

МОТИВИ

към проект на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите

Проектът на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите цели да транспонира в националното законодателство на Република България изискванията на Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 година относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (ОВ, L 409/1, 4.12.2020 г.). Директива (ЕС) 2020/1828 следва да бъде въведена в националното законодателство на държавите-членки на ЕС до 25 декември 2022 г.

Причини, които налагат приемането на законопроекта:

Причината, която налага приемането на проекта на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите е необходимостта от транспониране в българското законодателство на разпоредбите на Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 година относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО, наричана по-нататък „Директива (ЕС) 2020/1828“.

Инициативата за изготвяне на ново законодателство за защита на колективните интереси на потребителите е продиктувана от увеличаване на риска голям брой потребители да бъдат увредени от една и съща незаконна практика или от едно и също нарушение, поради нарастващата глобализацията и цифровизацията на икономиката. Нарушенията на правото на Съюза причиняват вреди на голям брой потребители. Без наличието на ефективни средства за преустановяване на незаконните практики и за обезщетяване на потребителите, доверието на потребителите във Вътрешния пазар на ЕС намалява.

Директива (ЕС) 2020/1828 е последващо действие на Проверката за пригодност на правото за защита на потребителите и маркетинговото право „REFIT“, изготвена от Европейската комисия, която обхваща преглед на разпоредбите на Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения на законодателството и на Доклада на Европейската комисия относно изпълнението на Препоръка на Комисията от 11 юни 2013 г. за общите принципи на механизмите за колективна защита относно исковете за преустановяване и забрана, свързани с нарушения на правата, и исковете за обезщетение за вреди в държавите-членки на ЕС. Проверката за пригодност и доклада на Европейската комисия показаха, че въпреки наличието на процесуални механизми в държавите-членки на ЕС за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите, рискът от нарушения на законодателството на ЕС, които засягат колективните интереси на потребителите се увеличава ежедневно поради ниската ефективност на съществуващите процедури и поради съществените различия в процедурите в различните държави-членки на ЕС. Същевременно, резултатите от докладите на Европейската комисия показаха, че девет държави-членки на ЕС не са изградили механизъм за колективно обезщетение на потребителите. Поради това, от изключително значение за всички потребители е да има ефективно прилагане на

правилата на Европейския съюз за защита на потребителите и в тази връзка е необходимо предприемане на мерки за изграждане на стабилна, ефикасна и ефективна система на прилагане на законодателството, която да гарантира, че държавите-членки на ЕС осигуряват адекватна защита на своите граждани, с цел отстраняване на последиците от нарушенията на правото на ЕС.

Действащото национално законодателство съдържа уредба за колективните иски в България. Разпоредбите на Закона за защита на потребителите регламентират средствата за колективна защита на потребителите. Съгласно закона, сдруженията за защита на потребителите, които отговарят на определени критерии и Комисията за защита на потребителите имат право да предявяват иски за преустановяване или забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и противоречат на разпоредбите на законодателството за защита на потребителите, изброено в закона. Закона за защита на потребителите предоставя възможност и за предявяване на иски за обезщетение на потребителите. За разлика от исковете за преустановяване или забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, тези иски, съгласно сега действащия закон, могат да се предявяват само от сдружения на потребителите. Производствата по исковете за преустановяване или забрана на действия или търговски практики и по исковете за обезщетение на потребителите се разглеждат по реда на глава тридесет и трета „Производство по колективни иски“ на Гражданския процесуален кодекс.

Въпреки факта, че националното ни законодателство съдържа уредба, която предоставя средства за колективна защита на потребителите са установени редица недостатъци, които оказват влияние върху ефективността и ефикасността на исковете за преустановяване и забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, и на исковете за обезщетение. Основните идентифицирани проблеми на европейско и на национално ниво, които налагат предприемането на законодателни промени по отношение на средствата за колективна защита на потребителите са:

1. По отношение на исковете за преустановяване и забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите - ограничен обхват на приложение на исковете за преустановяване и забрана, продължителност на процедурата, ограничено действие на решенията за преустановяване и забрана на практики, нисък размер на санкциите за неспазване на съдебните решения и не на последно място давностните срокове за предявяване на иски за обезщетение не спират да текат при започнато производство по исковете за преустановяване и забрана на нарушения.

Тези недостатъци са още по-сериозни при исковете за преустановяване и забрана на нарушения с трансгранично измерение, поради което възможността да се търси преустановяване или забрана на нарушения в друга държава-членка на ЕС почти не се използва от квалифицираните организации.

2. По отношение на исковете за обезщетение - продължителността на производството по исковете за преустановяване и забрана на нарушения обикновено е по-голяма от давностните срокове за предявяване на иски за обезщетение. В резултат на това, потребителите губят правото на обезщетение, докато печалбата, получена от незаконното нарушение остава за търговеца. Това, съчетано с факта, че съществуващите санкции за неспазване на решенията на съда за преустановяване или

забрана не изглеждат достатъчно възпиращи, не обезкуражава търговеца да продължи нарушението и не предотвратява в достатъчна степен възможни бъдещи нарушения.

Проектът на Закон за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите, въвеждащ изискванията на Директива (ЕС) 2020/1828 има за цел да преодолее идентифицираните недостатъци за колективна защита на потребителите като създаде специален режим за предявяване на иски за преустановяване и забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, и на иски за обезщетение за вреди.

Директива (ЕС) 2020/1828 изисква от държавите-членки на ЕС да имат поне един механизъм за колективна защита на потребителите, съответстващ на механизма за предявяване на представителни иски предвиден в нея, с цел да се гарантира както на европейско ниво, така и на национално, че потребителите във всички държави-членки на ЕС разполагат с поне един ефективен и ефикасен процесуален механизъм за предявяване на представителни иски за налагане на мерки за преустановяване или забрана, и на мерки за обезщетение за вреди.

С проекта на Закон за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите се създава специална уредба по отношение на представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите, която съответства изцяло на разпоредбите, принципите и целите на Директива (ЕС) 2020/1828.

Директива (ЕС) 2020/1828 съдържа нови изисквания и задължения по отношение на: 1. исковите за преустановяване или забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите; 2. иски за обезщетение и 3. квалифицираните организации, имащи право да предявяват представителни иски. Разпоредбите на Директива (ЕС) 2020/1828 са въведени в проекта на закон и касаят главно: материалния обхват на представителните иски, изискванията към квалифицираните организации, имащи право да предявяват представителни иски, признаване на квалифицираните организации и производствата по представителните иски.

Новите моменти, които се въвеждат с проекта на Закон за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите са:

- **разширява се значително материалния обхват на представителните иски** - материалния обхват на Директива 2009/22/ЕО относно исковите за преустановяване на нарушения, която се отменя с Директива (ЕС) 2020/1828 обхваща само 13 европейски акта, докато материалния обхват на Директива (ЕС) 2020/1828 обхваща 66 европейски акта. Включени са нови области като защита на данните, финансовите услуги, пътуване и туризъм, енергетика, телекомуникации и други области от значение за потребителите. Предвид на това, че потребителите действат в рамките на разширен и все по-цифров пазар, постигането на високо равнище на защита на потребителите налага разширяване обхвата на исковите за преустановяване и забрана на нарушения, и на исковите за обезщетение;

- **разширява се кръгът на квалифицираните организации, имащи право да предявяват представителни иски за обезщетение за вреди** - съгласно проекта на закон, представителен иск за обезщетение за вреди ще могат да предявяват не само сдруженията на потребителите, както е до момента, но и Комисията за защита на потребителите и квалифицирани организации, определени от държави-членки на Европейския съюз за предявяване на трансгранични представителни иски.

- **предвиждат се единни критерии за признаване на квалифицираните организации** за предявяване на представителни иски за защита на колективните интереси на потребителите както на национално ниво, така и за трансгранични иски;

- **въвежда се възможност съдът да извършва контрол за конфликт на интереси при предявяване на представителен иск за обезщетение** - съгласно разпоредбите на законопроекта, когато представителен иск за обезщетение се финансира от трета страна, съдът проверява за наличието на конфликт на интереси и дали финансирането от третата страна не отклонява иска от защитата на колективните интереси на потребителите;

- **предвижда се задължение за търговеца, за информиране на заинтересованите от представителния иск за обезщетение** на колективните интереси на потребителите за всяко влязло в сила съдебно решение за преустановяване или забрана на практика, съставляваща нарушение;

- **представителните иски за преустановяване или забрана на практики**, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите се предвижда да се разглеждат с необходимата процесуална бързина по реда на глава XXV “Бързо производство“ на ГПК;

- **действие на решенията по представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите** - в съответствие с чл. 15 на Директива (ЕС) 2020/1828, законопроектът предвижда влязло в сила съдебно решение, с което се установява нарушение на колективните интереси на потребителите да може да се използва от всички страни като доказателство във всеки иск за обезщетение за вреди срещу същия търговец за използване на същата практика. Това ще се прилага и по отношение на влязло в сила решение на съдебен или административен орган на държава-членка на ЕС, с което се установява нарушение на колективните интереси на потребителите. Понастоящем, решението на съда има действие само между страните в производството;

- **предвижда се спиране на давностните срокове за предявяване на представителен иск за обезщетение** – давностните срокове при тези иски ще спират да текат по отношение на заинтересованите потребители от момента на предявяване на представителен иск за преустановяване или забрана на практика до влизане в сила на окончателното решение на съда по предявения представителен иск за преустановяване или забрана на практиката.

- **увеличава се размера на санкциите** за неспазване на съдебни актове.

Цели, които се поставят с приемането на законопроекта:

С приемането на проекта на Закон за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите се цели привеждане на действащата нормативна уредба в съответствие с разпоредбите на Директива (ЕС) 2020/1828.

Общата цел на ниво ЕС, която се поставя с Директива (ЕС) 2020/1828 е осигуряване на високо ниво на защита на икономическите интереси на потребителите, чрез установяване на ефективни и ефикасни процесуални механизми за представителни иски за преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, и за обезщетение за вреди на колективните интереси на потребителите. Целта е да насърчи гладкото и безпрепятствено функциониране на Вътрешния пазар на ЕС в полза на потребителите и търговците. Наличието на по-ефективни процедури за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите и възможността за отстраняване на последиците от нарушенията на законодателството за

защита на потребителите ще осигурят по-добро функциониране на Вътрешния пазар на ЕС.

Законопроектът за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите си поставя следните цели:

- постигане на пълно съответствие на националното законодателство с разпоредбите на Директива (ЕС) 2020/1828 ;

- подобряване ефективността на съществуващия механизъм за предявяване на иски за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите;

- отстраняване на последиците от нарушенията на законодателството за защита на потребителите, които засягат колективните интереси на потребителите чрез предоставяне на обезщетение;

- повишаване нивото на защита на потребителите и повишаване на тяхното доверие чрез подобряване ефективността на съществуващите иски за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите, и чрез подобряване ефективността на исковете за обезщетение на потребителите в ситуации на масово увреждане.

Подобряване ефективността на съществуващия механизъм за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите в ситуации на масово увреждане ще се постигне чрез разширяване обхвата на законодателството за защита на потребителите, към което ще се прилагат исковете за преустановяване и забрана на практики, съставляващи нарушение. Законопроектът разширява материалния обхват за прилагане на съществуващия механизъм така, че да обхваща важни за потребителите области, като финансови услуги, енергетика, телекомуникации, права на пътниците, предоставяне на услуги, околна среда и др., предвид на това, че потребителите действат в рамките на разширен и все по-цифров пазар. Разглеждането на представителните иски за преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите с необходимата процесуална бързина по реда на глава XXV “Бързо производство“ на ГПК ще подобри и съкрати съществуващата процедура. Без тази намеса търговците-нарушители ще продължат да нарушават законодателството за защита на потребителите за дълъг период от време, докато тече производството и по този начин ще продължават да извличат незаконни печалби и ще увреждат интересите на потребителите. Въвеждането на по-ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за неспазване решенията на съдилищата, ще съдейства за спазване на съдебните решения от страна на търговците нарушители по исковете за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите, ще доведе до увеличаване доверието на потребителите и до ефективно прилагане на законодателството за защита на потребителите. Създаването на по-ефективен механизъм за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите в ситуации на масово увреждане ще доведе до намаляване броя на нарушенията, и съответно до повишаване благосъстоянието на потребителите и постигането на равни условия за бизнес за търговците.

Отстраняването на последиците от нарушенията на законодателството за защита на потребителите, които засягат колективните интереси на потребителите ще бъде постигнато чрез осигуряване на възможност за обезщетение за вреди на потребителите, чиито колективни интереси са били нарушени. Законопроектът предвижда възможност потребителите да се ползват от съдебните решения по иски за

преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите като доказателство за извършени нарушения, в искове за обезщетение за вреди на колективните интереси на потребителите. При издадено решение на съда за преустановяване или забрана на практика, която е в нарушение на колективните интереси на потребителите, те ще могат да разчитат на обезщетение за нанесените им вреди, без да е необходимо отново да доказват нарушението в отделно съдебно производство. Наличието на по-ефективен и по-ефикасен процесуален механизъм за обезщетение на потребителите в ситуации на масово увреждане ще позволи на квалифицираните организации да предявяват представителни искове с цел обезпечаване спазване на съответните разпоредби на законодателството за защита на потребителите. Това ще способства за преодоляване на пречките, които срещат потребителите при водените от тях индивидуални искове за обезщетение за вреди.

С предложения законопроект се правят изменения и допълнения в Закона за защита на потребителите, които произтичат от отмяна на разпоредбите на Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите, които са транспонирани в Закона за защита на потребителите. Новата правна уредба, регламентираща представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите ще бъде уредена в проекта на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите предвид необходимостта от множество надграждания спрямо сегашната уредба и необходимостта от въвеждане на редица нови норми и положения. В тази връзка, с цел постигане на пълна съвместимост между разпоредбите на проекта на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите с тези на Закона за защита на потребителите са направени необходимите промени в Закона за защита на потребителите. С предложените изменения и допълнения в Закона за защита на потребителите се отменя глава девета, раздел IV “Средства за колективна защита. Искове за преустановяване на нарушения и за обезщетение на потребителите“, която регламентира средствата за колективна защита на отменената вече Директива 2009/22/ЕО относно исковете за преустановяване на нарушения.

Със законопроекта са правят и изменения в Закона за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и за продажба на стоки, Закона за потребителския кредит, Закона за кредитите за недвижими имоти на потребители, Закона за предоставяне на финансови услуги от разстояние и Закона за електронната търговия, които имат за цел да приведат тези закони в съответствие с разпоредбите на предложения законопроект, като в тези закони се уточнява, че „Комисията за защита на потребителите и сдруженията на потребителите могат да предявяват искове за преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и искове за обезщетение при условията и по реда на Закона за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите“.

Предлага се и едно изменение в Гражданския процесуален кодекс, което има за цел да приведе разпоредбата на чл. 310, ал. 1, т. 4 на ГПК в съответствие с проекта на Закона за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите.

Финансови средства, необходими за прилагането на нормативния акт:

Не са необходими финансови средства за прилагане на новата уредба с предложения проект на Закон за представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите. Предложеният акт не води до въздействие върху държавния бюджет.

Очаквани резултати от прилагането на предложения проект на нормативен акт:

Очакваният резултат от прилагане на законопроекта за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите е постигане на високо ниво на защита на потребителите чрез установяване на ефективен механизъм за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите, и за обезщетение за вреди на потребителите. Установяването на ефективен механизъм за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите и за обезщетение за вреди на потребителите ще допринесе за намаляване на вредите за потребителите чрез преустановяване на нарушенията. Създаването на възможност за използване на решенията по иски за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на законодателството за защита на потребителите като доказателство за извършени нарушения ще улесни потребителите по-лесно да предприемат последващи действия за получаване на обезщетение.

Прилагането на проекта на Закон за представителните иски за защита на колективните интереси на потребителите ще осигури високо ниво на защита на икономическите интереси на потребителите и ще насърчи гладкото и безпрепятствено функциониране на Вътрешния пазар в полза на потребителите и търговците.

Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът е пряко свързан с въвеждане на изисквания на европейското законодателство, поради което е изготвен анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

ГЪЛЪБ ДОНЕВ

Министър-председател