ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.6.2024 г.
COM(2024) 258 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно изпълнението на Директива (ЕС) 2019/2161 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и на директиви 98/6/ЕО, 2005/29/ЕО и 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на по-доброто прилагане и модернизирането на правилата за защита на потребителите в Съюза

1. Въведение

Директива (ЕС) 2019/2161 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и на директиви 98/6/ЕО, 2005/29/ЕО и 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета по отношение на по-доброто прилагане и модернизирането на правилата за защита на потребителите в Съюза[1] („Директивата за модернизирането“) беше приета на 27 ноември 2019 г. С нея се изменят четири съществуващи директиви от правото за защита на потребителите — Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори[2] („ДНКПД“), Директива 98/6/ЕО за обозначаването на цените[3] (ДОЦ“), Директива 2005/29/ЕО за нелоялни търговски практики[4] („ДНТП“) и Директива 2011/83/ЕС за правата на потребителите[5] („ДПП“).

С Директивата за модернизирането се отговори на недостатъците, установени при проверката за пригодност от 2017 г. и паралелната оценка на ДПП[6]. Тя е насочена към укрепване на изпълнението на правилата на ЕС за защита на потребителите и актуализиране на правилата в съответствие с развитието на цифровизацията. Наред с предложението за Директива за модернизирането Европейската комисия представи предложение относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите. То стана закон през 2020 г.[7].

Директивата за модернизирането трябваше да бъде **транспонирана в националното законодателство до 28 ноември 2021 г. и да започне да се прилага в държавите членки от 28 май 2022 г.**. Тя включва клауза за преглед, съгласно която се предвижда представянето до май 2024 г. на доклад до Европейския парламент и до Съвета относно прилагането ѝ. Прегледът трябваше да включва оценка на разпоредбите относно мероприятия, организирани на места, различни от търговските помещения на търговеца, и относно стоки, предлагани на пазара като идентични, но със значителни разлики в състава

[1] ОВ L 328, 18.12.2019 г., стр. 7.
[2] Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 г. относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, 21.4.1993 г., стр. 29).
[3] Директива 98/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 г. относно защитата на потребителите при обозначаването на цените на стоките, предлагани на потребителите (ОВ L 80, 18.3.1998 г., стр. 27).
[4] Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“)((ОВ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22).
[5] Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 64).
[6] За допълнителна информация: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 г. относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (ОВ L 409, 4.12.2020 г., стр. 1).

или характеристиките (предлагане на пазара като идентични на стоки с разлики в качеството).

Настоящият доклад обхваща период от 2 години след датата, на която националните закони, с които се транспонира Директивата за модернизирането, трябваше да станат приложими (28 май 2022 г.). На практика наличните данни за много държави членки обхващат по-кратък период поради забавяне в транспонирането. Поради това Директивата е все още на сравнително ранен етап на прилагане, което има отражение върху начина, по който следва да се тълкуват представените в настоящия доклад данни за прилагането. Броят на свързаните с Директивата за модернизирането официални решения или производства за правоприлагане е ограничен. До момента няма съдебна практика на Съда на Европейския съюз относно нейното прилагане, с изключение на едно висящо дело за преюдициално запитване относно новата разпоредба на ДОЦ, касаещо намаленията на цените[8].

Настоящият доклад беше изготвен едновременно с текущата проверка за пригодност на законодателството на ЕС за защита на потребителите във връзка със справедливостта в областта на цифровите технологии („проверка за пригодност“)[9], стартирана през май 2022 г. с цел да се определи дали ключовите хоризонтални инструменти на правото за защита на потребителите продължават да осигуряват високо равнище на защита на потребителите в цифровата среда (цифрова справедливост). Резултатът от проверката за пригодност ще бъде представен в отделен доклад, който ще бъде публикуван през втората половина на 2024 г.

2. Основни елементи на Директивата за модернизирането

С Директивата за модернизирането се въвеждат целенасочени изменения на ДНТП, ДНКПД, ДПП и ДОЦ. С Директивата се въвеждат следните основни изменения:

- **засилване на правилата относно санкциите** за нарушения на четирите директиви.
- Ново право на ЕС на **индивидуални правни средства за защита на потребителите** , пострадали от нелоялни търговски практики, забранени с ДНТП.
- Забрана на специфични **нелоялни онлайн практики** (допълнения към приложение I към ДНТП („черен списък“) по отношение на:
    - потребителски отзиви;
    - реклама и платено позициониране в резултатите от търсене;
    - препродажба на билети за събития.
- **Нови изисквания за прозрачност** (изменения на ДНТП и ДПП):
    - за основните параметри, определящи класирането на резултатите от онлайн търсене;
    - за това дали договорът е сключен с търговец или физическо лице на онлайн пазар;

[8] Дело C-330/23, *Aldi Süd*.
[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_bg

- за предприетите мерки с цел да се гарантира, че публикуваните потребителски отзиви са дадени от потребители, които действително са използвали или закупили продукта.

- Разширяване на обхвата на **прилагане на ДПП, за да включва „безплатни“ цифрови услуги**, за които потребителите не заплащат пари, но предоставят лични данни, като например съхранение в облак, социални медии и услуги за електронна поща.
- **Прозрачност на персонализираното ценообразуване**: задължение в ДПП за предупреждаване на потребителите, когато им се представя цена, персонализирана въз основа на автоматизирана обработка.
- **Предлагане на пазара като идентични на стоки с разлики в качеството**: изменение на ДНТП, с което се забранява заблуждаващо представяне на стоки като идентични на стоки, предлагани на пазара в други държави членки, когато тези стоки имат значителни разлики в своя състав или характеристики.
- **Прозрачност на намаленията на цените**: изменение на ДОЦ, съгласно което от продавачите, които обявяват намаление на цената, се изисква да посочват и най-ниската си цена през последните 30 дни.

След приемането на Директивата за модернизирането през декември 2021 г. Комисията публикува актуализирани насоки за ДНТП и ДПП, които се отнасят до направените изменения, както и отделни нови насоки относно новата разпоредба на ДОЦ за намаленията на цените[10].

3. Транспониране и оценяване на съответствието

Съгласно член 7 от Директивата за модернизирането от държавите членки се изисква до 28 ноември 2021 г. да приемат и публикуват разпоредбите, необходими за да се съобразят с тази директива, и да прилагат разпоредбите от 28 май 2022 г.

През 2020 г. Комисията проведе три работни семинара, посветени на транспонирането, за да помогне на държавите членки да приемат необходимото законодателство. Пет държави членки приеха и съобщиха на Комисията пълни национални мерки за транспониране преди крайния срок за транспониране — 28 ноември 2021 г. През януари 2022 г. Комисията образува официално производство за установяване на нарушение срещу 22 държави членки, които не са уведомили за никакви мерки за транспониране или са уведомили само за частични мерки за транспониране. През 2022 г. последваха редица мотивирани становища. Повече от половината държави членки уведомиха за пълното транспониране на

[10] Известие на Комисията — Насоки относно тълкуването и прилагането на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар (ОВ C 526, 29.12.2021 г., стр. 1). Съобщение на Комисията — Насоки за тълкуване и прилагане на Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно правата на потребителите (ОВ C 525, 29.12.2021 г., стр. 1). Известие на Комисията — Насоки относно тълкуването и прилагането на член 6а от Директива 98/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на потребителите при обозначаването на цените на стоките, предлагани на потребителите (ОВ C 526, 29.12.2021 г., стр. 130).

Директивата след датата за нейното прилагане през май 2022 г. През първата половина на 2023 г. всички държави членки, с изключение на една, бяха уведомили Комисията за пълното транспониране на Директивата. Последната държава членка уведоми за пълното ѝ транспониране на 29 май 2024 г.

Комисията оцени съответствието на разпоредбите за транспониране на Директивата за модернизирането. От края на 2023 г. насам Комисията започна девет целенасочени диалога[11] със съответните национални органи за изясняване на установени проблеми, свързани с транспонирането, като скоро ще започнат диалози и с други държави членки.

Сред установените проблеми най-често срещаните се отнасят до транспонирането на разпоредбите относно индивидуалната правна защита на потребителите в ДНТП и до по-строгите правила относно санкциите в ДНКПД, ДНТП и ДПП. За разлика от повечето други разпоредби на Директивата за модернизирането, които обикновено се транспонират дословно в съответните национални правила, транспонирането на разпоредбите относно правните средства за защита и санкциите в много случаи включва промени в множество национални правила. Освен това проверката на транспонирането показа някои проблеми, свързани с транспонирането на новия член 6а от ДОЦ относно обявяванията на намалението на цените. Изглежда някои държави членки са разширили обхвата на своите разпоредби за транспониране, за да обхванат не само стоки, но и услуги, които попадат извън обхвата на новия член 6а и на самата ДОЦ. Тези и други проблеми, свързани с транспонирането, се обсъждат по-подробно в следващите тематични раздели.

4. Прилагане и изпълнение

Дейностите по установяване на фактите относно изпълнението на Директивата за целите на настоящия доклад са извършени предимно през 2023 г., т.е. на относително ранен етап от нейното прилагане. Поради това те не представят пълна и категорична картина. Налице е и ограничен опит в изпълнението на Директивата от националните органи и съдилища.

Анализът на изпълнението се основава на няколко източника на информация. Що се отнася до спазването от страна на търговците, докладът се позовава на съответните онлайн „мащабни проверки“, извършвани от националните органи по прилагането и координирани от Комисията в рамките на мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите (СОЗП), създадена с Регламент (ЕС) 2017/2394[12] („мрежата за СОЗП“). В доклада се използва и наличната публична информация за съответните дейности по наблюдение и официални действия по прилагането от страна на националните органи, както и докладите и изследванията, предоставени от заинтересованите страни.

[11] Случаи по EU Pilot.

[12] Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г. относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004 (ОВ L 345, 27.12.2017 г., стр. 1). За повече подробности относно дейностите за СОЗП през периода 2020—2021 г. вж. двугодишния доклад за СОЗП: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

Като част от външно помощно проучване[13] („помощно проучване“) за проверката за пригодност и настоящия доклад беше проведено проучване сред потребителите въз основа на извадка от 10 000 анкетирани, обхващащо 10 държави членки (Германия, Естония, Испания, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Унгария , Франция, Швеция)[14]. Освен това беше проведено целенасочено проучване[15], при което бяха събрани мнения на различни заинтересовани страни (предприятия, асоциации на потребителите, министерства и органи по прилагането и т.н.) във всички държави членки („проучване сред заинтересованите страни“) по конкретни въпроси. Бяха проведени допълнителни разговори с избрани асоциации на потребителите и търговски асоциации, органи по прилагането и министерства. Изготвянето на доклада беше обсъдено с държавите членки по време на срещите на експертната група на Комисията по потребителското право. Конкретни теми от Директивата за модернизирането, особено разпоредбите относно намаленията на цените и разликите в качеството, бяха обсъдени по време на няколко двустранни и многостранни срещи със заинтересовани страни и национални органи.

[13] Проучване в подкрепа на проверката за пригодност на потребителското право на ЕС относно справедливостта в областта на цифровите технологии и доклада за прилагането на Директива (ЕС) 2019/2161 за модернизирането. Проучването е проведено за ГД „Правосъдие и потребители“ по рамков договор JUST/2020/PR/03/0001 от Центъра за стратегии и оценки (CSES), с подкрепата на VVA (понастоящем: Ernst & Young) и Tetra Tech. Освен това анализът беше подкрепен и от други организации в рамките на специализирани области (WIK и LE Европа).

[14] Резултатите може да се считат за представителни по отношение на обема на извадката, като те обхващат различни региони на ЕС и позволяват, доколкото е възможно, екстраполиране към ЕС-27. Във връзка с проучването сред потребителите беше избрана предварително установена широкомащабна група, за да се гарантира, че се постига голям брой отговори на проучването със силна представителност съгласно различни параметри, като възраст и пол.

[15] Целенасоченото проучване (сред заинтересованите страни) беше проведено с помощта на онлайн инструмент за проучване. От общо **164 анкетирани търговските асоциации** (на равнището на ЕС и на национално равнище) съставляваха 40,2 %, n=66; **асоциациите на потребителите** (на равнището на ЕС и на национално равнище) — 17,7 %, n=29; **националните министерства** — 6,1 %, n=10; **национални органи по прилагането** — 12,2 %, n=20; **мрежата на европейските потребителски центрове** — 6,1 %, n = 10; **индивидуални търговци** — 10,4 %, n=17. За останалите 13,4 % (n=22) допринесоха университетски изследователи и други. **Националните органи по прилагането и националните министерства** (общо n=30) представляваха **18 държави членки**: 3 от Австрия, 4 от Словения; по 2 от Белгия, България, Дания, Румъния, Словакия, Нидерландия; и по 1 от Ирландия, Испания, Кипър, Литва, Полша, Унгария, Финландия, Хърватия, Чехия, Швеция; 1 представляваше „друга“ държава. Сред **асоциациите на потребителите** (n=19) 4 бяха асоциации на равнището на ЕС, а националните представляваха **8 държави членки**: 6 бяха от Австрия, 3 от Германия и по 1 от Италия, Португалия, Румъния, Словакия, Франция, Хърватия. Сред **66 търговски асоциации** 32 бяха асоциациите на равнището на ЕС, а националните представляваха **11 държави членки**: 12 от Германия, 6 от Белгия, 5 от Италия, 2 от Франция и Швеция, по 1 от Австрия, България, Испания, Нидерландия, Финландия, Чехия; 1 представляваше „друга“ държава.

Накрая, като част от помощното проучване бяха проведени тестове за съответствие на избрани онлайн търговци[16] по теми, свързани с Директивата, включително прозрачност на онлайн пазарите, прозрачност на класирането на резултатите от търсенето, персонализирано ценообразуване, онлайн потребителски отзиви, обявявания на намаление на цените, както и телефонни разговори на основна тарифа при услугите за превоз на пътници. Тези тестове обхванаха ограничен брой уебсайтове и поради това се различават от широкомащабните „едновременни проверки“, провеждани от националните органи в мрежата за СОЗП.

Освен това индексите на условията за потребителите за 2021 г. и 2023 г. („ИУП за 2021 г.“ и „ИУП за 2023 г.“), които се основават съответно на проучванията на условията за потребителите за 2020 г. и 2022 г.[17], дават представа за възприятията на потребителите по отношение на няколко теми, свързани с настоящия анализ, преди да започне прилагането на Директивата за модернизирането и малко след него (макар и не във всички държави членки), например по отношение на опита на потребителите с класирането на резултатите от търсенето, потребителските отзиви и намаленията на цените.

В следващите тематични раздели от настоящия доклад (раздели 5—15) се предоставя преглед на изпълнението на основните елементи на Директивата за модернизирането. Трябва да се отбележи, че дейностите по събиране на данни в рамките на помощното проучване във връзка с настоящия доклад са извършени, преди да започнат да се прилагат правилата на Акта за цифровите услуги[18]. С Акта за цифровите услуги бяха внесени важни промени, които са посочени в съответните тематични раздели.

---

[16] Тестовете за съответствие бяха извършени въз основа на извадка от уебсайтове или приложения в 10 държави членки (същите като при проучването сред потребителите), за да се оцени ефективността им по конкретни параметри и съответствието им с изискванията на Директивата за модернизирането. Изборът на уебсайтове и приложения зависеше основно от специфичните характеристики на съответната тема, предмет на изследването, както и от тяхната относителна значимост (например обем трафик на месец във всяка от обхванатите държави), като бяха обхванати онлайн пазари, сайтове за електронна търговия, пътуване и настаняване, сайтове за сравнение на цени и др. На практика изследователите са разглеждали уебсайтове или са използвали приложения, така че да извършват обичайни задачи, като например търсене на продукти за закупуване или опит за абониране за услуга. Те са събрали данни за предоставената им информация и за нейното съдържание и яснота. Тестовете за съответствие предоставиха качествена оценка на проблемите, включително мнения на изследователи за яснотата на информацията, практически примери за установени проблеми, подкрепени от екранни снимки. Въпреки че обхващаше редица избрани уебсайтове, всеки тест за съответствие беше различен по обхват, цел и характер.

[17] Проучване на условията за потребителите за 2020 г., на разположение на адресhttps://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; Проучване на условията за потребителите за 2022 г., на разположение на адрес https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Регламент (ЕС) 2022/2065 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно единния пазар на цифрови услуги и за изменение на Директива 2000/31/ЕО (Акт за цифровите услуги) (ОВ L 277, 27.10.2022 г., стр. 1). От 17 февруари 2024 г. правилата на Акта за цифровите услуги се прилагат по отношение на всички платформи. От края на август 2023 г. тези правила вече се прилагат за определени платформи с повече от 45 милиона потребители в ЕС (10 % от населението на ЕС), така наречените много големи онлайн платформи (VLOP) или много големи онлайн търсачки (VLOSE). По-специално онлайн пазари като Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando, а наскоро и Shein и Temu, бяха определени като много големи онлайн платформи.

5. Санкции

За засилване на прилагането от страна на публичните органи на законодателството на ЕС за защита на потребителите в целия ЕС и неговото възпиращо действие Директивата за модернизирането измени съществуващите правила относно санкциите в ДОЦ, ДНТП и ДПП, съгласно които от държавите членки вече се изискваше да предвидят ефективни, пропорционални и възпиращи санкции. Освен това с нея беше въведено ново изискване за държавите членки да предвидят такива санкции в ДНКПД, когато такова не е съществувало преди.

Основната нова характеристика беше включването в ДНТП, ДПП и ДНКПД[19] на изискването да се предвидят глоби и да се определи техният максимален размер за **широко разпространените нарушения и за широко разпространените нарушения със съюзно измерение**, когато правоприлагащите мерки се предприемат по координиран начин съгласно член 21 от Регламента за СОЗП[20]. В тези случаи държавите членки трябва да предвидят — като задължителен елемент от своите правила относно санкциите — глоби в размер най-малко до **4 % от годишния оборот на търговеца** или до **2 милиона евро** за ситуации, при които годишният оборот не може да бъде установен. Това са минимални изисквания и за държавите членки остава възможността да запазят или въведат по-високи максимални глоби. Що се отнася до прилагането на санкции като цяло, държавите членки си запазват свободата на преценка по отношение на процедурата за налагане на тези глоби, която може да бъде административна или съдебна.

Освен това с Директивата за модернизирането в ДНТП, ДНКПД, ДПП и ДОЦ се включват неизчерпателни и примерни критерии, които трябва да се вземат предвид при налагането на санкции както при национални, така и при трансгранични случаи.

Оценяването на съответствието на мерките за транспониране, за които е постъпило уведомление, по отношение на тези разпоредби се оказа сравнително сложно. В няколко държави членки например е имало множество вече съществуващи национални правила относно санкциите в зависимост от нарушената разпоредба на въпросната директива. Това означава, че за да бъдат изменени, са необходими множество разпоредби за транспониране.

По отношение на глобите, които могат да бъдат налагани при трансгранични случаи при координираните действия по член 21 от Регламента за СОЗП, почти всички държави членки са транспонирали изискването за предвиждане на глоба в размер на най-малко до 4 % от годишния оборот на търговеца или, като алтернатива, 2 милиона евро по отношение на нарушения, които са предмет на координирани действия съгласно СОЗП. Положението на няколко държави членки, които повдигнаха въпроси или изразиха несигурност, се анализира или ще бъде анализирано в контекста на целенасочените диалози с държавите членки.

---

[19] Докато в ДНТП, ДПП и РДОЦ изменените членове относно санкциите се основават на съществуващото общо изискване за предвиждане на санкции, член 8б относно санкциите представлява нова функция за ДНКПД.

[20] В Регламента за СОЗП се поставя акцент върху сътрудничеството между националните органи по прилагането в случаи на широко разпространени нарушения, увреждащи потребителите в няколко държави членки, и широко разпространени нарушения със съюзно измерение. Възможно е да се наложи националните органи да налагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции по координиран начин за този тип широко разпространени нарушения.

Някои държави **прилагат глобата в размер до 4 % или до 2 милиона евро и при други видове нарушения** (национални и трансгранични): например, за нарушения на ДПП Австрия прилага глобата в размер до 4 % от годишния оборот при всички нарушения. За нарушения на ДНТП Полша прилага глоба в размер до 2 милиона евро при всички нарушения, ако информацията за оборота не е налична, а Латвия прилага глоба в размер до 4 % от годишния оборот при всички нарушения с таван от най-много 300 000 EUR.

Някои държави разполагат с **по-строги правила надхвърлящи правилото за 2 милиона евро за нарушения, които са предмет на координирано действие съгласно СОЗП**. Когато информацията за годишния оборот не е налична, максималните глоби за трансгранични нарушения на ДНТП, предмет на такива координирани действия, може да бъдат до 5 милиона евро в Гърция или до 4 милиона евро в Дания.

Освен това, някои други държави вече са имали или са въвели **максимални глоби за всички нарушения, които са по-високи от изискваните в Директивата за модернизирането** за трансгранични нарушения, предмет на координираните действия съгласно СОЗП (4 %/2 милиона евро). Например нарушенията на ДНТП обикновено се наказват с до 10 % от годишния оборот на търговеца в Холандия и в Полша, до 6 % в Белгия и до 5 % в Кипър. За нарушения на ДНКПД Полша например предвижда глоба до 10 % от годишния оборот на търговеца; Кипър предвижда до 5 %.

Новите правила относно максималните глоби за нарушения при трансгранични случаи, предмет на координирано прилагане в рамките на СОЗП, все още не са приложени на практика. Въз основа на обратната информация, получената в контекста на координираните действия в рамките на СОЗП, някои органи биха намерили за предизвикателство прилагането на тези глоби в случаите, когато дружествата не успеят да предложат подходящи ангажименти за справяне с предполагаемите нарушения. По-специално нито в Регламента за СОЗП, нито в разпоредбите относно санкциите в съответните директиви се предвиждат ясни процедури за координиране на налагането на санкции и за избягване на риска от ситуации *ne-bis-in idem*, когато такива мерки се вземат едновременно в различни държави членки. Комисията обмисля преразглеждане на Регламента за СОЗП, наред с другото, за да увеличи неговия възпиращ ефект [21].

Държавите членки са възприели различни подходи по отношение на транспонирането на **неизчерпателните и примерни критерии за налагане на санкции**, които бяха добавени с Директивата за модернизирането във всичките четири изменени директиви. Някои държави членки транспонираха всички критерии в списъка (почти) дословно, докато други, предвид чисто примерния характер на списъка, ги транспонираха само частично или се позоваха на вече съществуващите съответни разпоредби в националното законодателство, съгласно които често се изисква например при налагането на санкции да се вземат предвид „утежняващи или смекчаващи фактори“.

[21] Вж. „Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 („reporting“) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation“ (Окончателен доклад: Събиране на информация за подпомагане на Европейската комисия при спазването на нейните задължения съгласно член 40 („докладване“) от Регламент (ЕС) 2017/2394 относно сътрудничеството за защита на потребителите“, на разположение на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

С Директивата за модернизирането на държавите членки се предоставят **възможности за избор нормативна уредба** за прилагането на новите правила относно санкциите в ДНТП и ДНКПД. Съгласно **ДНКПД** (член 8б, параграф 2) държавите членки имат избор да прилагат правилата относно санкциите (включително специфичната разпоредба относно глобите за нарушения, които са предмет на координирано прилагане в рамките на СОЗП) само при едната или и при двете посочени по-долу ситуации: а) когато търговецът използва договорни клаузи, които са изрично определени като неравноправни при всички обстоятелства в националното право, или б) когато търговецът продължава да употребява договорни клаузи, които са обявени за неравноправни в окончателно решение. Във връзка с **ДНТП** (член 13, параграф 3) по национални конституционни причини държавите членки може да решат да не прилагат правилата относно глобите за нарушения, предмет на координирано прилагане в рамките на СОЗП, когато търговецът е нарушил за първи път единствено член 5 от ДНТП относно дължимата професионална грижа.

Възможността за избор на нормативна уредба съгласно ДНКПД се използва в много държави членки. Например Германия, Португалия, Финландия, Франция и Хърватия прилагат санкциите и в двете ситуации, предвидени в ДНКПД. Санкциите се прилагат само в случаите, когато търговецът използва договорни клаузи, които са изрично определени като неравноправни при всички обстоятелства в националното право, например в Австрия, Чехия и Естония. Накрая, санкции се прилагат само когато търговецът продължава да употребява договорни клаузи, които са обявени за неравноправни в окончателно решение, например в България, Литва, Люксембург и Швеция.

Възможността за избор на нормативна уредба съгласно **ДНТП** се използва от по-малко държави членки, например Австрия, Германия, Финландия, Франция, Хърватия и Швеция.

В заключение редица държави членки използват възможностите за избор на нормативна уредба във връзка с новите правила относно санкциите. С малки изключения новото изискване относно глобите за нарушения, предмет на координирани действия съгласно СОЗП, е транспонирано правилно в националните законодателства, като в някои случаи минималните изисквания се надхвърлят, например чрез разширяване на тяхното приложение до всички нарушения — включително вътрешни — по съответните директиви. Правила относно максималните глоби за нарушения при трансгранични случаи, предмет на координирано прилагане в рамките на СОЗП, на практика все още не са приложени.

6. Правни средства за защита за потребители съгласно ДНТП

С Директивата за модернизирането в ДНТП се включва**правото на потребителите на пропорционални и ефективни индивидуални правни средства за защита**, когато са пострадали от нелоялни търговски практики. В член 11а от държавите членки вече се изисква да гарантират, че потребителите, които са станали жертва на нелоялни практики, имат на разположение както договорни, така и извъндоговорни правни средства за защита, т.е. обезщетение за вреди, намаление на цената и прекратяване на договора. Държавите членки имат право на преценка при определяне на условията за прилагане и ефектите на правните средства за защита. Потребителите могат да наложат тези правни средства за защита чрез индивидуални искове или чрез колективни искове съгласно новата Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителните искове, в която се предвижда процедурен механизъм за прилагане на колективните права на потребителите.

Както в случая с правилата относно санкциите, проверката за съответствие на националните разпоредби, с които се транспонира член 11а, се оказа доста сложна и породи редица въпроси, които са или ще бъдат разгледани в целенасочените диалози с няколко държави членки. Тази сложност се дължи на факта, че правните средства за защита на потребителите бяха приложени в много държави членки отчасти чрез въвеждане на нови правила, а отчасти като се разчиташе на вече съществуващи гражданскоправни разпоредби за правни средства за защита. Освен това обхватът и границите на наличните в няколко държави членки правни средства за защита не бяха ясни. ДНТП има широк обхват, който се прилага по отношение на нелоялни търговски практики, които възникват извън договорното отношение между търговеца и потребител и след сключването на договор, по време на неговото изпълнение. Съответно правните средства за защита на потребителите трябва да са налични и за нарушения, засягащи всички тези етапи и видове отношения по модел „дружество-потребител“.

Държавите членки приеха **различни подходи за транспонирането на член 11а от ДНТП**. Някои държави членки, например Словения, Румъния и Латвия са въвели (или вече са имали) в своето законодателство специфични разпоредби за транспониране на ДНТП, изрично предвиждащи правото на потребителите на правни средства за защита в случай на нарушение на тези разпоредби. Някои държави членки, например Австрия, Германия, Естония, Хърватия и Чехия, имат специфични разпоредби относно правните средства за защита в своите законодателства, с които се транспонира ДНТП, в които също така има изрично позоваване на допълнителни правила в общото гражданско право, като например граждански кодекси. Накрая, някои държави членки, например Франция, са посочили в уведомлението своето общо гражданско право или други разпоредби относно правните средства за защита като приложими при нарушения на националните правила за транспониране на ДНТП.

Няколко държави членки са уведомили за разпоредби, които освен че предоставят материални права за правни средства за защита, **улесняват и тяхното прилагане**. Например, в България, когато потребителите използват правни средства за защита съгласно общото право пред граждански съд, те не трябва да доказват, че практиката е несправедлива, когато националният орган по прилагането (Комисията за защита на потребителите) вече е установил в окончателно разпореждане, че конкретна практика е нелоялна. Испания е приела разпоредби, придаващи доказателствена стойност на предишна констатация от орган или съд за нарушение на ДНТП.

В заключение законодателствата на повечето държави членки вече включват правила, предоставящи на потребителите право на обезщетение за вреди, намаление на цената или прекратяване на договора, когато са жертви на нелоялни практики.

7. Обявявания на намаляване на цените

С Директивата за модернизирането се изменя ДОЦ, като се въвежда нов член 6а относно намаленията на цените, чиято цел е да се гарантира, че потребителите са по-добре информирани и могат по-добре да оценят основателността и реалните предимства на обявеното намаление. В него от продавачите на стоки, които обявяват намаление на цените се изисква да посочат „предишна“ цена, а именно **най-ниската цена, прилагана от търговеца за период от време, не по-кратък от 30 дни** преди въвеждането на намалението

на цената. Бидейки по-конкретно правило, новият член 6а има предимство пред общите разпоредби на ДНТП, по-специално по отношение на характеристиките на референтната цена при намаления на цените. Въпреки това ДНТП с подхода си за всеки отделен случай остава приложима за оценка на други аспекти на намаленията на цените, които не са изрично регламентирани в член 6а от ДОЦ, като например продължителността на намалението на цената. Освен това ДНТП остава приложимото правно основание за оценка на различни други видове ценови промоции, които са извън обхвата на член 6а, като например сравнения на цени.

В член 6а, параграфи 3—5 се предвиждат възможности за избор на нормативна уредба, **позволяващи на държавите членки да се отклонят от общото правило** в случай на: а) стоки, чието качество подлежи на бързо влошаване или които имат кратък срок на годност („бързоразвалящи се стоки“), б) стоки, които са на пазара от по-малко от 30 дни („новопостъпили“ стоки); и в) стоки, чиято цена прогресивно се намалява („прогресивни отстъпки“).

Всички държави членки **транспонират общото правило за „предишната цена“**, като запазват 30 дневния референтен период за определяне на „предишната цена“. При все това, въпреки че ДОЦ и член 6а се прилагат само за продажба на стоки, някои държави членки **разшириха обхвата на националните разпоредби относно намаленията на цените, за да обхванат и услугите**. Разширяването на обхвата на член 6а, така че да включва услугите, породи загриженост от страна на заинтересованите страни от отрасъла (вижте по-долу) и Комисията разглежда този въпрос чрез целенасочени диалози с държавите членки.

Възможностите за избор на нормативна уредба в член 6а дават на държавите членки известна гъвкавост при адаптирането на националните правила към пазарните условия на конкретни категории стоки. Много, но не всички държави членки са решили да ги приложат, което доведе до някои национални различия.

Възможността за избор на нормативна уредба относно **стоки, чието качество подлежи на бързо влошаване или които имат кратък срок на годност („бързоразвалящи се стоки“)** в член 6а, параграф 3, позволява на държавите членки да предвидят различни правила за такива стоки или да ги изключат от обхвата на член 6а.

Всички държави членки се възползваха от тази възможност, с изключение на Хърватия, Ирландия и Люксембург. Националните разпоредби за прилагане на член 6а от ДОЦ не се прилагат за „бързоразвалящи се“ стоки в Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Испания, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Финландия, Франция, Чехия, Швеция. В Естония, Кипър, Малта, Нидерландия, Полша и Словения като референтна цена при намаленията на цените продавачите трябва да посочат цената, прилагана преди намалението. Накрая, някои държави членки прилагат член 6а за бързоразвалящи се стоки, но са предвидили намалени референтни периоди за определяне на „предишната“ цена, т.е. в България (7 дни), Румъния (10 дни), Дания (14 дни) и Португалия (15 дни).

Освен това са налице разлики в**национални правила относно определението за стоки, за които се счита, че тяхното „качество подлежи на бързо влошаване или които имат кратък срок на годност**. Например:

- В Австрия възможността за избор на нормативна уредба се прилага *когато намалението на цената се прилага в резултат на изтичане на срока на минимална трайност по смисъла на член 2, параграф 2, буква c) от Регламент (ЕС) № 1169/2011*[22].
- Във Финландия се прилага по отношение на „*бързоразвалящи се храни*“.
- В Германия се прилага по отношение на „*бързоразвалящи се стоки или стоки с изтичащ срок на годност, ако заявената цена е намалена поради предстоящ риск от разваляне или предстоящо изтичане на срока на годност и потребителят е уведомен за това по подходящ начин*“.
- В Италия се прилага по отношение на „*към бързоразвалящи се селскостопански и хранителни продукти*“, както е определено в специфичното национално законодателство.
- В Литва се прилага по отношение на „*бързоразвалящи се продукти или стоки, които бързо губят търговската си стойност*“.
- В Испания се прилага по отношение на „*идентични продукти, които наближават датата на изтичане на срока на годност или срока на минимална трайност*“.
- В България се прилага по отношение на „*стоки, които подлежат на рязко влошаване или имат кратък срок на съхранение*“.
- В Естония се прилага по отношение на „*стоки, които поради тяхното естество или ниво на обработка стареят или се влошават бързо и има вероятност да станат негодни за продажба преди да са изминали 30 дни от момента, в който са били предложени за продажба*“.
- В Нидерландия се прилага по отношение на стоки, които „*са бързоразвалящи се или имат ограничен срок на годност*“, както е посочено в министерска заповед.
- В Словения се прилага, когато стоките са точно преди изтичането на срока на годност и за бързоразвалящи се стоки.
- В Португалия „бързоразвалящи се селскостопански и хранителни продукти“ *означава селскостопански и хранителни продукти, които поради своето естество или поради етапа на преработка, на който се намират, е вероятно да станат негодни за продажба в рамките на 30 дни след прибирането на реколтата, производството или преработката*“.

Възможността за избор на нормативна уредба по отношение на **стоките, които са били в продажба за по-малко от 30 дни (ново постъпили**) в член 6а, параграф 4 позволява на държавите членки да допускат обявявания на намаление на цената и за стоки, които

[22] Регламент (ЕС) №1169/2011 на европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. за предоставянето на информация за храните на потребителите, за изменение на регламенти (ЕО) № 1924/2006 и (ЕО) № 1925/2006 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 87/250/ЕИО на Комисията, Директива 90/496/ЕИО на Съвета, Директива 1999/10/ЕО на Комисията, Директива 2000/13/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, директиви 2002/67/ЕО и 2008/5/ЕО на Комисията и на Регламент (ЕО) № 608/2004 на Комисията (ОВ L 304, 22.11.2011 г., стр. 18).

търговецът е продавал по-малко от 30 дни преди обявяване на намалението. В това отношение държавите членки могат да предвидят по-кратък период от време от 30 дни за установяване на „предишната“ цена. Много държави членки са избрали да използват тази възможност с изключение на Германия, Дания, Ирландия, Португалия, Финландия, Франция, Хърватия, Швеция.

Сред държавите членки, използващи възможността за избор на нормативна уредба, много определят „предишната цена“ като най-ниската цена, прилагана от търговеца, от момента на пускане на стоките на пазара, без да определят минимален период, например Австрия, Гърция, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Чехия. Минимални периоди са определени в Белгия, България, Естония и Латвия (за всички — 7 дни) и Унгария (15 дни).

Накрая, съгласно възможността за избор на нормативна уредба **за случаите, когато намалението на цените се увеличава прогресивно** (**прогресивни отстъпки**) от член 6а, параграф 5, държавите членки може да предвидят, че когато цената намалява постепенно без прекъсвания по време на същата търговска кампания, най-ниската цена през 30-те дни преди прилагането на първото обявяване на намаление на цената остава предишната цена за всички последващи обявявания за намаляване на цената по време на търговската кампания. Този вариант се използва от почти всички държави членки, с изключение на Полша и Испания.

Прилагането на член 6 от ДОЦ се оказа **най-дискутираният аспект от Директивата за модернизирането,** който получава значително внимание от органите на държавите членки и заинтересованите страни. В края на 2021 г. Комисията издаде специални насоки относно член 6а. Освен това няколко държави членки са приели **национални насоки** или въпроси и отговори, например Белгия[23], Дания[24], Естония[25], Ирландия[26], Италия[27], Литва[28], Финландия[29], Франция[30], Полша[31] и Швеция[32].

Насоките на Комисията изясниха по-специално неприложимостта на новото изискване към непрекъснатите ползи, предоставяни в контекста на **програмите за лоялност на клиентите** (докато допълнителни *ad hoc* временни намаления на цените за членовете на такива програми ще бъдат предмет на член 6а) и на **реалните персонализирани**

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de
[24]https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/;https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf
[25]https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/ https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/
[27]https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net)

намаления на цените, които по своето естество не са „обявени“ за потребителите като цяло.

Комисията също изясни позицията си, че макар **продавачите да остават свободни (при спазване на ДНТП) да посочват допълнителни референтни цени** (като редовната продажна цена извън промоционалните периоди), за да подсилят рекламното послание, **те следва да се въздържат от използване на техники, с които биха скрили предишната цена**, като по този начин възпрепятстват или затрудняват потребителите да обърнат внимание на предишната цена. Така всички процентни намаления (например „30 % отстъпка“) или намаления на суми (например „50 EUR отстъпка“), които продавачът може да избере да посочи като основен елемент в обявяването на намалението на цената, трябва да се основават на задължителната „предишна“ цена. Това тълкуване обаче срещна съпротивата на много заинтересовани страни от промишлеността и в момента е предмет на преюдициално запитване от германски съд до Съда на Европейския съюз (дело C-330/23, *Aldi Süd*) [33].

След приемането на насоките на Комисията обсъжданията на заинтересованите страни относно прилагането на член 6а от ДОЦ, по-специално в рамките на СОЗП, са насочени например към **ценови промоции въз основа на минимална сума за покупка**. В документа с насоки Комисията поясни, че член 6а не се прилага за комбинирани или обвързани оферти под условие, като например „Вземи две на цената на едно“ или „30 % отстъпка при покупка на три продукта“. Такива оферти под условие продължават да са предмет на ДНТП. С оглед на това изглежда обосновано **промоциите, основани на минимална сума за покупка, да се третират по същия начин, при условие че постигат същия ефект като промоциите, основани на обем**, т.е. на практика те се прилагат при покупки на повече от един продукт, предлаган от магазина. Подобно на другите алтернативни промоционални техники, промоцията с минимална сума не трябва да се използва само с цел заобикаляне на прилагането на член 6а.

Друг важен аспект е неприложимостта на член 6а по отношение на **отделни стоки, чийто срок на годност изтича** и които поради това трябва да бъдат продадени бързо, в ситуация, в която въпросната стока не е бързоразваляща се по своето естество (например тестени изделия, консерви или козметични продукти, които обикновено имат дълъг срок на годност). Този въпрос е от значение за държавата членка, използваща възможността за избор на нормативна уредба, за да предвиди различни правила за намаления на цените за „стоки, чието качество подлежи на бързо влошаване или които имат кратък срок на годност“ или да ги освободи от тези правила. Тъй като в член 6а от ДОЦ няма определение за това понятие, изглежда оправдано такова изключение да се прилага и за **отделни стоки, които по обективни причини трябва да бъдат продадени бързо, дори ако въпросната стока обикновено не е „бързоразваляща се“ по своето естество**. На практика това означава, че продавачите следва да могат да правят отстъпки за конкретни стоки, например козметични продукти, чийто срок на годност изтича скоро, без подобно намаление да засяга бъдещи възможни общи намаления на цените на съответните стоки.

[33] CURIA — Информация за дела (europa.eu)

Друг важен въпрос за държавите членки и заинтересованите страни в контекста на член 6а се отнася до развитието на пазара по отношение на **други форми на ценови промоции, по-специално сравнения на цените**. Сравненията на цените не попадат в обхвата на новия член 6а и остават предмет на общите изисквания за справедливост на ДНТП. Според няколко национални органа и асоциации на потребителите използването на сравнения на цените от страна на продавачите, особено сравнения с препоръчителната цена за продажба на дребно, предоставена от производителя, се е увеличило след прилагането на новите правила за намаление на цените съгласно ДОЦ.

В рамките на СОЗП през ноември 2022 г. беше извършена едновременна проверка на намаленията на цените по отношение на спазването на член 6а. По време на едновременната проверка 13 национални органа анализираха 16 000 продукта от 176 уебсайта, като ги наблюдаваха в продължение на един месец, за да установят дали посочената „предишна“ цена отговаря на новото законово изискване в ДОЦ. Едновременната проверка показа, че при повече от половината от наблюдаваните продукти се наблюдава намаление на цената. **От тях 23 % от обявяванията за намаление на цените нарушават член 6а от ДОЦ**. Тези нарушения са установени при най-малко 43 % от проверените уебсайтове. Следва да се отбележи, че към момента на едновременната проверка не всички засегнати държави членки са транспонирали и приложили новия член 6а от ДОЦ, макар че от тях се изисква да започнат да го прилагат от 28 май 2022 г.[34].

За да помогне на националните органи в техните разследвания, Комисията им предостави **конкретен инструмент, базиран на изкуствен интелект в контекста на електронната лаборатория на ЕС**— проект, насочен към разработване и прилагане на съвременни цифрови технологии при онлайн потребителски разследвания в подкрепа на мрежата за СОЗП. С инструмента на органите се предоставя възможност да следят историята на цените на избраните продукти и да установят дали предишната цена, посочена в обявяването на отстъпка, е действително най-ниската цена, прилагана за продукта през 30-те дни, предшестващи обявяването на намалението на цената.

Няколко национални органа по прилагането **започнаха официални действия по прилагане във връзка с нарушения, свързани с намаления на цените**. Например през есента на 2023 г. Шведската агенция за защита на потребителите (*Konsumentverket*)[35] наблюдава цените на повече от 1 700 продукта в няколко различни сектора. Прегледът обхваща около 100 дружества, повечето от които са предлагали на пазара през разглеждания период продукти на намалени цени. От прегледа е видно, че 70 % от проверените дружества, предлагащи намаления на цените, са нарушили действащото законодателство. По-специално, дружествата: 1) не са посочили най-ниската цена през последните 30 дни, 2) посочили са неправилна предишна най-ниска цена и 3) за изчисляване на размера на намалението на цената са използвали референтна цена, различна от предишната най-ниска цена. Други примери включват полската служба за защита на

[34] Резултатите от едновременната проверка на СОЗП са на разположение на адрес: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.

[35] Прегледът е на разположение тук: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.

конкуренцията и потребителите (UOKiK)[36], нидерландския орган за потребителите и пазарите (ACM)[37] и естонския орган за защита на потребителите и техническо регулиране (TTJA)[38], които са докладвали за значителни нарушения от търговци и са обявили, че започват официални разследвания. По отношение на правоприлагането от частноправни субекти през май 2023 г. френската асоциация на потребителите „UFC *Que Choisir"* публикува доклад[39] относно практиките за сравнение на цените на 8 големи продавачи на френския пазар и подаде жалби относно нелоялни търговски практики пред *Procureur de la République de Paris*.

По отношение на възприятията на потребителите относно надеждността на намаленията на цените, **проучванията на условията за потребителите** за 2020 г. и 2022 г. включваха въпрос дали когато потребителите са търсили или купували онлайн, са им предлагани ценови отстъпки, които са изглеждали твърде големи, за да бъдат истински. Делът на потребителите, които съобщават, че винаги, през повечето време или поне понякога се сблъскват с отстъпка в цените, която им се струва прекалено голяма, е сходен и в двете проучвания — 60 % през 2022 г. и 61 % през 2020 г.

Между януари и октомври 2023 г., в контекста на помощното проучване, беше проведен ограничен по мащаб **тест за съответствие** на 95 уебсайта в 10 държави членки, като беше извършен анализ на начина, по който се представят на потребителите намаленията на цените и други техники за реклама[40]. Това действие е с акцент върху представянето на ценови предимства и не включва проследяване на референтната цена през 30-дневния период, за да се установи действителността на „предишната" цена.

При проверка на 475 продукта намаления на цените или други промоции се появиха за 360 продукта (за 75 от 95 уебсайта). Проверката също така показа, че *комбинирани оферти* присъстват на 27 уебсайта за 88 продукта. И накрая, общите процентни намаления или процентните намаления, свързани с *минимална сума за покупка*, са относително чести (49,5 % от проверените уебсайтове).

Що се отнася до представянето на намаления на цените/промоции за конкретни продукти (251 продукта на 42 уебсайта), в около 90 % от случаите **референтната цена е била *зачеркната***, за да се подчертае отстъпката. В 75,6 % от случаите **ценовото предимство е представено в *процент***. Често зачеркната референтна цена и процентът или абсолютната стойност на отстъпката се използват заедно, за да се подчертае промоцията.

Що се отнася до **естеството на ценовото предимство**, в повечето случаи (69,7 %) изследователите не са забелязали никакво уточнение или обяснение на предоставената (зачеркната) референтна цена. Това предполага, че продавачът е предлагал намаление на

[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/
[40] Уебсайтовете бяха избрани въз основа на класирането им по популярност в SimilarWeb в категорията за електронна търговия и пазаруване.

цената, което означава, че предоставената референтна цена е трябвало да отговаря на изискванията за „предишна цена“ съгласно член 6а от ДОЦ. Останалите промоции изглежда са **сравнения на цените**. Повечето от тях са използвали препоръчителната цена за продажба на дребно като референтна (25,8 %), а останалите са се позовавали на понятието „средна цена“ (3,1 %) и на цените на други уебсайтове (1,4 %).

Тези резултати предполагат, че намаленията на цените са преобладаващият вид ценова промоция; все пак трябва да се има предвид, че конкретната квалификация на референтната цена може да не е била във всички случаи лесно видима и забележима. Например в горепосочения доклад на френската асоциация на потребителите „UFC *Que Choisir“* от май 2023 г., в който се анализира извадка от 6 586 оферти със зачеркнати референтни цени, се заключава, че само 3,4 % от тези оферти представляват „намаление на цените“ по смисъла на член 6а от СОЗП. **Повече от 9 от общо 10 от тези оферти са били по-скоро сравнения на цените**, като са използвани много различни начини за представяне на референцията, като: „препоръчителна цена за продажба на дребно“, „първоначална цена“, предишна цена“, „средна цена на пазара“, „средна цена на уебсайтове на конкуренти“, „цена, предоставена от трета страна продавач“ и др.

При проучването сред потребителите в контекста на помощното проучване бяха събрани **възприятията на потребителите относно видовете ценови промоции и тяхното разпространение**. Между 52 % и 66 % от анкетираните са посочили, че са се сблъсквали с ценова промоция поне „понякога“ през последните 12 месеца: намаление на цената при покупка на повече от един артикул (66 %); намаление при покупка над определена сума (60 %); намаление на цените (56 %); намаление на цените за членове на „програмата за лоялност“ (53 %); сравнение с препоръчителната цена (52 %).

В контекста на консултацията със заинтересованите страни **търговските асоциации и предприятията в ЕС**, макар да подкрепят идеята за по-добра информация за потребителите и прозрачност на промоциите на цените, критикуват различното прилагане на новото правило в държавите членки, като например разширяването на обхвата му извън продажбата на стоки в някои държави членки и различното прилагане на регулаторната възможност за бързоразвалящи се стоки, което също създава трудности за трансграничната търговия. Те също така изискват по-строго прилагане на правилата в името на еднаквите условия на конкуренция, включително по отношение на търговците от трети държави, насочени към пазара на ЕС. В това отношение индустрията призовава за силно сътрудничество между органите за защита на потребителите в целия ЕС в рамките на мрежата за СОЗП[41].

За много заинтересовани страни сред предприятията е важно да поддържат **настоящата гъвкавост по отношение на сравненията на цените**. Сравненията на цените са особено

[41]Вж. например Ecommerce Europe, EuroCommerce и Independent Retail Europe „Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive“ (Препоръки за подобряване на тълкуването и съответствието с член 6а от Директивата за обозначаването на цените от 2019 г.“), 29 февруари 2024 г., на разположение на адрес: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

важни за франчайзинговите мрежи, където франчайзодателят обявява ценови промоции въз основа на препоръчителната продажна цена, както и в сектора на модните търговски обекти. Заинтересованите страни сред предприятията считат, че настоящият подход за оценка на всеки отделен случай за сравняване на цените съгласно ДНТП трябва да се запази, включително по отношение на използването на препоръчителната цена за продажба на дребно като референтна и на техниките за предлагане за процентни намаления, абсолютни намаления на стойността и зачеркнати референтни цени. Според тях търговците, използващи сравнения на цените, могат да осигурят необходимата прозрачност чрез подходящо информиране на потребителите; възможните проблеми могат да бъдат разрешени чрез разширяване на обхвата на Насоките за ДНТП относно сравненията на цените, за да се уточнят критериите за справедливи сравнения (гарантиране, че референтната цена е действителна, ефективна и представителна). Много заинтересовани страни сред предприятията биха се противопоставили на всякакви допълнителни официални правила за сравняване на цените, като в същото време призовават за избягване на всякакви различни подходи от страна на националните органи в различните държави членки по отношение на сравняването на цените при прилагането на общите правила за ДНТП в отделни случаи съгласно подхода за всеки отделен случай.

В заключение, прилагането на новото правило за ДОЦ повдигна **важни въпроси относно тълкуването му, особено като се има предвид огромният набор от различни техники за ценови промоции, използвани от продавачите**. Някои от тях бяха пояснени в настоящия доклад (в допълнение към насоките, които вече са предоставени в Известието на Комисията от 2021 г.), докато важният въпрос относно взаимодействието между регулираната „предишна“ цена и други референтни цени при намаленията на цените е предмет на предстоящо решение на Съда на Европейския съюз по дело C-330/23, *Aldi Süd*.

Прилагането на член 6а от ДОЦ показва **известни различия между държавите членки** по отношение на обхвата на приложение и категориите стоки, които са предмет на възможността за избор на нормативна уредба. По-специално различното прилагане на възможността за избор на нормативна уредба по отношение на „бързоразвалящи се стоки“ поражда опасения относно възможната липса на еднакви условия на конкуренция и правна сигурност за потребителите и търговците. Следва да се проучи алтернативно регулаторно решение за справяне с тези категории стоки по по-хармонизиран начин в държавите членки.

Няколко държави членки не само издадоха официални насоки за своите търговци, които допълват Известието на Комисията, но също така проведоха наблюдение на пазара и започнаха официални действия по правоприлагане, включително чрез сътрудничество в рамките на СОЗП и използване на цифровите инструменти, които тя предоставя. Постоянното строго правоприлагане ще продължи да играе съществена роля за прилагането на член 6а от ДОЦ. Много представители на търговците също призовават за по-единно и по-строго прилагане на правилата, за да се гарантират еднакви условия на конкуренция.

Много представители на потребителите и държави членки подчертават необходимостта **да се обърне внимание на риска от объркване на потребителите** между „регулирани“ намаления на цените и други форми на ценови предимства, които подлежат само на

оценката за всеки отделен случай съгласно ДНТП. Тези алтернативни форми изглежда са по-широко използвани след влизането в сила на правилата на ДОЦ за намаления на цените, по-специално сравненията на цените, като за референтна цена се използва препоръчителната цена за продажба на дребно. За разлика от това представителите на търговците призовават да се разгледат сравненията на цените с допълнителните насоки относно техните принципи в контекста на ДНТП. Според тях гъвкавият избор на техники за сравняване на цените трябва да се запази с прилагането на ДНТП за всеки отделен случай. Необходими са по-нататъшни изследвания, за да се прецени дали настоящите стопански практики по отношение на предлагането на сравнения на цените предизвикват объркване и заблуждават потребителите по отношение на истинската същност на ценовата промоция и предимството от нея.

8. Предлагане на пазара като идентични на стоки с разлики в качеството

„Разлики в качеството“ е често използваният термин, отнасящ се до практиките на търговците да **пускат стоки на пазара в различни държави членки като идентични**, макар да има значителни разлики в техния състав или характеристики. Тези разлики не са свързани с „качеството“ на стоките като такива, а с разликите в състава или характеристиките на стоките. Поради това, макар и терминът „разлики в качество“ да се използва често, той не означава непременно по-ниско качество на стоките. Като признава значението на въпроса за „разликите в качеството“, който е повдигнат в Европейския съвет[42], в Европейския парламент[43] и от някои държави членки и заинтересовани страни, Комисията предложи засилване на защитата на потребителите в тези случаи чрез конкретно изменение на ДНТП.

С новия член 6, параграф 2, буква в) от ДНТП компетентните органи изрично се упълномощават да спират и забраняват практики, свързани с „разлики в качеството“, след извършване на оценка за всеки отделен случай. Според оценката на Комисията на мерките за транспониране държавите членки като цяло са въвели правилно разпоредбата относно „разликите в качеството“ в националното си законодателство. Възможен проблем с транспонирането се обсъжда само с една държава членка.

Член 6 от ДНТП цели **осигуряване на прозрачност**, така че потребителите да не бъдат подвеждани от продукти, представяни като идентични в ЕС, когато не са такива. **Той се прилага, когато такава пазарна практика може да накара потребителите да вземат решения за сделки, които не биха взели, ако знаеха за разликата в състава и характеристиките на стоката**. Законодателството на ЕС за защита на потребителите не се

[42]Вижте заключенията на председателя на Европейския съвет от март 2017 г., на разположение тук: https://www.consilium.europa.eu/media/24113/09-conclusions-pec.pdf и отскоро, Заключения на Европейския съвет от април 2024 г., на разположение тук: https://www.consilium.europa.eu/media/m5jlwe0p/euco-conclusions-20240417-18-en.pdf.

[43] Вж. въпроси от членове на Европейския парламент, отправени към Комисията, достъпни на: https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/parliamentary-questions.html#sidesForm.

занимава със състава и рецептите на продуктите. Следователно с това изменение на ДНТП не се цели или изисква специално хармонизиране на рецептите на продуктите в ЕС.

В края на 2021 г. Комисията поясни прилагането на член 6, параграф 2, буква в) от ДНТП в специален раздел от Насоките за ДНТП. В насоките се обяснява, че в съответствие с широкия общ обхват на ДНТП, „**място за търговия**“ обхваща както представянето на стоките върху техните опаковки, свързаната реклама, така и продажбата на стоките на потребителите. Разпоредбата се прилага по отношение на всички търговци, участващи в доставката на стоките за потребителите, **въпреки че основната целева група очевидно са производителите**, които вземат решения относно състава, дизайна и представянето на стоките, предлагани на пазара в различни държави членки.

В Насоките за ДНТП се обясняват и важни понятия, като **„идентичен“ и „значимостта“ на разликата** в състава или характеристиките. По-специално в тях се пояснява, че „значимостта“ се отнася до възприемането на среден потребител и следователно е част от общата оценка за всеки отделен случай на въздействието на предлагането върху средния потребител при вземането на решение относно сделка, при която избира между стоки. В насоките се обяснява и, че изключението за **разлики, обосновани от „законосъобразни и обективни фактори“,** като например географска или сезонна наличност на суровини или политиките на търговците за доброволно преформулиране на хранителните съставки, които технически или икономически не могат да се извършват едновременно на всички пазари[44], трябва да се тълкуват в по-тесен смисъл. Освен това, ако търговците твърдят, че разликите в стоките, предлагани на пазара като идентични, са обосновани от законосъобразни и обективни фактори, те следва да информират потребителите за тях чрез други средства, например чрез свързана реклама, информация в помещенията на търговеца на дребно или чрез лесно достъпни онлайн средства.

Комисията наблюдава активно проблема с „разликите в качеството“ в държавите членки и ще продължи да го прави. Тя проведе и няколко проучвания по въпроса чрез своя Съвместен изследователски център.

През юли 2023 г. Комисията публикува резултатите от **второто проучване на общото за ЕС сравнение на свързаните с качеството характеристики на маркови хранителни продукти**[45]. Това проучване обхвана 26 държави членки[46] (в сравнение с 19 държави членки, обхванати от първото проучване, публикувано през 2019 г.[47]). В него се стига до заключението, че 6 % от хранителните продукти, обхванати от проучването, имат различен състав, но идентичен външен вид на лицевата страна на опаковката, докато 23 % от

[44] В това отношение в стратегията „От фермата до трапезата“ се отправят препоръки за преформулиране на хранителните продукти в съответствие с насоките за здравословен и устойчив начин на хранене. Такива доброволни стратегии за намаляване например на добавените захари, наситени мазнини и сол могат да включват постепенно въвеждане на промени в рецептите по организационни причини и за да се гарантира приемане от страна на потребителите.

[45] На разположение на адрес: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

[46] Данните бяха събрани през 2021 г. във всички държави членки с изключение на Малта, където не можеше да се изготви извадка на стоките поради ограниченията за пътуване, свързани с Covid-19.

[47] На разположение на адрес: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.

продуктите се различават по състав и показват до известна степен разликите чрез промени в дизайна на предната част на опаковката[48].

В сравнение с първото проучване от 2019 г. при това **се наблюдава намаление със 7 процентни пункта[49] на стоки с идентичен или подобен външен вид на лицевата страна на опаковката, но различен състав или характеристики**. Резултатът еобнадеждаващ, особено след като вземането на проби за анализа е извършено преди влизането в сила на новата разпоредба на ДНТП. Както в първото проучване от 2019 г., през 2023 г. Комисията не откри доказателства за последователен географски модел в състава и характеристиките на стоките. В това последно проучване обаче стана ясно и, че все още има случаи на продукти с различен състав, които се продават като идентични. Комисията ще продължи да наблюдава въпроса с прилагането на новата разпоредба за ДНТП в държавите членки и въздействието от това.

Също така през 2023 г. Комисията публикува редица други важни аналитични документи.

Първо, проучването за хранителните продукти включва **проучване на производителите на въпросните продукти**[50]. Мнозинството (60 %) от дружествата, за които беше установено, че предлагат на пазара стоки с „разлики в качеството“, посочиха, че са предприели или планират да предприемат действия, включително чрез промяна на представянето на продукта (т.е. външен вид на лицевата страна на опаковката), хармонизиране на рецепти, прилагане на други мерки (например информиране на потребителите) или комбиниране на тези действия. Законодателството на ЕС в защита на потребителите е най-често посочваната от дружествата причина за действие (47 % от анкетираните, които са предоставили отговор). Причини като промяна в стопанската стратегията (20 %), намеса от национални публични органи (7 %) и негативна публичност (7 %) също бяха посочени като причини за разглеждане на въпроса. Дружествата, които не са планирали да предприемат каквито и да е действия (40 % от анкетираните), съобщават, че липсата на действия се дължи на разлики в националните разпоредби (80 %). Някои посочиха фактори, свързани с производството (40 %), като тези, свързани с наличието на суровини в ЕС, или поради техническото оборудване, използвано във фабриките. Посочени бяха и предпочитанията на потребителите, като например специфичните вкусови профили (30 %), или разликите в доброволните стандарти в държавите членки (20 %). Накрая, „други

[48] Значителна част от продуктите, които бяха включени в изпитването за периода 2018/2019 г. (а също и в тестовата кампания за 2021 г.), бяха продукти, за които националните органи за защита на потребителите или асоциациите на потребителите са получили оплаквания относно разликите между националните версии и наличните версии в други държави членки. Поради тази причина делът на продуктите с „разлики в качеството“ не е представителен; възможно е да се прави надценяване на общия дял на хранителните продукти с „разлики в качеството“ на единния пазар на ЕС.

[49] За двете комбинирани категории (разлики в състава на продукти с подобно и еднакво представяне) в същите 19 държави членки, където е проведено проучването от 2019 г. (за разлика от 26-те държави членки през 2023 г.), има 7-процентно намаление — от 31 % в проучването от 2019 г. до 24 % в проучването от 2023 г.

[50] Производителите на храни включват производители на широка гама стоки, като например захарни изделия, зърнени храни, супи, готови соленки и закуски, месо, млечни продукти, риба, захари, безалкохолни напитки. Вж. по-специално приложение 5 от общоевропейското сравнение на характеристиките и представянето на маркови хранителни продукти (2021 г.), Приложение 5 — Резултати от проучване на дружествата, на разположение на адрес: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

причини“ включват различни правила за закръгляване при посочване на процента на сравнените съставки или продукти, които не са от един и същи производствен период.

Второ, беше завършено емпирично изпитване за **възприятията на потребителите за разликите в опаковките и версиите на продукта** на привидно идентични маркови хранителни продукти[51]. При проучването беше установено, че елементите на дизайна на лицевата страна на опаковката оказват влияние върху възприемането на разликите в опаковката и продукта и върху избора на потребителите и че, като се има предвид сложността на елементите на дизайна, ще е необходима оценка за всеки отделен случай, за да се определи действителното им въздействие върху възприятието и избора на потребителите.

Накрая, Комисията публикува и **проучване за сектора на личните и домашните грижи** след адаптиране на съществуващата методика, използвана преди за хранителни продукти[52]. Установено е, че 8 % от продуктите се различават по състав, но без да се различава външният вид на лицевата страна на опаковката в поне една от 20-те държави членки, участвали в проучването. 25 % от продуктите се различават по състав и показват до известна степен тези разлики чрез промени в графичния дизайн на лицевата страна на опаковката. Притежателите на марката твърдят, че причините за тези разлики са, че продуктите са пуснати на пазара по различно време в рамките на циклите на преформулиране на продуктите. Отново се посочва, че липсват индикации за системни различия между продукти, свързани с определени географски региони на участващите държави членки.

Предварителните резултати от тези различни проучвания бяха представени по време на събитие на заинтересованите страни през октомври 2022 г.[53], а окончателните резултати бяха представени през септември 2023 г. пред Комисията по вътрешни пазари и защита на потребителите на Европейския парламент.

При по-ранно проучване на Комисията през 2020 г.[54] беше установено, че информирането на потребителите за различията между хранителните продукти в различните държави членки чрез включване на обозначението „произведено за“ има **различно въздействие върху решенията за покупка на потребителите**, т.е. в някои случаи това е довело до избора на „националните“ версии, докато в други случаи са избрани „чуждите“ версии. **Поведението на потребителите, когато се сблъскат с различия между продуктите,**

[51] На разположение на адрес: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] На разположение на адрес: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Проучването е проведено в 15 държави членки, които са изразили интерес да участват, и в още 5 държави членки, където данните са събрани от самия Съвместен изследователски център.

[53] Сред участниците бяха стопански камари, дружества, произвеждащи храни/напитки, национални органи за защита на потребителите и Европейското бюро на съюзите на потребителите.

[54] Доклад на Съвместния изследователски център „Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market“ (Икономически анализи на разликите в състава на привидно идентични маркови хранителни продукти на единния пазар“ (2020 г.), на разположение на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. С помощта на лабораторни и онлайн експерименти в доклада беше анализирано дали информирането на потребителите за различията в продуктите (изразени в обозначението „произведено за страна X“) влияе върху избора им на дадена версия на продукта. В онлайн експеримента нямаше ясно изразено предпочитание към националните или чуждестранните версии, докато в лабораторния експеримент имаше повече предпочитания към националните версии.

зависи и от мащаба на разликата. Средният потребител е по-вероятно да вземе решение за сделка, ако знае, че една или няколко ключови съставки или тяхното съдържание, се различават значително[55]. Освен това по-големите разлики в състава е по-вероятно да доведат до различни сетивни характеристики, с което разликата става още по-очевидна.

През април 2023 г., за да подкрепи националните органи в техните дейности по отношение на „разликите в качеството“, Комисията организира, заедно с румънския орган за защита на потребителите, **специален работен семинар в рамките на СОЗП**. С работния семинар беше осигурен полезен обмен между представители на държавите членки и промишлеността. Макар че националните органи считат като цяло въпроса за важен, те също така посочиха, че му отдават различна степен на приоритет, тъй като предлагането на пазара като идентични на стоки с „разлики в качеството“ не засяга потребителите по един и същи начин във всички държави членки. По-голямата част от органите на държавите членки подчертаха значението на оценката за всеки отделен случай и посочиха, че в момента проблемът с „разликите в качеството“ буди по-малко безпокойство, отколкото преди приемането на Директива за модернизирането, също така благодарение на конструктивния неформален диалог с производителите в контекста на прилагането на новото правило за ДНТП.

Информацията за настоящия доклад е получена от редица контакти със заинтересовани страни с акцент върху „разликите в качеството“. Интервютата с националните министерства, чийто акцент беше върху прилагането на Директивата за модернизирането, обхванаха всички държави членки. Освен това чрез по-широката програма за интервюта за проверката на пригодността бяха събрани отзиви относно „разлики в качеството“ от засегнатите заинтересовани страни, включително асоциации на търговци в ЕС. Някои национални министерства съобщиха, че според тях въпросът за „разликите в качеството“ е вече разгледан чрез Директивата за модернизирането. Други го приеха като проблем със сравнително малко значение в сравнение с други проблемни практики. Въпреки това имаше и държави членки, които сигнализираха за продължаваща загриженост относно „разликите в качеството“.

Съгласно интервюта и получената от националните министерства писмена обратна информация, само **две държави членки са провели официални разследвания на случаи на разлики в качеството**. Чешките органи са разследвали случай с „разлики в качеството“ по отношение на производител на хранителен продукт, при който са установени разлики в състава в сравнение с еквивалентни продукти, предлагани на пазара в други държави членки. Румънските органи разследваха случай, касаещ дружество за безалкохолни напитки на основание, че негови стоки с идентична марка имат различен състав в различните държави членки. Заключенията от тези разследвания не са оповестени публично от съответните органи.

Освен това през 2024 г. Словакия проведе проучване на пазара и откри случаи на стоки с разлики в състава, по-специално в случай на безалкохолни напитки, продукти от

[55] Доклад на JRC „Разлики в състава на привидно еднакви маркови продукти: въздействие върху решенията за покупка и благосъстоянието на потребителите“ (2020 г.), достъпен на адрес: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

животински произход и подправки. Словакия представи тези констатации на Съвета AGRIFISH на 27 май 2024 г., като призова Комисията да продължи да обръща нужното внимание на този проблем и всички държави членки да прилагат съответното законодателство на ЕС[56].

Проучването сред заинтересованите страни включваше и конкретни въпроси относно **възприеманите вреди за потребителите** поради практики с „разлики в качеството“, **необходимите действия за справяне с това** и **видовете потенциални законодателни действия**.

По отношение на **вредите за потребителите**[57], 26 от анкетираните считат, че потребителите търпят вреди поради практики с „разлики в качеството“ в голяма или умерена степен. Сред 26 анкетирани, 9 министерства и органи по прилагането от 6 държави членки и 7 асоциации на потребителите (национални асоциации от 6 държави членки и една асоциация на равнището на ЕС) отговориха, че има вреди за потребителите. Нито една стопанска асоциация не е изразила такова мнение.

По отношение на **необходимите мерки за справяне с практиките с „разлики в качеството“** от страна на търговците[58], сред органите на държавите членки (министерства и органи по прилагането), представители на 3 държави членки отговориха, че настоящите правила за ДНТП, основаващи се на оценка за всеки отделен случай и отчитане на въздействието върху потребителите, са подходящи и следва да се прилагат, докато представителите на другите 3 държави членки отговориха, че са необходими по-строги правила. Сред **асоциациите на потребителите** една смята, че правилата са подходящи, но трябва да се прилагат по-добре, докато асоциациите, представляващи 5 държави членки, смятат, че са необходими по-строги правила. Единствената отговорила асоциация на равнището на ЕС не даде отговор на този въпрос.

Накрая, анкетираните, които посочиха необходимостта от „по-строги правила“, бяха помолени да посочат **вариантите за укрепване на правната рамка**[59]. Анкетираните може да посочат повече от един от предварително формулираните варианти и да предложат свои алтернативи.

Сред четиримата анкетирани, представляващи **национални министерства и органи по прилагането** (представляващи общо три държави членки), трима (представляващи две държави членки) подкрепят забраната на подобни практики на предлагане при всякакви обстоятелства и във всички засегнати държави членки , независимо от тяхното въздействие върху отделните потребители в отделните държави. И четиримата анкетирани от трите държави членки (също) подкрепиха другите два варианта: ограничаване/уточняване на

[56] Протоколът е на разположение на адрес: https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.

[57] Въпрос 24 от проучването сред потребителите: „Считате ли, че потребителите търпят вреди поради практиките на търговците да рекламират стоките (чрез тяхното снабдяване с марка и представяне) като идентични със стоки в други държави от ЕС, въпреки разликите им в състава и характеристиките („разлики в качеството“)?“.

[58] Въпрос 26 от проучването сред потребителите: „Какво е вашето мнение относно мерките за справяне с практиките с „разлики в качеството“ от търговците?“.

[59] Въпрос 27 от проучването сред потребителите: „Според вас кое от следните правила би укрепило правната рамка относно практиките с „разлики в качеството?“.

обхвата на „законосъобразни и обективни“ фактори, които биха могли да обоснова подобни практики на предлагане, и приемане на допълнителни правила за информиране на потребителите, когато националните версии на продукта се разграничават поради „законосъобразни и обективни“ фактори.

От петте **асоциации на потребителите** (представляващи 5 държави членки) една изрази подкрепа за забраната на практики за предлагане на пазара като идентични на стоки с „разлики в качеството“ при всички обстоятелства. Три изразиха подкрепа за другите варианти — ограничаване/уточняване на обхвата на „законосъобразни и обективни“ фактори и въвеждане на допълнителни правила за информиране на потребителите. Друга показа отвореност към всички варианти.

В заключение, опитът при прилагането и проучванията, проведени за целите на настоящия доклад, показват **различни възприятия за значението на проблемите, свързани с „разлики в качеството“**. При някои държави членки този въпрос все още предизвиква загриженост. По отношение на съответното изменение, въведено с Директивата за модернизирането, държавите членки изглеждат като цяло доволни от наличните понастоящем съгласно ДНТП възможности **да предприемат действия спрямо практиките за предлагане на пазара като идентични на стоки с „разлики в качеството“, когато е оправдано, за да защитят своите потребители**, т.е. за всеки отделен случай. Няколко национални органа оцениха неофициалното си сътрудничество с промишлеността при решаването на установените проблеми.

Последното проучване на хранителните продукти на Комисията в целия ЕС показва, че промишлеността е предприела мерки или за промяна на представянето на различните национални версии, за да се избегне заблуждаването на потребителите, или за хармонизиране на техните рецепти и състав в държавите членки.

С оглед на гореизложеното, както и на новото законодателство, което към момента е в сила само от две години, изглежда необходимо **да се постави акцент върху изпълнението и прилагането на новите правила**.

Като взема предвид заключенията на Европейския съвет от 17—18 април 2024 г., Комисията ще продължи да подпомага усилията на държавите членки за справяне със случаите на „разлики в качеството“, предизвикващи загриженост, като ще подкрепя сътрудничеството чрез мрежата за СОЗП, ще насърчава ефективното изпълнение и прилагане на новото законодателство и ще продължи да наблюдава ситуацията на пазарите.

9. Нежелани продажби по домовете, екскурзии с търговска цел и събития, организирани с цел продажба

С Директивата за модернизирането към ДНТП беше добавена (член 3, параграф 5) възможността за избор на нормативна уредба, като се дава възможност на държавите членки да приемат пропорционални и недискриминационни правила за защита на законните интереси на потребителите по отношение на агресивни или заблуждаващи практики на предлагане или продажба в контекста на нежелани посещения на търговец в дома на

потребителя („**нежелани продажби по домовете**“),[60] или екскурзии, организирани от търговец с цел или ефект на рекламиране, или продажба на продукти на потребителите („**екскурзии с търговска цел**“), когато тези правила са пропорционални, недискриминационни и обосновани от съображения за защитата на потребителите.

В съображение 55 от Директивата за модернизирането се пояснява, че такива национални разпоредби **не следва да забраняват тези канали за продажби като такива**. В него също така се дават примери за възможните национални разпоредби, например забрана на нежелани посещения, ако потребителят ясно е заявил, че подобни посещения са неприемливи, или определяне на времето от деня, когато такива посещения не са разрешени. Следва да се отбележи, че тези нови възможности за избор на нормативна уредба не засягат мерките на държавите членки, базирани на основания, различни от защитата на потребителите, които попадат извън хармонизирания обхват на ДНТП (например, вж. съображение 7 от ДНТП относно мерки, основани на вкус и благоприличие).

Освен това ДПП беше изменена, с което се дава възможност на държавите членки да приемат национални разпоредби, предвиждащи по-благоприятни правила относно **правото на отказ на потребителите**. По този начин държавите членки могат да удължат срока за правото на отказ в случай на нежелани посещения или екскурзии с търговска цел от 14 дни на 30 дни (член 9, параграф 1а) от ДПП) и могат да дерогират от четири от специфичните изключения от правото на отказ (член 16, параграф 1, букви а), б), в) и д) от ДПП)[61].

Тези възможности за избор на нормативна уредба не се прилагат за друга категория продажби извън търговския обект — **събития за продажби (демонстрации на продукти), организирани на места, различни от търговските помещения на търговеца**, като например частни домове, кафенета или ресторанти. Тези техники за продажба остават предмет на общите правила на ДНТП и ДПП. В клаузата за преразглеждане на Директивата за модернизирането изрично се изисква Комисията да прецени дали настоящите правила осигуряват подходящо равнище на защита на потребителите в контекста на такива събития за продажби.

Няколко държави членки[62] са използвали **възможностите за избор на нормативна уредба, за да регламентират специфични аспекти на нежелани посещения и/или екскурзии с**

[60] В интервюта, проведени от изпълнителя по време на помощното проучване с асоциациите в сектора на директните продажби на равнището на ЕС, SELDIA и Direct Selling Europe (DSE) отбелязаха, че нежеланите посещения представляват нисък дял от общата дейност по продажби по домовете, която се състои главно от посещения, при които лицата са се съгласили предварително да бъдат посетени.

[61] А именно освобождаването от правото на отказ за договори за услуги след пълното изпълнение на услугата (буква а), доставката на стоки или услуги, чиято цена се променя в зависимост от колебания на финансовия пазар (буква б), доставка на стоки, изработени по поръчка на потребителя или недвусмислено персонализирани (буква в), и доставка на запечатани стоки, които не могат да бъдат върнати поради съображения, свързани със защитата на здравето, или по хигиенни причини и които са разпечатани след доставката им (буква д).

[62] Допълнителна информация относно държавите членки, които използват възможностите за избор на нормативна уредба съгласно ДНТП и ДПП и съответните национални разпоредби, е налична в уведомленията на държавите членки, публикувани от Комисията на адрес: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en и https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en.

търговска цел съгласно ДНТП (Австрия, Белгия, Германия , Испания, Словакия, Франция, Хърватия, Чехия). Например в хърватското законодателство се предвижда нежелани посещения в дома на потребителя да се извършват в работни дни между 8.00 и 20.00 часа. В Германия, когато даден договор е сключен в контекста на нежелано посещение в дома на потребителя, е забранено да се изисква от потребителя да плати за стоката или услугата преди края на деня, в който е сключен договорът (това не се прилага, ако плащането е под 50 EUR). Франция забранява нежелани посещения на търговец в дома на потребителя с цел продажба на стоки или предоставяне на услуги, когато потребителят ясно и недвусмислено е посочил, че не желае да бъде обект на такива посещения.

Няколко държави членки използват **регулаторните възможности на ДПП по отношение на правото на отказ**. Например Кипър, Гърция, Италия, Малта, Полша, Румъния и Словакия използват и двата варианта, т.е. те удължиха срока на отказ до 30 дни и се отказаха от прилагането на всички или някои от изключенията от правото на отказ. Освен това Ирландия, Испания, Португалия и Чехия са използвали само варианта за удължаване на срока на отказ до 30 дни, докато Австрия, Хърватия и Финландия са се отказали от прилагането на всички или на някои от четирите изключения от правото на отказ.

Заинтересованите страни, представляващи **сектора на директните продажби** (включващ продажби по домовете и продажби на събития), не са съобщили на Комисията конкретни опасения, свързани с използването от държавите членки на възможностите за избор на нормативна уредба. Също така няма признаци за значително въздействие върху трансграничната търговия. Според представителите на промишлеността продажбите по домовете не се характеризират със силно трансгранично измерение. Освен това много директни продавачи преминават към онлайн методи за продажба, като същевременно запазват функцията за лично взаимодействие с клиентите си.

Според проучването на Ipsos от 2023 г. на директните продавачи[63], най-често срещаните методи за продажба на съществуващи клиенти са лични мрежи (54 %), домашни партита/демонстрации на продукти (39 %) и социални медии (39 %); докато най-често срещаните методи за продажба на потенциални нови клиенти са препоръки/„от уста на уста“ (64 %), лични мрежи (51 %) и домашни партита/демонстрации на продукти (43 %).

Организирани събития за продажби (т.е. демонстрация на продукт в частен дом, хотел или ресторант, включваща продажба на продукта) са предмет на общите разпоредби на ДНТП. Агресивните и заблуждаващи практики в контекста на такива продажби може да бъдат санкционирани от националните органи въз основа на оценка за всеки отделен случай съгласно членове 5—9 от ДНТП. В допълнение в приложение I към ДНТП се забраняват практики, при които търговецът създава впечатление, че не действа за цели, свързани с неговата дейност, както и практики, с които се създава впечатление, че потребителят не може да напусне обекта, докато не се изготви договор. Освен това ДНТП не засяга разрешителните режими и националните мерки, предприети за цели, различни от защитата на потребителите (като причини с културен характер, благоприличие и др.) и които следователно не попадат в обхвата на ДНТП.

[63] Онлайн проучване, проведено от Ipsos между 27 март и 21 април 2023 г. в 12 държави членки на ЕС (Германия, Естония, Испания, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Полша, Словакия, Франция, Чехия, Швеция), на разположение на адрес https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

В помощното проучване за този доклад не са установени никакви национални случаи или действия по принудително изпълнение конкретно на **продажби**.

В проучването сред потребителите в контекста на помощното проучване **само малка част от потребителите** съобщават, че през последните 12 месеца са участвали в **демонстрация на продукт в частен дом, хотел или ресторант**, включващи продажба на продукта —16 % (вариращи от 28 % в Румъния до 11 % в Португалия)[64]. Същият дял от анкетираните (16 %) съобщават, че са участвали в**нежелано посещение за продажба по домовете** (вариращи от 23 % в Швеция и Франция до 6 % в Унгария). Броят на лицата, които са предприели **екскурзии с търговска цел**, е дори още по-малък: 11 % (в диапазона от 14 % във Франция до 8 % в Португалия и Унгария).

Мнозинството сред лицата, които са имали опит с тези техники на продажби (67 % в случаите на продажби по домовете и събития за продажби и 70 % в случаи на екскурзии с търговка цел), обаче посочват, че **са се чувствали под натиск да купуват**[65]. Най-високият дял на потребителите, които са се почувствали под натиск по време на **нежелани посещения**, е в Естония (81 %), а най-ниският е във Франция (50 %). Що се отнася до **екскурзиите с търговска цел**, най-високият дял на потребителите, които са се почувствали под натиск, е в Полша (78 %), а най-ниският е в Италия (63 %). В случай на **демонстрации на продукти** в частен дом, хотел или ресторант, най-високият дял на потребителите, които са се почувствали под натиск, е в Португалия (79 %), а най-ниският е във Франция (59 %).

Проучването сред заинтересованите страни включва въпроси относно **възприеманите вреди за потребителите** поради потенциални нелоялни практики, като например продажба под натиск, заблуждаваща информация, използвана в контекста на тези техники за продажба и необходимите мерки[66].

Що се отнася до **продажбата по домовете**, има 128 индивидуални отговора, в 87 от които е изразено мнение, докато 41 запитани са отговорили с „не знам“. Сред общо 23 анкетирани от **националните министерства и органи по прилагането** (представляващи 17 държави членки), 17 анкетирани (представляващи 12 държави членки) считат, че продажбата по домовете причинява вреда на потребителите в „голяма степен“ или в „умерена степен“. Сред общо 13 анкетирани от асоциации на потребителите (национални асоциации от 8 държави членки и 2 асоциации на равнището на ЕС), 12 от анкетираните считат, че продажбата по домовете причинява големи или умерени нива на вреда за потребителите. Сред анкетираните от **стопански асоциации** (28) никой не смята, че продажбата по домовете причинява големи или умерени нива на вреда за потребителите.

По отношение на **екскурзиите с търговска цел**, 76 от анкетираните са изразили мнение, докато 52 са отговорили с „не знам“. Сред общо 25 анкетирани от **националните министерства и органи по прилагането** (представляващи 16 държави членки), 12 анкетирани (представляващи 10 държави членки) считат, че екскурзиите с търговска цел

[64] Въпрос 15 от проучването сред потребителите: „През последните 12 месеца имате ли опит с някоя от следните практики на продажби?

[65] Въпрос 15.1 от проучването сред потребителите: „Чувствали ли сте се принудени в тези ситуации да закупите продукта или услугата поради посочените практики на продажба?“.

[66] Въпрос 22 от проучването сред заинтересованите страни: Смятате ли, че потребителите търпят вреди поради нелоялни търговски практики (например продажба под натиск, заблуждаваща информация) в контекста на следните техники за продажба, извършвани извън обичайните търговски помещения на продавача?“.

причиняват вреда на потребителите в „голяма степен“ или в „умерена степен“. Сред общо 13 анкетирани от асоциации на потребителите (национални асоциации от 8 държави членки и 2 асоциации на равнището на ЕС), 11 от анкетираните считат, че продажбата по домовете причинява големи или умерени нива на вреда за потребителите. Сред анкетираните от 27**стопански асоциации** никой не смята, че продажбата по домовете причинява големи или умерени нива на вреда за потребителите.

Накрая, що се отнася до организираните **събития за продажба**, сред общо 127 анкетирани 78 изразиха мнение, докато 49 отговориха с „не знам“. Сред общо 19 анкетирани от **националните министерства и органи по прилагането** (представляващи 13 държави членки), 14 анкетирани (представляващи 11 държави членки) считат, че събитията за продажби причиняват вреда на потребителите в „голяма степен“ или в „умерена степен“. Сред общо 14 анкетирани от асоциации на потребителите (национални асоциации от 8 държави членки и 3 асоциации на равнището на ЕС), 11 от анкетираните считат, че събитията за продажби причиняват вреда в „голяма степен“ или в „умерена степен“. Сред 27 анкетирани от **търговски асоциации** никой не е отговорил, че тези събития причиняват голяма или умерена вреда.

Анкетираните, които считат, че тези техники за продажба причиняват **голяма или умерена** вреда, бяха попитани за мнението им относно това **кои мерки могат да бъдат предприети за по-добра защита на потребителите**[67]. 40 от тези отговори се отнасяха за продажбата по домовете, 31 за екскурзии с търговска цел и 34 за организирани събития за продажби.

Що се отнася до **продажбата по домовете**, сред 16-те анкетирани от **национални министерства и органи по прилагането** (представляващи 10 държави членки), 8 анкетирани (представляващи 6 държави членки) подкрепят **по-доброто прилагане** от съществуващите правила, 2-ма анкетирани (представляващи една и съща държава членка) подкрепиха **по-строгите персонализирани национални правила** , а 4-ма анкетирани (представляващи 3 държави членки) подкрепиха **по-строгите правила за целия ЕС**.

Що се отнася до **екскурзиите с търговска цел**, сред 16-те анкетирани от **национални министерства и органи по прилагането** (представляващи 10 държави членки), 7 анкетирани (представляващи 3 държави членки) подкрепиха **по-доброто прилагане** на съществуващите правила, 1 анкетиран подкрепи **по-строгите персонализирани национални правила**, а 2-ма анкетирани (представляващи 2 държави членки) подкрепиха **по-строгите правила за целия ЕС**.

Що се отнася до организираните **събития за продажби**, сред 16-те анкетирани от **национални министерства и органи по прилагането** (представляващи 10 държави членки), 4-ма анкетирани (представляващи 4 държави членки) подкрепят **по-доброто прилагане** на съществуващите правила, 2-ма анкетирани (представляващи 2 държави членки) подкрепиха **по-строгите персонализирани национални правила** , а 4-ма анкетирани (представляващи 4 държави членки) подкрепиха **по-строгите правила за целия ЕС**.

[67] Въпрос 23 от проучването сред потребителите: „Какви мерки са необходими, за да се осигури по-добра защита на потребителите в такива случаи?“

На национално равнище през 2022 г. нидерландският орган за потребителите и пазарите (ACM)[68] проведе проучване сред потребителите. Той стигна до заключението, че чрез продажба по домовете са продавани основно договори за енергия, но също и лотарийни билети, телефонни и широколентови планове и дарения за благотворителни организации. В проучването се отбеляза, че много потребители са подлагани на натиск да сключват договори в контекста на продажбата по домовете.

В заключение, въз основа на данните, събрани за 10 държави членки, само относително малка част от потребителите имат опит с трите въпросни техники за продажба. Въпреки това сред тези потребители, които имат практически опит с тях, голям процент съобщават, че са участвали в продажба под натиск, което поражда опасения относно честността на търговските практики, използвани от съответните продавачи. Няколко държави членки са приложили новите възможности за избор на нормативна уредба съгласно ДНТП и ДПП, за да наложат специфични допълнителни правила и ограничения и/или да засилят правото на отказ на потребителя при продажби по домовете и екскурзии с цел продажба. Твърде рано е да се правят заключения за въздействието на тези мерки.

Що се отнася до **събитията за продажби** (демонстрации на продукти), при проучването за настоящия доклад не е установен силен призив от страна на държавите членки или заинтересованите страни за регулаторни действия. Ситуацията със събитията за продажби също не изглежда да е основен проблем в получените документи за изразяване на мнение (било при публични[69], или при целеви консултации). С ДНТП на държавите членки се предоставя възможност да ограничават нелоялните практики в контекста на събития за продажби чрез прилагане на общите разпоредби срещу заблуждаващи и агресивни практики, както и конкретните съответни забрани в черния списък.

10. Прозрачност при онлайн търсения

С Директивата за модернизирането към ДНТП беше добавено (член 7, параграф 4а) изискването **за предоставяне на информация на потребителите относно основните параметри, определящи класирането на резултатите от онлайн търсенето при модела „дружество — потребител“ (B2C)**. Това допълва паралелното задължение, въведено с Регламента за отношенията между платформите и предприятията[70] при модела „дружество — дружество“ (B2B). Съгласно ДНТП тези изисквания се прилагат за онлайн пазари и инструменти за сравнение, които позволяват на потребителите да търсят продукти, предлагани от трети страни (т.е. от други търговци, но също и от потребители, предлагащи стоки и услуги на платформи, които посредничат при продажбите „потребител — потребител“ (C2C). Подобно изискване е включено и в ДПП (член 6а), като то се прилага

[68] На разположение на адрес: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

[69] Обществена консултация относно „Digital fairness — fitness check on EU consumer law“ (Цифрова справедливост — проверка за пригодност на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите), на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_bg.

[70] Регламент (ЕС) 2019/1150 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. за насърчаване на справедливост и прозрачност за бизнес ползвателите на посреднически онлайн услуги (ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 57). Наред с другите изисквания в Регламента за отношенията между платформите и предприятията се определят изисквания за прозрачност за онлайн платформите и търсачките по отношение на критериите за класиране в отношенията им с бизнес ползвателите.

само по отношение на онлайн пазари. Освен това в приложение I към ДНТП (точка 11а) беше добавена конкретна забрана за неоповестена реклама и по-предно класиране на продукти сред резултатите от търсенето.

Освен това, в случай на препоръчващи системи, съгласно Акта за цифровите услуги се изисква повече прозрачност в общите условия относно основните използвани параметри, както и информация и функционалности относно вариантите за потребителите да променят или да влияят върху тези параметри. С Акта за цифровите услуги също така се въвежда задължение за онлайн платформите да предоставят на всеки засегнат получател на услугата ясно и конкретно изложение на причините за всякакви ограничения на видимостта на конкретни елементи от информацията, предоставена от получателя на услугата, включително премахване на съдържание, блокиране на достъпа до съдържание или намаляване на видимостта на съдържание. В случая на много големи онлайн платформи (VLOP) и много големи онлайн търсачки (VLOSE), съгласно Акта за цифровите услуги се изисква наличието на поне една възможност за неперсонализирана препоръчваща система.

Що се отнася до **възприятията на потребителите за прозрачността на онлайн класирането**, процентът на потребителите, посочващи че не могат да разберат метода за класиране на резултатите от търсенето поне „понякога“, е 52 % в ИУП за 2023 г. (в сравнение с 54 % в ИУП за 2021 г.). В проучването сред потребителите във връзка с помощното проучване, за 21 % от потребителите , които са разглеждали резултати от търсене, („често“ или „през повечето време“) не е било лесно да намерят информация за параметрите, използвани за класиране на тези резултати, докато други 27 % от потребителите съобщават, че „понякога“ намират за предизвикателство да получат достъп до тази информация. Що се отнася до платената реклама или позиционирането в резултатите от търсенето, в ИУП за 2023 г. беше установено, че 75 % от потребителите забелязват скрити реклами, позиционирани в резултатите от търсенето поне „понякога“ (в сравнение със 78 % в ИУП за 2021 г.).

Беше извършен тест за съответствие в контекста на помощното проучване за оценка на **информацията за потребителите** относно параметрите за класиране на резултатите от търсенето и **прозрачността на платените реклами/позиционирания** на 85 уебсайта и приложения в 10 държави членки.

Резултатите показват, че само в 35 % от уебсайтовете (30 от 85 уебсайта) потребителите са били информирани за **параметрите, влияещи върху класирането на резултатите от търсенето по подразбиране**. Когато е представяна информация за класирането на резултатите, тя като цяло е била ясна, но ограничена до обяснение на общите принципи (т.е. че класирането се основава на търсения на продукти, популярност на продукта или възнаграждение, получено от партньори). Тези резултати са общо взето в съответствие с резултатите от по-ранното проучване относно съответствието на онлайн платформите с изискванията за прозрачност на класирането в отношенията им с бизнес ползвателите, което беше изготвено за доклада на Комисията за 2023 г. относно Регламента за отношенията между платформите и предприятията. При проучването беше установено, че само една трета от всички общи условия на разглежданите онлайн платформи съдържат информация

за основните параметри на класирането, като дори в тези случаи описанията са доста общи[71].

Резултатите от търсенето включват водещи резултати, посочени като **платени позиционирания (реклами)** в една пета от случаите (19,7 % от търсенията, на 15 от 85 уебсайта). В по-голямата част от тези резултати платената реклама или позициониране е отбелязано с етикета „спонсорирано“ (37,7 %) или „реклама“ (33,3 %). Други методи за идентифициране включват икона или връзка за щракване, които или отвеждат ползвателя до друга страница, предоставяща информация, или до текст, посочващ, че резултатът е бил спонсориран, появяващ се при задържане на мишката върху иконата (26,1 % от случаите).

Що се отнася до прилагането на етикетирането на платени реклами на равнището на ЕС, след координираните действия съгласно СОЗП през 2022 г. TikTok се ангажира да обозначи платени реклами във видеоклипове с нов етикет, който да бъде подложен на тест за ефективност[72].

В заключение, данните, събрани чрез проучването сред потребителите и теста за съответствие на избрани уебсайтове, както и индексите на условията за потребителите показват, че по отношение на прозрачността относно параметрите за класиране на резултатите от търсенето е необходимо подобрение. Освен това доставчиците на функционалности за онлайн търсене, които включват в резултатите от търсенето реклами или платени предложения за намиране на работа, трябва да гарантират, че те са ясно видими за потребителите и лесно различими от другите резултати.

11. Потребителски отзиви

С Директивата за модернизирането в ДНТП се включва специфично изискване за прозрачност (член 7, параграф 6) — търговците, които предоставят достъп до отзиви, трябва **да информират потребителите дали и по какъв начин гарантират, че публикуваните отзиви са от потребители, които действително са използвали или закупили продукта**. Освен това с нея към приложение I (точки 23б и 23в) бяха добавени конкретни забрани за заблуждаващи практики. В тези разпоредби „отзивите“ следва да се тълкуват широко като обхващащи не само текстови съобщения, но също така например „оценки със звезди“ и подобни инструменти, чрез които потребителите изразяват мнението си за даден продукт или за представянето на търговеца.

Голямо предизвикателство в областта на отзивите се оказват **мерките, които търговци**, предоставящи достъп до потребителски отзиви, по-специално онлайн посредниците (например онлайн пазари и специализирани платформи за отзиви), **трябва да предприемат** , за да спазват новата точка 23б от приложение I, с която се забранява да се посочва, че отзивите за даден продукт са изпратени от потребители, които действително са използвали или закупили продукта, без да се предприемат разумни и пропорционални стъпки, за да се провери дали те са от такива потребители. Съгласно тази разпоредба **търговците, които избират да представят отзиви, предоставяни като потребителски отзиви, трябва да предприемат мерки**, с които — без да представляват общо задължение за наблюдение или установяване на факти (вж. член 8 от Акта за цифровите услуги) — се увеличава

[71] Доклад на Комисията относно първия предварителен преглед на изпълнението на Регламент (ЕС) 2019/1150, COM (2023) 525.
[72] За повече информация: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3823.

вероятността такива отзиви да отразяват реалния опит на потребителите. От една страна, това изискване включва минимални задължения, на които трябва да отговарят всички търговци, предоставящи достъп до потребителски отзиви, например разрешаване на отзиви само от ползватели, които са закупили въпросния продукт, или изискване ползвателят да предостави доказателство, че е използвал продукта в други случаи, когато основните сделки не са били под контрола на търговеца, който предоставя достъп до отзивите. От друга страна, елементът „пропорционален и разумен“ на това изискване предполага задължението за тези търговци да предприемат **допълнителни мерки за предотвратяване и премахване на фалшиви отзиви, които са съизмерими с техния модел на стопанска дейност и установените рискове** (например, когато сте мишена на посредник за фалшиви отзиви — вж. по-долу). Такива мерки могат да включват, например, внедряване на цифрови инструменти и инструменти с изкуствен интелект за анализиране на отзивите и спиране на фалшивите от тях.

Що се отнася до онлайн посредниците, фалшивите отзиви представляват незаконно онлайн съдържание и за тях важат изискванията на Акта за цифровите услуги относно премахването на незаконно онлайн съдържание. Освен това онлайн посредниците са освободени от отговорност, при определени условия, по отношение на незаконността или потенциалните искове за обезщетение за вреди във връзка с тези отзиви.

Съобщава се за проблеми с **удостоверяването на автентичността** на потребителските отзиви, например при **проверката на потребителските отзиви**[73], която органите на СОЗП извършиха през 2021 г. (т.е. преди влизането в сила на Директивата за модернизирането): почти две трети от анализираните онлайн магазини, пазари, уебсайтове за резервации, търсачки и сайтове за услуги за сравнение породиха съмнения относно надеждността на отзивите.

Според ИУП за 2023 г. 69 % от **потребителите са виждали потребителски отзиви**, които не изглеждат истински поне „понякога“ (в сравнение с 67 % в ИУП за 2021 г.). Що се отнася до задължението за прозрачност за търговците, които предоставят на потребителите достъп до отзиви, в проучването сред потребителите във връзка с помощното проучване 56 % от потребителите съобщават, че поне „понякога“ не са могли да намерят информация за това как се събират отзивите и дали дружеството гарантира, че публикуваните отзиви са от действителни клиенти.

Помощното проучване включваше също и анализ на **спазването от страна на търговците** на новото изискване за информация съгласно ДНТП. От 85 уебсайта за електронна търговия и пътувания в 10 проверени държави членки потребителски отзиви бяха публикувани на 52 уебсайта. Само половината от тези 52 уебсайта предоставиха информация за използването и обработването на отзиви. В случаите, когато е била налична, тази информация е била представена в общите условия на уебсайта[74].

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews

[74] Връзката към общите условия на уебсайтовете може да бъде достъпена или чрез връзка, разположена близо до отзивите, или чрез общия „дребен шрифт“ на уебсайтовете (т.е. чрез превъртане до края на страницата и щракване върху раздела Общи условия).

Няколко организации са проучили потребителски отзиви на национално равнище. През2023 г. Шведската агенция за защита на потребителите извърши проверка[75] по отношение на потребителските отзиви в областта на застраховането, обхващаща 20 дружества, публикували потребителски отзиви. Тя стигна до заключението, че почти всички дружества, включени в проверката, не са посочили заедно с отзивите дали въпросните отзиви са публикувани от потребители, които действително са използвали или закупили продуктите. Според проучване наФедерацията на германските потребителски организации (*Verbraucherzentrale Bundesverband* — VzBv), проведено през 2023 г., по-голямата част от 30-те анализирани доставчици не отговарят или не отговарят в достатъчна степен на изискванията за информация за онлайн отзиви[76]. В последното проучване бяха посочени и опасенията, свързани с практиките на операторите на уебсайтове, които включват отзиви от външни портали за оценка на своите страници, понякога без да предоставят информация на потребителите относно проверката на произхода на тези външни отзиви.

По отношение на прилагането през 2023 г. националните органи приключиха на равнището на ЕС координирано действие съгласно СОЗП относно няколко услуги на Google (Google Store, Google Play Store, Google ads and search, Google flights и Google Hotels), което обхваща, наред с други въпроси, практики, свързани с потребителски отзиви в Google Hotels. От Google се съгласиха да направят промени, като поясниха, че те не проверяват отзивите за Google Hotels[77].

През последните години няколко органа по прилагането в областта на защитата на потребителите предприеха действия относно потребителски отзиви. Например през 2022 г. нидерландският орган за потребителите и пазарите (ACM) наложи глоба на онлайн магазин[78] за заблуждаване на потребителите при продажбата на различни потребителски продукти. Онлайн магазинът е публикувал фалшиви положителни отзиви и е скрил отрицателните. През 2021 г. ACM предприе действия срещу инфлуенсъри, използващи фалшиви харесвания и фалшиви последователи[79]. През 2023 г. полската служба за защита на конкуренцията и потребителите (UOKiK) предприе действия срещу дружества, занимаващи се с продажба на фалшиви потребителски отзиви[80]. В решение от 2022 г. германски съд постанови, че общият брой отзиви, включени в средния резултат, и периодът от време, в който отзивите са били изпратени, представляват „съществена информация“ по смисъла на член 7, параграф 1 от ДНТП[81].

---

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf

[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck

[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_en#google

[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066

[81] Делото се отнася до ответник, който управлява уебсайта, предлагащ услугите на агенти на недвижими имоти. Той обявява, че клиентите му са оценили агентите му по недвижими имоти средно с 4,7 от 5 възможни звезди, без да предоставя допълнителна информация. На разположение на адрес: Hamburg — 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

Много проблеми, свързани с измамите с отзиви, произтичат от действията на **„посредници“ на фалшиви отзиви** — специализирани незаконни структури, които организират (особено в социалните мрежи) публикуването на фалшиви отзиви от ползватели (които могат да бъдат действителни ползватели или купувачи на въпросните продукти) в полза на дружества, които използват услугите на тези посредници да популяризират своята стопанска дейност на онлайн пазари или специализирани инструменти за отзиви. Освен това има доклади за посредници на отзиви, предлагащи на предприятия да организират предоставянето на фалшиви положителни отзиви на сайтове за отзиви и след това прилагат ответни действия с цел отмъщение спрямо онези, които отказват, като организират публикуването на фалшиви отрицателни отзиви. Някои от засегнатите предприятия в ЕС съобщават, че подават наказателни жалби и предприемат действия по прилагане от частноправни субекти срещу посредниците на фалшиви отзиви. Друго предизвикателство в тази област са генерираните от ИИ отзиви, които може да са по-трудни за откриване.

Освен дейностите по прилагане, някои държави членки **издадоха насоки**, допринасящи за повишаване на осведомеността относно приложимите правила в тази област[82].

Комисията също така насърчава **доброволните мерки от страна на пазарните оператори**. През ноември 2023 г. 11 онлайн платформи, работещи в ЕС (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France и Wish), подписаха ангажимент за защита на потребителите. Доброволните ангажименти се прилагат от юли 2024 г. и включват мерки за по-голяма прозрачност и надеждност на потребителските отзиви, например ясно представяне на мотивирани отзиви на ползвателите[83]. Подписалите страни ще докладват на всеки 6 месеца за прилагането на ангажиментите. По отношение по-специално на туристическите места за настаняване, Комисията подготвя и Кодекс на поведение за онлайн рейтинги и отзиви. Очаква се това да повиши последователността при предоставянето на качествени услуги за настаняване и да се подобри възможността за сравняване и прозрачността за потребителите в целия ЕС[84].

В заключение **се посочва нарастване на свързаните с фалшиви отзиви предизвикателства, независимо дали са „положителни“ или „отрицателни“**. Търговците, даващи достъп до отзиви, които те избират да представят като потребителски отзиви, особено тези търговци, които са изложени в голяма степен на незаконните дейности на посредници на фалшиви отзиви, трябва да инвестират повече в спирането на фалшивите отзиви. Онлайн платформите също трябва да спазват правилата на Акта за цифровите услуги за ограничаване на незаконното онлайн съдържание. Търговците, които предоставят достъп до отзиви, трябва да действат по прозрачен начин спрямо потребителите, така че потребителите да разберат по балансиран и реалистичен начин условията, при които се

[82] Например Белгия (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).
[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=bg#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments
[84] Кодексът на поведение за онлайн оценки и отзиви за туристически места за настаняване е препоръка, включена в „Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multistakeholder platform on quality of tourism accommodation“ (Проучване относно осъществимостта на възможни инициативи на равнището на ЕС и създаване на платформа с множество заинтересовани страни относно качеството на туристическите места за настаняване). Общ преглед на разположение на адрес: https://op.europa.eu/bg/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1.

събират отзиви, и ограниченията по отношение на тяхната надеждност. Националните органи по прилагането следва да обърнат специално внимание на тази област и където е подходящо да използват системата за сътрудничество за СОЗП, особено по отношение на незаконната дейност на посредниците на фалшиви отзиви, които действат в явно нарушение на ДНТП. В това отношение е важно сътрудничеството с промишлеността.

12. Прозрачност на пазарите относно страните по договора

С Директивата за модернизирането към ДНТП (член 7, параграф 4, буква е) и ДПП (член 6а, параграф 1, буква б) бяха добавени нови разпоредби относно прозрачността по отношение на страните по договора на онлайн пазарите. От доставчиците на онлайн пазари се изисква да предоставят на потребителите информация относно статуса на третата страна, предлагаща стоките, услугите или цифровото съдържание, за това дали се прилага законодателството за защита на потребителите и кой търговец (доставчикът — трета страна, или онлайн пазарът) е отговорен за гарантирането на правата на потребителите, свързани с договора (като доставка на стоките или право на отказ).

Освен това съгласно Акта за цифровите услуги онлайн пазарите се задължават да събират информация за самоличността на търговеца, да полагат максимални усилия, за да преценят дали информацията е надеждна и пълна, да показват тази информация на потребителите и при поискване да предоставят тази информация на органите, както и да преустановяват договорни отношения с търговци, предоставящи неточна или непълна информация (така наречените правила „познавай бизнес клиента си“ или „KYBC“).

При теста за съответствие и проучването сред потребителите в контекста на помощното проучване, както и ИУП за 2023 г. бяха проверени съответствието на търговците с това изискване за прозрачност, както и възприятията на потребителите за прозрачност на пазара.

Що се отнася до **възприятията на потребителите**, в ИУП за 2023 г. 7 % от анкетираните потребители са посочили, че са имали проблеми, след като са закупили продукт от онлайн пазар и са разбрали, че той е закупен от частно лице, а не от професионален продавач. В проучването сред потребителите във връзка с помощното проучване 47 % от потребителите считат поне понякога, че когато пазаруват онлайн не е ясно кой е продавачът и кой ще отговаря за доставката на техните продукти , докато 35 % посочват, че рядко или никога не са се сблъсквали с подобна неяснота.

При теста за съответствие на 50 онлайн пазара в 10 държави членки в рамките на помощното проучване също бяха разгледани проблемите с прозрачността за потребителите относно страните по договора (оценени са общо 212 продукта). В 65,6 % от случаите на страницата с резултати от търсенето е била налична информация дали продавачът представлява самото място за търговия, или е друга страна. На страницата с продуктите делът на продуктите, съдържащи указание за търговеца, се е увеличил до 85 % от продуктите на 46 уебсайта, което показва сравнително високо ниво на прозрачност. Освен това в тези тестови случаи информацията за статуса на продавача — професионалист или физическо лице — е била ясна и лесна за разпознаване от изследователите в 65 % от случаите.

В заключение, проучването на онлайн пазарите показва, че те са приложили в значителна степен новото изискване за информация относно статуса на доставчиците трети страни. Сравнително малък е делът на потребителите, които съобщават, че са имали проблеми

поради неосъзнаване на непрофесионалния статус на продавача В същото време много онлайн купувачи посочват, че са изпитали несигурност по отношение на самоличността на продавача и договореностите по отношение на тяхната сделка.

13. Персонализирано ценообразуване

Търговците могат да персонализират цената на офертите си за конкретни потребители или групи потребители на базата на автоматизирано вземане на решения и профилиране на потребителите. С Директивата за модернизирането към ДПП беше добавено ново изискване за информация, съгласно което търговците трябва да информират потребителите, които купуват онлайн, че цената е персонализирана въз основа на автоматизирано вземане на решения (член 6, параграф 1, буква еа). Това изискване за прозрачност на мястото на продажба допълва Общия регламент относно защитата на данните[85], в който се определят правилата за основното събиране и обработване на лични данни.

Все още се появяват **доказателства за практиката на персонализирано ценообразуване** . При проучванията на Комисията от 2018 г. и 2022 г.[86] не бяха открити последователни и систематични доказателства за персонализирано ценообразуване или оферти. В проучването на Европейския парламент от 2022 г. относно персонализираното ценообразуване се стига до заключението, че емпиричните доказателства за мащаба на персонализираното ценообразуване не са убедителни[87]. При проучване на потребителски организации бяха открити доказателства за персонализиране на цените в секторите за онлайн запознанства, настаняване и въздухоплаване[88].

Скорошните проучвания сред потребителите дават допълнителна информация за **възприятията на потребителите** по отношение на персонализираното ценообразуване. В проучването сред потребителите в рамките на помощното проучване на анкетираните бяха задавани въпроси за техния опит през последните 12 месеца с получаването на отстъпка или цена, която е била представена като „персонализирана“ за тях, или чрез уебсайт, или по имейл. Около половината (55 %) от анкетираните смятат, че са се сблъсквали с този тип персонализация поне „понякога“. Като част от ИУП за 2023 г. на потребителите бяха задавани въпроси относно опита им при онлайн пазаруване през последните 12 месеца, по-специално по отношение на това колко често са забелязали различни цени за стоки или услуги в сравнение с техните връстници. Резултатите показаха, че 39 % от анкетираните

[85] Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

[86]Проучване за персонализиране за 2018 г., проучване за тъмни модели за 2022 г., на разположение на адрес: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en?prefLang=bg и https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en?prefLang=bg.

[87]Вж. стр. 12 от проучването, на разположение на адрес: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] „Each Consumer a Separate Market? — BEUC position paper on personalised pricing“ (Всеки потребител представлява ли отделен пазар? — становище на BEUC относно персонализираното ценообразуване (2023 г.), на разположение на адрес: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

потребители смятат, че са попадали в такава ситуация поне „понякога“ (в сравнение с 38 % в ИУП за 2021 г.).

Що се отнася до **спазването от търговците на новото задължение за информация съгласно ДПП**, при теста за съответствие във връзка с помощното проучване бяха анализирани общо 207 продукти на 85 уебсайта/приложения. В нито един случай изследователите не са установили изрично посочване, че цената е персонализирана въз основа на автоматизирана обработка. Освен това изследователите са се опитали да установят възможните ценови разлики, като са влезли в сайта през обичайния си браузър и през „чист“ браузър с премахнати системи за проследяване[89]. По този начин те са установили ценовите разлики на 10 от 85 уебсайта/приложения, или за 6 % от общо 207 продукта. Интересното е, че в повечето случаи, когато изследователи са установили разлика в цените, търсенето с помощта на браузър, включващ лична информация, е върнало по-ниска цена от тази, направена с помощта на „чист“ браузър с премахнати системи за проследяване.

Що се отнася до **прилагането на равнището на ЕС**, националните органи в мрежата за СОЗП, участващи в координираното действие през 2022 г., ръководено от нидерландския орган, по отношение на онлайн пазара Wish.com , установиха, че не е ясно дали и как търговецът е прилагал персонализиране на цената. Wish реши да спре техниките си за персонализирано ценообразуване в ЕС[90]. През 2024 г., след диалог с Комисията и националните органи на потребителите в мрежата за СОЗП, Tinder се ангажира да информира потребителите, че отстъпките, които предлагат за първокласни услуги, се персонализират с автоматизирани средства[91]. Освен тези координирани действия, досега държавите членки не са посочили допълнителни действия по прилагане по отношение на изискванията за информация за персонализирано ценообразуване в ДПП.

В заключение, продавачите в ЕС изглежда не определят своите ценови оферти като основани на автоматизирана обработка на профила на целевия клиент. Това очевидно не изключва възможността да има такова персонализиране на цените; освен това потребителите възприемат ценови разлики, които биха могли да се основават на автоматизирана обработка и следователно да бъдат предмет на новото изискване за информация съгласно ДПП. Извършеният в тесен мащаб тест за настоящия доклад, предполага, че персонализирането на цените може да се случи при някои търговци, но тези резултати не позволяват да се направят общи заключения, включително относно предимствата или недостатъците на практиката за засегнатите потребители.

[89] Първото търсене е направено от изследователите с помощта на обичайния им браузър, когато са влезли в профили и уебсайтовете, които използват редовно. Във връзка с второто „чисто“ търсене изследователите са използвали VPN, като са ги локализирали в една и съща държава и са се уверили, че са излезли от всички профили, след което са извършили търсенията в браузър, който никога не използват, и са изчиствали бисквитките преди всяко търсене.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_bg

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/ip_24_1344

14. Препродажба на потребители на билети за прояви, придобити с автоматизирани средства

Scalper ботовете могат да се използват за автоматично закупуване на продукти с голямо търсене с оглед препродажбата им на по-висока цена. С Директивата за модернизирането към ДНТП беше добавена нова точка 23а от приложение I[92], с която на търговците се забранява да препродават на потребителите билети за културни и спортни събития, които са придобили чрез използване на специализиран софтуер („ботове“), за да заобиколят техническите ограничения, наложени от първоначалните продавачи на билетите. Други разпоредби на Директивата за модернизирането също са приложими за вторичните пазари за билети, например новото изискване (в ДНТП и ДПП) онлайн пазарите да информират потребителите дали лицето, което продава билети, е търговец или потребител.

Организаторите на събития се оплакват от практиките на дистрибуторите и платформите за препродажба, които увеличават цените на билетите, докато платформите за препродажба са загрижени за навлизането на първичните продавачи на вторичния пазар за препродажба и възпрепятстването от тяхна страна на препродажбата на билети чрез конкурентни вторични платформи. Новата забрана на ДНТП се прилага, когато първичните продавачи на билети са въвели технически мерки за ограничаване на груповото придобиване на техните билети за целите на препродажбата. То може да се прилага само ако такива първични продавачи открият и докладват за незаконното придобиване на билети. При помощното проучване не са установени примери за съдебна практика и действия по прилагане, предприети досега от национални органи или частни организации срещу дистрибутори на билети за събития, придобити чрез „скалпиращи ботове“.

Що се отнася до практиките за препродажба на билети като цяло, в рамките на **координирано действие съгласно СОЗП,** след диалог с Комисията и националните органи на потребителите, през 2024 г. Viagogo, вторичен онлайн пазар за билети за събития на живо, се ангажира да информира по-добре потребителите относно условията, при които се препродават билетите[93]. Има и някои доклади за национални случаи, свързани с (нечестни) практики за препродажба на билети[94].

Според **проучването сред потребителите**, проведено във връзка с помощното проучване, 33 % от потребителите са посочили, че поне „понякога“ са попадали в ситуация, в която са искали да закупят билет за събитие, но са виждали само билети от вторични продавачи на по-висока цена[95]. Половината от анкетираните не са попадали или не могат да си спомнят да са попадали в такава ситуация. В ИУП за 2023 г., когато отговарят на по-общ въпрос, свързан с практики за препродажба, които не се ограничават до билети за събития, 21 % от

[92] Тази забрана не засяга други национални мерки за защита на законните интереси на потребителите и защитата на културната политика и достъпа до събития, като например регулиране на препродажната цена на билетите. Някои държави членки, например Ирландия, са приели специфични правила по въпроса.

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_bg

[94] Например принудително действие срещу дружество за препродажба на билети във Франция, докладвано на: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Въпрос 5.1 от проучването сред потребителите: „Попадали ли сте в следните ситуации през последните 12 месеца, когато сте закупили или сте се опитали да закупите всякакъв вид продукти или услуги онлайн, включително цифрово съдържание/услуги/абонаменти?“.

потребителите съобщават, че са купували, поне „понякога“, нов продукт на по-висока цена от дистрибутор, тъй като е бил разпродаден на официалния уебсайт на марката.

В **целевата консултация в контекста на помощното проучване** няколко заинтересовани страни подчертаха проблемите във връзка с препродажбата на билети като цяло и предложиха допълнителни регулаторни мерки, като например задължаване на търговците на билети да разкриват допълнителна информация (например първоначалната номинална стойност на билета, всички допълнителни такси или такси и местоположението на седалката), определяне на лимити за цените при препродажба (например не повече от първоначалната цена на продавача на билета или налагане на таван).

В заключение, изменението на ДНТП, направено с Директивата за модернизирането, се отнася до един конкретен аспект на препродажбата на билети, който все още не е предмет на конкретно прилагане. Неговото практическо приложение изисква тясно сътрудничество и интерес от страна на първичните продавачи за ограничаване на масовото придобиване на билети с цел препродажбата им. Прилагането на ДНТП, а когато е уместно и на ДПП, остават от голямо значение за по-всеобхватни въпроси, свързани с препродажбата на билети, като например справяне със заблуждаваща информация или пропускане на информация относно естеството на офертата за препродажба.

15. Телефонни разговори на основна тарифа при услуги за превоз на пътници

С член 21 от ДПП потребителите се защитават срещу допълнителни такси, в случай че трябва да се обадят на търговеца относно сключен договор. За такива обаждания от потребителя не трябва да се изисква да плаща повече от „основната тарифа“[96]. С Директивата за модернизирането се разшири обхватът на член 21, който сега се прилага и за услугите за превоз на пътници.

Тестът за съответствие за помощното проучване дава известна представа за спазването на това изискване от проверените търговци. При него са разгледани типовете телефонни номера, използвани от дружествата за превоз на пътници (авиокомпании, автобусни и железопътни компании и посредници за билети — общо 50 уебсайта), т.е. дали тези номера са нормални стационарни/мобилни, първокласни или кратки/безплатни номера. Като цяло тестът показа, че по-голямата част от горещите линии на проверените уебсайтове (69 %) прилагат нормална вътрешна тарифа (т.е. нормална стационарна/мобилна тарифа), една четвърт предлагат висококачествена телефонна услуга (в повечето такива случаи цената е прозрачно съобщена на потребителя) и около 6 % предлагат безплатен телефонен номер. Освен това в тези тестови случаи специалните номера обикновено се отнасят до услуги, различни от следдоговорни потребителски услуги, предлагани от транспортното дружество (като продажби).

[96] Както е пояснено от Съда на Европейския съюз по дело C-568/15, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/comtech GmbH*, концепцията за „основна тарифа“ означава, че разходите за свързано със сключен договор обаждане към телефонна линия за обслужване на клиенти, използвана от търговец, не може да надхвърлят тези за обаждане към стандартна фиксирана географска или мобилна телефонна линия.

В заключение, наличните досега доказателства сочат, че дружествата за превоз на пътници са спазили до голяма степен новото изискване.

16. Заключения

Настоящият доклад отразява резултатите от консултациите и събирането на данни относно транспонирането на Директивата за модернизирането и опита с нейното прилагане и изпълнение през сравнително краткия период от влизането ѝ в сила.

Резултатите по отношение на **транспонирането** са доста обнадеждаващи. Повечето от разпоредбите са транспонирани в националните законодателства по сравнително ясен начин, в много случаи дословно. Установените проблеми засягат най-вече разпоредби, които изискват по-сложно интегриране в националната правна рамка, особено правилата относно санкциите за нарушения и правните средства за защита на потребителите в случаи на нелоялни търговски практики.

В настоящия доклад се поставя акцент върху основните специфични теми, разгледани в Директивата за модернизирането, като се излагат наличните доказателства и се правят заключения относно тези специфични области, доколкото това е възможно на този етап. Краткият период на докладване не позволява да се направят окончателни заключения относно **ефективността** на промените, въведени чрез Директивата за модернизирането. Съществуват обаче положителни признаци, че тези промени, с които беше засилена правната рамка, допринасят за укрепване на защитата на потребителите.

Опитът в прилагането, който макар и понастоящем да е ограничен, се развива и оказва, поне в най-сложните области, силно пряко практическо въздействие върху потребителите и търговците, например по отношение на ценовите промоции и потребителските отзиви, включително чрез координирани действия в мрежата за СОЗП. От друга страна, новите правила относно глобите за нарушения при трансгранични случаи, предмет на координираните действия съгласно СОЗП, или правилата относно правните средства за защита в ДНТП все още не са приложени на практика според наличните данни.

Прилагането на няколко правила от Директивата за модернизирането изисква допълнително внимание. По отношение на **ценовите промоции**, в допълнение към проблемите с транспонирането в някои държави членки и различното прилагане от държавите членки на изключението за бързоразвалящите се стоки, пазарите изглежда са реагирали на новия регламент, като са преминали към сравнения на цените и по този начин са създали нови видове проблеми с прозрачността. Проблемите с **фалшивите отзиви** очевидно нарастват. Търговците, даващи достъп до отзиви, които представят като потребителски отзиви, особено тези, които са изложени в голяма степен на незаконните дейности на посредници на фалшиви отзиви, трябва да инвестират повече в спирането на фалшивите отзиви. Отзивите следва да се превърнат в по-сериозен приоритет и за органите по прилагане, включително съгласно Акта за цифровите услуги.

Що се отнася до **предлагането на пазара като идентични на стоки с разлики в качеството**, приетото законодателно решение, което се основава на оценката на всеки

отделен случай, дава възможност за преодоляване на този проблем, като се вземат предвид различните ситуации на потребителите и държавите членки. Изглежда е необходимо да се постави акцент върху изпълнението и прилагането на новите правила. Комисията ще продължи да наблюдава ситуацията и ще улесни трансграничното прилагане в мрежата за СОЗП, когато възникнат проблеми от общ интерес.

По отношение на **събитията за продажби** (демонстрации на продукти), докато възприятията на потребителите дават основание за безпокойство относно честността на търговските практики в контекста на тази сравнително малко използвана техника за продажба, предприетите във връзка с настоящия доклад консултации не показаха силни призиви за законодателни действия на ЕС. По-скоро трябва да се прилагат съществуващите правила за ДНТП, които се прилагат изцяло по отношение на събитията за продажби.

Като цяло е очевидно, че **развитието на потребителските онлайн места за търговия и новите технологии** поставя предизвикателства и изисква внимателно наблюдение. В това отношение с настоящия доклад се допълва текущата проверка на пригодността на законодателството на ЕС за защита на потребителите справедливостта в областта на цифровите технологии, при която се оценява в по-широк план пригодността на съществуващите правила за защита на потребителите в цифровата област. Освен това **ефективното прилагане** е от ключово значение за постигане на пълния потенциал на промените, направени с Директивата за модернизирането.