



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерство на икономиката

**ПРОЕКТ!**

**ДО  
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Д О К Л А Д**  
**от**  
**КИРИЛ ПЕТКОВ**  
Министър на икономиката

**ОТНОСНО:** проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам на Вашето внимание за разглеждане проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите (ЗИД на ЗЗП) има за цел да въведе в националното законодателство изискванията на Директива (ЕС) 2019/2161 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 година 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 модернизиране на правилата за защита на потребителите в Съюза (Директива (ЕС) 2019/2161). Законопроектът е в изпълнение на мярка 176 от Плана за действие за 2021 г. с мерките, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз.

Приемането на Директива (ЕС) 2019/2161 бе обусловено от необходимостта за преодоляване на неефективното прилагане на законодателството за защита на потребителите в рамките на единния пазар на ЕС. Съществени различия в прилагането на законодателството в отделните държавите-членки на ЕС и при налагането на санкции при нарушения, особено в размера на санкциите, в случаите на „широко разпространени нарушения“ и на „широко разпространени нарушения със съюзно измерение“, които са предмет на мерки за координирани дейности по прилагане на законодателството за защита на потребителите по Регламент (ЕС) 2017/2394 се явяват пречка за ефективното прилагане на законодателството в рамките на единния пазар на ЕС. Националното законодателство на отделните държави-членки не позволява решаването на този проблем, поради съществуващите ниски размери на глобите и имуществените санкции за нарушения на законодателството, особено в случаите на трансгранични нарушения. В директивата е посочен максималния размер на санкциите за *широко разпространени нарушения*“ и *широко разпространени нарушения със съюзно измерение*“, който не може да бъде по-малко от 4% от оборота на търговеца, реализиран в държавите-членки на ЕС, в които е извършено нарушението, а когато този оборот не може да бъде изчислен, максималния размер на санкцията не може да бъде по-малко 2 млн. евро.

Директива (ЕС) 2019/2161 допълва съществуващата правна рамка за защита на потребителите на европейско ниво като обезпечава предоставянето на индивидуални средства за защита на потребителите, претърпели вреди от използването на нелоялни търговски практики. Директивата създава условия за преодоляване на проблема с двойното качество на продуктите, предлагани на единния европейски пазар. За целта, Директива (ЕС) 2019/2161 допълва разпоредбата на чл. 6, параграф 2 на 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 като добавя един допълнителен критерий за преценка дали дадена търговска практика е нелоялна. Съгласно направените изменения на Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители при извършване на преценка дали дадена търговска практика е нелоялна, правоприлагащите органи ще трябва да вземат предвид, че всяко предлагане на стока в една държава-членка на ЕС като идентична на стока, предлагана на пазара в друга държава-членка на ЕС, когато тази стока има значителни разлики в състава или характеристиките, освен ако това не е обосновано от законосъобразни и обективни фактори, съставлява нелоялна търговска практика.

Директива (ЕС) 2019/2161 адаптира законодателството за защита на потребителите към спецификата на цифровата икономика като предоставя защита на потребителите по отношение на договорите, сключени от разстояние и извън търговския обект при предоставяне на „*безплатно*“ цифрово съдържание и на цифрови услуги, както възмездно срещу заплащане на цена, така и безвъзмездно срещу предоставяне на лични данни. Съгласно направените допълнения в Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 г. относно правата на потребителите, разпоредбите на европейското законодателство за предоставяне на преддоговорна информация и за правото на отказ на потребителя от сключения договор от разстояние и извън търговския обект ще се прилагат и по отношение на „*безплатното*“ предоставяне на цифрово съдържание и на възмездното и безвъзмездно предоставяне на цифрови услуги.

Също така, действащата в момента правна рамка за защита на потребителите на европейско ниво не осигурява прозрачност и правна сигурност за потребителите при сключване на договори на онлайн местата за търговия. Директива (ЕС) 2019/2161 запълва този пропуск като съдържа изисквания, имащи за цел подобряване прозрачността на онлайн местата за търговия.

Директива (ЕС) 2019/2161 предвижда премахване на ненужната регулаторна тежест за бизнеса във връзка с някои необосновани, остарели и повтарящи се изисквания за предоставяне на информация по отношение на нелоялните търговски практики и на договорите, сключени от разстояние и извън търговския обект.

Проектът на ЗИД на ЗЗП въвежда в националното законодателство изискванията на Директива (ЕС) 2019/2161, която изменя Директива 93/13/ЕИО на Съвета относно неравноправните клаузи в потребителските договори, Директива 98/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на потребителите при обозначаването на цените на стоките, предлагани на потребителите, Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно правата на потребителите. Предвид на това, че и четирите директиви са въведени в Закона за защита на потребителите, въвеждането на Директива (ЕС) 2019/2161 се извършва чрез предложението проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите.

Въвеждането в националното законодателство на разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/2161 ще доведе до модернизиране разпоредбите на Закона за защита на потребителите, ще се създадат условия за ефективното им прилагане и ще се предоставят индивидуални средства за защита на потребителите, претърпели вреди от използването на нелоялни търговски практики, ще се разширят критериите за преценка кога дадена търговска практика е нелоялна, което ще позволи преодоляване на проблема с двойното качество на продуктите.

С предложените изменения на Закона за защита на потребителите ще се постигне пълно съответствие на националното законодателство с Директива (ЕС) 2019/2161 в следните насоки:

На първо място предложението законопроект създава условия за подобряване прилагането на разпоредбите на Закона за защита на потребителите.

Законопроектът допълва критериите по които Комисията за защита на потребителите извършва преценка кога дадена търговска практика е нелоялна. При извършването на преценка, дали дадена търговска практика е нелоялна, ще се взема предвид факта, че всяко предлагане на стока в една държава-членка на ЕС като идентична на стока, предлагана на пазара в друга държава-членка на ЕС, когато тази стока има значителни разлики в състава или характеристиките съставлява нелоялна търговска практика, освен ако това не е обосновано от законосъобразни и обективни фактори. Преценката за това, дали дадена търговска практика е нелоялна ще се извършва индивидуално за всеки отделен случай, като се отчитат и обективни фактори, които могат да обусловят такива различия. Добавените ал. 4 и 5 в чл.68д на Закона за защита на потребителите предоставят възможност за извършване на преценка на

търговската практика и за преодоляване на проблема с двойното качество на продуктите, в т.ч. и на хранителните продукти.

Законопроектът предоставя индивидуални средства за защита на потребителите, претърпели вреди от прилагането на нелоялни търговски практики от търговци чрез предоставяне на възможност на потребителите да претендират за намаляване на цената или за обезщетение за претърпени вреди в резултат на нелоялната практика. Действащата правна рамка на национално ниво не предоставя достъп до индивидуални средства за защита на потребителите, претърпели вреди от използването от страна на търговци на нелоялни търговски практики, което не позволява ефективно прилагане на разпоредбите на законодателството за защита на потребителите.

Проектът на ЗИД на ЗЗП съдържа обективни и неизчерпателни критерии за налагане на глоби и имуществени санкции, в случаите на нарушения на Закона за защита на потребителите. Предложените критерии ще отчитат следните елементи: естество, тежест, мащаб и продължителност на нарушението, както и всяко средство за защита, предоставено от търговеца на потребителите за причинената вреда. Обективните критерии за налагане на глоби и имуществени санкции ще отчитат и финансовите ползи и избегнати загуби вследствие на нарушението. Наличието на повторни нарушения от един и същ търговец също ще бъде взето предвид за определяне тежестта на нарушението, и съответно необходимостта от увеличаване размера на глобата или имуществената санкция, с цел постигане на ефективно възпиране от извършването на нарушение.

Проектът на ЗИД на ЗЗП предвижда увеличаване размера на глобите и имуществените санкции за нарушения на разпоредбите на Закона за защита на потребителите, особено по отношение на „широко разпространените нарушения“ и на „широко разпространените нарушения със съюзно измерение“, които са предмет на мерки за координирани дейности по прилагане на законодателството за защита на потребителите по Регламент (ЕС) 2017/2394, като по отношение на последните се предвижда имуществена санкция в размер от 0,5% до 4% от оборота, реализиран от търговеца за предходната финансова година във всяка една от държавите-членки, участващи в координираната дейност. В случаите, когато няма информация за оборота, реализиран от търговеца през предходната финансова година във всяка една от държавите-членки, участващи в координираната дейност на органите за защита на потребителите на държавите-членки, ще се налага имуществена санкция в размер в размер от 200 000 до 3 920 000 лв.

Със законопроекта се дават дефиниции на термините „широко разпространено нарушение“ и „широко разпространено нарушение със съюзно измерение“, в съответствие с дефинициите на тези термини в Регламент 2017/2394.

На следващо място, законопроектът адаптира разпоредбите на Закона за защита на потребителите към спецификата на цифровата икономика, чрез въвеждане изискванията на чл. 4 на Директива (ЕС) 2019/2161.

Приемането на проекта на ЗИД на ЗЗП се обуславя от необходимостта от по-пълно адаптиране на разпоредбите на Закона за защита на потребителите към условията на цифровата икономика. Към настоящия момент действащата правна рамка не осигурява прозрачност и правна сигурност за потребителите при сключване на договори на онлайн местата за търговия. Разпоредбите на Закона за защита на

потребителите относно договорите, сключени от разстояние и извън търговския обект, не предоставят защита на потребителите при предоставяне на „безплатно“ цифрово съдържание (цифрово съдържание, предоставено срещу лични данни) и при предоставяне на цифрови услуги, както възмездно срещу заплащане на цена, така и безвъзмездно срещу предоставяне на лични данни. В тази връзка е необходимо материалният обхват на Закона за защита на потребителите да бъде разширен, за да обхване и предоставянето на „безплатно“ цифрово съдържание, и предоставянето на цифрови услуги, за да се осигури защита на потребителите на цифрово съдържание и цифрови услуги при договори, сключени от разстояние и извън търговския обект.

За постигането на тази цел законопроектът:

- разширява приложното поле на Закона за защита на потребителите така, че разпоредбите на закона относно договорите, сключени от разстояние и извън търговския обект, да се прилагат и за предоставянето на цифрово съдържание, при които потребителят не заплаща цена, а предоставя или се задължава да предостави лични данни на търговеца, както и за предоставянето на цифрови услуги, както възмездно срещу заплащане на цена, така и безвъзмездно срещу предоставяне на лични данни от потребителя;

- привежда дефинициите на термините „цифрово съдържание“, „стока“, „функционалност на цифрово съдържание или цифрова услуга“, „оперативна съвместимост на цифрово съдържание или цифрова услуга от Закона за защита на потребителите в съответствие с дефинициите на същите термини, дадени в Закона за предоставяне на цифрово съдържание и цифрови услуги и за продажба на стоки;

- предвижда специфични изисквания за предоставяне на информация на потребителите, преди те да бъдат обвързани от предложение за сключване на договор на онлайн местата за търговия.

Законопроектът регламентира също така изискванията към онлайн местата за търговия.

Проектът на ЗИД на ЗЗП подобрява прозрачността на онлайн местата за търговия като съдържа изисквания относно:

- автентичността на отзивите на потребителите;
- забрана за използване на фалшиви и неверни отзиви на потребители;
- предоставяне на информация на потребителите относно лицето, което продава стоките чрез онлайн мястото за търговия;
- определяне на класирането на отправените предложения до потребителите в отговор на тяхното търсене, както и тяхната относителна тежест в сравнение с други параметри, използвани от онлайн местата за търговия;
- предоставяне на информация от страна на онлайн местата за търговия относно основните параметри, с които се определя класирането на отправените

предложения до потребителите в отговор на тяхното търсене, както и тяхната относителна тежест в сравнение с други параметри;

- предоставяне на информация от онлайн местата за търговия, че разпоредбите на Закона за защита на потребителите няма да се прилагат в случаите, когато доставчикът (третата страна) не е търговец;
- предоставяне на информация от онлайн местата за търговия относно разпределението на задълженията между онлайн мястото за търговия и търговеца.

Законопроектът дава дефиниция на термина „класиране“, извършвано от онлайн местата за търговия. Дефиницията на този термин посочва, че класиране, направено от онлайн местата за търговия, е относителната приоритетна позиция на продукти, така както са представени, организирани или съобщени от търговеца, независимо от използваното технологично средство за това представяне, организиране или съобщаване, включително в резултат от използване на алгоритмична последователност, механизъм за класиране или механизъм за оценка, визуално осветяване или други средства за подчертаване, или комбинация от тях.

В съответствие с разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/2161 е дадена дефиниция на термина „онлайн място за търговия“, което е определено като: услуга, която чрез използване на софтуер, включително интернет страница, част от интернет страница или приложение, управляван/о от търговеца или от негово име, позволява на потребителите да сключват договори от разстояние с други търговци или потребители.

На следващо място, законопроектът прецизира някои от критериите за представителност на сдруженията на потребителите, съдържащи се в чл.170, ал. 1, т. 6 ва Закона за защита на потребителите и премахва някои остарели и повтарящи се изисквания за предоставяне на информация в следните области на законодателството за защита на потребителите: нелоялни търговски практики и договори, сключени от разстояние и извън търговския обект. Понастоящем, разпоредбите на Закона за защита на потребителите съдържат някои остарели и повтарящи се изисквания за предоставяне на информация от страна на търговците във връзка с нелоялните търговски практики и договорите, сключени от разстояние и извън търговския обект, които са доказано ненужни за потребителите и са необоснована регулаторна тежест за бизнеса. Това обуславя предприемането на законодателни промени в това отношение.

С предложения проект на ЗИД на ЗЗП се цели да се постигне премахване на следните изисквания за предоставяне на информация от търговците:

- начините за разглеждане на жалби на потребители в предложенията за покупка на етапа на рекламата. Тази информация се предоставя на потребителя също и преди той да бъде обвързан от договор или от подобно предложение за сключване на договор и е доказано, че е най-важно тази информация да бъде предоставена именно на този етап като преддоговорна информация. Предвид на това, че предоставянето на тази информация още на етапа на реклама на стоката не е необходимо и създава допълнителна тежест за бизнеса, се предвижда отпадане на това изискване;

- предоставяне на формуляра за отказ от договор, когато договорът е сключен чрез средство за комуникация като телефон или гласово управляем продавач-

консултант, предвид на това, че технически е невъзможно предоставянето на такъв формуляр за отказ при използването на тези средства за комуникация;

- посочването на номер на факс в списъка със средствата за комуникация между търговеца и потребителя, тъй като понастоящем факсът се използва рядко и до голяма степен е остаряло средство за комуникация, което създава допълнителна регулаторна тежест за търговците.

Обезпечаване изпълнението на законопроекта е гарантирано с предвидените административно-наказателни санкции, в случай на неспазване на разпоредбите му.

Прилагането на проекта на ЗИД на ЗЗП не изисква създаването на нова институционална структура. Контролът по изпълнението на законопроекта ще се осъществява от Комисията за защита на потребителите към министъра на икономиката.

Приемането на законопроекта не води до необходимост от допълнителни бюджетни средства и няма да доведе до необходимост от допълнителни разходи/трансфери/други плащания по бюджета на Министерство на икономиката, в частност на Комисия за защита на потребителите. В тази връзка, предложените законодателни промени ще осигурят прилагането на Закона за защита на потребителите в рамките на утвърдения бюджет на Министерство на икономиката, респективно на Комисията за защита на потребителите за 2022 г. и за следващите години. Разпоредбите на проекта на закон ще се прилагат, считано от 28 май 2022 г. Предвид на това, че предложеният проект на закон няма да доведе до въздействие върху държавния бюджет, към проекта е изготвена и приложена финансова обосновка за актове, които не оказват въздействие върху държавния бюджет, съгласно приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Приемането на законопроекта може да доведе до известно увеличение на приходите в държавния бюджет не по-рано от края на 2022 г. Съгласно чл. 195 на Закона за защита на потребителите, налаганите глоби и санкции за неизпълнение на неговите разпоредби ще се администратират по бюджета на Министерството на икономиката.

Тези приходи не се очаква да имат регулярен характер и на този етап не биха могли да бъдат остойностени, тъй като ще зависят от броя на случаите, при които търговци не са спазили изискванията на ЗЗП, включително в случаите, когато са извършили „широко разпространени нарушения“ и „широко разпространени нарушения със съюзно измерение“ по смисъла на чл. 21 от Регламент 2017/2394. Също така, не се очаква евентуалните бъдещи приходи от имуществени санкции за извършени трансгранични нарушения да бъдат значителни, тъй като ще е необходимо наличие на големи български търговци, които извършват нарушения на законодателството едновременно в няколко държави-членки на ЕС и продължителен период от време за прилагане на разпоредбите на закона при осъществяване на сътрудничество с контролните органи на останалите държави-членки на ЕС.

Предвид на това, че с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите се създават условия за прилагане на разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/2161, е приложена справка за съответствието на законопроекта с правото на Европейския съюз.

На проекта на ЗИД на ЗЗП е извършена частична предварителна оценка на въздействието по чл.20, ал.2 от Закона за нормативните актове. Оценката е съгласувана с дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерски съвет, в съответствие с чл.30б във връзка с чл.30г. от УПМСНА.

В съответствие с чл. 26, ал. 3 и ал. 4 от Закона за нормативните актове, проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите е публикуван за публично и обществено обсъждане на Портала за обществени консултации на Министерския съвет и на интернет страницата на Министерство на икономиката като на заинтересованите лица е предоставен срок от 30 дни за становища и предложения.

На основание чл. 32, ал. 1 и 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, проектът на закон е съгласуван с останалите министерства и Комисията за защита на потребителите. Законопроектът е изпратен за съгласуване на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество на основание чл. 32, ал. 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. В съответствие с чл. 28, ал. 3 от Закона за нормативните актове, проектът на акт се придружава от справка за съответствието с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, изготвена от Министерството на правосъдието.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

Във връзка с гореизложеното и на основание чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 8, ал. 4, т. 1 и ал. 5 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, предлагам Министерският съвет да разгледа и приеме приложения проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите.

**ПРИЛОЖЕНИЯ:**

1. Проект на Решение на Министерския съвет;
2. Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите;
3. Мотиви към законопроекта;
4. Финансова обосновка – само за Министерство на финансите;
5. Частична предварителна оценка на въздействието;
6. Становище на дирекция „Модернизация на администрацията“ в Администрацията на Министерския съвет по частичната предварителна оценка на въздействието;
7. Таблица за съответствие с Директива (ЕС) 2019/2161;
8. Становище на Работна група 21 „Защита на потребителите“ към Съвета по европейски въпроси;
9. Справка за отразените становища по чл. 32 от УПМСНА;



10. Справка за отразяване на получените становища при обществените консултации;

11. Справка за съответствието с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека;

12. Съгласувателни становища;

13. Проект на съобщение за средствата за масово осведомяване

**КИРИЛ ПЕТКОВ**

*Министър на икономиката*