



Европейски икономически и социален комитет

**INT/675**  
**Заблуждаващи**  
**търговски практики**

Брюксел, 22 май 2013 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета,  
Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите –  
Защита на предприятията от заблуждаващи търговски практики  
и осигуряване на ефективно правоприлагане – Преглед на Директива 2006/114/ЕО  
относно заблуждаващата и сравнителната реклама“**

COM(2012) 702 final

Докладчик: г-н **Jorge Pegado Liz**

На 19 февруари 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

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

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 29 април 2013 г.

На 490-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 22 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 129 гласа „за“ и 8 гласа „въздържал се“:

\*

\* \*

## 1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 ЕИСК приема и разглежда с особено внимание настоящото съобщение и неговите цели.
- 1.2 ЕИСК подкрепя Комисията относно едно по-стриктно регулиране, както и стремежа □ за ефективна забрана и строго санкциониране, способно да обезкуражи агресивните практики за продажба от страна на издателства на фирмени указатели.
- 1.3 Като се вземе предвид очевидната наложителност от незабавно заемане на позиция по този въпрос и отчетените, от икономическа гледна точка на европейско равнище, значение и сериозност на споменатите практики, ЕИСК одобрява Комисията да придвижи незабавно законодателно предложение, съсредоточено преди всичко върху този въпрос и позоваващо се на оценка на въздействието.
- 1.4 ЕИСК осъзнава, че за тази цел би трябвало да се приеме рамков регламент, който е възможно да се доразвие чрез делегирани актове, като гаранция за по-голямо сходство и ефективност на приложението на законодателството в държавите членки.
- 1.5 Като се отчете нейният характер, ЕИСК разбира, че подходящата правна основа не може да се ограничава, без изключения, до предписанията на Договора, които целят завършването на вътрешния пазар, като нейната област на приложение не може да се подчинява на трансграничната търговия.

- 1.6 От друга страна, ЕИСК обръща внимание на необходимостта да се отчете общоевропейският характер на много от тези практики, като настоява за координирани действия на международно равнище.
- 1.7 Междувременно ЕИСК осъзнава, че най-добрият начин за постигане на целите на едно последователно и устойчиво урегулиране на забраната за заблуждаващи търговски практики би било общото преразглеждане на директиви 2006/114/ЕО и 2005/29/ЕО, едновременно за отношения между предприятия (B2B) или между предприятия и потребители (B2C), като се запазят особеностите на всяко едно от тези отношения в една обща матрица, и за тази цел приканва Комисията да започне процедурата в най-кратък срок.
- 1.8 ЕИСК приканва Комисията да развие и приложи допълнителните мерки за по-голяма информираност и разпространение, по-голямо сътрудничество между административните власти, публично-частните партньорства и представителните организации на заинтересованите страни и усъвършенстване на механизмите за бързо реагиране с цел прекратяване на практиките и обезщетение на нанесените вреди, а именно чрез незабавното създаване на европейска съдебна система за колективни иски, обявена преди повече от 30 години и след това системно отлагана.
- 1.9 ЕИСК демонстрира готовността си да ангажира своите членове в бъдещите дейности в тази сфера, за чието развитие счита, че може да допринесе с опита на своите членове, добре подготвени представители на организираното гражданско общество от трите групи интереси, които Комитетът обединява.

## 2. **Предпоставки и социално-икономически аспекти на предложението**

- 2.1 При търговските взаимоотношения между предприятия трябва да се спазват задължително основни правила, за да не се накърнява конкуренцията и за да работи пазарът. И ако правилата не се спазват доброволно, трябва да се постановят със закон и да се наложи тяхното приложение.
- 2.2 Посредством настоящото съобщение Комисията очерта набор от мерки с цел преодоляване на определени заблуждаващи търговски практики от страна на рекламните агенции, а най-вече практиките на издателствата на фирмени указатели.
- 2.3 Целта е да се осигури по-добра защита на предприятията, и по-специално на МСП, що се отнася до практиката на искане за включване или актуализиране на данни във фирмени указатели, без предприятието да е искало или молило за това, под претекста, че услугата е безплатна, като след това се събират годишни такси, без да са били договорени или предварително приети.

- 2.4 Комисията след допитване до общественото мнение обяви своето намерение да подсили Директива 2006/114/ЕО относно заблуждаващата и сравнителната реклама, като забрани категорично практики като прикриването на търговско намерение в рекламно съобщение, и в същото време намерението си да засили прилагането на нормите при трансгранични ситуации.
- 2.5 Според съобщението все още нараства:
- а) липсата на подходящи информационни кампании относно тези практики;
  - б) липсата на познания относно подходящите механизми за разрешаване на спорове, като тези механизми са неефикасни, бавни, струват скъпо и не гарантират подходящо обезщетение, съизмеримо с нанесените щети;
  - в) липсата на централизирана мрежа за сътрудничество между административните власти, която да следи оплакванията на търговците.
- 2.6 Финансовите вреди, причинени от този вид дейност, струват на Комисията между 1 000 и 5 000 евро на година за всяко засегнато предприятие.

### 3. **Забележки във връзка със съдържанието на съобщението**

#### 3.1 Важни аспекти

3.1.1 ЕИСК, както вече е посочено в предишно становище, признава важната социално-икономическа роля на търговските съобщения като цяло и на рекламата в частност под всичките □ форми, роля, добре обобщена от Международната асоциация за реклама (IAA), при която се открояват най-вече разпространението на иновации, насърчаването на креативността и развлеченията, стимулирането на конкуренцията и нарасналите възможности за избор<sup>1</sup>.

3.1.1.1 Все пак, ако е вярно, че някои рекламни агенции злоупотребяват, като рекламират своите продукти и се опитват да привлекат клиенти, тогава е важно Комисията да наблегне на факта, че много от оплакванията относно заблуждаващите практики са срещу изпълняващи тази дейност предприятия, като това не означава, че точно при случая с указателите, тази дейност не е законна и основна за икономическото развитие на предприятията, които използват указателите, за да рекламират своята дейност.

3.1.2 ЕИСК оценява целесъобразността и възможностите на настоящото съобщение, въпреки че то се съсредоточава предимно върху проблемите, произтичащи от опитите за привличане на клиенти за фирмени указатели.

---

<sup>1</sup> [ОВ С 351, 15.11.2012 г., стр. 6](#)

- 3.1.3 ЕИСК отбелязва правилната цел на Комисията да наблегне на трансграничния характер на проблема и на желанието □ да осигури не само подходящо законодателство, но и също така че това законодателство ще се прилага ефикасно и че практиките ще могат да бъдат контролирани, наблюдавани и правилно санкционирани.
- 3.1.4 ЕИСК изразява съжаление, че Комисията не е провела преди изработването на становището една истинска оценка на въздействието, която би позволила да се обосноват по по-точен начин предложените възможности, чиито разходи и ползи, от друга страна, не са ясно определени и оценени.
- 3.1.4.1 Впрочем оценката на въздействието, обявена от Комисията на срещата със заинтересованите страни от 1 март 2013 г., изглежда закъсняла и дори недостатъчно точна, за да позволи един информиран избор, особено ако не се познава нейният обхват и цялостно съдържание.
- 3.1.5 Следва да се добави, че не само от гледна точка на чистото юридическо тълкуване, но също и за по-голяма ефективност и истинска защита на предприятията, ЕИСК изразява съмнения, че въпросът, който основно занимава Комисията, може добре да влезе в обхвата на предложената за преразглеждане директива.
- 3.1.5.1 В действителност анализираната практика представлява търговска комуникация в широкия смисъл на думата; това не е реклама, а по-скоро агресивна и измамна тактика за продажба, която трябва да се постави в много по-широкия контекст на нелоялни и незаконни търговски практики, подлежащи дори на наказателно правораздаване.
- 3.1.5.2 Действително концепцията за реклама изключва от своя обхват всеки вид комуникация, където не се цели или не се подразбира рекламата на специфични стоки или услуги, в това число комуникацията, която се осъществява при търговските контакти и която няма за цел да доставят нови стоки или услуги.
- 3.1.5.3 На свой ред, с оглед Директива 2005/29/ЕО, заблуждаваща е тази търговска практика, която съдържа невярна информация и следователно е невярна, или по някакъв начин, включително посредством цялостното представяне, заблуждава или е възможно да заблуди средният потребител, дори и ако съдържащата се в нея информацията е фактически точна, по отношение на един или повече елементи, и във всички случаи подтиква или е възможно да подтикне потребителя да вземе решение за сделка, което в противен случай не би взел. С други думи, заблуждаващите практики не се свеждат само до рекламирането на продукти, а могат да включват и ситуации, където рекламирането на даден продукт не се подразбира, включително и комуникация в рамките на търговски отношения.

- 3.1.6 Освен това в своята Зелена книга относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни и нехранителни стоки между стопански субекти в Европа<sup>2</sup> Комисията правилно предупреждава за риска от противопоставяне и застъпване между различните действия на равнище ЕС, които имат за цел едни и същи субекти и сходни некоординирани споразумения, като се създава още по-голямо объркване при транспонирането на законодателните актове от страна на държавите членки<sup>3</sup>.
- 3.1.7 ЕИСК изразява съжаление, че Европейската комисия все още не е провела обсъждане относно различните възможности и не ги е поставила на обществено допитване, като вместо това предпочете възможност, която може да се окаже, че предлага малко предимства на предприятията и преди всичко на МСП. Предвид това, че Комисията явно вече е решила коя възможност да приеме следващия октомври, както беше съобщено, изглежда на практика безпредметно да се представя оценка на въздействието с пет варианта при положение, че изборът вече е направен.
- 3.1.8 Като се вземе предвид очевидната неотложна необходимост от заемане на позиция по основния въпрос с указателите, която между впрочем вече е заявена в предишни проучвания и резолюции на ЕП, и отчетеното значение и сериозност на споменатите практики, от икономическа гледна точка на европейско равнище<sup>4</sup>, ЕИСК е съгласен Комисията незабавно да пристъпи към законодателно предложение, съсредоточено изключително върху този въпрос, преди всичко, за да се предотвратят случаите, при които предприятия стават мишена на постоянна обсада от заплахи за юридически действия в една чужда съдебна система, с растящи „административни разходи“ и постоянни, почти заплашителни телефонни обаждания от страна на събиращи дългове дружества.
- 3.1.8.1 Освен това не само МСП, но също и хора със свободни професии, неправителствени организации, библиотеки, частни образователни центрове и дори някои служби на публичната администрация, които също са били мишена на тези практики, трябва при възможност да бъдат включени в обхвата на директивата, като по този начин се разширява понятието „търговец“, за да обхване всички, които могат да са мишена на тези практики и не са предпазени от други законодателни инструменти.
- 3.1.9 При все това, ЕИСК смята, че един по-последователен подход би разширил понятието за нелоялни търговски практики под формата на заблуждаващи и агресивни практики, заедно с черния списък, приложен към Директива 2005/29/ЕО, за да обхване и междуфирмените отношенията.

---

<sup>2</sup> COM(2013) 37 final.

<sup>3</sup> Иначе казано, се припомнят проблемите, които възникнаха при транспонирането на Директива 2005/29/ЕО и бяха които са признати от Европейския парламент (Вж. „Състояние на прилагането на разпоредбите относно рекламата при законодателството за нелоялни търговски практики“, IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288).

<sup>4</sup> Вж. данни, предоставени от платформата Fraude Helpdesk.nl в Нидерландия.

- 3.1.10 Разширяването на обхвата на директивата би имало като предимство и осигуряването на по-добро хармонизиране на законодателството, тъй като държавите членки няма да създават нови укази или законодателни актове, за да транспонират директивата, а само ще разширят обхвата на вече съществуващите вътрешни закони относно нелоялните търговски практики, като по този начин ще гарантират, че законодателството на ЕС се прилага правилно<sup>5</sup>.
- 3.1.11 От друга страна, самото изменение на Директива 2006/114/ЕО в неясните предложени от Комисията рамки, няма да осигури защита за МСП в споменатите в съобщението случаи. Отделно от факта, че тези практики представляват агресивни и незаблуждаващи действия по смисъла на Директива 2005/29/ЕО, те произхождат от вече създадени търговски отношения и следователно не могат да се включат в рамките на рекламата.
- 3.1.12 В този смисъл и без да противоречи на параграф 3.1.8, ЕИСК застава зад позицията, че Комисията в близко бъдеще ще трябва да пристъпи към приемането на хоризонтален подход, като по-този начин насърчи по-голяма последователност относно разпоредбите на законодателството в областта на конкуренцията, интелектуалната и индустриалната собственост и осигури по-еднородна защита на всички търговски практики на пазара на дребно и при всички договорни отношения между търговци съгласно резолюцията на Европейския парламент относно по-ефективен и справедлив пазар на дребно.
- 3.1.13 Ето защо ЕИСК подчертава необходимостта от по-голяма координация между ГД „Правосъдие“, ГД „Конкуренция“, ГД „Вътрешен пазар и услуги“ и ГД „Предприятия и промишленост“ що се отнася до действията, които трябва да се предприемат в тази област, и до бъдещите политически и законодателни предложения като следствие на политическите приоритети, заложи в Законодателния акт за малкия бизнес.
- 3.1.14 Без да се противопоставя на вече казаното и на възможността Комисията да предпочете друг вариант, ЕИСК набляга на необходимостта от конкретно определяне на съдържанието на понятието за „най-опасни“ заблуждаващи търговски практики, за да е видно кои търговски практики налагат по-голяма защита в сравнение с други.

---

<sup>5</sup>

От друга страна, Европейският парламент вече посочи в своята Резолюция относно нелоялните търговски практики и заблуждаваща реклама, че е забелязал с известно притеснение, че някои държави членки са отделили черния списък, предвиден в Приложение I на Директива 2005/29/ЕО, при транспонирането на директивата, създавайки по този начин по-голямо объркване за потребители и предприятия.

- 3.1.15 По същия начин ЕИСК би желал Комисията да даде по-ясни указания кои случаи следва да се прибавят към „черния списък“, с чието съществуване е напълно съгласен, от гледна точка на това, че списъкът с изрично забранени практики трябва да бъде колкото се може по-точен и изчерпателен. Комисията би могла да събере достатъчно материал за изготвянето на черния списък от отговорите на своето проучване и от приноса на различни заинтересовани страни по време на заседанието, проведено на 1 март<sup>6</sup> 2013 г.
- 3.1.16 В този случай ЕИСК би искал също така Комисията да обмисли дали е подходящо изготвянето на сив списък с практики, които могат да бъдат незаконни при наличието на определени обстоятелства, подлежащи на оценка от съда във всеки конкретен случай.
- 3.1.17 По същия начин ЕИСК счита, че в допълнение на списъците ще трябва да се засили и разясни значението на заблуждаващата реклама и на незаконната сравнителна реклама посредством систематичен подход в една широка правна рамка, гарантирайки по този начин, че нови нелоялни практики са покрити от преразгледаното законодателство.
- 3.1.18 Без да засяга смисълът на параграф 3.1.8, ЕИСК вярва, че правната рамка на Директива 2005/29/ЕО ще трябва да се разшири своевременно, основно за да гарантира, че настоящата защита на потребителите се отнася и покрива също така микропредприятия и малки предприятия съгласно точно и ясно определени условия, когато те са поставени в съпоставими ситуации, както вече се случва в правните системи на някои държави членки, и както асоциациите и организациите, представляващи тези предприятия, правилно изискват<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Някои примери са посочени по-долу:

- а) *Онлайн* транзакции, при които информацията относно транзакцията не е предоставена по единороден начин на всички заинтересовани страни, което дискриминира някои от тях.
- б) *Онлайн* търгове и практики за продажби *онлайн* (*e-bay*). Стана ясно, че понякога при такива случаи е по-добре регистрацията да е направена като потребител, тъй като тя предлага повече гаранции.
- в) Практики, които предполагат представянето на предполагаемо сертифицирани продукти, които обаче не разполагат с акредитация;
- г) Практики, при които предприятия, твърдящи, че са част от публичните власти, карат търговци да се абонират за услуга или да закупят продукт, подвеждайки ги, че по този начин изпълняват данъчни или свързани с безопасността разпоредби.
- д) Практики, при които се закупуват продукти през граница, като купувачите не са уведомени, че услугите по обслужване на продукта след продажбата са осигурени само в държавата на произход на продукта.
- е) Практики, включващи създаването на сравнителни *уебсайтове* с основната цел да убедят търговците да закупят продукт, като го представят за най-подходящ за техния бизнес профил. В действителност някои от тези сравнителни уебсайтове, особено във финансовия сектор, не предоставят информация относно естеството на *уебсайта* или на модела, с който той се финансира.
- ж) Практики, свързани с „прикрита“ реклама на дигитално съдържание, която основно включва потребители/предприятия (обикновено заплатени от дадено предприятие), публикуващи отговори в социалните мрежи, с които окуражават търговците да използват услугите на това предприятие.
- з) Практики, включващи употребата на остарели или дори несъществуващи сравнителни тестове.
- и) Практики, които предполагат имплицитното съгласие на търговеца да закупи продукт или да се абонира за услуга.

<sup>7</sup> Това решение се отнася до вариант 5 от оценката на въздействието, която се подготвя в момента.



3.1.19 В действителност ЕИСК смята, че това са два различни аспекта на една и съща ситуация и че ще има полза от преразглеждането на Директива 2005/29/ЕО с оглед на скорошната оценка на тази директива<sup>8</sup>, заедно и паралелно с Директива 2006/114/ЕО поради факта, че те са свързани и допълващи се<sup>9</sup>.

3.1.20 Естеството на тези практики и на действията на злоупотребяващите предприятия показва необходимостта от юридически инструмент за колективни действия, който да гарантира своевременна реакция и по-добра защита за търговците при разрешаване на евентуални спорове и не само да прекрати тези практики<sup>10</sup>, но и да осигури подходящо обезщетение за нанесените вреди.

### 3.2 **Формални въпроси**

3.2.1 ЕИСК смята, че Комисията следва да изясни на този етап правната основа на тези мерки и по-специално дали те целят единствено реализирането на вътрешния пазар или изпълняват и други цели.

3.2.2 По същия начин ЕИСК застъпва мнението, че най-подходящият правен инструмент за тази цел е регламентът, за да се гарантира по-голяма правна сигурност и ефективно хармонизиране на законодателството.

### 4. **Анализ на методологията**

4.1 С оглед предложения календар ЕИСК приветства предприетите от Комисията стъпки, а именно незабавното създаване на мрежа от публични власти, която да подобри прилагането на Директивата относно заблуждаващата и сравнителната реклама и да пристъпи към обмен на информация.

4.2 ЕИСК също така приветства създаването на процедура за сътрудничество при прилагането на законодателството, подобно на предвидената процедура в Регламент № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите, като по този начин се въвеждат задължения за взаимопомощ между държавите членки в тази област и мерки за идентифициране на прилагащите законодателството органи, без това да засяга възможностите, засягащи публично-частните партньорства, подобно на примера на Нидерландия и разширяването на сътрудничеството с цел включване и на представителните организации на заинтересованите страни.

---

<sup>8</sup> COM(2013) 138 final от 14.3.2013 г.

<sup>9</sup> Австрия е пример за съвместимост между Директива 2006/114/ЕО и Директива 2005/29/ЕО, тъй като по време на транспонирането думата „потребител“ беше заменена с „цел на търговските практики“, като така не остана място за съмнение, че разпоредбите на Директива 2005/29/ЕО се отнасят и за отношенията между търговци (вж. IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288, цитирано по-горе в бележка под линия 3).

<sup>10</sup> Ето защо е необходимо този бъдещ законодателен инструмент да се включи в Приложение I на Директива 2009/22/ЕО.

- 4.3 В резултат на това ЕИСК предлага да се последват практиките при защитата на потребителите<sup>11</sup> и разрешаването на спорове, като се създаде европейска мрежа за подкрепа на МСП при разрешаване на трансгранични спорове чрез насочване на пострадалите от измама предприятия към най-подходящите правни механизми.
- 4.4 ЕИСК също така смята, че трябва да се засилят обучението, подготовката и споделянето на добри практики при всички предприятия, с цел те да са подготвени за присъщите опасности.
- 4.5 От друга страна, и като се има предвид, че повечето заблуждаващи практики се случват в цифров контекст, ЕИСК счита за необходимо насърчаването на по-точен и подходящ подход за защита на МСП, като не се пропускат и практиките на непосредствените интернет доставчици и договорните отношения, породени от платформи като eBay или от платформи, специално създадени за трансакции между търговци.
- 4.6 ЕИСК би добавил още, че Комисията следва да вземе под внимание международното измерение на тези практики в контекста на своето представителство пред ОИСР<sup>12</sup>. ЕС и неговите държави членки се насърчават да обсъдят с ОИСР разширяването на обсега на неговите Насоки за защита на потребителите от трансгранични заблуждаващи търговски практики, така че да се обхванат и операциите между предприятия.
- ЕИСК предлага Европол да инициира проект за изследване на масовите маркетингови измами в ЕС: размер на финансовите вреди и брой на пострадалите; роля на основните трансгранични участници и възможното инвестиране на печалбите в други незаконни дейности и начинания.
- 4.7 И накрая ЕИСК насочва вниманието към необходимостта Комисията да предвиди финансов пакет, изключително важен за прилагането на предложените мерки.

---

11 [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact_en.htm).

12 Международният аспект е отразен от Работната група по международни масови маркетингови измами (International Mass Marketing Fraud Working Group – IMMFWG), независима мрежа, в която участват правоприлагачи, регулаторни и потребителски институции от седем държави (Австралия, Белгия, Канада, Нидерландия, Нигерия, Обединеното кралство и САЩ), както и Европол. Тя спомага за улесняване на международния обмен на информация и разузнавателни данни с цел координиране на трансгранични операции за установяване, пресичане и слагане край на масови маркетингови измами, както и подобряване на осведомеността и на мерките за обучение на обществеността относно международните схеми за масови маркетингови измами.

Вж. „Mass-marketing fraud: a threat assessment“ (Масова маркетингова измама: оценка на заплахата), IMMFWG, юни 2010 г.

4.8 Във връзка с бъдещите дейности ЕИСК желае да покаже изрично готовността си да участва чрез своите представители в споменатите бъдещи дейности в тази сфера, за чието развитие счита, че може да допринесе с опита на своите членове, добре подготвени представители на организираното гражданско общество от трите групи интереси, които Комитетът обединява.

Брюксел, 22 май 2013 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален  
комитет

г-н Henri Malosse

---