



Bruxelles, den 7.11.2019
COM(2019) 490 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

om midtvejsevalueringen af forbrugerprogrammet 2014-2020

{SWD(2019) 382 final}

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Ifølge artikel 169 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal EU bidrage til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser gennem aktioner på forbrugerbeskyttelsesområdet, ligesom EU skal tage hensyn til forbrugerbeskyttelseskrav ved udformningen og gennemførelsen af andre EU-politikker og -aktiviteter. Dette kan opnås som led i bestræbelserne på at opbygge et velfungerende indre marked, der er til gavn for både forbrugere og virksomheder. Desuden kan EU træffe foranstaltninger med henblik på at støtte, supplere og overvåge den politik, der føres på nationalt plan for at fremme forbrugernes ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig.

EU har indført en række forbrugerrettigheder og -politikker, der sigter mod at nå dette mål gennem enten horisontale instrumenter eller sektorspecifik lovgivning. Den seneste indsats for at holde denne ramme opdateret og egnet til at håndtere markeder under udvikling omfatter en revision af forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde¹ samt en kvalitetskontrol af forbruger- og markedsføringslovgivningen², som førte til, at der i april 2018 blev vedtaget en ny aftale for forbrugere³.

Den praktiske gennemførelse af disse prioriteter understøttes af midler fra EU-budgettet ydet gennem det flerårige forbrugerprogram 2014-2020⁴. Der er til programmet afsat et beløb på 188,8 mio. EUR for årene 2014-2020. Det blev vedtaget for at støtte gennemførelsen af de politiske prioriteter, der er fastsat i den europæiske forbrugerdaysorden – Øget tillid og vækst⁵. I henhold til forordningens artikel 13, stk. 2, skal Kommissionen fremlægge en midtvejsevalueringsrapport for Europa-Parlamentet og Rådet.

Programmets **overordnede målsætning** er ifølge forordningen "at sikre et højt niveau for forbrugerbeskyttelse, at give forbrugerne indflydelse og at sætte dem i centrum for det indre marked inden for rammerne af en overordnet strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Programmet tilsigter at opnå dette ved at bidrage til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og juridiske og økonomiske interesser samt til at fremme deres ret til information, uddannelse og til at organisere sig med henblik på at beskytte deres interesser og ved at støtte integrationen af forbrugerinteresser i andre politikområder. Programmet supplerer, støtter og overvåger medlemsstaternes politikker."

Programmet bygger på de aktioner, der blev finansieret under det tidligere program for perioden 2007-2013⁶. Det sikrer en gnidningsløs overgang og en videreførelse af de flerårige foranstaltninger, samtidig med at der tages hensyn til midtvejsevalueringen af det foregående programs vellykkede resultater og de områder, der kræver større opmærksomhed.

Siden slutningen af 2014 er der ved gennemførelsen af forbrugerprogrammet 2014-2020 også taget hensyn til de retningslinjer, der er relateret til Kommissionens prioriteter: et dybere og mere retfærdigt indre marked, et forbundet digitalt indre marked og en mere modstandsdygtig energiunion.

¹ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/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 Forbrugerprogrammet 2014-2020 blev oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 254/2014 af 26. februar 2014

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

⁶ COM/2012/0225 final

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1926/2006/EF af 18. december 2006 om oprettelse af et EF-handlingsprogram inden for forbrugerpolitik (2007-2013) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132052>

Programmet støtter desuden forbrugerrelevante bidrag til bæredygtige forbrugsmønstre/cirkulære økonomiske initiativer, navnlig i forbindelse med handlingsplanen for den cirkulære økonomi⁷.

2. EVALUERINGENS OMFANG, FORMÅL OG METODE

2.1. Evalueringens omfang og formål

Formålet med midtvejsevalueringen af forbrugerprogrammet 2014-2020 er at undersøge, hvorvidt målene for alle foranstaltningerne er nået, og i hvilket omfang de støtteberettigede aktioner i artikel 4 og de specifikke aktioner i bilag I er gennemført. Ved denne evaluering analyseres tildelingen af midler til støttemodtagerne, effektiviteten af ressourceudnyttelsen og programmets europæiske merværdi under hensyntagen til udviklingen inden for forbrugerbeskyttelse og andre forbrugerrelevante EU-politikker med henblik på at træffe beslutning om forlængelse, ændring eller indstilling af aktionerne. De foreløbige resultater af evalueringen er taget i betragtning ved udarbejdelsen af forslaget til programmet for det indre marked for den næste flerårige finansielle ramme⁸.

Evalueringen omhandler også mulighederne for forenkling, programmets interne og eksterne sammenhæng, herunder mulig synergi/komplementaritet med andre EU-programmer, målenes fortsatte relevans samt foranstaltningernes bidrag til Unionens prioriterede mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. De langsigtede virkninger og bæredygtigheden af programmets virkninger er blevet evalueret i det omfang, det har været muligt (programmet gennemføres stadig), med henblik på at træffe en beslutning om eventuel forlængelse, ændring eller indstilling af et efterfølgende program, hvad angår anvendelsesområde, art og omkostninger.

I evalueringen vurderes programmets gennemførelse i alle EU's medlemsstater (under hensyntagen til tiltrædelsesdatoen) samt i Norge og Island. Evalueringsperioden er den periode, der går fra 2014 til 2017.

2.2. Metoder og begrænsninger

Evalueringen blev gennemført mellem oktober 2017 og april 2018. Denne rapport ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som understøttes af en undersøgelse⁹ foretaget af en ekstern kontrahent.

I forbindelse med denne evaluering blev der indsamlet, gennemgået og behandlet en bred vifte af rapporter, akademisk litteratur og anden dokumentation om de aktioner og aktiviteter, der finansieres under forbrugerprogrammet. For at sikre en så bred dækning som muligt blev en lang række forskellige interessenter hørt i forbindelse med evalueringen. En offentlig høring fandt sted fra den 10. januar 2018 til den 9. marts 2018 som led i en høring om EU-fonde inden for investering, forskning og innovation, SMV'er og det indre marked til forberedelse af finansieringsprogrammerne efter 2020.

⁷ MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Kredsløbet lukkes – en EU-handlingsplan for den cirkulære økonomi, COM/2015/0614 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

⁸ Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om oprettelse af programmet for det indre marked, virksomheders konkurrenceevne, herunder små og mellemstore virksomheders, og europæiske statistikker og om ophævelse af forordning (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014, (EU) nr. 258/2014, (EU) nr. 652/2014 og (EU) 2017/826 COM/2018/441 final - 2018/0231 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1540389031742&uri=CELEX%3A52018PC0441>

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

På evalueringstidspunktet var de fleste af de finansierede aktioner stadig på et tidligt stadium af gennemførelsen med begrænsede data om resultaterne af aktionerne og programmets virkninger. Midtvejsevalueringen af forbrugerprogrammet er derfor hovedsagelig baseret på interessenternes vurderinger af gennemførelsen af programmet og resultaterne af de aktioner, der finansieres under programmet.

Hvor det var muligt, blev høringsresultaterne suppleret med en kvantitativ analyse af resultater og aktioner. I det omfang, det var muligt, blev analysen af evalueringsspørgsmål underbygget af en sammenligning med et referencescenarie (slutningen af den foregående programmeringsperiode).

3. PROGRAMMETS HOVEDELEMENTER OG GENNEMFØRELSE

3.1. Programmets specifikke mål og støtteberettigede aktioner

For at forfølge forbrugerprogrammets overordnede målsætning er der i forordningens artikel 3 fastsat **fire specifikke målsætninger**, der skal nås gennem en række støtteberettigede aktioner:

Specifik målsætning I — Sikkerhed. Under denne specifikke målsætning sigter programmet mod at konsolidere og forbedre produktsikkerheden gennem effektiv markedsovervågning i hele Unionen. Følgende støtteberettigede aktioner under forbrugerprogrammet bidrager til dette mål:

- videnskabelig rådgivning og risikoanalyse, der vedrører forbrugernes sundhed og sikkerhed med hensyn til nonfoodprodukter og tjenesteydelser, herunder støtte til de opgaver, der påhviler de uafhængige videnskabelige komitéer, som er oprettet ved afgørelse 2008/721/EF,
- koordinering af markedsovervågnings- og håndhævelsesaktioner vedrørende produktsikkerhed i henhold til direktiv 2001/95/EF¹⁰ og aktioner til forbedring af sikkerheden af forbrugertjenester og
- vedligeholdelse og yderligere udvikling af kosmetikdatabaser.

Hver af ovennævnte aktioner gennemføres via specifikke aktiviteter, der finansieres under forbrugerprogrammet. De vigtigste aktiviteter, der finansieres under målsætning I, er:

- det hurtige varslingsystem for farlige nonfoodprodukter (RAPEX),
- fælles samarbejds- og håndhævelsesaktioner inden for nonfoodproduktsikkerhed,
- udveksling af retshåndhævelsespersonale inden for produktsikkerhed og
- EU's kosmetikdatabaser (databasen over kosmetiske ingredienser, portalen til anmeldelse af kosmetiske produkter).

Specifik målsætning II — Forbrugeroplysning og -uddannelse samt støtte til forbrugerorganisationer. Under denne specifikke målsætning sigter programmet mod at give forbrugerne bedre uddannelse, information og større bevidsthed om deres rettigheder, at udvikle evidensgrundlaget for forbrugerpolitik og støtte forbrugerorganisationer, idet der herunder tages hensyn til sårbare forbrugeres specifikke behov. Målsætning II består af følgende støtteberettigede aktioner:

- Opbygning og forbedring af adgangen til evidensgrundlaget for politikformuleringen på områder, der berører forbrugerne, med henblik på udformning af intelligent og målrettet lovgivning og identificering af eventuelle markedssvigt eller ændrede forbrugerbehov, så der kan skabes et grundlag for udvikling af forbrugerpolitikken, for udpegning af de områder, der er mest problematiske for forbrugerne, og for integration af forbrugernes interesser i andre EU-politikker

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0095>

- Støtte gennem finansiering af forbrugerorganisationer på EU-plan og gennem kapacitetsopbygning i forbrugerorganisationer på EU-plan og på nationalt og regionalt plan med henblik på øget gennemsigtighed og øget udveksling af bedste praksis og erfaring
- Forbedret gennemsigtighed på forbrugermarkederne og i forbrugeroplysningen for at sikre, at forbrugerne har let adgang til sammenlignelige og pålidelige oplysninger, også på tværs af grænserne, så forbrugerne ikke alene kan sammenligne priser på varer og tjenesteydelser, men også disses kvalitet og bæredygtighed og
- Bedre forbrugeruddannelse gennem hele livet med særlig fokus på sårbare forbrugere.

Hver af ovennævnte aktioner gennemføres via specifikke aktiviteter, der finansieres under forbrugerprogrammet. De vigtigste aktiviteter, der finansieres under målsætning II, er:

- Forbrugerresultattavler¹¹ og -undersøgelser (resultattavlen for forbrugervilkår og resultattavlen for forbrugermarkeder)
- Forbrugermarkedsundersøgelser¹²
- Kapacitetsopbygning i forbrugerorganisationer ("Consumer Champion"-projektet)
- Støtte til forbrugerorganisationer på EU-plan
- Forbrugeroplysning på EU-plan/oplysningskampagner
- Det Europæiske System til Registrering af Forbrugerklager og relaterede støtteforanstaltninger (ECCRS) og
- EU-ressourcer til forbrugeruddannelse ("Consumer Classroom"-projektet).

Specifik målsætning III – Rettigheder og klageadgang. Programmet sigter mod at udvikle og styrke forbrugernes rettigheder, særlig gennem intelligent lovgivning og ved at forbedre adgangen til enkle, effektive, hurtige og billige klagemuligheder, herunder til alternative tvistbilæggelsesordninger. Følgende støtteberettigede aktioner under forbrugerprogrammet bidrager til at opfylde denne målsætning:

- Kommissionens udarbejdelse af forbrugerbeskyttelseslovgivning og andre former for regulering, overvågning af medlemsstaternes gennemførelse af lovgivningen, efterfølgende vurdering af lovgivningens effekt samt fremme af sam- og selvregulerende initiativer, herunder overvågning af disse initiativers reelle virkninger på forbrugermarkederne, og
- lettere adgang til tvistbilæggelsesordninger for forbrugerne, navnlig til alternative tvistbilæggelsesordninger, herunder et EU-dækkende onlinesystem og et netværk af nationale instanser for alternativ tvistbilæggelse, med særlig fokus på passende foranstaltninger til sikring af sårbare forbrugeres behov og rettigheder; overvågning af, hvordan tvistbilæggelsesordningerne fungerer, og om de er effektive for forbrugerne, herunder gennem udvikling og vedligeholdelse af relevante it-værktøjer samt udveksling af eksisterende bedste praksis og erfaringer i medlemsstaterne.

Hver af ovennævnte aktioner gennemføres via specifikke aktiviteter, der finansieres under forbrugerprogrammet. De vigtigste aktiviteter, der finansieres under målsætning III, er:

- Adfærdsundersøgelser (f.eks. om forbrugerbeslutninger inden for forsikring, om onlineplatformes gennemsigtighed og om reklamepraksis på de sociale medier)
- Andre EU-forbrugerpolitiske undersøgelser (f.eks. evalueringer, undersøgelse af håndhævelsesmyndighedernes beføjelser i forbindelse med forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde)
- Afholdelse af forbrugertopmødet
- Afholdelse af Borgernes Energiforum

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

- Vedligeholdelse og forvaltning af platformen til onlinetvistbilæggelse og
- Kommunikationskampagner om og aktioner vedrørende alternative tvistbilæggelsesordninger/onlinetvistbilæggelse.

Specifik målsætning IV – Håndhævelse. Programmet sigter mod at fremme håndhævelsen af forbrugernes rettigheder ved at styrke samarbejdet mellem de nationale håndhævende myndigheder og ved at støtte forbrugerne med rådgivning. Målsætning IV gennemføres ved hjælp af følgende to støtteberettigede foranstaltninger under forbrugerprogrammet:

- Koordinering af overvågnings- og håndhævelsesaktioner i henhold til forordning (EF) nr. 2006/2004 og
- Finansiell støtte til fælles aktioner med offentlige organer eller nonprofitorganisationer, som indgår i EU-netværk, der informerer forbrugerne og bistår dem med at udøve deres rettigheder og få adgang til passende tvistbilæggelse, herunder udenretslige ordninger til onlinetvistbilæggelse (Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre).

Hver af ovennævnte aktioner gennemføres via specifikke aktiviteter, der finansieres under forbrugerprogrammet. De vigtigste aktiviteter, der finansieres under målsætning IV, er:

- Netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC), herunder systemet for forbrugerbeskyttelsessamarbejde og fælles aktioner til håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse
- Udveksling af retshåndhævelsespersonale i forbindelse med forbrugerbeskyttelsessamarbejdet
- Uddannelse af retshåndhævelsespersonale (E-Enforcement Academy)
- Finansiell støtte til Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre (ECC-Net) og
- Uddannelse af personale til Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre.

3.2. Programforvaltning og støttemodtagere

Programmet gennemføres ved hjælp af årlige arbejdsprogrammer, der vedtages af Kommissionen med bistand fra et rådgivende udvalg med repræsentanter for medlemsstaterne¹³. I hvert årligt arbejdsprogram fastsættes de aktioner, der skal iværksættes i et givet år, herunder tildeling af finansielle midler til de enkelte aktioner samt udvælgelses- og tildelingskriterier for tildeling af midlerne. Aktionerne gennemføres hovedsagelig gennem udbud og indkaldelser af forslag.

Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer (CHAFEA)¹⁴, der er etableret i Luxembourg, har siden 2008 gennemført en vigtig del af de flerårige programmer. For hvert årligt arbejdsprogram aftaler forvaltningsorganet og Kommissionen indbyrdes, hvilke programaktioner forvaltningsorganet skal gennemføre.

Støttemodtagerne og dem, der indgår indkøbskontrakter og deltager i fælles aktioner, er offentlige instanser, private nonprofitorganisationer og private virksomheder i alle EU's medlemsstater. Målgrupperne omfatter offentlige forbrugerbeskyttelsesmyndigheder og andre ansvarlige organer, embedsmænd med ansvar for håndhævelse af lovgivningen om forbrugerbeskyttelse (f.eks. udveksling af embedsmænd), europæiske forbrugerorganisationer, højere læreanstalter, studerende og lærere.

3.3. Budget og status for gennemførelsen af programmet

Gennemførelsen af forbrugerprogrammet 2014-2020 er stadig i gang: De fleste resultatmål for 2014, 2015, 2016 og 2017 er nået. De årlige arbejdsprogrammer for 2014, 2015, 2016 og 2017 med et budget på henholdsvis 21,9 mio. EUR, 22,5 mio. EUR, 23,7 mio. EUR og 24,7 mio. EUR blev gennemført med en endelig udnyttelsesgrad på henholdsvis 98,3 %, 99 %, 99,52 % og 94,4 %¹⁵.

¹³ Udvalget er et rådgivende udvalg som defineret i forordning (EU) nr. 182/2011

¹⁴ Yderligere oplysninger om forvaltningsorganet findes i: <http://ec.europa.eu/chafea/about/about.html>

¹⁵ Gennemførelsen af 2018-budgettet er stadig i gang i 2019.

Gennemførelsen af arbejdsprogrammerne forløb planmæssigt, bortset fra at medlemsstatsmyndighedernes udnyttelse af budgettet var lavere end forventet, og den resterende saldo er blevet kanaliseret til oplysningskampagner. Midtvejs er gennemførelsen af de specifikke aktioner, der er beskrevet i forordningens bilag I, godt i gang. Kun et begrænset antal specifikke aktioner er endnu ikke blevet gennemført eller er kun delvist gennemført.

- **Specifik målsætning I – Produktsikkerhed**

13,1 mio. EUR (14 %) af de midler, der blev afsat under programmet mellem 2014 og 2017, blev anvendt til aktiviteter relateret til målsætning I. Den største aktivitet, hvad angår afsatte midler, er fælles samarbejds- og håndhævelsesaktioner inden for nonfoodsikkerhed (6,2 mio. EUR eller 47 % af de midler, der er afsat under målsætning I). Ca. 2,9 mio. EUR (22 % af midlerne under målsætning I) er blevet afsat til det hurtige varslingsystem (RAPEX). Den mindste aktivitet efter budgetstørrelse (bortset fra netværksarbejde, arrangementer og lign. støtteaktiviteter) er udveksling af embedsmænd inden for produktsikkerhed (3 % af de afsatte midler under målsætning I).

- **Specifik målsætning II – Forbrugeroplysning og -uddannelse samt støtte til forbrugerorganisationer**

35,1 mio. EUR (37 %) af de programmidler, der er afsat mellem 2014 og 2017, er anvendt til aktiviteter relateret til målsætning II. Den største aktivitet, hvad angår midler afsat mellem 2014 og 2017, er forbrugeroplysning på EU-plan/oplysningskampagner (9,0 mio. EUR), svarende til 26 % af midlerne under målsætning II. Forbrugerresultattavler og -undersøgelser (8,9 mio. EUR) og støtte til forbrugerorganisationer på EU-plan (6,0 mio. EUR) er henholdsvis den anden- og tredjestørste aktivitet. Den mindste aktivitet, hvad angår afsatte midler (bortset fra netværksarbejde, arrangementer og lign. støtteaktiviteter), er Det Europæiske System til Registrering af Forbrugerklager (2 % af midlerne under målsætning II).

- **Specifik målsætning III – Forbrugerrettigheder og klageadgang**

13,0 mio. EUR (14 %) af de midler, der blev afsat under forbrugerprogrammet mellem 2014 og 2017, blev anvendt på aktiviteter relateret til målsætning III.

47 % af de midler, der blev afsat til målsætning III, vedrører specifikt onlinetvistbilæggelse/alternativ tvistbilæggelse: De to største aktiviteter, der finansieres under denne målsætning, er vedligeholdelse/forvaltning af platformen for onlinetvistbilæggelse (ca. 3,0 mio. EUR) og kommunikationskampagner/promovering for onlinetvistbilæggelse/alternativ tvistbilæggelse (ca. 3,1 mio. EUR). Adfærdsundersøgelser (2,4 mio. EUR) og andre EU-forbrugerundersøgelser (1,9 mio. EUR) udgør også en betydelig del af midlerne under målsætning III. De mindste aktiviteter, der er finansieret mellem 2014 og 2017, er forbrugertopmødet (7 % af midlerne under målsætning III) og Borgernes Energiforum (0,4 %).

- **Specifik målsætning IV – Håndhævelse**

30,2 mio. EUR (31 %) af de midler, der blev afsat under forbrugerprogrammet mellem 2014 og 2017, blev anvendt på aktiviteter relateret til målsætning IV.

Langt den største aktivitet, hvad angår finansiering, er Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre (ECC-Net). Med 24,8 mio. EUR i afsatte midler tegner Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre sig for 82 % af udgifterne under målsætning IV i forbrugerprogrammet mellem 2014 og 2017. De næststørste aktiviteter er netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (7 % af midlerne under målsætning IV) og uddannelse af retshåndhævelsespersonale inden for rammerne af E-Enforcement Academy (5 % af midlerne under målsætning IV). Den mindste aktivitet (bortset fra øvrige støtteaktiviteter) vedrører udveksling af retshåndhævelsespersonale (1 % af midlerne under målsætning IV).

- **Tværgående aktiviteter**

Ca. 4 % af budgettet hører under budgetposten "Administration", som anvendes til at finansiere tværgående aktiviteter som f.eks. rejse- og opholdsudgifter for deltagerne i arrangementer eller møder.

4. HVILKE RESULTATER ER DER OPNÅET I FORBRUGERPROGRAMMET?

Som det fremgår af det vedføjede arbejdsdokument¹⁶, fungerer forbrugerprogrammet generelt godt midtvejs, hvad angår de specifikke målsætninger. I nedenstående afsnit vurderes det, hvordan programmet har fungeret med hensyn til effektivitet, faktisk udbytte, relevans, sammenhæng og EU-merværdi, og de hørte interessenters synspunkters fremlægges.

4.1. Effektivitet

Målsætning I – Produktsikkerhed

De aktiviteter, der er gennemført under programmet, har i vid udstrækning været effektive til at styrke og øge produktsikkerheden gennem markedsovervågning i EU og har muliggjort betydelige fremskridt, hvad angår opfyldelsen af målsætning I, sammenholdt med referencescenariet. Udvekslingen af oplysninger og samarbejdet mellem medlemsstaterne er blevet forbedret, hvilket mindsker forskellene i håndhævelsen i EU.

Det hurtige varslingsystem for farlige nonfoodprodukter (RAPEX) er blevet en effektiv og vigtig søjle i EU's markedsovervågningsarkitektur. Programmets vigtigste målgrupper i hele EU har anerkendt og værdsat systemet. Fælles aktioner, uddannelse og netværksarbejde anses for at være effektivt af de nationale myndigheder. Disse aktiviteter fører til koordinerede tilgange til fælles problemer, direkte kontakt mellem myndigheder fra forskellige lande og udveksling af god praksis. De understøtter også medlemsstaternes myndigheders indsats for at imødegå nye udfordringer. For eksempel har medlemsstaterne via E-Enforcement Academy kunnet samarbejde i forbindelse med online-undersøgelser takket være uddannelses- og undervisningsmateriale af høj kvalitet.

Ifølge de hørte interessenter er resultatniveauet dog påvirket af begrænsede medarbejdere og begrænsede finansielle ressourcer til markedsovervågning og håndhævelse i medlemsstaterne. De interessenter, der blev hørt i forbindelse med evalueringen, nævnte den fortsatte tilstedeværelse af usikre produkter på markedet samt nye risici, f.eks. fra nye, teknisk komplekse produkter eller fra e-handel med tredjelande, som eksempler på, at markedsovervågningen hele tiden skal tilpasses nye udfordringer.

Ikke desto mindre har forbrugerne fået større tillid til produktsikkerheden i programperioden. Omkring tre fjerdedele af detailhandlerne er af den opfattelse, at de offentlige myndigheder aktivt overvåger og sikrer overholdelse af produktsikkerhedslovgivningen i deres sektor.

Generelt havde interessenterne en positiv mening om effektiviteten af de aktioner, der blev gennemført i de første fire år af det igangværende forbrugerprogram, ligesom det var deres indtryk, at de fleste af disse aktiviteter har medført fordele i medlemsstaterne.

Målsætning II – Forbrugeroplysning og -uddannelse, udvikling af evidensgrundlaget samt støtte til forbrugerorganisationer

¹⁶ ARBEJDSDOKUMENT SWD(2019) 382 FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE, ledsagedokument til RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET om midtvejsevalueringen af gennemførelsen af forbrugerprogrammet 2014-2020

Forbrugerresultattavler og markedsundersøgelser har i høj grad bidraget til at udvikle evidensgrundlaget for forbrugerpolitik, hvilket har ført til gennemførelse af politikker på EU-plan. Tilsammen er de nyttige redskaber til benchmarking på nationalt plan. Programmets understøttelse af Den Europæiske Forbrugerorganisation (*Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC)*) vurderes også at være effektiv. Organisationen har ydet et vigtigt og konsistent bidrag med hensyn til at repræsentere forbrugernes interesser på EU-plan.

Det fremgår af evalueringen, at interessenterne værdsætter *Consumer Champion*-kurserne og anser dem for værdifulde. Onlinekurserne og den interaktive platform anvendes dog ikke i overensstemmelse med forventningerne. Forbrugerorganisationernes kapacitet på nationalt plan er fortsat utilstrækkelig, hovedsagelig på grund af manglende ressourcer. De forbrugeroplysningskampagner, der finansieres under programmet, opnår gode resultater, hvad angår hits og sidevisninger. Det er dog vanskeligt at bibeholde resultaterne på lang sigt.

De mål, der er fastsat i forordningen vedrørende Det Europæiske System til Registrering af Forbrugerklager, er allerede opfyldt¹⁷. På trods af positive indikatorværdier henledte de hørte interessenter imidlertid opmærksomheden på den indsats, der er nødvendig for at fremskaffe klagedata, og anførte, at systemet bør forbedres/ændres.

De nøglefaktorer, der har indflydelse på resultatniveauet for dette mål, er ofte af ekstern karakter. Hvad angår forbrugeroplysning og -uddannelse, kan disse faktorer f.eks. være begrænset personale og begrænsede finansielle ressourcer i medlemsstaterne, men også begrænset integrering af forbrugeruddannelse i de nationale læseplaner. Med hensyn til kapacitetsopbygning i forbrugerorganisationer er de vigtigste faktorer, der påvirker udviklingen, de begrænsede ressourcer i målorganisationerne, som ikke kan imødegås tilstrækkeligt ved alene at udbyde uddannelse.

Målsætning III – Forbrugerrettigheder og klageadgang

Platformen for onlinetvistbilæggelse (OTB) har haft relativt stor succes med at få forbrugerne til at indgive deres klager via platformen. Det er sandsynligt, at målet for 2020 med hensyn til antallet af klager vil blive nået¹⁸.

Hovedfordelen ved OTB-platformen synes at være, at de erhvervsdrivende, der kontaktes via platformen, ofte uformelt løser problemet direkte med de berørte forbrugere uden at involvere en ordning med alternativ tvistbilæggelse (ATB). Data fra EU's undersøgelser viser positive tendenser for alternativ tvistbilæggelse, hvad angår tilgængelighed og forbrugertilfredshed. Dette afspejler muligvis den igangværende indsats i medlemsstaterne for at forbedre ATB-systemerne og en bredere anerkendelse af ATB som en effektiv klagemulighed.

Adfærdsundersøgelser er også et vigtigt redskab til at understøtte udformningen af evidensbaseret politik, idet det vurderes, hvordan virkelige forbrugere interagerer på markeder med faktiske virksomheder, og idet dokumentationen fra juridiske og økonomiske undersøgelser suppleres. Interessenterne mener imidlertid, at de politiske beslutningstagere ikke gør tilstrækkelig brug af disse undersøgelser, eller at undersøgelserne kan promoveres bedre. Flere undersøgelser har bidraget direkte til udviklingen af EU's forbrugerpolitik, og den praktiske værdi af undersøgelserne er blevet bekræftet af interessenterne.

Målsætning IV: Håndhævelse

¹⁷ 2020-målet for "Antallet af klageinstanser (70) og antallet af lande (20), der fremsender klager til ECCRS" var allerede overgået i 2015 med 73 klageinstanser fra 20 lande.

¹⁸ 2020-målet for sager, der behandles i OTB-systemet, er 100 000, sammenholdt med referencescenariet (2010) på 17 500 sager. Da der i 2017 blev behandlet 55 002 sager via OTB-platformen, skulle det være muligt at nå 2020-målet, hvis denne trend konsolideres.

Det fremgår af evalueringen, at der er gjort store fremskridt, hvad angår målsætning IV, jf. de væsentlige resultater, der er opnået inden for de fleste af programmets mål. De finansierede aktiviteter supplerer hinanden godt og har i vid udstrækning været effektive til at fremme håndhævelsen af forbrugernes rettigheder ved at styrke samarbejdet mellem de nationale håndhævende myndigheder og ved at sikre rådgivning til forbrugerne.

Aktiviteterne inden for netværket for forbrugerbeskyttelsessamarbejde (CPC) er vokset, og der er set forbedringer i forhold til at nå de fastsatte mål. Der er dog stadig forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af CPC-systemet og imødekommelse af håndhævelsesanmodninger.

Udveksling af retshåndhævelsespersonale er en værdsat aktivitet, som flere og flere benytter, men udvekslingen sker i forskelligt omfang i medlemsstaterne. E Enforcement Academy har desuden fået en høj effektivitetsscore af de nationale myndigheder, som de deltagende embedsmænd kommer fra, selv om deltagelsen i det første driftsår har været lavere end planlagt, navnlig i webbaserede moduler.

De europæiske forbrugercentres indsats er betydelig, og kvaliteten og rettidigheden af de europæiske forbrugercentres tjenester vurderes også positivt i den seneste specifikke evaluering til trods for, at der ses forskelle mellem de europæiske forbrugercentre i forskellige medlemsstater. Den største udfordring for de europæiske forbrugercentre er stadig deres synlighed.

Den høring, der blev gennemført i forbindelse med evalueringen, viser, at forbrugernes tillid til, at de offentlige myndigheder beskytter deres rettigheder, og at detailhandlerne respekterer forbrugerrettighederne, er steget sideløbende med gennemførelsen af forbrugerprogrammet. Dette korrelerer med et lille fald i de problemer, som forbrugerne oplever. To tredjedele af detailhandlerne mener, at de offentlige myndigheder aktivt overvåger og sikrer overholdelse af forbrugerlovgivningen inden for deres sektor. Denne procentdel er imidlertid faldet de seneste år.

Begrænsede medarbejdere og begrænsede finansielle ressourcer hos forbrugerbeskyttelsesmyndighederne i medlemsstaterne anses for at være afgørende faktorer, der påvirker resultatniveauet for programmets målsætning. Andre vigtige faktorer er den hurtige innovation inden for produkter og tjenesteydelser samt nye distributionskanaler, der gør det vanskeligere at beskytte forbrugerne effektivt. Selv om denne udvikling giver mange fordele for både forbrugere og virksomheder, er der også øget risiko for udbredte overtrædelser af forbrugernes rettigheder og problemer med at håndhæve forbrugerrettighederne. Effektiv håndhævelse af forbrugernes rettigheder blev gjort til en central del af Europa-Kommissionens nye aftale for forbrugerne.

4.2. Faktisk udbytte

Ud fra den begrænsede dokumentation, der blev indsamlet under evalueringen, og ud fra feedbacken fra interessenterne synes programaktiviteternes udgifter og fordele i det store og hele at være forholdsmæssige. Hvad angår det faktiske udbytte af de specifikke aktiviteter, vurderer de deltagende myndigheder og forbrugerorganisationer, at navnlig netværksmøder og arrangementer er tiltag, hvor der på trods af begrænsede ressourcer opnås meget positive resultater, herunder bedre koordinering, gensidig læring og udveksling af bedste praksis på forskellige områder af EU's forbrugerpolitik.

Evalueringen har vist, at en forbedring af institutionernes og støttemodtagernes kapacitet bidrager til at få programmets aktiviteter til at give et større faktisk udbytte. I de tilfælde, hvor der ikke sås en sådan forbedring, pegede interessenterne gentagne gange på, at det var den begrænsede tilgængelighed af menneskelige og finansielle ressourcer hos nogle nationale myndigheder og forbrugerorganisationer, der var den afgørende begrænsende faktor for det faktiske udbytte af mange programaktioner.

Der er truffet forenklingsforanstaltninger for regler og procedurer. Disse omfatter anvendelse af elektroniske værktøjer til indsendelse og evaluering af forslag, forvaltning af støtte, e-overvågning og e-rapportering. Selv om denne udvikling i begyndelsen er ressourceintensiv med hensyn til udformning og test af redskaber, berettiger tilfredsheden hos ansøgere og støttemodtagere denne indsats, og der forventes økonomiske gevinster i de kommende år. De hørte interessenter kunne dog se et yderligere potentiale for forenkling, hvad angår ansøgningsprocedurer (59 %), rapporteringskrav

(54 %) og programforvaltning (47 %). I deres feedback understregede interessenterne også, at der er behov for stærk koordinering mellem Kommissionens tjenestegrene og Forvaltningsorganet for Forbrugere, Sundhed, Landbrug og Fødevarer (CHAFAE).

4.3. Relevans

De fire målsætninger og prioriteter i forbrugerprogrammet 2014-2020 er stadig relevante og opfylder forbrugernes og interessenternes behov (forbrugerorganisationer, medlemsstaternes myndigheder, erhvervsorganisationer osv.). De fire specifikke målsætninger og de elleve specifikke aktioner bidrager til at målrette programaktionerne bedre og undgå overlapninger og dobbeltarbejde i forbindelse med de forskellige mål. Samtidig har disse specifikke aktioner den fleksibilitet, der skal til for at muliggøre synergier, der i nogle tilfælde er klart nødvendige. F.eks. dækker E-Enforcement Academy både retshåndhævelsespersonalet og de embedsmænd, der er ansvarlige for produktsikkerhed.

Programmet er således tilstrækkeligt fleksibelt til at tage hensyn til problemstillinger vedrørende nye markeder og nye behov hos støttemodtagerne.

4.4. Sammenhæng

De forskellige aktioner i forbrugerprogrammet 2014-2020 er sammenhængende og indbyrdes forbundet. Overlapninger og uoverensstemmelser mellem programaktiviteterne minimeres takket være programmets udformning, idet der anvendes en hierarkisk struktur (et trædiagram) med fire specifikke målsætninger, som er knyttet til elleve specifikke aktioner, hvorunder ca. 30 hovedaktiviteter finansieres. Under evalueringen blev der ikke fundet nogen overlapninger eller uoverensstemmelser i forbindelse med analysen af de gennemførte aktioner/aktiviteter. Interessenternes feedback bekræftede dette.

De hørte interessenter mente, at forbrugerprogrammet 2014-2020 stort set var i overensstemmelse med EU's forbrugerpolitik generelt som fastsat i den europæiske forbrugerdaysorden samt med andre EU-programmer og andre EU-relevante politikker, herunder strategien for det digitale indre marked, energiunionen og handlingsplanen for den cirkulære økonomi.

4.5. EU-merværdi, komplementaritet og bæredygtighed

EU-merværdien for forbrugerprogrammet 2014-2040 er generelt høj. 93 % af de hørte nationale interessenter mente, at forbrugerprogrammet var af afgørende betydning for at opnå resultater inden for forbrugerpolitik og -beskyttelse, og bekræftede, at det havde en moderat til stor indvirkning på udviklingen af nationale forbrugerrelaterede politikker.

Standstøtning eller inddragelse af en sådan EU-indsats ville betyde, at man går glip af chancen for at vise almindelige borgere, hvor relevant det indre marked og EU generelt er. Uden denne EU-indsats ville de nationale regeringer enten skulle sætte flere ressourcer af til nationale foranstaltninger eller ophøre med at opdatere og håndhæve reglerne på grund af manglende ressourcer, eller også ville de opdatere og håndhæve reglerne på forskellige måder til skade for retssikkerheden og harmoniseringen i det indre marked. Afskaffelse af støtte på EU-plan ville risikere at føre til fortsatte store forskelle i forbrugernes repræsentation, uddannelse og information, og det ville medføre negative opfattelser af EU.

5. KONKLUSION OG DET VIDERE FORLØB

Forbrugerprogrammet spiller en afgørende rolle med henblik på at understøtte EU's forbrugerpolitik og få gennemført konkrete aktioner til gavn for de europæiske forbrugere og relevante interessenter.

Denne rapport om midtvejsevalueringen af forbrugerprogrammet 2014-2020 bekræfter, at programmet er vigtigt for at sikre et højt og konsistent forbrugerbeskyttelsesniveau i hele EU og for at styrke forbrugerne som centrale aktører på det indre marked.

Med forbrugeranliggender, der bliver mere og mere grænseoverskridende og ofte berører hele EU, giver forbrugerprogrammet også merværdi ved at finansiere aktioner, der sikrer en sammenhængende og konsistent beskyttelse af alle europæiske forbrugere.

Efterhånden som ændringer, der påvirker vores økonomi, intensiveres, navnlig i lyset af den voksende digitalisering af markedet, vil det næste EU-program inden for forbrugerpolitik skulle være mere og mere fleksibelt og i stand til at reagere på hurtige ændringer. Disse resultater er taget i betragtning ved udarbejdelsen af den næste flerårige finansielle ramme og de fremtidige EU-støtteprogrammer.