



Munich Personal RePEc Archive

**New legal frame for administrative  
cooperation between the EU member  
states for increase of the consumer  
protection**

Andreeva, Andriyana and Dimitrova, Diana

University of Economics – Varna

2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101390/>  
MPRA Paper No. 101390, posted 05 Jul 2020 08:40 UTC

# НОВА ПРАВНА РАМКА ЗА АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

*Доц. д-р Андрияна Андреева  
Гл. ас. д-р Диана Димитрова  
Икономически университет – Варна*

**Резюме:** В доклада са анализирани новите тенденции в областта на защитата на потребителите с поставен акцент на административното сътрудничество между компетентните органи на страните членки на ЕС. На база на нормативния анализ се правят изводи относно приложението на нормите в националното ни право и се отправят препоръки.

**Ключови думи:** административно сътрудничество, защита на права на потребителите.

## NEW LEGAL FRAME FOR ADMINISTRATIVE COOPERATION BETWEEN THE EU MEMBER STATES FOR INCREASE OF THE CONSUMER PROTECTION

*Assoc. Prof. Andriyana Andreeva, PhD  
Assist. Prof. Diana Dimitrova, PhD  
University of Economics – Varna*

**Abstract:** The report analyzes the new tendencies in the area of consumer protection with accent put on the administrative cooperation between the competent organs of the member states of the EU.

Based on the normative analysis are made conclusions about the application of the norms in the national legislation and are made recommendations.

**Keywords:** administrative cooperation; consumer rights protection.

### Въведение

Единният пазар на Европейския съюз (ЕС) и свободното движение на стоки, услуги и капитал дават възможност на европейските компании да предлагат своите продукти и услуги в 28-те държави членки на Съюза и на над 500 милиона потребители. На европейско ниво са предприети и продължават да се предприемат редица

мерки за защита на потребителите. Правната рамка на европейско и съответно национално ниво [Големинов, 2010][Стойкова, 2018] непрекъснато се развива и доусъвършенства, следвайки динамичното развитие на промените в обществото – икономически, демографски и социални, навлизането на новите технологии и др..

С приемането на Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 г., относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004<sup>1</sup> и на Регламент (ЕС) 2017/1128 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. за трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на Вътрешния пазар<sup>2</sup> на европейско ниво се приема нова правна рамка за по-ефективно административно сътрудничество между компетентни органи на държавите-членки в областта на защита на потребителите. Макар и директно приложим на територията на Р. България, той наложи приемане на изменения и допълнения в Закона за защита на потребителите<sup>3</sup> (ЗЗП), с цел осигуряване на условия за прилагането на разпоредбите му, а именно определяне на компетентни органи и Единна служба за връзка за осигуряване на ефективно административно сътрудничество при разследване и прилагане на законодателството при широко разпространени нарушения и широко разпространени нарушения със съюзно измерение.

Изследваната проблематика е **безспорно актуална** - от една страна, предвид приемането на разпоредбите на национално ниво през февруари 2020 г., а от друга, предвид динамичните промени в дигиталния свят, които изискват постоянно актуализиране на мерките за защитата на потребителите за постигане на адекватна и ефек-

---

<sup>1</sup> ОВ L 345 от 27 декември 2017 г.

<sup>2</sup> ОВ L 168 от 30 юни 2017

<sup>3</sup> Обн. ДВ. бр.99 от 9 Декември 2005г.,....., изм. и доп. ДВ. бр.13 от 14 Февруари 2020г.

тивна такава<sup>4</sup>. Новата правната рамка, въведена на европейско ниво с Регламента е с цел защита на потребителите, както и ефективно взаимодействие между компетентните органи за намаляване на вреди от извършваните нарушения и изисква на национално ниво всяка държава да предприеме необходимите мерки. Изследването е насочено към разглеждане на тенденциите в новата правна рамка за административно сътрудничество [Андреева, Данев, 2018][Стоянова,2019] [Балтаджиева, Тодоров, 2012][Димитрова, 2019] и съответно предоставените правомощия на компетентните органи, както и нови правомощия на Комисията за защита на потребителите (КЗП), като Единна служба за връзка - компетентен орган на национално ниво, който да осъществява контрол за спазване на изискванията на Регламент (ЕС) 2017/1128.

**Цел на настоящата разработка** е да се изследват новите тенденции в областта на защитата на потребителите с поставен акцент на административното сътрудничество между компетентните органи на страните членки на ЕС. На база на нормативния анализ се правят изводи относно приложението на нормите в националното ни право и се отправят препоръки.

**Обект** на изследване са норми на ЕС и на националното законодателство. Очертават се основните насоки в сътрудничество между компетентните органи на страните членки на ЕС.

За реализирането на поставената цел авторите си поставят няколко изследователски **задачи, а именно**: 1. Да се очертаят основните тенденции при административното сътрудничество съгласно Регламент (ЕС) 2017/2394; 2. Да се разгледа националното законодателно решение за определяне на органите за осъществяване на административното сътрудничество; 3. На база на извършения анализ и изследване да се направят изводи, относно приложението на нормите в националното ни право и се отправят препоръки.

---

<sup>4</sup> Андреева, А., Йолова, Г. Защита правата на потребителите при доброволното осигуряване. Качество на стоките и защита на потребителите : Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие, Варна : Наука и икономика, 2018, 74 - 87.  
Андреева, А., Данев, В. Установяване качеството на стока в производство по предявена рекламация. Качество на стоките и защита на потребителите : Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие, Варна : Наука и икономика, 2018, 199 - 210.

Стоянова, А. Нормативна рамка за осигуряване риска по хранителната верига. Правото и бизнесът в съвременното общество : Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна : Наука и икономика, 2019, 380 - 390.

Разработката е съобразена с националното законодателство и относимите актове на ЕС към 28 февруари 2020 г. Изследването не претендира за изчерпателност по темата предвид ограниченият си обем. Детайлното изследване на проблематиката е обект на бъдещи трудове на авторите.

## **1. Основни тенденции при административното сътрудничество съгласно Регламент (ЕС) 2017/2394**

С новоприетият регламент се модернизира правната рамка в областта на осъществяване на административно сътрудничество между органи за защита на потребителите в държавите-членки на ЕС. Предвид безкрайните възможности на трансграничната и електронна търговия ефективното сътрудничество между страните-членки е от голямо значение за ефикасната защита на потребителите, както и за предотвратяване извършването на нарушения или заобикалянето на изисквания от търговците, възползвайки се от пропуски в законодателството на дадена държава-членка. В тази връзка нормативно е въведена стриктна уредба на сътрудничеството между компетентните органи, както и уеднаквена уредбата на минималните правомощия на компетентните органи.

По отношение на **компетентните органи**, като начало е вменено задължение на всяка държава-членка да определи един или няколко компетентни органа, отговорни за прилагането на регламента, както и единна служба за връзка. **Единната служба за връзка** следва да е публичен орган и да има координираща роля, съответно да разполага с необходимите правомощия за тази роля. За компетентните органи са определени **задължителни минимални правомощия**, като те са групирани съответно в правомощия за разследване (чл. 9 пар. 3) и правомощия за прилагане на законодателството (чл. 9 пар. 4). Държавите-членки следва да гарантират, че компетентните им органи разполагат с минималните правомощия за осигуряване приложението на регламента. Важно е посредством предоставените правомощия органите да могат ефективно да се справят с новите предизвикателства във връзка с електронната търговия и цифровизацията. Целта е да се предотврати възможността търговци, които не спазват изискванията, да могат да местят дейността си в държави-членки, чиито органи не са достатъчно подготвени за справяне с тези порочни практики. Предоставените минимални правомощия следва да позволяват и валидния обмен на информация и доказателства между компетентните органи с цел еднакво и ефективно прилагане на законо-

дателството в държавите-членки. Дава се възможност на държавите-членки да не предоставят всички правомощия на всеки компетентен орган, но при условие, че се гарантира ефективното им упражняване в случаите на нарушения от обхвата на регламента. Предоставя се и възможност за консултации с организации на потребители, търговци или други заинтересовани лица при предложени от страна на търговец ангажименти за преустановяване на нарушението. Регламентиран е и начинът на упражняване на минималните правомощия – пряко от компетентните органи, при целесъобразност чрез прибегване на други компетентни или публични органи, чрез даване на указания на други органи и чрез сезиране на съдилища, в чиято компетентност е да издадат необходимо решение.

Предвидени са **механизми за взаимна помощ** – искания за информация, за предприемане на правоприлагащи мерки и за взаимна помощ. Създава се възможност за провеждане на **координиращи разследвания** в случаите на широко разпространено нарушение<sup>5</sup> или широко разпространено нарушение със съюзно измерение<sup>6</sup>. Дава се възможност за **дейности в рамките на съюза** – предупреждения, обмен на друга информация от значение за откриване на нарушителя, повсеместни проверки, обмен на длъжностни лица между компетентни органи, международно сътрудничество.

От основно значение е и създаването от Комисията на **електронна база данни** с всички съобщения между компетентните органи, единните служби за връзка и Комисията, като тя е пряко достъпна за компетентните органи, единните служби за връзка и Комисията. В

---

<sup>5</sup> Всяко действие или бездействие, което е в противоречие със законодателството на Съюза за защита на интересите на потребителите и което е увредило, уврежда или има вероятност да увреди колективните интереси на потребителите, пребиваващи в поне две държави членки, различни от държавата членка, в която е започнало или е извършено действието или бездействието, е установен търговецът, отговорен за действието или бездействието; или в която се намират доказателства или активи на търговеца, които са свързани с действието или бездействието; или всяко действие или бездействие, което е в противоречие със законодателството на Съюза за защита на интересите на потребителите и което е увредило, уврежда или има вероятност да увреди колективните интереси на потребителите и притежава общи характеристики, включително еднакви незаконни практики, нарушаване на еднакви интереси и което едновременно е извършено от същия търговец в поне три държави членки.

<sup>6</sup> „Широко разпространено нарушение със съюзно измерение“ означава широко разпространено нарушение, което е увредило, уврежда или има вероятност да увреди колективните интереси на потребителите в най-малко две трети от държавите членки, които заедно представляват най-малко две трети от населението на Съюза“.

електронната база данни се съхраняват и външните предупреждения.

В резултат от нормативният анализ **може да се обобщят следните тенденции за създаване на ефективна защита на потребителите на равнището на ЕС:**

- Необходимост от уеднаквяване на правомощията на компетентните органи в държавите-членки за постигане на по-ефективно административно сътрудничество;

- Създаване на европейско равнище на ефективен механизъм за съвместна работа, взаимодействие и обмен на информация и доказателства между компетентните органи, за да е възможна повишена защита на потребителите;

- Необходимост от създаване на единна електронна база данни, достъпна за компетентните органи.

## **2. Национално законодателно решение.**

Регламент (ЕС) 2017/2394, има пряко приложение в България от 17 януари 2020 г. и съответно наложи редица промени<sup>7</sup> в Закона за защита на потребителите за създаване на условия за приложение-то му. С приетите разпоредби в новосъздадената Глава девета „а” са определени компетентните органи, както и Единна служба за връзка като координатор на дейностите на тези органи. Тези органи са: Комисия за защита на потребителите, Изпълнителна агенция по лекарствата, Комисия за регулиране на съобщенията, Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, Комисия за защита на конкуренцията, Изпълнителна агенция „Железопътна администрация“, Съвет за електронни медии, Изпълнителна агенция „Морска администрация“, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Българска народна банка и Министерство на туризма. Всички тези органи са специализирани държавни органи, разпоредители с бюджет, притежаващи контролни и надзорни функции в специфичната сфера [Андреева, Димитрова, 2017][Димитров, 2006][Балабанова, 2004]. Съответно на тези компетентните органи изрично са предоставени и задължителните минимални правомощия съгласно Регламента без тези по чл. 9 пар. 4 буква „ж” Регламент (ЕС) 2017/2394<sup>8</sup>, които

<sup>7</sup> изм. и доп. ДВ. бр.13 от 14 Февруари 2020г

<sup>8</sup> Правомощия за: премахване на съдържание или за ограничаване на достъп до онлайн интерфейс или разпореждане за отправяне на ясно предупреждение до потребителите при достъп до онлайн интерфейс; за разпореждане на доставчик на хостинг услуги да премахне, блокира или ограничи достъпа до онлайн интерфейс или за разпореждане на регистраторите на домейни да заличат пълното име на домейни

са единствено в правомощията на КЗП или България се е възползвала от възможността да не предостави всички правомощия на всеки компетентен орган. Предвидено е органите да могат да започват по своя инициатива разследване или процедура за преустановяване или за налагане на забрана на нарушения на законодателството, включено в обхвата на Регламента. Законодателят е преценил, че не е необходимо да бъдат създавани нови органи и функциите и правомощията на компетентните органи съгласно Регламента могат да бъдат упражнявани от вече съществуващи и прилагащи националното и европейското законодателство административни структури. КЗП е определена за Единна служба за връзка<sup>9</sup> съответно към досегашните ѝ правомощия се добавят задължителните минимални правомощия на компетентен орган, както и правомощия по координиране на компетентните органи. И до момента КЗП притежаваше широки правомощия за осъществяване на контрол върху нелоялните търговски практики, предявяване на иски за колективна защита на потребителите, осъществява контрол за безопасност на стоките и услугите. По-подробна регулация има съответно в Устройствен правилник на Комисията за защита на потребителите към министъра на икономиката и на нейната администрация<sup>10</sup> - създаване на условия, надзор и защита на правата на потребителите, осъществяване на контрол, предявяване на иски, създаване и поддържане на информационни бази данни както и координация на дейността на контролните органи във връзка с безопасността на нехранителните стоки и услугите. Съгласно чл. 194 а ЗЗП Комисията и до приетите изменения координира на национално ниво дейността на административните органи, имащи отношение към защитата на потребителите. Или досегашните ѝ правомощията са сходни с предоставените с промените в ЗЗП, с цел изпълнение на Регламента, но в допълнение към тях е прибавено и ново - ще координира прилагането на Регламента или дейностите на всички останали компетентни органи, както и сътрудничеството с органите на другите държави-членки и Комисията. Съгласно разпоредбите на ЗЗП Министърът на икономиката координира дейността на другите административни органи, имащи отношение към защита на потребителите, както и осъществява сътрудничество с административни ор-

---

<sup>9</sup> „Единна служба за връзка“ означава публичният орган, който е определен от държавата членка като отговорен за координацията по прилагането на настоящия регламент в съответната държава членка.

<sup>10</sup> Приет с ПМС № 139 от 7.06.2006 г., обн., ДВ, бр. 49 от 16.06.2006 г., в сила от 10.06.2006 г., в сила от 26.08.2016 г.



гани за защита на потребителите на други държави и представлява Р. България в международните организации за защита на потребителите – тези негови правомощия са запазени. Правомощия по координация и сътрудничество на европейско и международно ниво досега бяха в компетентността на Министъра на икономиката и както беше посочено по-горе продължават да са негова компетентност, но тези по приложението на Регламента изрично са предоставени в компетентността на КЗП. Само на нея е предоставено също и правомощието по чл. 9 пар. 4 б, „Ж“ Регламент (ЕС) 2017/2394 и следва да го упражни при писмено искане на другите компетентни органи, ако останалите предприети от тях действия не са довели до преустановяване или забрана на нарушението. Или правомощията на КЗП са допълнени с редица нови, които досега не са били в нейната компетентност.

За осигуряване приложението на нормите като санкции за неизпълнение на съответни задължения в чл. 230а, 230б-д ЗЗП са предвидени административни наказания за: неизпълнение на задължително предписание на контролен орган за защита на потребителите за отстраняване на несъответствия и нарушения на закона; за възпрепятстване на длъжностни лица на компетентните органи; неизпълнение на заповед по чл. 190ж, ал. 4 ЗЗП; за неизпълнение на задължението по чл. 190ж, ал. 5 ЗЗП; за регистратор на домейн, който не изпълни задължението си по чл. 190ж, ал. 6 и 8 ЗЗП.

С приемането на изменения в ЗЗП законодателят е осигурил приложението на Регламента в България без да се налага създаването на нов орган и при предоставяне на правомощия на вече съществуващи и работещи административни структури, което е положително както поради причината, че една новосъздадена структура се нуждае от време, за да започне да функционира, така и от финансова гледна точка – без допълнително утежняване за бюджета. Посочените за компетентни органи структури и до момента са притежавали подобни правомощия. Доколко експертите им ще се справят с предизвикателството на административното сътрудничество ще покаже практиката. С приетите изменения са създадени съответните условия за приложение на новата регулация в обхвата на Регламента за осъществяване на административно сътрудничество между компетентните органи на държавите-членки.

### **Заклучение**

На база на направения анализ могат да бъдат направени някои **изводи и препоръки.**

Новоприетата правна рамка за административно сътрудничество между компетентните органи на държавите членки следва да се счита за положителна стъпка в повишаването на защитата на потребителите. Такова е и уеднаквяването на правомощията на компетентните органи в държавите-членки за постигане на по-ефективно административно сътрудничество, създаването на европейско равнище на ефективен механизъм за съвместна работа, взаимодействие и обмен на информация и доказателства между компетентните органи, както и единна електронна база данни.

Динамично развиващите се отношения изискват адекватни мерки на ниво ЕС, както и ефективно сътрудничество за повишаване защитата на потребителите. Мерки и законодателството на национално ниво в отделните страни членки не са в състояние да я осигурят в достатъчна степен, ако липсва реално сътрудничество между компетентните органи.

Националният ни законодател е предприел нужните мерки за изпълнение на Регламента. Възможно е на този етап да възникнат и някои проблеми при приложението му предвид липсата на опит в тази посока. Съгласно Регламента (чл. 5 пар. 4) държавите членки гарантират, че компетентните органи и единните служби за връзка разполагат с необходимите средства за прилагането на настоящия регламент, включително достатъчно бюджетни и други средства, експертен опит, процедури и други механизми. В тази връзка на национално ниво не е предвидено повишаване на бюджета за всички компетентни органи, а само за КЗП – може да се помисли в насока увеличаване бюджета и на останалите органи с цел обезпечаване на реалното изпълнение на предоставените им правомощия. Нужно е органите да се обезпечат със служители, притежаващи експертен опит и познания по чужди езици, а при необходимост и преводачи – предвид разпоредбата на чл. 24 пар. 2 Регламент (ЕС) 2017/2394<sup>11</sup>. В тази връзка важно е да бъдат предвидени различни образователни форми за провеждане на обучения, обмен и езикови курсове за служителите.

Доколко ефикасни ще бъдат законодателните решения в облас-

---

<sup>11</sup> Ако не може да бъде постигнато съгласие между съответните компетентни органи, уведомленията и другите съобщения се изпращат на официалния език или на един от официалните езици на държавата членка, която прави уведомлението или друго съобщение. В такъв случай, ако е необходимо, всеки съответен компетентен орган отговаря за преводите на уведомленията, съобщенията и другите документи, които получава от други компетентни органи.

тта на административното сътрудничество между компетентните органи ще покаже практиката по приложение на Регламента. За целта на ефективността обаче би спомогнала и административноправната доктрина с изследване на нормативната уредба и адекватно тълкуване.

### Използвана литература:

1. Андреева, А., Димитрова, Д. Контрол за спазване на реда при провеждане на обществени поръчки в Р България. Известия на Съюза на учените - Варна. Сер. Хуманитарни науки, 2017, 1, 14 - 19.
2. Андреева, А., Данев, В. Установяване качеството на стока в производство по предявена рекламация. Качество на стоките и защита на потребителите : Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие, Варна : Наука и икономика, 2018, 199 - 210.
3. Балабанова, Хр., Административен контрол, В, 2004, с. 9
4. Балтаджиева, Р.; Тодоров, И. Взаимодействие между европейското и българското административно право. София: Сиела, 2012 г.
5. Големинов, Ч., 2010. Основи на българското потребителско право. В: ВСУ, 2010.
6. Димитров, Д, Административно право, Сиела, С. 2006, с.462
7. Димитрова, Д. Съвременни тенденции в административното законодателство на България. Правото и бизнесът в съвременното общество : Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна : Наука и икономика, 2019, 56 - 70.
8. Стойкова, Т. , Роля на стокосведната наука за подготовката на кадри в областта на защитата на потребителите, Качество на стоките и защита на потребителите Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие, В, Наука и Икономика ИУ-Варна, 2018.
9. Стоянова, А. Нормативна рамка за осигуряване риска по хранителната верига. Правото и бизнесът в съвременното общество : Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г., Варна : Наука и икономика, 2019, 380 - 390.