

Брюксел, 23.5.2017 г.
COM(2017) 259 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за прилагането на Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

{SWD(2017) 169 final}
{SWD(2017) 170 final}

Доклад за прилагането на Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

1. Въведение

Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите¹ (наричана по-нататък „Директивата“ или „ДПП“) беше приета на 25 октомври 2011 г. Нейната цел е да постигне високо равнище на защита на потребителите в целия ЕС и да допринесе за правилното функциониране на вътрешния пазар, като хармонизира някои аспекти на действащите в държавите членки закони, подзаконови и административни разпоредби относно договорите между потребители и търговци.

Директивата трябваше да бъде транспонирана в националните законодателства на държавите членки до 13 декември 2013 г., за да започне да се прилага във всички държави — членки на ЕС, от 13 юни 2014 г.

В член 30 от Директивата се изисква Комисията да представи на Европейския парламент и Съвета доклад за прилагането ѝ, по-специално във връзка с разпоредбите относно цифровото съдържание и правото на отказ.

Комисията направи оценка на Директивата въз основа на:

- външно проучване за прилагането на ДПП²;
- доклад на Европейския икономически и социален комитет³;
- различни консултации със заинтересованите страни⁴; и
- други източници на данни⁵.

Оценката е изложена в работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, който представя основните ѝ констатации. Тъй като оценката на Директивата беше извършена по-малко от 3 години след предвиденото влизане в действие на националните законодателства, с които тя е транспонирана, наличните данни бяха относително ограничени. Поради факта, че Директивата е все още на ранен етап на изпълнение, тази оценка имаше за цел да оцени напредъка в транспонирането и първоначалното ѝ прилагане.

¹ ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64.

² Извършено от консорциум, ръководен от Risk & Policy Analysts Ltd. Окончателният доклад е достъпен на адрес: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

³ Информационен доклад на ЕИСК: Директива относно правата на потребителите (оценка) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.39555>

⁴ Консултации, проведени от външен консултант за целите на проучването (онлайн проучване и интервюта с потребители, търговци, национални потребителски и професионални асоциации, министерства, правоприлагащи органи, европейски потребителски центрове); обществена консултация онлайн (май — септември 2016 г.); заседания на групата за консултации със заинтересованите страни във връзка с проверка на пригодността на законодателството и срещи на съществуващите мрежи (например Европейската консултативна група на потребителите, Мрежата за политика за защита на потребителите); обсъждания по време на Европейската среща на върха по въпросите на потребителите, 2016 г.

⁵ Анализ на данни от жалби, резултати от мащабна проверка на ДПП (координирани действия за проверка, осъществявани от националните органи под координацията на Комисията, вж. бележка под линия 11), експеримент по методиката „таен клиент“ и поведенчески експерименти, констатации от Предварително проучване на проблемите на потребителите в икономиката на споделянето.

Оценката на Директивата относно правата на потребителите беше извършена успоредно с по-общата проверка за пригодност по Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара, като резултатите от оценката на ДПП бяха включени в окончателния доклад от проверката за пригодност⁶. Някои от консултативните дейности, проведени като част от проверката на пригодността (като например групата за консултации със заинтересованите страни и срещата на върха по въпросите на потребителите), също бяха използвани за събиране на мнения и данни за оценката на ДПП.

2. Цел и основни разпоредби на директивата

С ДПП бяха отменени Директива 97/7/ЕО относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние и Директива 85/577/ЕИО за защита на потребителите във връзка с договорите, сключени извън търговския обект. ДПП въведе изцяло хармонизирани правила за договорите от разстояние (онлайн) и договорите извън търговския обект за стоки и услуги, както и за цифрово съдържание. Тя също така измени някои разпоредби от Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори и Директива 1999/44/ЕО относно някои аспекти на продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции.

В член 1 от Директивата се посочва, че нейната цел е да постигне високо равнище на защита на потребителите в целия ЕС и да допринесе за правилното функциониране на вътрешния пазар, като хармонизира някои аспекти на действащите в държавите членки закони, подзаконови и административни разпоредби относно договорите, сключени между потребители и търговци.

В съображение 4 от Директивата се посочва, че тази хармонизация е необходима с цел утвърждаването на истински вътрешен пазар за потребителите, който предлага справедлив баланс между високо равнище на защита на потребителите и конкурентоспособност на предприятията.

Докато предходните директиви за договорите от разстояние и извън търговския обект между търговци и потребители предвиждаха минимално ниво на хармонизация на съответните правила за защита на потребителите, ДПП е директива за пълно хармонизиране. Това означава, че в рамките на нейното приложно поле държавите членки не могат да запазват или да въвеждат в националното си законодателство разпоредби, които не са в съответствие с Директивата, освен ако тя не предвижда друго (член 4).

Директивата позволява на държавите членки да налагат допълнителни изисквания за предоставяне на преддоговорна информация за договорите в търговския обект (член 5, параграф 4) и да използват възможност за избор на нормативна уредба съгласно националното си право в шест области. От държавите членки се изисква да докладват

⁶ Окончателният доклад е достъпен на адрес: http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332

за използването на тези възможности за избор на нормативна уредба, а Комисията, в съответствие с член 29 от ДПП, публикува тези доклади на своя уебсайт.

По-долу са посочени най-често използваните възможности за избор на нормативна уредба⁷:

- Двадесет държави членки не прилагат разпоредбите на Директивата за договори извън търговския обект, при които плащането, което трябва да бъде направено от потребителя, не надвишава 50 евро (или по-ниска стойност, определена в националното законодателство) (член 3, параграф 4 от ДПП);
- Петнадесет държави членки налагат изисквания за език във връзка с договорната информация за договорите от разстояние и договорите извън търговския обект, за да гарантират, че тази информация е лесно разбираема за потребителя (член 6, параграф 7 от ДПП);
- Седем държави членки са избрали опростен режим на предоставяне на информация за договори извън търговския обект във връзка с дейности по поправка и поддръжка, изрично поискани от потребителя и на стойност, която не надвишава 200 евро (член 7, параграф 4 ДПП);
- Шестнадесет държави членки изискват писмено потвърждение за договори, сключени по телефона (член 8, параграф 6 от ДПП);

В сравнение с предишната правна рамка за минимална хармонизация по Директива 97/7/ЕО и Директива 85/577/ЕИО новите разпоредби на Директивата относно правата на потребителите се отнасят до:

- допълнителна хармонизация на изискванията за предоставяне на преддоговорна информация за договорите в търговския обект (член 5, параграф 1) и пълна хармонизация на тези, приложими за договорите от разстояние и договорите извън търговския обект (член 6, параграф 1);
- включване на цифровото съдържание в приложното поле със специално посветени на това разпоредби, като например информация за функционалността и оперативната съвместимост и правото на отказ (член 5, параграф 1, букви ж) и з), член 6, параграф 1, букви с) и т), член 9, параграф 2, буква в), член 14, параграф 4, буква б) и член 16, буква м);
- официални изисквания за договорите от разстояние и договорите извън търговския обект, като например предвиждането на „бутон“ за поръчки със задължение за плащане (членове 7 и 8);
- напълно хармонизиран 14-дневен срок за правото на отказ при договори от разстояние и договори извън търговския обект, макар и с някои изключения (член 16), и по-ясни права във връзка с възстановяването на заплатени суми (членове 9—15);
- нови правила за доставката и прехвърлянето на риска (членове 18 и 20);

⁷ За по-подробна информация, вж. таблиците, публикувани на адрес: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/overview_regulatory_choices.pdf.

- изискване за „основна тарифа“ за телефонни повиквания от страна на потребителите до търговеца във връзка с вече сключени договори (член 21);
- забрана на необосновани такси за платежните средства (член 19) и на предварително отменени полета (член 22);
- освобождаване на потребителя от задължението да плаща за непоръчани доставки на стоки или предоставяне на услуги („непоръчани доставки“, член 27);
- въвеждане на общ за ЕС стандартен формуляр за отказ (член 6, параграф 1, буква з), член 11 и приложение I, част Б).

3. Транспониране и прилагане

В член 28 от Директивата се изисква от държавите членки да приемат и да публикуват национални мерки за транспониране на Директивата до 13 декември 2013 г., с цел да прилагат тези мерки от 13 юни 2014 г. нататък.

От октомври 2012 г. до април 2014 г. Комисията организира пет работни семинара, посветени на транспонирането, чиято цел беше да се помогне на държавите членки в изпълнението на тази задача⁸. Въпреки това 17 държави членки⁹ закъсняха с транспонирането, като Директивата започна да се прилага във всичките 28 държави членки едва от края на 2014 г.

Държавите членки избраха различни техники за транспониране: някои от тях транспонираха ДПП, като я включиха в съществуващото законодателство (например гражданските си кодекси), други приеха нови законодателни актове, транспонирайки ДПП почти дословно, а трети избраха комбинация от двата метода.

Комисията извърши задълбочена проверка на транспонирането на ДПП във всички държави членки и в резултат от нея откри 21 двустранни структурирани диалога със съответните национални органи (т.нар. случаи по EU Pilot). Тази проверка на транспонирането показва, че отначало повечето държави членки не бяха транспонирали няколко определения и ключови понятия от Директивата в националното си право. Съответните държави членки въведоха или предложиха да въведат значителни промени в своите законодателни актове за транспониране, за да отстранят установените проблеми и да приведат своето законодателство в съответствие с Директивата, като в същото време Комисията продължава двустранните си диалози с повечето от тях, за да гарантира пълно съответствие. Въпреки че случаите на нетранспониране или на неправилно транспониране явно се отразяват на постигането на целите, заложи в Директивата, до момента Европейската комисия не разполага с много данни, от които е видно конкретното въздействие на практика на това забавяне и/или неправилно транспониране, тъй като всички споменати случаи по EU Pilot (с изключение на един) бяха започнати служебно, а не въз основа на жалби.

⁸ Семинарите бяха проведени на 5 октомври 2012 г., 8 март 2013 г., 19 септември 2013 г., 11 декември 2013 г. и 11 април 2014 г.

⁹ Следните държави членки закъсняха с транспонирането на Директивата: AT, BE, BG, FI, HR, HU, ES, FR, IT, LV, LU, NL, PL, PT, RO, SK, SL.

През юни 2014 г., след консултации с органите на държавите членки, отговарящи за транспонирането и прилагането на Директивата, и със заинтересованите страни, представляващи сектора и потребителите, службите на Комисията издадоха документ с насоки относно ДПП¹⁰ (наричан по-нататък „Ръководството относно ДПП“). Предназначението на Ръководството относно ДПП е да помогне на националните органи и съдилищата да прилагат Директивата по еднакъв и последователен начин, като предоставя насоки за ключови понятия и разпоредби на Директивата. В него са включени и практически примери, които показват как Директивата следва да функционира.

През 2015 г. Комисията координира едновременни проверки¹¹ от 26 държави членки, Норвегия и Исландия, имащи за цел да се провери дали търговците изпълняват изискванията относно предоговорната информация съгласно ДПП за стоки, предлагани онлайн¹². Докато преди проверката за едва 37 % от уебсайтовете беше счетено, че отговарят на изискванията, след нея делът на уебсайтовете, отговарящи на изискванията, бе 88 %.

В периода между пролетта на 2014 г. и пролетта на 2016 г. Комисията организира кампания за правата на потребителите, насочена към повишаване на общата осведоменост на търговците и на потребителите за правата на потребителите в целия ЕС, които произтичат от няколко директиви на ЕС в областта на защитата на потребителите, включително правото на отказ съгласно ДПП¹³.

4. Основни резултати от оценката

4.1. Ефикасност

Прегледът на националното законодателство в държавите членки преди прилагането на Директивата показва значителни различия в правилата относно защитата на потребителите във връзка с договори между търговци и потребители. С изключение на ограничения брой области, в които държавите членки имат възможност за избор на нормативна уредба съгласно националното си право, ДПП до голяма степен премахва тези разлики между държавите членки, като по този начин допринесе за по-голяма правна сигурност за търговците и потребителите, особено в трансграничен контекст.

Сравнителният анализ във всички държави членки на състоянието на нормативната уредба преди и след транспонирането на Директивата също така подчерта подобряване на защитата на потребителите в повечето, ако не и във всички държави членки. Това е

¹⁰ Ръководство на ГД „Правосъдие и потребители“ относно ДПП, юни 2014 г., на адрес: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/rights-contracts/directive/index_en.htm.

¹¹ Едновременната проверка на равнище ЕС е общоевропейска проверка на уебсайтове. Тя се осъществява под формата на едновременни съгласувани проверки с цел да се установят нарушения на законодателството за защита на потребителите и впоследствие да се гарантира неговото прилагане. Вж. също: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/index_en.htm. За по-подробна информация относно едновременната проверка по ДПП през 2015 г., вж.: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹² http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/events/140317_en.htm.

вероятно да повиши доверието на потребителите в пазаруването както във вътрешен, така и в трансграничен контекст, особено онлайн, което е в съответствие с целите на Директивата. Анализ на Евростат сочи ръст на трансграничните покупки онлайн между 2012 г. и 2016 г.¹⁴ Освен това, от гледна точка на увеличаване на доверието и правата на потребителите, според наличните данни от проучването на Евробарометър през 2016 г. 76 % от потребителите са изразили съгласие, че като цяло търговците на дребно и доставчиците на услуги спазват правилата и разпоредбите на правото за защита на потребителите, като този дял е увеличение с 14 процентни пункта в сравнение с 2006 г.

В оценката обаче бяха изтъкнати някои фактори, които ограничават ефективността на ДПП. Те включват:

- липса на осведоменост сред потребителите и търговците за разпоредбите на Директивата;
- трудности при тълкуването на някои разпоредби, като например, наред с другото, определението за „основна тарифа“ (член 21)¹⁵, понятието за извън „търговския обект“ в договорите, сключени извън търговския обект (член 2, параграф 8), разграничението между договор за цифрово съдържание и договор за платени онлайн услуги, момента, от който започва да тече 14-дневният срок за отказ по отношение на договори, които съдържат едновременно елементи на продажба и услуги (член 9), и изчисляването на намалената стойност на стоките в случаите, когато потребителите са упражнили правото си на отказ, след като са използвали стоките повече от необходимото за установяване на тяхното естество, характеристики и добро функциониране (член 14, параграф 2);
- неспазване от страна на търговците; и
- проблеми, свързани с прилагането, по-специално във връзка с ниското равнище на националните действия по правоприлагане и разлики в начина, по който правилата се прилагат;
- различното ниво на санкциите, предвидени от държавите членки за нарушения на Директивата, също би могло да бъде проблематично, тъй като максималните санкции в няколко държави членки не изглеждат достатъчно „ефективни, пропорционални и възпиращи“ (член 24) за търговците, независимо от обема на дейността им.

4.2. Ефективност

Все още няма ясна представа за общото отражение на Директивата върху разходите на предприятията, тъй като не бе възможно да се съберат количествени оценки на

¹⁴ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals (графика 8)

¹⁵ В решението си от 2 март 2017 г. по дело C-568/15 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V. v comtech GmbH*, Съдът на Европейския съюз постанови, че „понятието „основна тарифа“, съдържащо се в член 21 от Директива 2011/83/ЕС [...] трябва да се тълкува в смисъл, че разходите за свързано със сключен договор обаждане към телефонна линия за обслужване на клиенти, използвана от търговец, не може да надхвърлят тези за обаждане към стандартна фиксирана географска или мобилна телефонна линия. Стига да е спазено това ограничение, без значение е обстоятелството дали съответният търговец реализира или не печалба чрез тази телефонна линия за обслужване на клиенти“.

разходите и ползите от нейното изпълнение. По-конкретно, заинтересованите страни, до които бе извършено допитване в рамките на оценката, не предоставиха количествени оценки на въздействието на ДПП и не бяха в състояние да установят пряка причинно-следствена връзка между нарастването на продажбите и влизането в действие на ДПП. Данните за реалните разходи и ползи са доста ограничени и поради краткия срок, изминал от транспонирането на Директивата. Поради това анализът се основава на качествена информация. Поради ограничените налични данни не е възможно да се извади окончателно заключение относно нивото на разходите, които предприятията са направили, за да постигнат съответствие с Директивата. Анкетиранията предприятия не бяха склонни да предоставят финансови данни за тези разходи и нямаше много налични парични данни. Що се отнася до качествената оценка обаче, бяха докладвани някои конкретни примери на тежест, особено за МСП. Те засягат главно изискванията за предоставяне на преддоговорна информация, особено във връзка с припокриващи се изисквания за информация, както и правото на отказ. Заинтересованите страни съобщиха, наред с другото, за загуби във връзка с върнати стоки, използвани повече от необходимото за установяване на тяхното естество, характеристики и добро функциониране, поради трудностите, които търговците срещат при оценяването на намалената стойност на върнатите стоки и при повторната им продажба. Докладвани бяха и проблеми във връзка с това, че търговците трябва да възстановяват получената от потребителя сума, без да имат възможност да проверят върнатите стоки, щом като потребителят е представил доказателството, че е изпратил стоките обратно (член 13, параграф 1).

4.3. Съгласуваност

Като цяло се счита, че Директивата е съгласувана с другите законодателни актове на ЕС и не са установени съществени проблеми. Въпреки това съществуват конкретни области на взаимодействие между Директивата и други законодателни актове в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара, други хоризонтални и секторни законодателни актове (по-специално Директивата за електронната търговия и Директивата за услугите), както и нови предложения, които области биха могли да бъдат допълнително рационализирани и разяснени в бъдеще. Така например някои изисквания за предоставяне на информация в контекста на „оферта за покупка“ (член 7, параграф 4 от Директивата за нелоялните търговски практики) се припокриват с изискванията на ДПП за предоставяне на преддоговорна информация — те биха могли да бъдат разгледани в рамките на евентуални последващи законодателни действия като част от проверката за пригодност по REFIT и оценката на ДПП. При евентуално изменение на разпоредбите на ДПП относно цифровото съдържание следва да се вземат предвид и резултатите от преговорите по предложената директива за предоставянето на цифрово съдържание (вж. също точка 5 по-долу).

4.4. Актуалност

В оценката се прави заключението, че първоначалните цели на Директивата са също толкова валидни и днес, както в момента, когато Директивата беше предложена за пръв път. По-специално, особено актуални остават целите да се гарантират високо равнище

на защита на потребителите и равнопоставени условия на конкуренция за предприятията в онлайн договорите между търговци и потребители, особено в рамките на политиката за цифровия единен пазар. Вероятно е разпоредбите относно договорите от разстояние да придобият още по-голямо значение в бъдеще, тъй като броят на онлайн покупките от потребители продължава да нараства.

Беше сметнено, че разпоредбите на ДПП относно изискванията за информация продължават да бъдат подходящи, с изключение на изискването по член 6, параграф 1, буква в) да се предоставя номер на факс и адрес на електронна поща на търговеца, след като съществуват други, по-съвременни средства за комуникация (като уеб базирани формуляри), които също позволяват на потребителите ефективно да осъществяват контакт с търговеца и да съхраняват доказателство за това на траен носител. В оценката също така се посочва, че има възможност да се обмисли как да се опрости представянето на преддоговорната информация и стандартните клаузи и условия. Освен това, предвид нарастващата роля на онлайн платформите, редица заинтересовани страни, особено потребителските сдружения и някои стопански асоциации, призовават настойчиво за въвеждането на специфични изисквания за прозрачност за онлайн пазарите. Целта е да се гарантира, че потребителите са информирани за самоличността и ролята („търговец“ или „потребител“) на доставчика, за различията в нивото на защита на потребителите при сключването на договор с търговец, вместо с друг потребител, както и за критериите за класиране по подразбиране при представянето на оферти.

4.5. Добавена стойност от действието на равнище ЕС

Подходът за действия на равнище ЕС продължава да бъде най-подходящият отговор и е по-вероятно да допринесе за постигане на целите, определени от Директивата, отколкото националните подходи. На практика, чрез своя подход за хармонизиране Директивата последователно намалява регулаторната разпокъсаност между държавите членки, като по този начин спомага да се увеличи доверието на потребителите в трансграничната търговия и да се намалят разходите на търговците за привеждане в съответствие при трансгранични продажби, както беше подчертано от заинтересованите страни, анкетирани в рамките на оценката. Освен това са необходими хармонизирани правила, за да се гарантират ефективни трансгранични мерки по правоприлагане между държавите членки.

5. Правила относно цифровото съдържание

За първи път в законодателството на ЕС за защита на потребителите и за предлагането на пазара с Директивата се определят специфични изисквания за предоставяне на преддоговорна информация за цифрово съдържание и правила за правото на отказ от договори за цифрово съдържание, което не се доставя на материален носител. Тези разпоредби са от особено значение за постигането на целите на стратегията за цифровия единен пазар.

Цифровото съдържание е определено като „данни, които са произведени и доставени в цифрова форма“ (член 2, параграф 11 от ДПП). Що се отнася до приложното поле на ДПП по отношение на цифровото съдържание, в Ръководството относно ДПП от юни 2014 г. се посочва, че:

„с оглед на разграничението, направено в съображение 19, договорите за цифрово съдържание онлайн са предмет на Директивата, дори ако не включват заплащане на цена от потребителя“¹⁶.

Макар Ръководството да беше изготвено в сътрудничество с държавите членки и заинтересованите страни, някои заинтересовани страни смятат, че прилагането на ДПП по отношение на „безплатното“ цифрово съдържание не е напълно ясно. Въпреки че Комисията потвърждава тълкуването, дадено в рамките на Ръководството относно ДПП, на практика наистина може да съществуват трудности при разграничаването между договори за цифрово съдържание и договори за онлайн услуги, чийто основен предмет е предоставянето на услуга, а не на самото цифрово съдържание; този втори вид договор попада в приложното поле на Директивата като „договор за услуги“ само когато се доставя срещу заплащане на цена.

По принцип всички разпоредби на ДПП се прилагат и за договори за доставка на цифрово съдържание. Освен това няколко разпоредби определят специфични изисквания във връзка с цифровото съдържание:

- изисквания за преддоговорна информация относно функционалността и оперативната съвместимост (член 5, параграф 1, букви ж) и з), член 6, параграф 1, букви с) и т);
- право на отказ — начало на срока за отказ и изискване за предоставяне на информация относно загубата на право на отказ в случай на изтегляне (член 9, параграф 2, буква в) и член 14, параграф 4), буква б);
- изключение от правото на отказ (член 16, буква м).

¹⁶ Стр. 64 от Ръководството относно ДПП.

Цифровото съдържание продължава да бъде ключова област, в която потребителите не се чувстват така добре защитени, както при договорите за продажба и за услуги. Според констатациите от оценката ниската ефективност на разпоредбите за цифрово съдържание се дължи на липсата на осведоменост както сред търговците, така и сред потребителите, на неспазване от страна на търговците и на ниско равнище на правоприлагане от страна на националните органи. Някои търговци посочиха също така известни трудности при практическото прилагане и тълкуване на тези разпоредби, по-специално по отношение на задължението за предоставяне на преддоговорна информация относно правото на отказ. Що се отнася до равнището на осведоменост, според данните най-ниска осведоменост се отчита във връзка с изискванията за предоставяне на преддоговорна информация относно цифровото съдържание и правилата за право на отказ от цифрово съдържание. В оценката бе констатирано много ниско ниво на спазване на правилата за цифровото съдържание; по-специално бе изтъкнато, че търговците обикновено не информират потребителите за момента, в който те ще загубят правото си на отказ.

В оценката също така бе отбелязана възможност за преразглеждане на някои от правилата на ДПП относно цифровото съдържание, така че те да отговарят в по-голяма степен на настоящите потребности в ЕС. По-специално, към момента ДПП не се прилага по отношение на предоставянето на „безплатни“ онлайн услуги. Тези услуги включват услуги за съхранение „в облак“ или уебмейл, при които основното договорно задължение на търговеца е не да предоставя цифрово съдържание, а по-скоро услуга, която дава възможност на потребителя да създава, обработва, съхранява или споделя създадени от него данни. След като по време на заседанието на Съвета по ПВР от юни 2016 г. бе обсъдено предложението за Директива относно договорите за предоставяне на цифрово съдържание, министрите изрично приканиха Комисията *„да включи в доклада си за прилагането на директивата за правата на потребителите оценка за прилагането на същата директива и по-специално на предвидените в нея изисквания за преддоговорна информация по отношение на всички видове договори за предоставяне на цифрово съдържание, обхванати от [предложението от декември 2015 г. за] директива[та] за цифровото съдържание, с цел да се прецени в каква степен може да се наложи двата инструмента (по-специално включените в тях определения) да бъдат приведени в съответствие, за да се осигури по-голяма съгласуваност“*.

Поради това Комисията счита, че за да се гарантира, че Директивата остава напълно актуална и в състояние да отговори на сегашните предизвикателства, нейното приложно поле следва да се разшири, за да обхване и договорите за „безплатни“ цифрови услуги, като в същото време се гарантира, когато е целесъобразно, че Директивата осигурява равно третиране на цифровите услуги и цифровото съдържание.

6. Заключение и по-нататъшни стъпки

Комисията ще предприеме следните действия във връзка с констатациите от оценката:

- повишаване на осведомеността на потребителите и търговците за техните права и задължения. За тази цел през декември 2016 г. Комисията започна пилотен проект за обучение на МСП в областта на законодателството на ЕС за защита на потребителите и за предлагането на пазара. Целта на пилотния проект е значително да се повиши осведомеността на търговците за техните задължения и за съответните права на потребителите;
- разглеждане на възможността за допълнителни насоки относно разпоредбите, за които при оценката бе установено, че се считат за неясни;
- насочване на неотдавна стартиралата инициатива за саморегулиране в рамките на групата на заинтересованите страни по REFIT с цел да се постигне многостранно съгласие по набор от ключови принципи за по-добро представяне на преддоговорната информация по ДПП, както и на стандартните договорни условия. Тази работа, разбира се, не засяга по-нататъшната законодателна намеса, по-специално в случай че настоящият подход на саморегулиране се окаже незадоволителен;
- в зависимост от резултата от оценката на въздействието, допълнително проучване на евентуални целеви изменения на Директивата по отношение на:
 - разширяване на приложното поле, за да обхване договорите за „безплатни“ цифрови услуги, с което изискванията за предоставяне на преддоговорна информация и правото на отказ да станат приложими за всички цифрови услуги. Това изменение следва да изясни, че Директивата обхваща и договорите за предоставяне на цифрово съдържание, което не се предоставя срещу плащането на цена;
 - опростяване на някои от съществуващите изисквания за предоставяне на информация, по-специално за да бъдат взети в по-голяма степен предвид технологичните/пазарните тенденции, като например се даде възможност на търговците да използват по-модерни средства за комуникация с потребителите, при условие че потребителите могат успешно да установяват контакт с търговеца и да съхраняват доказателства за тези контакти на траен носител;
 - намаляване на тежестта за търговците, особено МСП, която според някои заинтересовани страни е несъразмерна. Това се отнася до разпоредбите относно правото на отказ за стоки, използвани от потребителите повече от необходимото, за да се установят тяхното естество, характеристики и добро функциониране, както и правилата за възстановяване на заплатени суми, преди търговецът да получи стоките обратно;

- увеличаване на прозрачността на информацията, която онлайн пазарите предоставят на потребителя относно самоличността и ролята („търговец“ или „потребител“) на доставчика, относно различията в нивото на защита на потребителите при сключването на договор с търговец, вместо с друг потребител, и относно критериите за класиране по подразбиране при представянето на оферти, и определяне на последиците при неспазване на изискванията за прозрачност;
- засилване на прилагането на Директивата във всички държави членки, включително чрез общи действия в рамките на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите.