



Brussel, 7.11.2019
COM(2019) 490 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

over de tussentijdse evaluatie van het Consumentenprogramma 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

Artikel 169 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gebiedt de EU om bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten door maatregelen op het gebied van consumentenbescherming te nemen en door ook bij het vaststellen en uitvoeren van andere beleidsmaatregelen en -activiteiten rekening te houden met consumentenbescherming. Dit kan worden ingebed in de inspanningen die zijn gericht op het opbouwen van een goed werkende interne markt waarvan consumenten en bedrijven in gelijke mate de vruchten plukken. Daarnaast kan de EU maatregelen nemen ter ondersteuning, aanvulling en controle van beleid op nationaal niveau dat ten doel heeft het recht van consumenten om zich te organiseren en hun recht op voorlichting en vorming te bevorderen.

Om deze doelstelling te verwezenlijken heeft de EU consumentenrechten vastgesteld en beleid ter bescherming van die rechten ontwikkeld in de vorm van horizontale instrumenten of sectorspecifieke wetgeving. Recente inspanningen om dit kader up-to-date te houden en geschikt te houden voor de evoluerende markten, zijn onder meer de herziening van de verordening betreffende samenwerking op het gebied van consumentenbescherming¹ en de geschiktheidscontrole van het consumenten- en marketingrecht², die heeft geleid tot de goedkeuring in april 2018 van de New Deal voor consumenten³.

De praktische uitvoering van deze prioriteiten wordt gefinancierd uit de EU-begroting via het meerjarige Consumentenprogramma 2014-2020⁴. Het programma heeft een begroting van 188,8 miljoen EUR voor de jaren 2014-2020 en is bedoeld om de tenuitvoerlegging van de beleidsprioriteiten van de mededeling van de Commissie “Een Europese consumentenagenda – Vertrouwen en groei stimuleren”⁵ te ondersteunen. In artikel 13, lid 2, van de verordening wordt bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een tussentijds evaluatieverslag over de resultaten van het programma moet indienen.

De **algemene doelstelling** van het programma is om “een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, de consument mondig te maken en hem centraal te stellen in de interne markt, binnen het kader van een algemene strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Het programma zal daarom de gezondheid, de veiligheid, en de juridische en economische belangen van de consumenten helpen beschermen, en hun recht op voorlichting, vorming en hun recht van vereniging ter bescherming van hun belangen helpen bevorderen, en waarbij de integratie van consumentenbelangen in andere beleidsterreinen zal worden ondersteund. Het programma zal het beleid van de lidstaten aanvullen, ondersteunen en monitoren”.

¹ Verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2006/2004.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=EN>

³ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd2017208f1staffworkingpaperenv3p1889270.pdf>

⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435

⁵ Het Consumentenprogramma 2014-2020 is ingesteld bij Verordening (EU) nr. 254/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>

⁵ COM/2012/0225 final.

Het programma bouwt voort op de acties die zijn gefinancierd door het vorige programma, dat de periode 2007-2013 besloeg⁶. Het programma zorgt voor een soepele overgang en voortzetting van de meerjarige maatregelen, waarbij rekening wordt gehouden met de successen van het vorige programma en de gebieden die meer aandacht vereisen zoals die naar voren komen uit de tussentijdse evaluatie.

Sinds eind 2014 wordt bij de uitvoering van het Consumentenprogramma 2014-2020 ook rekening gehouden met de volgende prioriteiten van de Commissie: een diepere, billijkere interne markt, een connectieve digitale eengemaakte markt en een schokbestendige energie-unie. Bovendien ondersteunt het programma de voor consumenten relevante beleidsbijdrage aan de transitie naar duurzame consumptie en een circulaire economie, met name in het kader van het EU-actieplan voor de circulaire economie⁷.

2. REIKWIJDTE, DOEL EN METHODOLOGIE VAN DE EVALUATIE

2.1. Reikwijdte en doel van de evaluatie

Het doel van de tussentijdse evaluatie van het Consumentenprogramma 2014-2020 is om na te gaan in hoeverre de doelstellingen van alle in het kader van het programma genomen maatregelen zijn gerealiseerd en om vast te stellen hoe de stand van zaken is bij de uitvoering van de subsidiabele acties als bedoeld in artikel 4 van de verordening en de specifieke acties als bedoeld in bijlage I bij de verordening. In dit verslag worden de toewijzing van middelen aan begunstigten, de doelmatigheid van het gebruik van die middelen en de Europese meerwaarde van het programma geëvalueerd, rekening houdend met de ontwikkelingen op het gebied van consumentenbescherming en ander voor consumentenbescherming relevant EU-beleid. De evaluatie is uitgevoerd met het oog op het vaststellen van een besluit over de vernieuwing, wijziging of beëindiging van de acties. De voorlopige bevindingen van de evaluatie zijn in aanmerking genomen bij het opstellen van het voorstel voor het programma voor de eengemaakte markt voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK)⁸.

Ook wordt in dit verslag onderzocht of er ruimte is voor vereenvoudiging en wordt de interne en externe samenhang van het programma beoordeeld, met inbegrip van mogelijke synergieën met andere EU-programma's. Tot slot wordt beoordeeld of de verschillende doelstellingen nog relevant zijn en in hoeverre de maatregelen bijdragen tot de verwezenlijking van de prioriteiten van de Unie inzake slimme, duurzame en inclusieve groei. De effecten van het programma op de langere termijn en de duurzaamheid van die effecten zijn geëvalueerd voor zover dat haalbaar was, gegeven het feit dat het programma nog loopt. De informatie over de reikwijdte, de aard en de kosten van het programma die uit de evaluatie naar voren komt, zal dienen als input voor een besluit over een mogelijke vernieuwing, wijziging of beëindiging van het programma.

⁶ Besluit nr. [1926/2006/EG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISUM%3A132052) van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot vaststelling van een communautair actieprogramma op het gebied van consumentenbeleid (2007-2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=LEGISUM%3A132052>

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie", COM/2015/0614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma voor de eengemaakte markt, het concurrentievermogen van ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, en Europese statistieken, en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014, (EU) nr. 258/2014, (EU) nr. 652/2014 en (EU) 2017/826. COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

De evaluatie heeft betrekking op de uitvoering van het programma in alle EU-lidstaten (rekening houdend met de toetredingsdatum) en in Noorwegen en IJsland en bestrijkt de periode 2014-2017.

2.2. Methodologie en beperkingen

De evaluatie is uitgevoerd van oktober 2017 tot april 2018. Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat onder meer is gebaseerd op een door een externe consultant uitgevoerde studie⁹.

Ten behoeve van deze evaluatie is een grote verscheidenheid aan rapporten, academische literatuur en andere documenten verzameld, geëvalueerd en verwerkt over door het Consumentenprogramma gefinancierde acties en activiteiten. Om zo veel mogelijk belangen in aanmerking te nemen in de evaluatie is een breed scala aan belanghebbenden geraadpleegd. De openbare raadpleging is gehouden van 10 januari 2018 tot 9 maart 2018 in het kader van een raadpleging over het gebruik van EU-middelen op het gebied van investeringen, onderzoek en innovatie, kleine en middelgrote ondernemingen en de eengemaakte markt met het oog op het opstellen van de financieringsprogramma's voor de periode na 2020.

Ten tijde van de evaluatie bevonden de meeste gefinancierde acties zich nog in een vroege fase van de uitvoering, zodat er maar beperkt gegevens beschikbaar waren over de resultaten van acties en de effecten van het programma. Om die reden is de tussentijdse evaluatie grotendeels gebaseerd op de beoordelingen van belanghebbenden inzake de uitvoering van het programma en de outputs van door het Consumentenprogramma gefinancierde acties.

Waar mogelijk zijn de bevindingen van interviews gecombineerd met een kwantitatieve analyse van outputs en acties, en is de evaluatie gebaseerd op een vergelijking met een basissituatie (het einde van de vorige programmeringsperiode).

3. BELANGRIJKSTE ELEMENTEN EN UITVOERING VAN HET PROGRAMMA

3.1. De specifieke doelstellingen en de subsidiabele acties van het programma

De algemene doelstelling van het Consumentenprogramma wordt nagestreefd aan de hand van **vier specifieke doelstellingen**, die zijn geformuleerd in artikel 3 van de verordening en die moeten worden verwezenlijkt door middel van een aantal subsidiabele acties, als volgt:

Specifieke doelstelling I – Veiligheid. Deze specifieke doelstelling is gericht op het consolideren en vergroten van de productveiligheid via een doeltreffend markttoezicht in de gehele Unie. De volgende subsidiabele acties van het Consumentenprogramma dragen bij tot het realiseren van deze doelstelling:

- wetenschappelijk advies en risicoanalyse, relevant voor de gezondheid en veiligheid van de consumenten met betrekking tot producten (niet-levensmiddelen) en diensten, inclusief ondersteuning van de taken van de onafhankelijke wetenschappelijke comités die bij Besluit 2008/721/EG zijn opgericht;
- coördinatie van markttoezicht- en handhavingsacties op het gebied van de productveiligheid met betrekking tot Richtlijn 2001/95/EG¹⁰, en acties ter verbetering van de veiligheid van consumentendiensten; en

⁹ Gepubliceerd op 18 januari 2019 <https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>

- onderhoud en verdere ontwikkeling van gegevensbanken over cosmetische producten.

Elk van deze acties wordt uitgevoerd door middel van specifieke door het Consumentenprogramma gefinancierde activiteiten. De voornaamste activiteiten in het kader van doelstelling I zijn:

- het systeem voor snelle uitwisseling van informatie over non-foodproducten (Rapex);
- samenwerking en gezamenlijke handhaving op het gebied van de productveiligheid van niet-levensmiddelen;
- uitwisseling van handhavingsfunctionarissen op het gebied van productveiligheid; en
- EU-databanken van cosmetica (databank van ingrediënten van cosmetische producten (Cosing), portaal voor de kennisgeving van cosmetische producten (CPNP)).

Specifieke doelstelling II – Voorlichting en vorming van consumenten, en ondersteuning van consumentenorganisaties. Met deze specifieke doelstelling wordt beoogd om de vorming en de voorlichting van consumenten en hun kennis van hun rechten te verbeteren, feitenmateriaal voor het consumentenbeleid te ontwikkelen en steun te verlenen aan consumentenorganisaties, met inachtneming van de specifieke behoeften van kwetsbare consumenten. Doelstelling II omvat de volgende subsidiabele acties:

- totstandbrenging van en verbetering van de toegang tot het feitenmateriaal voor besluitvorming op gebieden die gevolgen hebben voor consumenten, teneinde slimme en doelgerichte regelgeving voor te bereiden en eventuele marktverstoringen of wijzigingen in consumentenbehoeften te achterhalen, die een basis vormen voor de ontwikkeling van het consumentenbeleid, voor het in kaart brengen van de knelpunten voor de consument, en voor het integreren van consumentenbelangen in andere beleidsmaatregelen van de Unie;
- ondersteuning door middel van financiering van consumentenorganisaties op Unieniveau en door middel van capaciteitsopbouw bij consumentenorganisaties op Unie-, nationaal en regionaal niveau, met aandacht voor een grotere transparantie en een intensievere uitwisseling van de beste praktijken en expertise;
- het transparanter maken van consumentenmarkten en consumentenvoorlichting, waarborgen dat de consumenten vergelijkbare, betrouwbare en eenvoudig toegankelijke gegevens hebben – ook voor grensoverschrijdende handel – om hen te helpen niet alleen de prijzen van goederen en diensten te vergelijken, maar ook de kwaliteit en duurzaamheid ervan; en
- verbetering van bestendige consumentenvorming, met bijzondere aandacht voor kwetsbare consumenten.

Elk van deze acties wordt uitgevoerd door middel van specifieke door het Consumentenprogramma gefinancierde activiteiten. De voornaamste activiteiten in het kader van doelstelling II zijn:

- consumentenscoreborden¹¹ (het scorebord voor de consumentenvoorwaarden en het scorebord voor de consumentenmarkten) en -enquêtes;
- consumentenmarktstudies¹²;

¹⁰ Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en

¹² https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-studies_en

- capaciteitsopbouw voor consumentenorganisaties (project “Consumer Champion” (consumentenkampioen));
- steun voor consumentenorganisaties op EU-niveau;
- EU-consumentenvoorlichtings- en bewustmakingscampagnes;
- het Europees registratiesysteem voor consumentenklachten (ECCRS) en daarmee samenhangende ondersteuningsmaatregelen; en
- EU-hulpmiddelen voor consumentenvorming in het middelbaar onderwijs (project “Consumer Classroom” (consumentenklas)).

Specifieke doelstelling III – Rechten en rechtsmiddelen. Deze doelstelling van het programma behelst de ontwikkeling en versterking van consumentenrechten, met name via slimme regelgeving en verbetering van de toegang tot eenvoudige, efficiënte, geschikte en goedkope rechtsmiddelen, waaronder alternatieve geschillenbeslechting (alternative dispute resolution – ADR). De volgende subsidiabele acties van het Consumentenprogramma dragen bij tot het realiseren van deze doelstelling:

- voorbereiding door de Commissie van wetgeving inzake consumentenbescherming en andere regelgevingsinitiatieven, monitoring van de omzetting door de lidstaten en vervolgens evaluatie van het effect daarvan, en bevordering van co- en zelfreguleringsinitiatieven, alsmede monitoring van het werkelijke effect van deze initiatieven op de consumentenmarkten; en
- het toegankelijker maken van geschillenbeslechtingsmechanismen voor consumenten, in het bijzonder alternatieve geschillenbeslechtingsregelingen, onder meer door middel van een Uniebreed onlinesysteem, en netwerkvorming tussen nationale alternatieve geschillenbeslechtingsorganen, met bijzondere aandacht voor adequate maatregelen ten behoeve van kwetsbare consumenten en hun rechten; monitoring van de werking en de doeltreffendheid van geschillenbeslechtingsmechanismen voor consumenten, mede door het ontwikkelen en onderhouden van relevante IT-instrumenten en het uitwisselen van de huidige beste praktijken en ervaringen in de lidstaten.

Elk van deze acties wordt uitgevoerd door middel van specifieke door het Consumentenprogramma gefinancierde activiteiten. De voornaamste activiteiten in het kader van doelstelling III zijn:

- gedragsstudies (zoals studies naar de besluitvorming door consumenten met betrekking tot verzekeringsdiensten, de transparantie van onlineplatforms en reclamepraktijken op online sociale media);
- andere studies in het kader van het EU-consumentenbeleid (zoals evaluaties, een studie naar de bevoegdheden van handhavingsautoriteiten bij de toepassing van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (de SCB-verordening);
- organisatie van de Consumententop;
- organisatie van het Burgerforum inzake energie (Citizens’ Energy Forum);
- beheer en onderhoud van het platform voor onlinegeschillenbeslechting (Online Dispute Resolution – ODR); en
- communicatiecampagnes en -acties op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting.

Specifieke doelstelling IV – Handhaving. In het kader van deze doelstelling wordt steun verleend voor de handhaving van de rechten van de consumenten door versterking van de

samenwerking tussen nationale handhavingsorganen en ondersteuning van de consumenten met advies. Doelstelling IV wordt gerealiseerd door middel van de volgende twee subsidiabele acties van het Consumentenprogramma:

- coördinatie van toezichts- en handhavingsacties in verband met Verordening (EG) nr. 2006/2004; en
- financiële bijdragen voor gezamenlijke acties met Unienetwerken van overheidsinstanties of non-profitorganisaties die informatie verstrekken en bijstand verlenen aan consumenten om hen te helpen hun rechten uit te oefenen en toegang te krijgen tot passende geschillenbeslechting, waaronder regelingen voor buitengerechtelijke onlinebeslechting van geschillen (het netwerk van Europese consumentencentra).

Elk van deze acties wordt uitgevoerd door middel van specifieke door het Consumentenprogramma gefinancierde activiteiten. De voornaamste activiteiten in het kader van doelstelling IV zijn:

- het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (CPC) en gezamenlijke acties voor de handhaving van consumentenbeschermingswetgeving;
- uitwisseling van handhavingsfunctionarissen in het kader van het CPC;
- opleidingen voor handhavingsfunctionarissen ("E-Enforcement Academy");
- financiële ondersteuning van het netwerk van Europese consumentencentra (ECC-Net); en
- opleidingen ten behoeve van het ECC-Net.

3.2. Programmabeheer en begunstigden

Het programma wordt uitgevoerd via jaarlijkse werkprogramma's die worden vastgesteld door de Commissie met hulp van een adviescomité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten¹³. In de jaarlijkse werkprogramma's worden de in het desbetreffende jaar te ondernemen acties beschreven, met inbegrip van de financiële middelen die aan elke actie worden toegewezen en de toepasselijke selectie- en gunningscriteria. De acties worden hoofdzakelijk geselecteerd via oproepen tot inschrijving en oproepen tot het indienen van voorstellen.

Sinds 2008 is het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea)¹⁴, dat is gevestigd in Luxemburg, in grote mate verantwoordelijk voor de uitvoering van de meerjarige programma's. Voor elk jaarlijks werkprogramma besluiten het agentschap en de Commissie gezamenlijk welke programma-acties het agentschap zal uitvoeren.

De begunstigden van de subsidies, de aanbestedingscontracten en de gezamenlijke acties zijn publiekrechtelijke lichamen, private organisaties zonder winstoogmerk en andere particuliere entiteiten in alle EU-lidstaten. De doelgroepen zijn onder andere publieke consumentenbeschermingsautoriteiten en andere instanties met verantwoordelijkheden op dit gebied, ambtenaren die belast zijn met de handhaving van consumentenbeschermingswetgeving (bv. uitwisseling van functionarissen), Europese consumentenorganisaties, instellingen voor hoger onderwijs, studenten en docenten.

¹³ Het comité is een adviescomité zoals omschreven in Verordening (EU) nr. 182/2011.

¹⁴ Meer informatie over het uitvoerend agentschap vindt u hier: <http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>

3.3. Begroting en stand van zaken bij de uitvoering van het programma

De uitvoering van het Consumentenprogramma 2014-2020 loopt nog: de meeste prestatiedoelstellingen van het programma voor de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 zijn gerealiseerd. De jaarlijkse werkprogramma's voor 2014, 2015, 2016 en 2017, waarvoor de begroting respectievelijk 21,9 miljoen EUR, 22,5 miljoen EUR, 23,7 miljoen EUR en 24,7 miljoen EUR bedroeg, zijn uitgevoerd met respectievelijk de volgende uitvoeringspercentages: 98,3 %, 99 %, 99,52 % en 94,4 %¹⁵. De werkprogramma's zijn uitgevoerd als gepland, behoudens dat de begrotingsabsorptie door de betrokken instanties van de lidstaten lager was dan verwacht; het resterende saldo is gebruikt voor bewustmakingscampagnes. Halverwege de uitvoering van het Consumentenprogramma ligt de uitvoering van de in bijlage I bij de verordening beschreven specifieke acties goed op koers. Slechts een beperkt aantal specifieke acties is nog niet of slechts gedeeltelijk ten uitvoer gelegd.

- **Specifieke doelstelling I – Productveiligheid**

In de periode 2014-2017 is 13,1 miljoen EUR (14 %) van de in het kader van het Consumentenprogramma vastgelegde middelen besteed aan activiteiten in verband met specifieke doelstelling I. De wat vastgelegde middelen betreft belangrijkste activiteit was samenwerking en gezamenlijke handhaving op het gebied van de productveiligheid van niet-levensmiddelen (6,2 miljoen EUR, of 47 % van de uit hoofde van doelstelling I vastgelegde middelen). Circa 2,9 miljoen EUR (22 % van de uit hoofde van doelstelling I vastgelegde middelen) is vastgelegd voor het Rapex-systeem. De kleinste activiteit qua begrotingsmiddelen (afgezien van netwerkactiviteiten, evenementen en andere ondersteunende activiteiten) was de uitwisseling van handhavingsfunctionarissen op het gebied van productveiligheid (3 % van de uit hoofde van doelstelling I vastgelegde middelen).

- **Specifieke doelstelling II – Voorlichting en vorming van consumenten, en ondersteuning van consumentenorganisaties**

In de periode 2014-2017 is 35,1 miljoen EUR (37 %) van de in het kader van het Consumentenprogramma vastgelegde middelen besteed aan activiteiten in verband met specifieke doelstelling II. De wat vastgelegde middelen betreft belangrijkste activiteit bestond in de periode 2014-2017 uit EU-consumentenvoorlichtings- en bewustmakingscampagnes (9,0 miljoen EUR), die goed waren voor 26 % van de uit hoofde van doelstelling II vastgelegde middelen, gevolgd door respectievelijk consumentenscoreborden en -enquêtes (8,9 miljoen) en steun voor consumentenorganisaties op EU-niveau (6,0 miljoen EUR). De kleinste activiteit qua begrotingsmiddelen (afgezien van netwerkactiviteiten, evenementen en andere ondersteunende activiteiten) was het Europees registratiesysteem voor consumentenklachten (ECCRS) (2 % van de uit hoofde van doelstelling II vastgelegde middelen).

- **Specifieke doelstelling III – Consumentenrechten en rechtsmiddelen**

In de periode 2014-2017 is 13,0 miljoen (14 %) van de in het kader van het Consumentenprogramma vastgelegde middelen besteed aan activiteiten in verband met specifieke doelstelling III.

Van de uit hoofde van doelstelling III vastgelegde middelen had 47 % betrekking op online- / alternatieve geschillenbeslechting (ODR/ADR): De twee belangrijkste onder deze doelstelling

¹⁵ De uitvoering van de begroting voor 2018 loopt nog in 2019.

gefinancierde activiteiten waren het beheer en onderhoud van het ODR-platform (circa 3,0 miljoen EUR), communicatiecampagnes en promotieacties op het gebied van ODR/ADR (circa 3,1 miljoen EUR). Ook gedragsstudies (2,4 miljoen EUR) en andere EU-consumentenstudies (1,9 miljoen EUR) vertegenwoordigden een substantieel deel van de uit hoofde van doelstelling III vastgelegde middelen. De qua begrotingsmiddelen kleinste activiteiten in de periode 2014-2017 waren de Consumententop (7 % van de uit hoofde van doelstelling IV vastgelegde middelen) en het Burgerforum inzake energie (Citizens' Energy Forum) (0,4 %).

- **Specifieke doelstelling IV – Handhaving**

In de periode 2014-2017 is 30,2 miljoen EUR (31 %) van de in het kader van het Consumentenprogramma vastgelegde middelen besteed aan activiteiten in verband met specifieke doelstelling IV.

De wat vastgelegde middelen betreft verreweg belangrijkste activiteit was het ECC-Net. Met 24,8 miljoen EUR aan vastgelegde middelen was het ECC-Net goed voor 82 % van de bestedingen in het kader van specifieke doelstelling IV van het Consumentenprogramma in de periode 2014-2017, gevolgd door het netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (CPC) (7 % van de uit hoofde van doelstelling IV vastgelegde middelen) en opleidingen voor handhavingsfunctionarissen in het kader van de E-Enforcement Academy (5 % van de uit hoofde van doelstelling IV vastgelegde middelen). De kleinste activiteit (andere ondersteunende activiteiten) was de uitwisseling van handhavingsfunctionarissen (1 % van de uit hoofde van doelstelling IV vastgelegde middelen).

- **Horizontale activiteiten**

Circa 4 % van de begroting behoort tot de begrotingslijn “Administratief”, die wordt gebruikt om horizontale activiteiten te financieren, zoals reis- en verblijfskosten van deelnemers aan evenementen of vergaderingen.

4. WAT HEEFT HET CONSUMENTENPROGRAMMA BEREIKT?

Zoals wordt beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie¹⁶, blijkt uit de tussentijdse evaluatie dat het Consumentenprogramma over het algemeen goed presteert bij het verwezenlijken van de specifieke doelstellingen. In het volgende deel worden de doeltreffendheid, de doelmatigheid, de relevantie, de samenhang en de Europese meerwaarde van het programma beoordeeld en de zienswijzen van de geraadpleegde belanghebbenden gepresenteerd.

4.1. Doeltreffendheid

Doelstelling I – Productveiligheid

De in het kader van het Programma uitgevoerde activiteiten zijn grotendeels doeltreffend op het gebied van het consolideren en verbeteren van de productveiligheid door middel van het markttoezicht in de EU, waardoor substantiële vooruitgang is geboekt bij het bereiken van doelstelling I ten opzichte van de basisperiode. De informatie-uitwisseling en samenwerking

¹⁶ SWD (2019) 382 Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het Consumentenprogramma 2014-2020.

tussen de lidstaten zijn verbeterd, met als gevolg dat de verschillen tussen de EU-lidstaten op het gebied van handhaving zijn verminderd.

Het systeem voor snelle uitwisseling van informatie over non-foodproducten (Rapex) is een doeltreffende en belangrijke pijler van het EU-markttoezicht geworden. De voornaamste doelgroepen in de EU kennen en waarderen het systeem. De gezamenlijke acties, opleidingen en netwerkactiviteiten worden door nationale autoriteiten als doeltreffend beoordeeld. Deze activiteiten leiden tot gecoördineerde benaderingen van gemeenschappelijke problemen, rechtstreekse contacten tussen autoriteiten uit verschillende landen en de uitwisseling van goede praktijken. Ook ondersteunen ze de lidstaten bij het aangaan van nieuwe uitdagingen. Zo hebben lidstaten via de E-Enforcement Academy met elkaar kunnen samenwerken bij het uitvoeren van onlineonderzoeken, mede dankzij de kwalitatief hoogwaardige opleidingen en lesmaterialen.

De beperkte beschikbaarheid van personele en financiële middelen voor markttoezicht en handhaving in de lidstaten is echter van invloed op de omvang van de resultaten. In het kader van de raadpleging hebben belanghebbenden gewezen op de nog altijd bestaande aanwezigheid van onveilige producten op de markt en op opkomende risico's, zoals die van nieuwe, technisch complexe producten of van e-handel met derde landen, als bewijs dat het markttoezicht zich voortdurend moet aanpassen aan nieuwe uitdagingen.

Dat neemt niet weg dat het consumentenvertrouwen in productveiligheid tijdens de programmeringsperiode is toegenomen. Ongeveer driekwart van de retailers verklaarde dat overheidsautoriteiten de naleving van de productveiligheidswetgeving in hun sector actief monitoren en handhaven.

Over het geheel genomen werd de doeltreffendheid van de acties die in de eerste vier jaar van het huidige Consumentenprogramma zijn uitgevoerd, door de belanghebbenden als positief gezien, evenals de perceptie van de baten van de meeste van deze activiteiten in de lidstaten.

Doelstelling II – Voorlichting en vorming van consumenten, en ondersteuning van consumentenorganisaties

De consumentenscoreborden en marktstudies hebben significant bijgedragen aan de ontwikkeling van de bewijsbasis voor consumentenbeleid, wat heeft geleid tot een grotere toepassing van beleid op EU-niveau. Beide zijn een nuttig instrument voor het benchmarken van doelen op het nationale niveau. Ook de programmasteun voor de consumentenorganisatie op EU-niveau *Bureau Européen des Unions des Consommateurs-BEUC* is in de evaluatie als doeltreffend aangemerkt. De organisatie heeft een belangrijke en consistente bijdrage geleverd aan het behartigen van de belangen van consumenten op EU-niveau.

De opleidingen in het kader van het project *Consumer Champion* worden door belanghebbenden als waardevol gezien en hogelijk gewaardeerd. Van de onlinecursussen en het interactieve platform wordt echter niet overeenkomstig de verwachtingen gebruikgemaakt. De capaciteit van consumentenorganisaties op nationaal niveau bleef onvoldoende, voornamelijk als gevolg van een gebrek aan middelen. De door het programma gefinancierde consumentenbewustmakingscampagnes hebben goede resultaten opgeleverd, en de streefcijfers van de campagnes met betrekking tot het aantal hits en de indruk die de campagnes hebben achtergelaten zijn gehaald. De effecten zijn echter op de lange termijn moeilijk vol te houden.

De voor deze doelstelling in de verordening vastgestelde streefcijfers voor het Europees registratiesysteem voor consumentenklachten (ECCRS) zijn reeds gerealiseerd¹⁷. Niettegenstaande de positieve indicatorwaarden, hebben de geïnterviewde belanghebbenden echter onderstreept dat het aanleveren van gegevens over klachten een aanzienlijke administratieve last vormt en dat het systeem kan worden verbeterd/veranderd.

De voornaamste factoren die van invloed zijn op de resultaten voor deze doelstelling, zijn vaak extern van aard. Op het gebied van consumentenvoorlichting en -vorming zijn deze factoren onder meer de beperkte personele en financiële middelen die beschikbaar zijn in de lidstaten, maar ook de beperkte integratie van consumenteneducatie in nationale curricula. Op het gebied van capaciteitsopbouw in consumentenorganisaties vormen de beperkte middelen van de doelorganisaties, die niet kunnen worden gecompenseerd door alleen opleidingen, de voornaamste rem op de voortgang.

Doelstelling III – Consumentenrechten en rechtsmiddelen

Het platform voor onlinegeschillenbeslechtiging (ODR-platform) is relatief succesvol geweest bij het laten registreren van klachten door consumenten. Het streefcijfer voor het aantal geregistreerde klachten zal naar verwachting worden gehaald¹⁸.

Het voornaamste voordeel van het ODR-platform lijkt te zijn dat handelaren die door het platform worden aangezocht het probleem rechtstreeks op informele wijze oplossen met de betrokken consumenten, zonder dat een beroep wordt gedaan op alternatieve geschillenbeslechtiging (ADR). Uit enquêtegegevens kunnen positieve trends met betrekking tot de toegankelijkheid van en de tevredenheid van consumenten met ADR worden afgeleid. Dit is mogelijk het gevolg van de lopende inspanningen in de lidstaten om ADR-systemen te verbeteren en te komen tot een bredere erkenning van alternatieve geschillenbeslechtiging als doelmatige manier om verhaal te halen.

Ook gedragsstudies zijn een essentieel instrument voor het ontwerpen van op bewijs gebaseerd beleid waarin wordt uitgegaan van de wijze waarop consumenten in echte markten interacteren met echte bedrijven, in aanvulling op juridische en economische studies. Belanghebbenden zijn echter van mening dat beleidsmakers onvoldoende gebruikmaken van deze studies of dat de studies beter onder de aandacht kunnen worden gebracht. Diverse studies hebben rechtstreeks gediend als input voor de ontwikkeling van EU-initiatieven in het kader van consumentenbeleid, waarbij de praktische waarde van de studies door belanghebbenden is bevestigd.

Doelstelling IV – Handhaving

¹⁷ De streefcijfers voor 2020 voor het “aantal klachtenorganen en aantal landen die klachten bij het ECCRS indienen” (70 respectievelijk 20) zijn reeds in 2015 overtroffen, met 73 klachtenorganen in 20 landen.

¹⁸ Het streefcijfer voor 2020 voor het aantal behandelde gevallen in het ODR-systeem is 100 000, ten opzichte van 17 500 in de basissituatie (2010). Per 2017 waren er in het ODR-systeem 55 002 gevallen behandeld; als deze trend zich voortzet, moet het streefcijfer voor 2020 kunnen worden bereikt.

In de evaluatie is gebleken dat bij de verwezenlijking van doelstelling IV belangrijke vooruitgang is geboekt, gegeven de significante resultaten bij het bereiken van de voor deze doelstelling vastgestelde streefcijfers. De gefinancierde activiteiten vullen elkaar goed aan en ondersteunen de handhaving van consumentenrechten grotendeels effectief door het versterken van de samenwerking tussen nationale handhavingsinstanties en door consumenten te voorzien van advies.

De activiteiten in verband met het *Netwerk voor samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming (CPC)* hebben aan belang gewonnen en het bereiken van hun doel is dichterbij gekomen. Tussen de lidstaten bestaan er echter nog steeds verschillen in het gebruik van het CPC en het indienen van handhavingsverzoeken.

De uitwisseling van handhavingsfunctionarissen is een gewaardeerde activiteit waaraan in toenemende mate wordt deelgenomen, zij het dat deze deelname ongelijk is verdeeld tussen de lidstaten. De doeltreffendheid van de E-Enforcement Academy wordt door de nationale autoriteiten waartoe de deelnemende functionarissen behoren beoordeeld als hoog, hoewel de deelname in het eerste operationele jaar lager was dan gepland, met name de deelname aan onlinemodules.

De output van de Europese consumentencentra (ECC's) is significant en ook de kwaliteit en de tijdschema's van de diensten van de ECC's zijn in de recente specifieke evaluatie aangemerkt als positief, dit ondanks de verschillen die in dit verband zijn gesignaleerd tussen de consumentencentra in de diverse lidstaten. De belangrijkste uitdaging voor de ECC's is nog steeds hun zichtbaarheid.

Uit de tijdens de evaluatie uitgevoerde raadpleging kwam naar voren dat niet alleen de uitvoering van de activiteiten in het kader van het Consumentenprogramma is verbeterd, maar ook dat het vertrouwen van consumenten dat die overheidsautoriteiten hun rechten zullen beschermen en dat retailers consumentenrechten zullen respecteren, is toegenomen. Dit gaat gepaard met een lichte afname van de door consumenten ervaren problemen. Twee derde van de retailers verklaarde dat de overheidsautoriteiten de naleving van consumentenwetgeving in hun sector actief monitorden en handhaafden. Dit percentage is de afgelopen jaren echter gedaald.

De beperkte beschikbaarheid van personele en financiële middelen voor consumentenbeschermingsautoriteiten in de lidstaten wordt beschouwd als een belangrijke factor voor de mate waarin de programmadoelstelling wordt bereikt. Andere belangrijke factoren zijn de snelle innovatie van producten en diensten en de opkomst van nieuwe distributiekanaalen die consumentenbescherming moeilijker maken. Hoewel deze ontwikkeling consumenten en bedrijven veel voordelen biedt, zijn de risico's van wijdverbreide schendingen van consumentenrechten en problemen met de handhaving van consumentenrechten eveneens toegenomen. Doeltreffende handhaving van consumentenrechten is een centraal onderdeel van de door de Europese Commissie gelanceerde New Deal voor consumenten.

4.2. Efficiëntie

Op basis van het beperkte bewijs dat tijdens de evaluatie is verzameld en de feedback van geraadpleegde belanghebbenden lijken de kosten en baten van de programma-activiteiten in grote lijnen evenredig te zijn. Wat de doelmatigheid van specifieke activiteiten betreft, worden de resultaten van name de netwerkbijeenkomsten en -evenementen door de deelnemende autoriteiten en consumentenorganisaties als zeer positief ervaren, ondanks de

beperkte beschikbare middelen. Die resultaten zijn onder meer een verbeterde coördinatie, van elkaar leren en de uitwisseling van beste praktijken in verschillende domeinen van het EU-consumentenbeleid.

Uit de evaluatie kwam naar voren dat het verbeteren van de capaciteit van instellingen en begunstigden heeft bijgedragen tot een grotere doelmatigheid van programma-activiteiten. Waar dat niet het geval is, hebben belanghebbenden herhaaldelijk de beperkte beschikbaarheid van menselijke en financiële middelen van sommige nationale autoriteiten en consumentenorganisaties genoemd als de belangrijkste beperkende factor voor de doelmatigheid van veel programma-activiteiten.

Met betrekking tot de regels en procedures zijn vereenvoudigingsmaatregelen genomen. Deze omvatten het gebruik van elektronische tools voor de indiening en evaluatie van voorstellen, het beheer van subsidies, e-monitoring en e-rapportage. Hoewel deze ontwikkeling in het begin veel middelen vergt voor het ontwerpen en testen van instrumenten, worden deze inspanningen gerechtvaardigd door de tevredenheid van aanvragers en ontvangers van subsidies, en in de komende jaren worden financiële baten verwacht. Niettemin zagen de geïnterviewde belanghebbenden verder potentieel voor vereenvoudiging van de aanvraagprocedure (59 %), de rapportagevereisten (54 %) en het programmabeheer (47 %). In de feedback van belanghebbenden is ook de noodzaak van een sterke coördinatie tussen de diensten van de Commissie en het uitvoerend agentschap Chafea benadrukt.

4.3. Relevantie

De vier doelstellingen en de prioriteiten van het Consumentenprogramma 2014-2020 zijn nog steeds relevant en komen tegemoet aan de behoeften van consumenten en van de betrokken belanghebbenden (consumentenorganisaties, autoriteiten van de lidstaten, brancheorganisaties, enz.). De vier specifieke doelstellingen en de elf specifieke acties helpen om de programma-activiteiten beter te focussen en om overlappingsen en potentieel dubbel werk tussen de verschillende doelstellingen te voorkomen. Tegelijkertijd hebben deze specifieke acties de flexibiliteit om synergieën toe te laten die in bepaalde gevallen duidelijk vereist zijn. Zo ontving de E-enforcement Academy zowel handhavingsfunctionarissen als functionarissen die verantwoordelijk zijn voor productveiligheid.

Het programma is voldoende flexibel om rekening te houden met de ontwikkeling van de markten en nieuwe behoeften van begunstigden.

4.4. Coherentie

De verschillende acties van het Consumentenprogramma 2014-2020 worden gekenmerkt door onderlinge samenhang en samenwerking. Overlappingsen en inconsistenties tussen de programma-activiteiten worden geminimaliseerd “by design”, met behulp van een hiërarchische structuur (“boom”) met vier specifieke doelstellingen waaraan elf specifieke acties zijn gekoppeld, in het kader waarvan circa dertig hoofdactiviteiten worden gefinancierd. In de evaluatie van de uitgevoerde acties/activiteiten zijn geen overlappingsen of inconsistenties vastgesteld. De feedback van belanghebbenden heeft dit bevestigd.

Het Consumentenprogramma 2014-2020 wordt door de geïnterviewden gezien als in grote lijnen coherent met het EU-consumentenbeleid in het algemeen, zoals vermeld in de Europese consumentenagenda, en met andere EU-programma's en ander aan consumenten gerelateerd beleid, zoals de strategie voor de digitale eengemaakte markt, de energie-unie en het actieplan voor een circulaire economie.

4.5. Europese meerwaarde, complementariteit en duurzaamheid

De Europese meerwaarde van het Consumentenprogramma 2014-2020 is over het geheel genomen hoog. Van de geïnterviewde nationale belanghebbenden kent 93 % het Consumentenprogramma een belangrijke rol toe bij het bereiken van resultaten op het gebied van consumentenbeleid en -bescherming, terwijl het programma volgens hen een bescheiden of grote invloed heeft op de ontwikkeling van nationaal consumentengerelateerd beleid.

Beëindiging of intrekking van de EU-interventie zou betekenen dat er kansen worden gemist om de relevantie van de eengemaakte markt – en in algemene zin de EU – voor gewone burgers beter voor het voetlicht te brengen. Bij afwezigheid van deze EU-interventie zouden overheden op nationaal niveau ofwel meer middelen moeten besteden aan binnenlandse inspanningen ofwel uiteindelijk in de situatie belanden dat zij de regels niet meer kunnen actualiseren of handhaven als gevolg van een gebrek aan middelen, of dat slechts elk op hun eigen wijze kunnen doen, wat ten koste zal gaan van de rechtszekerheid en van de harmonisatie in de eengemaakte markt. Niet-voortzetting van de EU-steun zou derhalve het risico met zich meebrengen dat de grote discrepanties op het gebied van de vertegenwoordiging van consumenten, consumenteneducatie en consumentenvoorlichting, alsmede de negatieve percepties van de EU, zouden blijven bestaan.

5. CONCLUSIES EN DE WEG VOORUIT

Het Consumentenprogramma speelt een cruciale ondersteunende rol in het EU-consumentenbeleid, en de concrete acties die door het programma worden gefinancierd, leveren resultaten op die ten goede komen aan Europese consumenten en de betrokken belanghebbenden.

Dit verslag over de tussentijdse evaluatie van het Consumentenprogramma 2014-2020 bevestigt het belang van het programma voor het waarborgen van een hoog en consistent niveau van consumentenbescherming in de Europese Unie en het versterken van de positie van consumenten als belangrijke actoren in de eengemaakte markt.

Nu consumentenaangelegenheden in toenemende mate een grensoverschrijdend of zelfs EU-breed karakter krijgen, produceert het programma ook meerwaarde door de financiering van acties die zorgen voor een samenhangende en consistente bescherming van alle Europese consumenten.

Naarmate de transformatie van onze economie intensiveert, zal het volgende EU-programma op het gebied van consumentenbeleid, met name in het licht van de toenemende digitalisering van markten, wendbaarder moeten worden en kunnen reageren op snelle veranderingen. Deze bevindingen zijn in aanmerking genomen bij de voorbereiding van het volgende meerjarig financieel kader (MFK) en de toekomstige financieringsprogramma's van de EU.