



Брюксел, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

Първи доклад за прилагането на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

Първи доклад за прилагането на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящия доклад¹ се прави за първи път оценка на прилагането в държавите членки на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялните търговски практики² (наричана по-нататък „Директивата“ или „ДНТП“), като се оценява въздействието от нея. Изготвянето на доклада представлява една от основните инициативи, предприети в изпълнение на Европейската програма за потребителите³.

За целите на настоящия доклад през 2011 г. на държавите членки и на широк кръг от заинтересовани страни бяха изпратени специално изготвени анкети⁴. По отношение прилагането на Директивата в областта на финансовите услуги и недвижимата собственост⁵ в настоящия доклад се използват данните, събрани от името на Комисията по време на проучване, проведено през 2011—2012 г.⁶

¹ Настоящият доклад съпътства Съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно прилагането на Директивата за нелоялните търговски практики „*Постигане на висока степен на защита на потребителите: изграждане на доверие във вътрешния пазар*“. Съгласно член 18 от ДНТП Комисията трябва да изготви доклад за прилагането на директивата по конкретни аспекти като финансовите услуги и недвижимата собственост, черния списък на забранени при всички обстоятелства практики, както и за обхвата на по-нататъшното хармонизиране и опростяване. Както е предвидено в съображение 24 от ДНТП, оценката за прилагането на Директивата се прави, за да се гарантира, че са преодолени пречките пред вътрешния пазар и че е постигната висока степен на защита на потребителите.

² Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета.

³ Вж. *Европейската програма за потребителите*, действие 3 (осъвременяване на достиженията на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите).

⁴ В резултат от консултацията бяха получени 25 отговора от държави членки (не отговориха Люксембург и Малта), два отговора от Исландия и Норвегия и 76 отговора от заинтересовани страни, в т.ч. 20 европейски потребителски центрове („ЕПЦ“), 9 сдружения на потребителите и 47 заинтересовани страни от стопанския отрасъл (тук се включват търговски палати, стопански браншови организации или федерации и органи за саморегулиране).

⁵ На основание член 18 от Директивата в настоящия доклад се прави оценка на действието на член 3, параграф 9 относно прилагането на ДНТП в областта на финансовите услуги и недвижимата собственост.

⁶ Вж. *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* (Проучване относно прилагането на Директивата за нелоялните търговски практики по отношение на финансовите услуги и недвижимата собственост), проведено от Civic Consulting от името на Европейската комисия, ГД „Правосъдие“, 2012 г., достъпно на адрес <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

ДНТП е приета на 11 май 2005 г. Нейната цел е да предостави гаранции, че потребителите не са заблуждавани или изложени на агресивен маркетинг и че всяко твърдение на търговците в ЕС е ясно, точно и обосновано, така че да се даде възможност на потребителите да направят информиран и интелигентен избор. Нейните разпоредби, основани на принципни положения, имат за цел да гарантират достатъчна гъвкавост на нормативната уредба, за да може тя да бъде адаптирана спрямо новите методи на продажби, продукти и техники на маркетинга.

По естеството си това е хоризонтална директива, която обхваща всички сделки между търговци и потребители („B2C“), били те офлайн или онлайн, със стоки или с услуги.

Общите цели на Директивата са да допринесе за доизграждането на вътрешния пазар чрез премахване на пречките, които се дължат на различия в националните законодателства относно нелоялните търговски практики, както и да осигури висока степен на защита на потребителите.

2. ТРАНСПОНИРАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

2.1. График

Държавите членки трябваше да приемат и публикуват своите национални мерки за транспониране на Директивата до 12 юни 2007 г., така че те да влязат в сила на национално равнище най-късно до 12 декември 2007 г.

Отбелязани бяха обаче значителни закъснения в транспонирането на директивата, дължащи се главно на нейното много широко приложно поле. Освен това насочеността на Директивата към пълно хармонизиране, залегнало в нейната „клауза за вътрешния пазар“⁷, означаваше, че държавите членки трябваше да извършат подробен преглед на националните си законодателства, за да ги приведат в съответствие.

Само няколко държави членки⁸ транспонираха директивата навреме. Последното транспониране беше направено в края на 2009 г.⁹, докато повечето национални мерки бяха приведени в действие през 2008 г. и 2009 г.¹⁰ По заведени от Комисията дела Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“) постанови решения срещу две държави членки¹¹, а други производства бяха прекратени в резултат на последвало уведомяване за мерките за транспониране¹².

2.2. Подходи за привеждане в действие в държавите членки и характеристики на процеса на транспониране

Техническите решения, избрани от държавите членки за привеждане в действие на Директивата за нелоялни търговски практики, могат да се групират в две основни категории, в зависимост основно от това дали държавите членки вече са имали или не законодателство относно нелоялните търговски практики. Някои държави членки са

⁷ Вж. член 4 от Директивата.

⁸ Белгия, Ирландия, Малта, Полша, Словакия и Словения я транспонираха до 12 юни 2007 г.

⁹ Испания.

¹⁰ Трите държави от ЕИП — Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, също приеха законодателство, чрез което я прилагат.

¹¹ Вж. Решение от 23 април 2009 г. по Дело Комисия на Европейските общности срещу Кралство Испания, С-321/08 и Решение от 5 февруари 2009 г. по Дело Комисия на Европейските общности срещу Велико херцогство Люксембург, С-282/08.

¹² Списък на националните мерки за транспониране е на разположение в Базата данни за нелоялните търговски практики на адрес <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/> или http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

включили директивата в свои съществуващи закони — закони срещу нелоялната конкуренция (Германия, Австрия, Дания, Испания), кодекси за защита на потребителите (Франция, Италия, България, Чешка република, Малта), граждански кодекс (Нидерландия) или в специални действащи актове (Белгия, Финландия и Швеция). Други държави приеха ново законодателство специално за целта, с което ДНТП се транспонира почти дословно (Обединено кралство, Португалия, Румъния, Унгария, Кипър, Полша, Словения, Словакия, Естония, Ирландия, Люксембург, Латвия, Литва и Гърция).

2.3. Член 4 – Клауза за вътрешния пазар

Член 4 от ДНТП, наричан още „клауза за вътрешния пазар“, носи в себе си пълното хармонизиращо действие на Директивата и възпрепятства държавите членки да се отклоняват от нейните разпоредби. Тази характеристика беше потвърдена от Съда на ЕС в решението по делото „Total Belgium“ и в контекста на други преюдициални заключения¹³, в които Съдът многократно е постановявал, че *„Директивата пристъпва към пълна хармонизация на посочената нормативна уредба на общностно равнище. Ето защо, [...] държавите членки не могат да приемат по-ограничителни мерки от определените от Директивата, дори с цел да осигурят по-висока степен на защита на потребителите“*.

При въвеждането на Директивата най-проблематично се е оказало постигането на пълна хармонизация. Клаузата за вътрешния пазар е наложила значително адаптиране на националните правни системи спрямо разпоредбите на Директивата. По-конкретно държавите членки трябваше да проведат обстойни проверки на националните си законодателства и да отменят всички разпоредби, които не са съвместими с Директивата. Тези разпоредби са се отнасяли основно до забрани на специфични търговски практики, които не са включени в Приложение I към Директивата („черен списък“ на практиките, които са забранени при всички обстоятелства), особено в областта на търговските промоции.

Клаузата за вътрешния пазар е довела до съществено опростяване на разпоредбите относно заблуждаващата реклама и нелоялните търговски практики в сделките между търговци и потребители в ЕС, като е заменила 27-те национални режима с единен набор от разпоредби, запазвайки високото равнище на защита на потребителите. От съществено значение беше да се преодолеят специфичните правни пречки, породени от фрагментираната правна уредба на нелоялните търговски практики, която водеше до разходи, сложност и несигурност, както за търговците, така и за потребителите.

2.4. Дерогации

С член 3, параграф 9 от Директивата се въвежда важно ограничение на пълната хармонизация, която се цели с ДНТП, като се казва, че *„[n]о отношение на „финансови услуги“ [...] и недвижими имоти, държавите членки могат да налагат изисквания, които са по-ограничителни или по-строги от настоящата директива в областта, която тя урежда“*. По този начин за тези два сектора се прилага минимално хармонизиране. Както се обяснява в съображение 9, *„[ф]инансовите услуги и недвижимите имоти, поради тяхната сложност и присъщ висок риск, се нуждаят от*

¹³ Решение от 23 април 2009 г. по съединени дела *VTB-VAB NV срещу Total Belgium* и *Galatea BVBA срещу Sanoma Magazines Belgium NV*, C-261/07 и C-299/07; Решение от 14 януари 2010 г. по дело *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV срещу Plus Warenhandels-gesellschaft mbH*, C-304/08; определение от 30 юни 2011 г. по дело *Wato BVBA срещу JBC NV, Modemakers Fashion NV*, C-288/10; определение от 15 декември 2011 г. по дело *Inno NV срещу Unizo и други*, C-126/11.

*подробни изисквания, включително и положителни задължения за търговците*¹⁴. Следователно в тези сектори държавите членки могат да въведат изисквания, надхвърлящи изискванията на разпоредбите на Директивата, при условие че те са съобразени с другите законодателни актове на ЕС.

Както е обяснено по-долу, консултацията показва, че няма аргументи в полза на премахването на това ограничение, нито по отношение на финансовите услуги, нито на недвижимите имоти.

Втора, временна дерогация от принципа за пълна хармонизация се отнася до националните разпоредби, чрез които се прилагат директиви, съдържащи клаузи за минимална хармонизация. Съгласно член 3, параграф 5 за срок от шест години, изтичащ на 12 юни 2013 г., държавите членки ще могат да продължат да прилагат националните разпоредби¹⁴, които са по-ограничителни или по-строги от самата директива и чрез които се прилагат клаузи за минимална хармонизация, съдържащи се в други законодателни актове на ЕС¹⁵.

Член 3, параграф 6 изисква от държавите членки да нотифицират незабавно Комисията за всички национални разпоредби, прилагани на основание член 3, параграф 5.

Само пет държави членки твърдят, че са запазили разпоредби съгласно член 3, параграф 5¹⁶. Една държава членка¹⁷ например, е уведомила за разпоредби относно телевизионната реклама, целящи защита на малолетните и непълнолетните, и чрез които се прилага Директивата за аудиовизуалните медийни услуги¹⁸. Друга държава членка не е уведомила за ограничителна мярка във връзка с продажбите по домовете¹⁹. Фактът, че досега малко държави членки са използвали член 3, параграф 5, може да се обясни с нежелание да се отменят някои национални мерки (което трябва да стане до 12 юни 2013 г.).

Комисията смята, че не е необходимо дерогацията да се удължава допълнително. Въпреки че някои държави членки посочиха, че има нужда от такова удължаване,

¹⁴ В областта на сближаването, постигнато с Директивата.

¹⁵ Примери на директиви, които съдържат клаузи за минимална хармонизация в областта на сближаване, обхваната от Директива 2005/29/ЕО, са: Директива 98/6/ЕО относно защитата на потребителите при обозначаването на цените на стоките, предлагани на потребителите, Директива 97/7/ЕО относно защитата на потребителя по отношение на договорите от разстояние, Директива 85/577/ЕИО относно защита на потребителите във връзка с договорите, сключени извън търговския обект, Директива 94/47/ЕО относно защитата на купувачите с оглед на определени аспекти от договорите, свързани с придобиването на правото на временно ползване на недвижима собственост и Директива 90/314/ЕИО относно пакетните туристически пътувания.

¹⁶ Дания, Финландия, Ирландия, Латвия и Швеция.

¹⁷ На 10 март 2008 г. Дания уведоми за разпоредбите във връзка с телевизионната реклама, съдържащи се в раздел 21 от Постановление № 1368 от 15 декември 2005 г. относно рекламата и спонсорството в радиото и телевизията. Тези разпоредби, отнасящи се наред с другото до характеристиките на рекламирания продукт, цената и нивото на умения, необходими за използване на продукта, са залегнали твърдо в датското право и обръщат особено внимание на защитата на малолетните и непълнолетните лица. Чрез тях се прилага Директивата за „Телевизия без граници“ (Директива 89/552/ЕИО на Съвета, понастоящем Директива 2010/13/ЕС относно аудиовизуалните медийни услуги).

¹⁸ Директива 2010/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 10 март 2010 г. за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги).

¹⁹ Белгия не е уведомила за националните си норми, забраняващи продажби по домовете на продукти на стойност над 250 евро. Съвместимостта на тези мерки ще бъде преценена от Съда на ЕС в рамките на висящото пред него дело срещу Белгия.

необходимостта от прилагане на някои разпоредби на национално равнище може да бъде удовлетворена чрез други законодателни актове на ЕС.

2.5. Връзка между ДНТП и секторното законодателство на ЕС

Директивата представлява общият закон, регулиращ нелоялните търговски практики в сделките между търговци и потребители. Тя обхваща всички търговски практики между търговци и потребители, освен ако изрично не е предвидено друго, като е например при условията за регистрационните и разрешителните режими (виж член 3, параграф 8). Когато има противоречие между секторното законодателство и общите разпоредби на Директивата, предимство имат съответните разпоредби на специалния закон (*lex specialis*)²⁰. Често възниква подобно противоречие, тъй като *lex specialis* съдържа по-подробни изисквания за предоговорна информация или по-строги разпоредби относно начина, по който на потребителите се представя информация (вж. съображение 10 от Директивата). Наличието на специални разпоредби на ЕС в даден сектор обаче не изключва прилагането на Директивата — в тези случаи и по отношение на всички аспекти, които не са обхванати от *lex specialis*, ДНТП допълва секторните разпоредби и попълва всички оставащи празноти в защитата на потребителите срещу нелоялни търговски практики²¹.

2.6. Проследяване на транспонирането

В настоящия анализ се посочват допуснати неточности от страна на няколко държави членки, които в някои случаи са свързани с ключови понятия от Директивата. Във връзка с това службите на Комисията направиха обстойна проверка на транспонирането и понастоящем провеждат структуриран диалог със съответните държави членки.

3. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА

3.1. Еднообразно прилагане

3.1.1. Роля и съдебна практика на Съда на Европейския съюз

Ролята на Съда като гарант за еднообразното тълкуване и прилагане на законодателството на ЕС във всички държави членки е от решаващо значение за ДНТП. Неговите решения са изключително полезни за изясняване на общите въпроси, свързани с отношенията между Директивата и националното законодателство, както и на някои по-специфични въпроси, свързани с тълкуването на някои от нейните

²⁰ В член 3, параграф 4 от Директивата се пояснява, че „[в] случай на противоречие между разпоредбите на настоящата директива и други разпоредби на Общността, уреждащи специфични аспекти на нелоялни търговски практики, вторите имат предимство и се прилагат спрямо тези специфични аспекти“.

²¹ Вж. Насоките, стр. 18 и 19. Например Регламентът за въздухоплавателните услуги (Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността) съдържа специфични разпоредби относно информацията за цените, която трябва да бъде предоставена на масовия потребител. Съгласно член 23 от Регламента освен крайната цена, която трябва да включва всички приложими данъци, такси, допълнителни такси и тарифи, въздушните превозвачи трябва да представят и нейна разбивка. Следователно по отношение на предоговорната информация относно цените на самолетните билети ще се прилагат тези по-специфични разпоредби. Разпоредбите на директивата се прилагат, за да забранят търговски практики, които могат да заблудят средния потребител (като примамаващи реклама и маркетинг на цените на самолетните билети), и практики, които представляват агресивно поведение (като тромави и непропорционални недоговорни пречки, наложени на потребителите, които желаят да упражнят договорното си право да прекратят даден договор).

материалноправни норми. От своя страна в производството пред Съда Комисията действа като консултант на съда (*amicus curiae*).

От 2009 г. насам Съдът се е произнесъл по няколко преюдициални запитвания, като по-конкретно потвърди, че целта на Директивата е пълното хармонизиране, както и факта, че държавите членки не могат да запазят националните си разпоредби, които надхвърлят изискванията на разпоредбите на ДНТП.

Във връзка с това Съдът е постановил, че следните национални разпоредби не са съвместими с Директивата:

— Обща забрана за свързани оферти:

- съединени дела C-261/07 и C-299/07 (*Total Belgium*, Решение от 23 април 2009 г.) относно дружество за търговия с моторни горива, което е предлагало за всяка покупка на гориво безплатни услуги при повреда, и дружество, което е публикувало списание, в което е бил поместен промоционален ваучер на магазин за дамско бельо;
- дело C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, Решение от 11 март 2010 г.) относно телекомуникационно дружество, което е поставило сключването на договор за предоставяне на широколентови услуги за достъп до интернет в зависимост от сключването на договор за телефонни услуги.

— Обща забрана на търговски практики, при които участието на потребителите в състезание с награди или лотария е поставено под условие за покупката на стоки или услуги:

- дело C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, Решение от 14 януари 2010 г.) относно организирана промоционална кампания, при която потребителите са приканени да закупят стоки, за да получат определен брой бонус точки, позволяващи им да участват в тираж на национална лотария.

— Обща забрана за продажби с бонуси, която е насочена не само към защитата на потребителите, но преследва и други цели:

- дело C-540/08 (*Mediaprint*, Решение от 9 ноември 2010 г.) относно ежедневник, който организира игра, в която потребителите можели да участват чрез талон, поместен във вестника. В този случай австрийското правителство е твърдяло, че националната разпоредба не попада в обхвата на Директивата, тъй като била насочена основно към запазването на плурализма на печата в Австрия;

— Обща забрана за оповестяване на намаления на цените в периода, предхождащ разпродажбите, доколкото въпросната разпоредба има за цел да се защитят икономическите интереси на потребителите:

- дело C-288/10 (*Wamo*, Определение от 30 юни 2011 г.) относно дружество, което изпратило покани до някои от своите клиенти за частна разпродажба, организирана две седмици преди началото на разпродажбите.
- дело C-126/11 (*Inno*, Определение от 15 декември 2011 г.) относно дружество, което предлагало клиентски карти, позволяващи на потребителите да се възползват от няколко рекламни кампании, включително намаления на цените, в периода преди началото на разпродажбите. Важно е да се отбележи, че в този случай Съдът е приел, че националната разпоредба не попада в обхвата на

Директивата, ако единствената ѝ цел, както се твърди от запитващата юрисдикция, е защита на конкуренцията²².

— Забрана за обявяване на „пълна разпродажба“, без да е получено предварително разрешение от компетентния местен административен орган:

- дело C-206/11 (*Köck*, Решение от 17 януари 2013 г.) относно търговец в Австрия, който е обявил във вестник „пълна разпродажба“ на стоквата наличност в своя магазин, без да е подал молба за издаването на административно разрешение, както се изисква от националното законодателство. Съдът е постановил, че търговска практика, която не е обхваната от Приложение I към Директивата, не може да бъде забранена с единствения аргумент, че компетентният административен орган не е разрешил предварително посочената практика, и без да се извърши преценка въз основа на посочените в членове 5—9 от ДНТП критерии дали разглежданата практика е с нелоялен характер.

В решението по дело C-122/10 (*Ving Sverige*, Решение от 12 май 2011 г.) Съдът е пояснил понятието „оферта за продажба“, чието определение се съдържа в член 2, буква и) от Директивата. Съдът е счел например, че оферта за продажба е налице, когато има визуално представяне на продукта и е посочена цена, без да е необходимо веднага да има на разположение конкретен способ за закупуване. Съдът е постановил още, че Директивата не изключва използването на начални цени, стига предоставената информация да отговаря на изискванията на Директивата, като се отчитат обстоятелствата на конкретния случай. Делото се е отнасяло за пътническа агенция, която продава ваканционни продукти и е публикувала в ежедневник търговско съобщение с много ограничена информация за рекламираното пътуване. В този случай Съдът е следвал подхода на службите на Комисията, съдържащ се в документа с насоките, в който се препоръчва възприемането на широко разбиране за понятието „оферта за продажба“²³.

По дело C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, Определение от 4 октомври 2012 г.) Съдът е пояснил, че национална разпоредба, чиято цел не е защитата на потребителите, не попада в обхвата на Директивата. Делото се е отнасяло до съвместимостта с Директивата на белгийска разпоредба, с която на търговците се забранява да поддържат търговски обект отворен седем дни в седмицата и следователно ги задължава да изберат един ден от седмицата, през който да затварят магазина. Съдът е приел, че такава разпоредба цели само да защити интересите на работниците и служителите в търговията на дребно, но не и да защитава потребителите.

По дело C-428/11 (*Purely Creative e.a.*, Решение от 18 октомври 2012 г.) от Съда беше поискано за пръв път да тълкува разпоредба от приложение I към Директивата и по-специално точка 31, която не позволява на търговците да създават невярно впечатление у потребителите, че вече са спечелили награда, когато предявяването на претенция за наградата е повод за заплащане на пари или правене на разходи. В Англия няколко дружества са разпространявали писма и притурки, включително триещи се купони,

²² „[...] национална разпоредба като разглежданата в главното производство, не може да попадне в приложното поле на Директивата за нелоялни търговски практики, ако тя се ограничава само до това, както счита запитващата юрисдикция, да регулира конкурентните отношения между търговците и с нея не се преследват цели, свързани със защитата на потребителите.“ (дело C-126/11, *Inno*, точка 29). (бел. пр. — неофициален превод)

²³ Вж. повече в раздел 3.3.4. по-долу за офертата за продажба и изискванията за предоставяне на информация за цените.

поставени във вестници и списания, чрез които са информирали получателите, че са спечелили награда. За да си изискат наградата, печелившите е трябвало да позвънят на телефонен номер с добавена стойност или да изпратят текстово съобщение или писмо по пощата. Съдът е постановил, че такива практики са забранени, дори когато наложените на потребителя разходи са минимални (какъвто е разходът за марка) в сравнение със стойността на наградата и независимо от това дали заплащането на такива разходи осигурява на търговеца печалба.

Решения на Съда се очакват по още три преюдициални запитвания:

- по дело C-435/11 (*CHS Tour Services*), което се отнася до тълкуването на член 5 от Директивата, по-специално относно това дали ДНТП налага да се направи специална проверка за изпълнението на изискванията за дължимата професионална грижа (посочени в член 5, параграф 2, буква а) от Директивата), когато се прави преценка на конкретен случай на заблуждаващи действия или пропуски;
- по дело C-265/12 (*Citroën Belux NV*), което се отнася до съвместимостта с Директивата (по-специално с член 3, параграф 9 от нея) на белгийска разпоредба, която не позволява на търговците да правят свързани оферти, когато поне един от компонентите на офертата е финансова услуга;
- по дело C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*), по което запитващата юрисдикция задава въпроса дали за установяването на нарушение ДНТП изисква, освен на подвеждащото поведение, да се направи и отделна преценка за съществено изменение на икономическото поведение на потребителите.

3.1.2. Инициативи, предприети от Комисията

Комисията предприе мерки още от самото начало на процеса на транспониране, за да помогне на националните органи и съдилища да постигнат еднообразно въвеждане и последователно прилагане на Директивата. Това е особено трудна цел в област, която се характеризира със значителни различия в националните политики, стил и техники на правоприлагане.

3.1.3. Насоки за изпълнение на Директивата за нелоялни търговски практики

През декември 2009 г. службите на Комисията издадоха документ с Насоки за прилагане на Директивата²⁴ с цел постигане на общо разбиране и сближаване на практиките. Този документ, достъпен на 22 официални езика на ЕС, допринесе за изясняване на някои ключови понятия и разпоредби, считани за проблематични. В него са посочени практически примери за действието на Директивата. Въпреки факта, че този документ няма официален правен статут (не е със задължителен характер), той се ползва широко, включително в контекста на производствата пред Съда²⁵, както и от националните съдилища и органи, когато разглеждат отделни случаи. Насоките бяха замислени като един непрекъснато развиващ се документ, който да се актуализира редовно с темпото на развитието на познанията за нелоялните търговски практики.

²⁴ Насоки за прилагане/изпълнение на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики (SEC (2009) 1666, Работен документ на службите на Комисията), 3 декември 2009 г., http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcm3vue.cec.eu.int:8080/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_bg.pdf.

²⁵ Вж. например заключенията на генералния адвокат по дело *Konsumentombudsmannen KO срещу Ving Sverige AB*, C-122/10, точки 30, 40 и бележка под линия № 13.

3.1.4. Правна база данни за ДНТП

През юли 2011 г. Комисията пусна в действие правна база данни онлайн (наричана по-нататък „База данни за ДНТП“)²⁶. Развитието на тази база данни започна през 2008 г., заедно с изготвянето на Насоките, с цел да се окаже подкрепа за еднообразното изпълнение и адекватното/ефективното прилагане на Директивата.

Правната база данни е много широкообхватна и по удобен за потребителите начин им дава достъп до съществуващите в държавите членки законодателство и съдебна практика във връзка с Директивата, както и до други полезни материали, например релевантни научни трудове. В момента тя съдържа около 330 статии на правна тематика, 400 дела²⁷ и 25 други разработки (напр. изследвания или насоки, приети от националните правоприлагащи органи). Информацията, включена в базата данни, е подредена в раздели и може да се филтрира по конкретни членове от Директивата, ключови думи, съдебна практика и правна литература. Всички раздели са взаимосвързани и може да се прави сравнение между различни държави членки. Разделите за страните винаги съдържат общ преглед на националната система за правоприлагане.

Комисията продължава да работи върху развитието на базата данни за Директивата, като целта е тя редовно да се актуализира с нова съдебна практика, статии на правна тематика и други материали. Идеята е в крайна сметка да се създаде нова база данни за правото за защита на потребителите чрез обединяването на базата данни за ДНТП с базата данни „EU Consumer Law Compendium“ (Компендиум на правото на ЕС за защита на потребителите)²⁸. Понастоящем службите на Комисията извършват оценка на наличните варианти за осигуряване на ефективни връзки между базата данни за ДНТП и Европейския портал за електронно правосъдие²⁹.

3.2. Приложно поле на Директивата

Директивата има много широко приложно поле, както е посочено в дефиницията на търговските практики (между търговци и потребители) в член 2, буква г) от нея: „всяко действие, бездействие, поведение или представяне, търговски съобщения, включително реклама и маркетинг, извършвани от търговец, пряко свързан с производството, продажба или доставка на стока до потребители“. Под продукт се разбира „всички стоки или услуги, включително недвижимо имущество, права и задължения“³⁰. Директивата се прилага на практика за всички сделки между търговци и потребители („B2C“) и във всички сектори. Освен това тя се прилага не само на етапа от дадена сделка, свързан с рекламата или маркетинга, но и „... по време на и след търговска сделка във връзка със стока“³¹. Тя обаче се отнася само до защитата на

²⁶ Вж. <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/> Тази база данни е създадена на основание Решение № 1926/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на програма за действие на Общността в областта на политиката за защита на потребителите (2007—2013 г.). Дейност 9: Извършване на юридическа и техническа експертиза, включително изследвания, за проследяване и оценка на въвеждането и прилагането на законодателството за защита на потребителите от държавите членки на ЕС, по-специално по отношение на Директива 2005/29/ЕО. Тук се включва и изграждане и поддържане на леснодостъпни публични бази от данни, съдържащи информация за прилагането на законодателството на Общността в областта на защитата на потребителите.

²⁷ Понастоящем (към май 2012 г.) базата данни съдържа резюмета на 158 административни решения и на 202 съдебни решения (включително 63 решения на национални висши съдилища).

²⁸ <http://www.eu-consumer-law.org/index.html>.

²⁹ <https://e-justice.europa.eu/home.do>.

³⁰ Вж. член 2, буква в) от Директивата.

³¹ Вж. член 3, параграф 1 от Директивата.

икономическите интереси на потребителите, свързана с мерките, насочени към или водещи до класифицирането на дадена търговска практика като нелоялна, като се изключват други интереси като например здравето и безопасността или околната среда. Държавите членки запазват свободата си да разширяват обхвата на ДНТП или да регулират и други видове отношения в съответствие с други законодателни актове на ЕС. Те също така имат възможност да определят последиците от нелоялните практики върху действителността, сключването или действието на договора, като се има предвид, че ДНТП не хармонизира договорното право³².

3.2.1. Необходимост Директивата да се прилага не само към сделките между търговци и потребители

Въпросът за разширяване на обхвата на Директивата отвъд сделките между търговци и потребители се повдига главно във връзка с три вида ситуации. От обхвата на Директивата са изключени сделките между стопански субекти („B2B“), между потребители („C2C“) или когато потребителите продават или доставят продукт на търговец („C2B“). Въпреки че държавите членки са свободни да регулират тези отношения, повечето от тях са избрали да прилагат ДНТП, като се придържат към първоначалния ѝ обхват.

Сделки между стопански субекти

Понастоящем само четири държави членки прилагат, с някои разлики, ДНТП и спрямо отношенията между стопански субекти³³. Разширяването, на равнището на ЕС, на обхвата на ДНТП, така че да се обхванат и отношенията между стопански субекти, беше обсъждано в миналото от някои заинтересовани участници, най-вече с оглед на разрешаване на проблема със заблуждаващите практики на издателства на фирмени указатели, които засягат главно малки предприятия и лица, упражняващи независима професионална дейност. Понастоящем тези практики са забранени с Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама (наричана по-долу „ДЗСР“). В неотдавнашното си съобщение относно цялостното функциониране на ДЗСР Комисията заключи, че трябва да се подобрят наличните средства за трансгранично прилагане на законодателството, както и да се извърши преглед на настоящата правна уредба с цел по-ефективна борба с такива схеми³⁴.

Отношения между потребители и предприятия

Национални правоприлагащи органи³⁵ сигнализират за случаи, при които потребители стават жертва на нелоялни търговски практики, когато извършват продажба на продукти на търговци. Съобщава се например за случаи, при които потребители, продали свои антикварни предмети и бижута (особено златни) на търговци, са били подведени от изявленията на търговците във връзка с характеристиките и/или стойността на предметите. Само няколко държави членки³⁶ биха искали да бъде разширен обхватът на Директивата, а останалите не подкрепят това. Една държава

³² Вж. член 3, параграф 2 от Директивата.

³³ Това са Германия, Австрия, Франция и Швеция. Спрямо отношенията между стопански субекти обаче, в Германия се прилага само приложение I към Директивата (т. нар. „черен списък“), а във Франция — изключително член 6 и приложение I (само частта за заблуждаващите практики).

³⁴ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно „Защита на предприятията от заблуждаващи търговски практики и осигуряване на ефективно правоприлагане“, Преглед на Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама, от 27 ноември 2012 г. (COM(2012) 702 final).

³⁵ Службата за лоялна търговия на Обединеното кралство.

³⁶ Естония, Ирландия, Латвия и Румъния.

членка³⁷, която прилага Директивата като се придържа към първоначалния ѝ обхват е предложила Директивата да се тълкува разширително³⁸, вместо да се пристъпва към регулаторна промяна на равнището на ЕС.

Отношения между потребители

Бързото развитие на интернет платформите породи въпроса дали да се повиши защитата при сделки между потребители. Опитът от правоприлагането показва, че в действителност основният проблем произтича от търговци, прикрити под формата на потребители и криещи реалната си квалификация/търговски намерения. Такива практики са вече забранени от Директивата, която в приложение I, точка 22, забранява практиката на „*Отправяне на невярно твърдение или създаване на впечатление, че търговецът не действа за цели касаещи неговото занятие, работа, занаят или професия, или невярно представяне на себе си като потребител*“³⁹. Следователно предотвратяването на тези практики е въпрос по-скоро на правоприлагане, а не пропуск в ДНТП.

В заключение, резултатите от консултацията показват, че по-голямата част от държавите членки и заинтересованите страни⁴⁰ не подкрепят разширяването на обхвата на Директивата, независимо дали става въпрос за обхващане на сделките от вида „B2B“, или „C2B“, или „C2C“. Комисията счита, че понастоящем няма аргументи в полза на разширяването на обхвата. На специфичния за B2B проблем със заблуждаващата реклама от издателства на фирмени указатели ще се обърне внимание в текущия преглед на ДЗСР, а за други видове отношения държавите членки имат свободата да регулират съответната област, така че да отговорят на националните особености и потребности.

3.2.2. Търговски промоции

Въпросът за търговските промоции започна да се обсъжда⁴¹, след като през 2006 г. беше оттеглено предложението на Комисията за регламент относно търговските промоции⁴², тъй като държавите членки не успяха да постигнат споразумение по него. В предложението се съдържаха редица изисквания за предоставяне на информация, предназначени да гарантират, че търговските съобщения, свързани с търговски промоции, са прозрачни и че заинтересованите получатели ще могат да получат цялата необходима информация, съдържаща се в тях.

ДНТП предоставя защита от нелоялни практики в областта на търговските промоции. Член 6, параграф 1, буква г) не позволява на търговците да заблуждават потребителите относно „*цената или начина, по който е формирана цената или съществуването на специфично ценово предимство*“. Забраните, посочени в приложение I, са насочени

³⁷ Обединеното кралство.

³⁸ Например чрез поясняване в Насоките, издадени от службите на Комисията.

³⁹ Вж. също член 6, параграф 1, букви в) и е) от Директивата.

⁴⁰ Някои държави членки (напр. Италия и Франция) и заинтересовани страни заявиха, че биха подкрепили разширяване само за да решат много специфични проблеми като например заблуждаващата реклама от издателства на фирмени указатели. Румъния счита, че разширяването на ДНТП спрямо B2B би предоставило по-съгласуван подход по отношение на бизнес практиките, които са насочени към предприятията и потребителите. Нидерландия би искала да разшири ДНТП дотолкова, доколкото е необходимо, за да се защитят предприятията от проблема с „фалшивите фактури“. Германия, Австрия и Швеция, които вече прилагат изцяло разпоредбите на Директивата и за сделките между стопански субекти, биха желали предприятията да се ползват от същата степен на защита, както потребителите в целия ЕС.

⁴¹ Вж. например въпроси в ЕП Е-5539/08, Е-010017/2010, Е-1704/2011.

⁴² COM(2001) 546 final, 2.10.2001 г., изменено предложение COM(2002) 585 final, 25.10.2002 г.

срещу конкретни рекламни практики като примамваща реклама (точка 5), специални оферти (точка 7), промоционални награди (точка 19), награди от игра (точка 31) и използването на думата „безплатен“ (точка 20).

В решението си по делото „Total Belgium“⁴³ Съдът е потвърдил по-специално, че тъй като Директивата изисква пълно хармонизиране, държавите членки не могат да запазят онези от националните си норми за търговските промоции, които са по-строги от нейните разпоредби.

Някои държави членки и заинтересовани страни твърдят, че внезапната отмяна на някои национални норми за търговските промоции може да се отрази неблагоприятно на защитата на потребителите от заблуждаващи търговски промоции на национално равнище⁴⁴. Те изразяват мнението, че някои от съществуващите по-строги национални разпоредби (например тези, които се отнасят до „референтна цена“, чрез която се изчислява дали обявено намаление е вярно или не) биха били много полезни за потребителите и правоприлагащите органи, въпреки че днес те са правно несъвместими с Директивата⁴⁵.

Резултатите от допитването показват, че някои държави членки и заинтересовани страни биха подкрепили внасянето на законодателни промени в тази област — или под формата на допълнително регулиране⁴⁶, или чрез изключване на търговските промоции от обхвата на ДНТП⁴⁷. Останалата част от държавите членки изрично отхвърлят възможността за по-нататъшно регулиране на тази област, но някои⁴⁸ биха приветствали даването на повече насоки от страна на Комисията по темата. От другите заинтересовани страни само две организации, представляващи бизнеса⁴⁹, Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC), една национална потребителска организация⁵⁰ и един Европейски потребителски център (ЕПЦ)⁵¹ призовават за по-нататъшно регулиране, като подчертават, че липсата на подробни разпоредби поражда правна несигурност, докато Датската търговска камара подкрепя изключването на търговските промоции от приложното поле на Директивата, за да се даде на държавите членки повече свобода на действие на национално равнище.

Комисията счита, че повечето от опасенията, изразени от държавите членки и заинтересованите страни, могат да бъдат премахнати чрез мерки, насочени към

⁴³ Вж. също Решение от 14 януари 2010 г. по дело *Plus Warenhandelsgesellschaft* (преюдициално запитване – Германия), С-304/08; Решение от 9 ноември 2010 г. по дело *Mediaprint Zeitungs* (преюдициално запитване – Австрия), С-540/08; Решение от 11 март 2010 г. по дело *Telekomunikacja Polska* (преюдициално запитване – Полша), С-522/08.

⁴⁴ Някои национални правоприлагащи органи считат, че липсата на такива подробни разпоредби ще създаде правна несигурност и ще направи прилагането твърде тромаво и неефективно (съгласно ДНТП твърдението, че дадена търговска промоция е заблуждаваща, трябва да бъде доказано за всеки отделен случай).

⁴⁵ Шест държави членки (Белгия, Дания, Финландия, Франция, Ирландия, Латвия) вече (частично) измениха своето законодателство във връзка с търговските промоции, за да спазят Директивата и да се съобразят със съдебната практика на Съда на Европейския съюз. Понастоящем 13 държави членки все още запазват по-строги разпоредби от тези в ДНТП — относно намаленията на цените (Белгия, България, Естония, Финландия, Франция, Латвия, Полша, Португалия и Испания) или относно търговските лотарии (Австрия, Дания, Финландия, Германия и Люксембург). Подобни разпоредби съществуват и в Исландия и Норвегия.

⁴⁶ Франция, Германия, Ирландия, Латвия и Испания.

⁴⁷ Белгия, Дания, Испания (и Норвегия).

⁴⁸ Словакия, Полша, България, Нидерландия, Обединеното кралство.

⁴⁹ Асоциацията на европейските марки и Федералната камара на труда в Австрия.

⁵⁰ *Consummation, logement, cadre de vie (CLCV)*, Франция.

⁵¹ Ирландският ЕПЦ.

повишаване на правната сигурност и единното прилагане на Директивата в тази област. Допълването на документа с насоки може да бъде един от начините за постигането на тази цел.

При все това Комисията ще продължи да следи отблизо прилагането на Директивата в тази област и ще обмисли приемането при необходимост на законодателни мерки в бъдеще.

3.3. Материалноправни норми на Директивата

В тази част от доклада се описват материалноправните норми на Директивата (по-специално членове 5—9 и приложение I) и основните проблеми, възникнали във връзка с тяхното прилагане в държавите членки.

3.3.1. Понятието за дължима професионална грижа

Член 5, параграф 2 представлява „общата разпоредба“ на ДНТП, тъй като въвежда обща забрана за нелоялни търговски практики. В този член са предвидени два кумулативни критерия за оценка на това дали дадена търговска практика трябва да се счита за нелоялна, а именно:

- ако тя противоречи на изискванията за „дължима професионална грижа“,
- и ако съществено изменя или е възможно да измени съществено икономическото поведение на средния потребител.

На „дължима професионална грижа“ се дава следното определение: „*норма на специални умения и грижи, очакващи се от търговеца да извърши спрямо потребителите в разумни граници, които умения съответства[t] на честната пазарна практика и/или на общия принцип на добросъвестност в сферата на дейност на търговеца*“. Това понятие обхваща принципи, които вече са добре установени в законодателствата на държавите членки, като например „честна пазарна практика“ и „добросъвестност“, като се отдава допълнително значение на специфичните нормативни изисквания, приложими в дадена област на стопанска дейност.

Концепцията за дължима професионална грижа е транспонирана правилно в повечето държави членки. Няколко държави членки обаче изглежда са запазили понятията за „добра практика“ или „добра пазарна практика“⁵². В тази връзка Комисията понастоящем е в контакт със съответните държави членки, за да се увери, че тези концепции няма да доведат до по-ограничително тълкуване, отколкото се изисква от ДНТП.

Някои национални органи са повдигнали въпроса дали, за да бъде санкциониран даден търговец за нарушение на членове 6—9 от ДНТП, трябва да бъде доказано, че поведението му е представлявало нарушение на „дължимата професионална грижа“. Комисията смята, че това не е необходимо и че нарушение на дължимата професионална грижа е налице автоматично, ако са допуснати заблуждаващо действие, пропуск или агресивни практики. От друга страна, член 5 може да се прилага и самостоятелно, като „предпазна мрежа“, чрез която да се гарантира санкционирането на всяка нелоялна практика, която не е обхваната от останалата част от Директивата⁵³.

⁵² Напр. Полша, Дания и Швеция.

⁵³ За пример може да се посочи случай, при който национален правоприлагащ орган преценява, че практиката на прекъсване на водоснабдяването без предварително съобщение не съответства на изискването за дължима професионална грижа. Като отчита важността на водоснабдителните услуги, този орган смята, че от търговеца се очаква да проявява дължимата професионална грижа в по-висока степен и че той е трябвало да предприеме специфични мерки преди да

След отправено неотдавна преюдициално запитване⁵⁴ понастоящем се очаква Съдът да се произнесе относно това дали когато се прави преценка на нелоялни търговски практики (членове 6—9 от ДНТП) е необходимо да се прави отделна проверка за изпълнението на изискванията за дължима професионална грижа.

3.3.2. Защита на уязвимите потребители

Член 5, параграф 3 предвижда специфична защита на потребителите, които са особено уязвими поради своята физическа или умствена недоразвитост, възраст или лекомислие, ако съответната търговска практика засяга тяхното икономическо поведение по начин, който търговецът може логично да предвиди.

Определена категория уязвими потребители — децата, се ползват от допълнителна защита, предвидена в приложение I, като с точка 28 от него изрично се забранява практиката на „[в]ключване в реклама на директно увещаване на деца да закупят рекламираните продукти или убеждаване на техните родители или други възрастни да закупят рекламираните продукти за тях“.

Резултатите от консултацията не са показали наличие на значителни проблеми във връзка с уязвимите потребители. Въпреки че не призовава за преразглеждане, Обединеното кралство посочва, че при евентуално преразглеждане на Директивата би било уместно да се помисли за добавянето на разпоредби за специална защита и на по-възрастните хора от някои агресивни практики. Дания изтъква, че често децата са обект на агресивни практики в областта на игрите онлайн. Само две държави членки подкрепят идеята за допълнително регулиране, чрез което да се подобри договорната закрила на децата, като това не е въпрос, който може да бъде решен чрез ДНТП⁵⁵.

Опитът и събраните данни показват, че следва да се положат допълнителни усилия за по-добро прилагане на ДНТП по отношение на уязвимите потребители като възрастните хора, децата/подрастащите и други категории граждани, които се намират в ситуация на слабост⁵⁶.

Едновременната проверка⁵⁷, проведена през 2008 г. от националните органи по правоприлагане в рамките на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (наричан по-долу „Регламент за СОЗП“), показва например, че основната целева група на повече от половината от разследваните уебсайтове са били подрастащите и децата. След разследване, продължило 18 месеца на национално равнище, 70 % от тези уебсайтове бяха коригирани или бяха затворени. Резултатите от първият етап на проведената през 2012 г. едновременна проверка за цифровото съдържание показаха, че уебсайтове, които не спазват правилата за защита на

прекъсне водоснабдяването. Италиански орган за защита на конкуренцията (AGCM), решение от 12 март 2009 г. по дело PS 166 — *Acea Distacco fornitura d'acqua*.

⁵⁴ Дело *CHS Tour Services*, C-435/11.

⁵⁵ Дания и Нидерландия говорят за засилване на защитата на уязвимите потребители чрез регулиране, но без да предлагат конкретни решения или варианти.

⁵⁶ Както беше подчертано в Европейската програма за потребителите, трябва да се гарантира, че уязвимите потребители са защитени от рисковете, произтичащи от въздействието на икономическата криза, застаряването на населението и все по-голямата сложност на цифровите пазари, заедно с трудностите, които някои потребители може да изпитват в овладяването на цифровата среда.

⁵⁷ За прилагането вж. раздел 4 от настоящия доклад.

потребителите, все още са насочени към малолетни и непълнолетни лица и често ги примамват да купуват стоки, свързани с уж безплатни игри⁵⁸.

3.3.3. Член 6 относно заблуждаващите действия

Съгласно член 6 от Директивата заблуждаващо е онова действие, при което практиката заблуждава чрез информацията, която съдържа или представя по подвеждащ начин, и подтиква или е възможно да подтикне средния потребител да вземе решение за сделка, което в противен случай не би взел. Тази разпоредба, заедно с член 7, посветен на заблуждаващите бездействия, определено е най-често използваната разпоредба за целите на националното правоприлагане.

Резултатите от консултацията показват, че досега държавите членки не са срещали специфични проблеми при прилагането на член 6. Най-често срещаните практики, посочени от участниците в нея, са свързани с подаване на невярна информация за най-важните характеристики и/или цената на продукт или услуга, предлагани за продажба в областта на интернет и телекомуникационните услуги (напр. скоростта на широколентовия достъп), финансовите услуги (напр. потребителски кредити, животозастраховане), туризма (напр. услуги по настаняване, включващи такси за използване на кредитни карти в хотели, временно ползване на недвижими имоти и сродни продукти), въздушния транспорт и електронната търговия.

Особено интересен е неотдавнашен пример за прилагането на член 6, параграф 1, буква ж) (който забранява на търговците да заблуждават потребителите относно техните права, установени в други законодателни актове), тъй като той се отнася до практика с въздействие в целия ЕС. На водещ участник на пазара на електронни устройства е била наложена глоба от националния правоприлагащ орган за това, че е предлагал на потребителите платена търговска гаранция, включваща услуги, които по закон потребителите вече са имали право да получат безплатно⁵⁹.

Защитата, предвидена в член 6, е с широк обхват и е била ползвана например дори за политически чувствителни въпроси, свързани с търговията, като например относно продукти, внасяни от територии, чийто национален суверенитет се оспорва, и за които съществува риск потребителите да бъдат подведени по отношение на действителния

⁵⁸ Едновременната проверка, проведена през 2008 г., беше насочена специално към уебсайтовете за продажба на мелодии, фонове изображения и други услуги за мобилни телефони. От проверените по време на този анализ над 500 сайта, за 301 беше установено, че сериозно нарушават правото на ЕС за защита на потребителите. Повече от половината от разследваните уебсайтове бяха предназначени специално за деца и юноши. Бяха отчетени три основни проблема: неясно ценообразуване, липса на изчерпателна информация и заблуждаваща реклама (по-специално, невярно рекламиране на мелодии за мобилни телефони като „безплатни“, при положение че всъщност потребителят сключва платен абонамент). За резултатите от първата фаза на проведената през 2012 г. проверка в областта на цифровото съдържание вж. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm.

⁵⁹ Решение на италианския орган за защита на конкуренцията (AGCM) от 27 декември 2011 г. по дело PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in Garanzia* Provvedimento № 23193, — дружеството, предмет на разследването, предлагало търговска гаранция, в чийто обхват влизали услуги, на които потребителите вече имали право съгласно Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 май 1999 г. относно някои аспекти на продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции (т.е. 2 години законова гаранция, давана от продавача, в случай на липса на съответствие). Комисията подкрепи усилията на сдруженията на потребителите, като повдигна този въпрос в рамките на работата на мрежата на националните правоприлагащи органи за СОЗП и писмено (в писмо от заместник-председателя Рединг от 21 септември 2012 г.) пред всички министри в ЕС, отговорни за защитата на потребителите, с оглед да се гарантира координирано правоприлагане в случаите на повтарящи се проблеми в различните държави членки.

географски или търговски произход на продукта, в евентуално нарушение на член 6, параграф 1, буква б).

Въпрос, който беше енергично повдигнат от едно сдружение на производители⁶⁰, се отнася до това доколко член 6, параграф 2 и член 6, параграф 2, буква а) са подходящи за санкциониране на „опаковките имитации“. Под „опаковки имитации“ се разбира практиката на изготвяне на такава опаковка за продукта (или „търговско оформление“ или „представяне“), чрез която да му се придаде общото „усещане за формата“ на конкурентна, добре известна марка. Опаковките имитации се различават от фалшифицираните по това, че обикновено не копират търговски марки. Проблемът е засегнал страни, в които средствата за правна защита срещу нелоялната конкуренция явно са незадоволителни и конкурентите разглеждат Директивата за нелоялни търговски практики като възможен инструмент за завеждане на искиове. Службите на Комисията вече разгледаха този въпрос през 2009 г. в документа с насоки. Комисията ще подкрепя по-строгите мерки в областта на правоприлагането по този въпрос винаги когато разглежданите практики водят до заблуда на потребителите.

3.3.4. Член 7, параграф 4 — оферти за продажба и изисквания за предоставяне на информация за цените

Търговците могат да избират дали да посочат цената в своите реклами. Всяко търговско съобщение, която съдържа цена, обаче се счита за „оферта за продажба“ по смисъла на ДНТП⁶¹: член 7, параграф 4 от Директивата задължава търговците да спазват редица изисквания за предоставяне на информация за всяка търговска комуникация.

Офертата за продажба е наистина определящ момент при вземането на решение от страна на потребителите и е типичният начин, по който пред тях се рекламират и предлагат стоки и услуги, включително в интернет. По своята същност тя е пряка и незабавна форма на реклама на продукт, която води до по-импулсивна реакция у потребителите и следователно по този начин ги излага на по-големи рискове. Поради това целта на разпоредбата на член 7, параграф 4 е да се гарантира, че когато търговците правят оферти за продажба към потребителите, същевременно им предоставят, по разбираем и недвусмислен начин, достатъчно данни и не ги заблуждават, като пропускат важна информация. Тези изисквания се отнасят до: основните характеристики на продукта, географският адрес на търговеца, общата цена, начините за плащане, доставката, изпълнението и политиката за разглеждане на жалби, и наличието на право на отказ или прекратяване, ако е приложимо. Те трябва да се разглеждат във връзка с изискванията за информация, съдържащи се в Директивата за правата на потребителите⁶² и в член 5 от Директивата за електронната търговия⁶³.

В документа с насоки службите на Комисията се застъпват за широко разбиране на понятието „оферта за продажба“ с гъвкаво и пропорционално прилагане на изискванията за предоставяне на информация. Те твърдят обаче, че не е необходимо да

⁶⁰ АИМ (Асоциацията на европейските марки).

⁶¹ Вж. член 2, буква и) от ДНТП.

⁶² 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.

⁶³ Директива 2000/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 г. за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия).

е налице „способ“ за закупуване (напр. възможност да се извърши резервация онлайн), за да се приложат изискванията за предоставяне на информация⁶⁴.

В свое решение по преюдициално запитване⁶⁵ Съдът е следвал този подход и е потвърдил, че „оферта за продажба е налице [...], без да е необходимо търговското съобщение да предлага и реална възможност да се закупи продуктът или да е налице достъп до подобна възможност“. Страни по спора са били Шведският омбудсман по потребителските въпроси и туристическа агенция (Ving), която продава ваканционни продукти в цяла Швеция, включително по интернет. В отговор на въпроса дали Ving е посочила основните характеристики на продукта в степента, която е подходяща за комуникационното средство и за продукта, Съдът е постановил, че макар да зависи от националния съд да направи оценка за конкретния случай, „словесното или визуалното представяне на продукта позволява да се изпълни условието за посочване на характеристиките му“ и че при определени обстоятелства може да се използва препратка към уебсайта на търговеца, за да се предостави определена информация относно основните характеристики на продукта.

Член 7, параграф 4, буква в) от ДНТП изрично изисква от търговците да обозначават (окончателна) цена с включени всички приложими данъци или начинът, по който се изчислява цената, ако тя не може да бъде изчислена предварително в разумни граници. По делото *Ving Sverige* Съдът е постановил, че включването на „начална цена“ в оферта за продажба само по себе си не представлява нарушение на ДНТП, при условие че с оглед на всички факти и обстоятелства на конкретния случай, включително естеството и характеристиките на продукта и използваното средство за търговска комуникация, „началната цена“⁶⁶ позволява на потребителя да вземе информирано решение.

НДТП беше допълнена с Регламента относно въздухоплавателните услуги от 2008 г.⁶⁷, с който бяха добавени редица разпоредби, чиято цел бе да се гарантира, че цената на самолетните билети е прозрачна както по време на процеса на резервиране, така и при рекламата. По-специално в Регламента се посочва, че „крайната цена, която трябва да се заплати, се посочва винаги и включва приложимите въздухоплавателни тарифи или такси, както и всички приложими данъци, такси, допълнителни такси и тарифи, които няма как да бъдат избегнати и които могат да се предвидят към момента на публикуването.“ В наскоро приетата Директива относно правата на потребителите⁶⁸ се съдържат разпоредби за ценообразуването и таксите, приложими към сектора на въздушния транспорт.

⁶⁴ Първоначално по време на фазата на транспониране на Директивата заинтересованите страни изразяваха опасения основно от това, че използването на негъвкав подход (от вида „контролен списък“) при прилагането на тези изисквания ще доведе до прекомерна тежест върху търговците и рекламния сектор. Тъй като офертата за продажба е нова концепция, не беше ясно например доколко посочването на „основните характеристики“ ще се сметне за подходящо от гледна точка на използваното средство за реклама и на продукта (виж член 7, параграф 4, буква а). Поради това Световната федерация на рекламодателите искаше прилагането на изискванията за информация да се ограничи само до онези случаи, при които на потребителя заедно с офертата за продажба се предоставя „способ“ да извърши покупка.

⁶⁵ Решение от 12 май 2011 г. по дело *Konsumentombudsmannen срещу Ving Sverige AB*, C-122/10.

⁶⁶ Най-ниската цена, на която могат да бъдат закупени рекламираният продукт или категория продукти, макар че те са на разположение и на цени, които не са посочени (напр. предлагане на билети за Париж „от 100 евро“).

⁶⁷ Вж. по-конкретно член 23 от Регламент (ЕО) № 1008/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 г. относно общи правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността (преработен).

⁶⁸ Вж. по-специално член 5, параграф 1, буква в), член 19 и член 22 от Директивата за правата на потребителите.

Въпреки че съществува общ консенсус, че в рекламираната цена трябва от самото начало⁶⁹ да се включват всички приложими такси и тарифи, някои заинтересовани страни⁷⁰ съобщават, че изискванията за цените често се пренебрегват в офертите за продажба.

Първата едновременна проверка, организирана в рамките на регламента за СОЗП през 2007 г., беше насочена към уебсайтовете за продажба на самолетни билети. Органи от 15 държави членки и Норвегия разследваха 386 уебсайтове, за 145 от които беше отчетено, че съдържат нередности. Установени бяха следните три основни проблема: заблуждаващо посочване на цена, липса на информация относно наличието на оферти и нередности, свързани с представянето на договорните условия.

Неотдавнашно проучване на тема „Прозрачност на цените в сектора на въздушния транспорт“⁷¹ установи, че много авиокомпании показват цената без данъци, тарифи и такси, а много от тях добавят такси, които са на практика неизбежни (напр. способът на плащане е безплатен само ако се използва кредитната карта на авиокомпанията), като ги посочват като „избираеми“. Проблемът оказва особено вредно въздействие на етапа, на който потребителите сравняват цените, за да вземат информирано решение⁷².

Правоприлагащите органи в поне две държави членки са предприели напоследък действия срещу множество авиокомпании, за да предотвратят това цените да се представят на потребителите разделени на компоненти („разделно ценообразуване“) или пълната цена да бъде разкрита едва в края на процеса на резервация („капково ценообразуване“). Разследванията се съсредоточиха върху допълнителните такси за кредитни и дебитни карти: в резултат на това в Обединеното кралство⁷³ 12 авиокомпании приеха да включат допълнителните такси за дебитни карти в основната цена и да гарантират, че когато се прави резервация онлайн, е лесно да се разбере какви са допълнителните такси за плащане с кредитни карти; в Италия шест авиокомпании бяха санкционирани и се съгласиха до края на 2012 г. да включат тези такси в обявената цена⁷⁴.

⁶⁹ От момента, в който даден търговец прави „оферта за продажба“ по смисъла на член 7, параграф 4 от Директивата.

⁷⁰ 8 асоциации на потребителите, 11 европейски потребителски центрове и 10 бизнес организации съобщават за проблеми по отношение на цените.

⁷¹ В проучването от 2011 г., възложено от Европейската комисия на консултантска фирма „Steer Davies Gleave“ на тема „Прозрачност на цените в сектора на въздушния транспорт“, се оценява до каква степен уебсайтове спазват изискванията за предоставяне на информация, съдържащи се в пет законодателни акта на ЕС, в това число Директива 2005/29/ЕО за нелоялните търговски практики (ДНТП). В резултат от проучването бе препоръчано да се работи върху правоприлагането, а не върху изменение на съществуващото законодателство.

⁷² В проучване на *Office of Fair Trading (OFT)* — Службата за лоялна търговия на Обединеното кралство — озаглавено „Advertising of Prices“ („Рекламирање на цените“ се анализира дали начинът, по който цените са представени на потребителите, се отразява върху процеса им на вземане на решение и благосъстоянието им. Резултатите показаха, че на „капковото ценообразуване“ („drip pricing“, наричано също разделно ценообразуване) — когато първоначално потребителите виждат само част от пълната цена и към цената постепенно се добавят елементи в процеса на закупуването — се пада най-големият дял от средната загуба на благосъстояние, която достига до 15 % от засегнатите интереси. OFT (2010), „Advertising of prices“, <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/>.

⁷³ Референтен номер на случая: Airline payment surcharges (Допълнителни такси при плащане, начислявани от авиокомпании) - CRE-E/27017 (юли 2012 г.) - <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/>.

⁷⁴ Вж. Provvedimenti Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (Решения на италианския орган за защита на конкуренцията (AGCM) (2011—2012 г.): PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892,

Наличните данни показват, че повтарящото се използване на неподходяща информация за цените в офертите за продажба не се дължи на пропуск в настоящата нормативна уредба на равнището на ЕС⁷⁵, която скоро ще стане дори по-строга; очевидно е освен това, че за националните власти е трудно да противодействат на такива нарушения, когато търговецът се намира под друга юрисдикция, както е при други нелоялни практики. В тази област би могло да се постигне подобрене, ако Комисията заеме по-активна позиция и започне да подкрепя засилени национални действия по правоприлагане и насърчава по-голямо сътрудничество в трансграничното прилагане на законодателството⁷⁶. Резултатите от консултацията потвърждават, че на този етап не е необходимо да се обмисля въвеждането на регулаторни мерки⁷⁷.

3.3.5. Членове 8 и 9 – агресивни практики

Директивата хармонизира понятието за агресивни търговски практики, което е нововъведение на равнището на ЕС. Тези практики са уредени с членове 8 и 9 от ДНТП — на търговците се забранява да използват техники за продажба, които накърняват свободата на избор на потребителите, като по този начин изменят тяхното икономическо поведение.

По смисъла на Директивата агресивни практики са практики, при които се използва тормоз, принуда, физическа сила или злоупотреба с влияние. Сред тях се причислява поведение на етапа на маркетинг, но също и практики, които възникват по време на или след осъществяване на сделката.

Агресивните практики се отнасят за поведение, което е вече обхванато от друго законодателство в държавите членки, включително от облигационното и наказателното право. В този смисъл Директивата добавя допълнително ниво на защита, която може да

PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 и PS/7383 - <http://www.agcm.it/consumatore.html>.

⁷⁵ В заключенията на своето Съобщение относно прилагането на Директивата за обозначаването на цените, прието през 2006 г., Комисията заяви, че директивата не е довела до никакви значителни проблеми при транспонирането в държавите членки, както и че като цяло директивата е допринесла за увеличаване на защитата на потребителите. През пролетта на 2012 г. беше проведено ново допитване сред държавите членки, което да помогне на Комисията в оценяването на цялостната ефективност на директивата понастоящем. Резултатите показаха, че държавите членки: (i) не знаят да има трансгранични проблеми, свързани с прилагането на директивата (която няма особено трансгранично измерение); (ii) се възползват в голяма степен от дерогациите от директивата (т.е. освобождаването на услуги, за продажбите чрез търг и за продажбите на произведения на изкуството и антики, както и временната дерогация директивата да не се прилага за малки предприятия); (iii) подкрепят минималната хармонизация в тази област (повече от 10 държави членки са въвели и поддържат национални правила, предвиждащи по-висока степен на защита на потребителите по отношение на обозначаването на цените). По-голямата част от държавите членки отговориха, че те извършват редовни и систематични проверки на пазара и имат механизми за ефективни санкции (под формата на глоби) на национално равнище за нарушения на директивата. Във връзка с това може да е необходимо да се направят допълнителни анализи.

⁷⁶ В контекста на своите работни диалози с Комисията Франция и Италия например са посочили, че във връзка с искане за сътрудничество по въпроси на ценообразуването поне в един случай са получили отказ от държава членка (напр. Ирландия в сектора на въздушния транспорт), която е преценила, че разглежданите практики не биха могли да навредят на „колективните интереси на потребителите“, както се изисква от регламента за СОЗП.

⁷⁷ Само шест държави членки (Белгия, Финландия, Ирландия, Литва, Румъния и Нидерландия), заедно с Исландия и Норвегия, подкрепят идеята за по-нататъшно регулиране в областта на изискванията за цените, но по различни причини (напр. да се изясни кога информацията за цените е „съществена“ и да се гарантира посочването в рекламата на единичната цена).

бъде използвана чрез публични средства за правоприлагане, но без да е необходимо да се започва наказателно или гражданско производство.

В този контекст особено релевантно е поведението, регулирано от член 9, букви в), г) и д). Член 9, буква в) забранява практики, които оказват неправомерно влияние върху потребителите, като например злоупотребата от страна на търговеца с всяко специфично нещастие или обстоятелство, за което търговецът ясно съзнава, че може да повлияе на потребителя при решението му за продукта. Член 9, буква г) не позволява на търговците да налагат прекомерни недоговорни пречки в ущърб на потребителя, който желае да упражни правата си по договора, включително правото да прекрати договора си или да премине към друг продукт или друг търговец. Член 9, буква д) се отнася до всяка заплахата за предприемане на противозаконни действия.

Член 9, буква г) се оказва много полезен, особено в областта на далекосъобщенията и енергетиката, във връзка с извъндоговорни пречки за смяна на доставчика. Докладвани са случаи, при които например далекосъобщителните оператори неправомерно са отлагали миграцията на потребителите към други доставчици⁷⁸ или енергийните доставчици са затруднявали потребителите да упражнят правото си на отказ⁷⁹.

Агресивните практики, докладвани от държавите членки и заинтересованите страни при консултацията, се прилагат предимно при продажбите по домовете или при други продажби извън търговския обект. Европейските потребителски центрове (ЕПЦ), които се занимават с много индивидуални жалби, често срещат агресивни практики в сектора за временно ползване на недвижима собственост (ваканционни клубове и свързаните с тях практики⁸⁰) и в по-малка степен в продажбата на потребителски стоки извън търговския обект (напр. мебели, електронни стоки, продукти, свързани със здравето, или хранителни продукти).

Общите правила на членове 8 и 9 относно агресивните търговски практики се допълват от осем специфични агресивни практики, описани в „черния списък“, които са забранени при всякакви обстоятелства⁸¹.

3.3.6. Приложение I – „Черен списък“ на забранени практики

В Приложение I към ДНТП се съдържа списък на търговски практики, които се считат за нелоялни при всички обстоятелства и поради това са забранени. Списъкът беше изготвен, за да се предотвратят практики, за които опитът показва, че са нелоялни, и за да се даде възможност на правоприлагащите органи, търговците, маркетинг специалистите и потребителите да разпознават такива практики, като по този начин се увеличи правната сигурност.

Както е посочено в съображение 17 от Директивата, това са единствените търговски практики, които могат да се считат за нелоялни без всеки отделен случай да се преценява от гледна точка на разпоредбите на членове 5—9. С други думи, ако може да се докаже, че търговецът действително е приложил дадена практика, националните правоприлагащи органи не са длъжни да установяват наличие на съществено изменение

⁷⁸ Италиански орган за защита на конкуренцията (AGCM), 2009 г., дело PS1270 – Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756 (Пречки пред миграцията и заблуждаващо задържане, решение № 19756).

⁷⁹ Италиански орган за защита на конкуренцията (AGCM), 2008 г., дело PS91 – ENEL Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829 (Искане за смяна на доставчика, решение № 18829).

⁸⁰ Данните, с които разполага Комисията, показват, че потребителите са изложени на различни форми на натиск да сключат договор.

⁸¹ ДНТП, приложение I, т. 24—31.

на поведението (т.е. да анализират въздействието на практиката върху икономическото поведение на средния потребител), за да предприемат действия и да забранят или да санкционират практиката.

Прилагането на Директивата показва, че черният списък е полезен инструмент в ръцете на правоприлагащите органи.

Сред най-често използваните разпоредби на черния списък са:

Точка 5 относно „примамващата реклама“ и точка 6 относно „примамване и подмяна“, които не позволяват на търговците да използват особено привлекателни оферти на продукти и услуги, за да привлекат потребителите към своята интернет страница или магазин, или с намерението да им продадат друг продукт. Тази разпоредба се използва например в сектора на въздушния транспорт, за да не се позволява на дружествата да рекламират условия, които те биха могли да гарантират единствено на неразумно нисък брой потребители, предвид мащаба на рекламата.

Точка 10, според която правата, произтичащи за потребителите от закона, не могат да бъдат представяни като отличителна черта на предложението на търговеца. Тази забрана е била особено полезна за справяне със случаите, когато търговците са представяли законовата гаранция при липса на съответствие като добавена стойност на продукта.

Точка 20, която не позволява на търговците да описват продукт като „безплатен“, когато той не е такъв. Тази разпоредба е била използвана във връзка с често срещаната практика, насочена главно към уязвими потребители (подрастващи), от уебсайтове, предлагащи „безплатни“ мелодии за мобилни телефони, но които в действителност изискват от потребителите да сключат платен абонамент⁸². Службите на Комисията изясниха в документа с насоки начина, по който тази разпоредба се прилага спрямо съчетаните оферти (напр. „купете едно и ще получите още едно безплатно“).

Точка 17 — *„невярно твърдение, че един продукт може да лекува болести, нарушени функции или вродени дефекти,“* — е била прилагана съвместно с член 6 от ДНТП, за да се прекратят нелоялни практики например в областта на козметичните продукти.

Точка 31 забранява *„създаване на невярно впечатление, че потребителят вече е спечелил, ще спечели [...] награда или друга еквивалентна облага, когато всъщност [...] няма награда или [...] извършването на каквото и да е действие във връзка с предявяване на претенция за наградата [...] е повод за заплащане на пари от потребителя.“* Тази точка е била използвана, за да се забранят практики, включително откровени измами, чрез които потребителите са били подлъгвани да плащат значителни суми, за да получат награда, която или не е съществувала, или чиято стойност е била по-ниска от заплатените суми. Правоприлагащите органи са обсъждали тълкуването на израза *„заплащане на пари от потребителя“* и в частност дали изискването потребителят да позвъни при стандартната цена за градски разговор или да купи пощенска марка, за да поиска наградата, би било нарушение на Директивата. Съдът изясни този въпрос, като изключи възможността за налагане на дори минимални разходи за потребителите (като тези за закупуването на марка)⁸³.

⁸² При едновременната проверка, извършена през 2008 г. и насочена към уебсайтове, продаващи мелодии, фонови изображения и други услуги за мобилни телефони, за 301 от над 500 проверени уебсайта беше установено, че сериозно нарушават законодателството на ЕС за защита на потребителите, включително приложение I, точка 20. Вж. точка 3.3.2. за уязвимите потребители.

⁸³ Решение по дело *Purely Creative и др.*, C-428/11 – Вж. точка 3.1.1 на настоящия доклад.

Едно стопанско сдружение⁸⁴, което представлява различни оператори, осъществяващи мрежов маркетинг, счита, че хармонизирането на разпоредбите относно пирамидалните схеми, предвидено в приложение I, точка 14, е подходящо и се е доказало като много полезно, като им е дало възможност да създадат един бизнес модел, който може да се прилага в целия ЕС, един вид „обслужване на едно гише“. Другото основно сдружение на операторите, извършващи директни продажби⁸⁵, заема сходна позиция и смята, че сегашната правна уредба е изчерпателна. Предприятие, което работи в областта на директните продажби, посочи в своите контакти със службите на Комисията, че в контекста на пирамидалните схеми не трябва да се прави никакво разграничение между потребителите и професионалистите, както и че държавите членки трябва да бъдат насърчавани да прилагат националното законодателство, транспониращо приложение I (точка 14) към ДНТП *mutatis mutandis* към пирамидалните промоционални схеми между предприятия. Мнението на Комисията е, че понастоящем не е необходимо пирамидалните схеми да се хармонизират допълнително⁸⁶.

Предвид опита на правоприлагащите органи и получените по време на консултациите мнения, на този етап не е необходимо да се изменя черният списък. Не бяха посочени нови практики, които не са обхванати от Директивата. Важно е обаче да се гарантира, че критериите и понятията, съдържащи се в приложение I, се тълкуват по еднакъв начин, което може да се постигне чрез подобряване на Насоките и базата данни за ДНТП.

3.4. ПРИЛАГАНЕ НА ДИРЕКТИВАТА КЪМ КОНКРЕТНИ СЕКТОРИ И ТЪРГОВСКИ ПРАКТИКИ

3.4.1. Твърдения за екологосъобразност

Изразите „твърдение за екологосъобразност“ или „декларации за безвредност за околната среда“ се отнасят до практиката на внушаване или създаване по друг начин на впечатлението (в контекста на търговската комуникация, маркетинга или рекламата), че даден продукт или услуга е екологосъобразен (т.е. има положително въздействие върху околната среда) или нанася по-малко щети на околната среда отколкото конкурентни продукти или услуги.

Нарастващото използване на твърдения за екологосъобразност като инструмент в маркетинга и рекламата отразява повишаването на загрижеността за околната среда сред населението. Такива твърдения могат да се отнасят до начина, по който продуктите са произведени, опаковани, дистрибутирани, употребявани, потребявани и/или унищожавани.

Като се оставят настрана аспектите, обхванати от специалното законодателство на ЕС (напр. маркировки „биологичен“ или екомаркировки)⁸⁷, ДНТП е основният инструмент от хоризонталното законодателство за оценка на твърденията за екологосъобразност и

⁸⁴ SELDIA, Европейско сдружение за директни продажби.

⁸⁵ DSE, Direct Selling Europe (Директни продажби Европа).

⁸⁶ От сдруженията на потребителите или други заинтересовани страни не бяха изразени притеснения във връзка с приложение I, точка 14.

⁸⁷ Регламент (ЕО) № 834/2007 на Съвета от 28 юни 2007 г. относно биологичното производство и етикетването на биологични продукти и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 2092/91, ОВ L 189, 20.7.2007 г., стр. 1. Други примери за специално законодателство са Директива 2010/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 2010 г. относно посочването на консумацията на енергия и на други ресурси от продукти, свързани с енергопотреблението, върху етикети и в стандартна информация за продуктите, Регламент (ЕО) № 1222/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 г. относно етикетването на гуми по отношение на горивната ефективност и други съществени параметри.

установяване дали твърдението е заблуждаващо по отношение на съдържанието или начина, по който то се представя на потребителите⁸⁸.

Съгласно член 6, параграф 1, букви а) и б) от Директивата националните власти преценяват всеки отделен случай на такава практика, както и на съдържанието на твърдението за екологосъобразност и на неговото въздействие върху решението на средния потребител за извършване на покупка. Както службите на Комисията са обяснили в документа с насоки⁸⁹, прилагането на разпоредбите на Директивата към твърденията за екологосъобразност може да се обобщи съобразно два основни принципа:

- въз основа на общите разпоредби на Директивата търговците трябва преди всичко да представят твърденията си за екологосъобразност конкретно, точно и недвусмислено;
- търговците трябва да разполагат с научни доказателства в подкрепа на твърденията си и да са готови да ги представят разбираемо, в случай че дадено твърдение бъде оспорено.

В приложение I към Директивата се посочват и редица практики, които са особено важни за твърденията за екологосъобразност и които са забранени, независимо от въздействието им върху поведението на потребителя. Те се отнасят до неразрешеното използване на знаци (точка 2), неистинското твърдение за одобрение, утвърждаване или разрешение от обществен или друг орган (точка 4), неистинското твърдение за присъединяване като страна по кодекс за поведение (точка 1) или че кодексът за поведение е утвърден от публичен или частен орган (точка 3).

Твърденията за екологосъобразност може да се регламентират допълнително единствено чрез преразглеждане на ДНТП или чрез приемането на друго (специално) законодателство на ЕС. Въпреки че някои от държавите членки⁹⁰ биха били заинтересовани от въвеждането на национално равнище на повече специални разпоредби относно твърденията за екологосъобразност, съществува широко съгласие, че уреждането в ЕС на този все по-важен аспект на рекламата не бива да бъде затруднявано с фрагментиране. Резултатите от консултацията показват, че държавите членки и заинтересованите страни като цяло са удовлетворени от съществуващата нормативна уредба и смятат, че предоставените в директивата и в насоките на службите на Комисията инструменти са достатъчни, за да се прави преценка на твърденията за екологосъобразност. Само няколко държави членки⁹¹ биха желали този сектор да бъде допълнително регулиран посредством ДНТП.

Някои заинтересовани страни обаче изказаха предположение, че въпреки действащата нормативна уредба декларациите за безвредност за околната среда все още не се правят отговорно и често са твърде общи, неясни и не добре дефинирани⁹². Сдруженията на

⁸⁸ Както е посочено в съображение 10 от Директивата, тя наистина „осигурява защита за потребителите там, където няма специфично секторно законодателство на равнище Общността, и забранява на търговците да създават невярна представа за естеството на стоките.“

⁸⁹ Насоки за прилагане/изпълнение на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики (SEC (2009) 1666, Работен документ на службите на Комисията), 3 декември 2009 г.

⁹⁰ Напр. Франция.

⁹¹ Белгия, Франция, Литва, Португалия, Словения.

⁹² Напр. обикновено се използват следните изрази: „екологичен, биологично разградим, въглеродно неутрален, зелен, устойчив, естествен, енергийно ефективен, нетоксични, с ниски въглеродни емисии, без замърсители, чист, с нулеви емисии, етичен и справедлив“.

потребителите⁹³ твърдят, че проверката на истинността на тези твърдения представлява допълнителна трудност най-вече в секторите на енергетиката, козметиката, автомобилите и перилните препарати.

Надеждното и отговорно използване в рекламата на декларациите за безвредност за околната среда е изключително важно, тъй като те могат да определят предпочитанията на потребителите и по този начин да допринесат за развитието на една по-устойчива икономика, в съответствие със стратегията „Европа 2020“ и Европейската програма за потребителите.

Комисията счита, че проблемите, установени във връзка с използването на декларации за безвредност за околната среда, могат да бъдат преодоляни чрез мерки за правоприлагане и разработване на най-добри практики, а не чрез законодателни промени в ДНТП. Следователно тя ще подкрепя подходящо и последователно правоприлагане, например чрез разработването на насоки по тази тема, както е обявено в Европейската програма за потребителите⁹⁴.

В контекста на текущата работа по Плана за действие за устойчиво потребление и производство⁹⁵ обаче Комисията извършва оценка на начина, по който по-нататъшното развитие на съществуващите научни стандарти може да допринесе за проверимостта на декларациите за безвредност за околната среда. По-специално се обмислят вариантите, които биха позволили разработването на „екологичен отпечатък“ на продуктите (т.е. общи формати/стандарти, които да позволят сравнения между продукти, които изпълняват еднакви функции). Въз основа на резултатите от този анализ ще се обмисли какви подходящи мерки да бъдат взети.

На Европейската среща на високо равнище по въпросите на потребителите на 29 май 2012 г. беше обсъден задълбочено въпросът за твърденията за екологосъобразност и беше събрана информация за състоянието на различните пазари в ЕС, както и за по-нататъшното развитие в тази област⁹⁶.

3.4.2. *Инструменти за отзиви от потребители и сайтове за сравняване на цени*

Сред ползите за потребителите от развитието на онлайн пазара в ЕС могат да се посочат възможностите за спестяване и за избор. Търсачките, уебсайтовете за сравняване на цени и продукти, потребителските отзиви и социалните медии се превръщат в неизменна част от поведението на потребителите и от моделите на икономическа дейност⁹⁷. През 2010 г. четири пети от онлайн потребителите в ЕС (81 %)

⁹³ Напр. Европейското бюро на съюзите на потребителите (BEUC).

⁹⁴ Органът за стандартите в рекламата (Advertising Standard Authority — „ASA“) на Обединеното кралство например е получил и анализирал внимателно голям брой жалби, включително относно твърдения за екологосъобразност. Вж. също раздел 4 за правоприлагането.

⁹⁵ На 16 юли 2008 г. Европейската комисия представи План за действие за устойчиво потребление и производство и за устойчива промишлена политика. На 11 януари 2012 г. Комисията започна обществена консултация относно „Постигане на по-устойчиво потребление и производство“. За повече информация вж. http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.

⁹⁶ По време на Европейската среща на високо равнище по въпросите на потребителите на 29 май 2012 г. Европейската комисия проведе семинар относно заблуждаващата информация за безвредност за околната среда (greenwashing) и подвеждащите твърдения за екологосъобразност. Семинарът беше първата стъпка от процеса, който ще предостави материал за размисъл във връзка с твърденията за екологосъобразност на равнището на ЕС. За повече информация вж. <http://www.european-consumer-summit.eu/>.

⁹⁷ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Запознаване на потребителите с ползите от електронната търговия“, придружаващ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Съгласувана уредба за повишаване на доверието в цифровия единен пазар за електронната

са използвали уебсайт за сравняване на цени⁹⁸. Такива инструменти обаче могат да спомогнат за укрепване на доверието на потребителите само ако предоставят информация по ясен, прозрачен и точен начин.

Директивата съдържа редица разпоредби, които могат да се приложат към сайтовете за сравняване на цени (наричани по-долу „ССЦ“) и инструментите за отзиви от потребители.

- Членове 6 и 7 забраняват на търговците да използват ССЦ за заблуждаващи твърдения, в които не се съдържа съществена информация и относно цената и/или наличието на продуктите и услугите.
- Приложение I, точка 18 забранява при всички обстоятелства практиката на: *„подаване на съществено неточна информация относно пазарни условия, или информация за възможността да бъде намерен продукта, с цел да склони потребителя да придобие продукта при по-малко благоприятни условия от нормалните за пазара“*.
- Директивата изисква и яснота по въпроса дали даден ССЦ е независим, управляван (пряко или непряко) или спонсориран от търговец (вж. член 6, параграф 1, букви в) и е) и член 7). Във връзка с това в точка 22 от приложение I към Директивата е забранено при всякакви обстоятелства *„отправяне на невярно твърдение или създаване на впечатление, че търговецът не действа за цели, касаещи неговото занятие, работа, занаят или професия, или невярно представяне на себе си като потребител“*.

От доказателствата, с които разполага Комисията, личи, че въпреки наличието на всеобхватна нормативна уредба, потребителите се затрудняват да сравняват цените и качеството на различните предлагани стоки и срещнатите проблеми уронват доверието им в ССЦ.

Различни заинтересовани страни⁹⁹ са посочили проблеми със ССЦ, особено във връзка с прозрачността и непълнотата на предоставената информация. BEUC посочва, че въпросът е особено сериозен в сектора на въздушния транспорт. Една държава членка¹⁰⁰ признава, че често в ССЦ е представена непълна информация за цените, което прави всяко сравнение нелоялно.

В Работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Запознаване на потребителите с ползите от електронната търговия“ се казва, че информацията, предоставяна на потребителите чрез информационни посредници като например ССЦ, често е частична, а понякога подвеждаща и невярна, по-специално по отношение на цената, факта дали търговецът на дребно е заплатил за включването на продукта си, критериите за класиране на предлаганите стоки или разходите за доставка.

търговия и интернет услугите“, Брюксел, 11.1.2012 г. (SEC(2011) 1640 final), стр. 19. За да вземат информирани решения преди да извършат покупка онлайн, клиентите използват редица методи за търсене. Сред първите три стъпки на клиентите за търсене се нареждат посещение на уебсайта на търговеца (31 %), използване на търсачка (30 %), използване на уебсайтове за сравнение на цени (27 %), посещение на уебсайт за пазаруване онлайн (24 %) и четене на отзиви от други клиенти (24 %).

⁹⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Запознаване на потребителите с ползите от електронната търговия“, Брюксел, 11.1.2012 г. (SEC(2011) 1640 final), стр. 20. В противоречие с разпоредбите на Директивата за електронната търговия (член 5) много сайтове за сравняване на цени (53 %) не предоставят пълния си адрес на управление, вж. стр. 22.

⁹⁹ 5 асоциации на потребителите, 7 бизнес организации и 4 европейски потребителски центрове.

¹⁰⁰ Нидерландия.

Опитът от правоприлагането потвърждава, че един от основните проблеми се дължи на това, че ССЦ не разкриват ясно идентичността на търговеца, който управлява уебсайта, и/или дали търговците на дребно заплащат за включването на продуктите и услугите си (т.е. дали уебсайтът се спонсорира или не). Скритата реклама изглежда засяга не само ССЦ, но и отзивите от потребители като цяло. В редица случаи уебсайтове с отзиви, дадени от потребители, са били обект на критики поради отзиви, които изглеждат сякаш са безпристрастно мнение на потребител, но всъщност са прикрита реклама¹⁰¹.

В една държава членка например при проучване относно това как потребителите сравняват цените на дребно на енергийния пазар е констатирано, че редица уебсайтове карат потребителите да считат, че ползват ССЦ, при положение че това не са сайтове за сравняване на цени¹⁰². В друг случай съдът на държава членка налага глоба на дружество, управляващо интернет страници за хотелски резервации, и седем от неговите дъщерни предприятия за нарушение на правилата относно нелоялните търговски практики. На уебсайтовете имало твърдение, че предоставят сравнение между най-добрите оферти и наличност, но вместо това насочвали резервациите към партньорски хотели в ущърб на „непартньорските хотели“¹⁰³.

На установените проблеми във връзка със ССЦ и отзивите от клиенти трябва да се намери строг отговор в правоприлагането. Комисията ще обмисли как в съответствие с Договорите да играе по-активна роля в насърчване на последователното прилагане на Директивата, по-специално по отношение на нелоялните практики с трансгранично измерение, като например тези, които се срещат онлайн и които създават общи проблеми за правоприлагащите органи. Както беше обявено през януари 2012 г. в съобщението за електронната търговия, Комисията ще разгледа и въпроса за прозрачността и надеждността на инструментите за сравнение посредством пряк диалог със заинтересованите страни, което в крайна сметка би могло да доведе до изготвяне на кодекси за добро поведение и/или на европейски насоки¹⁰⁴.

Както е отбелязано в Работния документ на службите на Комисията, озаглавено „Запознаване на потребителите с ползите от електронната търговия“, изглежда определящият фактор за пазаруване онлайн е цената, последван от усещането за спестено време, възможността за лесно сравняване на цени, гъвкавостта на поръчване по всяко време на деня/седмицата и намирането на по-широк избор онлайн. Информацията за цените и други основни данни следва да бъде предоставена предварително по ясен и разбираем начин, така че да не се заблуждават потребителите. Фактът, че подобни уебсайтове са толкова широко използвани от потребителите при вземането на решения, увеличава общия размер на вредите, претърпени от тях.

При прилагането на Директивата в бъдеще в целия ЕС следва да се обърне специално внимание на увеличаване на участието на социалните мрежи в рекламирането онлайн. Предвид това, че са базирани на модели за рекламиране в интернет от трето поколение (т.е. „електронна търговия 3.0“), социалните мрежи все повече се превръщат в платформи, в които предприятията инвестират, за да намират клиенти. В допълнение

¹⁰¹ Виж работен документ на службите на Комисията, озаглавен „Подобряване на аспекти на познанията относно правата на потребителите 2012-2014 г.“, 19.7.2012 г., SWD (2012) 235 final.

¹⁰² Службата за лоялна търговия на Обединеното кралство (Office of Fair Trading), Референтен номер на преписката: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, януари 2011 г., <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/>.

¹⁰³ *Tribunal de Commerce*, 4 октомври 2011 г., *Synhorcat et autres/Expedia et autres*.

¹⁰⁴ Вж. Съобщението за електронната търговия (стр. 10).

към това, което може да се очаква от по-традиционните форми на онлайн реклама (напр. фирмени уебсайтове), социалните медии, където потребителите споделят какво харесват с приятелите и роднините си, могат да осигурят на търговците „ефект на мрежата“ за своите онлайн реклами, както и ценен поглед за поведението и предпочитанията на потребителите. Правоприлагащите действия следва да се съсредоточат върху това да се гарантира, че новите рекламни модели са в съответствие с Директивата, особено по отношение на „скритата реклама“ и информацията за продукта.

3.4.3. Член 3, параграф 9 – прилагане на Директивата в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти

Както се посочва в раздел 2.4 от настоящия доклад, съгласно член 3, параграф 9 от ДНТП¹⁰⁵ в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти се прилага минимална хармонизация¹⁰⁶. Съгласно член 18 от ДНТП Комисията трябва да представи доклад за прилагането на Директивата в тези сектори и да обмисли по-специално дали да се запази освобождаването от пълна хармонизация, съдържащо се в член 3, параграф 9. За тези цели Комисията започна проучване за прилагането на ДНТП в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти¹⁰⁷. Проучването беше извършено в хода на 2011 г. до началото на 2012 г. и се основава на широки консултации с държавите членки и заинтересованите страни¹⁰⁸.

Събраните при проучването доказателства показват, че освобождаването, съдържащо се в член 3, параграф 9, е широко използвано. С други думи, повечето държави членки са запазили или приели законодателство в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти, което надхвърля определените в ДНТП стандарти.

Повечето от тези допълнителни правила се състоят от специфични за съответния сектор преддоговорни и договорни задължения за предоставяне на информация¹⁰⁹. Освен това има значителен брой забрани, които се отнасят основно до директните продажби и рекламните практики¹¹⁰, до практики, при които се злоупотребява с уязвимостта на

¹⁰⁵ Член 3, параграф 9 от ДНТП: „По отношение на „финансови услуги“ по смисъла на Директива 2002/65/ЕО и недвижими имоти, държавите-членки могат да налагат изисквания, които са по-ограничителни или по-строги от настоящата директива в областта, която тя урежда.“

¹⁰⁶ Напълно хармонизирани правила установяват например Директива 2007/64/ЕО в областта на платежните услуги, както и Директива 2008/48/ЕО в областта на потребителските кредити.

¹⁰⁷ Вж. *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* (Проучване относно прилагането на Директивата за нечестните търговски практики към финансовите услуги и недвижимата собственост), проведено от Civic Consulting за Европейската комисия, ГД „Правосъдие“, 2012 г., достъпно на адрес <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹⁰⁸ Образуваня като национални правоприлагащи органи, национални организации на потребителите и омбудсманите, както и някои учени и заинтересовани страни на равнището на ЕС като Европейската банкова федерация (ЕБФ), Европейската застрахователна и презастрахователна федерация (СЕА) и Европейското бюро на потребителските съюзи (BEUC).

¹⁰⁹ Напр. относно финансовите услуги има специални изисквания за информация в банковия сектор (например в Германия—за цесия на обезпечен кредит на трето лице, а в Испания—за реклама на услуги за обмяна на пари), инвестиционните услуги, застраховането, финансовите посредници. Относно недвижимите имоти изискванията за информация засягат покупката на имот, самата операция, агента по недвижими имоти и договорите за строителство.

¹¹⁰ Например в Австрия съществува забрана да се правят нежелани телефонни обаждания, да се изпращат нежелани електронни писма, да се правят продажби по домовете за отпускане на ипотечни заеми и агенти на недвижими имоти да задържат пари без законова причина; в Нидерландия са забранени продажбите по домовете на парични кредити, в Белгия и Франция — свързаните оферти.

клиента¹¹¹, или за предотвратяването на конфликти на интереси¹¹². Например в Австрия са забранени продажбите по домовете на ипотечни кредити, а в Италия е забранено договорите за задължителната автомобилна застраховка „Гражданска отговорност“ да се обвързват с други застрахователни услуги. В Дания има забрана за обвързване помежду им на няколко услуги, свързани с недвижими имоти.

Във връзка с това следва да се отбележи, че по *дело C-265/12 (Citroën BeLux NV)* Съдът предстои да реши дали държавите членки могат да забранят обвързването, когато поне един от продуктите/услугите е от финансов характер. В този случай Съдът ще трябва да изясни в частност обхватът на освобождаването по член 3, параграф 9.

По отношение на финансовите услуги и недвижимите имоти най-често се съобщава за нелоялни практики (по смисъла на ДНТП), свързани с липса на съществена информация на етапа на рекламата и заблуждаващо описание на продуктите.

Сред практиките по отношение на финансовите услуги са отчетени непосочването в рекламите на годишния лихвен процент и цената на кредита, оферти за заблуждаващо изгодни кредитни договори с нисък лихвен процент и липса на подходяща информация за правните задължения, произтичащи от подписването на договора¹¹³. Примери за практики при недвижимите имоти са: неправилно описание на характеристиките на имота, липса на прозрачност по отношение на разходите за имота и съответните данъци, примаиваща реклама, агресивни практики от агенти по недвижими имоти като сплашване на потребители, които искат да продадат свой имот, за да подпишат договор, предоставящ на агента изключителни права.

Комисията получи голям брой жалби, писма от граждани, парламентарни въпроси и петиции относно проблеми, свързани с придобиването на недвижима собственост в Кипър, България и Испания. В Кипър и България строителните предприемачи прибягват до заблуждаваща реклама, като предоставят разнообразни неточни данни за характеристиките на имотите и по-специално не оповестяват, че и продаден, имотът ще продължи да бъде обвързан с тежестите на предварително сключени ипотечи за настоящи и бъдещи банкови заеми, сключени от предприемачите. Понастоящем Комисията е в контакт с кипърските и българските власти по тези въпроси, за да се намери решение на повдигнатите въпроси. В Испания проблемите са само донякъде свързани със заблуждаваща реклама/нелоялни практики по смисъла на Директивата и се отнасят предимно до отношенията между потребителите и местните власти, като например нередности при издаване на разрешителните за строеж или налагането на чуждестранни граждани на такси за благоустройство за започването на нови проекти.

¹¹¹ Например в повечето държави членки съществува забрана за кредити с непропорционално висок лихвен процент, във Франция — забрана да се рекламира, че кредит може да бъде предоставен без документални доказателства за финансовото състояние на потребителя, или в Австрия — забрана за издаване на дебитни карти на малолетни лица без предварително съгласие на законния представител.

¹¹² Например, в Дания съществува забрана за банките да финансират своите клиенти при закупуването на акции, емитирани от самата банка; във Франция — забрана банките да възпрепятстват своите клиенти да не използват застраховка за кредити от други институции (различни от предоставената от самата банка), когато нивото на предложената гаранция е сходно.

¹¹³ Следва да се отбележи, че кредитите за недвижими имоти не са включени в обхвата на Директива 2008/48/ЕО за потребителския кредит, както и че на 31 март 2011 г. Комисията прие предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити за жилищни имоти.

Независимо от съществуването на подробни национални разпоредби, интересно е да се отбележи, че в поне половината от случаите, разгледани от държавите членки, по отношение на нелоялните практики в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти като правно основание са били използвани разпоредбите на Директивата (заблуждаващи действия, пропуски, агресивни практики, понякога в комбинация с практики от черния списък). В останалите случаи са приложени по-строги национални разпоредби¹¹⁴.

В застрахователния сектор например точка 27 от приложение I се прилага в случаи, когато застрахователи отказват да изплатят обезщетенията, като принуждават потребителите, искащи обезщетение по застрахователна полица, да представят документи, които не биха могли разумно да се считат за необходими за установяването на валидността на искането. В тези случаи доставчиците систематично не отговарят на важна кореспонденция, за да разубедят потребителите да упражнят договорните си права¹¹⁵.

Резултатите от проучването, проведено в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти, показват, че не би било подходящо да се премахне освобождаването по член 3, параграф 9 от Директивата¹¹⁶.

Основните причини са: по-високият финансов риск по отношение на финансовите услуги и недвижимите имоти (в сравнение с други стоки и услуги), особената неопитност на потребителите в тези области (в съчетание с липсата на прозрачност, по-специално на финансовите операции), особената уязвимост и в двата сектора прави потребителите податливи и на рекламни практики, и на натиск, опитът на правоприлагащите органи, компетентни в областта на финансите, да прилагат система, развита на национално равнище, и накрая, функционирането и стабилността на финансовите пазари като такива.

Правоприлагащите органи и други заинтересовани страни, които участваха в консултацията¹¹⁷, са стигнали до подобно заключение. Голяма част от отговорилите организации от сферата на финансовите услуги и недвижимите имоти смятат, че е много или достатъчно важно да се запази освобождаването по член 3, параграф 9 от ДНТП.

¹¹⁴ Вж. *Проучването относно прилагането на Директивата за нелоялните търговски практики към финансовите услуги и недвижимата собственост*, проведено от Civic Consulting за Европейската комисия, ГД „Правосъдие“, 2012 г., достъпно на адрес <http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document>.

¹¹⁵ Сигнал за случаи в Португалия, вж. проучване за прилагането на ДНТП към финансовите услуги и недвижимите имоти в ЕС, 2012 г.

¹¹⁶ В проучването се казва, че „възможността за държавите членки да приемат или да запазят по-строги разпоредби от тези в Директивата им дава гъвкавостта, необходима им, за да се справят с нови (нелоялни) търговски практики, които реагират на особеностите на националните законодателства в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти, а заличаването на член 3, параграф 9 би навредило на добре работещите правоприлагащи системи и следователно би намалило степента на защита на потребителите ...“.

¹¹⁷ Сред респондентите се включват Европейското бюро на потребителските съюзи (BEUC) и други национални организации на потребителите. Една от констатациите на проучването е, че обикновено се прилагат специфичните национални задължения за предоставяне на информация, независимо дали могат да заблудят потребителя, и затова както за органите, съдилищата, бизнеса, така и за потребителите е по-лесно да работят с тях. Често обаче за тях е необходима и различна система на прилагане. В съответствие с това, проучването показва, че тези държави членки, в които вече са влезли в сила задължения за предоставяне на информация, предпочитат вече съществуващите норми. Това важи и за двата сектора — и на финансовите услуги, и на недвижимите имоти.

4. ПРАВОПРИЛАГАНЕ

4.1. Правоприлагане в държавите членки

Директивата не хармонизира системите за правоприлагане. Съгласно член 11 от ДНТП държавите членки имат свободата да избират механизмите за правоприлагане, които най-добре съответстват на тяхната правна традиция, доколкото те осигуряват съществуването на адекватни и ефективни средства за предотвратяването на нелоялни търговски практики. Въз основа на член 13 от ДНТП на държавите членки е предоставено да решат какъв вид санкции следва да се прилагат, стига те да са „ефективни, съразмерни и разубеждаващи“.

Ролята на Комисията в цялостното прилагане на Директива е от решаващо значение, тъй като тя трябва да гарантира правилното и ефективното прилагане на директивата във всички държави членки.

Държавите членки въведоха множество разнообразни механизми за правоприлагане. В някои страни правоприлагането се извършва главно от публични органи като омбудсмани на потребителите (напр. в Дания, Швеция и Финландия), от органи за защита на потребителите / конкуренцията (напр. в Италия, Ирландия, Нидерландия, Румъния и Обединеното кралство) и от специализирани отдели на министерства (напр. в Португалия и Белгия). В други държави членки се използва схема за осъществяване на контрол от частноправни субекти, като нейното функциониране е поверено на самите конкуренти (напр. Австрия и Германия). Повечето системи обаче съчетават елементи на публично и частно правоприлагане. Санкциите варират от искове за преустановяване на нарушения до обезщетения, административни глоби и наказателноправни санкции, като в повечето държави членки се използва някаква комбинация от тези възможности¹¹⁸.

Държавите членки и заинтересованите страни са на мнение, че на национално ниво прилагането на Директивата в държавите членки е като цяло подходящо и ефективно. Въпреки това, според някои, адекватното прилагане на национално равнище може да бъде възпрепятствано от недостатъчната обезпеченост с ресурси на националните органи по правоприлагане, сложността и продължителността на процедурите за тяхното изпълнение и недостатъчно възпиращия ефект на санкциите. Една държава членка¹¹⁹ и различните потребителски сдружения¹²⁰ искат по-тежки санкции¹²¹, а в някои случаи и колективна защита.

Няколко държави членки и заинтересовани страни потвърждават, че тази ситуация оказва въздействие и върху ефективното прилагане на законодателството на трансгранично равнище. В резултат на консултацията беше установено, че в случаи на трансгранични нелоялни търговски практики за правоприлагащите органи е истинско предизвикателство да реагират бързо и ефикасно предвид ограниченията, поставени в рамките на националната юрисдикция. Освен това наличните ресурси са ограничени.

¹¹⁸ Повече подробности и примери за механизми на правоприлагане и санкции в държавите членки могат да се намерят в разделите по страни в частта „Правоприлагане“ в базата данни за ДНТП <https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/>.

¹¹⁹ Белгия.

¹²⁰ BEUC, Citizens Advice (Обединено кралство), CLCV—Consommation, Logement, Cadre de Vie (Франция), Which (Обединено кралство).

¹²¹ За подобряване на този аспект Италия например неотдавна увеличи десетократно максималната санкция за нарушения на Директивата от 500 000 евро на 5 милиона евро.

Статистиката, съдържаща се в Доклада относно прилагането на регламента за СОЗП за 2012 г.¹²², показва, че ДНТП е на водещо място по брой искания за взаимна помощ, основани на даден самостоятелен законодателен акт. От 1343 действия за СОЗП, проведени от 2007 г. до 2010 г., 654 (48,7%) са свързани с нарушения на ДНТП. Останалата част от действията са свързани с нарушения на 14 други директиви (напр. Директива 1999/44/ЕО относно някои аспекти на продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции) и един регламент.

От самото начало на дейността си, в допълнение към двустранното сътрудничество по правоприлагането, Мрежата за СОЗП провежда координирани от Комисията годишни акции по правоприлагане, наречени „едновременни проверки“. При такива проверки правоприлагащите органи едновременно проверяват избрани уебсайтове в даден сектор за спазване на законодателството на ЕС за защита на потребителите и на втори етап вземат съответни правоприлагащи мерки, когато това е необходимо. Извършените досега пет проверки допринесоха за подобряване на спазването на законодателството в съответните сектори (уебсайтове за продажба на самолетни билети, мелодии за мобилни телефони, електронни стоки, билети за спортни и културни събития, както и потребителски кредит). Органите са проверили около 2200 уебсайта от различни сектори. Средно 80 % от уебсайтовете, уличени в нарушаване на правото за защита на потребителите, са били коригирани в резултат на действията по правоприлагане от страна на националните органи. Резултатите от първата фаза на проверката през 2012 г. в областта на цифровото съдържание показват, че процентът на неизпълнение е подобен на констатирания при предишни проверки. В момента националните органи извършват допълнителни правоприлагащи действия, за да позволят на засегнатите фирми да изяснят своята позиция или да поправят уебсайтовете си¹²³.

Въпреки че все още не разполагаме с консолидирани данни за броя на приетите решения и наложени санкции от страна на националните правоприлагащи органи, могат да се дадат следните представителни примери: между датата на влизане в сила на Директивата и средата на 2011 г. италианският орган за защита на конкуренцията е издал над 700 решения и е наложил административни глоби в размер на 91 млн. EUR; във Франция Главна дирекция „Конкуренция, въпроси, свързани с потребителите, и контрол на измамите“ (DGCCRF) е съставила 1251 акта¹²⁴ и наложила съответните глоби, възлизащи на приблизително 1,7 млн. EUR¹²⁵; Латвийският център за защита на правата на потребителите е постановил 154 обвързващи решения и е наложил глоби в

¹²² С Регламента за СОЗП се установява правната уредба за сътрудничество между правоприлагащите органи в държавите членки под формата на общеевропейска мрежа (Мрежата за СОЗП). Тази правна уредба позволява на правоприлагащите органи да работят в тясно сътрудничество с цел бързо и ефективно спиране на търговски практики, които нарушават правата на потребителите, когато търговците и потребителите са установени в различни страни. В Мрежата участват органи за защита на потребителите от всички държави членки (както и от Норвегия и Исландия). Вж. доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на 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 (Регламент за сътрудничество в областта на защитата на потребителите), COM (2012) 100 final, 12.3.2012 г., достъпен на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:BG:PDF>.

¹²³ За резултатите от първата фаза на проверката през 2012 г. в областта на цифровото съдържание вж. http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm.

¹²⁴ На френски „procès verbaux“.

¹²⁵ Във Франция DGCCRF състави 1195 акта за подвеждащи практики, съответстващи на финансови санкции в размер на 73 828 евро, наложени от съда, и 1 649 451 млн. евро, пряко наложени от DGCCRF, и 56 доклада за агресивни практики, по които от съда бяха наложени финансови санкции в размер на 15 000 евро.

размер на 159 400 евро; Финландският омбудсман за правата на потребителите е завел 8 съдебни дела; Ирландската национална потребителска агенция е поискала 14 гаранции, издала е 116 задължителни предписания, 2 забрани и е започнала 2 наказателни преследвания; Словашкият търговски инспекторат е издал 46 административни решения и е наложил глоби в общ размер от 151 800 евро; и накрая в Швеция са издадени 18 съдебни решения и 52 разпореждания за преустановяване на нарушения.

Необходимо е да се положат допълнителни усилия за правоприлагането, за да се гарантира висока степен на защита на потребителите, особено на трансгранично равнище, но също така и в национален контекст. Това заключение се основава на опита на Комисията от сътрудничеството с националните органи, на информацията, получена от европейските потребителски центрове¹²⁶ и от други заинтересовани страни, както и от други налични източници (по-специално доклади за прилагането на регламента за СОЗП)¹²⁷.

4.2. Саморегулиране

ДНТП утвърждава принципа, че саморегулирането може да подкрепи съдебното и административното правоприлагане, и изяснява ролята, която отговарящите за прилагането на кодекса за поведение могат да играят за правоприлагането¹²⁸.

Както показва опитът от някои правни системи¹²⁹, органите за саморегулиране могат да допринасят за подобряване на спазването на правните стандарти и за намаляване на тежестта върху публичните органи по правоприлагането. Държавите членки могат да разчитат на механизми за уреждане на спорове чрез саморегулиране, за да се повиши равнището на защита на потребителите и да се осигури максимално спазване на законодателството и най-добрите пазарни практики.

С Директивата обаче се потвърждава факта, че саморегулирането не може да замени съдебните и административни средства за правоприлагане. Освен това Директивата увеличава ефективността на кодексите за поведение, като изисква от държавите членки

¹²⁶ Европейските потребителски центрове в Белгия, Чешката република, Португалия и Обединеното кралство сигнализираха за проблеми с правоприлагането в трансгранични случаи (и предложиха или да се подобри сътрудничеството между националните органи, или да се посочи, че трансграничните случаи не се разглеждат правилно от националните съдилища). Потребителските центрове в Естония, Финландия, Ирландия, Латвия, Полша и Швеция считат, че понастоящем националните правоприлагащи органи не разполагат с адекватни правомощия за санкции и обжалване.

¹²⁷ Вж. напр. втори двугодишен Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането на 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 (Регламент за сътрудничество в областта на защитата на потребителите). Вж. стр. 9 от Доклада: „Броят на органите, които не използват активно механизмите за сътрудничество, създадени с Регламента за СОЗП, остава значителен.“ Не може да се изключи фактът, че макар ДНТП да е най-често цитираното правно основание за действия за СОЗП, броят на исканията за взаимна помощ по ДНТП остава нисък за законодателен акт от хоризонтален тип и с толкова всеобхватен характер.

¹²⁸ Вж. член 10 от ДНТП.

¹²⁹ Например, през първата половина на 2010 г. Органът за стандартите в рекламата („ASA“) на Обединеното кралство получи и разгледа внимателно 14 596 жалби, по които образува 6542 преписки. Жалбите намаляват (с около 10 %) спрямо предходни години, което може да се обясни с нарастване на спазването поради усилията на ASA. За статистика, решения и преписки вж. Годишните отчети за дейността на ASA на следния адрес в Интернет <http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx>.

да прилагат правила за саморегулиране към търговци, които са се съгласили да бъдат обвързани от приложимите кодекси¹³⁰.

5. ПРЕГЛЕД НА ПОЛЗИТЕ ОТ ДИРЕКТИВАТА

Натрупаният опит от първите години на прилагане показва, че Директивата е помогнала да се повиши защитата на потребителите в държавите членки, като същевременно осигурява защита на законните стопански интереси на предприятията от конкуренти, които не спазват правилата.

Тя се използва от националните органи за защита на потребителите за ограничаване и санкциониране на голямо разнообразие от нелоялни бизнес практики¹³¹. ДНТП е единственият общ инструмент в действащото законодателство на ЕС, чрез който могат да се преценяват твърденията за екологосъобразност или агресивните практики.

Принципните ѝ правила се оказаха особено ефективни, тъй като позволяват на националните органи да адаптират своите оценки към бързото развитие на продуктите, услугите и методите на продажба. За националните органи „черният списък“ се явява ефективен инструмент за справяне с често срещани нелоялни практики като примамващата реклама¹³², фалшивите безплатни оферти, скритата реклама и директното увещаване на деца. Разпоредбите на черния списък се използват и за справяне с нелоялните практики в областта на финансовите услуги и недвижимите имоти.

Тази нормативна уредба е подходяща и за оценяване на лоялността на новите онлайн практики, които се развиват успоредно с развитието на рекламните техники. Тя може да осигури своевременно изпълнение в отговор на злоупотребите, извършвани с помощта на нови, широко използвани инструменти като сравнение на цените и интернет страници за колективни резервации, или например във връзка с нарастващото използване на реклама в социалните мрежи.

На трансгранично равнище, около половината от действията, предприети в рамките на Мрежата за СОВЗ (искания за информация, сигнали и искания за правоприлагане), се отнасят за нарушения на ДНТП¹³³. Освен това Мрежата за СОВЗ проведе няколко съвместни дейности по контрол („едновременни проверки“) на основание на разпоредбите от Директивата (уебсайтове за продажба на самолетни билети, онлайн услуги за мобилни телефони, уебсайтове за продажба на електронни стоки на потребители)¹³⁴.

Сътрудничеството с националните правоприлагащи органи и елементите за прилагането, събрани в базата данни за ДНТП, показват, че в по-голямата си част

¹³⁰ Вж. член 6, параграф 2, буква б) от Директивата.

¹³¹ За прилагането вж. по-горе раздел 4 от настоящия доклад.

¹³² Вж. точка 5 от приложение I към Директивата. Тази забранена практика се състои в това да се отправят привлекателни за потребителите оферти, за които търговецът не е в състояние да осигури продукта в количествата, които могат да се прогнозират (наред с другото) от мащаба на рекламата.

¹³³ От 1343 действия за СОЗП, проведени от 2007 г. до 2010 г., 654 (48,7%) са свързани с нарушения на ДНТП. Вж. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на 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 (Регламент за сътрудничество в областта на защита на потребителите), 12.3.2012 г., COM(2012) 100 final, достъпен на адрес: http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_bg.pdf.

¹³⁴ http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/index_en.htm.

нормите се тълкуват еднообразно. Поясненията, дадени от Съда и от Комисията, наистина допринесоха за този процес.

Като замества фрагментираните разпоредби на държавите членки относно нелоялните търговски практики с единен набор от правила, Директивата допринася за премахване на пречките пред трансграничната търговия и опростяване на регулаторната среда.

В стратегията „Европа 2020“ се призовава „на гражданите да бъдат предоставени възможности пълноценно да участват в единния пазар“, като „за това е необходимо те да имат повече възможности и по-голяма увереност да купуват стоки и услуги зад граница“. Заложената в Директивата висока степен на защита на потребителите явно допринася за повишаване на доверието на потребителите. Последните данни показват, че спрямо 2006 г., когато Директивата все още не беше транспонирана от държавите членки, сега повече потребители проявяват интерес да правят трансгранични покупки (52 %, което представлява увеличение с 19 пункта) и заявяват готовност да изразходват през граница повече пари (18 %, + 5 пункта)¹³⁵. Въпреки това трябва да се признае, че растежът в трансграничното пазаруване онлайн значително изостава от растежа на вътрешния пазар и затова е ясно, че е необходимо да се направи повече¹³⁶. Поради това сега акцентът трябва да се постави върху правилното и последователно прилагане на Директивата като предварително условие за това гражданите и предприятията на ЕС да се възползват изцяло от възможностите, предлагани от единния пазар.

Комисията определи търговията на дребно (включително и електронната търговия), транспортния сектор, цифровата икономика и енергетиката/устойчивостта като ключови области, в които има най-голям потенциал за растеж на единния пазар¹³⁷. В този контекст Директивата играе важна роля.

Следва да се положат допълнителни усилия за подобряване на прилагането на ДНТП. Ресурсите на държавите членки са ограничени и трябва да се подобри възпиращият ефект на санкциите. Трябва също така да се засили сътрудничеството при трансгранични случаи, които попадат в приложното поле на регламента за СОЗП.

Необходимостта от подобряване на дейността по правоприлагането както на трансгранична основа, така и на национално равнище налага Комисията да поеме **по-значима роля**, като обединява сили с държавите членки и ги подпомага при прилагането на Директивата в целия ЕС. В това отношение Комисията ще обмисли как в съответствие с Договорите може да играе по-активна роля за насърчаване на последователното прилагане на Директивата, по-специално по отношение на

¹³⁵ Вж. Флаш Евробарометър 332 „*Отношението на потребителите към трансграничната търговия и защитата на потребителите*“, май 2012 г., стр. 8. Спрямо 2006 г. сега повече потребители проявяват интерес да правят трансгранични покупки (52 %, + 19 пункта) и заявяват готовност да изразходват повече пари (18 %, + 5 пункта). Нарастващ дял от потребителите, 50 %, са готови да купуват стоки или услуги, като използват друг език на ЕС (+ 17 пункта в сравнение с 2006 г.). Процентът на тези, които категорично не желаят да пазаруват на различен език, е спаднал от 42 % през 2008 г. на 30 % през 2011 г. Делът на европейците, които заявяват, че знаят откъде да получат информация и съвети относно трансграничното пазаруване, също се е увеличил значително—от 24 % през 2006 г. на 39 % през 2011 г.

¹³⁶ През периода 2008—2010 г. електронната търговия между търговци и потребители на вътрешния пазар нарасна от 28% на 36% от населението, правещи онлайн покупки на вътрешния пазар, а делът на правещите трансгранични онлайн покупки нарасна само от 6% на 9%. През 2010 г. само 9% от европейските потребители заявяват, че са правили трансгранични онлайн покупки според данни от Евростат, Статистически данни за информационното общество, 2010 г.

¹³⁷ Вж. *Европейската програма на потребителите* и съобщението на Европейската комисия „*Нов управленски пакт за по-добро функциониране на единния пазар*“.

нелоялните практики с трансгранично измерение като например тези, които съществуват онлайн и които повдигат общи проблеми за правоприлагащите органи.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Както беше обявено в Съобщението на Комисията относно прилагането на Директивата за нелоялни търговски практики, придружаващо настоящия доклад, на този етап не изглежда целесъобразно Директивата да се изменя. Този извод отразява резултатите от консултацията и предварителните заключения от опита на държавите членки по прилагане, който е значителен, но все още твърде ограничен във времето за такъв всеобхватен законодателен акт.

Опасенията, изразени от някои заинтересовани страни във връзка с прилагането на ДНТП към определени нелоялни търговски практики, могат да бъдат преодоленни чрез инициативи за подобряване на прилагането в държавите членки. Във връзка с това, както е посочено в съобщението, в бъдеще усилията ще трябва да се концентрират върху ключови тематични области, в които изглежда по-често се причиняват вреди и пропуснати ползи за потребителите, а и в които съществува най-голям потенциал за растеж на единния пазар.