

Brüsszel, 2019.11.7.
COM(2019) 490 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program féldős
értékeléséről**

{SWD(2019) 382 final}

1. BEVEZETÉS ÉS HÁTTÉR

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 169. cikke előírja, hogy az Uniónak a fogyasztóvédelem terén tett intézkedésekkel hozzá kell járulnia a fogyasztók egészségének, biztonságának és gazdasági érdekeinek védelméhez, és más uniós politikák és tevékenységek meghatározása és végrehajtása során is figyelembe kell vennie a fogyasztóvédelmi követelményeket. Ez a megfelelően működő belső piac kialakítására irányuló erőfeszítések részeként valósítható meg, amelyek egyaránt hasznosak a fogyasztók és a vállalkozások számára. Ezen túlmenően az Unió a fogyasztók tájékoztatáshoz, oktatáshoz és önszerveződéshez való jogait előmozdító nemzeti szintű politikát támogató, kiegészítő és figyelemmel kísért intézkedéseket fogadhat el.

Az Unió kialakította a fogyasztói jogok és politikák körét azzal a céllal, hogy horizontális eszközökkel vagy ágazatspecifikus jogszabályok útján érje el ezt a célkitűzést. Az e keret naprakészen és a változó piacok kezelésére alkalmas állapotban tartására irányuló közelmúltbeli erőfeszítések kiterjednek a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet felülvizsgálatára¹, valamint a fogyasztóvédelmi és marketingjog célravezetőségi vizsgálatára², ami az „Új megállapodás a fogyasztói érdekekért” elnevezésű csomag 2018. áprilisi elfogadásához vezetett³.

E prioritások gyakorlati megvalósítását az uniós költségvetésből származó, a 2014–2020-as többéves fogyasztóvédelmi program keretében nyújtott finanszírozás segíti elő⁴. A 2014–2020 közötti időszakra 188,8 millió EUR összeget irányoztak elő a program számára. A programot „Az európai fogyasztóvédelmi stratégia: a fogyasztói bizalom növelése és a növekedés fellendítése” című dokumentumban meghatározott szakpolitikai prioritások végrehajtásának elősegítése érdekében fogadták el⁵. A rendelet 13. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság benyújtja a program félidős értékelő jelentését az Európai Parlament és a Tanács részére.

A rendelet azt az **általános célt** tűzi ki, hogy „egy intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó, átfogó stratégia keretében magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítson, megfelelő eszközöket adjon a fogyasztók kezébe, és a fogyasztókat a belső piac középpontjába helyezze. A program a fogyasztók egészsége, biztonsága és a jogi és gazdasági érdekei védelmének, valamint a tájékoztatáshoz, szemléletformáláshoz és az érdekeik védelme céljából történő önszerveződéshez való joguk előmozdításával fogja ezt biztosítani, támogatva a fogyasztói érdekek más szakpolitikai területekbe való integrálását. A programnak ki kell egészítenie, támogatnia kell és monitoring alá kell vonnia a tagállamok szakpolitikáit.”

A program a 2007–2013 közötti időszakra kiterjedő korábbi program keretében finanszírozott intézkedésekre épül⁶. Biztosítja a zavartalan átmenetet és a több évre kiterjedő intézkedések

¹ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2017/2394 RENDELETE (2017. december 12.) a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

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

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 A 2014–2020-as fogyasztóvédelmi programot a 2014. február 26-i 254/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel hozták létre.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254>

⁷ COM/2012/0225 final

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács [1926/2006/EK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052) határozata (2006. december 18. a fogyasztóvédelmi politika területén közösségi cselekvési program (2007–2013) létrehozásáról <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>

folyamatosságát, ugyanakkor figyelembe veszi az előző program sikereinek, illetve a nagyobb figyelmet igénylő területeknek a félidős értékelését.

2014 vége óta a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program végrehajtása során figyelembe veszik az alábbi bizottsági prioritások által nyújtott útmutatást is: mélyebb és méltányosabb belső piac, összekapcsolt digitális egységes piac, valamint ellenállóbb energiaunió. A program elősegíti továbbá, hogy a fogyasztók szempontjából releváns szakpolitikai hozzájárulást nyújtsanak a fenntartható fogyasztásra és a körforgásos gazdaságra irányuló kezdeményezésekhez, különösen a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv⁷ keretében.

2. AZ ÉRTÉKELÉS HATÓKÖRE, CÉLJA ÉS MÓDSZERTANA

2.1. Az értékelés hatóköre és célja

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program értékelésének célja, hogy áttekintse a programban szereplő intézkedések céljainak teljesítése terén elért eredményeket, valamint a program 4. cikkében foglalt támogatható intézkedések és az I. mellékletében említett egyedi intézkedések végrehajtásának aktuális helyzetét. Az értékelés elemzi a pénzeszközöknek a kedvezményezettek részére történő kiosztását, a források felhasználásának hatékonyságát és a program európai többletértékét, a fogyasztóvédelem és a fogyasztók szempontjából releváns egyéb uniós szakpolitikák területén lezajlott fejleményekre tekintettel, az intézkedések megújítására, módosítására vagy felfüggesztésére vonatkozó döntés meghozatala céljából. A Bizottság figyelembe vette az értékelés előzetes megállapításait a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó egységes piaci programra irányuló javaslat⁸ előkészítése során.

Az értékelés emellett foglalkozik az egyszerűsítési lehetőségekkel, a program belső és külső koherenciájával, beleértve a más uniós programokkal való lehetséges szinergiákat/kiegészítő jelleget, valamint azzal is, hogy a célkitűzések továbbra is relevánsak-e, és hogy az intézkedések hozzájárulnak-e az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós prioritásainak megvalósításához. A program hosszabb távú eredményei és hatásainak fenntarthatósága is értékelésre került, amennyiben ez megvalósító volt, tekintettel arra, hogy a program végrehajtása még folyamatban van. Mindez arra irányult, hogy az értékelés eredménye felhasználható legyen egy későbbi program hatókörének, jellegének és költségeinek megújításával, módosításával vagy felfüggesztésével kapcsolatos döntés során.

Az értékelés mérlegeli a programnak az uniós tagállamokban (figyelembe véve a csatlakozás időpontját), valamint Norvégiában és Izlandon történő végrehajtását. Az értékelési időszak a 2014 és 2017 közötti időszakot öleli fel.

⁷ A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv, COM/2015/0614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸ Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE az egységes piacra, a vállalkozások – köztük a kis- és középvállalkozások – versenyképességére, valamint az európai statisztikákra vonatkozó program létrehozásáról, illetve a 99/2013/EU, az 1287/2013/EU, a 254/2014/EU, a 258/2014/EU, a 652/2014/EU és az (EU) 2017/826 rendelet hatályaon kívül helyezéséről COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

2.2. Módszertan és korlátozások

Az értékelésre 2017. október és 2018. április között került sor. A jelentést bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, amelyet egy külső vállalkozó által készített tanulmány⁹ is alátámasztott.

Ezen értékelés céljából a Bizottság a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott intézkedésekről és tevékenységekről szóló jelentések, szakirodalom és egyéb dokumentumok széles körét gyűjtötte össze, vizsgálta felül és dolgozta fel. Az érdekek lehető legszélesebb körének megismerése érdekében a Bizottság az értékeléshez konzultációt folytatott az érdekelt felek széles körével. 2018. január 10. és 2018. március 9. között nyilvános konzultációra került sor a beruházások, a kutatás és az innováció, a kkv-k és az egységes piac terén működő alapokról folytatott konzultáció keretében, amely a 2020 utáni finanszírozási programokat készítette elő.

Az értékelés időpontjában a finanszírozott intézkedések többsége még a végrehajtás korai szakaszában volt, így kevés adat állt rendelkezésre az intézkedések eredményeiről és a program hatásairól. Ezért a program féldíós értékelése nagyrészt az érdekelt feleknek a program végrehajtásával és a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott intézkedések eredményeivel kapcsolatos értékeléseire épül.

A Bizottság az interjúkból származó megállapításokat lehetőség szerint az eredmények és az intézkedések mennyiségi elemzésével ötvözte. A Bizottság az alaphelyzettel való összehasonlítást (a korábbi programozási időszak vége) a lehetséges mértékben becsatornáztatta az értékelő kérdések elemzésébe.

3. A PROGRAM LEGFONTOSABB ELEMEI ÉS VÉGREHAJTÁSA

3.1. A program egyedi célkitűzései és támogatható intézkedései

A fogyasztóvédelmi program általános célkitűzésének megvalósítása érdekében a rendelet 3. cikke **négy egyedi célkitűzést** határoz meg az alábbiak szerint, amelyeket egy sor támogatható intézkedés révén kell elérni:

I. egyedi célkitűzés – Biztonság. Ezen egyedi célkitűzés szerint a program célja a termékbiztonság hatékony piacfelügyelet révén történő megszilárdítása és javítása Unió-szerte. Ezt a célkitűzést a fogyasztóvédelmi program következő támogatható intézkedései segítik elő:

- A nem élelmiszer jellegű termékek és szolgáltatások fogyasztókra vonatkozó egészségügyi és biztonsági szempontjaival kapcsolatos tudományos tanácsadás és kockázatelemzés, beleértve a 2008/721/EK határozattal létrehozott független tudományos bizottságok feladatainak támogatását;
- A 2001/95/EK irányelvben¹⁰ meghatározott, termékbiztonsággal kapcsolatos piacfelügyeleti és jogérvényesítési intézkedések, valamint a fogyasztói szolgáltatások biztonságát javító intézkedések koordinálása; valamint
- A kozmetikai termékek adatbázisainak karbantartása és továbbfejlesztése.

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

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/95/EK irányelve (2001. december 3.) az általános termékbiztonságról <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>

A fenti intézkedések mindegyikét a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott konkrét tevékenységekkel valósították meg. Az I. célkitűzés keretében finanszírozott fő tevékenységek a következők:

- A nem élelmiszer jellegű termékek riasztási rendszere (RAPEX);
- A nem élelmiszer jellegű termékek és szolgáltatások biztonsága területén megvalósított célzott közös együttműködési intézkedések;
- A termékbiztonsággal kapcsolatos szabályok végrehajtásával foglalkozó tisztviselők cseréje, valamint
- A kozmetikai termékek uniós adatbázisai (Kozmetikai összetevők adatbázisa, kozmetikai termékek bejelentésére szolgáló portál).

II. egyedi célkitűzés – A fogyasztókat célzó tájékoztatás és szemléletformálás, valamint a fogyasztóvédelmi szervezetek támogatása. Ezen egyedi célkitűzés keretében a program célja a fogyasztóvédelmi szemlélet formálásának, valamint a fogyasztók tájékoztatásának és fogyasztói jogokkal kapcsolatos ismereteinek javítása, a fogyasztóvédelmi politika tudományos alapjának megteremtése és a fogyasztói szervezetek támogatása, ideértve a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók sajátos igényeinek figyelembevételét. A II. célkitűzés a következő támogatható intézkedéseket öleli fel:

- A fogyasztókat érintő területeken a szakpolitikai döntéshozatal tudományos alapjának kialakítása és a tudományos bizonyítékokhoz való hozzáférés javítása az intelligens és célzott szabályozás létrehozása, a piac esetleges működési zavarainak azonosítása, valamint a fogyasztói igények változásának felismerése érdekében, amely alapként szolgálhat a fogyasztóvédelmi politika kidolgozásához, a fogyasztók szempontjából legproblematisabb területek meghatározásához, valamint a fogyasztói érdekeknek más uniós szakpolitikákba történő integrálásához;
- Támogatás az uniós szintű fogyasztóvédelmi szervezetek finanszírozása, a kapacitásaik uniós, nemzeti és regionális szintű bővítése, az átláthatóság javítása, valamint a bevált gyakorlatok és a szakismeretek cseréjének fokozása révén;
- A fogyasztói piacok és a fogyasztók tájékoztatásának átláthatóbbá tétele, összevethető, megbízható és könnyen hozzáférhető információk biztosítása a fogyasztók részére, többek között a határokon átnyúló esetekben, segítendő őket abban, hogy ne csak a termékek és szolgáltatások árát, hanem azok minőségét és fenntarthatóságát is összehasonlíthassák; valamint
- A fogyasztói szemlélet egész életen át tartó formálásának előmozdítása, különös tekintettel a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztókra.

A fenti intézkedések mindegyikét a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott konkrét tevékenységekkel hajtották végre. A II. célkitűzés keretében finanszírozott fő tevékenységek a következők:

- Fogyasztói eredménytáblák¹¹ és felmérések (fogyasztói körülmények eredménytáblája és fogyasztói piacok eredménytáblája);
- Fogyasztói piacokkal kapcsolatos tanulmányok¹²;
- Fogyasztói szervezetek kapacitásépítése („Consumer Champion” projekt);
- Az uniós szintű fogyasztói szervezetek támogatása;

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

- Tájékoztató/figyelemfelhívó kampányok az uniós fogyasztók számára;
- A fogyasztói panaszok európai nyilvántartási rendszere és kapcsolódó támogatási intézkedések (ECCRS); valamint
- Oktatási segédanyagok az uniós fogyasztók számára („Consumer Classroom” projekt).

III. célkitűzés – Jogok és jogorvoslat. A program célja a fogyasztói jogok kidolgozása és megerősítése mindenekelőtt intelligens szabályozási intézkedések, valamint az egyszerű, hatékony, gyors és kis költségű jogorvoslathoz – többek között az alternatív vitarendezéshez – való hozzáférés javítása révén. E célkitűzés elérését a fogyasztóvédelmi program következő támogatható intézkedései segítik elő:

- Fogyasztóvédelmi jogszabályok és egyéb szabályozási kezdeményezések Bizottság által történő előkészítése, a tagállamok által történő átültetés monitoringja, majd az átültetés hatásának értékelése, valamint társszabályozási és önszabályozási kezdeményezések elősegítése, továbbá az említett kezdeményezések fogyasztói piacokra gyakorolt tényleges hatásainak monitoringja; valamint
- A fogyasztóvédelmi vitarendezési mechanizmusokhoz – különösen az alternatív vitarendezési rendszerekhez – való hozzáférés megkönnyítése, többek között egy uniós szintű online rendszeren és a nemzeti alternatív vitarendezési szervek hálózatba szervezésén keresztül, különös figyelmet fordítva a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztók igényeivel és jogaival kapcsolatos megfelelő intézkedésekre; a fogyasztóvédelmi vitarendezési mechanizmusok működésének és eredményességének monitoringja, többek között a megfelelő informatikai eszközök kialakítása és üzemeltetése, valamint a tagállamok meglévő bevált gyakorlatainak és tapasztalatainak cseréje révén.

A fenti intézkedések mindegyikét a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott konkrét tevékenységekkel valósították meg. A III. célkitűzés keretében finanszírozott fő tevékenységek a következők:

- Magatartási vizsgálatok (pl. a biztosítási szolgáltatások terén történő fogyasztói döntéshozatalról, az online platformok átláthatóságáról; az online közösségi médiában megjelenő reklámpiaci módszerekről);
- Az uniós fogyasztóvédelmet érintő szakpolitikákkal kapcsolatos egyéb vizsgálatok (pl. értékelések, tanulmány a jogérvényesítő hatóságokat a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet alkalmazása során megillető jogkörökről);
- A fogyasztóvédelmi csúcstalálkozó megszervezése;
- A lakossági energiafórum megszervezése;
- Az online vitarendezési platform fenntartása és kezelése; valamint
- Az alternatív vitarendezésre/online vitarendezésre vonatkozó tájékoztató kampányok és intézkedések.

IV. egyedi célkitűzés – Fogyasztói jogok érvényesítése: Ennek célja a fogyasztói jogok érvényesítésének támogatása a nemzeti végrehajtó szervek együttműködésének megerősítése és a fogyasztóknak történő tanácsadás révén. A IV. célkitűzést a fogyasztóvédelmi program alábbi két támogatható intézkedése keretében hajtják végre:

- A felügyeleti és jogérvényesítési intézkedések összehangolása, tekintettel a 2006/2004/EK rendeletre; valamint
- Pénzügyi hozzájárulás azon, uniós hálózatba szerveződött közjogi szervek vagy más nonprofit szervezetek közös intézkedéseire, amelyek tájékoztatást és segítséget

nyújtanak a fogyasztóknak jogaik gyakorlásához és a megfelelő vitarendezési fórumokhoz való hozzáféréshez – beleértve a peren kívüli internetes vitarendezési fórumokat is (európai fogyasztói központok hálózata).

A fenti intézkedések mindegyikét a fogyasztóvédelmi program keretében finanszírozott konkrét tevékenységekkel valósították meg. A IV. célkitűzés keretében finanszírozott fő tevékenységek a következők:

- A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat, beleértve a fogyasztóvédelmi együttműködési rendszert és a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtására irányuló együttes fellépéseket;
- A végrehajtási tisztviselők cseréje a fogyasztói együttműködés keretében;
- Képzések a végrehajtásért felelős tisztviselők számára (e-végrehajtási akadémia);
- Pénzügyi támogatás az Európai Fogyasztói Központok Hálózata (ECC-Net) számára; valamint
- Képzések az ECC-Net számára.

3.2. Programirányítás és kedvezményezettek

A program végrehajtása a Bizottság által a tagállamok képviselőiből álló tanácsadó bizottság közreműködésével elfogadott éves munkaprogramok révén történik¹³. Mindegyik éves munkaprogram meghatározza az adott évben végrehajtandó intézkedéseket, beleértve az egyes intézkedésekre fordítandó pénzügyi források elosztását, valamint a források hozzárendeléséhez szükséges kiválasztási és odaítélési kritériumokat. Az intézkedések végrehajtása főként ajánlati felhívások és pályázati felhívások révén történik.

2008 óta egy luxemburgi székhelyű végrehajtó ügynökség, a Fogyasztó-, Egészség-, Élelmiszerügyi és Mezőgazdasági Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA)¹⁴ hajtja végre a többéves programok jelentős részét. Az egyes éves munkaprogramok esetében az Ügynökség és a Bizottság közösen megállapodnak arról, hogy az ügynökség milyen programintézkedéseket hajt végre.

A vissza nem térítendő támogatások, közbeszerzési szerződések és együttes fellépések kedvezményezettjei az uniós tagállamokban működő közjogi szervezetek, nonprofit magánszervezetek és magánjogi szervezetek. A célcsoportok közé tartoznak a fogyasztóvédelmi hatóságok és más felelős szervezetek, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős tisztviselők (pl. tisztviselők cseréje), európai fogyasztóvédelmi szervezetek, felsőoktatási intézmények, diákok és tanárok.

3.3. A program költségvetése és végrehajtásának állása

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program végrehajtása folyamatban van: a 2014., 2015., 2016. és 2017. évi vonatkozó teljesítménycélok legtöbbje megvalósult. A 21,9 millió EUR költségvetéssel rendelkező 2014. évi éves munkaprogramot 98,3 %-os, a 22,5 millió EUR költségvetéssel rendelkező 2015. évi éves munkaprogramot 99 %-os, a 23,7 millió EUR költségvetéssel rendelkező 2016. évi éves munkaprogramot 99,52 %-os, és a 24,7 millió EUR költségvetéssel rendelkező 2017. évi éves munkaprogramot, 94,4 %-os végleges végrehajtási aránnyal valósították meg¹⁵. A munkaprogramok végrehajtása a tervek szerint haladt, kivéve azt, hogy a tagállamok hatóságai a vártnál alacsonyabb mértékben használták fel a költségvetést, a fennmaradó mérleget pedig

¹³ A bizottság a 182/2011/EU rendelettel meghatározott tanácsadó bizottság

¹⁴ A végrehajtó ügynökséggel kapcsolatos további információkért látogasson el az alábbi weboldalra:
<http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>

tájékoztató kampányokra fordították. Félidőben jól haladt a rendelet I. mellékletében foglalt egyedi intézkedések végrehajtása. Csupán korlátozott számú egyedi intézkedés végrehajtása nem, vagy csak részlegesen történt meg.

- **I. egyedi célkitűzés – termékbiztonság**

A program keretében 2014 és 2017 között lekötött forrásokból 13,1 millió EUR-t (14 %) fordítottak az I. egyedi célkitűzéshez kapcsolódó tevékenységekre. A lekötött forrásokból a legjelentősebb összeget (6,2 millió EUR-t, ami az I. célkitűzés keretében lekötött források 47 %-át teszi ki) a nem élelmiszer jellegű cikkek biztonsága terén folytatott közös együttműködés és jogérvényesítési intézkedésekre fordították. Mintegy 2,9 millió EUR-t (vagyis az I. célkitűzés keretében lekötött források 22 %-át) a RAPEX-rendszerre kötöttek le. A költségvetés mérete szerint legcsekélyebb tevékenységet (nem számítva a hálózatépítés és a rendezvényeket, illetve egyéb támogató tevékenységeket) a termékbiztonság terén dolgozó tisztviselők cseréje jelentette (az I. célkitűzés keretében lekötött források 3 %-a).

- **II. egyedi célkitűzés – A fogyasztókat célzó tájékoztatás és szemléletformálás, valamint a fogyasztóvédelmi szervezetek támogatása**

A program keretében 2014 és 2017 között lekötött forrásokból 35,1 millió EUR-t (37 %) fordítottak a II. egyedi célkitűzéshez kapcsolódó tevékenységekre. A 2014 és 2017 között lekötött forrásokból finanszírozott legjelentősebb tevékenységet az uniós fogyasztókat célzó tájékoztató és figyelemfelhívó kampányok alkották (9,0 millió EUR), amelyek a II. célkitűzés keretében lekötött források 26 %-át tették ki. A fogyasztói eredménytáblák és felmérések (8,9 millió EUR), valamint az uniós szintű fogyasztói szervezetek támogatása (6,0 millió EUR) alkották a második és harmadik legjelentősebb tevékenységet. A lekötött források szerint legcsekélyebb tevékenységet (nem számítva a hálózatépítést és a rendezvényeket, illetve egyéb támogató tevékenységeket) a fogyasztói panaszok európai nyilvántartási rendszere (ECCRS) jelentette (a II. célkitűzés keretében lekötött források 2 %-a).

- **III. egyedi célkitűzés – Fogyasztói jogok és jogorvoslat**

A fogyasztóvédelmi program keretében 2014 és 2017 között lekötött forrásokból 13,0 millió EUR-t (14 %) fordítottak a III. egyedi célkitűzéshez kapcsolódó tevékenységekre.

A III. célkitűzés alapján lekötött források 47 %-a kifejezetten az online/alternatív vitarendezéshez kapcsolódik: az e célkitűzés alapján finanszírozott két legjelentősebb tevékenységet az online vitarendezési platform karbantartása, igazgatása (kb. 3,0 millió EUR), illetve a kommunikációs kampányok, valamint az online/alternatív vitarendezésre vonatkozó promóciós tevékenységek (körülbelül 3,1 millió EUR) alkotják. A magatartási vizsgálatok (2,4 millió EUR) és egyéb uniós fogyasztói vizsgálatok (1,9 millió EUR) szintén jelentős részét teszik ki a III. célkitűzés alapján lekötött forrásoknak. A 2014 és 2017 között finanszírozott legcsekélyebb tevékenységeket a fogyasztóvédelmi csúcstalálkozó (a III. célkitűzés alapján lekötött források 7 %-a), és a lakossági energiafórum (0,4 %) alkotják.

- **IV. egyedi célkitűzés – Fogyasztói jogok érvényesítése**

A fogyasztóvédelmi program keretében 2014 és 2017 között lekötött forrásokból 30,2 millió EUR-t (31 %) fordítottak a IV. egyedi célkitűzéshez kapcsolódó tevékenységekre.

A finanszírozás szempontjából messze a legjelentősebb tevékenység az ECC-Net. A mintegy 24,8 millió EUR lekötött forrással rendelkező ECC-Net a fogyasztóvédelmi program IV. célkitűzésén alapuló 2014 és 2017 közötti ráfordítás 82 %-át teszi ki. A soron következő

¹⁵ A 2018. évi költségvetés végrehajtása 2019-ben még folyamatban van.

legjelentősebb tevékenységek: a fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat (a IV. célkitűzés alapján lekötött források 7 % a), illetve a végrehajtásért felelős tisztviselők képzése az e-végrehajtási akadémia keretében (a IV. célkitűzés alapján lekötött források 5 %-a). A legcsekélyebb tevékenység (az egyéb támogató tevékenységektől eltekintve) a végrehajtási tisztviselők cseréjével kapcsolatos (a IV. célkitűzés alapján lekötött források 1 %-a).

- **Több területet érintő tevékenységek**

A költségvetés mintegy 4 %-a az „Igazgatási” költségvetési tételhez tartozik, amelyet olyan horizontális tevékenységek finanszírozására fordítanak, mint például a rendezvények vagy ülések résztvevőinek utazási és szállásköltségei.

4. MIT ÉRT EL A FOGYASZTÓVÉDELMI PROGRAM?

Amint az a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentumban¹⁶ olvasható, a fogyasztóvédelmi program féldőben általában jól teljesít az egyedi célkitűzései tekintetében. A következő részek azt értékelik, hogy a program miként működik az eredményesség, a hatékonyság, a relevancia, a koherencia és az uniós hozzáadott érték tekintetében, valamint bemutatják a megkérdezett érdekelt felek véleményét.

4.1. Eredményesség

I. célkitűzés Termékbiztonság

A program keretében végrehajtott tevékenységek nagyrészt eredményesek voltak a termékbiztonság uniós piacfelügyelet révén történő megszilárdítása és javítása terén, ami lehetővé tette, hogy az alapidőszakhoz képest jelentős előrelépést érjenek el az I. célkitűzés megvalósítása terén. Javult a tagállamok közötti információcsere és együttműködés, ezáltal Unió-szerte csökkentek az eltérések a végrehajtás terén.

A nem élelmiszer jellegű termékek riasztási rendszere – a RAPEX – az uniós piacfelügyeleti struktúra hatékony és fontos pillérévé vált. Fő célcsoportjai Unió-szerte elismerik és nagyra értékelik a rendszert. A nemzeti hatóságok úgy ítélik meg, hogy az együttes fellépések, a képzés és a hálózatépítés hatékony eszköznek bizonyulnak. E tevékenységek a közös problémák összehangolt megközelítését eredményezték, és a különböző országok hatóságai között közvetlen kapcsolattartás alakult ki, valamint sor került a bevált gyakorlatok cseréjére. Az említett tevékenységek emellett támogatást nyújtanak a tagállami hatóságoknak az új kihívások kezeléséhez. Például az e-végrehajtási akadémia keretében a tagállamoknak lehetőségük nyílt az együttműködésre annak érdekében, hogy magas színvonalú képzések és oktatási segédanyagok révén folytassanak online vizsgálatokat.

A piacfelügyelet és a tagállami végrehajtás korlátozott személyzeti és pénzügyi forrásai azonban befolyásolják az elért eredmények szintjét, amint azt a megkérdezettek is jelezték. Az értékelés során megkérdezett érdekelt felek említést tettek a nem biztonságos termékek folytatódó piaci jelenlétéről, valamint az újonnan felmerülő kockázatokról, például az új, műszakilag összetett termékek vagy a harmadik országokkal folytatott e-kereskedelem

¹⁶ SWD (2019) 382 A BIZOTTSÁG SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUMA amely a következő dokumentumot kíséri: A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program végrehajtásának féldős értékeléséről

jelentette kockázatokról, ami azt igazolja, hogy a piacfelügyeletnek folyamatosan alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz.

A programidőszak alatt ugyanakkor nőtt a termékbiztonságba vetett fogyasztói bizalom. A kiskereskedők körülbelül háromnegyede egyetért azzal, hogy a hatóságok aktívan figyelemmel kísérik és biztosítják az ágazat termékbiztonsági jogszabályainak betartását.

Összességében elmondható, hogy az érdekeltek kedvezőnek tartották a jelenlegi fogyasztóvédelmi program első négy évében végrehajtott intézkedések eredményességét, és ugyancsak pozitívan ítélték meg azt is, hogy e tevékenységek többsége milyen előnyökkel járt a tagállamokban.

II. célkitűzés – A fogyasztókat célzó tájékoztatás és szemléletformálás, az ismeretek javítása, valamint a fogyasztóvédelmi szervezetek támogatása

A fogyasztói eredménytáblák és a piaci tanulmányok jelentősen hozzájárultak a fogyasztóvédelmi politikával kapcsolatos ismeretek fejlesztéséhez, ami a szakpolitika uniós szintű meggyökeresedéséhez vezetett. A fentiek együttesen hasznos eszközt jelentenek a nemzeti szintű összehasonlító teljesítményértékelésekhez. Az értékelés szerint emellett hatékonynak bizonyult a programból az uniós szintű fogyasztói szervezet, a *Bureau Européen des Unions des Consommateurs – BEUC* javára nyújtott támogatás. A szervezet fontos és következetes módon járult hozzá a fogyasztói érdekek uniós szintű képviseletéhez.

Az értékelés úgy ítéli meg, hogy a *Consumer Champion* képzések értékesek, és az érdekelt felek nagyra értékelik azokat. Az online tanfolyamokat és az interaktív platformot azonban nem a várakozásoknak megfelelően veszik igénybe. A nemzeti szintű fogyasztói szervezetek kapacitása – főként a források hiánya miatt – továbbra is elégtelen. A program keretében finanszírozott fogyasztói tudatosságerősítő kampányok jó eredményeket hoznak, az elért célok és a kialakított benyomások tekintetében megfelelnek a kampány-célkitűzéseknek. A hosszú távú hatásokat azonban nehéz fenntartani.

A fogyasztói panaszok európai nyilvántartási rendszere tekintetében a rendeletben szereplő, érintett célkitűzéssel kapcsolatos célértékek már teljesültek¹⁷. A pozitív mutatóértékek ellenére azonban a megkérdezettek azt hangsúlyozták, hogy a panaszokra vonatkozó adatszolgáltatáshoz további erőfeszítésekre van szükség, valamint úgy ítélték meg, hogy a rendszer tökéletesítésre/módosításra szorul.

Az e célkitűzés elérésének szintjét befolyásoló legfontosabb tényezők gyakran külső jellegűek. A fogyasztókat célzó tájékoztatás és szemléletformálás terén e tényezők közé tartozik a tagállamok rendelkezésre álló csekély létszámú személyzet és a pénzügyi források korlátozottsága, valamint az, hogy a fogyasztókat célzó szemléletformálás nem kap elég helyet a nemzeti tantervekben. A fogyasztóvédelmi szervezetek kapacitásépítése terén a célszervezetek erőforrás-korlátai jelentik az előrehaladást befolyásoló fő tényezőket, amelyeket a képzés biztosítása önmagában nem képes megfelelően kezelni.

III. célkitűzés – Fogyasztói jogok és jogorvoslat

¹⁷ „Az ECCRS-hez panaszt benyújtó panaszkezelő szervek (70) és országok száma (20)” tekintetében meghatározott 2020-as célértéket már 2015-ben meghaladták (73 panaszkezelő szerv 20 országból).

Az online vitarendezési platform viszonylag sikeresen veszi rá a fogyasztókat a panaszuk nyilvántartásba vételére. A panaszok számára vonatkozó 2020-as célérték¹⁸ valószínűleg elérhető.

Úgy látszik, hogy az online vitarendezési platformnak az a fő előnye, hogy a platform révén a megkeresett kereskedők gyakran nem hivatalos úton, közvetlenül, alternatív vitarendezési rendszer bevonása nélkül, az érintett fogyasztókkal rendezik a problémát. Az uniós felmérési adatok alapján pozitív tendenciák figyelhetők meg az alternatív vitarendezés hozzáférhetősége és a fogyasztók elégedettsége tekintetében. Ezek valószínűleg azt tükrözik, hogy a tagállamokban folyamatosan erőfeszítéseket tesznek az alternatív vitarendezési rendszerek javítására, valamint arra, hogy szélesebb körben ismerjék el az alternatív vitarendezést hatékony jogorvoslati eszközként.

A magatartási vizsgálatok, amelyek azt vizsgálják, hogy a valódi fogyasztók hogyan érintkeznek a valódi vállalkozásokkal a valós piacokon, szintén alapvető eszközei a tényeken alapuló politikai döntéshozatal támogatásának, és kiegészítik a jogi és gazdasági vizsgálatokból származó ismereteket. Az érdekeltek azonban úgy vélik, hogy a politikai döntéshozók nem hasznosítják megfelelően ezeket a vizsgálatokat, illetve hogy a vizsgálatokat jobban lehetne népszerűsíteni. Több vizsgálatot közvetlenül becsatornáztak az uniós fogyasztóvédelmi kezdeményezések kidolgozásába, és a vizsgálatok gyakorlati értékét az érdekelt felek is megerősítették.

IV. célkitűzés: Fogyasztói jogok érvényesítése

Az értékelés azt mutatta, hogy jelentős előrelépés történt a IV. célkitűzés megvalósítása terén. Ezt az is alátámasztja, hogy komoly eredmények születtek a programban meghatározott célérték többségének elérése terén. A finanszírozott tevékenységek jól kiegészítik egymást, és nagyrészt eredményesen segítik elő a fogyasztói jogok érvényesítését a nemzeti végrehajtó szervek közötti együttműködés erősítése és a fogyasztók tanácsadással történő támogatása révén.

A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózathoz kapcsolódó tevékenységek jelentősége nőtt, és javulás következett be a hálózat céljának elérése tekintetében. Mindazonáltal továbbra is eltérések mutatkoznak a tagállamok között a fogyasztóvédelmi együttműködési rendszer igénybevétele, valamint az jogérvényesítés iránti megkeresések megfogalmazása tekintetében.

A végrehajtással foglalkozó tisztviselők cseréje nagyra értékelt tevékenység, amelyben egyre többen vesznek részt, de a részvétel egyenlőtlenül oszlik meg a tagállamok között. A részt vevő tisztviselőket alkalmazó nemzeti hatóságok az e-végrehajtási akadémia eredményességét is nagyra értékelték, bár az első évben a tervezettnél kisebb mértékben vettek részt a működésében, különösen a webalapú modulokban.

A fogyasztóvédelmi együttműködési hálózat teljesítménye eredményesnek tekinthető, és a legfrissebb konkrét értékelés a hálózat minőségét és időszerűségét is pozitívan ítélte meg, annak ellenére, hogy a különböző tagállamok európai fogyasztóvédelmi központjai között eltérések tapasztalhatók. Az európai fogyasztóvédelmi központok számára továbbra is a láthatóság jelenti a legnagyobb kihívást.

¹⁸ Az online vitarendezési platformon kezelt ügyek számára vonatkozó 2020-as célérték 100 000 ügy, szemben az alapidőszakban (2010-ben) meglévő 17 500 ügygel; mivel 2017-ben 55 002 ügyet kezeltek az online vitarendezési platformon, ez a tendencia – ha folytatódik – várhatóan lehetővé teszi a 2020-ra kitűzött célérték elérését.

Az értékelés során folytatott konzultáció azt jelzi, hogy a fogyasztóvédelmi program keretében végzett tevékenységek végrehajtásával párhuzamosan a fogyasztók egyre inkább bíznak abban, hogy a hatóságok védik a jogaikat, valamint hogy a kiskereskedők tiszteletben tartják a fogyasztói jogokat. Ez egybevág azzal, hogy a fogyasztók a problémák kismértékű csökkenését tapasztalták. A kiskereskedők kétharmada úgy véli, hogy a hatóságok aktívan figyelemmel kísérik és biztosítják az ágazat termékbiztonsági jogszabályainak betartását. Ez az arány azonban csökkent az elmúlt években.

A tagállami fogyasztóvédelmi hatóságok korlátozott személyzeti és pénzügyi forrásait tekintik a program célkitűzéséhez kapcsolódó eredmények szintjét befolyásoló kulcstényezőnek. A további kulcsfontosságú tényezők közé tartozik a termékek és szolgáltatások gyors innovációja, valamint ide sorolhatók az olyan új forgalmazási csatornák is, amelyek megnehezítik a hatékony fogyasztóvédelmet. Bár ezek a fejlemények számos előnnyel járnak a fogyasztók és a vállalkozások számára, ezzel annak is növekszik a kockázata, hogy széles körben megsértik a fogyasztók jogait, és nehézségek jelentkeznek a fogyasztók jogainak érvényesítése terén. A fogyasztói jogok hatékony érvényesítése képezte az Európai Bizottság által indított „Új megállapodás a fogyasztói érdekekért” elnevezésű program az egyik központi elemét.

4.2. Hatékonyság

Az értékelés során összegyűjtött korlátozott bizonyítékok, valamint az érdekelt felektől kapott visszajelzések alapján úgy tűnik, hogy a programtevékenységek költségei és az azokhoz kapcsolódó előnyök nagyrészt arányosak. Ami a konkrét tevékenységek hatékonyságát illeti, a részt vevő hatóságok és a fogyasztói szervezetek különösen a hálózati értekezletek és rendezvények esetében értékelik úgy, hogy ezek a tevékenységek a korlátozott erőforrások ellenére igen kedvező eredményeket értek el. Ezek közé tartozik a jobb koordináció, a kölcsönös tanulás és a bevált gyakorlatok cseréje az uniós fogyasztóvédelmi politika különböző területein.

Az értékelés azt mutatta, hogy az intézmények és a kedvezményezettek kapacitásának javítása hozzájárult a program keretében végzett tevékenységek hatékonyságának növeléséhez. Amennyiben nem ez volt a helyzet, az érdekelt felek rendszeresen említették az egyes nemzeti hatóságok és fogyasztóvédelmi szervezetek rendelkezésére álló korlátozott emberi és pénzügyi erőforrásokat számos programintézkedés hatékonyságának kulcsfontosságú korlátozó tényezőjeként.

Intézkedéseket hoztak a szabályok és eljárások egyszerűsítésére. Ezek közé tartozik a javaslatok benyújtására és értékelésére, a támogatások kezelésére, az e-ellenőrzésre és e-jelentéstételre szolgáló elektronikus eszközök használata. Ez a fejlesztés az eszközök tervezése és kipróbálása miatt ugyan kezdetben erőforrás-igényes, a pályázók és a kedvezményezettek elégedettsége igazolja ezeket az erőfeszítéseket, a következő években pedig pénzügyi előnyre is lehet számítani. A megkérdezett érdekelt felek mindazonáltal további egyszerűsítési lehetőséget láttak a pályázati eljárások (59 %), a jelentéstételi követelmények (54 %) és a programirányítás (47 %) tekintetében. Az érdekelt felektől kapott visszajelzések azt is hangsúlyozták, hogy erőteljes koordinációra van szükség a Bizottság szolgálatai és a CHAFEA végrehajtó ügynökség között.

4.3. Relevancia

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program négy célkitűzése és prioritása továbbra is releváns és megfelel a fogyasztók és az érdekelt felek (fogyasztói szervezetek, tagállami hatóságok, üzleti szervezetek stb.) szükségleteinek. A négy egyedi célkitűzés és a tizenegy egyedi intézkedés elősegíti, hogy jobban összpontosítsák a program intézkedéseit, valamint azt, hogy elkerüljék a különböző célkitűzések közötti átfedéseket és esetleges párhuzamosságokat. Ezek az egyedi intézkedések ugyanakkor kellően rugalmasak ahhoz, hogy szinergiát lehessen kialakítani azokban az esetekben, ahol erre nyilvánvalóan szükség van. Például az e-végrehajtási akadémia a végrehajtással foglalkozó tisztviselőket és a termékbiztonságért felelős tisztviselőket is lefedte.

A program elég rugalmas ahhoz, hogy figyelembe vegye a változó piaci kérdéseket és a kedvezményezettek új szükségleteit.

4.4. Koherencia

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program keretén belül a különböző intézkedések koherensek és együttesen működnek. A kialakításuk révén minimálisra csökkentek a programtevékenységek közötti átfedések és következetlenségek egy olyan, négy egyedi célkitűzésből álló struktúra (vagy „fa”) alkalmazásának köszönhetően, amelyhez tizenegy egyedi célkitűzés kapcsolódik, ezek keretében pedig körülbelül 30 fő tevékenységet finanszíroznak. Az értékelés a végrehajtott intézkedések/tevékenységek elemzése során nem tárt fel átfedéseket és párhuzamosságokat. Az érdekelt felektől kapott visszajelzések megerősítették ezt.

A megkérdezettek úgy vélték, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program nagyrészt koherens az európai fogyasztóügyi stratégiában foglalt általános uniós fogyasztóvédelmi politikával, valamint más uniós programokkal és a fogyasztók szempontjából releváns egyéb politikákkal, például a digitális egységes piaci stratégiával, az energiaunióval és a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési tervvel.

4.5. Uniós hozzáadott érték, kiegészítő jelleg és fenntarthatóság

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program összességében magas uniós hozzáadott értékkel rendelkezik. A megkérdezett nemzeti érdekelt felek 93 %-a kulcsszerepet tulajdonított a fogyasztóvédelmi programnak a fogyasztóvédelmi politika és a fogyasztóvédelmi eredmények megvalósítása terén, továbbá megerősítette, hogy a program mérsékelt vagy jelentős hatást gyakorol a fogyasztókkal kapcsolatos nemzeti politikák fejlesztésére.

Egy ilyen uniós fellépés megszüntetése vagy visszavonása azt jelentené, hogy elszalasztjuk a lehetőséget annak igazolására, hogy az egységes piac és általában véve az Unió nagy jelentőségű az átlagos polgárok számára. Uniós fellépés hiányában a kormányoknak vagy több erőforrást kellene fordítaniuk a hazai erőfeszítésekre, vagy végül források hiányában nem frissítenék vagy érvényesítenék a szabályokat, illetve különböző módokon frissítenék vagy érvényesítenék azokat, ami káros volna az egységes piacon belüli jogbiztonság és jogharmonizáció szempontjából. Az uniós szintű támogatás megszüntetése azzal a kockázattal járna, hogy továbbra is jelentős eltérések mutatkoznak a fogyasztók képviselői, az őket célzó személetformálás és tájékoztatás terén, valamint negatív megítélés alakul ki az Unióval kapcsolatban.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TOVÁBBI LÉPÉSEK

A fogyasztóvédelmi program döntő szerepet játszik az uniós fogyasztóvédelmi politika megerősítésében, valamint az európai fogyasztók és az érdekelt felek javát szolgáló konkrét intézkedések megvalósításában.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó fogyasztóvédelmi program félidős értékeléséről szóló ezen jelentés megerősíti, hogy a program fontos annak elősegítéséhez, hogy az Európai Unió egész területén egységes szintű fogyasztóvédelem valósuljon meg, és növekedjen az egységes piacon kulcsszerepet játszó fogyasztók mozgástere.

Mivel a fogyasztóvédelmi problémák egyre inkább határokon átnyúló dimenziót nyernek, vagy akár uniós jellegűvé válnak, a program az európai fogyasztók koherens és következetes védelmét biztosító intézkedések finanszírozása révén is hozzáadott értéket képvisel.

Mivel a gazdaságunkat érintő változások – különösen a piac fokozódó digitalizálódása miatt – egyre intenzívebbé válnak, a következő uniós fogyasztóvédelmi programnak reakcióképesebbé kell válnia, és arra is képesnek kell lennie, hogy választ adjon a gyors változásokra. A Bizottság figyelembe vette ezeket a megállapításokat a következő többéves pénzügyi keret és a jövőbeli uniós finanszírozási programok előkészítése során.