



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Документ за разглеждане в заседание

A7-0155/2012

8.5.2012

ДОКЛАД

относно стратегията за укрепване на правата на потребителите в уязвимо положение
(2011/2272(INI))

Комисия по вътрешния пазар и защита на потребителите

Докладчик: María Irigoyen Pérez

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	13
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ	17

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно стратегията за укрепване на правата на потребителите в уязвимо положение
(2011/2272(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид 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 пазар¹,
- като взе предвид 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 Съвета²,
- като взе предвид предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. (СОМ(2011)0707) и свързаните с него документи (SEC(2011)1320 и SEC(2011)1321),
- като взе предвид Директива 2006/114/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно заблуждаващата и сравнителната реклама³,
- като взе предвид 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)⁴
- като взе предвид 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)⁵,
- като взе предвид Директива 2004/113/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно прилагане на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до стоки и услуги и предоставянето на стоки и услуги⁶,
- като взе предвид своята резолюция от 25 октомври 2011 г. относно мобилността и интеграцията на хората с увреждания и Европейската стратегия за хората с

¹ ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22.

² ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64

³ ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 21

⁴ ОВ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1

⁵ ОВ L 364, 9.12.2004 г., стр. 1

⁶ ОВ L 373, 21.12.2004 г., стр. 37.

увреждания за периода 2010—2020 г. ¹,

- като взе предвид Хартата на основните права на Европейския съюз, включена в Договорите чрез член 6 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), и по-специално член 7 (Зачитане на личния и семейния живот), член 21 (Недискриминация), член 24 (Права на детето), член 25 (Права на възрастните хора), член 26 (Интеграция на хората с увреждания) и член 38 (Защита на потребителите) от нея,
- като взе предвид член 12 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който гласи, че „изискванията за защита на потребителите се вземат под внимание при определянето и осъществяването на другите политики и действия на Съюза“,
- като взе предвид член 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който гласи, че „при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът взема предвид изискванията, свързани с насърчаването на висока степен на заетост, с осигуряването на адекватна социална закрила, с борбата срещу социалното изключване, както и с постигане на високо равнище на образование, обучение и опазване на човешкото здраве“,
- като взе предвид своята резолюция от 15 ноември 2011 г. относно нова стратегия за политика за защита на потребителите²,
- като взе предвид съобщението на Комисията до Европейския съвет относно „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ (COM(2010)2020),
- като взе предвид своята резолюция от 21 септември 2010 г. относно доизграждането на вътрешния пазар по отношение на електронната търговия³,
- като взе предвид своята резолюция от 15 декември 2010 г. относно въздействието на рекламите върху поведението на потребителите⁴,
- като взе предвид съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 7 юли 2009 г. относно хармонизирана методология за класифициране и докладване на жалби на потребители и запитвания (COM(2009)0346) и придружаващата го проектопрепоръка на Комисията (SEC(2009)0949),
- като взе предвид работния документ на службите на Комисията от 7 април 2011 г., озаглавен „Овластяване на потребителите в ЕС“ (SEC(2011)0469),
- като взе предвид съобщението на Комисията от октомври 2011 г., озаглавено „Как пазарите да работят в полза на потребителите — Шесто издание на индекса за развитие на пазарите на дребно“ (SEC(2011)1271),

¹ Приети текстове, P7_TA(2011)0453.

² Приети текстове, P7_TA(2011)0491.

³ Приети текстове, P7_TA(2010)0320.

⁴ Приети текстове, P7_TA(2010)0484.

- като взе предвид съобщението на Комисията от 11 март 2011 г., озаглавено „Как потребителите да се чувстват уверени на вътрешния пазар“, пето издание на Индекса на условията за потребителите (SEC(2011)0299),
- като взе предвид Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни¹,
- като взе предвид Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 г. относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации²,
- като взе предвид 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 пазар³,
- като взе предвид своята резолюция от 9 март 2010 г. относно защитата на потребителите⁴,
- като взе предвид своята резолюция от 9 март 2010 г. относно индекса на вътрешния пазар⁵,
- като взе предвид своята резолюция от 13 януари 2009 г. относно транспонирането, изпълнението и прилагането на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и на Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама⁶,
- като взе предвид своята резолюция от 3 септември 2008 г. относно влиянието на маркетинга и рекламите върху равенството между жените и мъжете⁷,
- като взе предвид специалното проучване на Евробарометър № 342 относно овластяването на потребителите,
- като взе предвид аналитичния доклад относно отношението към трансграничната търговия и защитата на потребителите, публикуван от Комисията през март 2010 г. (Флаш Евробарометър № 282),
- като взе предвид европейския подход към медийната грамотност в електронна среда,
- като взе предвид насоките на Комисията относно прилагането на Директивата за нелоялните търговски практики (SEC(2009)1666),

¹ ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

² ОВ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37.

³ ОВ L 178, 17.7.2000 г., стр. 1.

⁴ Приети текстове, P7_TA(2010)0046.

⁵ Приети текстове, P7_TA(2010)0051.

⁶ ОВ С 46 Е, 24.2.2010 г., стр. 26.

⁷ ОВ С 295 Е, 4.12.2009 г., стр. 43.

- като взе предвид член 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите (A7-0155/2012),
- A. като има предвид, че насърчаването на правата на потребителите и тяхната защита представляват основни ценности при разработването на съответни политики на Европейския съюз, особено за укрепването на единния пазар, както и за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“;
- Б. като има предвид, че амбицията за потребителската политика на ЕС следва да бъде по-високо равнище на овластяване и защита за всеки потребител;
- В. като има предвид, че единният пазар трябва също да гарантира високо равнище на защита за всички потребители, със специално внимание към уязвимите потребители, за да се отчитат техните специфични нужди и да се укрепят техните възможности;
- Г. като има предвид, че широко използваната концепция за уязвими потребители се основава на схващането за уязвимостта като нещо с произход вътре в индивида и е насочено към разнородна група, съставена от лица, считани на постоянна основа за уязвими поради тяхното умствено, физическо или психическо увреждане, възраст, доверчивост или пол, и като има предвид, че понятието уязвими потребители следва да включва и потребители в уязвимо положение, т.е. потребители, поставени в положение на временна безпомощност в резултат от разликата между тяхното индивидуално състояние и характеристики, от една страна, и заобикалящата ги среда, от друга, отчитайки критерии като образование, социално и финансово положение (например свръхзадлъжнялост), достъп до интернет и т.н.; като има предвид, че всички потребители в даден момент от своя живот могат да станат уязвими поради външни фактори и поради взаимодействията си с пазара или защото се затрудняват да получат достъп до съответна потребителска информация и да я разберат и следователно се нуждаят от защита;

Уязвимост и уязвими потребители

1. отбелязва, че разнообразието от уязвими положения, както когато потребителят е поставен в режим на правна защита, така и когато се намира в специфично положение на секторна или временна уязвимост, затруднява единния подход и приемането на всеобхватен законодателен инструмент, което съответно води до това, че действащото законодателство и съществуващите политики решават проблема с уязвимостта отделно за всеки отделен случай; следователно подчертава, че европейското законодателство трябва да разглежда проблема с уязвимостта на потребителите като хоризонтална задача, като взема предвид различните потребителски нужди, способности и обстоятелства;
2. подчертава, че държавите членки трябва да предприемат подходящи мерки, за да предоставят адекватни гаранции за защитата на уязвимите потребители;

3. подчертава, че стратегията за правата на уязвимите потребители трябва да се насочи към укрепване на техните права и осигуряване на ефективно гарантиране и прилагане на тези права, както и предоставяне на потребителите на всички необходими средства, с цел да се гарантира, че те могат да вземат подходящи решения и да отстояват правата си независимо от използвания инструмент; счита, че тъй като ЕС трябва да се съсредоточи върху ефективна защита на правата на всички потребители, в понятието „среден потребител“ липсва необходимата гъвкавост за адаптиране към специфични случаи и понякога то не съответства на ситуацията от реалния живот;
4. подчертава, че една стратегия за решаване на въпроса с уязвимостта на потребителите трябва да бъде пропорционална, така че да не ограничава индивидуалните свободи и избора на потребителите;
5. призовава Комисията и насърчава държавите членки да анализират непрекъснато и отблизо социалното и потребителското поведение и ситуацията, които могат да поставят отделни групи или лица в уязвимо положение, например чрез анализ на потребителските искове, и да прекратят уязвимостта по целесъобразност чрез специфични мерки за осигуряване на защита на всички потребители, независимо от техните способности и възраст;
6. посочва, че все още съществуват разлики между продукти от една и съща марка в различни държави членки, поради което потребителите в някои държави членки са по-малко защитени; подчертава, че настоящата правна рамка не позволява премахването на разликите в качеството на продуктите от една и съща марка в различни държави членки, и призовава Комисията да допълни по съответен начин законодателството за защита на потребителя;

Оценка на настоящата законодателна рамка

7. отбелязва, че 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 въвежда въпроса за уязвимостта на потребителите, като се съсредоточава върху „незаконно въздействие“, което може да бъде упражнено спрямо потребителите, чиято воля не е изцяло оформена; отбелязва, че Директива 2005/29/ЕО се съсредоточава основно върху уязвимостта от гледна точка на икономическите интереси на потребителите,
8. изтъква, че Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите, която е най-новият инструмент, насочен към защитата на потребителите, засилва изискванията към преддоговорната и договорната информация, като определя по-стриктно право на отказ, в случай че доставчикът или търговецът не е изпълнил законовото задължение да предостави съответната информация, и налага нейното предаване по ясен и разбираем начин; счита, че подходящи и ефективни мерки следва да се вземат и в сектори, които не са обхванати от Директива 2011/83/ЕС и в които може да съществува особена уязвимост, като например финансовия или транспортния сектор;

Овластяване: отговорността на потребителите за собствената им защита

9. счита, че укрепването на правата на уязвимите потребители не само изисква развитие в нормативната база и ефективно прилагане на техните права, но и укрепване на способността им да вземат сами оптимални решения; поради това приветства и решително подкрепя усилията на Комисията за насърчаване на овластяването на потребителите чрез предоставяне на леснодостъпна и разбираема информация и обучение на потребителите, тъй като всички действия в този смисъл допринасят за по-ефективния и справедлив вътрешен пазар; въпреки това изразява загриженост, че този подход може да се окаже недостатъчен за защита на уязвимите потребители, тъй като тяхната уязвимост може да произтича от затруднението им да получат достъп до предоставената им информация или да я оценят; отправя искане към Комисията да разработи потребителска политика за всички европейски потребители и да гарантира, че уязвимите потребители имат достъп до същите стоки и услуги и не са заблуждавани;
10. посочва, че уязвимостта на много потребители произтича точно от липсата на настоятелност и разбиране на информацията, която получават, или на възможностите, с които разполагат, или на непознаването от тяхна страна на съществуващите системи за рекламата и обезщетение и че тези пречки се увеличават в случаите на трансгранично потребление и продажби по домовете, включително трансгранична търговия онлайн;
11. призовава ЕС и държавите членки да обръщат повече внимание и да инвестират повече в информация за потребителите и в кампании за обучение, отправящи подходящите послания към подходящия сегмент потребители;
12. поради това призовава Комисията и държавите членки допълнително да насърчават и развиват съществуващите инициативи (като например Dolceta, мрежата на европейските потребителски центрове и т.н.), като същевременно гарантират съгласуваност между тях, за да подобрят информацията и обучението за потребители;
13. изтъква, че в договорните отношения често потребителят е по-слабата страна; призовава предприятията да насърчават и развиват инициативи за саморегулиране, за да укрепят защитата на правата на уязвимите потребители, да гарантират, че те имат достъп до по-добра и ясна информация и да разработят практики, които увеличават способността на всички потребители да разбират и оценяват дадено споразумение; призовава компетентните национални органи да предоставят стимули в това отношение, както и необходимата правна защита за потребителите;

Информация и нормативна уредба

14. отправя искане до Комисията и държавите членки при разработването на стандартите за безопасност и условията за експлоатация на определени продукти да гарантират по-солидно, че се набляга на изискванията за качество и мерките за защита и че необходимостта да се гарантира адекватна защита на уязвимите потребители се взема реално предвид; отбелязва, че в рамките на предвидената

употреба може да не се разглеждат специфичните рискове, с които биха могли да се сблъскат потребителите в уязвимо положение, по-специално относно възможността за достъп на лицата с увредено зрение до продуктите за ежедневна употреба; поради това предлага при нормативното уреждане на стандартите за безопасност и условията за определени продукти да се взема предвид, когато е възможно, не само предвидената употреба, но и възможната употреба; призовава при бъдещата преработка на Директивата за общата безопасност на продуктите да се вземат предвид тези опасения;

15. призовава държавите членки и Комисията да положат усилия да направят достъпни обозначенията, предназначени за гражданите с увреждания, включително чрез стандартизация, да предоставят на предприятията добри практики и да стимулират прилагането им, както и да насърчат предоставянето на информация и предлагането на услуги от страна на предприятията в достъпен за всички граждани формат, включително когато са използвани средства от Европейския съюз;
16. отправя искане до държавите членки да подпишат и ратифицират Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица, която се прилага към защитата в международни ситуации на пълнолетни лица, които поради нарушени или недостатъчни лични способности не са в състояние да защитават собствените си интереси;
17. призовава Комисията и Съвета да разгледат възможността за укрепване на правата на уязвимите потребители като ключов приоритет в рамката на текущото преразглеждане на предложението за регламент относно програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. и програмата за защита на потребителите;
18. призовава Комисията да включи измерението на потребителската уязвимост в дейността във връзка с индекса за развитие на пазарите на дребно, например като класифицира данните по възраст, образователно равнище или социално-икономически фактори, за да се постигне по-ясна обща представа за нуждите на уязвимите потребители;
19. призовава Комисията и държавите членки в съответствие с принципите на корпоративната социална отговорност да предложат стимули за предприятията да създадат система за доброволно етикетирание на опаковката на промишлените стоки в Брайлово писмо (включително например поне вида продукт и срока на годност), за да улеснят живота на потребителите с увредено зрение;
20. в същия дух призовава държавите членки и Комисията да насърчават научноизследователската и развойна дейност за стоки, услуги, екипировка и оборудване, които са универсално проектирани, или с други думи могат да се използват от всички хора във възможно най-голяма степен, без да е необходимо адаптиране или специализиран проект;

Особено проблематични сектори

21. отбелязва факта, че международните форуми са признали необходимостта от

защита на потребителите чрез информация и регулиране на финансовите пазари, чиято сложност води до това, че всеки потребител може да бъде потенциално уязвим; отбелязва, че подобна сложност може да доведе до свръхзадлъжнялост на потребителите; отбелязва, че според неотдавнашно изследване на Комисията 70 % от уебсайтовете на финансовите институции и предприятия съдържат основни грешки в рекламата и в базовата задължителна информация за предлаганите продукти, като разходите са представени по заблуждаващ начин; подчертава, че секторът на финансовите услуги следва да положи повече усилия да предоставя ясни и прости обяснения относно естеството на продуктите и услугите, които предлага, и призовава всички заинтересовани страни да разработят ефективни програми за финансова грамотност;

22. призовава информацията да се насочва и разпространява по-добре чрез всички средства, не само по официалните канали, а и чрез потребителски организации и регионални, общински и местни служби, които са много по-близки, по-видими и леснодостъпни за по-малко подвижните потребители;
23. подчертава необходимостта от действия, насочени основно към уязвимите потребители, както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки, в съответствие с резултатите от последния Евробарометър, които показват, че под 50 % от потребителите се чувстват информирани и защитени; по-специално уязвимите групи се затрудняват да разберат вариантите, които им се предлагат за избор, не са осведомени за правата си, срещат повече проблеми и действат с неохота, когато възникнат проблеми;
24. подчертава, че децата и младите хора, които все повече страдат от заседналият начин на живот и затлъстяването, са по-чувствителни към рекламата на храни с високо съдържание на мазнини, сол и захар; приветства инициативите за саморегулиране и кодексите за поведение, въведени от предприятията, за да се ограничи излагането на децата и младите хора на въздействието на хранителни реклами (като например тези, предприети в рамките на Платформата на Комисията за действие относно хранителния режим, физическата активност и здравето), и призовава всички заинтересовани страни ефективно да образуват и информират децата и младите хора и лицата, които полагат грижи за тях, относно значението на балансирания хранителен режим и активния и здравословен начин на живот; в тази връзка призовава за задълбочен анализ от Комисията относно това, дали съществува необходимост от по-строги правила за рекламите, насочени към децата и младите хора; настоятелно призовава Комисията да включи защитата на децата сред основните приоритети на програмата за защита на потребителите, с особено внимание върху агресивната или заблуждаващата реклама по телевизията и онлайн;
25. призовава Комисията и държавите членки да увеличат осведомеността на потребителите относно безопасността на продуктите, особено тези, насочени към най-уязвимите групи от потребители, като децата и бременните жени;
26. изразява загриженост относно въздействието върху уязвимите потребители на рутинната употреба на поведенческата реклама онлайн и разработването на натрапчиви рекламни практики онлайн, особено чрез използването на социални

мрежи; отново отправя искане към Комисията да проведе подробен анализ на въздействието на заблуждаващата и агресивната реклама върху уязвимите потребители, по-специално децата и юношите, до края на 2012 г.;

27. подчертава факта, че рекламите за финансови инвестиционни продукти често не обясняват в достатъчна степен заложените в тях рискове и наблягат прекомерно на възможните ползи, които често не се реализират, като така създават опасност потребителите на финансови услуги да загубят своя капитал; призовава Комисията да въведе по-строги стандарти за рекламите на сложни финансови продукти, насочени към инвеститорите на дребно, които може да не разбират добре финансовия риск, като включи изискване за изрично споменаване на загубите, които би могъл да понесе инвеститорият;
28. счита, че децата и юношите са особено уязвими спрямо агресивния маркетинг и реклама; отправя искане към Комисията да изготви подробен анализ на въздействието на заблуждаващата и агресивна реклама върху уязвимите потребители, по-специално деца и юноши;
29. подчертава, че децата и юношите са особено уязвими по отношение на използването на комуникационни технологии, като смартфони и игри в интернет; счита, че в такива случаи следва да се въведат защитни мерки за избягване на прекалено големите сметки;
30. отбелязва, че въпреки съществуващото законодателство потребителите все още често срещат затруднения при пътуване и често се озовават в уязвимо положение, особено при отмяна или закъснение на тяхното пътуване, като тези затруднения се задълбочават, когато потребителят страда от някакво увреждане; призовава Комисията и държавите членки да вземат необходимите мерки за гарантиране на по-добро предоставяне на информация и достъп до процедурите за подаване на искове по отношение, наред с другото, на правата на пътниците и на прозрачността на тарифите; изисква Комисията при планираното преразглеждане на законодателството на ЕС за правата на пътниците да вземе предвид положението на уязвимите потребители, особено на лицата с намалена мобилност и с увреждания, и да адаптира равнищата на обезщетенията, критериите и механизмите, като гарантира, че настоящите равнища няма да бъдат намалени;
31. отбелязва, че цифровизацията на услугите може да означава, че потребителите, които поради различни причини нямат достъп или не могат да използват интернет, могат да попаднат в уязвимо положение, тъй като не могат да се възползват напълно от предимствата на онлайн търговията и следователно са изключени от съществена част от вътрешния пазар, като плащат повече за едни и същи продукти или зависят от помощта на други лица; призовава Комисията и държавите членки да засилят доверието на потребителите, като същевременно преодолеят пречките пред трансграничната електронна търговия чрез разработване на ефективна политика, която обръща специално внимание на нуждите на уязвимите потребители при всички мерки, чиято цел е преодоляване на цифровото разделение; призовава държавите членки и Комисията да ускорят изпълнението на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа в полза на всички граждани и потребители в

ЕС; подчертава, че следва да се насърчава полагането на усилия от цялото общество и по-конкретно от предприятията, за да бъдат информирани уязвимите потребители, включително тези в напреднала възраст, и за да им се даде възможност да се възползват изцяло от предимствата на цифровизацията;

32. подчертава, че либерализацията на основните пазари на доставки увеличи конкуренцията, което съответно може да е от полза за потребителите, ако те са правилно информирани и са в състояние да сравняват цените и да сменят доставчиците; отбелязва, че липсата на прозрачност на основните пазари на доставки, включително в енергийния и телекомуникационния сектор, може да е довела в някои случаи до допълнителни трудности за потребителите като цяло и в частност за уязвимите потребители по отношение определянето на най-подходящата за техните нужди тарифа, смяната на доставчик и разбирането на включените във фактурата елементи; призовава Комисията, държавите членки и предприятията да предприемат подходящи мерки за да гарантират, че потребителите като цяло и по-специално уязвимите потребители имат достъп до ясна, разбираема и сравнима информация относно тарифите, условията и средствата за защита и могат лесно да сменят доставчиците;
33. призовава Комисията и държавите членки да гарантират, че предложението за директива за алтернативно решаване на потребителски спорове и предложението за регламент за онлайн решаване на потребителски спорове, които в момента се разглеждат, предоставят на уязвимите потребители възможност за ефективен достъп до алтернативно решаване на спорове или безплатно, или на най-ниска възможна цена; призовава Комисията да разгледа подходящи механизми за гарантиране, че нуждите и правата на уязвимите потребители са надлежно взети предвид в контекста на евентуалното създаване на схема за колективна правна защита на равнище ЕС;
34. призовава Комисията и държавите членки да си сътрудничат за приемането на широка и последователна политическа и законодателна стратегия за мерки относно уязвимостта, като вземат предвид разнообразието и сложността на всички съответни уязвими положения;
35. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и Комисията, както и на правителствата и парламентите на държавите членки.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Принадлежността към Европейския съюз гарантира степен на допълнителна защита за потребителите чрез установяване на еднакво равнище на безопасност по отношение на многобройни потребителски стоки и чрез въвеждане на мерки, защитаващи по-широкия интерес на потребителите от нелоялните практики от страна на търговците, заблуждаващата реклама и неравноправните клаузи в договорите.

В рамките на общата концепция за "потребителите" обаче съществува специфична категория, тази на уязвимите потребители или на потребителите в уязвимо положение, която изисква специална защита и конкретна стратегия от страна на органите на властта.

В основата на настоящия доклад е принципът, че всички потребители през живота си могат да се превърнат в уязвими потребители, тъй като уязвимостта може да настъпи както поради вътрешно присъщи, така и поради външни причини. Когато уязвимостта на потребителя произтича от временни или постоянни фактори, присъщи на потребителя, неговото физическо или психическо състояние (деца, юноши, хора в напреднала възраст, хора с увреждания и др.), причините са вътрешни, а когато факторите, които правят потребителя уязвим, идват отвън, те са външни: непознаването на езика, липсата на осведоменост (обща или специална за някой пазарен сектор) или просто необходимост от използване на нови технологии, които потребителят не познава.

Докладчикът е предпочел да не създава ново определение за „уязвим потребител“, при условие че Парламентът вече е направил това и защото рискуваме да създадем прекалено неясна или прекалено конкретна концепция за уязвимия потребител, лишена от необходимата гъвкавост, за да се адаптира към различните видове уязвимост.

Сложността на прилагането на статично определение към всяко от различните положения на уязвимост, които могат да влияят на потребителите през различни периоди от живота им, води до това, че законодателството и съществуващите досега политики на европейско равнище решават проблема с уязвимостта отделно за всеки отделен случай. С други думи, политическите и законодателните инструменти, целящи да смекчат или предотвратят уязвимостта, имат тенденцията да се насочват към един от факторите на уязвимост.

Стратегията за укрепване на правата на уязвимите потребители, която Комисията и държавите членки трябва да разработят, трябва да следи отблизо социалните навици и промените в социалното поведение и в потреблението, които могат да създадат ситуации на уязвимост за определени групи или лица, с цел те да бъдат избегнати или прекъснати, след като са възникнали, чрез приемането на специфични мерки за защита.

Оценка на настоящата законодателна рамка

Европейското законодателство въведе за първи път въпроса за уязвимостта на потребителите в Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11

май 2005 г. относно нелоялните търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар, като създаде концепция за уязвимост, адаптирана към въпросните практики и насочена към „незаконно въздействие“, което може да се упражни върху потребителите, които нямат напълно формирана собствена воля. Въпреки това Директивата относно нелоялните търговски практики защитава единствено икономическия интерес на потребителите, без да обхваща други евентуални сфери като тяхното здраве, безопасност или дори тяхната морална неприкосновеност.

Директива 2011/83/ЕС относно правата на потребителите, която е последният инструмент, насочен към защитата на потребителите, не съдържа конкретна разпоредба по отношение на уязвимите потребители и не се прилага за определени сектори, в които съществува особена уязвимост. Въпреки това тя допуска въвеждането на законодателство за по-голяма защита (съображение 34) и засилва изискванията за предоговорна и договорна информация, като определя право на отказ, в случай че доставчикът или търговецът не са изпълнили законовото задължение да я предоставят, и налага тя да бъде предавана по ясен и разбираем начин.

Информация и нормативна уредба

На миналия 9 ноември съставът на Комисията прие предложение за регламент по програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г., в което Комисията се застъпва за поставяне на овластения потребител в центъра на единния пазар.

Докладчикът споделя с Комисията виждането за значението на по-доброто обучение и по-голямата информираност на потребителите, така че те да познават своите права, но подчертава, че за съжаление практиката изглежда доказва, че информираността сама по себе си не изпълнява функцията си да защитава потребителя, най-вече в определени сектори и очевидно по отношение на уязвимостта.

В действителност уязвимостта на много потребители произтича точно от липсата на настойчивост (например при децата и възрастните хора), от неразбирането на информацията, която получават, или на възможностите, с които разполагат (както в случая с лицата в положение на социално изключване или без образование), на непознаването от тяхна страна на съществуващите системи за рекламата и обезщетение, по-специално в случаите на трансгранично потребление и търговия онлайн.

Докладчикът отправя искане до Европейската комисия и държавите членки да приемат в своето законодателство специфични мерки за гарантиране на подходяща защита на уязвимите потребители — мерки, които отиват по-далеч от простото предоставяне на информация, особено в тези области, в които равнището на уязвимост се е оказало по-високо (телекомуникации, достъп до правосъдие, енергетика, транспорт, храни, финансови услуги и т.н.) и по-конкретно в програмата за защита на потребителите и в програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. Тази задача следва да включва не само органите, но и предприятията и доставчиците, за да се улесни постигането на един по-прозрачен, по-малко неясен договорен баланс;

Особено проблематични сектори

Докладчикът разглежда конкретно следните сектори:

- **Финансов сектор:** съществуват инструменти, определящи изисквания по отношение на информацията и на пригодността на продуктите, но в случай на уязвимост (по-специално при възрастните хора) въпросните мерки са твърде недостатъчни. Освен това следва да се отбележи фактът, че международните форуми (Г-20, ОИСР) са се произнесли относно необходимостта от защита на потребителите чрез информация и чрез регулиране на финансовите пазари, чиято сложност в повечето случаи превръща всеки потребител в уязвим.

- **Хранене:** необходимо е да се защитят уязвимите потребители (деца и младежи) от рекламите на храни с високо съдържание на мазнини, сол и захар и да се приемат мерки за превенция на затлъстяването и заседналият начин на живот и за подобряване на хранителните навици.

- **Транспорт:** според асоциациите на потребителите неспазването на законодателството в случай на забавяне или отмяна и разпространението на нелоялни условия, най-вече при нискотарифните въздушни превозвачи, често стават причина пътниците да се окажат в положение на уязвимост, което се задълбочава, когато потребителят страда от някакво увреждане. Освен това последните проучвания сочат, че някои потребители плащат до три пъти повече от други, тъй като тарифите не са прозрачни, въпреки че в Директивата относно правата на потребителите са предвидени разпоредби за избягване на това.

- **Интернет:** освен неподходящото съдържание, до което малолетните и непълнолетните лица могат лесно да получат достъп (поради неефективността на мерките за контрол на възрастта), социалните мрежи представляват също така риск за „целенасочена реклама“. Въпросната реклама използва цифровата следа, оставена от малолетните и непълнолетните лица, за да им изпраща без тяхно знание реклама, която се приспособява към техните търговски вкусове или, дори по-лошо, реклама на продукти, „харесвани“ от техните приятели, като се възползват от социалния натиск, който групата упражнява върху малолетните и непълнолетните и към които те са особено уязвими.

- **Либерализирани пазари:** резултатите от либерализацията на основните пазари са различни: като цяло тя не е довела до общо намаляване на цените, а по-скоро до допълнително затруднение за по-голямата част от гражданите, свързано с определянето на тарифата, която е най-подходяща за нуждите на потребителя, със смяната на доставчик и с разбирането на включените във фактурата елементи. Тъй като предлаганите услуги се считат за „универсални“ (в смисъл, че нито един гражданин не трябва да бъде лишен от тях), потребителят се намира в по-неблагоприятно положение от доставчика, което може да създаде положение на уязвимост.

- **Достъп до правосъдие:** при получаване на обезщетение за понесени щети, най-уязвимите потребители могат да срещнат трудности по отношение на достъпа до съществуващите механизми, поради неосведоменост за съответните механизми или поради това, че не притежават знанието или способността да ги използват (защото са

твърде скъпи или защото за тях се използва език, който потребителите не владеят). Необходимо е да се предвидят безплатни механизми за алтернативно решаване на конфликти, които включително могат да се активират служебно, в случаите, когато се касае за уязвими потребители и които обхващат трансграничните трансакции, както и колективни искове, които осигуряват общото разглеждане на случаите и гарантират по-голямо участие от страна на засегнатите.

Докладчикът насочва вниманието и към уязвимостта на потребителите в напреднала възраст, по-специално в сферата на цифровизацията на услугите и поради допълнителните разходи за тяхното управление в традиционните клонове и магазини, което в много случаи става причина те да плащат повече за едни и същи продукти.

Заклучение

В заключение докладчикът подчертава, че създаването на стратегия за укрепване на правата на най-уязвимите потребители с цел да се позволи участието им в единния пазар допринася не само за тяхното социално приобщаване и за изграждането на едно по-справедливо и толерантно общество, но и за гарантиране на по-динамичен, по-сигурен и по-конкурентен вътрешен пазар. Несъмнено тази специфична защита на уязвимите потребители в никакъв случай не следва да води до създаване на две различни равнища на защита.

РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

Дата на приемане	26.4.2012 г.
Резултат от окончателното гласуване	+: 28 -: 1 0: 0
Членове, присъствали на окончателното гласуване	Adam Bielan, Sergio Gaetano Cofferati, Lara Comi, Anna Maria Corazza Bildt, António Fernando Correia de Campos, Cornelis de Jong, Vicente Miguel Garcés Ramón, Evelyne Gebhardt, Małgorzata Handzlik, Sandra Kalniete, Toine Manders, Mitro Repo, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Catherine Stihler, Róza Gräfin von Thun und Hohenstein, Barbara Weiler
Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване	Frank Engel, Ildikó Gáll-Pelcz, María Irigoyen Pérez, Morten Løkkegaard, Emma McClarkin, Sylvana Rapti, Olle Schmidt, Laurence J.A.J. Stassen, Ivo Strejček, Kyriacos Triantaphyllides, Anja Weisgerber