със задължителен характер, които съществуват в държавите членки или са създавани от тях в съответствие с техните собствени правни традиции.

3.11 ЕИСК би могъл да приеме решенията, свързани с АРС, да не бъдат задължителни за страните, само при положение че е гарантиран изрично основният принцип за обжалване пред компетентните общи съдилища от страна на потребителите или търговците. В противен случай не само се отнема цялата добавена стойност на структурите за АРС от гледна точка на доверието и ефективността, но е и трудноразбираемо как може да се твърди, че в рамките на създадения режим попадат също решенията, произтичащи от институционализираните арбитражни процедури или от други подобни механизми, притежаващи стойността на истински съдебни присъди.

3.12 ЕИСК изразява съжаление за това, че в настоящото предложение Комисията не е определила идентична формулировка за тази, която е изготвила в предложението за регламент за ОРС за потребители, относно ясното предимство на правото на достъп до съдебната система, тъй като системите за АРС не са нито

⁽³⁾ Директива 2011/83/ЕС (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64); становище на ЕИСК: ОВ С 317, 23.12.2009 г., стр. 54.

⁽⁴⁾ По-специално в рамките на Регламент 2006/2004 за сътрудничество между националните органи, вж. становище на ЕИСК, ОВ С 218, 23.7.2011 г., стр. 69.

заместител, нито истинска „алтернатива“ на функцията на съди-лищата, а по-скоро допълнително и ценно средство за решаване на споровете ⁽⁵⁾.

3.13 ЕИСК изразява учудване от това, че въпросът за финансирането на тези системи не е разгледан ясно и категорично в обяснителния меморандум към настоящото предложение, нито в Програмата 2014–2020 г., макар да е сигурно от проведените консултации, че организациите, представляващи потребителите, считат този въпрос за основен. Някои държави членки изпитват трудности да поемат по-високите разходи, свързани с новите структури, обучението на медиаторите и другите помощни служители, предоставянето на информация и съдействие на потребителите, изготвянето на експертни оценки и новите административни функции. Този въпрос беше отчетен от всички като решаващ за гарантирането на безпристрастността и независимостта на системата ⁽⁶⁾.

3.14 Също така ЕИСК препоръчва на Комисията, ако все още не го е сторила, да изготви оценка на основните регулаторни подходи на държавите членки, свързани с прилагането на Директива 2008/52/ЕО ⁽⁷⁾ относно гражданската и търговската медиация (член 12), както беше препоръчано от ЕП ⁽⁸⁾.

4. Специфични бележки

4.1 Член 2, параграф 2, буква а)

Интерпретацията на израза „са наети изключително от търговеца“ е нееднозначна и поражда съмнения. Би трябвало да се замени с „поддържат или са поддържали през последните 3 години професионални взаимоотношения на икономическа или друга зависимост, които могат да имат отражение върху тяхната независимост“.

4.2 Член 4, буква д)

Дефиницията е прекалено обща и неопределена. Би трябвало да се придружава от ясно позоваване на спазването на принципите, които следва да ръководят функционирането на структурата, както и на сертифицирането ѝ като член на мрежа от признати структури.

4.3 Член 5, параграф 3

ЕИСК не разбира точно какъв е обхватът на тази разпоредба, но се опасява, че тя няма да доведе до желаната ефективност и че, вместо да насърчава търсеното хармонизиране чрез интегрирано функциониране на европейско и национално равнище на всички механизми за АРС по една и съща логика на общите и идентични системи, тя по-скоро ще допринесе за това, държавите членки да запазят своите настоящи структури и да

⁽⁵⁾ В предложението за регламент за ОРС за потребителите се казва буквално „Правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив процес са основни права, гарантирани в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Процедурите за онлайн решаване на спорове не може да бъдат оформени така, че да заменят съдебните производства и не следва да лишават потребителите или търговците от тяхното право да поискат правна защита по съдебен ред. Следователно настоящият регламент не следва да възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.“

⁽⁶⁾ Вж. становището на ЕИСК в процес на изготвяне (INT/608).

⁽⁷⁾ ОВ L 136, 24.5.2008 г., стр. 3; становище на ЕИСК: ОВ С 286, 17.11.2005 г., стр. 1.

⁽⁸⁾ Доклад относно прилагането в държавите членки на Директивата относно медиацията (A7-0275/2011), докладчик: г-жа А. McCarthy.

създадат от чисто формална гледна точка просто един допълнителен механизъм, който на практика няма да разреши настоящите географски и секторни проблеми.

4.4 Член 6

ЕИСК би желал в установяването и доказването на изискванията за компетентност и безпристрастност да бъде осигурено активно участие на организациите, представляващи професионалните оператори и потребителите, особено в процедурите за подбор и назначаване на отделните лица, отговорни за решаване на споровете, като тази задача не бъде оставяна на бюрократите и служителите от официалния апарат на държавите членки.

4.5 Член 7

Освен определените „задължения за предоставяне на средства“, предложението би трябвало да налага също така и „задължение за постигане на резултат“ или с други думи, да се следи за това, прилагането на тези механизми да дава измерими резултати, чрез които може да се установи кои са секторите, в които се подават най-много жалби, и какво е качеството на предоставяните от професионалните оператори услуги, както и за това, същите механизми да имат активна роля в насърчаването на доверието в тяхното използване.

От друга страна е от основно значение държавите членки да гарантират, че структурите за АРС осигуряват публичен достъп до информацията относно предоставяните услуги (това включва по-специално услугите информирание, медиация, помиряване и арбитраж), финансовото управление (като по този начин се гарантира необходимата прозрачност на тези механизми и се повишава доверието на потребителя) и степента на удовлетворение на ползвателите на тези структури.

Освен това, във връзка с параграф 2 от разглежданата разпоредба, ЕИСК счита, че в своите канали за комуникация структурите трябва да осигуряват публичен достъп не само до съответните годишни доклади за дейността си, но също така до годишния си бюджет и до обобщението на взетите от тях арбитражни решения, като се спазват разпоредбите, свързани с обработването на лични данни и установени в националното законодателство, транспониращо Директива 95/46/ЕО.

4.6 Член 9

ЕИСК признава уместността на принципа на справедливост, но поставя въпроса за това, че е пропуснат принципът на законосъобразност, установен в препоръката на Комисията от 30 март 1998 г. ⁽⁹⁾. Липсата на този принцип в разпоредителната част на директивата може да се окаже във вреда на потребителите при техните трансгранични търговски отношения, особено когато законодателството на държавата членка, в която пребивава потребителят, предоставя по-голяма защита от това на държавата членка, в която е установен механизмът за АРС. ЕИСК отново потвърждава необходимостта от включване на принципа на законосъобразност в обхвата на настоящата директива, като се гарантира, че решенията на структурите за АРС не лишават потребителите от равнището на защита, гарантирано от приложимото право.

⁽⁹⁾ В която по отношение на трансграничните спорове се посочва изрично, че „решението на органа не може да води до лишаване на потребителя от защитата, гарантирана от повелителните норми в законодателството на държавата членка, в която е обичайното местопребиваване на потребителя, в случаите, предвидени в член 5 от Римската конвенция“.

4.7 Член 10

ЕИСК се опасява, че този член съдържа известна неяснота, която може да създаде у потребителя убеждението, че конфликтът може да бъде решен посредством дадена структура за АРС, когато в действителност търговецът се ограничава единствено до предоставянето на информация относно съществуването на тези механизми, въпреки че може да не ги използва.

ЕИСК призовава Комисията в предложението да се гарантира, че държавите членки ще изискват от търговците тази информация да бъде предоставяна непосредствено преди сключването на договора, като по този начин ще бъде дадена възможност на потребителя да вземе съзнателно и информирано решение, знаейки предварително дали търговецът използва или не структурите за АРС.

Също така ЕИСК счита, че неизпълнението или неточното изпълнение на посоченото в параграф 2 задължение следва да бъде считано за нелоялна търговска практика и включено в списъка, приложен към Директива 2005/29/ЕО, независимо от санкциите, предвидени в член 18 от предложението.

4.8 Членове 15 до 17

ЕИСК се опасява, че тези разпоредби могат да се окажат недостатъчни за това, структурите да изпълняват напълно изискванията, тъй като същите разпоредби се основават винаги на критерии, произтичащи от самооценка. В този смисъл е от основно значение Комисията да насърчава прякото участие на гражданското общество в наблюдението на тези механизми, като използва неговите организации, представляващи съответните сектори ⁽¹⁰⁾.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ По подобие на примера с енергийния сектор в Италия, в който макар да се използва обществен механизъм за АРС, същият се управлява от представители на потребителите и енергийните предприятия, като първите участват активно в обучението на специалистите, работещи в този механизъм.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните параграфи от становището на специализираната секция бяха променени, така че да отразят измененията, приети от Асамблеята, въпреки че повече от една четвърт от подадените гласове бяха в полза на тяхното запазване в оригиналната им форма (член 54, параграф 4 от Правилника за дейността):

а) Параграф 1.8:

ЕИСК не е съгласен тези механизми да могат да обхващат жалби, подадени от търговци срещу потребители.

б) Параграф 3.9:

ЕИСК изразява несъгласие с възможността тези механизми да включват жалби на търговци срещу потребители, не само защото тя е в противоречие с традициите на съществуващите системи в повечето държави членки и дори с цялостната насока на различните позиции на Колежията и ЕП, заявени през годините, а най-вече защото това би означавало механизмите за АРС да се превърнат в средства за решаване на въпроси, свързани с неизвършени плащания, заобикаляйки по този начин създадената от ЕС система за „малки искове“ и затрупвайки системите за АРС с лавина от случаи – това би парализирало системите, които не биха могли да имат достатъчен капацитет за отговор.

В съответствие с член 51, параграф 4 от Правилника за дейността измененията бяха разгледани заедно.

Резултат от гласуването на измененията:

Гласове „за“:	80
Гласове „против“:	52
Гласове „въздържал се“:	19