



Brüssel, 7.11.2019
COM(2019) 490 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi vahehindamise kohta

{SWD(2019) 382 final}

1. SISSEJUHATUS JA TAUST

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 169 on sätestatud, et EL peab aitama kaitsta tarbijakaitse valdkonnas võetavate meetmete kaudu tarbijate tervist, turvalisust ja majanduslikke huve ning samuti võtma tarbijakaitsenõudeid arvesse muu liidu poliitika ja tegevuse kindlaksmääramisel ja elluviimisel. Seda on võimalik saavutada jõupingutuste raames, mida tehakse selleks, et kujundada välja nõuetekohaselt toimiv siseturg, mis toob võrdselt kasu nii tarbijatele kui ka ettevõtjatele. Peale selle võib EL vastu võtta meetmeid, et toetada, täiendada ja jälgida liikmesriikide tasandil rakendatavat poliitikat, edendamaks tarbijate õigust teavitamisele, koolitamisele ja organiseerumisele.

EL on kehtestanud rea tarbijaõigusi ja tarbijatega seotud poliitikameetmeid, et saavutada see eesmärk kas horisontaalsete vahendite või valdkondlike õigusaktide abil. Hiljutised püüdlused tagada selle raamistiku ajakohasus ja sobivus arenevate turgude jaoks hõlmavad tarbijakaitsealase koostöö määruse¹ läbivaatamist ning tarbija- ja turundusõiguse toimivuskontrolli,² mille tulemusel võeti 2018. aasta aprillis vastu uus kokkulepe tarbijatega³.

Kõnealuste prioriteetide elluviimiseks praktikas kasutatakse vahendeid, mis on saadud ELil eelarvest 2014–2020. aasta mitmeaastase tarbijakaitseprogrammi⁴ kaudu. Selle programmi jaoks on eraldatud 2014.–2020. aastaks 188,8 miljonit eurot. Programm võeti vastu eesmärgiga toetada komisjoni teatises „Euroopa tarbijakaitse tegevuskava – suurem usaldus ja kiirem kasv“⁵ kindlaks määratud poliitiliste prioriteetide elluviimist. Määruse artikli 13 lõikes 2 on sätestatud, et komisjon peab esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule programmi vahehindamise aruande.

Määruses on sätestatud, et programmi **üldeesmärk** on „tagada tarbijakaitse kõrge tase, suurendada tarbijate mõjuvõimu ning anda tarbijatele siseturul keskne koht aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu üldise strateegia raames. Selleks aitab programm kaitsta tarbijate tervist, ohutust, õiguslikke ning majandushuve ning edendada nende õigust olla informeeritud ja haritud ning oma huvide kaitseks organiseeruda, toetades tarbijahuvide integreerimist teistesse poliitikavaldkondadesse. Programmiga täiendatakse, toetatakse ja jälgitakse liikmesriikide poliitikat“.

Programm tugineb meetmetele, mida rahastati eelmisest programmist,⁶ mis hõlmas ajavahemikku 2007–2013. Sellega tagatakse sujuv üleminek ja jätkamine mitmeaastaste meetmetega, võttes arvesse vahehindamise järeldusi eelmise programmi õnnestumiste ja rohkem tähelepanu vajavate valdkondade kohta.

Alates 2014. aasta lõpust on 2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi rakendamisel arvesse võetud ka suuniseid, mida on antud järgmiste komisjoni prioriteetide raames: süvendatud ja

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004,

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

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/swd2017208f1staffworkingpaperenv3p1889270.pdf>.

³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620435.

⁴ Tarbijakaitseprogramm aastateks 2014–2020 loodi Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta määrusega (EL) nr 254/2014,

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

⁵ COM/2012/0225 final.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta otsus [1926/2006/EÜ](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052), millega kehtestatakse ühenduse tarbijapoliitika tegevusprogramm aastateks 2007–2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>.

õiglasem siseturg, ühendatud digitaalne ühtne turg ning vastupidavam energialiit. Lisaks aitab programm anda tarbija seisukohast olulise poliitilise panuse säästva tarbimise ja ringmajanduse alastesse algatustesse, eelkõige ELi ringmajanduse tegevuskava⁷ raames.

2. HINDAMISE ULATUS, EESMÄRK JA METOODIKA

2.1. Hindamise ulatus ja eesmärk

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi vahehindamise eesmärk on vaadata üle programmi kõigi meetmete eesmärkide saavutamine ning määruse artiklis 4 sätestatud rahastamiskõlblike meetmete ja I lisas osutatud konkreetsete meetmete rakendamise seis. Hindamise raames analüüsitakse rahaliste vahendite eraldamist toetusesaajatele, vahendite kasutamise tõhusust ja programmi Euroopa lisaväärtust, võttes arvesse tarbijakaitse ja muu tarbijatega seotud ELi poliitika arengut, et teha otsus meetmete jätkamise, muutmise või peatamise kohta. Hindamise esialgseid tulemusi on arvesse võetud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ühtse turu programmi käsitleva ettepaneku⁸ koostamisel.

Hindamisaruandes käsitletakse ka lihtsustamisvõimalusi, programmi sisemist ja välist sidusust, sealhulgas võimalikku koostoitmet / vastastikust täiendavust muude ELi programmidega, kõikide eesmärkide jätkuvat asjakohasust ning meetmete panust liidu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu eesmärkide saavutamisse. Programmi pikemaajalist mõju ja selle tulemuste kestlikkust on hinnatud võimaluste piires, võttes arvesse asjaolu, et programmi viiakse alles ellu. Kõnealuse hindamise tulemusi võetakse arvesse programmi võimaliku jätkamise, muutmise või peatamise üle otsustamisel, võttes arvesse meetmete ulatust, laadi ja kulusid.

Hindamisel vaadeldi programmi rakendamist kõikides ELi liikmesriikides (võttes arvesse ühinemiskuupäeva) ning Norras ja Islandil. Hindamisperiood hõlmab aastaid 2014–2017.

2.2. Metoodika ja piirangud

Hindamine toimus 2017. aasta oktoobrist 2018. aasta aprillini. Käesolevale aruandele on lisatud komisjoni talituste tödokument, mis põhineb välistöövõtja uuringul⁹.

Käesoleva hindamise jaoks koguti kokku ja töötati läbi mitmesugused aruanded, teadusartiklid ja muud dokumendid tarbijakaitseprogrammi raames rahastatud meetmete ja tegevuse kohta. Selleks et tagada võimalikult laialdaste huvide kajastamine, konsulteeriti hindamise jaoks väga erinevate sidusrühmadega. 10. jaanuarist 2018 kuni 9. märtsini 2018 toimus avalik konsultatsioon investeringute, teadusuuringute ja innovatsiooni ning VKEde ja

⁷ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi ringmajanduse loomise tegevuskava“, COM/2015/614 (final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>.

⁸ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse ühtse turu, ettevõtete, sealhulgas väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate konkurentsivõime ja Euroopa statistika programm ning tunnistatakse kehtetuks määrused (EL) nr 99/2013, (EL) nr 1287/2013, (EL) nr 254/2014, (EL) nr 258/2014, (EL) nr 652/2014 ja (EL) nr 2017/826, COM/2018/441 (final) - 2018/0231 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>.

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

ühtse turu valdkonnas rakendatavate ELi vahendite teemalise konsultatsiooni raames, mida peeti 2020. aasta järgsete rahastamisprogrammide ettevalmistamiseks.

Enamiku rahastatud meetmete rakendamine oli hindamise ajal alles algusjärgus, mistõttu meetmete tulemuste ja programmi mõju kohta oli vähe andmeid. Seepärast tuginati programmi vahehindamisel peamiselt sidusrühmade hinnangutele programmi rakendamise ja tarbijakaitseprogrammist rahastatud meetmete väljundite kohta.

Võimaluse korral täiendati intervjuudest saadud teavet väljundite ja meetmete kvantitatiivse analüüsiga. Hindamisküsimuste analüüsimisel kasutati nii palju kui võimalik võrdlust lähteolukorraga (olukord eelmise programmi perioodi lõpus).

3. PROGRAMMI PÕHIELEMENDID JA RAKENDAMINE

3.1. Programmi erieesmärgid ja rahastamiskõlblikud meetmed

Tarbijakaitseprogrammi üldeesmärgi saavutamiseks on määruse artiklis 3 sätestatud järgmised **neli erieesmärki**, mis tuleb saavutada mitme rahastamiskõlbliku meetme kaudu.

I erieesmärk – ohutus. Selle erieesmärgi raames püütakse programmiga tugevdada ja suurendada tõhusa turujärelevalve abil kogu liidus tooteohutust. Seda eesmärki aitavad saavutada järgmised tarbijakaitseprogrammi rahastamiskõlblikud meetmed:

- tarbijate tervise ja ohutusega seotud teaduslikud nõuanded ja riskianalüüs toiduks mittekasutatavate toodete ja teenuste kohta, sealhulgas toetus otsusega 2008/721/EÜ loodud sõltumatutele teaduskomiteedele nende ülesannete täitmiseks;
- tooteohutusalaste turujärelevalve- ja täitemeetmete kooskõlastamine direktiivi 2001/95/EÜ¹⁰ alusel ning meetmed tarbijateenuste ohutuse parandamiseks ning
- kosmeetikatoodete andmebaaside haldamine ja edasiarendamine.

Kõiki eespool nimetatud meetmeid viiakse ellu tarbijakaitseprogrammist rahastatavate konkreetsete meetmete kaudu. I eesmärgi raames rahastatakse eelkõige järgmist:

- ohtlike toiduks mittekasutatavate toodete jaoks loodud kiire teabevahetuse süsteem (RAPEX);
- ühised koostöö- ja jõustamismeetmed toiduks mittekasutatavate tarbekaupade ohutuse valdkonnas;
- täitevametnike vahetamine tooteohutuse valdkonnas ning
- ELi kosmeetikatoodete andmebaasid (kosmeetikatoodete koostisainete andmebaas, kosmeetikatoodetest teatamise portaal).

II erieesmärk – tarbijate teavitamine ja harimine ning tarbijaorganisatsioonide toetamine. Selle erieesmärgi raames püütakse programmiga parandada tarbijate harimist ja teavitamist ning suurendada nende teadlikkust oma õigustest, arendada välja tarbijapoliitika tõendusbaas ja toetada tarbijaorganisatsioone, võttes sealjuures arvesse haavatavate tarbijate erivajadusi. II erieesmärk hõlmab järgmisi rahastamiskõlblikke meetmeid:

- tarbijaid mõjutavates valdkondades poliitika kujundamiseks tõendusbaasi koostamine ja sellele ligipääsu parandamine, et koostada arukad ja sihipärased eeskirjad ning tuvastada võimalikud turuhäired või muutused tarbijate vajadustes, millega luuakse

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiiv 2001/95/EÜ üldise tooteohutuse kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>.

alus tarbijapoliitika arendamiseks, tarbijatele kõige enam probleeme valmistavate valdkondade kindlaksmääramiseks ja tarbijate huvide integreerimiseks muudesse liidu poliitikavaldkondadesse;

- toetus liidu tasandi tarbijaorganisatsioonide rahastamise kaudu ning liidu, riigisiseste ja piirkondlike tarbijaorganisatsioonide suutlikkuse suurendamise kaudu, millega suurendatakse läbipaistvust ning soodustatakse parimate tavade ja eksperditeadmiste vahetamist;
- tarbijaturgude ja tarbijale suunatud teabe läbipaistvuse suurendamine, tagades, et tarbijate käsutuses on võrreldavad, usaldusväärsed ja kergesti kättesaadavad andmed, sealhulgas piiriüleste juhtumite puhul, et aidata tarbijatel võrrelda mitte ainult kaupade ja teenuste hindu, vaid samuti nende kvaliteeti ja kestlikkust, ning
- tarbijate harimise kui elukestva protsessi edendamine, pöörates erilist tähelepanu haavatavatele tarbijatele.

Kõik eespool nimetatud meetmed viiakse ellu tarbijakaitseprogrammist rahastatavate konkreetsete meetmete kaudu. II eesmärgi raames rahastatakse eelkõige järgmist:

- tarbijate tulemustabelid¹¹ ja tarbijauuringud (tarbijatingimuste tulemustabel ja tarbijaturgude tulemustabel);
- tarbijaturu uuringud¹²;
- tarbijaorganisatsioonide suutlikkuse suurendamine (projekt „Consumer Champion“);
- ELi tasandi tarbijaorganisatsioonide toetamine;
- ELi tarbijate teavitamise / teadlikkuse suurendamise kampaaniad;
- Euroopa tarbijakaebuste registreerimise süsteem ja seonduvad tugimeetmed ning
- ELi tarbijate harimise vahendid (projekt „Consumer Classroom“).

III erieesmärk – õigused ja õiguskaitse. Programmiga püütakse arendada ja tugevdada tarbijate õigusi, eelkõige arukate regulatiivsete meetmete abil, ning parandada tarbijate võimalust kasutada lihtsaid, tõhusaid, otstarbekaid ja soodsaid kaebuste lahendamise mehhanisme, sealhulgas vaidluste kohtuvälist lahendamist. Seda eesmärki aitavad saavutada järgmised tarbijakaitseprogrammi rahastamiskõlblikud meetmed:

- tarbijakaitsealaste õigusaktide ja muude regulatiivsete algatuste ettevalmistamine, nende liikmesriikide õigusesse ülevõtmise jälgimine ja sellele järgnev mõju hindamine komisjoni poolt, samuti kaasregulatsiooni ja iseregulatsiooni algatuste toetamine ning nendest algatustest tarbijaturgudele tuleneva tegeliku mõju jälgimine ning
- vaidluste lahendamise mehhanismide, eelkõige vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide kättesaadavuse lihtsustamine tarbijate jaoks, sealhulgas kogu liitu hõlmava veebipõhise süsteemi kaudu ja vaidluste kohtuvälise lahendamise riiklike asutuste võrgustiku kaudu, pöörates erilist tähelepanu haavatavate tarbijate vajadusi ja õigusi toetavate meetmete piisavusele; vaidluste lahendamise mehhanismide toimimise ja tulemuslikkuse jälgimine tarbijate vaatenurgast, muu hulgas vastavate IT-vahendite väljaarendamise ja haldamise kaudu, ning olemasolevate parimate tavade ja kogemuste vahetamine liikmesriikides.

Kõik eespool nimetatud meetmed viiakse ellu tarbijakaitseprogrammist rahastatavate konkreetsete meetmete kaudu. III eesmärgi raames rahastatakse eelkõige järgmist:

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.

- käitumisuuringud (mis käsitlevad näiteks tarbijate otsuseid seoses kindlustusteenustega, veebiplatvormide läbipaistvust, sotsiaalmeedias rakendatavaid reklaamiturustavasid);
- ELi tarbijapoliitikat käsitlevad muud uuringud (nt hindamised; uuring, mis käsitleb õiguskaitseasutuste volitusi tarbijakaitsealase koostöö määramise kohaldamisel);
- tarbijaküsimusi käsitleva tippkohtumise korraldamine;
- kodanike energiafoorumi korraldamine;
- vaidluste internetipõhise lahendamise platvormi (ODR-platvorm) hooldamine ja haldamine ning
- teavituskampaaniad ja vaidluste kohtuvälise/internetipõhise lahendamise seotud meetmed.

IV erieesmärk – jõustamine. Programmiga püütakse toetada tarbijate õiguste jõustamist riiklike täitevasutuste vahel koostöö tugevdamise ja tarbijate nõustamise kaudu. IV eesmärgi saavutamiseks rakendatakse kaht järgmist tarbijakaitseprogrammi rahastamiskõlblikku meetet:

- järelevalve- ja jõustamistegevuse koordineerimine seoses määrusega (EÜ) nr 2006/2004 ning
- rahaline toetus ühismeetmetele, mis võetakse koos liidu võrgustikesse kuuluvate avaliku sektori asutuste või mittetulundusühendustega tarbijate teavitamiseks ja abistamiseks, et nad saaksid kasutada oma õigusi ja asjakohaseid vaidluste lahendamise võimalusi, sealhulgas vaidluste internetipõhise kohtuvälise lahendamise mehhanisme (Euroopa tarbijakeskuste võrgustik).

Kõik eespool nimetatud meetmed viiakse ellu tarbijakaitseprogrammist rahastatavate konkreetsete meetmete kaudu. IV eesmärgi raames rahastatakse eelkõige järgmist:

- tarbijakaitsealase koostöö võrgustik, sh selle süsteem ja ühismeetmed tarbijakaitseõiguse täitmise tagamiseks;
- täitevametnike vahetamine tarbijakaitsealase koostöö võrgustiku raames;
- täitevametnike koolitamine (õiguskaitse e-akadeemia);
- Euroopa tarbijakeskuste võrgustiku rahaline toetamine ning
- Euroopa tarbijakeskuste võrgustikus pakutavad koolitused.

3.2. Programmi juhtimine ja toetusesaajad

Programmi rakendatakse iga-aastaste tööprogrammide kaudu, mille komisjon on vastu võtnud koos liikmesriikide esindajatest koosneva nõuandekomiteega¹³. Iga-aastastes tööprogrammides määratakse kindlaks konkreetsel aastal võetavad meetmed, sealhulgas iga meetme jaoks eraldatavad rahalised vahendid ning nende vahendite jagamisel kohaldatavad valiku- ja toetuse andmise kriteeriumid. Meetmeid rakendatakse peamiselt pakkumismenetluste ja projektikonkursside kaudu.

Alates 2008. aastast viib olulist osa mitmeaastastest programmide ellu Luxembourgis tegutsev Tarbija-, Tervise-, Põllumajandus- ja Toiduküsimuste Rakendusamet (Chafea)¹⁴. Rakendusamet ja komisjon lepivad iga-aastaste tööprogrammide puhul kokku, millised programmi meetmed viib ellu rakendusamet.

¹³ Määruses (EL) nr 182/2011 määratletud nõuandekomitee.

¹⁴ Lisateavet rakendusameti kohta leiab aadressilt <http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>.

Toetustest, hankelepingutest ja ühismeetmetest saavad kasu avaliku sektori asutused ning erasektori mittetulundusühendused ja üksused kõikides ELi liikmesriikides. Sihtrühmade hulka kuuluvad riiklikud tarbijakaitseasutused ja muud vastutavad üksused, tarbijakaitsealaste õigusaktide jõustamise eest vastutavad ametnikud (nt ametnike vahetamine), Euroopa tarbijaorganisatsioonid, kõrgharidusasutused, üliõpilased ja õpetajad.

3.3. Eelarve ja programmi rakendamise seis

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi rakendamine on pooleli: enamik 2014., 2015., 2016. ja 2017. aastaga seotud tulemuseesmärkidest on saavutatud. 2014., 2015., 2016. ja 2017. aasta tööprogramm, mille eelarve oli vastavalt 21,9 miljonit eurot, 22,5 miljonit eurot, 23,7 miljonit eurot ja 24,7 miljonit eurot, on ellu viidud, kusjuures lõplik eelarve täitmise määr oli vastavalt 98,3 %, 99 %, 99,52 % ja 94,4 %¹⁵. Tööprogrammide elluviimine kulges kavakohaselt, kui jätta kõvale asjaolu, et liikmesriikide ametiasutused kasutasid eelarvevahendeid oodatust vähem ja järelejäanud vahendid suunati teadlikkuse suurendamise kampaaniasse. Määruse I lisas sätestatud konkreetsete meemete rakendamine sujub rakendusperioodi keskpaigas hästi. Vaid väheseid konkreetseid meetmeid ei ole veel ellu viidud või on ellu viidud üksnes osaliselt.

- **I erieesmärk – tooteohutus**

I erieesmärgiga seotud tegevusele kulutati 13,1 miljonit eurot (14 %) aastatel 2014–2017 programmi raames eraldatud vahenditest. Kõige enam eraldati vahendeid ühiste koostöö- ja jõustamismeetmete jaoks, mida võeti toiduks mittekasutatavate toodete ohutuse valdkonnas (6,2 miljonit eurot ehk 47 % I eesmärgi raames eraldatud vahenditest). Ligikaudu 2,9 miljonit eurot (22 % I eesmärgi raames eraldatud vahenditest) anti RAPEXile. Kõige vähem eraldati eelarvevahendeid (võtmata arvesse võrgustikutööd ja üritusi ning muud toetavat tegevust) ametnike vahetamiseks tooteohutuse valdkonnas (3 % I eesmärgi raames eraldatud vahenditest).

- **II erieesmärk – tarbijate teavitamine ja harimine ning tarbijaorganisatsioonide toetamine**

II erieesmärgiga seotud tegevusele kulutati 35,1 miljonit eurot (37 %) aastatel 2014–2017 programmi raames eraldatud vahenditest. Kõige enam eraldati 2014.–2017. aastal vahendeid ELi tarbijate teavitamise ja teadlikkuse suurendamise kampaaniate jaoks (9,0 miljonit eurot ehk 26 % II eesmärgi raames eraldatud vahenditest). Eraldatud vahendite suuruse poolest olid teisel ja kolmandal kohal vastavalt tarbijate tulemustabelid ja tarbijauuringud (8,9 miljonit eurot) ning ELi tasandi tarbijaorganisatsioonide toetamine (6,0 miljonit eurot). Kõige vähem (võtmata arvesse võrgustikutööd ja üritusi ning muud toetavat tegevust) eraldati vahendeid Euroopa tarbijaabuste registreerimise süsteemile (2 % II eesmärgi raames eraldatud vahenditest).

- **III erieesmärk – tarbijate õigused ja õiguskaitse**

III erieesmärgiga seotud tegevusele kulutati 13,0 miljonit eurot (14 %) aastatel 2014–2017 tarbijakaitseprogrammi raames eraldatud vahenditest.

III eesmärgi raames eraldatud vahenditest 47 % oli seotud vaidluste internetipõhise/kohtuvälise lahendamisega: kaks peamist selle eesmärgi raames rahastatud tegevust olid internetipõhise vaidluste lahendamise platvormi (ODR-platvorm) hooldamine ja

¹⁵ 2018. aasta eelarve täitmine on 2019. aastal alles pooleli.

haldamine (ligikaudu 3,0 miljonit eurot) ning teavituskampaaniad ja vaidluste internetipõhise/kohtuvälise lahendamise edendamine (ligikaudu 3,1 miljonit eurot). Oluline osa III eesmärgi raames eraldatud vahenditest läks ka käitumisuuringutele (2,4 miljonit eurot) ja muudele ELi tarbijauuringutele (1,9 miljonit eurot). Kõige vähem anti aastatel 2014–2017 rahalisi vahendeid tarbijaküsimusi käsitleva tippkohtumise jaoks (7 % III eesmärgi raames eraldatud vahenditest) ja kodanike energiafoorumi tarvis (0,4 % III eesmärgi raames eraldatud vahenditest).

- **IV erieesmärk – jõustamine**

IV erieesmärgiga seotud tegevusele kulutati 30,2 miljonit eurot (31 %) aastatel 2014–2017 tarbijakaitseprogrammi raames eraldatud vahenditest.

Ülekaalukalt kõige enam anti vahendeid Euroopa tarbijakeskuste võrgustikule. Võrgustikule eraldati ligikaudu 24,8 miljonit eurot, mille tulemusel langes võrgustiku arvele 82 % aastatel 2014–2017 tarbijakaitseprogrammi IV eesmärgi raames tehtud kulutustest. Eraldatud vahendite suuruse poolest järgnesid tarbijakaitsealase koostöö võrgustik (7 % IV eesmärgi raames eraldatud vahenditest) ja täitevametnike koolitamine õiguskaitse e-akadeemia raames (5 % IV eesmärgi raames eraldatud vahenditest). Kõige vähem (võtmata arvesse muud toetavat tegevust) eraldati vahendeid täitevametnike vahetamise jaoks (1 % IV eesmärgi raames eraldatud vahenditest).

- **Valdkonnaüleline tegevus**

Umbes 4 % eelarvevahenditest on kantud halduskulude eelarverele. Nendest vahenditest rahastatakse valdkonnaüleseid kulusid, nagu üritustel või koosolekutel osalejate reisi- ja majutuskulud.

4. TARBIJAKAITSEPROGRAMMI SAAVUTUSED

Nagu on näha aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendist,¹⁶ edeneb programmi erieesmärkide saavutamine rakendusperioodi keskpaigas üldiselt hästi. Järgmistes jaotistes hinnatakse programmi toimimist, pidades silmas tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja Euroopa lisaväärtust, ning tutvustatakse konsulteeritud sidusrühmade seisukohti.

4.1. Tulemuslikkus

I eesmärk – tooteohutus

Programmi raames ellu viidud meetmed on olnud tooteohutuse tugevdamisel ja suurendamisel turujärelevalve abil ELis enamjaolt tulemuslikud ehk on võimaldanud teha I eesmärgi saavutamisel võrreldes lähteolukorraga märkimisväärsed edusamme. Liikmesriikidevaheline teabevahetus ja koostöö on paranenud, millega on vähenenud erinevused jõustamises kogu ELis.

Ohtlike toiduks mittekasutatavate toodete jaoks loodud kiire teabevahetuse süsteemist (RAPEX) on saanud ELi turujärelevalve tõhus ja oluline samm. Süsteemi peamised

¹⁶ KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT SWD(2019) 382, mis on lisatud KOMISJONI ARUANDELE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE 2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi rakendamise vahehindamise kohta.

sihtrühmad kõikjal ELis tunnustasid süsteemi ja hindasid seda kõrgelt. Liikmesriikide ametiasutused peavad ühismeetmeid, koolitust ja võrgustikutööd tulemuslikuks. Nende meetmete tulemuseks on koordineeritud lähenemine ühistele probleemidele, eri riikide ametiasutuste vahelised otsekontaktid ning heade tavade vahetamine. Meetmetega aidatakse liikmesriikide ametiasutustel lahendada ka uusi probleeme. Näiteks said liikmesriigid teha õiguskaitse e-akadeemia kaudu koostööd, et korraldada kvaliteetsete koolituste ja õppematerjalide toel veebipõhiseid uurimisi.

Paraku mõjutavad saavutuste taset liikmesriikides turujärelevalve ja jõustamise jaoks eraldatud inimressursside ja rahaliste vahendite piiratus, nagu on teatanud küsitletud. Hindamise käigus konsulteeritud sidusrühmade sõnul on asjaolu, et turul on endiselt ohtlikke tooteid, ning tekkivad riskid, mida põhjustavad näiteks uued tehniliselt keerukad tooted või e-kaubandus kolmandate riikidega, tõend sellest, et turujärelevalvet tuleb pidevalt kohandada uute väljakutsetega.

Tarbijate usaldus tooteohutuse vastu on programmi elluviimise ajal sellegipoolest suurenenud. Umbes kolm neljandikku jaemüüjatest nõustub, et ametiasutused on võtnud aktiivse jälgimise alla ja tagavad tooteohutust käsitlevate õigusaktide järgimise nende sektoris.

Kokkuvõttes pidasid sidusrühmad praeguse tarbijakaitseprogrammi esimesel neljal aastal rakendatud meetmete tulemuslikkust positiivseks, nagu peeti positiivseks ka kasu, mida enamik neist meetmetest on liikmesriikides toonud.

II eesmärk – tarbijate teavitamine ja harimine, tõendusbaasi väljaarendamine ning tarbijaorganisatsioonide toetamine

Tarbijate tulemustabelid ja turu-uuringud on aidanud märkimisväärselt kaasa tarbijapoliitika tõendusbaasi väljaarendamisele, mis on viinud poliitika rakendamiseni ELi tasandil. Üheskoos on need kasulikud vahendid võrdluste tegemiseks riigi tasandil. Hindamise käigus leiti, et tulemuslik oli ka toetus, mida anti programmi raames ELi tasandi tarbijaorganisatsioonile *Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC)*. Organisatsioonil oli oluline ja pidev roll tarbijate huvide esindamisel ELi tasandil.

Hindamisel leiti, et sidusrühmad peavad väärtuslikuks ja hindavad kõrgelt projekti „Consumer Champion“ koolituskursusi. E-õppe kursuseid ja interaktiivset platvormi ei kasutata siiski nii, nagu eeldati. Riigi tasandi tarbijaorganisatsioonide suutlikkus oli jätkuvalt ebapiisav, seda peamiselt vahendite nappuse tõttu. Programmist rahastatavate tarbijate teadlikkuse suurendamise kampaaniate tulemused on olnud head, kui silmas pidada kampaaniate eesmärgi, mis on seotud sihtrühmadeni jõudmise või saavutatud mõjuga. Pikaajalist mõju on siiski keeruline säilitada.

Sihid, mis on püstitatud määruses kõnealuse eesmärgi raames seoses Euroopa tarbijakaebuste registreerimise süsteemiga, on juba saavutatud¹⁷. Samas juhtisid küsitletud, hoolimata positiivsetest näitajatest, tähelepanu jõupingutustele, mida tuleb tarbijakaebuste andmete esitamisel teha, ja vajadusele süsteemi täiustada/muuta.

Põhitegurid, mis mõjutavad selle eesmärgi puhul saavutuste taset, on sageli välised. Tarbijate teavitamise ja harimise valdkonnas kuuluvad nende tegurite hulka inimressursside ja rahaliste vahendite piiratus liikmesriikides, kuid samuti tarbijahariduse vähene lõimimine riiklikku

¹⁷ 2020. aasta eesmärk „kaebustega tegelevate asutuste ja riikide arv, kes edastavad kaebusi Euroopa tarbijakaebuste registreerimise süsteemile“ (vastavalt 70 ja 20) ületati juba 2015. aastal, mil 20 riigis oli 73 kaebustega tegelevat asutust.

õppekavva. Tarbijaorganisatsioonide suutlikkuse suurendamise valdkonnas on peamine edu mõjutav tegur sihtorganisatsioonide vahendite piiratus, mida ei ole ainuüksi koolituse pakkumisega võimalik piisavalt lahendada.

III eesmärk – tarbijate õigused ja õiguskaitse

Internetipõhine vaidluste lahendamise platvorm (ODR-platvorm) on võrdlemisi edukalt meelitanud tarbijaid registreerima oma kaebusi. 2020. aasta eesmärk, mis on seotud kaebuste arvuga, tõenäoliselt saavutatakse¹⁸.

ODR-platvormi peamine kasutegur tundub seisnevat selles, et kauplejad, kellega platvormi kaudu ühendust võetakse, lahendavad sageli probleemi mitteametlikult otse mõjutatud tarbijaga, kasutamata vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismi. ELi uuringu andmetest on näha rõõmustavad suundumused seoses vaidluste kohtuvälise lahendamise kättesaadavusega ja tarbijate rahuloluga sellega. On võimalik, et need kajastavad liikmesriikide jätkuvaid püüdlusi vaidluste kohtuvälise lahendamise süsteeme täiustada ja saavutada nende süsteemide kui tõhusa õiguskaitsevahendi laiem tunnustamine.

Käitumisuuringud, mis täiendavad õiguslaseid uuringuid ja majandusuuringuid, on samuti oluline vahend, millega toetada tõenduspõhist poliitikakujundamist, kus võetakse arvesse seda, kuidas tõelised tarbijad suhtlevad tõelistel turgudel tõeliste ettevõtjatega. Sidusrühmad on siiski arvamusel, et poliitikakujundajad ei kasuta neid uuringuid piisavalt või et neid uuringuid oleks võimalik paremini edendada. Mitme uuringu tulemusi on võetud otseselt arvesse ELi tarbijapoliitika algatuste väljatöötamisel ja sidusrühmad on kinnitanud uuringute praktilist väärtust.

IV eesmärk: jõustamine

Hindamisel oli näha, et IV eesmärgi puhul oli tehtud olulisi edusamme. Seda tõendavad märkimisväärsed tulemused enamiku programmis sätestatud eesmärkide saavutamisel. Rahastatud meetmed täiendavad üksteist hästi ja on olnud tarbijaõiguste jõustamise toetamisel enamjaolt tulemuslikud, tugevdades liikmesriikide täitevasutuste vahelist koostööd ja toetades tarbijaid nõustamise kaudu.

Meetmed, mis on seotud *tarbijakaitsealase koostöö võrgustikuga*, on muutunud tähtsamaks ja paranenud on nende eesmärgi saavutamine. Samas esineb ikka veel liikmesriikidevahelisi erinevusi võrgustiku kasutamises ja täitemeetmete taotluste esitamises.

Täitevametnike vahetamist hinnatakse kõrgelt ja selles osalemine on suurenenud, kuid seda meetet kasutatakse liikmesriikides ebaühtlaselt. Liikmesriikide ametiasutused, kus vahetuses osalevad ametnikud töötavad, on andnud kõrge hinnangu ka õiguskaitse e-akadeemia tulemuslikkusele, ehkki osalemine, eriti veebipõhistes moodulites, on osutunud akadeemia esimesel tegevusaastal oodatust tagasihoidlikumaks.

Euroopa tarbijakeskuste tulemused on märkimisväärsed ning hiljutise eraldi hindamise raames anti positiivne hinnang ka tarbijakeskuste teenuste kvaliteedile ja ajakohasusele, hoolimata eri liikmesriikides asuvate tarbijakeskuste vahelistest erinevustest. Euroopa tarbijakeskuste põhiprobleem on endiselt keskuste nähtavus.

¹⁸ 2020. aasta eesmärk seoses ODR-platvormi kaudu käsitletud juhtumite arvuga on 100 000 võrreldes 17 500 juhtumiga võrdlusaluseks võetud 2010. aastal. 2017. aastal käsitleti selle platvormi vahendusel 55 002 juhtumit. Selle suundumuse jätkumine peaks muutma 2020. aasta eesmärgi saavutamise võimalikuks.

Hindamise ajal korraldatud konsultatsiooni käigus selgus, et tarbijad usuvad, et paralleelselt tarbijakaitseprogrammi meetmete rakendamisega kaitsevad ametiasutused nende õigusi, ning samuti selgus, et jaemüüjad on hakanud rohkem austama tarbijate õigusi. See on kooskõlas tarbijate kogetud probleemide arvu mõningase vähenemisega. Kaks kolmandikku jaemüüjatest leidis, et ametiasutused on võtnud aktiivse jälgimise alla ja tagavad tarbijakaitsealaste õigusaktide järgimise nende sektoris. Sel arvamusel olevate jaemüüjate osakaal on viimastel aastatel siiski kahanenud.

Peamiseks teguriks, mis mõjutab programmi kõnealuse eesmärgi saavutamise taset, peetakse liikmesriikide tarbijakaitseasutuste inimressursside ja rahaliste vahendite piiratust. Muud olulised tegurid on toodete ja teenuste kiire areng ning uued turustuskanalid, mis muudavad tulemusliku tarbijakaitse keerukamaks. Ehkki see areng võib olla tarbijatele ja ettevõtjatele mitmeti kasulik, kasvab tarbijaõiguste laialdase rikkumise oht ja suurenevad tarbija õiguste jõustamisega seotud raskused. Tarbijaõiguste tulemuslik jõustamine on võetud tähelepanu keskmesse Euroopa Komisjoni uues kokkuleppes tarbijatega.

4.2. Tõhusus

Hindamise käigus kogutud piiratud tõendite ja asjaomastelt sidusrühmadelt saadud tagasiside põhjal tundub, et programmi meetmetega seonduvad kulud ja kaasnenud kasu on üldiselt omavahel proportsioonis. Mis puudutab konkreetsete meetmete tõhusust, siis osalevad ametiasutused ja tarbijaorganisatsioonid peavad meetmeteks, millega on saavutatud hoolimata piiratud vahenditest väga rõõmustavaid tulemusi, eelkõige võrgustikes toimuvaid kohtumisi ja üritusi. Need hõlmasid paremat koordineerimist, vastastikust õpet ja parimate tavade vahetamist ELi tarbijapoliitika eri valdkondades.

Hindamisest oli näha, et asutuste ja toetusesaajate suutlikkuse suurendamine aitas suurendada programmi meetmete tõhusust. Juhul kui see nii ei olnud, nimetasid sidusrühmad korduvalt peamise tegurina, mis piirab programmi mitme meetme tõhusust, teatavate riigiasutuste ja tarbijaorganisatsioonide inimressursside ja rahaliste vahendite piiratust.

On võetud meetmeid, et lihtsustada eeskirju ja menetlusi. Need meetmed hõlmavad elektroonilisi vahendeid projektitaotluste esitamiseks ja hindamiseks ning toetuste haldamiseks, samuti e-järelevalvet ja e-aruandlust. Kuigi see areng on alguses seoses vahendite kavandamise ja katsetamisega ressursimahukas, näitab taotluse esitajate ja toetusesaajate rahulolu, et sellised jõupingutused on põhjendatud, ning järgmistel aastatel on oodata rahalist kasu. Küsitletud sidusrühmad nägid sellegipoolest võimalust lihtsustada veelgi taotluste esitamise korda (59 %), aruandlusnõudeid (54 %) ja programmi juhtimist (47 %). Sidusrühmadelt saadud tagasisides rõhutati ka vajadust komisjoni talituste ja Chafea tegevuse tõhusa kooskõlastamise järele.

4.3. Asjakohasus

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi neli eesmärki ja prioriteedid on endiselt asjakohased ning vastavad tarbijate ja asjaomaste sidusrühmade (tarbijaorganisatsioonid, liikmesriikide ametiasutused, ettevõtlusorganisatsioonid jne) vajadustele. Neli erieesmärki ja üksteist konkreetset meedet aitavad programmi raames ellu viidavat tegevust paremini suunata ning ära hoida tegevuse kattumise ja võimaliku dubleerimise eri eesmärkide raames. Samal ajal on need konkreetsed meetmed piisavalt paindlikud, et võimaldada saavutada

koostoime, mis mõnel juhul on ilmselgelt vajalik. Näiteks õiguskaitse e-akadeemia meede hõlmas nii täitevametnikke kui ka tooteohutuse eest vastutavaid ametnikke.

Programm on kahtlemata piisavalt paindlik, et võtta arvesse arenevaid turuküsimusi ja toetusesaajate uusi vajadusi.

4.4. Sidusus

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi eri meetmed on sidusad ja üheskoos toimivad. Meetmete omavaheline kattumine ja ebakõla on viidud miinimumini programmi hierarhilise ülesehitusega, kus neli erieesmärki on seotud 11 konkreetse meetmega, mille raames rahastatakse ligikaudu 30 põhitegevust. Ellu viidud meetmete/tegevuse analüüsimisel ei tehtud hindamise käigus kindlaks mingit kattumist ega ebakõla. Seda kinnitas sidusrühmadelt saadud tagasiside.

Küsitletud leidsid, et 2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogramm on üldjoontes sidus Euroopa tarbijakaitse tegevuskavas sätestatud ELi tarbijapoliitikaga ning muude ELi programmidega ja tarbijatega seotud ELi tegevuspõhimõtetega, nagu digitaalse ühtse turu strateegia, energialiit või ringmajanduse tegevuskava.

4.5. Euroopa lisaväärtus, vastastikune täiendavus ja jätkusuutlikkus

2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi Euroopa lisaväärtus on kokkuvõttes suur. 93 % küsitletud liikmesriikide sidusrühmadest omistas tarbijakaitseprogrammile olulise rolli tarbijapoliitika ja -kaitse eesmärkide saavutamisel ning kinnitas, et programmil oli mõõdukas või suur mõju tarbijatega seotud riikliku poliitika kujundamisele.

Sellise ELi sekkumise peatamine või lõpetamine tähendaks loobumist võimalusest tõestada tavalistele ELi kodanikele ühtse turu ja ELi tähtsust. Ilma sellise ELi sekkumiseta peaksid valitsused riigi tasandil kas kulutama rohkem vahendeid siseriiklikele jõupingutustele või jätma õigusnormid vahendite puudumise tõttu ajakohastamata ja jõustamata või oleks tulemuseks see, et õigusnorme ajakohastatakse ja jõustatakse erinevalt, mis kahjustab ühtsel turul õiguskindlust ja ühtlustamist. Kui lõpetada ELi tasandi toetuse andmine, võivad püsima jääda suured erinevused tarbijate esindamisel, harimisel ja teavitamisel ning tekkida negatiivsed hoiakud ELi suhtes.

5. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Tarbijakaitseprogrammil on väga oluline roll ELi tarbijapoliitika toetamisel ning Euroopa tarbijatele ja asjaomastele sidusrühmadele kasu toovate konkreetsete meetmete elluviimisel.

Käesolev 2014.–2020. aasta tarbijakaitseprogrammi vahehindamise aruanne kinnitab programmi tähtsust kõrgetasemelise ja pideva tarbijakaitse tagamisel kõikjal Euroopa Liidus ning tarbijatele kui ühtse turu peamistele osalistele suurema mõjuvõimu andmisel.

Ajal, mil tarbijaküsimused muutuvad üha enam piiriüleseks või isegi ELi-üleseks, väljendub programmi lisaväärtus ka rahastamismeetmetes, millega tagatakse kõikide Euroopa tarbijate sidus ja järjepidev kaitse.

Kuna meie majandust mõjutavad muutused võimenduvad, eriti arvestades turu üha suuremat digitaliseerumist, peab järgmine ELi programm tarbijakaitse valdkonnas olema tunduvalt paindlikum ja sellega peab olema võimalik reageerida kiiretele muutustele. Neid järeldusi on arvesse võetud järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ja tulevaste ELi rahastamisprogrammide ettevalmistamisel.