KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.11.2019 r.
COM(2019) 490 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

ze śródokresowej oceny programu na rzecz konsumentów na lata 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

1. WPROWADZENIE I KONTEKST

Zgodnie z art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia Europejska jest zobowiązana przyczyniać się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów poprzez działania na rzecz ochrony konsumentów, a także do uwzględniania wymogów związanych z ochroną konsumentów podczas określania i realizacji innych unijnych polityk i działań. Cel ten może zostać osiągnięty dzięki staraniom ukierunkowanym na stworzenie należycie funkcjonującego rynku wewnętrznego, oferującego korzyści zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom. UE może także podjąć działania wspierające, uzupełniające i nadzorujące politykę realizowaną na poziomie krajowym w celu wspierania prawa konsumentów do informacji, edukacji i organizowania się.

UE wdrożyła szereg praw konsumentów i polityk w zakresie ochrony konsumentów, które mają się przyczyniać do realizacji tego celu poprzez instrumenty horyzontalne albo ustawodawstwo obejmujące poszczególne sektory. Wśród niedawno wprowadzonych środków, których celem jest zapewnienie aktualności tych ram oraz ich zdolności do radzenia sobie ze zmianami na rynku, można wymienić między innymi przegląd rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów[1] oraz ocenę adekwatności prawa dotyczącego konsumentów i rynku[2], co doprowadziło do przyjęcia w kwietniu 2018 r. nowego ładu dla konsumentów[3].

Realizację tych priorytetów w praktyce umożliwia finansowanie z budżetu UE przyznane w ramach wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020[4]. Na realizację programu w latach 2014–2020 przeznaczono kwotę 188,8 mln EUR. Program ten został przyjęty po to, by wspierać realizację priorytetów polityki określonych w Europejskim programie na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego[5]. W art. 13 ust. 2 rozporządzenia zobowiązano Komisję do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania ze śródokresowej oceny programu.

Celem ogólnym programu określonym w rozporządzeniu jest „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umocnienia pozycji konsumentów i umieszczenie konsumenta w sercu rynku wewnętrznego w ramach ogólnej strategii na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby to osiągnąć, program wniesie wkład w ochronę zdrowia, bezpieczeństwa oraz prawnych i ekonomicznych interesów konsumentów, a także będzie promował ich prawo do informacji, edukacji i organizowania się w celu ochrony swoich interesów oraz będzie wspierał włączenie interesów konsumentów do innych obszarów polityki. Program uzupełnia, wspiera i monitoruje polityki państw członkowskich”.

---

[1] ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=PL

[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] Program na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 został ustanowiony na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0254

[5] COM/2012/0225 final

Program stanowi rozwinięcie działań finansowanych w ramach poprzedniego programu obejmującego lata 2007–2013[6]. Dzięki temu zapewniono płynne przejście między programami i kontynuację wieloletnich działań, jednocześnie uwzględniając wyniki śródokresowej oceny sukcesów poprzedniego programu oraz oceny obszarów wymagających większej uwagi.

Od końca 2014 r. realizacja programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 uwzględnia dodatkowo wytyczne wynikające z następujących priorytetów Komisji: pogłębiony i bardziej sprawiedliwy rynek wewnętrzny, jednolity rynek cyfrowy oraz prężna unia energetyczna. Program wspiera także działania mające znaczenie dla polityki ochrony konsumentów przyczyniające się do realizacji inicjatyw związanych ze zrównoważoną konsumpcją/gospodarką o obiegu zamkniętym, zwłaszcza w ramach planu działania UE dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym[7].

2. ZAKRES, CEL I METODOLOGIA OCENY

2.1. Zakres i cel oceny

Celem tego przeglądu śródokresowego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 jest ocena realizacji celów wszystkich jego środków, aktualnej sytuacji w zakresie realizacji działań kwalifikowalnych określonych w art. 4 oraz działań szczegółowych, o których mowa w załączniku I. W niniejszej ocenie przeanalizowano przydział środków dla beneficjentów, wydajność wykorzystania zasobów i europejską wartość dodaną programu, z uwzględnieniem rozwoju sytuacji w obszarze ochrony konsumentów oraz innych polityk UE dotyczących konsumentów, w celu podjęcia decyzji o wznowieniu, zmianie lub zawieszeniu działań. Wstępne wnioski z oceny zostały uwzględnione podczas przygotowywania propozycji programu jednolitego rynku w następnych wieloletnich ramach finansowych[8].

Ocena uwzględnia dodatkowo możliwości w zakresie uproszczenia, spójność wewnętrzną i zewnętrzną programu, w tym możliwości synergii/komplementarności z innymi programami UE, zachowanie przydatności wszystkich celów, jak również wkład środków w realizację unijnych priorytetów dotyczących inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Bardziej długofalowe wpływy oraz zrównoważony charakter skutków programu zostały ocenione w zakresie, w jakim było to możliwe, biorąc pod uwagę, że program jest wciąż realizowany, mając na względzie przyczynienie się do podjęcia decyzji w sprawie ewentualnego wznowienia, zmiany lub zawieszenia następnego programu pod względem jego zakresu, charakteru i kosztów.

---

[6] Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiająca program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007–2013) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al32052

[7] KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Zamknięcie obiegu - plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, COM/2015/0614 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614

[8] Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające program na rzecz jednolitego rynku, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, oraz statystyk europejskich oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013, (UE) nr 1287/2013, (UE) nr 254/2014, (UE) nr 258/2014, (UE) nr 652/2014 i (UE) 2017/826 COM/2018/441 final – 2018/0231 (COD) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441

Podczas oceny przeanalizowano realizację programu we wszystkich państwach członkowskich (uwzględniając datę przystąpienia), a także w Norwegii i Islandii. Ocena objęła lata 2014–2017.

2.2. Metodyka i ograniczenia

Ocenę przeprowadzono w okresie od października 2017 r. do kwietnia 2018 r. Wraz ze sprawozdaniem przygotowano dokument roboczy służb Komisji, oparty na opracowaniu[9] sporządzonym przez wykonawcę zewnętrznego.

Na potrzeby tej oceny zgromadzono, dokonano przeglądu i przetworzono szereg różnych sprawozdań, opracowań akademickich oraz innych dokumentów dotyczących działań i form działalności finansowanych w ramach programu na rzecz konsumentów. Podczas oceny konsultowano się z bardzo różnymi zainteresowanymi stronami, co zapewniło uwzględnienie tak różnorodnych interesów, jak to było możliwe. Konsultacje publiczne miały miejsce między 10 stycznia 2018 r. a 9 marca 2018 r., w ramach konsultacji dotyczących unijnego finansowania w obszarze inwestowania, badań naukowych i innowacji, małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednolitego rynku podczas przygotowywania programów finansowania po roku 2020.

W momencie przeprowadzania oceny realizacja większości finansowanych działań była wciąż na wczesnych etapach, przez co dostępne dane na temat wyników działań i wpływu programu były ograniczone. Z tego względu przegląd śródokresowy programu opierał się głównie na ocenie przez zainteresowane strony realizacji programu oraz rezultatów działań finansowanych w ramach programu na rzecz konsumentów.

W miarę możliwości przeprowadzono triangulację danych z wywiadów z danymi z analizy ilościowej rezultatów i działań. Na ile było to możliwe przy analizie odpowiedzi na pytania wykorzystano porównanie z sytuacją wyjściową (koniec poprzedniego okresu programowania).

3. KLUCZOWE ELEMENTY I REALIZACJA PROGRAMU

3.1. Cele szczegółowe programu i powiązane działania kwalifikowalne

Na potrzeby realizacji celu ogólnego programu na rzecz konsumentów, w art. 3 rozporządzenia określono **cztery cele szczegółowe,** które mają być realizowane poprzez szereg następujących działań kwalifikowalnych:

Cel szczegółowy I – Bezpieczeństwo. W ramach tego celu szczegółowego program ma wzmacniać i zwiększać bezpieczeństwo produktów poprzez skuteczny nadzór nad rynkiem w całej Unii. Cel ten jest realizowany przez następujące działania kwalifikowalne w ramach programu na rzecz konsumentów:

- doradztwo naukowe i analiza ryzyka w obszarze zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów w odniesieniu do produktów nieżywnościowych oraz usług, w tym wsparcie przy wykonywaniu zadań niezależnych komitetów naukowych utworzonych na podstawie decyzji 2008/721/WE;

[9] Opublikowano w dniu 18 stycznia 2019 r. https://publications.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/5e9ee253-22b0-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en

- koordynacja działań związanych z nadzorem nad rynkiem i egzekwowaniem prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów w odniesieniu do dyrektywy 2001/95/WE[10] oraz działania mające na celu podniesienie bezpieczeństwa usług konsumenckich; oraz
- utrzymywanie i rozbudowywanie baz danych dotyczących kosmetyków.

Każde z powyższych działań jest realizowane przez określone formy działalności finansowane w ramach programu na rzecz konsumentów. Główne formy działalności finansowane w ramach celu I obejmują:

- system wczesnego ostrzegania o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych (RAPEX);
- współpraca i wspólne egzekwowanie prawa w dziedzinie bezpieczeństwa konsumenckich produktów nieżywnościowych;
- program wymiany dla urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa w obszarze bezpieczeństwa produktów; oraz
- unijne bazy danych o kosmetykach (baza danych o składnikach kosmetyków, portal zgłaszania produktów kosmetycznych).

Cel szczegółowy II – Informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich. W ramach tego celu szczegółowego program skupia się na następujących obszarach: podniesienie poziomu edukacji, informacji i świadomości konsumentów na temat ich praw, opracowanie bazy dowodowej do celów polityki ochrony konsumentów oraz zapewnienie wsparcia organizacjom konsumenckim, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb konsumentów podatnych na zagrożenia Cel II obejmuje następujące działania kwalifikowalne:

- tworzenie i poprawa dostępności bazy dowodowej w celu kształtowania polityki w obszarach mających wpływ na konsumentów, tworzenia inteligentnych i ukierunkowanych regulacji oraz wykrywania wszelkich zaburzeń funkcjonowania rynku lub zmian w zakresie potrzeb konsumentów, stanowiącej podstawę kształtowania polityki konsumenckiej, określenia dziedzin najbardziej problematycznych dla konsumentów i włączenia interesów konsumentów do innych polityk Unii;
- wspieranie poprzez finansowanie organizacji konsumenckich na poziomie Unii oraz poprzez budowanie potencjału organizacji konsumenckich na poziomach unijnym, krajowym i regionalnym, zwiększenie przejrzystości oraz pobudzanie wymiany najlepszych praktyk i wiedzy fachowej;
- zwiększanie przejrzystości rynków konsumenckich oraz informacji dla konsumentów, zapewnienie, aby konsumenci dysponowali porównywalnymi, wiarygodnymi i łatwo dostępnymi danymi, w tym w odniesieniu do spraw transgranicznych, w celu umożliwienia im porównywania nie tylko cen, ale również jakości i zrównoważonego charakteru towarów i usług; oraz
- podnoszenie poziomu edukacji konsumentów przez całe życie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na konsumentów podatnych na zagrożenia.

Każde z powyższych działań jest realizowane przez określone formy działalności finansowane w ramach programu na rzecz konsumentów. Główne formy działalności finansowane w ramach celu II obejmują:

[10] Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095

- Tablice wyników[11] oraz ankiety (tablica wyników dla warunków konsumenckich oraz tablica wyników dla rynków konsumenckich);
- badania rynku konsumenckiego[12];
- budowanie potencjału organizacji konsumenckich (projekt „Consumer Champion”);
- wsparcie organizacji konsumenckich na poziomie UE;
- informacje dla konsumentów unijnych/kampanie informacyjne;
- Europejski System Rejestracji Skarg Konsumentów oraz powiązane środki wspierające (ECCRS); oraz
- zasoby do edukacji konsumentów unijnych (projekt „Consumer Classroom”).

Cel szczegółowy III – Prawa i dochodzenie roszczeń. Celem programu jest rozwijanie i umacnianie praw konsumentów w szczególności poprzez inteligentne działania regulacyjne i poprawę dostępu do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń, w tym poprzez alternatywne metody rozstrzygania sporów. Do realizacji tego celu przyczyniają się następujące działania kwalifikowalne w ramach programu na rzecz konsumentów:

- przygotowanie przez Komisję przepisów dotyczących ochrony konsumentów oraz innych inicjatyw regulacyjnych, monitorowanie transpozycji w państwach członkowskich wraz z oceną ich wpływu, a także promowanie inicjatyw z zakresu współregulacji i samoregulacji oraz monitorowanie rzeczywistego wpływu tych inicjatyw na rynki konsumenckie; oraz
- ułatwianie dostępu do przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów, w szczególności alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów, w tym poprzez ogólnounijny system internetowy oraz tworzenie sieci współpracy podmiotów zajmujących się alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiednich środków w zakresie potrzeb i praw konsumentów podatnych na zagrożenia; monitorowanie funkcjonowania oraz skuteczności przeznaczonych dla konsumentów mechanizmów rozstrzygania sporów, w tym poprzez tworzenie i utrzymywanie odpowiednich narzędzi informatycznych oraz wymianę aktualnych najlepszych praktyk i doświadczeń w państwach członkowskich.

Każde z powyższych działań jest realizowane przez określone formy działalności finansowane w ramach programu na rzecz konsumentów. Główne formy działalności finansowane w ramach celu III obejmują:

- badania zachowań konsumenckich (np. badania procesu podejmowania decyzji podczas zakupu ubezpieczenia, badania przejrzystości platform internetowych; badania praktyk reklamowych w mediach społecznościowych);
- inne badania w ramach polityki UE dotyczącej konsumentów (np. oceny, badania uprawnień organów egzekwujących przestrzeganie przepisów w ramach rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów);
- organizacja szczytu konsumentów;
- organizacja Obywatelskiego Forum Energetycznego;
- utrzymywanie i administracja platformy internetowego rozstrzygania sporów (ODR); oraz

[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

- kampania i działania informacyjne związane z pozasądowym rozstrzyganiem sporów/ODR.

Cel szczegółowy IV – Egzekwowanie prawa: Cel ten skupia się na wspieraniu egzekwowania praw konsumentów poprzez wzmocnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz poprzez wspieranie konsumentów w drodze udzielania im porad. Cel IV jest realizowany przez dwa następujące działania kwalifikowalne w ramach programu na rzecz konsumentów:

- koordynacja działań w dziedzinie nadzoru i egzekwowania prawa w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 2006/2004; oraz
- wkłady finansowe na rzecz działań prowadzonych wspólnie z podmiotami publicznymi lub organizacjami nienastawionymi na zysk wchodzącymi w skład unijnych sieci zapewniających konsumentom informacje i pomoc w dochodzeniu ich praw oraz uzyskiwaniu dostępu do odpowiednich instrumentów rozstrzygania sporów, w tym mechanizmów pozasądowego internetowego rozstrzygania sporów (Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich).

Każde z powyższych działań jest realizowane przez określone formy działalności finansowane w ramach programu na rzecz konsumentów. Główne formy działalności finansowane w ramach celu IV obejmują:

- sieć współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów (CPC), w tym system CPC oraz wspólne działania na rzecz egzekwowania praw ochrony konsumentów;
- program wymiany dla urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa w ramach CPC;
- szkolenia dla urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa (E-akademia egzekwowania prawa);
- wsparcie finansowe dla Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich; oraz
- szkolenia dla Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich.

3.2. Zarządzanie programem i beneficjenci

Program jest realizowany w formie rocznych programów prac przyjętych przez Komisję przy wsparciu komitetu doradczego składającego się z przedstawicieli państw członkowskich[13]. W każdym rocznym programie prac określono działania, jakie mają być podjęte w danym roku, w tym także przydział środków finansowych na każde działanie oraz kryteria wyboru i przydzielania funduszy na działania. Działania są realizowane głównie poprzez zaproszenia do składania ofert i zaproszenia do składania wniosków.

Od roku 2008 istotna część wieloletnich programów jest realizowana przez Agencję Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (CHAFEA) mieszczącą się w Luksemburgu[14]. Dla każdego rocznego programu prac Agencja i Komisja wspólnie ustalają, które działania programu będą realizowane przez Agencję.

Beneficjentami grantów, zamówień i wspólnych działań są organy publiczne, prywatne organizacje nienastawione na zysk oraz podmioty prywatne z wszystkich państw członkowskich UE. Grupy docelowe to organy zajmujące się ochroną konsumentów oraz inne podmioty za to odpowiedzialne, urzędnicy odpowiedzialni za egzekwowanie prawa ochrony

[13] Komitet jest komitetem doradczym w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011
[14] Więcej informacji o agencji wykonawczej można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html

konsumentów (np. programy wymiany takich urzędników), europejskie organizacje konsumenckie, instytucje szkolnictwa wyższego, studenci lub nauczyciele.

3.3. Budżet oraz aktualny stan realizacji programu

Program na rzecz konsumentów 2014–2020 jest w trakcie realizacji: osiągnięto powiązane wyniki działalności na lata 2014, 2015, 2016 i 2017. Budżet na roczne programy prac na lata 2014, 2015, 2016 i 2017 wynosił odpowiednio 21,9 mln EUR, 22,5 mln EUR, 23,7 mln EUR i 24,7 mln EUR, a końcowe wskaźniki wykonania wyniosły kolejno 98,3 %, 99 %, 99,52 % i 94,4 %[15]. Realizacja programów prac przebiegała zgodnie z planem, przy czym wykorzystanie środków z budżetu przez organy państw członkowskich było mniejsze niż się spodziewano, a pozostałe saldo zostało przeznaczone na kampanie informacyjne. Na półmetku programu stan realizacji działań szczegółowych określonych w załączniku I do rozporządzenia przebiega zgodnie z planem. Jedynie niewielka liczba działań szczegółowych nie została jeszcze zrealizowana lub została zrealizowana tylko częściowo.

- **Cel szczegółowy I – Bezpieczeństwo produktów**

W latach 2014–2017 na działalność związaną z celem szczegółowym I wydano 13,1 mln EUR (14 %) ze środków w ramach programu. Najbardziej rozbudowaną formą działalności pod względem wydatkowanych środków była współpraca i wspólne egzekwowanie prawa w dziedzinie bezpieczeństwa produktów nieżywnościowych (6,2 mln EUR, czyli 47 % funduszy przeznaczonych na cel I). Około 2,9 mln EUR (22 % środków na cel I) przeznaczono na RAPEX. Najmniej rozbudowaną formą działalności pod względem budżetu (wyłączając tworzenie sieci współpracy, wydarzenia lub inną działalność wspomagającą) są programy wymiany dla urzędników zajmujących się bezpieczeństwem produktów (3 % środków przeznaczonych na cel I).

- **Cel szczegółowy II – Informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich**

W latach 2014–2017 na działalność związaną z celem szczegółowym II wydano 35,1 mln EUR (37 % środków przeznaczonych na program). W latach 2014–2017 najbardziej rozbudowaną formą działalności pod względem przeznaczonych środków były informacje dla konsumentów unijnych oraz kampanie informacyjne (9,0 mln EUR), na które wydano 26 % środków przeznaczonych na cel II. Drugą i trzecią najbardziej rozbudowaną formą działalności pod względem zaangażowanych środków były kolejno tablica wyników dla rynków konsumenckich i ankiety (8,9 mln EUR) oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich na poziomie UE (6,0 mln EUR).Najmniej rozbudowaną formą działalności pod względem przeznaczonych środków (wyłączając tworzenie sieci współpracy, wydarzenia lub inną działalność wspomagającą) był Europejski System Rejestracji Skarg Konsumentów (2 % środków przeznaczonych na cel II).

- **Cel szczegółowy III – Prawa konsumentów i dochodzenie roszczeń**

W latach 2014–2017 na działalność związaną z celem szczegółowym III wydano 13,0 mln EUR (14 % środków przeznaczonych na program na rzecz konsumentów).

W ramach tego celu 47 % środków wydano na internetowe rozstrzyganie sporów/alternatywne metody rozwiązywania sporów (ODR/ADR): dwie najbardziej rozbudowane formy działalności otrzymujące finansowanie w ramach tego celu to utrzymanie

[15] W roku 2019 budżet na rok 2018 jest w trakcie realizacji.

i administrowanie platformą ODR (około 3,0 mln EUR), kampanie informacyjne oraz działania promocyjne związane z ODR/ADR (około 3,1 mln EUR). Istotną część środków przeznaczonych na cel III wydano także na badania zachowań konsumenckich (2,4 mln EUR) oraz inne badania konsumentów w UE (1,9 mln EUR). Najmniej rozbudowaną formą działalności finansowaną w latach od 2014 do 2017 były szczyt konsumentów (7 % środków przeznaczonych na cel III) oraz Obywatelskie Forum Energetyczne (0,4 %).

- **Cel szczegółowy IV – Egzekwowanie prawa**

W latach 2014–2017 na działalność związaną z celem szczegółowym IV wydano 30,2 mln EUR (31 % środków przeznaczonych na program na rzecz konsumentów).

Najbardziej rozbudowaną formą działalności pod względem finansowania była zdecydowanie Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich. Przy finansowaniu w wysokości około 24,8 mln EUR, wydatki na Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich stanowią 82 % wydatków w ramach celu szczegółowego IV w latach 2014–2017. Kolejne miejsce pod względem wielkości budżetu zajmują sieć CPC (7 % środków w ramach celu IV) oraz szkolenia urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa w ramach E-akademii egzekwowania prawa (5 % środków w ramach celu IV). Najmniej rozbudowaną formą działalności (wyłączając inną działalność wspomagającą) są programy wymiany dla urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa (1 % środków przeznaczonych na cel IV).

- **Działania przekrojowe**

Około 4 % budżetu stanowi linia budżetowa „Wydatki administracyjne", z której finansowane są działania przekrojowe, w tym koszty podróży i zakwaterowania uczestników wydarzeń i spotkań.

4. JAKIE SĄ OSIĄGNIĘCIA PROGRAMU NA RZECZ KONSUMENTÓW?

Jak pokazano w towarzyszącym temu sprawozdaniu dokumencie roboczym służb Komisji[16], pod względem osiągnięcia zakładanych poziomów dla celów szczegółowych realizacja programu na rzecz konsumentów na jego półmetku ogólnie przebiega pomyślnie. W kolejnych częściach sprawozdania oceniono funkcjonowanie programu pod kątem jego skuteczności, wydajności, przydatności, spójności oraz europejskiej wartości dodanej, a także przedstawiono opinie zainteresowanych stron zebrane w trakcie konsultacji.

4.1. Skuteczność

Cel I – Bezpieczeństwo produktów

Działalność realizowania w ramach programu w dużej mierze charakteryzowała się skutecznością we wzmacnianiu i zwiększaniu bezpieczeństwa produktów poprzez nadzór rynku w UE, co umożliwiło znaczny postęp w realizacji celu I w porównaniu z okresem wyjściowym. Poprawiła się wymiana informacji i współpraca między państwami członkowskimi, dzięki czemu zmniejszono różnice w egzekwowaniu prawa w różnych krajach UE.

[16] SWD (2019) 382 DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI towarzyszący SPRAWOZDANIU KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW dotyczącemu przeglądu śródokresowego realizacji programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020

Ważnym i skutecznym filarem w architekturze nadzoru rynku w UE stał się system szybkiej informacji o niebezpiecznych produktach nieżywnościowych (RAPEX). Główne grupy docelowe systemu w całej UE uznają jego znaczenie i doceniają go. Organy krajowe uważają, że wspólne działania, szkolenia oraz tworzenie sieci współpracy są skuteczne. Te formy działalności umożliwiają skoordynowanie podejścia do często występujących problemów, a także bezpośrednie kontakty między organami z różnych krajów oraz wymianę dobrych praktyk. Stanowią one także wsparcie dla organów państw członkowskich w radzeniu sobie z nowymi wyzwaniami. Na przykład w ramach E-akademii egzekwowania prawa państwa członkowskie mogły ze sobą współpracować przy prowadzeniu internetowych dochodzeń dzięki wysokiej jakości szkoleniom i materiałom do nauki.

Jednak według respondentów na poziom osiągnięć w dziedzinie nadzoru rynku i egzekwowania prawa w państwach członkowskich miała wpływ także ograniczona liczba personelu oraz ograniczone środki finansowe. Jako przykłady tego, że nadzór rynku musi się ciągle zmieniać w odpowiedzi na nowe wyzwania, zainteresowane strony biorące udział w konsultacjach podczas tej oceny wymieniały ciągłą obecność niebezpiecznych produktów na rynku oraz nowe rodzaje ryzyka związane np. z nowymi zaawansowanymi technologicznie produktami albo e-handlem z państwami trzecimi.

Niemniej w okresie realizacji programu nastąpił wzrost zaufania konsumentów w zakresie bezpieczeństwa produktów. Około trzy czwarte detalistów uważa, że organy publiczne aktywnie monitorują rynek i gwarantują przestrzeganie przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów w ich sektorze.

Ogólnie zainteresowane strony pozytywnie postrzegają skuteczność działań realizowanych w pierwszych czterech latach obecnego programu na rzecz konsumentów. Podobnie pozytywnie oceniane są korzyści osiągnięte w państwach członkowskich dzięki tym formom działalności.

Cel II – Informowanie i edukowanie konsumentów, opracowanie bazy dowodowej oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich

Tablica wyników oraz badania rynku miały znaczny wpływ na opracowanie bazy dowodowej dla celów polityki ochrony konsumentów, czego skutkiem było uwzględnianie ich wyników w polityce na poziomie UE. Razem stanowią one użyteczne narzędzia do ustalania poziomów odniesienia na poziomie krajowym. Ocena wskazuje także na skuteczność wsparcia programu dla organizacji konsumenckiej na poziomie UE (*Bureau Européen des Unions des Consommateurs-BEUC*). Organizacja ta wniosła istotny i stały wkład w reprezentowanie interesów konsumentów na poziomie UE.

Ocena wykazała także, że zainteresowane strony uważają kursy szkoleniowe *Consumer Champion* za wartościowe i wysoko je cenią. Jednak internetowe kursy oraz interaktywna platforma nie są wykorzystywane tak, jak oczekiwano. Potencjał organizacji konsumenckich na poziomie krajowym jest wciąż niewystarczający, głównie ze względu na brak zasobów. Kampanie informacyjne dla konsumentów finansowane w ramach programu dają dobre wyniki, a założone cele tych kampanii, mierzone ilością wejść albo wywartym wrażeniem, zostały osiągnięte. Jednak ich efekty w perspektywie długoterminowej są trudne do utrzymania.

Poziomy docelowe określone dla tego celu w rozporządzeniu, odnoszące się do Europejskiego Systemu Rejestracji Skarg Konsumentów, zostały już osiągnięte[17]. Jednakże mimo pozytywnych wartości wskaźników respondenci podkreślali, że przekazywanie danych dotyczących skarg wymaga wysiłku i sugerowali, ze system wymaga ulepszeń/zmian.

Kluczowe czynniki wpływające na poziom osiągnięć dla tego celu mają często charakter zewnętrzny. W obszarze informacji dla konsumentów i edukacji konsumentów tymi czynnikami są na przykład ograniczona liczba dostępnego personelu i środków finansowych w państwach członkowskich, ale także ograniczone włączenie edukacji konsumentów w krajowe programy nauczania. W przypadku budowania potencjału organizacji konsumenckich głównymi czynnikami mającymi wpływ na postępy są ograniczone zasoby organizacji docelowych, co jest problemem, którego nie można rozwiązać tylko przez organizację szkoleń.

Cel III – Prawa konsumentów i dochodzenie roszczeń

Platforma internetowego rozstrzygania sporów (platforma ODR) odniosła względny sukces w przyciąganiu klientów rejestrujących swoje skargi. Poziom docelowy na 2020 r. dla liczby skarg najprawdopodobniej zostanie osiągnięty[18].

Główną zaletą platformy ODR wydaje się to, że przedsiębiorstwa handlowe, z którymi skontaktowano się poprzez platformę, często same, w sposób nieoficjalny, rozwiązują problem bezpośrednio z konsumentem składającym skargę, poza systemem ADR. Dane z ankiet z UE wskazują na pozytywne tendencje w zakresie dostępności systemu ADR i zadowolenia konsumentów z działania tego systemu. Te dane mogą stanowić odzwierciedlenie wysiłków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu poprawy systemu ADR oraz upowszechnienia postrzegania ADR jako skutecznego środka dochodzenia roszczeń.

Ponadto badania zachowań konsumenckich są bardzo ważnym narzędziem wspierającym kształtowanie polityki opartej na dowodach, uwzględniającej to, jak prawdziwi konsumenci wchodzą w interakcje na prawdziwych rynkach, co stanowi cenne uzupełnienie informacji z opracowań prawnych i ekonomicznych. Jednak zainteresowane strony uważają, że decydenci nie wykorzystują tych opracowań w wystarczającym stopniu albo że takie opracowania powinny być bardziej promowane. Niektóre opracowania zostały bezpośrednio wykorzystane przy opracowywaniu inicjatyw UE w dziedzinie polityki ochrony konsumenta, a praktyczny wymiar tych opracowań potwierdziły zainteresowane strony.

Cel IV: Egzekwowanie prawa

[17] Poziom docelowy na rok 2020 dla wskaźnika „Liczba podmiotów zajmujących się skargami konsumentów (70) i liczba krajów (20), które przesłały skargi do ECCRS" został przekroczony już w 2015 r. (73 podmioty z 20 krajów).

[18] Poziom docelowy na 2020 r. dla spraw rozstrzyganych w systemie ODR wynosi 100 000, a poziom bazowy (w roku 2010) wyniósł 17 500.Według stanu na rok 2017 na platformie ODR rozstrzygnięto 55 002 sprawy, a jeżeli ta tendencja się utrzyma, osiągnięcie poziomu docelowego na 2020 r. będzie możliwe.

Ocena wykazała, że osiągnięto znaczny postęp w realizacji celu IV. Potwierdzają to znaczące wyniki w osiąganiu większości poziomów docelowych określonych w programie. Finansowane formy działalności wzajemnie się uzupełniają i mają ogólnie dużą skuteczność we wspieraniu egzekwowania praw konsumentów poprzez wzmocnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz poprzez wspieranie konsumentów w drodze udzielania im porad.

Działalność związana z *siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta* (CPC) zyskała na znaczeniu, widoczna jest także poprawa w osiąganiu celów sieci. Jednak państwa członkowskie wciąż w różnym stopniu wykorzystują system CPC i zgłaszają wnioski związane z egzekwowaniem prawa.

Programy wymiany dla urzędników zajmujących się egzekwowaniem prawa są doceniane i udział w nich się zwiększa, jednak państwa członkowskie w różnym stopniu korzystają z tych programów. Organy krajowe, w których pracują uczestnicy korzystający z E-akademii egzekwowania prawa, wysoko oceniły jej skuteczność, choć odsetek osób korzystających z akademii w pierwszym roku jej działania był niższy niż planowano, zwłaszcza w przypadku modułów internetowych.

Wyniki działania Europejskich Centrów Konsumenckich także są znaczące, a jakość i terminowość realizowanych przez nie usług zostały ocenione pozytywnie w niedawno przeprowadzonej ocenie ich działania, mimo że występują pewne różnice w tym względzie między centrami z różnych państw członkowskich. Nadal głównym wyzwaniem dla Europejskich Centrów Konsumenckich pozostaje słaba widoczność.

Z konsultacji przeprowadzonych w trakcie oceny wynika, że realizacji różnych form działalności w ramach programu na rzecz konsumentów towarzyszy wzrost wiary konsumentów w to, że organy publiczne chronią ich prawa i że detaliści szanują prawa konsumentów. Jest to skorelowane z niewielkim zmniejszeniem się liczby problemów doświadczanych przez konsumentów. Dwie trzecie detalistów uważa, że organy publiczne aktywnie monitorują rynek i gwarantują przestrzeganie praw konsumentów w ich sektorze. Jednak odsetek ten zmniejszył się w ciągu ostatnich lat.

Ograniczona liczba personelu oraz niewystarczające środki finansowe organów zajmujących się ochroną konsumentów w państwach członkowskich są uważane za kluczowe czynniki wpływające na poziom osiągnięć związanych z tym celem programu. Pozostałe kluczowe czynniki utrudniające skuteczną ochronę konsumentów to między innymi szybkość wprowadzania innowacji w produktach i usługach oraz nowe kanały dystrybucji. Te zmiany oznaczają dla konsumentów i przedsiębiorców wiele korzyści, ale także zwiększają ryzyko powszechnego naruszania praw konsumentów oraz problemów z ich egzekwowaniem. Skuteczne egzekwowanie praw konsumentów zostało uznane za główny element nowego ładu dla konsumentów wprowadzonego przez Komisję Europejską.

4.2. Skuteczność

Na podstawie ograniczonych danych zebranych w trakcie oceny oraz informacji zwrotnych od zainteresowanych stron wydaje się, że koszty działalności w ramach programu oraz powiązane z tą działalnością korzyści są w dużym stopniu proporcjonalne. Jeżeli chodzi o wydajność określonych form działalności, to szczególnie posiedzenia i wydarzenia w ramach sieci były oceniane przez uczestniczące w nich organy i organizacje konsumenckie jako formy działalności, które mimo ograniczonych zasobów przynoszą bardzo pozytywne

rezultaty. Te rezultaty to między innymi lepsza koordynacja, wzajemne uczenie się oraz wymiana najlepszych praktyk w różnych dziedzinach unijnej polityki konsumenckiej.

Ocena wykazała, że poprawa potencjału instytucji i beneficjentów przyczyniła się do zwiększenia wydajności działań podejmowanych w ramach programu. W sytuacjach gdy poprawa nie miała miejsca, zainteresowane strony wskazywały na ograniczone zasoby ludzkie i środki finansowe niektórych organów krajowych i organizacji konsumenckich jako kluczowe czynniki ograniczające wydajność wielu działań w ramach programu.

Wprowadzono środki upraszczające zasady i procedury. Były to m.in.: wykorzystanie elektronicznych narzędzi do składania i oceny wniosków oraz zarządzania grantami, a także e-monitorowanie i e-sprawozdawczość. Chociaż zmiany te pochłaniają początkowo dużo zasobów na opracowanie i przetestowanie narzędzi, poziom satysfakcji wnioskodawców i beneficjentów dotacji stanowi uzasadnienie dla tych wysiłków, a w najbliższych latach można się spodziewać korzyści finansowych. Niemniej jednak zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono rozmowy, widzą dalsze możliwości uproszczania procedur składania wniosków (59 %), wymogów w zakresie sprawozdawczości (54 %) oraz zarządzania programem (47 %). W informacjach zwrotnych od zainteresowanych stron podkreślano potrzebę większej koordynacji działań między służbami Komisji a agencją wykonawczą CHAFEA.

4.3. Adekwatność

Cztery cele i priorytety programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 wciąż mają znaczenie i zapewniają realizację potrzeb konsumentów oraz zainteresowanych stron (organizacji konsumenckich, organów państw członkowskich, organizacji przedsiębiorców itp.). Dzięki czterem celom szczegółowym i jedenastu działaniom szczegółowym działania w ramach programu mogą być lepiej ukierunkowane, a różne cele nie nakładają się na siebie i nie są zdublowane. Jednocześnie takie działania szczegółowe są na tyle elastyczne, że umożliwiają synergię, która w niektórych przypadkach jest wyraźnie konieczna. Na przykład, projekt E-akademii egzekwowania prawa obejmował zarówno urzędników odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa, jak i urzędników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo produktów.

Elastyczność programu umożliwia uwzględnienie zmieniających się aspektów działania rynku oraz nowych potrzeb beneficjentów.

4.4. Spójność

Różne działania w ramach programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 są spójne i wzajemnie powiązane. Dzięki hierarchicznej strukturze programu (model drzewa), obejmującej cztery cele szczegółowe powiązane z jedenastoma działaniami szczegółowymi oraz finansowanymi w ich ramach około 30 formami działalności, udaje się zminimalizować nakładanie się form działalności w ramach programu oraz niespójności między nimi. Podczas analizy na potrzeby oceny nie zidentyfikowano żadnych przypadków nakładania się czy też niespójności realizowanych działań/form działalności. Znajduje to potwierdzenie w informacjach zwrotnych od zainteresowanych stron.

Według respondentów program na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 jest w dużej mierze spójny z unijną polityką konsumencką określoną w europejskim programie na rzecz konsumentów oraz w innych unijnych programach oraz politykach mających znaczenie dla ochrony konsumentów, np. strategii jednolitego rynku cyfrowego, unii energetycznej czy też planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.5. Europejska wartość dodana, komplementarność oraz zrównoważony charakter

Ogólnie europejska wartość dodana programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 jest wysoka. 93 % krajowych zainteresowanych stron biorących udział w konsultacjach i ankietach twierdziło, że program na rzecz konsumentów odgrywa kluczową rolę w realizacji polityki konsumenckiej i ochrony konsumentów oraz potwierdziło, że miał on średni lub duży wpływ na rozwój krajowych polityk w tej dziedzinie.

Zaprzestanie lub wycofanie takich działań unijnych oznaczałoby utratę sposobności do pokazania, jakie znaczenie ma jednolity rynek oraz ogólnie Unia Europejska dla zwykłych obywateli. Brak takich działań skutkowałby także tym, że na poziomie krajowym rządy musiałyby przeznaczyć więcej zasobów na działania krajowe albo nie aktualizowałyby ani nie egzekwowały zasad ze względu na brak środków czy też aktualizowałyby je i egzekwowały na różne sposoby, ze szkodą dla pewności prawa i harmonizacji na jednolitym rynku. Zaprzestanie udzielania wsparcia na poziomie UE niesie za sobą ryzyko utrzymywania się dużych rozbieżności w reprezentowaniu, edukowaniu i informowaniu konsumentów oraz negatywnego postrzegania UE.

5. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Program na rzecz konsumentów odgrywa niezwykle ważną rolę w budowaniu unijnej polityki ochrony konsumentów oraz osiąganiu wyników w ramach konkretnych działań, z korzyścią dla europejskich konsumentów i zainteresowanych stron.

Sprawozdanie z przeglądu śródokresowego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 potwierdza jego znaczenie w zapewnianiu trwałego i wysokiego poziomu ochrony konsumentów w całej Unii Europejskiej i wzmacnianiu pozycji konsumentów jako ważnych podmiotów na jednolitym rynku.

W sytuacji, gdy kwestie konsumenckie w coraz większym stopniu mają charakter transgraniczny, a nawet ogólnounijny, dodatkową wartością programu jest zapewnianie, poprzez finansowane działania, spójnej i stałej ochrony wszystkich europejskich konsumentów.

W obliczu coraz większych zmian mających wpływ na naszą gospodarkę, szczególnie w obliczu rosnącej cyfryzacji rynków, następne programy UE w obszarze polityki konsumenckiej będą musiały charakteryzować się elastycznością i zdolnością szybkiego reagowania na zmiany. Wnioski te zostały uwzględnione podczas przygotowania kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) oraz przyszłych unijnych programów finansowania.