



V Bruselu dne 7.11.2019
COM(2019) 490 final

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

o hodnocení v polovině období – program pro spotřebitele na období 2014–2020

{SWD(2019) 382 final}

1. ÚVOD A SOUVISLOSTI

Článek 169 Smlouvy o fungování Evropské unie požaduje, aby EU přispívala k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů prostřednictvím opatření v oblasti ochrany spotřebitele a aby při vymezování a provádění jiných politik a činností Unie přihlížela rovněž k požadavkům na ochranu spotřebitele. Toho lze dosáhnout v rámci úsilí vybudovat řádně fungující vnitřní trh, z něhož by měli stejnou měrou prospěch spotřebitelé i podniky. Kromě toho může EU přijmout opatření na podporu, doplnění a sledování politiky prováděné na vnitrostátní úrovni s cílem prosazovat práva spotřebitelů na informace, vzdělávání a organizovat se.

EU zavedla soubor práv a politik v oblasti ochrany spotřebitelů, jejichž cílem je dosáhnout tohoto cíle buď prostřednictvím horizontálních nástrojů, nebo prostřednictvím odvětvových právních předpisů. Nedávné úsilí o to, aby byl tento rámec aktuální a způsobilý k řešení vyvíjejících se trhů, zahrnuje přezkum nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele¹, jakož i kontrolu účelnosti právních předpisů v oblasti ochrany spotřebitele a marketingu², což vedlo k přijetí nové politiky pro spotřebitele v dubnu 2018³.

Konkrétní realizaci těchto priorit podporuje financování z rozpočtu EU prostřednictvím víceletého programu pro spotřebitele na období 2014–2020⁴. Na program je vyčleněna částka ve výši 188,8 milionu EUR na období 2014–2020. Byl přijat na podporu provádění politických priorit stanovených v evropském programu pro spotřebitele – zvýšení důvěry a podpora růstu⁵. Ustanovení čl. 13 odst. 2 nařízení stanoví, že Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o hodnocení programu v polovině období.

Obecným cílem nařízení je „v rámci celkové strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů, posílit jejich postavení a učinit je ústředním prvkem vnitřního trhu. Program to zajistí tím, že přispěje k ochraně zdraví, bezpečnosti a právních a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i k prosazování jejich práva na informace, vzdělávání a organizování se za účelem ochrany svých zájmů, a současně podpoří začlenění zájmů spotřebitelů do dalších oblastí politiky. Program doplňuje, podporuje a sleduje politiky členských států.“

Program vychází z opatření financovaných v rámci předchozího programu na období 2007–2013⁶. Zajišťuje hladký přechod a pokračování víceletých opatření s přihlédnutím k hodnocení úspěchů předchozího programu v polovině období a k oblastem vyžadujícím větší pozornost.

Od konce roku 2014 provádění programu pro spotřebitele na období 2014–2020 zohledňuje rovněž pokyny plynoucí z těchto priorit Komise: integrovanější a spravedlivější vnitřní trh, propojený jednotný digitální trh a odolnější energetická unie. Program dále podporuje přínos

¹NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004

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

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

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

⁵Program pro spotřebitele na období 2014–2020 byl zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 254/2014 ze dne 26. února 2014.

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

⁶COM/2012/0225 final

⁶Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. [1926/2006/ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052) ze dne 18. prosince 2006, kterým se zavádí akční program Společenství v oblasti spotřebitelské politiky (2007–2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>

politiky pro spotřebitele k iniciativám v oblasti udržitelné spotřeby a oběhového hospodářství, zejména v souvislosti s akčním plánem EU pro oběhové hospodářství⁷.

2. ROZSAH, ÚČEL A METODIKA HODNOCENÍ

2.1 Rozsah a účel hodnocení

Účelem hodnocení programu pro spotřebitele na období 2014–2020 v polovině období je přezkoumat plnění cílů všech opatření, aktuální stav provádění způsobilých akcí stanovených v článku 4 a konkrétních akcí uvedených v příloze I. Toto hodnocení analyzuje přidělování finančních prostředků příjemcům, účinnost využívání zdrojů a evropskou přidanou hodnotu programu a současně zohledňuje vývoj v oblasti ochrany spotřebitele a v dalších příslušných politikách EU týkajících se spotřebitelů, a to s ohledem na rozhodnutí o obnovení, úpravě nebo pozastavení opatření. Předběžná zjištění hodnocení byla zohledněna při přípravě návrhu programu pro jednotný trh příštího víceletého finančního rámce⁸.

Hodnocení se rovněž zabývá možností zjednodušení, vnitřní a vnější soudržností programu, včetně možné součinnosti/doplňkovosti s jinými programy EU, trvající relevantností všech cílů, jakož i tím, jak přispívají opatření k prioritám Unie v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění. Dlouhodobé dopady a udržitelnost účinků programu byly zhodnoceny v co největším možném rozsahu vzhledem k tomu, že program je stále prováděn s cílem přispět k rozhodnutí o případném obnovení, úpravě nebo pozastavení následujícího programu, pokud jde o rozsah, povahu a náklady.

Hodnocení se zabývá prováděním programu ve všech členských státech EU (s ohledem na datum přistoupení), jakož i v Norsku a na Islandu. Obdobím hodnocení je období od roku 2014 do roku 2017.

2.2 Metodika a omezení

Hodnocení bylo provedeno mezi říjnem 2017 a dubnem 2018. K této zprávě je připojen pracovní dokument útvarů Komise, který podpořila studie⁹ provedená externím dodavatelem.

Pro účely tohoto hodnocení byla shromážděna, přezkoumána a zpracována celá řada zpráv, akademické literatury a další dokumentace o opatřeních a činnostech financovaných v rámci programu pro spotřebitele. Aby bylo zajištěno co nejširší pokrytí zájmů, bylo pro hodnocení konzultováno široké spektrum zúčastněných stran. Veřejná konzultace probíhala od 10. ledna 2018 do 9. března 2018 v rámci veřejné konzultace ohledně využívání fondů EU v oblasti investic, výzkumu a inovací, malých a středních podniků a jednotného trhu připravující programy financování po roce 2020.

⁷SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, COM/2015/0614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸Návrh NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY, kterým se zavádí program pro jednotný trh, konkurenceschopnost podniků, včetně malých a středních podniků, a evropskou statistiku a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 99/2013, (EU) č. 1287/2013, (EU) č. 254/2014, (EU) č. 258/2014, (EU) č. 652/2014 a (EU) 2017/826

COM/2018/441 final – 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

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

V době hodnocení byla většina financovaných opatření stále v počáteční fázi provádění, a poskytla tak omezené údaje o výsledcích opatření a dopadů programu. Hodnocení programu v polovině období se proto většinou opíralo o posouzení zúčastněných stran týkající se provádění programu a o výstupy opatření financovaných v rámci programu pro spotřebitele.

Bylo-li to možné, byla zjištění z rozhovorů porovnávána s kvantitativní analýzou výstupů a opatření. Při analýze hodnoticích otázek bylo v nejvyšším možném rozsahu provedeno srovnání s výchozí situací (koncem předchozího programového období).

3. KLÍČOVÉ PRVKY A PROVÁDĚNÍ PROGRAMU

3.1 Specifické cíle programu a jeho způsobilé akce

Nařízení za účelem plnění obecného cíle programu pro spotřebitele v souladu se svým článkem 3 stanoví **čtyři specifické cíle**, kterých má být dosaženo prostřednictvím souboru způsobilých akcí:

Specifický cíl I – Bezpečnost. V rámci tohoto specifického cíle je cílem programu upevnit a zvýšit bezpečnost výrobků prostřednictvím účinného dozoru nad trhem v rámci celé Unie. K tomuto cíli přispívají tyto způsobilé akce programu pro spotřebitele:

- vědecké poradenství a analýza rizik týkající se zdraví a bezpečnosti spotřebitelů, pokud jde o nepotravinářské výrobky a služby, včetně podpory úkolů nezávislých vědeckých výborů zřízených rozhodnutím Komise 2008/721/ES,
- koordinace opatření zaměřených na dozor nad trhem a na vymáhání práva v oblasti bezpečnosti výrobků s ohledem na směrnici č. 2001/95/ES¹⁰ a akce zaměřené na zlepšení bezpečnosti spotřebitelských služeb a
- správa a další vývoj databází kosmetických přípravků.

Každá z výše uvedených akcí je prováděna prostřednictvím specifických činností financovaných v rámci programu pro spotřebitele. Hlavními činnostmi financovanými v rámci cíle I jsou:

- systém pro rychlou výměnu informací o nebezpečných spotřebních výrobcích (RAPEX),
- společné akce zaměřené na spolupráci a na vymáhání práva v oblasti bezpečnosti nepotravinářských spotřebních výrobků,
- výměna úředníků působících v oblasti vymáhání práva v oblasti bezpečnosti výrobků a
- databáze EU kosmetických přípravků (databáze přísad v kosmetických přípravcích, oznamovací portál pro kosmetické přípravky).

Specifický cíl II – Informovanost a vzdělávání spotřebitelů a podpora poskytovaná spotřebitelským organizacím. Cílem programu je v rámci tohoto specifického cíle zlepšit vzdělávání a informovanost spotřebitelů a povědomí spotřebitelů o jejich právech, rozvíjet soubor poznatků pro účely spotřebitelské politiky, poskytovat podporu spotřebitelským organizacím a zohledňovat současně také specifické potřeby zranitelných spotřebitelů. Cíl II zahrnuje tyto způsobilé akce:

- budování souboru poznatků pro tvorbu politik v oblastech, které se dotýkají spotřebitelů, pro tvorbu inteligentních a správně zacílených právních předpisů a pro

¹⁰Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>

zjišťování případných selhání trhu či změn potřeb spotřebitelů, jenž slouží jako podklad pro rozvoj spotřebitelské politiky, pro vymezení oblastí, které jsou z hlediska spotřebitele nejproblematictější, a pro začlenění zájmů spotřebitelů do ostatních politik Unie, a zlepšení přístupnosti uvedeného souboru poznatků,

- podpora zvyšování transparentnosti a zintenzivnění výměn osvědčených postupů a odborných znalostí prostřednictvím financování poskytovaného spotřebitelským organizacím na úrovni Unie a prostřednictvím budování kapacit spotřebitelských organizací na úrovni Unie a na vnitrostátní a regionální úrovni,
- zvyšování transparentnosti spotřebitelských trhů a informací pro spotřebitele, zajištění toho, aby spotřebitelé měli k dispozici porovnatelné, spolehlivé a snadno dostupné údaje, a to i v případě přeshraničního obchodování, s cílem pomoci jim porovnávat nejen ceny, ale i kvalitu a udržitelnost zboží a služeb a
- zlepšování vzdělávání spotřebitelů jako celoživotního procesu se zvláštním zaměřením na zranitelné spotřebitele.

Každá z výše uvedených akcí je prováděna prostřednictvím specifických činností financovaných v rámci programu pro spotřebitele. Hlavními činnostmi financovanými v rámci cíle II jsou:

- spotřebitelské srovnávací přehledy¹¹ a průzkumy (srovnávací přehled podmínek pro spotřebitele a srovnávací přehled situace na spotřebitelských trzích),
- studie spotřebitelských trhů¹²,
- budování kapacit spotřebitelských organizací (projekt „*Consumer Champion*“),
- podpora spotřebitelských organizací na úrovni EU,
- informační a osvětové kampaně pro spotřebitele v EU,
- Evropský systém pro registraci stížností spotřebitelů a související podpůrná opatření (ECCRS) a
- zdroje EU na vzdělávání spotřebitelů (projekt „*Consumer Classroom*“).

Specifický cíl III – Práva a náprava. Cílem programu je rozvíjet a posilovat práva spotřebitelů zejména prostřednictvím inteligentní regulace a zlepšením přístupu k jednoduché, účinné a účelné nápravě s nízkými náklady, včetně alternativního řešení sporů. K dosažení tohoto cíle přispívají tyto způsobilé akce programu pro spotřebitele:

- příprava právních předpisů o ochraně spotřebitele a jiných regulačních iniciativ Komise, sledování jejich provádění členskými státy, následné hodnocení jejich dopadu a podpora společných regulačních a samoregulačních iniciativ a sledování skutečného dopadu těchto iniciativ na spotřebitelské trhy a
- usnadnění přístupu k mechanismům řešení sporů určeným spotřebitelům, zejména k systémům alternativního řešení sporů, a to i prostřednictvím celounijního on-line systému a vytváření sítí vnitrostátních subjektů alternativního řešení sporů, přičemž je třeba věnovat zvláštní pozornost odpovídajícím opatřením týkajícím se potřeb a práv zranitelných spotřebitelů; sledování fungování a účinnosti mechanismů řešení sporů určených spotřebitelům, včetně vytváření a správy příslušných nástrojů informačních technologií a výměny stávajících osvědčených postupů a zkušeností v členských státech.

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

Každá z výše uvedených akcí je prováděna prostřednictvím specifických činností financovaných v rámci programu pro spotřebitele. Hlavními činnostmi financovanými v rámci cíle III jsou:

- behaviorální studie (např. o rozhodování spotřebitelů v pojišťovnictví, o transparentnosti on-line platform; o reklamních praktikách na on-line sociálních médiích),
- další studie spotřebitelské politiky EU (např. hodnocení, studie o pravomocech donucovacích orgánů při uplatňování nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele),
- organizace Spotřebitelského summitu,
- organizace Občanského energetického fóra,
- vedení a správa platformy pro řešení sporů on-line a
- komunikační kampaně a opatření v oblasti alternativního řešení sporů / řešení sporů on-line.

Specifický cíl IV – Vymáhání práva. Jeho cílem je podporovat vymáhání práv spotřebitelů prostřednictvím posilování spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány a podporou spotřebitelů formou poradenství. Cíl IV se provádí v rámci těchto dvou způsobilých akcí programu pro spotřebitele:

- koordinace opatření zaměřených na dozor a na vymáhání práva s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 a
- finanční příspěvky na společné akce s veřejnými nebo neziskovými subjekty tvořícími síť na úrovni Unie, které poskytují informace a pomoc spotřebitelům s cílem pomoci jim při uplatňování jejich práv a získávání přístupu ke vhodnému řešení sporů, včetně systémů mimosoudního řešení sporů on-line (síť evropských spotřebitelských center).

Každá z výše uvedených akcí je prováděna prostřednictvím specifických činností financovaných v rámci programu pro spotřebitele. Hlavními činnostmi financovanými v rámci cíle IV jsou:

- síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele, včetně systému spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele a společné akce pro vymáhání právních předpisů na ochranu spotřebitele,
- výměny úředníků působících v oblasti vymáhání práva v rámci spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele,
- odborná příprava úředníků působících v oblasti vymáhání práva (akademie pro elektronické vymáhání práva),
- finanční podpora pro síť evropských spotřebitelských center (síť ESC) a
- školení pro síť ESC.

3.2 Řízení programu a příjemci

Program je prováděn prostřednictvím ročních pracovních programů přijatých Komisí za pomoci poradního výboru složeného ze zástupců členských států¹³. Každý roční pracovní program stanoví opatření, která mají být v daném roce přijata, včetně přidělení finančních zdrojů na jednotlivá opatření, jakož i kritérií výběru a kritérií pro udělení finančních prostředků. Opatření jsou prováděna zejména prostřednictvím výzev k podávání nabídek a výzev k podávání návrhů.

¹³Výbor je poradním výborem ve smyslu nařízení (EU) č. 182/2011.

Výkonná agentura pro spotřebitele, zdraví, zemědělství a potraviny (CHAFEA)¹⁴, která sídlí v Lucemburku, od roku 2008 provádí důležitou součást víceletých programů. U každého pracovního programu se agentura a Komise společně dohodnou na tom, jaké programové činnosti bude agentura provádět.

Příjemci grantů, veřejných zakázek a společných akcí jsou veřejné subjekty, soukromé neziskové subjekty a soukromé subjekty ve všech členských státech EU. Mezi cílové skupiny patří veřejné orgány na ochranu spotřebitele a další odpovědné subjekty, úředníci odpovědní za vymáhání právních předpisů na ochranu spotřebitele (např. výměny úředníků), evropské spotřebitelské organizace, vysokoškolské instituce, studenti nebo učitelé.

3.3 Rozpočet a stav provádění programu

Provádění programu pro spotřebitele na období 2014–2020 stále probíhá: většiny souvisejících výkonnostních cílů pro roky 2014, 2015, 2016 a 2017 bylo dosaženo. Roční pracovní programy na roky 2014, 2015, 2016 a 2017 s rozpočty ve výši 21,9 milionu EUR, 22,5 milionu EUR, 23,7 milionu EUR a 24,7 milionu EUR byly provedeny, přičemž konečná míra čerpání činila 98,3 %, 99 %, 99,52 % a 94,4 %¹⁵. Provádění pracovních programů probíhalo podle plánu s výjimkou toho, že čerpání rozpočtu orgány členských států bylo nižší, než se očekávalo, a zbývající částka byla směřována do osvětových kampaní. V polovině období je provádění konkrétních akcí uvedených v příloze I nařízení na dobré cestě. Pouze omezený počet konkrétních akcí dosud nebyl proveden, nebo byl proveden pouze částečně.

- **Specifický cíl I – bezpečnost výrobků**

Z prostředků přidělených v rámci programu v letech 2014 až 2017 bylo na činnosti související se specifickým cílem I vynaloženo 13,1 milionu EUR (14 %). Nejvýznamnější činností z hlediska přidělených finančních prostředků jsou společné akce zaměřené na spolupráci a na vymáhání práva v oblasti bezpečnosti nepotravinářských spotřebních výrobků (6,2 milionu EUR, tj. 47 % prostředků přidělených v rámci cíle I). Na systém RAPEX bylo přiděleno přibližně 2,9 milionu EUR (22 % prostředků přidělených v rámci cíle I). Nejméně významnou činností podle velikosti rozpočtu (bez vytváření sítí a akcí či jiných podpůrných činností) je výměna úředníků v oblasti bezpečnosti výrobků (3 % prostředků přidělených v rámci cíle I).

- **Specifický cíl II – Informovanost a vzdělávání spotřebitelů a podpora poskytovaná spotřebitelským organizacím**

Z prostředků přidělených v rámci programu v letech 2014 až 2017 bylo na činnosti související se specifickým cílem II vynaloženo 35,1 milionu EUR (37 %). Nejvýznamnější činností z hlediska přidělených finančních prostředků v letech 2014 až 2017 je informování spotřebitelů v EU a osvětové kampaně (9,0 milionu EUR), což tvoří 26 % prostředků přidělených v rámci cíle II. Druhou a třetí nejvýznamnější činností jsou spotřebitelské přehledy a průzkumy (8,9 milionu EUR) a podpora spotřebitelských organizací na úrovni EU (6,0 milionu EUR). Nejméně významnou činností podle přidělených prostředků (bez vytváření sítí a akcí či jiných podpůrných činností) je Evropský systém pro registraci stížností spotřebitelů a související podpůrná opatření (ECCRS) (2 % prostředků v rámci cíle II).

¹⁴Další podrobnosti o výkonné agentuře naleznete na adrese: https://ec.europa.eu/chafea/about/index_en.htm

¹⁵Plnění rozpočtu na rok 2018 v roce 2019 stále probíhá.

- **Specifický cíl III – Práva spotřebitelů a náprava**

Z prostředků přidělených v rámci programu pro spotřebitele v letech 2014 až 2017 bylo na činnosti související se specifickým cílem III vynaloženo 13,0 milionů EUR (14 %).

Z prostředků přidělených v rámci cíle III se 47 % prostředků konkrétně týká řešení sporů on-line / alternativního řešení sporů. Dvěma nejvýznamnějšími činnostmi financovanými v rámci tohoto cíle jsou údržba a správa platformy pro řešení sporů on-line (přibližně 3,0 milionu EUR), komunikační kampaně a propagační akce v oblasti řešení sporů on-line / alternativního řešení sporů (přibližně 3,1 milionu EUR). Významnou část finančních prostředků přidělených v rámci cíle III tvoří rovněž behaviorální studie (2,4 milionu EUR) a jiné spotřebitelské studie EU (1,9 milionu EUR). K nejmenším činnostem financovaným v letech 2014–2017 patří Spotřebitelský summit (7 % prostředků přidělených v rámci cíle III) a Občanské energetické fórum (0,4 %).

- **Specifický cíl IV – Vymáhání práva**

Z prostředků přidělených v rámci programu pro spotřebitele v letech 2014 až 2017 bylo na činnosti související se specifickým cílem IV vynaloženo 30,2 milionu EUR (31%).

Zdaleka největší činností, pokud jde o financování, je síť ESC. S přidělenými finančními prostředky ve výši přibližně 24,8 milionu EUR tvoří síť ESC v rámci cíle IV programu pro spotřebitele na období 2014–2017 82 % výdajů. Dalšími významnými činnostmi jsou síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (7 % finančních prostředků přidělených v rámci cíle IV) a odborná příprava úředníků působících v oblasti vymáhání práva v rámci akademie pro elektronické vymáhání práva (5 % finančních prostředků přidělených v rámci cíle IV). Nejmenší činnost (bez dalších podpůrných činností) se týká výměny úředníků působících v oblasti vymáhání práva (1 % finančních prostředků přidělených v rámci cíle IV).

- **Průřezové činnosti**

Přibližně 4 % rozpočtu patří do rozpočtové položky „administrativní“, která se používá k financování průřezových činností, jako jsou výdaje na dopravu a ubytování účastníků na akce či schůze.

4. ČEHO PROGRAM PRO SPOTŘEBITELE DOSÁHL?

Jak ukazuje průvodní pracovní dokument útvarů Komise¹⁶, program pro spotřebitele v polovině období vykazuje obecně dobré výsledky, pokud jde o jeho specifické cíle. Následující části posuzují způsob fungování programu z hlediska účelnosti, účinnosti, relevance, soudržnosti a přidané hodnoty Unie a prezentují názory konzultovaných zúčastněných stran.

4.1 Účelnost

Cíl I Bezpečnost výrobků

¹⁶ SWD(2019) 382 PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE – Průvodní dokument ke ZPRÁVĚ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o hodnocení provádění programu pro spotřebitele na období 2014–2020 v polovině období

Činnosti prováděné v rámci programu byly z velké části účinné při upevňování a zvyšování bezpečnosti výrobků prostřednictvím účinného dozoru nad trhem v EU, což umožnilo dosáhnout značného pokroku při dosahování cíle I ve srovnání se základním obdobím. Došlo ke zlepšení výměny informací a spolupráce mezi členskými státy, čímž se snížily rozdíly ve vymáhání práva v celé EU.

Systém pro rychlou výměnu informací o nebezpečných spotřebních výrobcích, RAPEX, se stal účinným a důležitým pilířem struktury dozoru nad trhem EU. Hlavní cílové skupiny systému v celé EU jej uznaly a ocenily. Vnitrostátní orgány považují společné akce, odbornou přípravu a vytváření sítí za účinné. Tyto činnosti vedou ke koordinovaným přístupům ke společným problémům, k přímým kontaktům mezi orgány z různých zemí a k výměně osvědčených postupů. Rovněž podporují orgány členských států při řešení nových výzev. Například díky akademii pro elektronické vymáhání práva bylo možné, aby členské státy spolupracovaly s cílem provádět vyšetřování on-line prostřednictvím vysoce kvalitní odborné přípravy a učebních materiálů.

Jak však uvedli respondenti, omezené personální a finanční zdroje pro dozor nad trhem a vymáhání práva v členských státech ovlivňují míru dosažených výsledků. Zúčastněné strany, které byly během hodnocení konzultovány, poukázaly na pokračující přítomnost nebezpečných výrobků na trhu i na nově se objevující rizika, např. z nových, technicky složitých produktů nebo z elektronického obchodu se třetími zeměmi, což je důkazem toho, že dozor nad trhem je třeba neustále přizpůsobovat novým výzvám.

Nicméně důvěra spotřebitelů v bezpečnost výrobků během programového období vzrostla. Přibližně tři čtvrtiny maloobchodníků souhlasí s tím, že veřejné orgány aktivně sledují a zajišťují soulad s právními předpisy v oblasti bezpečnosti výrobků v jejich odvětví.

Celkově bylo vnímání zúčastněných stran, pokud jde o účelnost opatření provedených v prvních čtyřech letech současného programu pro spotřebitele, pozitivní, neboť stejně pozitivní bylo vnímání přínosů, jichž většina těchto činností v členských státech dosáhla.

Cíl II Informovanost a vzdělávání spotřebitelů, rozvíjení souboru poznatků a podpora poskytovaná spotřebitelským organizacím

Spotřebitelské přehledy a studie trhu významně přispěly k rozvoji souboru poznatků pro účely spotřebitelské politiky, což vedlo k přijetí politiky na úrovni EU. Společně jsou užitečnými nástroji pro účely srovnávání na vnitrostátní úrovni. Hodnocení rovněž považuje podporu programu spotřebitelské organizací na úrovni EU *Bureau Européen des Unions des Consommateurs-BEUC* za účinnou. Organizace významně a soustavně přispívá k zastupování zájmů spotřebitelů na úrovni EU.

Podle hodnocení jsou odborné kurzy *Consumer Champion* hodnotné a zúčastněné strany je vysoce oceňují. On-line kurzy a interaktivní platforma však nejsou využívány podle očekávání. Kapacita spotřebitelských organizací na vnitrostátní úrovni zůstala nedostatečná, a to zejména kvůli nedostatku zdrojů. Osvětové kampaně pro spotřebitele financované v rámci programu mají dobré výsledky, přičemž cílů kampaní, pokud jde o návštěvy nebo dojmy, bylo dosaženo. Dlouhodobé dopady je však obtížné udržet.

Cíle stanovené pro tento cíl v nařízení, které se týkají Evropského systému pro registraci stížností spotřebitelů, jsou již splněny¹⁷. Navzdory pozitivním hodnotám ukazatelů však

¹⁷Cíl pro rok 2020 „Počet subjektů zabývajících se stížnostmi (70) a počet zemí (20), které podávají stížnosti ECCRS“, byl již v roce 2015 překročen se 73 subjekty ze 20 zemí.

respondenti zdůrazňovali úsilí potřebné pro poskytování údajů o stížnostech, a navrhli, že je nutné systém zlepšit/změnit.

Klíčové faktory, které ovlivňují úroveň plnění tohoto cíle, jsou často vnější. V oblasti informování a vzdělávání spotřebitelů tyto faktory zahrnují omezené personální a finanční zdroje, které jsou v členských státech k dispozici, ale také omezenou integraci vzdělávání spotřebitelů do národních školních osnov. V oblasti budování kapacit spotřebitelských organizací představují omezené zdroje cílových organizací, které nelze vhodně řešit pouze poskytováním odborné přípravy, hlavní faktory mající dopad na pokrok.

Cíl III Práva spotřebitelů a náprava

Platforma pro řešení sporů on-line poměrně úspěšně láká spotřebitele k tomu, aby své stížnosti registrovali. Je pravděpodobné, že cíle pro rok 2020, pokud jde o počet stížností, bude dosaženo¹⁸.

Hlavním přínosem platformy pro řešení sporů on-line je zřejmě to, že obchodníci, kteří jsou prostřednictvím platformy kontaktováni, často neformálně řeší problém přímo s dotčenými spotřebiteli bez jakéhokoli zapojení systému alternativního řešení sporů. Pozitivní trendy, pokud jde o dostupnost alternativního řešení sporů a spokojenost spotřebitelů s ním, lze pozorovat na základě údajů z průzkumu EU. Ty mohou odrážet pokračující úsilí členských států zlepšit systémy alternativního řešení sporů a rozšířit jejich uznávání jako účinného prostředku nápravy.

Behaviorální studie jsou rovněž zásadním nástrojem na podporu vytváření politiky založené na důkazech, který zohledňuje, jak skuteční spotřebitelé na reálných trzích jednají se skutečnými společnostmi, a doplňuje důkazy z právních a ekonomických studií. Zúčastněné strany se však domnívají, že tvůrci politik tyto studie dostatečně nevyužívají nebo že by studie mohly být lépe podporovány. Několik studií přímo přispělo k rozvoji iniciativ EU v oblasti spotřebitelské politiky, přičemž zúčastněné strany potvrdily praktickou hodnotu těchto studií.

Cíl IV Vymáhání práva

Z hodnocení vyplynulo, že u cíle IV bylo dosaženo výrazného pokroku. To dokládají významné výsledky, pokud jde o dosažení většiny cílů stanovených v programu. Financované činnosti se dobře doplňují a byly z velké části účinné při podpoře vymáhání práv spotřebitelů posilováním spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány a podporou spotřebitelů formou poradenství.

Činnosti týkající se *sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele* nabyly na významu a došlo ke zlepšení, pokud jde o dosažení jejich cíle. Stále však existují rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o využívání systému spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele a počet žádostí o vymáhání práv.

Výměny úředníků působících v oblasti vymáhání práva jsou ceněnou činností, která zaznamenala větší účast, avšak členské státy ji využívají nerovnoměrně. Vnitrostátní orgány, k nimž zúčastnění úředníci patří, rovněž vysoce hodnotily účelnost akademie pro elektronické

¹⁸ Cílem pro rok 2020, pokud jde o počet případů řešených v systému pro řešení sporů on-line, je 100 000 případů oproti výchozí situaci (v roce 2010) s 17 500 případy; neboť v roce 2017 bylo 55 002 případů projednáno v rámci systému pro řešení sporů online, a tento trend, pokud se potvrdí, by měl dosažení cíle pro rok 2020 umožnit.

vymáhání práva, ačkoli účast v prvním roce provozu zůstala nižší, než se plánovalo, zejména u webových modulů.

Produkce evropských spotřebitelských center je významná a kvalita a včasnost služeb evropských spotřebitelských center je v nedávném konkrétním hodnocení rovněž hodnocena pozitivně. Je tomu tak i navzdory rozdílům v tomto ohledu mezi evropskými spotřebitelskými centry v různých členských státech. Hlavní výzvou pro evropská spotřebitelská centra je stále jejich viditelnost.

Z konzultací provedených během hodnocení vyplývá, že souběžně s prováděním činností v rámci programu pro spotřebitele se zvýšila důvěra spotřebitelů, že veřejné orgány jejich práva chrání a že maloobchodníci práva spotřebitelů dodržují. To souvisí s mírným snížením problémů, se kterými se spotřebitelé setkávají. Dvě třetiny maloobchodníků se domnívají, že veřejné orgány aktivně sledují a zajišťují dodržování právních předpisů na ochranu spotřebitele v jejich odvětví. Toto procento se však v posledních letech snížilo.

Omezené personální a finanční zdroje orgánů na ochranu spotřebitele v členských státech jsou považovány za klíčové faktory ovlivňující dosažení cílů programu. K dalším klíčovým faktorům patří rychlá inovace výrobků a služeb, jakož i nové distribuční kanály, které účinnou ochranu spotřebitele ztěžují. I když tento vývoj nabízí spotřebitelům i podnikům mnoho výhod, zvyšuje se také riziko rozsáhlých porušování práv spotřebitelů a obtíží spojených s vymáháním práv spotřebitelů. Účinné vymáhání práv spotřebitelů bylo ústředním prvkem nové politiky pro spotřebitele, kterou zahájila Evropská komise.

4.2 Účinnost

Na základě omezených důkazů shromážděných během hodnocení i zpětné vazby od dotčených zúčastněných stran se náklady na činnosti programu a související přínosy zdají být z velké části přiměřené. Pokud jde o účinnost specifických činností, zúčastněné orgány a spotřebitelské organizace hodnotí zejména schůze sítě a události jako činnosti, které i navzdory omezeným zdrojům dosáhly vysoce pozitivních výsledků. Patří mezi ně lepší koordinace, vzájemné učení a výměna osvědčených postupů v různých oblastech spotřebitelské politiky EU.

Z hodnocení vyplynulo, že zvýšení kapacity institucí a příjemců přispělo ke zvýšení účinnosti činností v rámci programu. Pokud tomu tak nebylo, zúčastněné strany opakovaně uváděly omezenou dostupnost lidských a finančních zdrojů některých vnitrostátních orgánů a spotřebitelských organizací jako klíčový faktor omezující účinnost mnoha akcí programu.

Byla přijata zjednodušující opatření pro pravidla a postupy. Patří mezi ně používání elektronických nástrojů pro předkládání a hodnocení návrhů, řízení grantů, elektronické monitorování a elektronické podávání zpráv. Přestože tento vývoj je zpočátku – ve fázi navrhování a testování nástrojů – nákladný, míra spokojenosti žadatelů a příjemců tyto snahy ospravedlňuje a v příštích letech se očekává i finanční zisk. Dotazované zúčastněné strany nicméně zaznamenaly další možnost zjednodušení, pokud jde o postupy podávání žádostí (59 %), požadavky na podávání zpráv (54 %) a řízení programů (47 %). Zpětná vazba od zúčastněných stran rovněž zdůraznila potřebu silné koordinace mezi útvary Komise a výkonnou agenturou CHAFAEA.

4.3 Relevance

Čtyři cíle a priority programu pro spotřebitele na období 2014–2020 jsou stále relevantní a odpovídají potřebám spotřebitelů a dotčených zúčastněných stran (spotřebitelských organizací, orgánů členských států, obchodních organizací atd.). Čtyři specifické cíle a jedenáct konkrétních akcí pomáhá lépe zaměřit činnosti programu a zabránit překrývání a možnému zdvojování činností mezi různými cíli. Současně jsou tyto konkrétní akce dostatečně flexibilní, aby umožňovaly součinnost, která je v některých případech zjevně nutná. Například akademie pro elektronické vymáhání práva se vztahovala na úředníky působící v oblasti vymáhání práva i úředníky odpovědné za bezpečnost výrobků.

Program je skutečně dostatečně flexibilní, aby zohlednil problémy vyvíjejícího se trhu a nové potřeby příjemců.

4.4 Soudržnost

Různé akce v rámci programu pro spotřebitele na období 2014–2020 jsou soudržné a spolupracují. Překrývání a nesrovnalosti mezi činnostmi v rámci programů jsou minimalizovány již od návrhu, a to použitím hierarchické (nebo „stromové“) struktury se čtyřmi specifickými cíli, které jsou spojeny s jedenácti konkrétními akcemi, v jejichž rámci je financováno přibližně 30 hlavních činností. V rámci analýzy prováděných akcí/činností při hodnocení nebyla zjištěna žádná překrývání nebo nesrovnalosti. To potvrdila zpětná vazba od zúčastněných stran.

Respondenti se domnívají, že obecně je program pro spotřebitele na období 2014–2020 z velké části v souladu se spotřebitelskou politikou EU, jak je stanovena v evropském programu pro spotřebitele, jakož i s dalšími programy EU a dalšími politikami EU týkajícími se spotřebitelů, jako je strategie pro jednotný digitální trh, energetická unie nebo akční plán pro oběhové hospodářství.

4.5 Přidaná hodnota EU, doplňkovost a udržitelnost

Přidaná hodnota EU programu pro spotřebitele na období 2014–2040 je celkově vysoká. Z dotazovaných zúčastněných stran na vnitrostátní úrovni 93 % přisoudilo programu pro spotřebitele klíčovou úlohu při dosahování výsledků spotřebitelské politiky a ochrany a potvrdilo, že má mírný či významný dopad na rozvoj vnitrostátních politik v oblasti ochrany spotřebitele.

Zastavení nebo odvolání takového zásahu EU by znamenalo, že budou promarněny příležitosti, jak prokázat významu jednotného trhu a obecně EU běžným občanům. Vzhledem k tomu, že tento zásah EU na vnitrostátní úrovni chybí, vlády by buď musely vynaložit více zdrojů na domácí úsilí, nebo by nakonec kvůli nedostatku zdrojů přestaly aktualizovat a prosazovat pravidla, nebo by je aktualizovaly a prosazovaly rozdílně na úkor právní jistoty a harmonizace na jednotném trhu. Zastavení podpory na úrovni EU by mohlo vést k přetrvávajícím výrazným rozdílům v zastoupení spotřebitelů, ve vzdělávání a informovanosti a k negativnímu vnímání EU.

5. ZÁVĚRY A DALŠÍ POSTUP

Program pro spotřebitele hraje klíčovou úlohu při podpoře spotřebitelské politiky EU a při realizaci konkrétních opatření, která jsou ku prospěchu evropských spotřebitelů a dotčených zúčastněných stran.

Tato zpráva o hodnocení programu pro spotřebitele na období 2014–2020 v polovině období potvrzuje jeho význam pro zajištění vysoké a jednotné úrovně ochrany spotřebitele v celé Evropské unii a posílení postavení spotřebitelů jakožto klíčových aktérů jednotného trhu.

Vzhledem k tomu, že jsou spotřebitelské otázky stále častěji přeshraniční, nebo dokonce celounijní, ukazuje program svou přidanou hodnotu tím, že financuje opatření, která zajišťují soudržnou a důslednou ochranu všech evropských spotřebitelů.

Vzhledem k tomu, že se změny ovlivňující naše hospodářství stupňují, zejména ve světle rostoucí digitalizace trhu, příští program EU v oblasti spotřebitelské politiky bude muset být stále pohotovější a schopen reagovat na rychlé změny. Tato zjištění byla zohledněna při přípravě příštího víceletého finančního rámce (VFR) a budoucích programů financování EU.