



Брюксел, 7.11.2019 г.
COM(2019) 490 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

относно междинната оценка на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г.

{SWD(2019) 382 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ И КОНТЕКСТ

Съгласно член 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз ЕС съдейства за закрилата на здравето, сигурността и икономическите интереси на потребителите чрез действия в областта на защитата на потребителите и взема предвид изискванията за защита на потребителите при определянето и осъществяването на други политики и дейности на Съюза. Това може да бъде постигнато като част от усилията за изграждане на правилно функциониращ вътрешен пазар, в който потребителите и предприятията се възползват в еднаква степен. В допълнение ЕС може да приема мерки за подпомагане, допълване и мониторинг на политиката, осъществявана на национално равнище за насърчаване на правата на потребителите на информация, образование и самоорганизиране.

ЕС въведе набор от права за потребителите и политики, насочени към постигането на тази цел, чрез хоризонтални инструменти или специфично за сектора законодателство. Неотдавнашните усилия за поддържането на актуална и адекватна рамка, която може да отговори на развиващите се пазари, включват прегледа на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите¹ и проверката за пригодност на законодателството в областта на защитата на потребителите и предлагането на пазара², които доведоха до приемането през април 2018 г. на „Нов търговски механизъм за потребителите“³.

Практическото изпълнение на тези приоритети се подкрепя с финансиране от бюджета на ЕС, което се предоставя по линия на многогодишната програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г.⁴ За програмата е предвидена сума в размер на 188,8 милиона евро за периода 2014—2020 г. Тя беше приета, за да подкрепя изпълнението на приоритетите на политиката, определени в Европейската програма за потребителите — насърчаване на доверието и растежа⁵. В член 13, параграф 2 от Регламента се предвижда, че Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за междинна оценка на програмата.

Общата цел на Регламента е „да гарантира високо равнище на защита на потребителите, да увеличи ролята им и да им отреди централно място във вътрешния пазар в рамките на цялостната стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. За тази цел Програмата ще способства за опазването на здравето, безопасността и законните и икономически интереси на потребителите, както и за утвърждаването на тяхното право на информация и образование и право да се организират с цел защита на своите интереси и подпомагане на интегрирането на интересите на потребителите в други области на политиката. Програмата следва да допълва, подкрепя и наблюдава политиките на държавите членки.“

¹ РЕГЛАМЕНТ (ЕС) 2017/2394 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 12 декември 2017 г. относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004,

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2394&from=EN>
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 Програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. беше създадена с Регламент (ЕС) № 254/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г.

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

⁵ COM/2012/0225 final

Програмата се основава на действията, финансирани по предходната програма, обхващаща периода 2007—2013 г.⁶ Тя осигурява плавен преход и продължение на многогодишните мерки, като същевременно взема под внимание междинната оценка на успехите на предходната програма и областите, изискващи повече внимание.

От края на 2014 г. изпълнението на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. взема под внимание и насоките, предоставени от следните приоритети на Комисията: по-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар, свързан цифров единен пазар и по-устойчив енергиен съюз. Освен това програмата подкрепя свързания за потребителите принос на политиката към инициативите за устойчиво потребление и кръгова икономика, по-специално в контекста на плана за действие за кръговата икономика⁷.

2. ОБХВАТ, ЦЕЛ И МЕТОДИКА НА ОЦЕНКАТА

2.1. Обхват и цел на оценката

Целта на междинната оценка на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. е да се направи преглед на изпълнението на целите на всички мерки по програмата, както и преглед на актуалното състояние на изпълнение на допустимите действия, посочени в член 4, и на специфичните действия, посочени в приложение I. В тази оценка се анализират разпределението на средствата за бенефициерите, ефикасността на използването на ресурсите и европейската добавена стойност на програмата, като се вземат под внимание развитията в областта на защитата на потребителите и други свързани с потребителите политики на ЕС, с оглед на вземането на решение за подновяване, изменение или преустановяване на действията. Предварителните констатации от оценката бяха взети предвид при изготвянето на предложението за програмата за единния пазар за следващата МФР⁸.

В доклада за оценка се разглеждат също така възможността за опростяване, вътрешната и външната съгласуваност на програмата, в това число възможните синергии и взаимно допълване с други програми на ЕС, актуалността на всички цели и приносът на мерките за изпълнение на приоритетите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Въздействието в по-дългосрочен план и трайният ефект от програмата бяха оценени, доколкото е възможно, като се има предвид, че програмата е все още в процес на изпълнение, с оглед на това тази оценка да послужи за вземането на решение за евентуално подновяване, изменение или суспендиране на последваща програма по отношение на обхвата, естеството и разходите по нея.

⁶ Решение № [1926/2006/ЕО](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052) на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. за създаване на програма за действие на Общността в областта на политиката за защита на потребителите (2007—2013 г.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>.

⁷ СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ „Затваряне на цикъла - план за действие на ЕС за кръговата икономика“ (COM/2015/0614 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸ Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА за създаване на програма за единния пазар, конкурентоспособността на предприятията, включително малките и средните предприятия, и европейската статистика и за отмяна на регламенти (ЕС) № 99/2013, (ЕС) № 1287/2013, (ЕС) № 254/2014, (ЕС) № 258/2014, (ЕС) № 652/2014 и (ЕС) 2017/826, COM/2018/441 final — 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

Оценката взема предвид изпълнението на програмата във всички държави — членки на ЕС (като се отчита датата на присъединяване), както и в Норвегия и Исландия. Периодът на оценяване е периодът от 2014 г. до 2017 г.

2.2. Методика и ограничения

Оценката беше извършена в периода от октомври 2017 г. до април 2018 г. Настоящият доклад се придружава от работен документ на службите на Комисията, който бе подкрепен с проучване⁹, извършено от външен изпълнител.

За целите на тази оценка бяха събрани, разгледани и обработени множество доклади, академична литература и други документи, свързани с действията и дейностите, финансирани по програма „Потребители“. За да се осигури възможно най-широко покритие на интереси, за оценката беше извършена консултация с широк кръг от заинтересовани страни. В периода от 10 януари 2018 г. до 9 март 2018 г. се проведе обществена консултация като част от консултацията относно фондовете на ЕС в областта на инвестициите, научноизследователската дейност и иновациите, малките и средни предприятия и единния пазар за подготвянето на програмите за финансиране след 2020 г.

Към момента на оценката по-голямата част от финансираните действия все още бяха на ранен етап на изпълнение, поради което предоставените данни за резултатите от действията и въздействието на програмата бяха ограничени. Поради това междинната оценка на програмата е изготвена въз основа най-вече на оценките на заинтересованите страни за изпълнението на програмата и резултатите от действията, финансирани по програма „Потребители“.

Когато е възможно, резултатите от интервютата бяха съпоставени с количествен анализ на резултатите и действията. Доколкото е възможно, за анализа на въпросите за оценка беше използвано сравнение с базова ситуация (края на предходния период на програмиране).

3. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА

3.1. Специфични цели на програмата и допустими действия

За постигане на общата цел на програма „Потребители“, в член 3 от Регламента се определят **четири специфични цели**, които трябва да бъдат изпълнени чрез поредица от допустими действия, както следва:

Специфична цел I — безопасност. По тази специфична цел програмата се стреми да укрепи и повиши безопасността на продуктите чрез ефективен надзор на пазара на цялата територия на Съюза. За постигането на тази цел допринасят следните допустими действия по програма „Потребители“:

- научни становища и анализ на риска, свързани със здравето и безопасността на потребителите, по отношение на нехранителни продукти и услуги, включително подкрепа за работата на независимите научни комитети, учредени с Решение 2008/721/ЕО;

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

- координиране на действията за надзор на пазара и за прилагане на законодателството в областта на безопасността на продуктите, в съответствие с Директива 2001/95/ЕО¹⁰, и действия за подобряване на безопасността на услугите за потребителите; както и
- поддръжка и доразвиване на базите данни за козметичните продукти;

Всяко от горепосочените действия се осъществява чрез специфични дейности, финансирани по линия на програма „Потребители“. Основните дейности, финансирани по цел I, включват:

- системата за бърз обмен на информация за опасни нехранителни стоки (RAPEX);
- съвместно сътрудничество и действия по прилагане в областта на безопасността на нехранителните потребителски стоки;
- обмен на длъжностни лица в сферата на правоприлагането в областта на безопасността на продуктите и
- бази данни на ЕС за козметичните продукти (база данни за козметични съставки, портал за нотификации относно козметичните продукти).

Специфична цел II — информиране и образование на потребителите и подкрепа за организациите на потребителите. По тази специфична цел програмата се стреми да подобри образованието, информираността и осведомеността на потребителите за техните права, да разработи информационна база, която да послужи като основа за политиката за защита на потребителите, и да подпомага организациите на потребителите, включително като взема предвид специфичните потребности на уязвимите потребители. Цел II включва следните допустими действия:

- изграждане и подобряване на достъпа до информационната база, която ще служи като основа за разработването на политиката в области, засягащи потребителите, за създаването на по-добре обмислена и целенасочена нормативна уредба и за разкриването на евентуални нарушения във функционирането на пазара или промени в потребностите на потребителите, които да послужат за основа за разработването на политиката за защита на потребителите, за набелязването на най-проблематичните за потребителите области и за включването на интересите на потребителите в други политики на Съюза;
- подкрепа чрез финансиране на организации на потребителите на равнището на Съюза и чрез изграждане на капацитет на организациите на потребителите на национално и регионално равнище и на равнището на Съюза, повишаване на прозрачността и засилване на обмена на добри практики и експертен опит;
- повишаване на прозрачността на потребителските пазари и на информацията за потребителите, като се гарантира, че потребителите разполагат със сравнима, надеждна и леснодостъпна информация, включително за трансгранични случаи, за да могат да сравняват не само цените, но и качеството и надеждността на стоките и услугите; както и
- повишаване на образованието на потребителите като процес, протичащ през целия живот, с особено внимание към уязвимите потребители.

¹⁰ Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2001 г. относно общата безопасност на продуктите <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0095&from=EN>

Всяко от горепосочените действия се осъществява чрез специфични дейности, финансирани по линия на програма „Потребители“. Основните дейности, финансирани по цел II, включват:

- индекси за потребителите¹¹ и проучвания за потребителите (индекса на условията за потребителите и индекса за развитие на пазарите на дребно);
- проучвания на пазарите на дребно¹²;
- изграждане на капацитет за организациите на потребителите (проекта „Consumer Champion“);
- подкрепа за организациите на потребителите на равнището на ЕС;
- кампании за информация и повишаване на осведомеността на потребителите в ЕС;
- Европейската система за регистриране на потребителски жалби и свързани мерки за подпомагане; както и
- ресурси на ЕС за образование на потребителите (проекта Consumer Classroom).

Специфична цел III — права и правни средства за защита. Програмата има за цел развиване и укрепване на правата на потребителите, по-специално чрез интелигентни регулаторни мерки и подобряване на достъпа до опростени, ефикасни, бързи и евтини правни средства за защита, включително механизми за извънсъдебно разрешаване на спорове. За постигането на тази цел допринасят следните допустими действия по програма „Потребители“:

- подготовка от Комисията на законодателство и други регулаторни инициативи в областта на защитата на потребителите, наблюдение на транспонирането им от държавите членки и последваща оценка на тяхното въздействие, и насърчаване на инициативи за съвместно регулиране и саморегулиране и наблюдение на реалното въздействие на тези инициативи върху потребителските пазари; както и
- улесняване на достъпа на потребителите до механизми за разрешаване на спорове, по-специално до способи за извънсъдебно разрешаване на спорове, включително посредством система за онлайн решаване на спорове, обхващаща целия Съюз, и работа в мрежа на националните органи за алтернативно разрешаване на спорове, като се обръща особено внимание на мерки, съобразени с потребностите и правата на уязвимите потребители; наблюдение на функционирането и ефективността на механизмите за разрешаване на потребителски спорове, включително чрез разработване и поддръжка на съответните ИТ средства и обмен на настоящи добри практики и опит в държавите членки.

Всяко от горепосочените действия се осъществява чрез специфични дейности, финансирани по линия на програма „Потребители“. Основните дейности, финансирани по цел III, включват:

- поведенчески изследвания (напр. относно вземането на решения за застрахователни услуги, относно прозрачността на онлайн платформите, относно рекламните пазарни практики в онлайн социалните медии);

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

- други проучвания в областта на политиката на ЕС за защита на потребителите (например оценки, проучване на правомощията на съответните правоприлагащи органи при прилагането на Регламента за сътрудничество в областта на защитата на потребителите);
- организация на срещата на върха по въпросите на потребителите;
- организация на работата на Гражданския форум за енергетика;
- поддръжка и администриране на платформата за онлайн решаване на спорове; както и
- комуникационни кампании и действия относно алтернативното разрешаване на спорове/онлайн разрешаване на спорове.

Специфична цел IV — правоприлагане. Тя се стреми да подкрепи спазването на правата на потребителите чрез укрепване на сътрудничеството между националните правоприлагащи органи и чрез подпомагане на потребителите с консултации и съвети. Цел IV се изпълнява по линия на следните две допустими действия на програма „Потребители“:

- координиране на действията за надзор и правоприлагане във връзка с Регламент (ЕО) № 2006/2004; и
- финансово участие в съвместни действия с публичноправни органи или организации с нестопанска цел, влизащи в състава на мрежи на равнището на Съюза, които предоставят информация и помощ на потребителите, за да им се помогне да упражняват правата си и да получат достъп до подходящи механизми за разрешаване на спорове, включително и до способности за извънсъдебно разрешаване на спорове онлайн (мрежа на европейските потребителски центрове).

Всяко от горепосочените действия се осъществява чрез специфични дейности, финансирани по линия на програма „Потребители“. Основните дейности, финансирани по цел IV, включват:

- мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите, включително системата за сътрудничество за защита на потребителите и съвместни действия за прилагане на законодателството за защита на потребителите;
- обмен на длъжностни лица в сферата на правоприлагането в рамките на сътрудничеството за защита на потребителите;
- обучения за длъжностни лица в сферата на правоприлагането („академия за електронно правоприлагане“);
- финансова подкрепа за мрежата на европейските потребителски центрове (ECC-Net); както и
- обучения за мрежата на европейските потребителски центрове.

3.2. Управление на програмата и бенефициери

Програмата се изпълнява посредством годишни работни програми, приети от Комисията с помощта на консултативен комитет, съставен от представители на държавите членки¹³. Във всяка годишна работна програма се определят действията, които трябва да се предприемат през дадена година, включително разпределението на финансовите средства за всяко действие, и критериите за подбор и отпускане на

¹³ Комитетът е консултативен комитет, както е определен в Регламент (ЕС) № 182/2011.

средствата. Действията се осъществяват предимно чрез покани за участие в търгове и покани за представяне на предложения.

От 2008 г. насам Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните (Chafea)¹⁴ със седалище в Люксембург изпълнява важна част от многогодишните програми. За всяка годишна работна програма Агенцията и Комисията се споразумяват какви действия по програмата ще изпълнява Агенцията.

Бенефициерите на безвъзмездните средства, договорите за възлагане на обществени поръчки и съвместните действия са публични органи, частни организации с нестопанска цел и частни субекти във всички държави — членки на ЕС. Целевите групи включват публични органи за защита на потребителите и други отговорни субекти, длъжностни лица, отговарящи за прилагането на законодателството за защита на потребителите (напр. обмен на длъжностни лица), европейски потребителски организации, висши учебни заведения, студенти или преподаватели.

3.3. Бюджет и актуално състояние на изпълнението на програмата

Изпълнението на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. е в ход: повечето от съответните цели за 2014 г., 2015 г., 2016 г. и 2017 г. вече са изпълнени. Годишните работни програми за 2014 г., 2015 г., 2016 г. и 2017 г. с бюджет от съответно 21,9 милиона евро, 22,5 милиона евро, 23,7 милиона евро и 24,7 милиона евро бяха изпълнени, като окончателното изпълнение възлиза съответно на 98,3 %, 99 %, 99,52 % и 94,4 %¹⁵. Работните програми бяха изпълнени по план с изключение на усвояването на бюджета от органите на държавите членки, което беше по-слабо от очакваното, а остатъкът бе насочен към кампании за повишаване на осведомеността. В средата на периода на програмата изпълнението на специфичните действия, посочени в приложение I към Регламента, напредва добре. Едва ограничен брой специфични действия все още не са изпълнени или са само частично изпълнени.

- **Специфична цел I — безопасност на продуктите**

Общо 13,1 милиона евро (14 %) от средствата, отпуснати по програмата между 2014 г. и 2017 г., бяха изразходвани за дейности, свързани със специфична цел I. Най-голямата дейност с оглед на отпуснатите средства са съвместните действия за сътрудничество и прилагане на законодателството в областта на безопасността на нехранителните стоки (6,2 милиона евро, или 47 % от средствата, отпуснати по цел I). Приблизително 2,9 милиона евро (22 % от средствата, отпуснати по цел I) бяха предоставени на RAPEX. Най-малката дейност с оглед на размера на бюджета (без да се включват работата в мрежа, мероприятията и други помощни дейности) е обменът на длъжностни лица в областта на безопасността на продуктите (3 % от средствата, отпуснати по цел I).

- **Специфична цел II — информиране и образование на потребителите и подкрепа за организациите на потребителите**

Общо 35,1 милиона евро (37 %) от средствата, отпуснати по програмата между 2014 г. и 2017 г., бяха изразходвани за дейности, свързани със специфична цел II. Най-голямата дейност с оглед на средствата, отпуснати между 2014 г. и 2017 г., са кампаниите за информация и повишаване на осведомеността на потребителите в ЕС (9 милиона евро), което представлява 26 % от средствата, отпуснати по цел II.

¹⁴ За повече информация относно изпълнителната агенция вж. <http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>

¹⁵ Изпълнението на бюджета за 2018 г. е все още в ход през 2019 г.

Индексите и проучванията за потребителите (8,9 милиона евро) и подпомагането на организациите на потребителите на равнище ЕС (6 милиона евро) са съответно втората и третата най-голяма дейност. Най-малката дейност с оглед на размера на бюджета (без да се включват работата в мрежа, мероприятията и други помощни дейности) е Европейската система за регистриране на потребителски жалби (2 % от средствата, отпуснати по цел II).

- **Специфична цел III — права на потребителите и правни средства за защита на потребителите**

Общо 13 милиона евро (14 %) от средствата, отпуснати по програма „Потребители“ между 2014 г. и 2017 г., бяха изразходвани за дейности, свързани със специфична цел III.

47 % от средствата, отпуснати по цел III, са използвани за онлайн/извънсъдебно разрешаване на спорове (ОРС/ИРС): двете най-големи дейности, финансирани по тази цел, са поддръжката, управлението на платформата за ОРС (приблизително 3 милиона евро), комуникационните кампании и действията за популяризиране на ОРС/ИРС (приблизително 3,1 милиона евро). Поведенческите изследвания (2,4 милиона евро) и други проучвания на ЕС, свързани с потребителите (1,9 милиона евро), също съставляват значителна част от средствата, отпуснати по цел III. Най-малките дейности, финансирани между 2014 г. и 2017 г., са Срещата на върха по въпросите на потребителите (7 % от средствата, отпуснати по цел III) и Гражданският форум за енергетика (0,4 %).

- **Специфична цел IV — правоприлагане**

Общо 30,2 милиона евро (31 %) от средствата, отпуснати по програма „Потребители“ между 2014 г. и 2017 г., бяха изразходвани за дейности, свързани със специфична цел IV.

Най-голямата дейност с оглед на финансирането е ECC-Net. С приблизително 24,8 милиона евро от отпуснатите средства ECC-Net съставлява 82 % от разходите по цел IV на програма „Потребители“ за периода между 2014 г. и 2017 г. Следващите по големина дейности са мрежата CPC (7 % от средствата, отпуснати по цел IV) и обучението за длъжностни лица в сферата на правоприлагането в рамките на академията за електронно правоприлагане (5 % от средствата, отпуснати по цел IV). Най-малката дейност (без да се включват други помощни дейности) е обменът на длъжностни лица в сферата на правоприлагането (1 % от средствата, отпуснати по цел IV).

- **Междусекторни дейности**

Приблизително 4 % от бюджета е заделен за бюджетния ред за административни разходи, който се използва за финансирането на междусекторни дейности, като например разходи за пътуване и настаняване на участници в мероприятия или заседания.

4. КАКВО ПОСТИГНА ПРОГРАМА „ПОТРЕБИТЕЛИ“?

Както става ясно от придружаващия работен документ на службите¹⁶, програма „Потребители“ постига като цяло добри резултати в средносрочен план по отношение

¹⁶ SWD (2019) 382 РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА, придружаващ ДОКЛАДА НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ

на специфичните цели. По-долу се прави оценка на функционирането на програмата с оглед на ефективността, ефикасността, уместността, съгласуваността и европейската добавена стойност и се представят становищата на консултираните заинтересовани страни.

4.1. Ефективност

Цел I безопасност на продуктите

Дейностите, изпълнени по програмата, бяха до голяма степен ефективни за укрепването и повишаването на безопасността на продуктите чрез надзор на пазара в ЕС, като по този начин беше постигнат значителен напредък за изпълнението на цел I в сравнение с периода преди програмата. Обменът на информация и сътрудничеството между държавите членки се подобриха, с което намаляха различията при правоприлагането в ЕС.

Системата за бърз обмен на информация за опасни нехранителни стоки (RAPEX) стана ефективен и ценен механизъм от структурата за надзор на пазара в ЕС. Основните ѝ целеви групи в ЕС признават и ценят системата. Националните органи са на мнение, че съвместните действия, обучението и работата в мрежа са ефективни. Благодарение на тези дейности се изгражда съгласуван подход към общите проблеми, създават се преки контакти между органите на различните държави и се обменят добри практики. Освен това тези дейности помагат на органите на държавите членки да преодолеят новите предизвикателства. Например в рамките на академията за електронно правоприлагане държавите членки могат да си сътрудничат в извършването на онлайн разследвания чрез висококачествени обучения и обучителни материали.

Ограничените човешки и финансови ресурси за надзор на пазара и правоприлагане в държавите членки обаче се отразяват на мащаба на постигнатото, както посочват анкетиранияте. Консултираните в хода на оценката заинтересовани страни посочиха непрестанното присъствие на опасни продукти на пазара и нововъзникващите рискове, например от нови, технически сложни продукти или от електронната търговия с трети държави, като доказателство, че надзорът на пазара трябва непрекъснато да се адаптира към нови предизвикателства.

Въпреки това през периода на програмата доверието на потребителите в безопасността на продуктите нарасна. Около три-четвърти от търговците на дребно смятат, че публичните органи активно наблюдават и осигуряват съответствие със законодателството за безопасността на продуктите в своя отрасъл.

Като цяло мнението на заинтересованите страни за ефективността на действията, извършени през първите четири години на текущата програма „Потребители“, беше положително, както и мнението за ползите, постигнати в държавите членки в резултат на повечето от тези действия.

Цел II — информиране и образование на потребителите, разработване на информационна база и подкрепа за организациите на потребителите

Индексите за потребителите и пазарните проучвания допринесоха значително за разработването на информационна база, която да служи като основа за политиката за защита на потребителите, което доведе до развиване на политика на равнището на ЕС. Те са полезни инструменти за критерии на национално равнище. Оценката показва, че оказваната по линия на програмата подкрепа за потребителската организация на равнището на ЕС *Bureau Européen des Unions des Consommateurs-BEUC* също е смятана за ефективна. Организацията имаше съществен и последователен принос за представяването на интересите на потребителите на равнището на ЕС.

Според оценката заинтересованите страни смятат обучителните курсове *Consumer Champion* за полезни и високо ги ценят. Онлайн обучителните курсове и интерактивната платформа обаче не се използват според очакванията. Капацитетът на потребителските организации на национално равнище продължи да бъде недостатъчен, основно заради липсата на ресурси. Финансираните по програмата кампании за повишаване на осведомеността на потребителите отбелязват добри резултати и изпълняват целите си с оглед на целевите групи или създадената нагласа. Трудно обаче да се запази дългосрочният ефект.

Резултатите, заложи за тази цел в Регламента във връзка с Европейската система за регистриране на потребителски жалби, вече са постигнати¹⁷. Въпреки положителните показали обаче анкетиранияте подчертаха, че са необходими усилия за предоставянето на данни за жалбите, и предложиха да се извършат подобрения/промени в системата.

Основните фактори, които влияят на постиженията, свързани с тази цел, често са външни. Във връзка с информирането и образованието на потребителите тези фактори са ограничените човешки и финансови ресурси в държавите членки и ограниченото включване на образованието на потребителите в националните учебни програми. В областта на изграждането на капацитет на потребителските организации ограниченията на ресурсите на целевите организации, които не могат да бъдат компенсирани единствено чрез обучение, са основният фактор, който се отразява на напредъка.

Цел III права на потребителите и правни средства за защита на потребителите

Платформата за онлайн разрешаване на спорове (ОРС) отбеляза относителен успех в привличането на потребителите да регистрират жалбите си. Целта за 2020 г. относно броя жалби вероятно ще бъде постигната¹⁸.

Основната полза от платформата за ОРС е, че търговците, с които е осъществен контакт чрез платформата, често решават проблема неофициално и директно със засегнатите потребители без прибегването до схема за ИРС. Положителните тенденции, свързани с достъпността на ИРС и удовлетворението на потребителите от него, се виждат от проучвания на ЕС. Те отразяват текущите усилия на държавите членки за подобряване

¹⁷ Обявената за 2020 г. цел за броя органи, занимаващи се с разглеждането на жалби (70), и броя страни, предаващи жалби в ECCRS (20), беше преизпълнена още през 2015 г. със 73 органа, занимаващи се с разглеждането на жалби, от 20 страни.

¹⁸ Обявената за 2020 г. цел за броя случаи, които да бъдат решени чрез системата за ОРС, е 100 000 спрямо 17 500 през 2010 г.; през 2017 г. чрез ОРС бяха решени 55 002 случая и ако тази тенденция се запази, целта за 2020 г. ще може да бъде постигната.

на системите за ИРС и по-мощното възприемане на ИРС като ефективно средство за правна защита.

Поведенческите изследвания също са основно средство за подпомагане на основано на факти създаване на политики, което разглежда как реални потребители си взаимодействат с реални дружества на реални пазари, и допълват информацията от правни и икономически изследвания. Според заинтересованите страни обаче създателите на политики не използват тези изследвания достатъчно или изследванията могат да бъдат насърчавани по-добре. Няколко изследвания бяха използвани пряко в създаването на инициативи на ЕС в областта на политиката за защита на потребителите, като заинтересованите страни потвърдиха практическата полза от тези изследвания.

Цел IV: Правоприлагане

Оценката показва, че е отбелязан съществен напредък по цел IV. Това се вижда от значителните резултати, които бяха постигнати по повечето показатели, посочени в програмата. Финансираните дейности се допълват добре и са до голяма степен ефективни за подпомагане на прилагането на правата на потребителите чрез укрепване на сътрудничеството между националните правоприлагащи органи и чрез предоставяне на консултации на потребителите.

Дейностите, свързани с *мрежата за сътрудничество в областта на защитата на потребителите*, придобиха по-голяма важност и се наблюдава подобрене при постигането на целите им. Все още обаче се наблюдават различия между държавите членки при използването на мрежата и при участието в искания за правоприлагане.

Обменът на длъжностни лица в сферата на правоприлагането е ценена дейност с все по-голямо участие, но използването ѝ от държавите членки е неравномерно. Академията за електронно правоприлагане получи висока оценка за ефективността си от националните органи, от които са участниците в нея, въпреки че участието през първата година от функционирането ѝ беше по-слабо от предвиденото, особено при уеб базираните модули.

Дейността на европейските потребителски центрове е важна и качеството и навременността на предлаганите от тях услуги също получиха положителна оценка в неотдавнашното специфично оценяване въпреки различията в това отношение между тези центрове в държавите членки. Основното предизвикателство за европейските потребителски центрове продължава да бъде тяхната видимост.

Извършената в хода на оценката консултация показва, че успоредно с изпълнението на дейностите по програма „Потребители“ доверието на потребителите, че публичните органи защитават техните права и че търговците на дребно ги зачитат, е нараснало. Това е свързано със слабо намаляване на проблемите, с които се сблъскват потребителите. Две трети от търговците на дребно смятат, че публичните органи активно наблюдават и осигуряват съответствие със законодателството за потребителите в своя отрасъл. През последните години обаче този дял намалел.

Ограничените човешки и финансови ресурси, с които разполагат органите за защита на потребителите в държавите членки, се смятат за ключов фактор, който се отразява на постиженията, свързани с целта на програмата. Други ключови фактори са бързите иновации на продукти и услуги и новите канали на разпространение, които затрудняват ефективната защита на потребителите. Това развитие има много предимства за

потребителите и бизнеса, но увеличава рисковете от масово нарушаване на правата на потребителите и от възникването на трудности с прилагането на тези права. Ефективното прилагане на правата на потребителите заема централно място в стартирания от Европейската комисия нов търговски механизъм за потребителите.

4.2. Ефикасност

Въз основа на ограничената информация, събрана по време на оценката, и на обратната връзка от засегнати заинтересовани страни разходите за дейностите по линия на програмата и ползите от тези дейности изглеждат до голяма степен пропорционални. С оглед на ефикасността на специфични дейности срещите и мероприятията за работа в мрежа се оценяват от участващите органи и организации на потребителите като дейности, които въпреки ограничените ресурси постигат изключително положителни резултати. Тези положителни резултати включват по-добро координиране, взаимно обучение и обмен на добри практики в различни области на политиката на ЕС за защита на потребителите.

Оценката показва, че повишаването на капацитета на институциите и бенефициерите е допринесло за по-голямата ефикасност на дейностите по програмата. Когато това не се е случило, заинтересованите страни многократно са посочили ограничените човешки и финансови ресурси на някои национални органи и потребителски организации като основен фактор, ограничаващ ефикасността на много дейности по програмата.

Предприети бяха мерки за опростяване на правилата и процедурите. Тези мерки включват използването на електронни инструменти за представянето и оценяването на предложения, за управляването на безвъзмездни средства и за наблюдението и докладването. При все че тези разработки изискват много ресурси в началото във връзка с проектирането и изпитването на инструментите, нивото на удовлетворение на кандидатите и бенефициерите на безвъзмездни средства оправдава тези усилия и през следващите години се очакват определени финансови ползи. Анкетираните заинтересовани страни обаче посочиха, че има по-голям потенциал за опростяване при процедурите за кандидатстване (59 %), изискванията за докладване (54 %) и управлението на програмата (47 %). В обратната си връзка заинтересованите страни посочиха също така, че е необходима силна координация между службите на Комисията и Изпълнителната агенция за потребителите, здравеопазването, селското стопанство и храните.

4.3. Уместност

Четири цели и приоритета на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. продължават да са в сила и да съответстват на потребностите на потребителите и засегнатите заинтересовани страни (потребителски организации, органи на държавите членки, бизнес организации и т.н.). Четирите специфични цели и единайсетте специфични действия допринасят за по-добра целенасоченост на действията на програмата и за избягване на припокриване и евентуално дублиране на различните цели. Същевременно тези специфични действия позволяват необходимата гъвкавост, за да се постигнат полезни взаимодействия, които в някои случаи очевидно са необходими. Например академията за електронно правоприлагане обхваща и длъжностните лица в сферата на правоприлагането, и длъжностните лица, отговарящи за безопасността на продуктите.

Програмата е достатъчно гъвкава, за да се вземат под внимание развиващият се пазар и новите потребности на бенефициерите.

4.4. Съгласуваност

Различните действия по програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. са съгласувани и се изпълняват съвместно. Припокриванията и несъответствията между дейностите на програмите са сведени до минимум още при замисъла на програмата, като е използвана йерархична (дървовидна) структура с четири специфични цели, които са свързани с единадесет специфични действия, по които се финансират около 30 основни дейности. При анализа на изпълнените действия/дейности, направен в хода на оценката, не бяха установени припокривания, нито несъответствия. Обратната връзка на заинтересованите страни опровергава обаче това.

Според анкетиранията програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. е до голяма степен съгласувана с политиката на ЕС за защита на потребителите, представена в Европейската програма за потребителите, с други програми на ЕС и с други негови политики, които са от значение за потребителите, като например стратегията за цифровия единен пазар, енергийния съюз и плана за действие за кръговата икономика.

4.5. Европейска добавена стойност, допълняемост и устойчивост

Европейската добавена стойност на програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. като цяло е голяма. Общо 93 % от анкетиранията заинтересовани страни на национално равнище заявиха, че програмата има ключова роля за постигането на резултати в областта на политиката и защитата на потребителите и умерено или голямо отражение върху създаването на национални политики, свързани с потребителите.

Прекратяването или оттеглянето на подобна инициатива на ЕС означава, че ще бъдат пропуснати възможности да се покаже значението на единния пазар и на ЕС в по-общ план за обикновените граждани. Ако няма такава инициатива на ЕС, правителствата на държавите членки ще трябва да заделят повече ресурси за усилия на национално равнище или да не актуализират и да не прилагат правилата заради липсата на ресурси или пък да ги актуализират и прилагат по различен начин, което ще бъде в ущърб на правната сигурност и хармонизирането на единния пазар. Прекратяването на подкрепата на равнището на ЕС рискува да доведе до трайни мащабни разминавания при представяването, образоването и информирането на потребителите и до отрицателни нагласи към ЕС.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Програма „Потребители“ за периода 2014—2020 г. играе ключова роля за подпомагане на политиката на ЕС за защита на потребителите и изпълнява конкретни действия, които са от полза за европейските потребители и засегнати заинтересовани страни.

Настоящият доклад относно междинната оценка на програмата потвърждава нейното значение за постигането на високо и равномерно равнище на защита на потребителите в Европейския съюз и за увеличаването на ролята на потребителите като ключови участници на единния пазар.

Поради факта, че свързаните с потребителите въпроси все повече надхвърлят националните граници или засягат целия ЕС, програмата демонстрира добавената си

стойност чрез финансирането на действия, осигуряващи съгласувана и последователна защита за всички европейски потребители.

Тъй като промените, засягащи икономиката ни, се увеличават, особено с оглед на нарастващата цифровизация на пазара, следващата програма на ЕС в сферата на политиката за защита на потребителите трябва да бъде по-гъвкава и да може да реагира на бързите промени. Тези констатации бяха взети под внимание при подготвянето на следващата многогодишна финансова рамка (МФФ) и бъдещите програми на ЕС за финансиране.