ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.9.2019 г.
COM(2019) 425 final

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

относно прилагането на Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и на Регламент (ЕС) № 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно онлайн решаване на потребителски спорове

1. Въведение

През последните 32 години ЕС разработи цялостен набор от материални права на потребителите, които ги защитават и им предоставят повече възможности, когато участват в икономически дейности на единния пазар на ЕС. Така например, потребителите в ЕС имат право да върнат продукт, закупен онлайн, в рамките на 14 дни или да поискат продуктът да бъде ремонтиран или заменен в рамките на гаранционния срок. Тези права създават информирани очаквания у потребителите и зачитането им от страна на предприятията способства за развитието на надеждни и конкурентни пазари на дребно и е двигател за икономически растеж в Съюза[1]. За да може потребителите, предприятията и единният пазар като цяло да получават тези ползи, е необходимо законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите да се спазва, а когато това не е така, да се прилага принудително.

Поради това, успоредно с материалноправните норми в областта на защитата на правата на потребителите създателите на политики на ЕС разработиха набор от законодателни и незаконодателни инструменти, които имат за цел да осигурят по-ефективно прилагане на правата на потребителите в държавите членки (наричани по-нататък „инструментариум на ЕС за правоприлагане“). Алтернативното решаване на потребителски спорове (АРС за потребители), т.е. решаването на потребителски спорове чрез механизми за извънсъдебно решаване на спорове, е ключов елемент от този инструментариум[2]. То стана известно в Европа за първи път в края на 60-те години на миналия век, а от 90-те години на миналия век се превърна в разрастващ се феномен във все по-голям брой държави членки. Създателите на политики на ЕС първоначално подходиха към алтернативното решаване на потребителски спорове чрез незадължителни стандарти[3] и секторно законодателство, които изискваха държавите членки да насърчават[4] или гарантират[5] достъп до механизми за извънсъдебно решаване на спорове. С Директива 2013/11/ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове (Директивата за АРС)[6] и Регламент (ЕС) № 524/2013 относно онлайн решаване

---

1 Както се припомня в Съобщението на Комисията „Нов търговски механизъм за потребителите“ от 11 април 2018 г. (COM(2018) 183 final), потребителските разходи представляват 56 % от БВП на ЕС, а данните от индексите за потребителите на Комисията показват постоянна положителна връзка между условията за потребителите и икономическата ситуация в различните държави членки.

2 В приложение I е даден илюстративен преглед на инструментариума на ЕС за правоприлагане.

3 Препоръка 98/257/ЕО на Комисията от 30 март 1998 г. относно принципите, приложими за органите, отговорни за извънсъдебното решаване на потребителски спорове (ОВ L 115, 17.4.1998 г., стр. 31) и Препоръка 2001/310/ЕО на Комисията от 4 април 2001 г. относно принципите за извънсъдебните органи, участващи в уреждането на потребителски спорове по взаимно съгласие (ОВ L 109, 19.4.2001 г., стр. 56). Двете препоръки се основават на Плана за действие на Комисията от 1996 г. относно достъпа на потребителите до правосъдие и решаване на потребителски спорове на вътрешния пазар (COM(96) 13 final).

4 Напр. член 19, параграф 1, трета алинея от Директива 2008/6/ЕО за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ L 52, 27.2.2008 г., стр. 3).

5 Напр. член 24 от Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити и за отмяна на Директива 87/102/ЕИО на Съвета (ОВ L 133, 22.5.2008 г., стр. 66).

6 Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители) (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 63).

на потребителски спорове (Регламента за ОРС)[7] беше създадена хоризонтална законодателна уредба за алтернативно решаване на потребителски спорове и онлайн решаване на спорове. Както беше обявено в Съобщението на Комисията „Нов търговски механизъм за потребителите“, укрепването на тази рамка за алтернативно/онлайн решаване на потребителски спорове е приоритет в стремежа на Комисията да допълни инструментариума на ЕС за осигуряване на правоприлагането, да направи напълно ефективни съществуващите инструменти за правоприлагане и да постигне реализиране на пълния потенциал на законодателството на ЕС в областта на защитата на потребителите.

Настоящият доклад се представя съгласно член 26 от Директивата за АРС и член 21, параграф 2 от Регламента за ОРС. В него се оценява прилагането на правната уредба за АРС и ОРС за потребители, установена съгласно двата законодателни инструмента, като за оценката са използвани следните източници на информация:

- законодателството на държавите членки за транспониране на Директивата за АРС;
- докладите за развитието и функционирането на структурите за АРС, представени през 2018 г. от националните компетентни органи за АРС на държавите членки („националните компетентни органи“) в съответствие с член 20, параграф 6 от Директивата за АРС;
- срещата с националните компетентни органи, проведена на 20 ноември 2018 г.;
- резултатите от асамблеята по въпросите на АРС (11—12 юни 2018 г.)[8] и други прояви за заинтересовани страни, на които Комисията е била домакин[9];
- докладите за 2017 г. и 2018 г. относно функционирането на европейската платформа за ОРС („доклади за ОРС“)[10], представени съгласно член 21, параграф 1 от Регламента за ОРС;
- докладите за дейността на звената за контакт за ОРС на държавите членки, представени през 2018 г. съгласно член 7, параграф 2, буква б) от Регламента за ОРС;
- срещите с мрежата от звена за контакт за ОРС; както и
- други източници[11].

---

[7] Регламент (ЕС) № 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно онлайн решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Регламент за ОРС за потребители) (ОВ L 165, 18.6.2013 г., стр. 1).

[8] Асамблеята по въпросите на АРС, двудневно събитие за създаване на контакти, включващо интерактивни семинари, събра над 350 представители на европейската общност по въпросите на АРС, включително представители на потребителите и бизнеса, регулаторни органи, участници от академичните среди и 187 представители от структури за АРС. Събитието даде тласък на по-нататъшни инициативи за сътрудничество на равнище държави членки (например мрежи за АРС, асамблеи по въпросите на АРС на национално равнище).

[9] Напр. събитието за стартиране на TRAVEL_NET — мрежа от структури за АРС, които разглеждат потребителски спорове в секторите на превоза на пътници и пътуванията (Берлин, 10 ноември 2017 г.); кръгла маса с ключови търговци на дребно в сектора на облеклото и обувките (Брюксел, 13 декември 2017 г.).

[10] На разположение на платформата за ОРС на адрес https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

Цялостна среда за алтернативно решаване на потребителски спорове в целия ЕС беше създадена едва от края на 2018 г.[12], поради което данните относно използването на АРС са ограничени.

2. Законодателната уредба на ЕС за АРС и ОРС за потребители — цел и основни характеристики

Извънсъдебното уреждане на потребителски спорове има значителен потенциал за потребителите, търговците на дребно и правораздаването като цяло. Достъпът до лесно, справедливо и разходно ефективно алтернативно решаване на спорове укрепва доверието на потребителите, когато правят покупки от търговци на дребно, особено в онлайн среда. По-малко формалният и обикновено помирителен характер на процедурите за АРС позволява на страните да запазят връзката си с клиентите дори след възникването на спор. Като участват в процедури за АРС, търговците на дребно получават важна обратна информация за качеството на своите продукти и услуги и придобиват предимство пред конкурентите си, като спестяват разноските за съдебни производства и демонстрират високи стандарти на обслужване на клиентите. Нещо повече, функциониращата среда от структури за АРС облекчава тежестта за съдилищата, по-специално по отношение на спорове с ниска стойност. Директива 2013/11/ЕС и Регламент (ЕС) № 524/2013 имат за цел да използват този потенциал чрез осигуряване на законодателна уредба, която гарантира на потребителите достъп до висококачествени процедури за АРС за уреждане на договорните им спорове с търговци, включително чрез многоезична интернет платформа за ОРС.

а) Директива 2013/11/ЕС

Съгласно директивата държавите членки улесняват достъпа на потребителите в ЕС до АРС и гарантират, че те могат да се обърнат към сертифицирани за качество структури за АРС, за да разрешат споровете си с търговец от ЕС относно покупката на продукт или услуга[13]. Това обхваща спорове на национално ниво и трансгранични спорове между потребители и търговци в целия Съюз и на практика във всички сектори за търговия на дребно („пълен обхват на АРС“), независимо дали покупката е осъществена онлайн или офлайн. Директивата установява принципите на достъпност, експертни познания, независимост, безпристрастност, прозрачност, ефективност, справедливост, свобода и законосъобразност като задължителни изисквания за качество за структурите за АРС, процедурите за АРС, които те прилагат, и — в по-малка степен — материалноправните стандарти, от които произтича резултатът от процедурата за АРС[14]. Изпълнението на изискванията се осигурява чрез специфичен механизъм за сертифициране и наблюдение:

---

[11] Напр. жалби на граждани, подадени до Комисията; обратна информация от ползвателите на платформата за ОРС; комуникационни кампании относно АРС/ОРС, проведени от Комисията; годишни доклади за дейността на структурите за АРС; конференции; проучвания; академични публикации.

[12] Вж. по-долу раздел 3, буква в).

[13] Вж. член 5, параграф 1 от Директивата за АРС. Разпоредбата изисква държавите членки не само да осигурят наличието на цялостна национална инфраструктура от структури за АРС, но и да улеснят достъпа на потребителите до тази инфраструктура.

[14] Изискванията за качество са уредени в глава II от Директивата (членове 5—12).

държавите членки определят национални компетентни органи, които създават и поддържат национални списъци на структури за АРС, чието съответствие с изискванията за качество на Директивата те са сертифицирали. Националните списъци на сертифицирани структури за АРС се предават на Комисията. Националните компетентни органи наблюдават непрекъснато дали структурите за АРС отговарят на условията и само структури за АРС, спазващи изискванията, могат да останат в списъка. При определени обстоятелства търговците са задължени да информират потребителите за структурата или структурите за АРС, които са компетентни да решават спорове, свързани с тях[15].

Директивата следва подход на минимално хармонизиране. Тя не предписва определен модел за корпоративната форма (самоличност)[16], модела на финансиране[17] или териториалния и секторния обхват[18] на структурата за АРС. Директивата също така не предписва конкретен вид процедура за АРС[19] и не урежда въпроса дали участието в процедурата е доброволно или задължително[20], нито дали резултатът от процедурата е обвързващ[21], или не. Предвид подхода на Директивата за минимално хармонизиране, държавите членки могат да установят или запазят изисквания за качество, които надхвърлят предвидените в Директивата[22]. Следователно държавите членки се ползват със значителна степен на гъвкавост[23], когато изпълняват задължението да осигурят „пълен обхват на АРС“ и когато създават своята национална среда за АРС.

б) Регламент (ЕС) № 524/2013

---

15 Вж. член 13 от Директивата за АРС.

16 Публичноправна или частноправна.

17 Публично, частно или смесено.

18 Т.е. дали структурата за АРС разглежда спорове с търговци, установени във всички или само в част от регионите на територията на съответната държава членка; дали структурата се занимава с потребителски спорове във всички или само в определени сектори за търговия на дребно.

19 Съвет по жалбите, процедура за помирение, медиация, омбудсман, арбитраж или други, включително комбинации от гореспоменатите видове процедури. Следва да се отбележи, че в ЕС не съществува единна терминология за разграничаване на различните видове процедури за АРС и концепциите, които стоят зад съответните термини. Така например, концепциите зад термините „медиация“ или „омбудсман“ се различават значително в отделните държави членки. Поради това в Директивата за АРС при описанието на различните видове процедури за АРС е използван типологичен подход, като се избягва употребата на гореспоменатите термини (вж. член 2 от Директивата за АРС).

20 Във второто изречение на член 1 от Директивата за АРС се пояснява, че макар и с Директивата да се създава на равнище ЕС система за доброволно АРС, държавите членки са свободни да направят участието в процедурите за АРС задължително на национално равнище, при условие че съответното национално законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.

21 Резултатът от процедурата за АРС може да бъде обвързващ, например да има сила на пресъдено нещо (какъвто е случаят при арбитражните процедури по потребителски спорове); поради членството на търговеца в стопанско сдружение, чийто устав съдържа съответни ангажименти за неговите членове; поради ангажимент, поет от търговеца спрямо потребителя (например в общите условия, които търговецът използва за потребителските договори).

22 Вж. член 2, параграф 3 от Директивата за АРС.

23 Основанието за това е, че държавите членки са в най-добра позиция да преценят кой модел на АРС в кой съответен сектор на търговия на дребно функционира най-добре, както и да им се даде възможност да се основат на своите съществуващи традиции в областта на АРС за потребителите, сравн. съображение 15 от Директивата за АРС.

Регламентът за ОРС доразвива инфраструктурата от сертифицирани за качество структури за АРС, създадена съгласно Директивата за АРС, и се прилага за потребителски спорове, свързани с покупки на продукти или услуги, извършвани онлайн. Той има за цел да подобри конкретно цифровото измерение на единния пазар.

Съгласно Регламента Комисията разработва и поддържа европейска платформа за ОРС. Платформата за ОРС представлява многоезичен интерактивен уебсайт, позволяващ на потребителите да подават онлайн исковете си за спорове между потребители и търговци относно (вътрешнонационални или трансгранични) покупки онлайн. Платформата дава информация на страните за сертифицираната за качество структура или структури за АРС, компетентна/компетентни да разгледат техния случай, и отнася спора до структурата за АРС, за която страните са се споразумели. След това структурата за АРС има възможност да разгледа случая онлайн на платформата, като използва нейния инструмент за управление на случаите. Ако страните не се споразумеят за структура за АРС в срок от 30 дни от подаване на жалбата, случаят автоматично се закрива в платформата[24]. Автоматичното закриване не засяга възможността на потребителя да придвижи жалбата си извън платформата (например като я подаде директно в структура за АРС). Потребителите на платформата се подпомагат от мрежа от звена за контакт за ОРС, които предоставят информация и помощ, по-специално относно използването на платформата за ОРС, структурите за АРС, правата на потребителите и другите средства за правна защита[25]. Всяка държава членка определя звено за контакт за ОРС, в което работят поне двама консултанти за ОРС. Националните звена за контакт за ОРС си сътрудничат в мрежа, управлявана от Комисията. Онлайн търговците и онлайн местата за търговия са задължени да поставят на уебсайтовете си електронна връзка към платформата за ОРС. Освен това онлайн търговците са задължени да посочват електронните си адреси[26].

Регламентът се прилага и за спорове, заведени от търговец срещу потребител (спорове между търговец и потребител), доколкото държавата членка на обичайно пребиваване на потребителя позволява такива спорове да бъдат решавани чрез структура за АРС[27].

3. Прилагане на Директива 2013/11/ЕС

а) Транспониране от държавите членки

Съгласно член 25, параграф 1 от Директивата за АРС най-късно до 9 юли 2015 г. държавите членки бяха длъжни да приведат в сила необходимите законови,

[24] За илюстративна графика на работния процес на платформата направете справка с първия доклад относно ОРС, COM(2017) 744 final, на стр. 2.

[25] В Регламента е предвидено изискване звената за контакт за ОРС да предоставят услугите си при трансгранични спорове, докато държавите членки разполагат с предоставена от регламента възможност да задължат звената за контакт за ОРС да предоставят част от или всички свои услуги също и по случаи на вътрешни спорове.

[26] За да подаде успешно жалба на европейската платформа за ОРС, потребителят трябва да посочи електронния адрес на онлайн търговеца. Потребителят може да избира от списък онлайн търговците, които вече са регистрирани в платформата за ОРС.

[27] Вж. член 2, параграф 2 от Регламента за ОРС.

подзаконови и административни разпоредби, за да се съобразят с Директивата. Комисията спомогна за процеса на транспониране, като създаде експертна група по въпросите на АРС, която проведе четири заседания между 2013 г. и началото на 2015 г.[28] Въпреки това значителен брой държави членки не успяха да съобщят навреме националните си мерки за транспониране. В резултат на своята оценка на съответствието Комисията започна срещу 16 държави членки процедури за установяване на нарушение за (частично или пълно) неизпълнение на изискването за съобщаване на мерки за транспониране. Впоследствие всички засегнати държави членки уведомиха за пълно транспониране на Директивата. След допълнителна проверка на транспонирането, с която бе потвърдено пълното транспониране, Комисията прекрати всички процедури за установяване на нарушение. Освен това Комисията започна структурирани диалози (чрез EU Pilot) с две държави членки. Впоследствие и двете процедури по EU Pilot бяха прекратени[29].

На 1 юли 2017 г. Директивата за АРС стана приложима в държавите от ЕИП Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Исландия все още не е съобщила за транспониране на Директивата[30].

б) Структура на националните режими за АРС

Държавите членки са се възползвали по различен начин от свободата на действие, която Директивата им предоставя за транспонирането на нейните разпоредби. Повечето държави членки са избрали отворен списък на структури за АРС, т.е. система, при която органите за разрешаване на спорове, които подават заявление за сертифициране като структури за АРС, биват сертифицирани, ако отговарят на изискванията за качество на Директивата, както са транспонирани в националното законодателство. Ограничен брой държави членки следват подхода на затворен списък, при който в законодателството за транспониране е предвиден пълен списък на структурите за АРС и не могат да бъдат сертифицирани допълнителни структури за АРС[31]. В някои държави членки с отворен списък на структурите за АРС законодателството за прилагане изисква определени публични органи за решаване на спорове да бъдат сертифицирани като структури за АРС[32].

Повечето държави членки признават всички видове процедури, обхванати от Директивата, като възможни процедури за АРС. Ограничен брой държави членки обаче са изключили арбитража по потребителски спорове от обхвата на своето

[28] Експертната група по въпросите на АРС беше съставена от експерти, определени от държавите членки. Представители от държави от ЕИП, които не са държави членки, и от секретариата на Европейския парламент също участваха във всички или част от заседанията.

[29] Една държава членка отмени първоначалното си законодателство и въведе ново, напълно съвместимо законодателство за прилагане. Във втория случай по EU Pilot първоначалните опасения на Комисията бяха разсеяни чрез диалога с държавата членка.

[30] Поради това Надзорният орган на ЕАСТ заведе дело срещу Исландия в Съда на ЕАСТ.

[31] Пример за това е Австрия.

[32] Пример за това е Полша, в която законодателството за прилагане изисква Регулаторната служба по енергетика (Energetický regulační úřad), Службата за електронни комуникации, Органът за финансов надзор, Финансовият омбудсман, Службата за железопътен транспорт и Инспекцията по търговия да предоставят услуги за АРС и да бъдат сертифицирани като структури за АРС.

законодателство за прилагане[33]. Само няколко държави членки са се възползвали от възможността, предвидена в член 2, параграф 2, буква а) от Директивата за АРС, като са признали медиаторите по дружествени спорове („médiateurs d'entreprise“) като възможни структури за АРС[34].

Макар че в по-голямата част от държавите членки законодателството за прилагане отразява равнището на защита на потребителите, осигурено от изискванията за качество на Директивата, редица държави членки са установили допълнителни или по-строги изисквания за качество — или в самото законодателство за прилагане, или като са предоставили на своите национални компетентни органи правомощието да установяват допълнителни или по-строги изисквания към структурите за АРС под техен надзор.

Примери за допълнителни или по-строги изисквания за качество на национално равнище

- Текстът на член 6, параграф 1, буква а) от Директивата за АРС предвижда, че физическите лица, отговарящи за АРС, следва „да притежават необходимите познания и умения в областта на алтернативното [...] решаване на [...] спорове, както и общи познания в областта на правото“. Германското законодателство за прилагане изисква наред с това тези лица да бъдат напълно квалифицирани юристи или сертифицирани медиатори. Чешкото законодателство за прилагане изисква висше образование или магистърска степен по право. По подобен начин Полша е установила специални допълнителни изисквания по отношение на квалификацията на лицата, отговорни за АРС в някои публични структури за АРС[35].
- Член 8, буква в) от Директивата за АРС предвижда, че процедурата за АРС е безплатна или е достъпна на символична цена за потребителите. Съгласно чешкото, испанското, френското, литовското и финландското законодателство за прилагане АРС за потребителите винаги е безплатно за потребителя. Словашкото законодателство за прилагане предвижда ограничение на цените за потребителите до 5 евро, а датското — до 100 датски крони.
- Разпоредбата на член 8, буква д) от Директивата за АРС постановява, че при много сложни спорове 90-дневният срок за приключване на процедурата за АРС може да бъде удължен по преценка на структурата за АРС. Белгийското законодателство предвижда допълнително, че 90-дневният срок може да бъде удължен само веднъж (до не повече от 180 дни), а португалското — че той може да бъде удължен само два пъти (до не повече от 270 дни).

[33] Пример за това е Франция. Германското законодателство за прилагане изключва процедури, при които решението се налага на потребителя или се изключва правото на потребителя на достъп до съдилищата.

[34] Примери за това са Испания и Франция.

[35] Сравн. по-горе, бележка под линия **Error! Bookmark not defined.**. Например от лицата, отговорни за АРС в полския Финансов омбудсман, се изисква да имат образователна степен по право или висше икономическо образование.

- Органът за гражданско въздухоплаване на Обединеното кралство — един от неговите национални компетентни органи, е публикувал насоки за жалбоподателите по процедури за АРС, в които са определени редица изисквания за качество, надхвърлящи онези, предвидени в законодателството за прилагане на Обединеното кралство[36].

Каре 1

в) Структура на националните среди за АРС

Съгласно член 24, параграф 2 от Директивата за АРС държавите членки трябваше да предадат на Комисията своя първи списък на структурите за АРС най-късно до 9 януари 2016 г. Като последица от късното транспониране на Директивата много държави членки закъсняха и с предаването на своите списъци на структурите за АРС. На практика пълен териториален и секторен обхват на АРС беше постигнат едва в края на 2018 г.[37] Към днешна дата всички държави членки, Лихтенщайн и Норвегия са нотифицирали общо 460 структури за АРС.

Средите за АРС значително се различават в отделните държави членки, по-специално по отношение на броя на сертифицираните структури за АРС и моделите на АРС от гледна точка на корпоративната форма (самоличност), финансирането, обхвата и вида на прилаганата процедура за АРС. Освен това съществуват разлики в рамките на конкретните модели на АРС. Така например, макар някои частноправни структури за АРС да са учредени с нестопанска цел, други имат за цел да реализират печалба. В повечето държави членки съществуват една или повече допълващи структури за АРС, които са компетентни по потребителски спорове, необхванати от друга структура за АРС[38].

Примери за многообразието на националните среди за АРС

- Румъния е нотифицирала само една структура за АРС, която е компетентна по потребителски спорове във всички сектори на търговия на дребно. Тъй като е публичен орган, структурата за АРС е с нестопанска цел.
- Франция е нотифицирала 99 секторни структури за АРС, които включват три публични органа, 43 медиатора по дружествени спорове („*médiateurs d'entreprise*“), 27 структури за АРС към сдружение или федерация, 24 сдружения на медиатори и две комисии за колегиална медиация. Някои от частноправните структури за АРС има за цел реализиране на печалба. Съгласно разпоредбите на френското законодателство за транспониране на директивата, нито една от

[36] Насоките са на разположение на адрес http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

[37] Понастоящем все още съществуват ограничени пропуски по отношение на прецизността в обхвата на АРС.

[38] В някои от държавите членки с допълващи структури за АРС допълващата структура може да разглежда и спорове, за които вече е осигурен обхват на АРС чрез специфична за съответния сектор структура за АРС.

структурите за АРС не използва процедура, при която решението се налага на страните.

Каре 2

Многообразието на националните среди за АРС се проявява и чрез разликите при националните компетентни органи. Повечето държави членки са определили само един национален компетентен орган[39]. Ролята на национален компетентен орган е вменена главно на органите, отговорни за политиката за защита на потребителите, или на секторни регулаторни органи. Във Франция беше създаден специален орган, който да изпълнява функциите на национален компетентен орган: Комисията за оценка и контрол върху АРС за потребители („*Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation*“). Процедурите за сертифициране и практиките за мониторинг се различават в отделните държави членки. Повечето национални компетентни органи прилагат стандартна процедура за сертифициране, задействана чрез подаване на неформално заявление от орган за решаване на спорове, който желае да бъде сертифициран като структура за АРС. Задълженията за мониторинг на националните компетентни органи се изпълняват най-вече въз основа на годишните доклади за дейността на структурите за АРС и на информация от жалби. В някои държави членки обаче националните компетентни органи също така обменят редовно информация със структурите за АРС под техен надзор[40] и/или провеждат редовни одити[41]. В държавите членки с повече от един национален компетентен орган има различни степени на вътрешна координация и сътрудничество между националните компетентни органи. Докато в някои от тези държави членки националните компетентни органи работят повече или по-малко независимо един от друг, други държави членки предвиждат редовна координация и обмен на най-добри практики[42].

г) Въздействие на Директивата за АРС и използване на АРС за потребители в държавите членки

Благодарение на Директивата алтернативното решаване на потребителски спорове в държавите членки беше консолидирано и допълнено и подобри качеството си. Държавите членки, които по-рано не са имали култура на АРС, добавиха АРС за

[39] Държавите членки, избрали да определят повече от един национален компетентен орган, са Австрия, Германия, Испания, Италия, Литва, Нидерландия и Обединеното кралство.

[40] Например чрез провеждане на национални „асамблеи по въпросите на АРС“, на които се свикват всички сертифицирани структури за АРС в съответната държава членка.

[41] Пример за това е Белгия, в която националният компетентен орган провежда веднъж годишно „пълни одити“ на две сертифицирани структури за АРС и „мини одити“ на всички останали сертифицирани структури за АРС. В рамките на пълните одити се оценява съответствието на структурите за АРС с всички изисквания за качество, а в рамките на мини одитите се оценява спазването на изискванията за достъпност и прозрачност, като се проверяват уебсайтовете на структурите за АРС, годишните доклади и обученията, които преминава персоналът. Вж. *Biard, A.,* On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience („*По пътя към висококачествено алтернативно решаване на потребителски спорове: опитът на Белгия*“), все още непубликувано, раздел 1.3.

[42] Пример за това е Италия, в която Министерството на икономическото развитие — националният компетентен орган, изпълняващ функцията на единствено звено за контакт с Комисията, провежда редовни координационни и ръководни срещи („*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo*“) с останалите национални компетентни органи на Италия.

потребители към своята национална среда за решаване на потребителски спорове. В държавите членки, в които вече е съществувало АРС, Директивата беше повод за преглед на ефективността на съществуващите структури за АРС и за тяхното допълване и обновяване, за да отговарят на изискванията на Директивата за пълен обхват и качество. Съществуващите органи за решаване на потребителски спорове, желаещи да бъдат сертифицирани като структури за АРС, бяха приканени да преразгледат своята организация, процедура и процеси за разглеждане на случаите. Органите за решаване на спорове подобриха своите уебсайтове, адаптираха организацията и процедурите си или промениха управленската си структура. Като цяло прозрачността на структурите и процедурите за АРС се е увеличила значително, времето за разглеждане на случаите е намалено, структурите за АРС предлагат повече обучение на персонала, а потребителите са по-удовлетворени от услугите, предоставяни от структурите за АРС. Създаването на висококачествени инфраструктури за АРС стимулира също така търговците да преразгледат и подобрят своите вътрешни процеси за разглеждане на жалби[43].

Изискванията за прозрачност на структурите за АРС, по-специално изискването за публикуване на годишни доклади за дейността, както и механизмът за сертифициране и мониторинг предоставят важен стимул за структурите за АРС да правят редовен преглед на своята ефективност. По подобен начин задължението на националните компетентни органи да докладват за своята национална среда за АРС допринася за редовен преглед на цялостната ефективност на алтернативното решаване на потребителски спорове в държавите членки. Въз основа на натрупания първоначален опит с новата нормативна уредба, в редица държави членки понастоящем текат дискусии относно възможностите за адаптиране на националната среда за АРС и идентифицирането на най-добрите практики за предоставяне на АРС за потребители. Тези дискусии все по-често имат трансграничен обхват, като успешно изпробваните в някои държави членки варианти на режими се възприемат в други държави членки[44]. Появява се общност на заинтересованите страни в областта на АРС, обхващаща целия Съюз.

Въпреки че наличието и качеството на АРС бяха подобрени в целия Съюз, степента на използване на новата уредба е различна в отделните държави членки. Като цяло могат да бъдат разграничени три групи държави членки: i) държави членки, в които и преди е имало силно развита култура на АРС (например Финландия) и в които няма значителни промени в използването на АРС; ii) държави членки, в които е имало среда за АРС, която обаче все още не е била цялостна (например Германия), и в които е налице

[43] Докладвано от търговци на Асамблеята по въпросите на АРС от 2018 г. и на други прояви за заинтересовани страни в областта на АРС/ОРС, организирани от Комисията. Констатацията е подкрепена и от използването на платформата за ОРС от търговците и обратната информация от търговците, получена в контекста на комуникационните кампании на Комисията относно АРС/ОРС. Индексът на условията за потребителите за 2019 г., изготвен от Комисията (все още непубликуван), показва, че 64,6 % от потребителите са подали жалби директно до търговеца на дребно или доставчика на услуги, което представлява увеличение с над 10 процентни пункта в сравнение с 2016 г.

[44] Пример за това е възприемането от някои структури за АРС в южна Европа на механизми за „посочване и порицаване“, възникнали в скандинавските страни.

възходяща тенденция; и iii) държави членки не е имало традиция на АРС (например Словения), където използването на АРС все още навлиза бавно.

Като цяло новата уредба за АРС все още не се използва достатъчно. Въз основа на събраните сведения за настоящия доклад могат да бъдат идентифицирани три основни предизвикателства, които понастоящем ограничават пълната ефективност на рамката:

(1) Осведоменост и представи за АРС

Въпреки че цялостно осведомеността за АРС както сред потребителите, така и сред търговците на дребно се е увеличила, в някои региони и сектори на търговия на дребно равнищата на осведоменост все още са недостатъчни. Като цяло осведомеността за АРС е по-слаба при МСП, отколкото при големите търговци на дребно[45]. Както сред потребителите, така и сред търговците съществуват погрешни представи за АРС и структурите за АРС. Например потребителите понякога бъркат структурите за АРС с услугата за обслужване на клиенти на търговеца или ги възприемат като предубедени в полза на търговеца, по-специално когато структурата за АРС е свързана с търговеца или стопанското сдружение на търговеца или когато резултатът от процедурата за АРС потвърждава позицията на търговеца[46]. Търговците понякога считат, че структурите за АРС представляват интересите на потребителите и поради това ги възприемат като предубедени в полза на потребителя. Ситуацията се усложнява от многообразието на среди за АРС, в които присъстват голям набор модели, наименования[47] и процедури[48] за АРС.

(2) Ориентиране в националните среди за АРС

---

[45] Според изданието за 2017 г. на индекса на условията за потребителите, над половината търговци на дребно (55,2 %) са запознати с АРС (вж. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, стр. 66). В изданието на индекса за 2019 г. (все още непубликувано) са посочени подобни стойности.

[46] Вж. например *Департамент по бизнес, енергетика и индустриална стратегия (BEIS)*, Alternative dispute resolution and the court system, Final report („*Алтернативното решаване на спорове и съдебната система*“, окончателен доклад) (април 2018 г.), на разположение на адрес: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, стр. 2 *et seq*.

[47] *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience („*По пътя към висококачествено алтернативно решаване на потребителски спорове: опитът на Белгия*“), все още непубликувано; в раздел 2.2 от този документ се посочва, че наименованието на белгийската допълваща структура за АРС („*Service de Médiation pour le Consommateur*“/„*Consumentenombudsdienst*“) би могло да допринесе за възприятие сред търговците, че структурата за АРС представлява интересите на потребителите и следователно е предубедена в полза на потребителя.

[48] Проучванията сочат, че представите на потребителите за справедливостта на процедурата за АРС са обусловени и от фактори, специфични за културата в съответната държава членка. Така например потребителите в Германия са склонни да ценят по-високо формалните и стъпилите на закона процедури, докато потребителите в Обединеното кралство ценят по-високо възможността да бъдат изслушани и да не допуснат други да се сблъскат със същия проблем. Освен това очакванията на потребителите за процедурата за АРС се различават в зависимост от това дали структурата за АРС е публичен или частноправен орган. Вж. *Creutzfeldt, N.*, Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe (Доверието към посредниците: въздействие и легитимност на омбудсманите в Европа), 2016 г., на разположение на адрес: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

Многообразието на средите за АРС затруднява ориентирането на потребителите и търговците в тях, особено в държавите членки с голям брой сертифицирани структури за АРС. Като цяло в случаите, когато има повече от една структура за АРС на сектор за търговия на дребно, има по-малко яснота към коя структура за АРС могат да се обърнат потребителите и търговците. Особено се затруднява ориентирането в средата за АРС на дадена държава членка, когато тя включва структури за АРС, чиято компетентност е ограничена до специфични аспекти на споровете в даден сектор за търговия на дребно. Това може да доведе до необходимост потребителят да се обърне към две структури за АРС, за да се реши въпросът му изцяло[49].

(3) Участие на търговците в процедури за АРС

Въпреки че като цяло от 2014 г. насам участието на търговците в АРС бавно, но непрекъснато се увеличава, понастоящем само един от всеки трима търговци на дребно е склонен да използва АРС[50]. Това очевидно е недостатъчно, дори когато се вземе предвид, че значителен брой търговци на дребно, които не използват АРС, уреждат споровете двустранно с потребителя[51].Въз основа на гъвкавостта, която Директивата предоставя на държавите членки при определянето на тяхната национална среда за АРС, в редица държави членки са разработени или поддържани модели на АРС, които осигуряват висока степен на участие. Такива модели на АРС присъстват във всяка от следните четири категории:

i. модели, при които участието на търговеца се налага от разпоредбите на националното законодателство;
ii. модели, при които участието на търговеца не се налага от законодателството, но въпреки това търговецът е задължен да участва в процедурата за АРС[52];
iii. модели, при които търговецът не е задължен нито от законодателството, нито по друг начин, да участва в процедурата за АРС, но е стимулиран да прави това чрез нарочен механизъм[53]; както и

---

[49] Например в някои държави членки има секторна структура за АРС, която се занимава със спорове относно правата на пътниците в ЕС (например законоустановено обезщетение за закъснение на полета), докато свързани с това въпроси (например относно пакетни пътувания) попадат в компетентността на допълващата структура за АРС.

[50] Според изданието за 2017 г. на индекса на условията за потребителите, малко под една трета от търговците на дребно (31,8 %) са склонни да използват АРС, което представлява увеличение с 1,6 процентни пункта спрямо 2014 г. (вж. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, стр. 66). В изданието на индекса за 2019 г. (все още непубликувано) се наблюдава по-нататъшно леко увеличение с 1,5 процентни пункта.

[51] Както проличава от факта, че използването на платформата за ОРС води до директно уреждане на 42 % от споровете (вж. по-долу раздел 4, буква а), параграф 2), от обратната информация от търговците, събрана в контекста на кампаниите на Комисията за АРС/ОРС, и от нарастващия брой потребители, които подават жалби директно до търговците на дребно (вж. по-горе бележка под линия **Error! Bookmark not defined.**).

[52] Например поради членството на търговеца в стопанско сдружение, чийто устав съдържа съответни ангажименти за неговите членове; поради ангажимент, поет от търговеца спрямо потребителя (например в общите условия, които търговецът използва за потребителските договори).

[53] Например механизъм за „посочване и порицаване“.

iv. модели, при които търговецът не е задължен нито от законодателството, нито по друг начин, да участва в процедурата за АРС, но и не е стимулиран да прави това чрез нарочен механизъм[54].

В редица региони и сектори за търговия на дребно обаче предлаганите понастоящем модели на АРС постигат едва незадоволителна степен на участие на търговците.

За да се подобрят осведомеността и разбирането на потребителите и търговците относно алтернативното решаване на спорове и да се увеличи използването му, Комисията проведе комуникационни кампании за АРС/ОРС през 2016, 2017 и 2018 г. За да се подобрят осведомеността относно АРС и използването му конкретно сред МСП, Комисията включи модул за АРС/ОРС за потребители в програмата за обучение на МСП относно правото в областта на защитата на потребителите („Consumer Law Ready“)[55]. Освен това Комисията подкрепи обмена между заинтересованите страни в областта на АРС, създаването на мрежи от контакти, дискусиите относно най-добрите практики и появата на обхващаща целия Съюз общност на заинтересованите страни в областта на АРС чрез редица прояви за заинтересованите страни, включително асамблеята по въпросите на АРС през 2018 г., която събра над 350 представители на европейската общност в областта на АРС. Сред тях имаше представители на потребителите и бизнеса, регулаторни органи, участници от академичните среди и 187 представители от структури за АРС. Освен това Комисията подкрепи структурите за АРС и чрез безвъзмездни средства за изграждане на техния капацитет.

Повечето държави членки популяризираха новата рамка за АРС/ОРС чрез комуникационни дейности на национално, регионално или местно равнище. По инициатива на структурите за АРС, която също бе следствие от организираните от Комисията прояви за заинтересованите страни, бяха създадени нови мрежи за АРС и формати за редовен обмен между заинтересовани страни в областта на АРС. Появата на обхващаща целия Съюз общност на заинтересованите страни в областта на АРС подхрани обмена на ефективни модели и стратегии за АРС за справяне с гореспоменатите предизвикателства пред постигането на пълната ѝ ефективност.

Примери за мерки за улесняване на ориентирането в националните среди за АРС и намаляване на риска от объркване

- Белгийското законодателство не признава схемите за медиация по дружествени спорове („*médiateurs d'entreprise*“) като структури за АРС съгласно Директивата. Законът забранява в схемите за медиация по дружествени спорове да се използват понятия като „омбудсман“, „медиация“, „помирение“, „арбитраж“, „квалифицирана структура“ или „алтернативно решаване на спорове“, за да се

[54] Например допълващи структури за АРС, при които участието е доброволно и безплатно за търговците.

[55] https://www.consumerlawready.eu

избегне объркване със сертифицираните структури за АРС[56]. Освен това се обсъжда дали понятието „омбудсман“ („служба за посредничество“/„ombudsdienst“) трябва да бъде запазено само за структурите за АРС, установени със закон[57].

- Някои държави членки създадоха онлайн портали, които помагат на потребителите да се ориентират в националната среда за АРС и да насочват своите жалби към компетентната структура за АРС[58].
- Някои държави членки обмислят въвеждането на изискването структурата за АРС винаги да е компетентна по всички потребителски спорове в даден сектор за търговия на дребно (а не само по спорове в част от сектора или само по специфични аспекти на спора)[59].
- В някои държави членки освен това се обсъжда дали броят на сертифицираните структури за АРС в даден сектор за търговия на дребно трябва да бъде ограничен до една структура[60].
- Португалският национален компетентен орган е разработил набор от стандартни процедурни правила за структурите за АРС. Тези стандартни процедурни правила понастоящем се използват от седем от 12-те сертифицирани структури за АРС в Португалия.
- Португалският национален компетентен орган също така е изготвил образец за информация относно структурите за АРС, за да могат търговците да информират потребителите.

Каре 3

Примери за модели на АРС и мерки за повишаване на участието на търговците в процедурите за АРС и съобразяване с резултатите от АРС

- В някои сектори (например енергийния сектор) редица държави членки са предвидили в националното законодателство, че участието на търговците в АРС е задължително[61].

---

[56] Член XVI 2 от Code de Droit Économique/Wetboek van economisch recht. Вж. *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience („*По пътя към висококачествено алтернативно решаване на потребителски спорове: опитът на Белгия*“), все още непубликувано, раздел 1.2.

[57] *Jouant, N.*, Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions, Droit de la consommation – Consumentenrecht № 115 (2017 г.), стр. 1 *et seqq*. (стр. 62).

[58] Пример за това е Белгия, където в момента функционират три електронни портала: *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), уебсайтът на *Службата за посредничество за потребители/Service de Médiation pour le Consommateur* (https://mediationconsommateur.be) и онлайн порталът *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). По данни от *Biard, A., loc. cit.*, раздел 2.1., законопроект, внесен в белгийския федерален парламент през юни 2018 г., предлага трите горепосочени онлайн портала да бъдат обединени в едно, тъй като се счита, че множеството онлайн портали сами по себе си повишават риска от обърквание на потребителите.

[59] Вж. *Biard, A., loc. cit.*, раздел 2.2.

[60] Вж. например *Департамент по бизнес, енергетика и индустриална стратегия (BEIS)*, Modernising consumer markets: green paper („*Модернизиране на потребителските пазари: зелена книга*“), 2018 г., на разположение на адрес: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, стр. 51 (точка 152).

- В Германия беше създадена публична структура за АРС за потребителски спорове в сектора на въздушния транспорт. Националното законодателство задължава авиокомпаниите да участват в процедурите за АРС, разглеждани от тази структура, освен ако не използват сертифицирана частноправна структура за АРС. Законодателството стимулираше авиокомпаниите да станат членове на сдружение, управляващо структура за АРС в сектора на превоза на пътници. Днес 44 от членовете на сдружението са авиокомпании. Чрез членството си в сдружението авиокомпаниите приемат процедурните правила на структурата за АРС като задължителни за тях. През 2018 г. структурата за АРС достигна равнище от 86 % на уредените спорове на авиокомпании[62].
- В Нидерландия Фондацията на комисиите по потребителски спорове („Stichting Geschillencommisses voor Consumentenzaken“) управлява една комисия за решаване на потребителски спорове с обща компетентност и 50 секторни комисии. Процедурните правила на секторните комисии (както и стандартните общи условия по съответните потребителски договори) са съгласувани от стопанското сдружение и организацията за защита на потребителите в съответния сектор за търговия на дребно. Чрез членството си в съответните стопански сдружения търговците се задължават да участват в процедури пред секторната комисия и да се съобразяват с резултатите от тях. Освен това спазването се осигурява чрез гаранционна схема, управлявана от стопанското сдружение: ако комисията нареди на търговеца да изплати парична сума на потребителя, а търговецът не го направи, потребителят може да поиска сумата директно от стопанското сдружение.
- Във Финландия участието в процедури пред трите сертифицирани структури за АРС за потребители е доброволно за търговците. В резултат на процедурите за АРС се издава незадължителна препоръка. Структурите за АРС публикуват всички основни препоръки на своите уебсайтове и наблюдават спазването на препоръките от страна на търговците чрез анкети, изпращани на потребителя или на търговеца. Равнището на спазване на препоръките е между 80 % и 100 %.
- В Естония участието на търговците в процедури за АРС пред Комисията по потребителски спорове („Tarbijavaidluste Komisjon“) е доброволно. Ако обаче търговецът не участва в процедурата за АРС, комисията има право да се произнесе по случая въз основа на производство в отсъствието на ответника. Ако търговецът не изпълни решението на комисията, името му се включва в черен списък (модел „посочване и порицаване“).
- В Австрия участието в процедури за АРС пред Органа за помирение по потребителски спорове („*Schlichtung für Verbrauchergeschäfte*“), допълващата

[61] Вж. също член 26, параграф 3 от Директива (ЕС) 2019/944 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юни 2019 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и за изменение на Директива 2012/27/ЕС (ОВ L 158, 14.6.2019 г., стр. 125) относно спорове между битови клиенти и електроенергийни предприятия.

[62] Вж. годишния доклад за дейността за 2018 г. на Органа за помирение в сектора на превоза на пътници („*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – söp*“), на разположение на адрес https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, стр. 16.

структура за АРС на Австрия, е доброволно за търговците. Процедурите са безплатни както за потребителите, така и за търговците. През 2018 г. търговците са участвали в 77 % от процедурите за АРС (като равнището на уредените спорове е 75 %)[63]. Това рязко контрастира със ситуацията в Германия, в която само 17 % от търговците са участвали в процедури пред Общия орган за помирение по потребителски спорове („*Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle*“), чиято процедура за АРС е доброволна, но не е безплатна за търговците[64]. В рамките на текущия парламентарен дебат относно реформиране на германското законодателство за прилагане на Директивата за АРС се обсъжда дали в бъдеще схемата за такси, приложима за допълващата структура за АРС, следва да предвижда стимули за търговците, например чрез разпоредба, че първото участие на търговеца в процедура пред допълващата структура за АРС е безплатно[65].

- По подобен начин, по време на асамблеята по въпросите на АРС през 2018 г. беше предложено в случаите, когато търговецът не е задължен (например от националното законодателство, или на основание членството на търговеца в сдружението, управляващо структурата за АРС, или поради поет ангажимент спрямо потребител) да участва в процедурата за АРС и процедурата не може да бъде предоставена безплатно за търговците, схемата за такси, прилагана от структурата за АРС, да може да се пригоди да „подтиква“ търговците към участие — например чрез такси за всеки отделен случай, нарастващи на всяка следваща стъпка, които възнаграждават търговеца, когато процедурата може да бъде приключена на ранен етап.

Каре 4

4. Прилагане на Регламент (ЕС) № 524/2013

а) Платформата за ОРС

1) Създаване и обхват

Комисията приведе в действие платформата за ОРС през януари 2016 г. Платформата беше отворена за обществеността на 15 февруари 2016 г. При изграждането на платформата Комисията беше подпомогната от експертна група, състояща се от експерти по ОРС, определени от държавите членки. Преди привеждането на платформата в действие Комисията проведе три изчерпателни изпитвания[66]. Работният процес на

[63] Вж. годишния доклад за дейността на Органа за помирение по потребителски спорове за 2018 г., https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, стр. 22.

[64] Вж. *Creutzfeld, N./Steffek, F.*, Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 от 20.12.2018 г.

[65] Вж. *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/1/19 от 27.5.2019 г., стр. 7 (точка 11).

[66] В изпитванията участваха 120 експерти по ОРС, определени от държавите членки, организации за защита на потребителите, търговски сдружения и Европейския форум на хората с увреждания.

платформата е предписан в Регламента за ОРС. Поради това Комисията разработи различните интерфейси на платформата в съответствие с тези законоустановени спецификации[67].

Само Белгия, Германия, Люксембург и Полша са съобщили на Комисията, че тяхното законодателство позволява спорове между търговци и потребители — т.е. спорове, инициирани от търговец срещу потребител — да бъдат уреждани чрез структури за АРС. Следователно съгласно член 2, параграф 2 от Регламента за ОРС платформата може да бъде използвана и за спорове между търговци и потребители, при условие че те засягат потребител, обичайно пребиваващ в изброените по-горе държави членки.

От 1 юли 2017 г. платформата за ОРС е достъпна и за потребителски спорове, засягащи потребители и търговци от държавите от ЕИП Исландия[68], Лихтенщайн и Норвегия. Към днешна дата в платформата са регистрирани 460 структури за АРС от всички държави членки, Лихтенщайн и Норвегия.

2) Използване

Комисията публикува през 2017 и 2018 г. доклади за първата и втората година на функциониране на платформата за ОРС[69]. От привеждането си в действие платформата е привлякла над 8,5 милиона посетители и 120 000 спора между потребители и търговци. Приблизително 56 % от споровете са национални, а 44 % — трансгранични. Най-много спорове засягат авиокомпаниите (13,2 %), следвани от споровете относно облекло и обувки (10,9 %) и относно информационни и комуникационни технологии (6,8 %). Потребителите се оплакват най-често от доставката на продукта или услугата (23 %), следвани от несъответствие с поръчката (15 %) и дефектни или причиняващи вреди стоки (12 %). Платформата е била използвана за спорове между търговци и потребители в едва 0,1 % от случаите, т.е. в съвсем незначителен брой от тях.

При около 80 % от споровете, заведени на платформата за ОРС, случаят е бил автоматично закрит след 30 дни, тъй като търговецът не е реагирал в платформата на уведомлението за спора и поканата да предложи структура за АРС на потребителя. Само в около 2 % от случаите страните са се споразумели за структура за АРС и съответно платформата е била в състояние да отнесе спора до структура за АРС.

Различните интерфейси на платформата бяха изпитани въз основа на сценарии от реалния живот; получената обратна информация бе директно използвана в разработката на платформата. Вж. първия доклад относно ОРС, COM(2017) 744 final, стр. 3.

[67] За илюстративна графика на работния процес на платформата направете справка с първия доклад относно ОРС, COM(2017) 744 final, на стр. 2.

[68] Тъй като Исландия все още не е транспонирала Директивата за АРС (виж по-горе, раздел 3, буква а), досега тя не е нотифицирала нито една структура за АРС. Следователно понастоящем платформата не може да отнася до структура за АРС спорове, заведени срещу търговци, които са установени в Исландия.

[69] Докладите са на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

Въпреки това в до 42 % от споровете, заведени в платформата, страните са уредили спора двустранно[70].

Големият брой посетители и жалби, подадени на платформата, показват, че тя се използва много задоволително от потребителите. Големият брой директно уредени спорове в резултат от работата на платформата показва добавената ѝ стойност за улесняване на двустранното договаряне на решение, включително при трансгранични спорове, при които функциите, свързани с многоезичието и осигуряването на превод на платформата позволяват комуникация между страните. Въпреки това много малкият брой спорове, които могат да бъдат отнесени до структура за АРС, показва, че законоустановеният работен процес на платформата за ОРС има два недостатъка: i) изискването страните да се споразумеят за структура за АРС преди платформата да отнесе спора до тази структура за АРС на практика действа като пречка за достигането до структура за АРС; и ii) като осигурява само процес, целящ да насочва спорове към компетентната структура за АРС, платформата само частично отговаря на нуждите на своите ползватели, които са показали, че платформата има значителна добавена стойност за улесняване на комуникацията и директното уреждане на спорове между страните.

За да се справи с установените недостатъци, Комисията извърши задълбочен анализ на работните процеси на платформата и данните на ползвателите. Началната страница и функцията за съобщения на платформата бяха преработени и бяха въведени нови информационни страници и система за подаване на обратна информация. Комисията също така проведе целенасочена комуникационна кампания за АРС/ОРС, насочена към подобряване на осведомеността на търговците и участието им в платформата за ОРС. В резултат на това броят на търговците, регистрирани на платформата, се е увеличил с 54 % през 2018 г. и с още 24 % през първите пет месеца на 2019 г. 80 % от ползвателите на платформата вече са удовлетворени от нейните функции. Въпреки това участието на търговците в самия процес, осъществяван на платформата, остава много ограничено. Поради това Комисията прилага план за действие, чиято цел е платформата да стане по-пригодена към нуждите на своите ползватели. Това включва предоставянето чрез платформата на по-целенасочена информация относно правата и средствата за правна защита на потребителите, по-успешното насочване на ползвателите ѝ към най-подходящите инструменти за правна защита и по-ефективното улесняване на директното уреждане на спорове.

б) Мрежа от звена за контакт за ОРС

Всички държави членки, Норвегия и Лихтенщайн са определили звена за контакт за ОРС[71]. 21 звена за контакт за ОРС се поддържат от националните звена на европейския потребителски център. Звената за контакт в седем държави членки[72] се поддържат от

[70] Вж. първия и втория доклад относно ОРС на Комисията, *loc. cit.* Констатациите системно се потвърждават от данните за използването на платформата, *ad hoc* проучвания и от редовните проучвания сред ползвателите на платформата за ОРС.

[71] Исландия все още не е определила звено за контакт за ОРС (вж. по-горе, раздел 3, буква д).

[72] Франция, Лихтенщайн, Литва, Полша, Словения, Словакия и Финландия.

орган, докато звеното за контакт за ОРС в Унгария се поддържа от Арбитражния съвет на Будапеща, а това в Обединеното кралство — от организацията Chartered Trading Standards Institute. В пет държави членки[73] звената за контакт за ОРС предоставят информация и помощ само в случаи на трансгранични спорове. Всички останали държави членки, Лихтенщайн и Норвегия са се възползвали от законоустановената възможност[74] да изискват от своите звена за контакт за ОРС да предоставят част или всички свои услуги също и при вътрешни спорове[75].

От 2016 г. насам Комисията провежда два пъти годишно срещи на мрежата на звената за контакт за ОРС и поддържа ИТ инструмент за сътрудничество, чрез който звената за контакт за ОРС могат да обменят информация и най-добри практики. Мрежата функционира пълноценно и е получила значителен брой запитвания[76]. Натовареността на звената за контакт в голяма степен отразява дела на съответната държава членка от общия брой жалби, подадени на платформата за ОРС, като голяма група звена за контакт получават над 500 запитвания годишно.

Повечето запитвания от потребители се отнасят до автоматичното закриване на случая, когато търговецът не е реагирал на платформата в рамките на 30 дни от подаването на жалбата. Редица потребители бъркат платформата за ОРС със структура за АРС. Звената за контакт за ОРС играят важна роля за осигуряване на яснота и ориентиране на очакванията на потребителите във връзка с платформата за ОРС и алтернативното решаване на спорове като цяло. Освен че изпълняват законоустановените си задачи да подпомагат ползвателите на платформата за ОРС, редица звена за контакт за ОРС също така действат като посланици на АРС/ОРС, като разпространяват информация и организират прояви с участието на широк кръг заинтересовани страни, включително представители на бизнеса.

в) Информация относно ОРС

Разпоредбата на член 14 от Регламента за ОРС, която задължава онлайн търговците и онлайн местата за търговия да поставят на уебсайтовете си електронна връзка към

[73] Германия, Ирландия, Латвия, Финландия и Швеция. В някои от тези държави членки (например Швеция) звената за контакт за ОРС все пак помагат на ползвателите на платформата при вътрешни спорове, като ги пренасочват към подходящ национален или регионален орган. В Германия федералното правителство внесе законопроект, с който се предлага разширяване на компетенциите на звеното за контакт за ОРС, за да обхване и вътрешните спорове, вж. *Deutscher Bundesrat,* Drucksache 197/19 от 26.4.2019 г., стр. 6 (в точка 13).

[74] Виж член 7, параграфи 3 и 4 от Регламента за ОРС.

[75] В тази група държави само Кипър и Словакия ограничават услугите, които звената им за контакт за ОРС са длъжни да предоставят при вътрешни спорове: в Кипър звеното за контакт за ОРС не предоставя консултации относно общите правила за АРС, а в Словакия звеното за контакт за ОРС не предоставя обща информация относно правата на потребителите в случаи на вътрешни спорове.

[76] 85 % от запитванията са от потребители, 13 % — от търговци. Едва много малка част от запитванията са били отправени от структура за АРС или друго звено за контакт за ОРС (по 1 % за всеки от тях). При повечето държави разпределението на запитванията е приблизително сходно, с някои изключения: Литва (47 % от запитванията са от търговци) или Обединеното кралство (99 % от запитванията са от потребители). 79 % от запитванията са били направени извън системата (т.е. по електронна поща или телефон), дори когато са били свързани с конкретен случай, заведен в платформата.

платформата за ОРС, е важен инструмент не само за насочване на потребителите, страни по спор, към платформата за ОРС, но и за повишаване на осведомеността за АРС като цяло. В края на 2017 г. Комисията проведе извличане на данни от уебстраници, поддържани от онлайн търговци на дребно, установени в държавите членки, Норвегия и Исландия, за да провери доколко се спазва член 14 от Регламента за ОРС.

Извличането на данни показа, че към този момент процентът на съответствие е бил 28 %[77]. Освен това много големият брой посещения на платформата и броят на споровете, заведени в платформата, показват, че в значителен брой случаи електронна връзка към платформата за ОРС е поставена и тя се използва. Въпреки че тези резултати са обнадеждаващи, трябва да се положат допълнителни усилия, за да се гарантира, че предвиденото в член 14 от Регламента за ОРС задължение се спазва изцяло във всички държави членки и държави от ЕИП.

5. Заключение

АРС и ОРС за потребители се превърнаха в неразделна част от инструментариума на ЕС за прилагането от страна на публичните органи и от страна на частноправни субекти на законодателството в областта на защитата на потребителите. Днес потребителите в ЕС имат достъп до висококачествени процедури за АРС в целия Съюз и на практика във всички сектори за търговия на дребно, независимо дали спорът е вътрешен или трансграничен и дали покупката е осъществена онлайн или офлайн.

Европейската платформа за ОРС осигурява централизиран и многоезичен център за решаване на онлайн спорове, като използването ѝ води до директно уреждане на 42 % от споровете. Въпреки това, приблизително една година след постигането на пълен обхват на АРС и три и половина години след привеждането в действие на платформата за ОРС, рамката за АРС/ОРС не се използва достатъчно и все още предстои да разгърне пълния си потенциал. Настоящите предизвикателства включват осведомеността и представите за АРС, ориентирането в националните среди за АРС и използването на АРС от търговците. Освен това работният процес на платформата за ОРС в момента само частично отговаря на установените нужди на ползвателите.

Европейската законодателна уредба на АРС и ОРС за потребители се основава на логиката на споделена отговорност и сътрудничество. Многообразието на националните среди за АРС и обменът между заинтересовани страни в областта на АРС в държавите членки създадоха „лаборатория за АРС“, в която се сравняват и подлагат на критична оценка моделите и вариантите за изграждане на АРС и се установяват, споделят и прилагат все по-широко най-добрите практики.

[77] 28 % от онлайн търговците на дребно са поставили електронна връзка към платформата за ОРС, като съществуват значителни различия между отделните държави членки, сектори за търговия на дребно и интернет магазини от различен мащаб.

Комисията ще продължи да улеснява развитието на обхващаща целия Съюз общност на заинтересованите страни в областта на АРС, включваща наред с другото структури за АРС, представители на потребителите и бизнеса, национални компетентни органи, регулаторни органи и участници от академичните среди. В този контекст Комисията например ще свика втората обхващаща целия Съюз асамблея по въпросите на АРС през 2020 г., ще популяризира допълнително АРС и ОРС в своята комуникационна кампания за правото в областта на защитата на потребителите през 2019 г. и ще продължи да подкрепя изграждането на капацитет от страна на структурите за АРС чрез предоставяне на безвъзмездни средства. Освен това Комисията ще подобри допълнително платформата за ОРС, включително като я направи по-пригодена към нуждите на нейните ползватели, като на нея ще се предоставя по-целенасочена информация относно правата и средствата за правна защита на потребителите и ползвателите ѝ ще се насочват по-успешно към най-подходящите инструменти за правна защита и по-ефективно ще се улеснява директното уреждане на спорове.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Инструментариум на ЕС за прилагане от страна на публичните органи и частноправните субекти на законодателството в областта на защитата на потребителите
(„инструментариум на ЕС за правоприлагане“)
- илюстративен преглед -

(1) *Инструменти във връзка с упражняването на правата на потребителите чрез процедури за решаване на спорове по инициатива на потребителя или на субект, представляващ интересите на потребителите (**правоприлагане от страна на частноправни субекти**)*

а) Решаване на спорове чрез съдебни производства пред съдилищата на държавите членки

- Регламент (ЕС) № 1215/2012 относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела („Брюксел I“)[78], който гарантира, че при някои трансгранични спорове по потребителски договори[79] потребителят може да предявява искове срещу търговеца (и срещу него да бъдат предявявани искове само от търговеца) пред съдилищата на държавата членка по местоживеенето на потребителя;

- Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите[80], която предвижда представителни искове (пред съд или административен орган — в зависимост от правната система на съответната държава членка), чрез които компетентните структури могат да поискат разпореждане за преустановяване на нарушения на правото в областта на защитата на потребителите, увреждащи колективните интереси на потребителите. В своето съобщение „Нов търговски механизъм за потребителите“ Комисията предложи директивата да бъде заменена от Директива относно представителните искове, която ще позволи на компетентните структури също да подават искове за колективна защита[81];

- Регламент (ЕО) № 861/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес[82] и Регламент (ЕО) № 1896/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. за създаване на процедура за европейска заповед за плащане[83], които предлагат конкретни

[78] ОВ L 351, 20.12.2013 г., стр. 1.
[79] Вж. членове 17 и сл. от Регламент (ЕС) № 1215/2012.
[80] ОВ L 110, 1.5.2009 г., стр. 30.
[81] Вж. COM(2018) 184 final.
[82] ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 1, изменен с Регламент (ЕС) 2015/2421 (ОВ L 341, 24.12.2015 г., стр. 1).
[83] ОВ L 399, 30.12.2006 г., стр. 1, изменен с Регламент (ЕС) 2015/2421 (*loc. cit.*).

опростени и ускорени процедури за трансгранични искове за вземания с ниска стойност или безспорни вземания[84].

б) Решаване на спорове чрез процедури по механизми за алтернативно решаване на потребителски спорове

- Законодателната уредба на ЕС за АРС и ОРС за потребители, установена с Директивата за АРС и Регламента за ОРС;

- препоръки на Комисията 98/257/ЕО и 2001/310/ЕО, приложими за механизми за решаване на потребителски спорове, които не са сертифицирани като структури за АРС съгласно Директивата за АРС;

- мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net), която предлага на потребителите безплатни консултации и помощ по въпроси, свързани с трансгранични покупки на продукти или услуги. Помощта включва установяване на контакт с търговеца и когато е необходимо, установяване на и насочване към структурата за АРС, компетентна да разгледа случая.

(2) *Инструменти за прилагане на правото в областта на защитата на потребителите чрез мерки за изпълнение, вземани от правоприлагащите органи на държавите членки (**прилагане от страна на публичните органи**)*

- Регламент (ЕС) 2017/2394 относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004 („Регламент за СОЗП“)[85], с който се създава механизъм за координиране и сътрудничество за публични действия по прилагане на законодателството, осъществявани от правоприлагащите органи на държавите членки.

***

[84] Въпреки че приложното поле и на двата инструмента не е ограничено до потребителските спорове, те могат да представляват ефективни инструменти и за прилагането на правото в областта на защитата на потребителите от частноправни субекти. И за двата инструмента по принцип се прилагат правилата относно компетентността, уредени в Регламент (ЕС) № 1215/2012 за потребителските спорове; по отношение на процедурата за европейска заповед за плащане разпоредбата на член 6, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1896/2006 предоставя допълнителна защита, тъй като всички дела срещу потребители могат да се завеждат единствено в съдилищата на държавата членка по местоживеенето на потребителя.

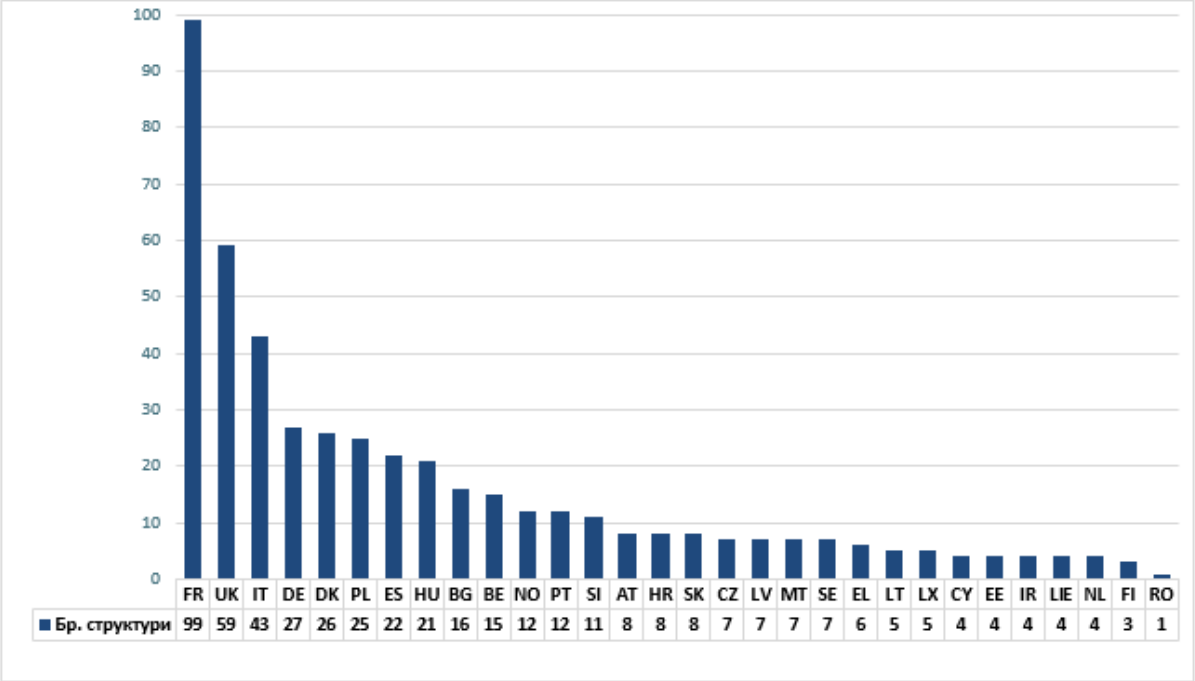
[85] ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 1. Регламентът ще замени настоящия механизъм за сътрудничество съгласно Регламент (ЕО) № 2006/2004, считано от 17 януари 2020 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Таблица със статистически данни

Забележка: ако не е посочено друго, графиките отразяват данните към 1 юли 2019 г.

Обхват на АРС — брой нотифицирани структури за АРС по държави



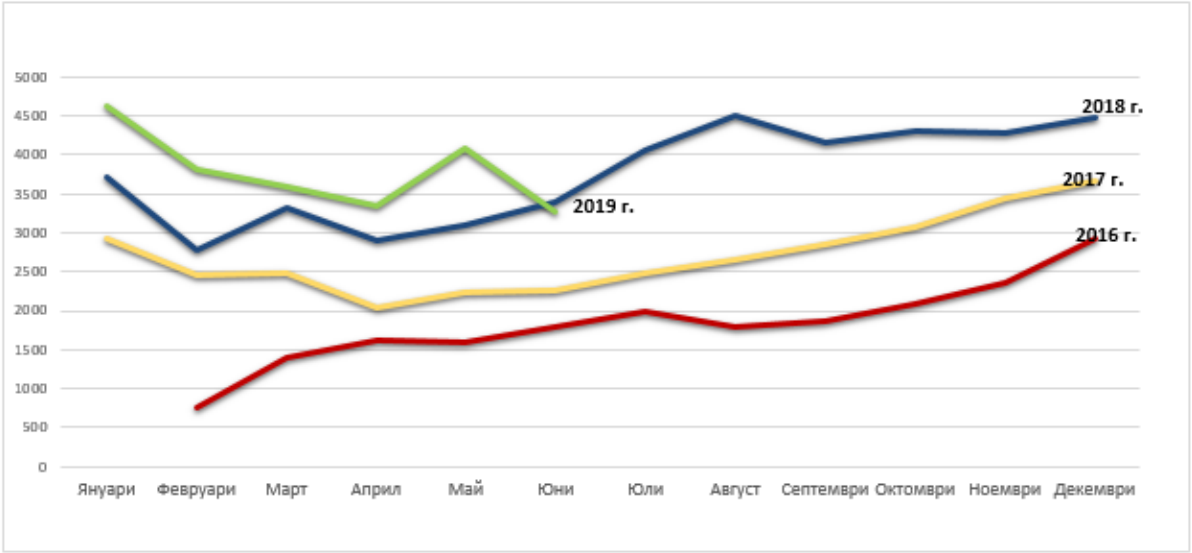
Осведоменост относно АРС и използването му от търговците на дребно



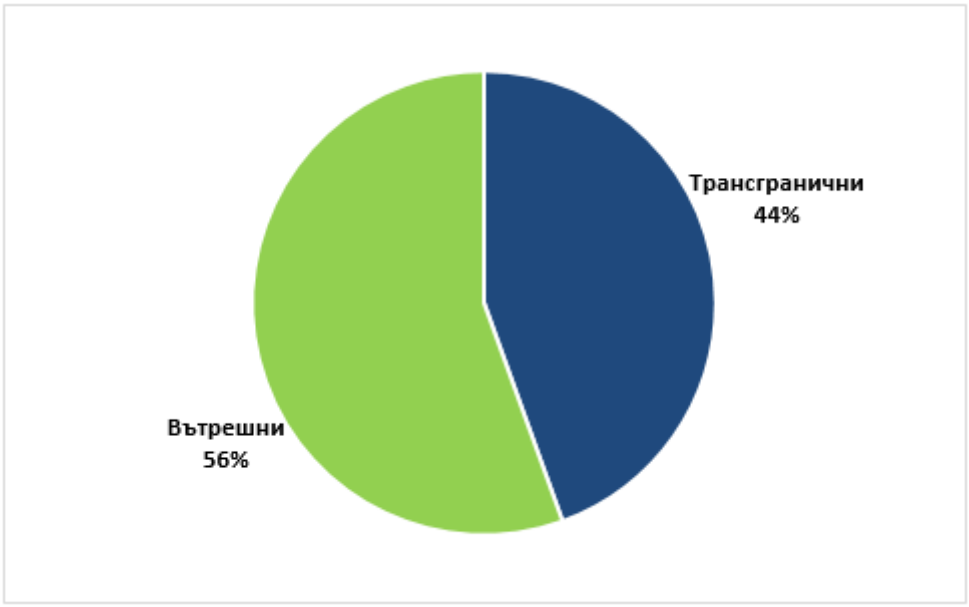
Източник: Индекс на условията за потребителите, издание за 2019 г. (все още непубликувано), обхващащо периода 2016—2018 г. Проучване на отношението на търговците на дребно към трансграничната търговия и защитата на потребителите: Знаете ли за структури за алтернативно решаване на спорове за уреждане на спорове с потребители в (НАШАТА ДЪРЖАВА)? База: респонденти от EC27_2019 (брой: 9 796)

*Пълен обхват на АРС беше постигнат едва в края на 2018 г.

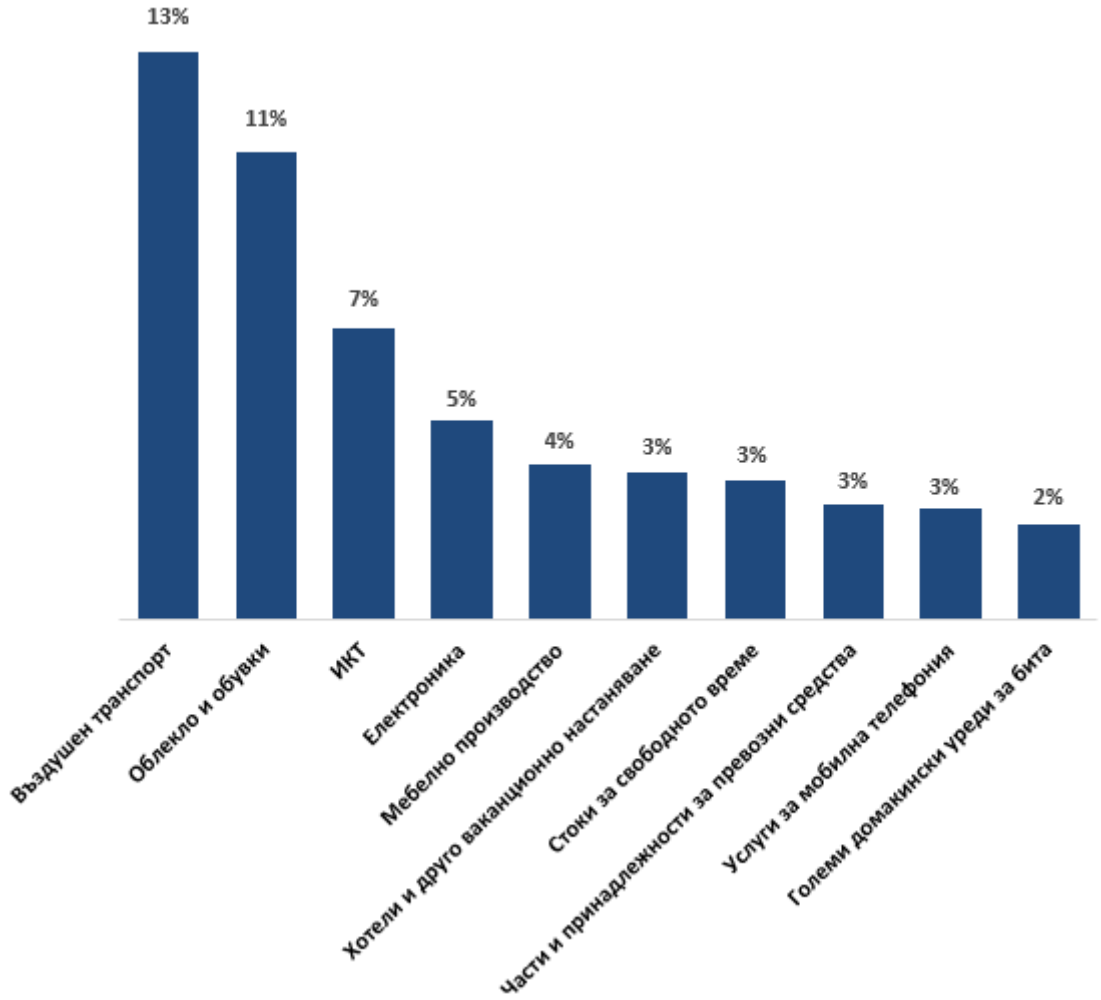
Платформа за ОРС — брой подадени жалби на месец



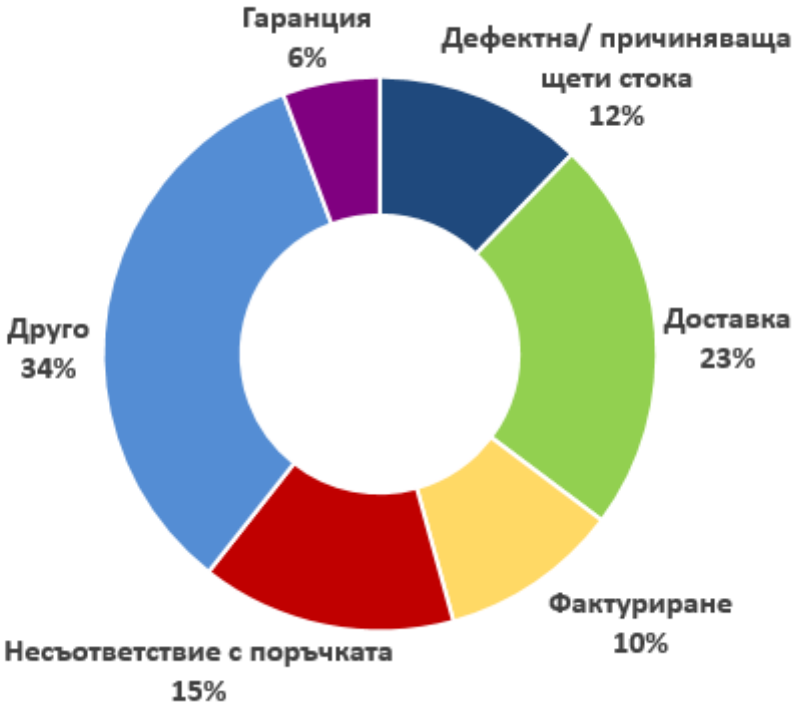
Платформа за ОРС — вътрешни/трансгранични спорове



Платформа за ОРС — жалби от потребители по водещи сектори за търговия на дребно



Платформа за ОРС — жалби от потребители според предмета на жалбата



Звена за контакт за ОРС — запитвания според произхода

