

Bryssel den 7.11.2019
COM(2019) 490 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om halvtidsöversynen av konsumentprogrammet 2014–2020

{SWD(2019) 382 final}

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

Enligt artikel 169 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska EU bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen genom konsumentskyddsåtgärder, och även genom att beakta konsumentsskydds krav när unionens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs. Detta kan uppnås som en del av insatserna för att bygga en korrekt fungerande inre marknad som gynnar både konsumenter och företag. EU kan dessutom vidta åtgärder för att stödja, komplettera och övervaka den politik som eftersträvas på nationell nivå för att främja konsumenternas rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig.

EU har infört ett antal konsumenträttigheter och konsumentpolitik för att uppnå detta mål genom antingen övergripande instrument eller sektorspecifik lagstiftning. Till den senaste tidens arbete med att hålla detta ramverk aktuellt och anpassa det till framväxande marknader hör översynen av förordningen om konsumentskyddssamarbete¹ samt kontrollen av konsument- och marknadsföringslagstiftningens ändamålsenlighet², som ledde till att den nya given för konsumenterna antogs i april 2018³.

Det praktiska genomförandet av dessa prioriteringar stöds genom finansiering från EU-budgeten, som har beviljats genom det fleråriga konsumentprogrammet 2014–2020⁴. Budgeten för programmet har fastställts till 188,8 miljoner euro för åren 2014–2020. Programmet antogs som ett stöd för att genomföra de politiska prioriteringar som fastställs i *En strategi för konsumentpolitiken i EU – Att öka förtroendet och tillväxten*⁵. Enligt artikel 13.2 i förordningen ska kommissionen lämna in en halvtidsutvärdering av programmet till Europaparlamentet och rådet.

Genom förordningen fastställs **det allmänna målet** att ”säkerställa en hög konsumentskyddsnivå, ge konsumenterna inflytande och att ge konsumenten central betydelse på den inre marknaden inom ramen för en allmän strategi för smart och hållbar tillväxt för alla. Programmet kommer därför att bidra till att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och rättsliga och ekonomiska intressen samt till att främja deras rätt till information och utbildning och deras rätt att organisera sig för att hävda sina intressen, och stödja integreringen av konsumentfrågor i andra politikområden. Programmet ska även komplettera, stödja och följa upp medlemsstaternas politik.”

Programmet grundas på de åtgärder som finansierades genom det tidigare programmet som omfattade perioden 2007–2013⁶. Därmed säkerställs en smidig övergång och fortsättning av de fleråriga åtgärderna med beaktande av halvtidsutvärderingen av framstegen inom det tidigare programmet och områden som behöver uppmärksammas mer.

Vid genomförandet av konsumentprogrammet 2014–2020 tas sedan slutet av 2014 även hänsyn till den vägledning som tillhandahålls genom kommissionsprioriteringarna om en djupare och mer rättvis inre marknad, en ansluten digital inre marknad och en mer motståndskraftig energiunion. Programmet

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004.

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

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 Konsumentprogrammet 2014–2020 inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 254/2014 av den 26 februari 2014.

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

⁶ COM(2012) 0225 final.

⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1926/2006/EG av den 18 december 2006 om inrättande av ett program för gemenskapsåtgärder på området konsumentpolitik (2007–2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>

stöder dessutom det konsumentrelevanta politiska bidraget till hållbar konsumtion/initiativ för den cirkulära ekonomin, särskilt inom ramen för EU:s handlingsplan för den cirkulära ekonomin⁷.

2. UTVÄRDERINGENS OMFATTNING, SYFTE OCH METOD

2.1. Utvärderingens omfattning och syfte

Syftet med halvtidsutvärderingen av konsumentprogrammet 2014–2020 är att gå igenom huruvida samtliga åtgärders mål uppnåtts, läget i fråga om genomförandet av de bidragsberättigande åtgärder som anges i artikel 4 i programmet och de specifika åtgärder som avses i bilaga I till programmet. I denna utvärdering analyseras fördelningen av medel till stödmottagare, effektiviteten i resursanvändningen och programmets europeiska mervärde, med beaktande av utvecklingen på konsumentskyddsområdet och annan för konsumenterna relevant EU-politik, inför ett beslut om att förlänga, ändra eller avsluta åtgärderna. De preliminära slutsatserna av utvärderingen har beaktats vid utarbetandet av förslaget om programmet för den inre marknaden inför nästa budgetram⁸.

I utvärderingen behandlas även möjligheter till förenkling, programmets interna och externa överensstämmelse, inklusive möjliga synergier/komplementaritet med andra EU-program, målens fortsatta relevans samt åtgärdernas bidrag till unionens prioriterade mål om smart och hållbar tillväxt för alla. Programmets långsiktiga verkan och effekternas varaktighet har utvärderats, i den mån det är möjligt med tanke på att programmet fortfarande genomförs, i syfte att kunna fatta beslut om att eventuellt förlänga, ändra eller avsluta ett senare program med avseende på omfattning, typ och kostnad.

Utvärderingen omfattar programmets genomförande i alla medlemsstater (med beaktande av anslutningsdagen) samt i Norge och Island. Utvärderingsperiod är perioden från 2014 till 2017.

2.2. Metod och begränsningar

Utvärderingen genomfördes mellan oktober 2017 och april 2018. Denna rapport åtföljs av ett arbetsdokument, vilket stöds av en undersökning⁹ genomförd av en extern uppdragstagare.

För att genomföra denna utvärdering samlades, granskades och bearbetades ett stort urval av rapporter, akademisk litteratur och annan dokumentation om åtgärder och aktiviteter som finansieras genom programmet. För att se till att så breda intressen som möjligt omfattades av utvärderingen samråddes med en rad olika berörda parter. Från den 10 januari 2018 till den 9 mars 2018 hölls ett offentligt samråd som en del av ett samråd om EU-finansiering inom områdena för investeringar, forskning och innovation, små och medelstora företag samt för den inre marknaden som förberedelse för finansieringsprogrammen efter 2020.

Vid utvärderingstillfället var de flesta av de finansierade åtgärderna fortfarande i ett tidigt genomförandeskede och gav därför begränsat med uppgifter om åtgärdernas resultat och programmets verkan. Av denna anledning grundades halvtidsutvärderingen främst på de berörda parternas

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Att sluta kretsloppet – en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin*, COM(2015) 614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för den inre marknaden, konkurrenskraft för företag, inklusive små och medelstora företag, och europeisk statistik samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 99/2013, (EU) nr 1287/2013, (EU) nr 254/2014, (EU) nr 258/2014, (EU) nr 652/2014 och (EU) 2017/826, COM(2018) 441 final – 2018/0231(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

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

bedömning av programmets genomförande och resultaten av åtgärder som finansierats genom konsumentprogrammet.

I tillämpliga fall har intervjuresultat triangulerats med kvantitativ analys av resultat och åtgärder. Så långt det har varit möjligt har analysen av utvärderingsfrågorna grundats på en jämförelse med ett utgångsläge (slutet på den tidigare programperioden).

3. PROGRAMMETS HUVUDINSLAG OCH GENOMFÖRANDE

3.1. Programmets specifika mål och bidragsberättigande åtgärder

För att uppnå konsumentprogrammets allmänna mål fastställs **fyra specifika mål** i artikel 3 i förordningen, vilka ska uppnås genom en rad olika bidragsberättigande åtgärder, nämligen följande:

Specifikt mål I – Säkerhet. Inom ramen för detta specifika mål ska programmet befästa och förbättra produktsäkerheten genom effektiv marknadsövervakning i unionen. Följande av programmets bidragsberättigande åtgärder bidrar till detta mål:

- Vetenskapliga råd och riskanalyser som är relevanta för konsumenters hälsa och säkerhet när det gäller andra produkter än livsmedel samt när det gäller tjänster inbegripet stöd för de uppgifter som utförs av de oberoende vetenskapliga kommittéer som inrättats genom beslut 2008/721/EG.
- Samordning av marknadsövervaknings- och tillsynsåtgärder vad gäller produktsäkerhet, med avseende på direktiv 2001/95/EG¹⁰, samt åtgärder för att öka konsumenttjänsters säkerhet.
- Upprätthållande och vidareutveckling av databaser om kosmetiska produkter.

Var och en av de ovannämnda åtgärderna genomförs genom specifika verksamheter som finansieras genom konsumentprogrammet. De huvudsakliga verksamheter som finansieras genom mål I är

- systemet för snabbt informationsutbyte om andra farliga produkter än livsmedel (nedan kallat *Rapex*),
- gemensamma åtgärder och tillsynsåtgärder när det gäller säkerheten hos andra konsumentprodukter än livsmedel,
- utbyten för säkerhetstillsynstjänstemän när det gäller produktsäkerhet, och
- EU-databaser över kosmetika (databasen om kosmetiska ingredienser och portalen för anmälning av kosmetiska produkter).

Specifikt mål II – Konsumentinformation och konsumentutbildning samt stöd till konsumentorganisationer. Genom detta specifika mål i programmet strävas efter att förbättra konsumenternas utbildning, den information som tillhandahålls dem samt göra dem mer medvetna om sina rättigheter, ta fram ett faktaunderlag som kan användas inom konsumentpolitiken och stödja konsumentorganisationer, inbegripet med beaktande av utsatta konsumenters särskilda behov. Mål II utgörs av följande stödberättigande åtgärder:

- Sammanställning och förbättring av tillgängligheten till ett faktaunderlag som kan användas för utformning av politik på områden som påverkar konsumenter, för utarbetande av smarta och målinriktade bestämmelser och för kartläggning av eventuella marknadsstörningar eller förändringar i konsumenternas behov, som en grund för utformning av konsumentpolitiken, för identifiering av de områden som är mest problematiska för konsumenterna och för integrering av konsumentfrågor i unionens andra politikområden.
- Stöd genom finansiering av konsumentorganisationer på unionsnivå och genom kapacitetsuppbyggnad inom konsumentorganisationer på unionsnivå och nationell och

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>

regional nivå, förstärkning av insynen och främjande av utbytet av bästa praxis och sakkunskaper.

- Åtgärder för att förbättra insynen på konsumentmarknaderna och när det gäller konsumentinformationen, säkerställande av att konsumenterna har jämförbara, tillförlitliga och lättillgängliga uppgifter, bland annat om gränsöverskridande handel, som hjälper dem att jämföra inte bara priser utan även varors och tjänsters kvalitet och hållbarhet.
- Åtgärder för att förbättra den livslånga konsumentutbildningen, med särskilt fokus på utsatta konsumenter.

Var och en av de ovannämnda åtgärderna genomförs genom specifika verksamheter som finansieras genom konsumentprogrammet. De huvudsakliga verksamheter som finansieras genom mål II är

- resultattavlor¹¹ och enkäter för konsumenter (resultattavlan för konsumentfrågor och resultattavlan för konsumentmarknaderna),
- undersökningar av konsumentmarknader¹²,
- kapacitetsuppbyggnad inom konsumentorganisationer (projektet Consumer Champion),
- stöd till konsumentorganisationer på unionsnivå,
- EU:s kampanjer för att tillhandahålla konsumentinformation/öka medvetenheten,
- europeiska systemet för registrering av konsumentklagomål och relaterade stödåtgärder (nedan kallat *ECCRS*), och
- EU:s resurser för konsumentutbildning (projektet Consumer Classroom).

Specifikt mål III – Rättigheter och rättelse. Syftet med programmet är att utveckla och stärka konsumenternas rättigheter, särskilt genom smart reglering och bättre möjligheter att få enkel, effektiv, snabb och billig rättelse, bland annat genom alternativ tvistlösning. Följande av programmets bidragsberättigande åtgärder bidrar till att uppnå detta mål:

- Kommissionens beredning av konsumentskyddslagstiftning och andra regleringsinitiativ, övervakning av införlivandet i medlemsstaterna och utvärdering av dess genomslag, främjande av samreglerings- och självregleringsinitiativ samt övervakning av de verkliga effekterna av dessa initiativ på konsumentmarknaderna.
- Åtgärder för att underlätta konsumenternas tillgång till tvistlösningsmekanismer, särskilt system för alternativ tvistlösning, även genom ett unionsomfattande onlinesystem och nätverksarbete mellan nationella alternativa tvistlösningsorgan, med särskilt fokus på lämpliga åtgärder för utsatta konsumenters behov och rättigheter. Åtgärder för att övervaka tvistlösningsmekanismernas funktion och ändamålsenlighet för konsumenterna, inbegripet genom att utveckla och upprätthålla relevanta IT-verktyg samt genom att utbyta nuvarande bästa praxis och goda erfarenheter i medlemsstaterna.

Var och en av de ovannämnda åtgärderna genomförs genom specifika verksamheter som finansieras genom konsumentprogrammet. De huvudsakliga verksamheter som finansieras genom mål III är

- beteendevetenskapliga studier (t.ex. om konsumenters beslutsfattande om försäkringstjänster eller om insyn på onlineplattformar och om reklammarknadens metoder i sociala medier),
- andra undersökningar om EU:s konsumentpolitik (t.ex. utvärderingar, undersökningar om tillsynsmyndigheters befogenheter vid tillämpning av förordningen om konsumentskyddssamarbete),
- anordnande av konsumentkonferensen,
- anordnande av energiforumet för medborgare,
- underhåll och förvaltning av plattformen för tvistlösning online, samt

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

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

- informationskampanjer om och informationsåtgärder för alternativ tvistlösning/tvistlösning online.

Specifikt mål IV – Tillsyn. Syftet med detta mål är att arbeta för att konsumenternas rättigheter genomförs i praktiken, genom att stärka samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter och stödja konsumenterna genom rådgivning. Mål IV genomförs enligt programmets följande två stödberättigande åtgärder:

- Samordning av övervaknings- och tillsynsåtgärder med hänsyn till förordning (EG) nr 2006/2004.
- Ekonomiskt stöd till gemensamma åtgärder med offentliga eller ideella organ som ingår i nätverk i unionen och bistår konsumenterna med information och stöd så att de kan utnyttja sina rättigheter och få tillgång till lämpliga tvistlösningsmekanismer, även onlinesystem för tvistlösning utanför domstol (nätverket av europeiska konsumentcentrum).

Var och en av de ovannämnda åtgärderna genomförs genom specifika verksamheter som finansieras genom konsumentprogrammet. De huvudsakliga verksamheter som finansieras genom mål IV är

- nätverket för konsumentskyddssamarbete, inklusive systemet för nätverket för konsumentskyddssamarbete och de gemensamma åtgärderna för verkställande av konsumentskyddslagstiftningen,
- utbyten för tillsynstjänstemän enligt konsumentskyddssamarbetet,
- utbildning för tillsynstjänstemän (E-enforcement Academy),
- ekonomiskt stöd till nätverket av europeiska konsumentcentrum, och
- utbildning för nätverket av europeiska konsumentcentrum.

3.2. Programmets förvaltning och stödmottagare

Programmet genomförs genom att kommissionen med hjälp av en rådgivande kommitté bestående av representanter från medlemsstaterna¹³ antar årliga arbetsprogram. I varje årligt arbetsprogram fastställs de åtgärder som ska vidtas under ett visst år, inklusive fördelningen av finansiella medel för varje åtgärd samt val av och kriterier för tilldelning av medel. Åtgärderna genomförs huvudsakligen genom erbjudanden att lämna anbud och förslag.

Sedan 2008 genomför Genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor (nedan kallat *Chafea*)¹⁴, ett genomförandeorgan som är etablerat i Luxemburg, en viktig del av de fleråriga programmen. För varje årligt arbetsprogram bestämmer genomförandeorganet och kommissionen tillsammans vilka åtgärder som organet ska genomföra.

Mottagarna av bidragen, upphandlingskontrakten och de gemensamma åtgärderna är offentliga organ, privata ideella organisationer och privata organ i alla medlemsstater. I de största grupperna ingår offentliga myndigheter för konsumentskydd och andra ansvariga enheter, tjänstemän som ansvarar för efterlevnad av konsumentskyddslagstiftningen (t.ex. utbyten för tjänstemän), europeiska konsumentorganisationer, högre utbildningsanstalter, studerande och lärare.

3.3. Programmets budget och genomförande

Genomförandet av konsumentprogrammet 2014–2020 pågår. De flesta av prestationsmålen relaterade till åren 2014–2017 har uppnåtts. De årliga arbetsprogrammen för 2014–2017, med en budget på 21,9 miljoner, 22,5 miljoner, 23,7 miljoner respektive 24,7 miljoner euro, har genomförts och hade en genomförandegrad på 98,3 %, 99 %, 99,52 % respektive 94,4 %¹⁵. Genomförandet av arbetsprogrammen fortgick enligt planerna, med undantag för att nyttjandegraden hos medlemsstaternas myndigheter var lägre än förväntat; det kvarvarande saldot har riktats till kampanjer

¹³ Kommittén är en rådgivande kommitté i enlighet med förordning (EU) nr 182/2011.

¹⁴ För mer information om genomförandeorganet, se <http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>

för ökad medvetenhet. Vid halvtid är genomförandet av de specifika åtgärder som fastställs i bilaga I till förordningen på rätt väg. Det är endast ett fåtal specifika åtgärder som ännu inte har genomförts eller som bara delvis har genomförts.

- **Specifikt mål I – Produktsäkerhet**

Av de medel som tilldelades genom programmet mellan 2014 och 2017 har 13,1 miljoner euro (motsvarande 14 %) spenderats på insatser för specifikt mål I. Den största verksamheten avseende tilldelade medel är gemensamma åtgärder och tillsynsåtgärder inom området som rör säkerhet hos andra produkter än livsmedel (6,2 miljoner, eller 47 % av medlen som tilldelats inom ramen för mål I). Ungefär 2,9 miljoner euro (22 % av de medel som tilldelats genom mål I) har tilldelats Rapex. Budgetmässigt är den minsta verksamheten (exklusive nätverkssamarbeten, evenemang och annan stödverksamhet) utbyten för tjänstemän inom det område som avser produktsäkerhet (3 % av de medel som tilldelats genom mål I).

- **Specifikt mål II – Konsumentinformation och konsumentutbildning samt stöd till konsumentorganisationer**

Av de medel som tilldelats genom programmet mellan åren 2014–2017 lades 35,1 miljoner euro (motsvarande 37 %) på verksamhet för specifikt mål II. Den största verksamheten avseende tilldelade medel mellan 2014 och 2017 är EU:s kampanjer för att tillhandahålla konsumentinformation och öka medvetenheten (9,0 miljoner euro), som utgör 26 % av de tilldelade medlen genom mål II. Resultattavlor och enkäter för konsumenter (8,9 miljoner euro) och stöd till konsumentorganisationer på unionsnivå (6,0 miljoner euro) utgör den andra respektive tredje största verksamheten. Den minsta verksamheten, sett utifrån tilldelade medel (exklusive nätverkssamarbeten, evenemang och annan stödverksamhet), är ECCRS (2 % av de medel som tilldelats genom mål II).

- **Specifikt mål III – Konsumenträttigheter och rättelse**

Av de medel som tilldelats genom programmet mellan åren 2014–2017 spenderades 13,0 miljoner euro (motsvarande 14 %) på verksamhet för specifikt mål III.

Av de medel som tilldelats genom mål III har 47 % att göra specifikt med tvistlösning online/alternativ tvistlösning. De två största verksamheter som finansierats genom detta mål är underhåll och administration av plattformen för tvistlösning online (ungefär 3,0 miljoner euro) samt informationskampanjer och främjande verksamhet för tvistlösning online/alternativ tvistlösning (ungefär 3,1 miljoner euro). Beteendevetenskapliga studier (2,4 miljoner euro) och andra konsumentundersökningar i EU (1,9 miljoner euro) utgör också en väsentlig del av de medel som tilldelats genom mål III. De minsta verksamheter som finansierats mellan 2014 och 2017 är konsumentkonferensen (7 % av de medel som tilldelats genom mål III) och energiforumet för medborgare (0,4 %).

- **Specifikt mål IV – Tillsyn**

Av de medel som tilldelats genom programmet mellan 2014 och 2017 spenderades 30,2 miljoner euro (31 %) på verksamhet för specifikt mål IV.

Den största verksamhet avseende tilldelade medel är helt klart nätverket av europeiska konsumentcentrum. Med ungefär 24,8 miljoner euro i tilldelade medel bidrog nätverket av europeiska konsumentcentrum till 82 % av utgifterna genom konsumentprogrammet mål IV mellan 2014 och 2017. De näst största verksamheterna är nätverket för konsumentskyddssamarbete (7 % av de medel som tilldelats genom mål IV) och utbildning av tillsynstjänstemän i ramverket för E-enforcement Academy (5 % av de medel som tilldelats genom mål IV). Den minsta verksamheten (exklusive annan stödverksamhet) har att göra med utbytet för tillsynstjänstemän (1 % av de medel som tilldelats genom mål IV).

¹⁵ Genomförandet av 2018 års budget pågår fortfarande under 2019.

- **Övergripande verksamhet**

Ungefär 4 % av budgeten avser den administrativa budgetrubriken, som används för att finansiera övergripande verksamhet, såsom kostnader för resor och logi för evenemangs- och mötesdeltagare.

4. VAD HAR UPPNÅTTS GENOM KONSUMENTPROGRAMMET?

Som framgår av det åtföljande arbetsdokumentet¹⁶ går det efter halva tiden generellt sett bra för programmet avseende de specifika målen. I kommande avsnitt bedöms hur det har gått för programmet i fråga om ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, överensstämmelse och mervärde för EU. Vidare presenteras åsikterna från de berörda parter som rådfrågats.

4.1. Ändamålsenlighet

Mål I – Produktsäkerhet

De verksamheter som genomförts inom ramen för programmet har i hög grad varit ändamålsenliga för att befästa och förbättra produktsäkerheten genom marknadsövervakning i unionen, vilket har gjort det möjligt att göra betydande framsteg för att uppnå mål I jämfört med utgångsperioden. Informationsutbyte och samarbete mellan medlemsstaterna har förbättrats, vilket har minskat skillnaderna i genomförande i EU.

Rapex har blivit en effektiv och viktig pelare i utformningen av EU:s marknadsövervakning. De huvudsakliga målgrupperna i EU har godkänt och uppskattat systemet. De nationella myndigheterna anser de gemensamma åtgärderna, utbildningarna och nätverkssamarbetet vara ändamålsenliga. Dessa verksamheter bidrar till samordnade strategier för vanliga problem, direkta kontakter mellan myndigheter i olika länder och utbyten av god praxis. De stöder även medlemsstaternas myndigheter när det gäller att möta nya utmaningar. Genom E-enforcement Academy har det exempelvis varit möjligt för medlemsstaterna att samarbeta för att göra utredningar online genom högkvalitativa utbildningar och läromedel.

Begränsade personalresurser och finansiella medel för marknadsövervakning och genomförande i medlemsstaterna påverkar dock resultaten, vilket angetts av de personer som intervjuats. Berörda parter som rådfrågats under utvärderingen uppgav den fortsatta förekomsten av osäkra produkter på marknaden liksom framväxande risker, exempelvis från nya och tekniskt komplicerade produkter eller från e-handel med tredjeländer, som bevis på att marknadsövervakning behövs för att kontinuerligt anpassa sig till nya utmaningar.

Icke desto mindre har konsumenternas tillit till produktsäkerhet ökat under programperioden. Cirka tre fjärdedelar av detaljhandlarna håller med om att de offentliga myndigheterna aktivt övervakar och säkerställer efterlevnaden av lagstiftningen om produktsäkerhet i deras sektorer.

Överlag var de berörda parternas uppfattning om ändamålsenligheten hos de åtgärder som genomfördes under det nuvarande programmets första fyra år positiv, liksom uppfattningen om de fördelar som de flesta av dessa åtgärder hade bidragit till i medlemsstaterna.

Mål II – Konsumentinformation och konsumentutbildning, utvecklande av faktaunderlag samt stöd till konsumentorganisationer

¹⁶ SWD (2019) 382 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om halvtidsöversynen av konsumentprogrammet 2014–2020*.

Resultattavlorna för konsumenterna och marknadsundersökningarna har i hög grad bidragit till att utveckla faktaunderlagen för konsumentpolitiken, vilket har lett till att politiken uppmärksammas på EU-nivå. Tillsammans är de användbara verktyg för att sätta upp riktmärken på nationell nivå. Enligt utvärderingen anses även programmets stöd till den europeiska konsumentorganisationen BEUC vara ändamålsenligt. Organisationen har på ett viktigt och kontinuerligt sätt bidragit till att representera konsumenternas intressen på EU-nivå.

Enligt utvärderingen anses Consumer Champion-utbildningen vara värdefull och högt uppskattad av de berörda parterna. Onlineutbildningarna och den interaktiva plattformen har däremot inte använts som förväntat. Konsumentorganisationernas kapacitet på nationell nivå förblev otillräcklig, främst på grund av brist på resurser. Kampanjer för ökad medvetenhet bland konsumenterna som finansierats genom programmet har gett goda resultat för målet med kampanjerna i fråga om antal träffar och uppnådda visningar. Den långvariga effekten är dock svår att vidhålla.

Målsättningen för mål II i förordningen avseende ECCRS har redan uppnåtts¹⁷, men trots de positiva indexvärdena underströk de personer som intervjuades att det behövs insatser för att tillhandahålla uppgifter om klagomål, och de ansåg att systemet behövde förbättras/ändras.

De viktigaste faktorerna som påverkar resultaten för detta mål är många gånger externa. När det gäller området konsumentinformation och konsumentutbildning inkluderar dessa faktorer begränsade personalresurser och finansiella medel att tillgå i medlemsstaterna, men även den begränsade integrationen av konsumentutbildning i de nationella läroplanerna. På området konsumentorganisationers kapacitetsuppbyggnad är målorganisationernas begränsade resurser – som inte enbart kan åtgärdas med hjälp av utbildning – viktiga faktorer som påverkar resultatet.

Mål III – Konsumenträttigheter och rättelse

Plattformen för tvistlösning online har varit relativt framgångsrik när det gäller att få konsumenter att registrera sina klagomål. Målet för 2020 för antalet klagomål kommer troligtvis att uppnås¹⁸.

Den största fördelen med plattformen för tvistlösning online verkar vara att näringsidkare som kontaktas via plattformen många gånger löser problemet direkt med de berörda konsumenterna, på ett informellt sätt utan inblandning av system för alternativ tvistlösning. Positiva tendenser avseende tillgängligheten av och hur nöjda konsumenterna är med alternativ tvistlösning kan ses utifrån svar på EU-enkäterna. Uppgifterna speglar möjligen medlemsstaternas pågående insatser för att förbättra systemen för alternativ tvistlösning och ett bredare erkännande av alternativ tvistlösning som en effektiv metod för rättelse.

Beteendevetenskapliga studier är också ett viktigt verktyg för att stödja fakta som ligger till grund för politik som tar hänsyn till hur riktiga konsumenter interagerar på riktiga marknader med riktiga företag, vilket kompletterar fakta från juridiska och ekonomiska undersökningar. De berörda parterna anser dock att beslutsfattare inte använder sig av dessa undersökningar i tillräcklig utsträckning, och att dessa undersökningar skulle kunna marknadsföras bättre. Flera undersökningar har direkt kunnat användas i utvecklingen av initiativ för EU:s konsumentpolitik, där berörda parter har bekräftat studierna praktiska värde.

Mål IV – Tillsyn

¹⁷ Målet för 2020 för antalet organ som handlägger klagomål (70) och antalet länder (20) som överlämnar klagomål till det europeiska systemet för registrering av konsumentklagomål (ECCRS) uppnåddes redan 2015 med 73 organ som handlägger klagomål från 20 länder.

¹⁸ Målet för 2020 för antalet ärenden som handläggs av ett onlinesystem för tvistlösning är 100 000, jämfört med 17 500 ärenden för utgångsperioden (under 2010). I och med att 55 002 tvistlösningsärenden handlades online 2017 bör denna trend, om den fortsätter, leda till att målet för 2020 uppnås.

Utvärderingen visade att viktiga framsteg har åstadkommit mot mål IV, vilket visas av resultaten när det gäller att uppnå de flesta av programmålen. De verksamheter som finansierats kompletterar varandra väl och har varit ändamålsenliga vad gäller att stödja genomförandet av konsumenträttigheter genom att stärka samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna, samt genom att stödja konsumenterna genom rådgivning.

Verksamhet som har att göra med nätverket för konsumentskyddssamarbete har blivit viktigare och har förbättrats i fråga om att uppnå målen. Däremot finns fortfarande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller att använda systemet för nätverket för konsumentskyddssamarbete och att arbeta med tillsynsansökningar.

Utbytena för tillsynstjänstemän är en uppskattad verksamhet som har fått ökat deltagande, men som medlemsstaterna använder i olika stor utsträckning. E-Enforcement Academy har också fått en bra bedömning beträffande ändamålsenlighet av de nationella myndigheter som tillsynstjänstemännen kommer från, även om deltagandet under det första verksamhetsåret har varit fortsatt lägre än planerat, särskilt i webbaserade moduler.

ECCRS:s output är viktig, och kvaliteten och tidslinjerna hos tjänsterna bedöms också positivt i den senaste särskilda utvärderingen. Detta är fallet trots olikheter i det här avseendet mellan europeiska konsumentcentrum i olika medlemsstater. De europeiska konsumentcentrumens största utmaning är fortfarande deras synlighet.

Det samråd som genomfördes under utvärderingen visar att parallellt med genomförandet av verksamheter genom konsumentprogrammet har konsumenterna fått ökad tilltro till att offentliga myndigheter skyddar deras rättigheter och att detaljhandlare respekterar desamma. Detta korrelerar med en liten minskning av problem som konsumenterna upplever. Två tredjedelar av detaljhandlarna anser att offentliga myndigheter aktivt övervakar och säkerställer efterlevnaden av konsumentlagstiftningen i deras sektorer. Denna andel har dock minskat under de senaste åren.

De begränsade personalresurserna och finansiella medlen för myndigheter för konsumentskydd i medlemsstaterna anses vara viktiga faktorer som påverkar resultaten för programmålet. Bland andra viktiga faktorer ingår den snabba utvecklingen av produkter och tjänster samt nya distributionskanaler som gör det svårt att tillämpa ett effektivt konsumentskydd. Denna utveckling erbjuder konsumenter och företag flera fördelar, men samtidigt finns det ökade risker för brott mot konsumenträttigheterna och svårigheter med att efterleva konsumenträttigheterna. Den effektiva efterlevnaden av konsumenträttigheter gjordes till en central del av den nya given för konsumenter som inleddes av Europeiska kommissionen.

4.2. Effektivitet

Utifrån de begränsade fakta som samlades in under utvärderingen samt återkopplingen från de berörda parterna verkar kostnaderna för programmets verksamheter och de relaterade fördelarna till stor del vara proportionella. Vad gäller effektiviteten hos specifika verksamheter bedömde deltagande myndigheter och konsumentorganisationer att särskilt nätverkssamarbeten och evenemang var verksamheter som uppnådde mycket goda resultat, trots begränsade resurser. Dessa inkluderar förbättrad samordning, ömsesidigt lärande och utbyten av bästa praxis inom olika områden av EU:s konsumentpolitik.

Utvärderingen visade att förbättrad kapacitet hos institutioner och stödmottagare har bidragit till att förbättra programinsatsernas effektivitet. När så inte var fallet angav de berörda parterna upprepade gånger att det var vissa nationella myndigheters och konsumentorganisationers begränsade tillgång till mänskliga och ekonomiska resurser som var den viktigaste faktorn som begränsade effektiviteten hos programåtgärderna.

Förenklande åtgärder för regler och förfaranden har vidtagits. Dessa inbegriper användning av elektroniska verktyg för inlämning och bedömning av förslag, hantering av bidrag, e-övervakning och e-rapportering. Denna utveckling kräver stora resurser i början för att utforma och prova verktyg, men sökandenas och stödmottagarnas nöjdhet motiverar dessa insatser; vidare förväntas ekonomiska vinster under kommande år. De berörda parter som intervjuades såg dock ytterligare möjlighet till förenkling avseende ansökningsförfaranden (59 %), rapporteringskrav (54 %) och programhantering

(47 %). I återkopplingen från de berörda parterna framhölls behovet av stark samordning mellan kommissionens tjänster och genomförandeorganet Chafea.

4.3. Relevans

De fyra målen och prioriteringarna i konsumentprogrammet 2014–2020 är fortfarande relevanta och uppfyller behoven hos konsumenter och berörda parter (konsumentorganisationer, medlemsstaternas myndigheter, företagsorganisationer m.m.). De fyra specifika målen och de elva specifika åtgärderna bidrar till att bättre rikta programmets åtgärder och att undvika överlappningar eller eventuella upprepningar i de olika målen. Samtidigt är de specifika åtgärderna flexibla så att de kan leda till synergier, som i vissa tydligt behövs; till exempel omfattar E-enforcement Academy både tillsynstjänstemän och tjänstemän som ansvarar för produktsäkerhet.

Programmet är tillräckligt flexibelt för att beakta framväxande marknadsproblem och nya behov bland stödmottagarna.

4.4. Överensstämmelse

De olika åtgärderna i konsumentprogrammet 2014–2020 är enhetliga och fungerar tillsammans. Överlappningar och inkonsekvenser mellan programmets verksamheter har minimerats genom dess utformning i form av en hierarkisk struktur (trädstruktur) med fyra specifika mål, som är kopplade till elva specifika åtgärder, genom vilka ungefär 30 huvudsakliga insatser finansieras. Inga överlappningar eller inkonsekvenser hittades inom ramen för utvärderingens analys av de genomförda åtgärderna/verksamheterna. Detta bekräftades genom de berörda parternas återkoppling.

De personer som intervjuades ansåg att konsumentprogrammet 2014–2020 till stor del var förenligt med EU:s konsumentpolitik enligt vad som fastställs i strategin för konsumentpolitiken i EU, samt i andra EU-program och annan relevant EU-politik, såsom strategin för den digitala inre marknaden, energiunionen och handlingsplanen för den cirkulära ekonomin.

4.5. Europeiskt mervärde, komplementaritet och hållbarhet

Det europeiska mervärde som konsumentprogrammet 2014–2020 ger upphov till är överlag högt. Av de intervjuade nationella berörda parterna ansåg 93 % att konsumentprogrammet spelar en viktig roll i att uppnå resultat med konsumentpolitiken och konsumentskyddet, och de bekräftade att programmet hade en måttlig eller stor inverkan på hur nationell konsumentrelaterad politik utvecklas.

Att stoppa eller dra tillbaka ett sådant intervention från EU skulle innebära att man går miste om flera möjligheter att visa vanliga medborgare att den inre marknaden och EU överlag är relevanta. Utan denna intervention från EU:s sida skulle regeringarna på nationell nivå antingen skulle behöva lägga mer resurser på inhemska insatser, eller inte uppdatera eller följa regler på grund av bristande resurser, eller uppdatera eller följa reglerna på skilda sätt till nackdel för rättssäkerheten och harmoniseringen av den inre marknaden. Att avsluta EU-stöd skulle kunna leda till fortsatta stora skillnader i hur konsumenter blir företrädna, får utbildning och information samt till negativa uppfattningar om EU.

5. SAMMANFATTNING OCH FORTSATT ARBETE

Konsumentprogrammet spelar en viktig roll i att främja EU:s konsumentpolitik och genomföra konkreta åtgärder till fördel för europeiska konsumenter och berörda parter.

I denna rapport om halvtidsutvärderingen av konsumentprogrammet 2014–2020 bekräftas programmets betydelse för att hjälpa till att säkerställa en hög och konsekvent konsumentskyddsnivå i hela EU, och att ge konsumenterna inflytande som viktiga aktörer på den inre marknaden.

Eftersom konsumenters problem blir alltmer gränsöverskridande eller till och med EU-omfattande framgår programmets mervärde även av de finansieringsåtgärder som säkerställer ett enhetligt och konsekvent skydd för alla EU:s konsumenter.

Allt eftersom att förändringar i ekonomin intensifieras, i synnerhet mot bakgrund av marknadens ökade digitalisering, kommer nästa EU-program på konsumentpolitikområdet att behöva vara än mer flexibelt och kunna anpassas till snabba förändringar. Dessa resultat har beaktats inom ramen för utarbetandet av nästa fleråriga budgetram och EU:s framtida finansieringsprogram.