



## ПОЛИТИКА ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ: ПРИНЦИПИ И ИНСТРУМЕНТИ

Ефективната политика за защита на потребителите е гаранция, че единният пазар може да функционира правилно и ефикасно<sup>[1]</sup>. С тази политика се цели да се гарантират правата на потребителите в отношенията им с търговците, както и да има по-силна защита за уязвимите потребители<sup>[2]</sup>. Правилата за защита на потребителите имат потенциала да подобрят пазарните резултати за цялата икономика. Те правят пазарите по-справедливи, а когато се подобрява качеството на информацията, давана на потребителите, тези правила могат да доведат до по-екологосъобразни и по-социални пазарни резултати. Овластяването на потребителите и ефективната защита на тяхната безопасност и техните икономически интереси се превърнаха в съществени цели на политиката на ЕС.

### ПРАВНО ОСНОВАНИЕ И ЦЕЛИ

Член 4, параграф 2, буква е) и членове 12, 114 и 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 38 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Член 114 от ДФЕС е правното основание за мерки за хармонизиране, които имат за цел създаването на вътрешния пазар. В него се набляга върху целта за постигане на високо равнище на защита, включително защита на потребителите, и за поддържане на съответствие с новите развития въз основа на научните факти.

Член 169 от ДФЕС въведе правното основание за пълна гама действия на равнище ЕС в областта на защитата на потребителите. В него се предвижда, че „с цел подкрепа на интересите на потребителите и осигуряването на високо равнище на защита на потребителите, Съюзът съдейства за закрилата на здравето, сигурността и икономическите интереси на потребителите, както и за

[1]Проучване относно аспектите на финансовите услуги, свързани със защитата на потребителите, изготвено за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите от Тематичния отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота на Генералната дирекция за вътрешни политики на Европейския парламент, февруари 2014 г., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO\\_ET\(2014\)507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

[2]Проучване, озаглавено „Принос към растежа: правни аспекти на защитата на европейските потребители“, изготвено за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите от Тематичния отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота на Генералната дирекция за вътрешни политики на Европейския парламент, април 2019 г., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL\\_STU\(2019\)631066\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



развитието на тяхното право на информация, просвета и самоорганизиране с цел защита на техните интереси“. Той също така предвижда в другите политики на ЕС да се обръща по-голямо внимание на интересите на потребителите. В този смисъл член 169 засилва член 114 и разширява сферата на действието му отвъд въпросите на единния пазар, така че да включва достъпа до стоки и услуги, достъпа до съдилища, качеството на обществените услуги и определени аспекти на политиките за храненето, храните, жилищата и здравеопазването. Той също така постановява, че мерките на ЕС не трябва да пречат на държавите членки да поддържат или въвеждат по-строги защитни мерки, стига те да са съвместими с Договорите. В резултат на всичко това политиката за потребителите е част от стратегическата цел на ЕС да повиши качеството на живот на своите граждани. В допълнение към преките действия за защита на правата ЕС гарантира включването на интересите на потребителите в законодателството на ЕС във всички съответни политически области.

Съгласно член 12 от ДФЕС изискванията за защита на потребителите трябва да се вземат под внимание при определянето и осъществяването на другите политики и действия на ЕС. Член 38 от Хартата на основните права на Европейския съюз укрепва защитата на потребителите, като гласи, че политиките на ЕС трябва да осигуряват високо ниво на защита на потребителя.

## ДЕЙСТВИЯ

### А. Общи

Програмата за действие на ЕС в областта на политиката за защита на потребителите се основава главно на [Новата програма за потребителите](#), приета на 13 ноември 2020 г. Програмата представя актуализирана визия за политиката на ЕС за защита на потребителите за периода 2020—2025 г., озаглавена „Повишаване на издръжливостта на потребителите за постигане на устойчиво възстановяване“. Тя има за цел също така да отговори на непосредствените опасения на потребителите във връзка с пандемията от COVID-19.

Програмата обхваща пет основни приоритетни области:

- екологичен преход: справяне с новите предизвикателства пред правата на потребителите и възможностите за овластяване, произтичащи от екологичния преход, като се гарантира, че устойчивите продукти и начин на живот са достъпни за всички, независимо от географското положение или доходите;
- цифрова трансформация: създаване на по-безопасно цифрово пространство за потребителите, където техните права са защитени, и осигуряване на еднакви условия на конкуренция, за да се даде възможност на иновациите да доведат до по-нови и по-добри услуги за всички европейци;
- ефективно правоприлагане и правна защита: преодоляване на въздействието на COVID-19 върху правата на потребителите и справяне със заблуждаващите твърдения за екологосъобразност и нелоялните търговски практики при техниките за оказване на влияние онлайн и персонализирането.



Въпреки че прилагането на правата на потребителите е преди всичко отговорност на националните органи, ЕС играе важна координираща и подкрепяща роля, която се основава на [Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите](#);

- задоволяване на специфичните потребности на потребителите: отчитане на потребностите на такива потребители, които в определени ситуации може да са уязвими и да се нуждаят от допълнителни предпазни мерки. Това може да се дължи на социални обстоятелства или особени характеристики на отделни лица или групи потребители; както и
- защита на потребителите в глобален контекст: гарантиране на безопасността на вносните стоки и защита на потребителите в ЕС от нелоялни практики, използвани от оператори извън ЕС, чрез надзор на пазара и по-тясно сътрудничество със съответните органи в държавите — партньори на ЕС.

Институциите на ЕС систематично наблюдават политиката за защита на потребителите чрез [индекса на условията за потребителите](#), с който се следят условията за потребителите в отделните държави в три области (познания и доверие, спазване и прилагане на нормите, оплаквания и решаване на спорове) и се разглежда напредъкът в интеграцията на пазара на дребно в ЕС на основата на равнището на трансграничните сделки между дружество и потребител и развитието на електронната търговия. Друг начин, по който систематично се следи политиката за защита на потребителите, е чрез [индекса за развитие на пазарите на дребно](#), с който се изследват потребителите със скорошни впечатления от покупки, за да се проследят резултатите на над 40 потребителски пазара по ключови показатели като доверие, че продавачите спазват правилата за защита на потребителите, сравнимост на офертите, съществуващия на пазара избор, степента, до която е отговорено на очакванията на потребителите, и вреди, причинени от проблеми, с които се сблъскват потребителите.

## **Б. Секторни мерки (2.2.2)**

### **1. Потребителски групи**

Участието на групи, представляващи интересите на потребителите в ЕС, е приоритет за институциите на ЕС. Европейската консултативна група на потребителите (ЕКГП) е основният форум на Комисията за консултация с националните и европейските потребителски организации. Създадена с [Решение 2009/705/ЕО](#) на Комисията, ЕКГП може да съветва и информира Комисията по всички въпроси, свързани с интересите на потребителите на равнище ЕС. През 2017 г. Парламентът и Съветът приеха регламент за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и другите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги<sup>[3]</sup>.

---

[3]Регламент (ЕС) 2017/826 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. за създаване на програма на Съюза в подкрепа на специфични дейности за засилване на участието на потребителите и другите крайни ползватели на финансови услуги в изготвянето на политиката на Съюза в областта на финансовите услуги за периода 2017—2020 г. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj?locale=bg>



## 2. Образование на потребителите

ЕС е организиран действия за обучение на потребителите на различни етапи, например постепенно включване на образование на потребителите в учебните програми на основните и средните училища. Една инициатива за постигане на тази цел е „Школата за потребителите“ (Consumer Classroom) — многоезичен паневропейски общностен уебсайт за учители. Тя представлява обширна библиотечна сбирка на тема образоването на потребителите с материали от целия ЕС и дава интерактивни инструменти и възможности за сътрудничество, за да подпомогне подготовката и обмена на уроци с учениците, както и с други учители. Интерактивният и онлайн инструмент за образование на потребителите Dolceta (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/>) беше достъпен във всички държави членки и на всички официални езици на ЕС. Той беше насочен към преподаватели и учители, но и към потребителите, и обхващаше, наред с другото, основни потребителски права, безопасност на продуктите и финансова грамотност.

## 3. Информация за потребителите

Чрез по-добра информация и по-добро познаване на правата на потребителите може да се постигне по-голямо доверие на потребителите. ЕС създаде Европейска мрежа от потребителски центрове (ECC-Network), които да предоставят информация и съвети за трансграничното пазаруване и да обработват жалби на потребителите. Съществува паралелна мрежа, FIN-NET, която изпълнява същата роля за жалби във връзка с трансгранични финансови услуги. Комисията също провежда кампании за информиране на потребителите в държавите членки и публикува практически ръководства за потребители. SOLVIT е услуга, която разрешава спорове, възникнали поради нарушения на правото на ЕС.

Кампанията за осведоменост за правата на потребителите, организирана от Комисията, се проведе от пролетта на 2014 г. до началото на 2016 г.; в нейните рамки гражданите получаваха информация за правата си съгласно законодателството на ЕС за защита на потребителите и бяха насочвани към подходящите източници на съвети и помощ при въпроси или проблеми. Целта беше да се повиши осведомеността сред търговците и потребителите за правата на потребителите в целия ЕС, които се основават най-вече на транспонирането в отделните държави на директивите на ЕС. Особено внимание беше обърнато на Директивата за правата на потребителите, Директивата относно нелоялните търговски практики, Директивата относно неравноправните клаузи в потребителските договори и Директивата за продажбата на потребителски стоки и свързаните с тях гаранции.

Изследвания, извършени по поръчка на Европейския парламент, сочат, че макар да има много налична в интернет информация за правата на потребителите, тази информация е разпръсната сред множество източници от ЕС и национални източници<sup>[4]</sup>. Порталът „Вашата Европа“<sup>[5]</sup> играе важна роля, като дава достъп

---

[4]Проучване относно Единно европейско звено за контакт, изготвено за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите от Тематичния отдел по политики в областта на икономиката,



до по-добра информация за потребителската политика и обединява различни информационни източници в един справочен информационен център. Достъпът до информация ще бъде подобрен в бъдеще чрез единна цифрова платформа<sup>[6]</sup>.

#### 4. Правоприлагане по отношение на правата на потребителите

Ефективното и коректно правоприлагане по отношение на правата на потребителите е също толкова важно, колкото и тяхното съществуване. Отговорни за това правоприлагане са най-вече националните органи на публичната власт. [Регламент \(ЕО\) № 2017/2394](#) относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, свързва тези национални органи в мрежа в рамките на ЕС, която им осигурява рамка за обмяна на информация и съвместна работа с цел прекратяване нарушаването на законите за защита на потребителите (например за подвеждаща реклама, туристически пакети или дистанционни продажби). Освен това мрежата провежда координирани разследвания и действия по правоприлагане (например под формата на интернет акции, при които властите проверяват дали дадени уебсайтове са съобразени със закона).

## РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът постоянно подобрява правилата за защита на потребителите в ЕС. Политиката за защита на потребителите вече не е политика за техническа хармонизация на стандартите в подкрепа на вътрешния пазар, а се е превърнала в част от стремежа за развитие във връзка с целта за създаване на „Европа на гражданите“. В резултат от законодателните усилия на Парламента от 13 юни 2014 г. в държавите членки са в сила националните закони, чрез които се изпълнява [Директивата за правата на потребителите](#), приета с огромно мнозинство в Парламента.

На 12 декември 2017 г. Парламентът прие Регламент (ЕС) 2017/2394 за сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите<sup>[7]</sup>, за да подобри ефективността на правилата и процедурите за сътрудничество между въпросните органи.

След предложението на Комисията за [нов търговски механизъм за потребителите](#), на 27 ноември 2019 г. Парламентът прие насоки за по-добро прилагане и модернизирание на правилата за защита на потребителите в Съюза<sup>[8]</sup>.

---

науката и качеството на живота на Генералната дирекция за вътрешни политики на Европейския парламент, юли 2013 г., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO\\_ET\(2013\)507453\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[5]Вашата Европа — <http://europa.eu/youreurope/index.htm>

[6]Регламент (ЕС) 2018/1724 на Европейския парламент и на Съвета от 2 октомври 2018 година за създаване на единна цифрова платформа за предоставяне на достъп до информация, до процедури и до услуги за оказване на помощ и решаване на проблеми и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 (ОВ L 295, 21.11.2018 г., стр. 1).

[7]Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 1)

[8]Директива (ЕС) на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и на директиви 98/6/ЕО, 2005/29/ЕО и 2011/83/ЕС на Европейския



На 25 ноември 2020 г. Парламентът прие решение относно представителни искиове за защита на колективните интереси на потребителите<sup>[9]</sup>.

Освен че работи по законодателството на ЕС, Парламентът определя и политическия дневен ред в сферата на защитата на потребителите, приемайки доклади по собствена инициатива (INI). Парламентът е особено активен в осигуряването на повече бюджетни средства за мерки за защита на потребителите и за развитието на представителство на потребителите в държавите членки, особено онези, които се присъединиха към ЕС след 2004 г. На 13 септември 2018 г. Парламентът прие [доклад](#) по собствена инициатива, изготвен от неговата комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите, на тема разликите в качеството на продуктите на единния пазар, като отбелязва, че тази практика има дискриминационен характер и противоречи на очакванията на потребителите.

На 25 ноември 2020 г. Парламентът прие [резолюция](#) въз основа на доклад по собствена инициатива, озаглавен „Към по-устойчив единен пазар за предприятията и потребителите“, в която се подчертава значението на трайността и възможностите за поправка на потребителските стоки и на предоставянето на повече права и информация на потребителите, за да им се помогне да направят устойчив избор<sup>[10]</sup>.

По време на кризата с COVID-19 стана необходимо да се защитят потребителите, като се гарантира, че ще им бъдат възстановени разходите при отмяна на услуги, и като се води борба с разпространението на погрешна информация и недобросъвестните търговци, продаващи фалшиво или несъответстващо на изискванията медицинско оборудване на завишени цени. На 23 март 2020 г. комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите изпрати писмо до изпълнителния заместник-председател на Европейската комисия Маргрете Вестегер, членовете на Комисията Тиери Бретон и Дидие Рейндерс, както и до хърватското председателство на Съвета, в което призовава за по-нататъшни действия за преодоляване на кризата с COVID-19 и посочва необходимостта от демократичен надзор на този процес. На 9 ноември 2020 г. тематичният отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота проведе [вебинар\[11\]](#) за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите относно въздействието на COVID-19 върху вътрешния пазар и защитата на потребителите. На този вебинар бяха подчертани последиците от мерките, въведени на национално равнище и на равнището на ЕС за смекчаване на отрицателните последици от пандемията, и се бяха дадени предложения какво още може да се направи, за да се гарантира гладкото

---

парламент и на Съвета по отношение на по-доброто прилагане и модернизирането на правилата за защита на потребителите в Съюза (ОВ L 328, 18.12.2019 г., стр. 7)

[9] Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 година относно представителни искиове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 409, 4.12.2020 г., стр. 1)

[10] Съответните изследвания включват общ преглед, публикуван през април 2020 г., озаглавен „Законодателство за устойчиво потребление и защита на потребителите“, изготвен за комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите от Генерална дирекция за вътрешни политики на Европейския парламент, Тематичен отдел по политики в областта на икономиката, науката и качеството на живота.



функциониране на вътрешния пазар както сега, така и при бъдещи кризи. На 19 ноември 2020 г. комисарят по въпросите на правосъдието и потребителите Дидие Рейндерс представи новата [програма за потребителите](#) пред комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите. В програмата се разглежда въздействието на COVID-19 върху потребителите и по-дългосрочните въпроси на политиката за защита на потребителите по отношение на екологичния и цифровия преход, реакцията спрямо различните аспекти на уязвимост на потребителите, ефективното прилагане на правата на потребителите и международното сътрудничество с държавите партньори.

Политиката за защита на потребителите в областта на онлайн и цифровите услуги е област, върху която Парламентът и по-специално комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите се съсредоточават. През юни 2020 г. в поръчано от комисията [проучване\[12\]](#) относно модеризирането на незаконно съдържание от страна на онлайн платформите беше установено, че съществува възможност правната рамка на ЕС да бъде укрепена, наред със съвместното регулиране от страна на онлайн платформите, за да се защитят потребителите от незаконно или вредно съдържание онлайн.

Успоредно с това Парламентът работи по бъдещия [законодателен акт за цифровите услуги](#), който има за цел да направи електронната търговия по-безопасна, като въведе по-строги мерки за правоприлагане, за да защити ефективно потребителите в цифрова среда. На 20 октомври 2020 г. Парламентът прие три резолюции, в които призова Комисията да преодолее недостатъците в своя пакет за цифровите услуги, под заглавия „[Законодателен акт за цифровите услуги: подобряване на функционирането на единния пазар](#)“, „[Законодателен акт за цифровите услуги и въпросите, които възникват във връзка с основните права](#)“ и „[Законодателен акт за цифровите услуги: адаптиране на правилата в областта на търговското и гражданското право за търговските субекти, които извършват дейността си онлайн](#)“.

Amy McGourty / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
12/2020

