



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 9.11.2011  
SEK(2011) 1321 v konečném znění

**PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE**

**SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ**

*Průvodní dokument k*

**Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady**

**o programu Spotřebitelé na období 2014-2020**

{KOM(2011) 707 v konečném znění}

{SEK(2011) 1320 v konečném znění}

Právní

upozornění

Tato zpráva o posouzení dopadů je závazná pouze pro útvary Komise, které se podílely na její přípravě, text je zpracován jako východisko pro připomínky a není jím dotčena konečná podoba žádného rozhodnutí, jež má Komise přijmout.

## 1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Program Spotřebitelé na období po roce 2013 (dále jen „program“) podpoří provádění akcí GR SANCO v oblasti spotřebitelské politiky od roku 2014 dále. Staví na výsledcích dosažených současným programem (2007–2013).

Nový program bude podporovat budoucí spotřebitelskou politiku, která staví občany EU jakožto spotřebitele požívající práv do středu jednotného trhu, a doplní iniciativy, jež se zaměřují na stranu nabídky.

Je zapotřebí určitá návaznost mezi současným a budoucím programem v souladu s výsledky hodnocení strategie a programu na období 2007–2013 v polovině období, které zdůrazňuje, že tato politika je na úrovni EU poměrně mladá a že pro dosažení dopadu je klíčová návaznost.

Zároveň nabyly na významu nové společenské problémy, jako je složitější rozhodování (informační přetížení, větší zodpovědnost přesunutá na spotřebitele po liberalizaci, sofistikované výrobky, služby a reklama), nutnost přejít k udržitelnějším způsobům spotřeby, příležitosti a hrozby, které přináší rozvoj digitalizace, zvýšení sociálního vyloučení a počtu zranitelných spotřebitelů a stárnoucí obyvatelstvo.

Hlavní problémy, které je potřeba řešit financováním akcí v rámci nového programu, jsou:

### *i) Bezpečnost*

Rozdíly mezi členskými státy ve vymáhání právních předpisů týkajících se bezpečnosti výrobků, přítomnost nebezpečných výrobků na jednotném trhu a rizika spojená s globalizací výrobního řetězce vyžadují, aby orgány účinněji spolupracovaly, zabránily tak uvádění nebezpečných výrobků na jednotný trh a zajistily adekvátní akce, kdykoliv se takovéto nebezpečné výrobky na trhu objeví. Je nutné zabývat se možností vyvinout iniciativy v oblasti bezpečnosti služeb. Neexistuje adekvátní struktura na úrovni EU, která by zajistila nejlepší rentabilitu spolufinancování EU.

### *ii) Informovanost a vzdělávání spotřebitelů*

#### • Nedostatečně rozvinuté sledování spotřebitelských trhů

Nedostatek spolehlivých a kvalitních údajů a analýz o fungování jednotného trhu pro spotřebitele.

- Nedostatečná kapacita spotřebitelských organizací, včetně nedostatku zdrojů a odborných znalostí, zejména v nových členských státech.
- Nedostatek transparentních, srovnatelných, spolehlivých a pro spotřebitele přehledných informací, zejména u přeshraničních případů; nedostatečné znalosti a chápání klíčových práv spotřebitelů a ochranných opatření na straně spotřebitelů i maloobchodníků; nejistota ohledně míry důvěryhodnosti

„zkratek“ (jako jsou srovnávací internetové stránky), zejména v digitální oblasti.

- Neadekvátnost současných nástrojů EU pro vzdělávání spotřebitelů, zejména v souvislosti s vývojem v digitálním prostředí.

### *iii) Práva a náprava*

- Neoptimální ochrana práv spotřebitelů, zejména v přeshraničních situacích.
- Nutnost dále zlepšit začleňování zájmů spotřebitelů do politik EU.
- Problémy spotřebitelů při snaze domoci se nápravy, zejména přeshraničně.

### *iv) Vymáhání práva*

- Není plně využíván potenciál sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (CPC) (sít' vnitrostátních donucovacích orgánů).
- Nízké povědomí spotřebitelů o síti ESC (sít' evropských spotřebitelských center), nutnost posílit její účinnost. Administrativní zátěž a nedostatečná stabilita financování související se současným procesem spolufinancování.

### *v) Závěr: zaměření akcí v rámci programu Spotřebitelé*

I když problémy, které musí spotřebitelská politika řešit, jsou různorodé a rozsáhlé, jak je uvedeno výše, poměrně malý rozměr programu Spotřebitelé znamená, že akce, jež mají být v rámci tohoto programu financovány, musí být zaměřeny na zvláštní oblasti, kde může mít zásah na úrovni EU dopad a může přinést přidanou hodnotu.

Tři druhy vybraných oblastí pro akce:

1) Akce, které odpovídají zákonným povinnostem uloženým Smlouvou a stávajícími *acquis* EU v oblasti ochrany spotřebitele.

- Financování správy a řádného fungování sítě RAPEX, sítě donucovacích orgánů pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele a databází kosmetických přípravků.

2) Akce, které nejsou nebo by nemohly být prováděny na vnitrostátní úrovni, jelikož svojí povahou spadají na úroveň EU:

- Pomoc spotřebitelům v přeshraničních záležitostech:
  - spolufinancováním provozu sítě evropských spotřebitelských center (ESC). Vnitrostátní orgány nebo spotřebitelské organizace obvykle nemohou poskytovat spotřebitelům rady a podporu v přeshraničních otázkách,
  - zřízením a provozováním platformy pro řešení sporů on-line, která by se zabývala také přeshraničními případy.

- Rozvoj spolupráce s mezinárodními partnery s cílem zabývat se dopadem globalizace výrobního řetězce na bezpečnost výrobků.
- Podpora získávání srovnatelných údajů o spotřebitelských trzích na úrovni EU pro srovnání mezi členskými státy a jakožto vstupní údaje pro tvorbu politik na úrovni EU.
- Zajištění zastoupení zájmů spotřebitelů na úrovni EU finanční podporou spotřebitelských organizací na úrovni EU.

3) Akce, které doplňují a zvyšují účinnost opatření zavedených na vnitrostátní úrovni:

- Koordinace a spolufinancování společných akcí v oblasti bezpečnosti výrobků a vymáhání práv spotřebitelů („celoplošné zásahy“).
- Podpora informačních kampaní ve spolupráci s členskými státy a jinými zúčastněnými stranami v oblasti spotřebitelských záležitostí a spolupráce se zprostředkovateli s cílem přispět k poskytování jasných, transparentních a spolehlivých informací spotřebitelům.
- Podpora odborného vzdělávání vnitrostátních spotřebitelských organizací, které by bylo na vnitrostátní úrovni bez úspor z rozsahu mnohem nákladnější.
- Poskytnutí platformy pro výměnu a sdílení správné praxe v oblasti vzdělávání spotřebitelů.

## 2. TEST SUBSIDIARITY A PŘIDANÁ HODNOTA

Postup EU vychází z článků 169 a 12 SFEU.

Příjemci programu budou spotřebitelé, vnitrostátní orgány pověřené ochranou spotřebitele a spotřebitelské organizace a souborným cílem programu je zlepšit situaci spotřebitelů v celé EU. Program nabídne podporu spotřebitelským organizacím na úrovni EU i jednotlivých států, jakož i vnitrostátním orgánům členských států pověřeným bezpečností výrobků a vymáháním práva. Program bude také ve skutečnosti přínosem pro podniky s dobrou pověstí a inovační podniky, jelikož účinná spotřebitelská politika podporuje řádné fungování jednotného trhu. A konečně, hospodářské subjekty budou těžit z rovných podmínek založených na jasných pravidlech a lépe koordinovaném vymáhání práva. V této souvislosti program přispěje ke stimulaci hospodářského růstu.

Program podpoří cíle budoucí spotřebitelské politiky, které se týkají strany poptávky jednotného trhu.

### *i) Bezpečnost výrobků*

Provozování systému RAPEX Komisí je jednou z povinností, které vyplývají ze směrnice o obecné bezpečnosti výrobků a z nařízení č. 765/2008. Bez finanční podpory by nebyly prováděny na potřebné úrovni a s potřebnou četností činnosti pro zlepšení spolupráce v oblasti dozoru nad trhem a zajištění jednotnějšího vymáhání právních předpisů týkajících se bezpečnosti výrobků.

Akce na úrovni EU a spolupráce prostřednictvím sítě podle směrnice o obecné bezpečnosti výrobků přináší lepší výsledky než řada jednotlivých akcí členských států, neboť doplňují chybějící informace, mj. využíváním informací získaných jinými zeměmi (např. Čínou), a zabraňují nesrovnalostem na jednotném trhu. To je nezbytné pro opravdu rovné podmínky pro podniky. Tyto akce vedou ke konzistentnímu přístupu k rizikům spotřebních výrobků a nabízejí spotřebitelům v celé EU vysokou úroveň ochrany.

### *ii) Informovanost a vzdělávání spotřebitelů*

- Sledování spotřebitelských trhů: Mají-li být témata týkající se spotřebitelů ve středu jednotného trhu, je zapotřebí dále vyvíjet lepší údaje a sledování strany poptávky jednotného trhu. Pouze na úrovni EU lze provést sběr srovnatelných údajů a jejich analýzu, aby bylo možné uskutečnit celkovou analýzu fungování jednotného trhu a stanovit měřítka. K tomuto cíli přispěje harmonizovaná metodika pro klasifikaci a hlášení stížností spotřebitelů.

Obecně musí být údaje dostatečně spolehlivé a reprezentativní, aby mohly být využívány nejen na úrovni EU, ale také na vnitrostátní úrovni. Behaviorální výzkum a šetření vypracované pro tuto konkrétní politiku představují praktické nástroje pro vývoj inteligentnější regulace.

- Podpora spotřebitelských organizací: Silné a koherentní zastoupení hnutí spotřebitelů na úrovni EU pomáhá poskytnout více prostoru spotřebitelům při tvorbě politik EU, v rámci institucí EU i dialogu na úrovni EU.

Zajišťuje také přímá práva a podporu obzvláště slabým organizacím v nových členských státech. Akce v oblasti budování kapacit pro vnitrostátní spotřebitelské organizace (budování kapacit) doplňují vnitrostátní iniciativy, vedou k úsporám z rozsahu a podporují rozvoj nadnárodních sítí mezi účastníky, mj. sítí pro instruktáž a vzájemné hodnocení.

- Informovanost a vzdělávání spotřebitelů
- Iniciativy EU v oblasti informovanosti a vzdělávání spotřebitelů zvyšují jejich znalosti a důvěru při přeshraničních transakcích, a tak podporují dokončení jednotného trhu. Usnadňují sdílení osvědčených postupů mezi členskými státy a přispějí k vytvoření jednotného, koherentního a autoritativního zdroje informací/vzdělávání na úrovni EU.

### iii) *Práva a náprava*

- Zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele v souladu s článkem 169 SFEU.
- Začlenění zájmů spotřebitelů je povinnost, která vyplývá z článku 12 SFEU.
- Náprava: stávající studie upozorňují na nutnost posílit příležitosti k nápravě pro spotřebitele. V této souvislosti Komise posoudí iniciativy v oblasti alternativního řešení sporů (dále jen „ADR“) a řešení sporů on-line (dále jen „ODR“).

Alternativní řešení sporů (ADR) nabídne spotřebitelům i podnikům levný, rychlý a snadný způsob, jak se mimosoudně domoci nápravy v celé EU. Systémy ADR, které dodržují základní zásady kvality, budou dostupné pro všechny spory, což zajistí rovné podmínky.

Zřízení platformy pro řešení sporů on-line (ODR) umožní vnitrostátním systémům ADR řešit přeshraniční spory spojené s prodejem zboží nebo služeb přes internet účinněji díky tomu, že je bude možné vyřešit celé on-line. Financování evropské platformy umožní koordinovaný přístup a přinese úspory z rozsahu a součinnost, čehož lze dosáhnout pouze akcí na úrovni EU.

### iv) *Vymáhání práva*

- Komise má za úkol řídit síť pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (síť vnitrostátních donucovacích orgánů). Nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele také stanoví společné projekty, společné akce v rámci vymáhání práva a výměnu úředníků. Organizace společných akcí několika členských států, jako jsou „celoplošné zásahy“ (spolufinancované programem a členskými státy), je v této souvislosti účinným nástrojem.
- Síť ESC (síť evropských spotřebitelských center), spolufinancovaná Komisí a členskými státy, představuje evropskou síť, která informuje spotřebitele o jejich právech při přeshraničních nákupech a podporuje je v jejich úsilí o zjednání nápravy u obchodníka v jiném členském státě EU, dojde-li k problému. Vnitrostátní spotřebitelská sdružení spotřebitelům v případech týkajících se přeshraničních záležitostí nepomáhají. Síť pokrývá všechny členské státy, a zajišťuje tak podporu spotřebitelů a prosazování jejich práv v celé EU.

## 3. CÍLE POLITIKY

Program by měl podporovat obecný cíl budoucí spotřebitelské politiky, která **stává spotřebitele požívajícího práv do středu jednotného trhu**. Evropská spotřebitelská politika podporuje a doplňuje vnitrostátní politiky tím, že se snaží zajistit, aby evropští občané mohli plně požívat výhod jednotného trhu a aby při tom byla řádně chráněna jejich bezpečnost a hospodářské zájmy.

Akce podpoří tyto čtyři specifické cíle:

- i) Bezpečnost: upevnit a posílit bezpečnost výrobků prostřednictvím účinného dozoru nad trhem v celé Unii;
- ii) Informovanost a vzdělávání: zlepšit vzdělávání, informovanost a povědomí spotřebitelů o jejich právech, vytvářet datovou základnu pro spotřebitelskou politiku a poskytovat podporu spotřebitelským organizacím;
- iii) Práva a náprava: upevnit práva spotřebitelů, zejména prostřednictvím regulačních akcí a zlepšením přístupu k nápravě včetně alternativního řešení sporů;
- iv) Vymáhání práva: podporovat vymáhání práv spotřebitelů prostřednictvím posilování spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány a podporou spotřebitelů formou poradenství.

Tyto cíle plně podporují strategii Evropa 2020, pokud jde o růst a konkurenceschopnost. Integrují konkrétní témata strategie Evropa 2020, která se týkají *digitální agendy* (zajištění, aby digitalizace byla pro spotřebitele skutečně přínosem), *udržitelného růstu* (přechod k udržitelnějším způsobům spotřeby), *sociálního začleňování* (zohlednění zvláštní situace zranitelných spotřebitelů a potřeb stárnoucího obyvatelstva) a *inteligentní regulace* (akce na sledování spotřebitelských trhů, jež pomohou koncipovat inteligentní a cílenou regulaci).

#### 4. VARIANTY POLITIKY

##### Výchozí scénář

Výchozí scénář odpovídá variantě 1 pro iniciativy v rámci 4 specifických cílů. Tato varianta pokračuje s určitými úpravami ve většině akcí prováděných v rámci programu na období 2007–2013. Některé akce jsou podstatně zredukovány nebo se již neprovádí, protože již ztratily význam, a zavádějí se některé nové akce s omezenými ambicemi (například v oblasti nápravy). Tato varianta odpovídá stejnému nebo nižšímu rozpočtu, než jaký je stanovený v rámci současného programu.

Následující společenské změny povedou k ovlivnění nebo snížení dopadu akcí podobných akcím prováděným v rámci programu na období 2007–2013: větší globalizace výrobního řetězce a rostoucí význam služeb v oblasti bezpečnosti; složitější rozhodování; nutnost přejít k udržitelnějším způsobům spotřeby, zvláštní potřeby zranitelných a stárnoucích spotřebitelů; rozvoj digitalizace, nakupování on-line a zprostředkovatelé.

Ačkoliv je obtížné dělat prognózy na období po roce 2014, lze předpokládat, že mezi vnitrostátními správami, které se zabývají otázkami spotřebitelské politiky, bude pokračovat tlak na zdroje, například v oblasti dozoru nad trhem a vymáhání práv. Spotřebitelským organizacím hrozí podstatné snížení finanční podpory od vnitrostátních orgánů, zejména v nových členských státech. V době hospodářské nejistoty výrobci hledají úspory a mohli by se častěji uchýlovat k podvodům a občané mají sklon kupovat levnější zboží a mohou se stát snadnějším terčem podvodníků.

## **Další varianty:**

Při celkovém zvážení prvků každého ze čtyř cílů programu lze další varianty shrnout takto:

- varianta 0 odpovídá financování naprostého minima akcí, které vyplývají ze zákonných povinností uložených Smlouvou a stávajícími *acquis* EU v oblasti ochrany spotřebitele,
- varianta 2 odpovídá ambicióznějšímu přístupu v souladu s prioritami Komise (Evropa 2020, Akt o jednotném trhu) a průběžným úvahám o budoucnosti spotřebitelské politiky<sup>1</sup>. Roční rozpočet této varianty činí přibližně 25 milionů EUR,
- varianta 3 by v porovnání se současným programem vyžadovala navýšení rozpočtu na další akce v oblasti určitých složek programu jako jsou vývoj veřejné databáze bezpečnosti spotřebních výrobků a náprava (zřízení fondu na podporu financování přeshraničních nápravných akcí).

Sdělení KOM(2011) 500 ze dne 29. června 2011 vyčlenilo na program Spotřebitelé na období 2014–2020 175 milionů (ve stálých cenách z roku 2011).

Původně zvažovaná varianta 3 byla tudíž vyloučena, neboť neodpovídala těmto prostředkům.

## **5. SROVNÁNÍ VARIANT**

Volba upřednostňované varianty v rámci čtyř cílů programu je shrnuta níže.

Varianta 0, která odpovídá zachování minimální úrovně zásahů uložené právními předpisy a zastavení řady akcí na úrovni EU, by způsobila snížení podpory EU věnované spotřebitelské politice a byla by v rozporu se závazky EU vyjádřenými zejména ve strategii Evropa 2020 a v Aktu o jednotném trhu i se závěry hodnocení současné Strategie spotřebitelské politiky a stávajícím finančním programem. Nezaručovala by adekvátní podporu budoucí spotřebitelské politiky, která se v současnosti připravuje.

Varianta 1, která odpovídá rozpočtu rovnajícímému se současnému programu nebo nižšímu, by neumožnila uspokojivé řešení problémů, s nimiž se spotřebitelé a tvůrci spotřebitelské politiky budou v příštích letech potýkat, zatímco varianta 3, která odpovídá podstatnému navýšení rozpočtu v oblasti spotřebitelů, nemusí být realistická a přináší další podstatné náklady, které nejsou v rovnováze s přínosem této varianty.

Z hlediska poměru nákladů a přínosu je nejlepší varianta 2 (která pro každou z akcí odpovídá variantě 2). Roční rozpočet v rámci této varianty by činil přibližně 25 milionů EUR, což je v souladu s navrhovaným rozpočtem vyčleněným na

---

<sup>1</sup> Která by mohla mít podobu programu pro spotřebitele, jež má být zveřejněn v roce 2012.

program Spotřebitelé ve sdělení KOM(2011) 500 ze dne 29. června 2011. Tato varianta řeší také problémy zjištěné v souvislosti se správou finančních prostředků: ke spolufinancování ESC by mohly být využívány také dohody o partnerství, které jsou v současnosti využívány na podporu spotřebitelských organizací EU; vytvoření koordinačního orgánu na úrovni EU pro dozor nad trhem zaměřený na bezpečnost by též mělo vést k zefektivnění procesu financování v této oblasti.

V zájmu snížení administrativní zátěže bude posouzena možnost využívat, kde je to možné, paušální částky.

K zefektivnění postupů při řízení procesu financování přispívá také řízení Výkonnou agenturou pro zdraví a spotřebitele.

V rámci této varianty bude program moci podporovat cíle strategie Evropa 2020 a budoucí spotřebitelské politiky tím, že se zaměří na bezpečnost, informovanost, vzdělávání, práva a nápravu a vymáhání práva.

## 6. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Program předpokládá hodnocení v polovině období a ex post.

Také hodnocení současného programu (2007–2013) ex post (naplánované do konce roku 2015) poskytne užitečné informace pro provádění příštího programu.

Pro čtyři specifické cíle programu byl stanoven soubor ukazatelů sloužících ke sledování jeho provádění:

Cíl 1: Bezpečnost – upevnit a posílit bezpečnost výrobků prostřednictvím účinného dozoru nad trhem v rámci celé Unie

Ukazatel	Zdroj	Současná situace	Cíl
% oznámení v systému RAPEX zahrnujících alespoň jednu reakci (dalších členských států)	RAPEX	43 % (843 oznámení) v roce 2010	Zvýšení o 10% za 7 let
Poměr počtu reakcí / počtu oznámení (vážná rizika)*	RAPEX	107,5 % v roce 2010	Zvýšení o 15 % za 7 let

\* Oznámení obvykle vyvolá několik reakcí od orgánů z jiných členských států.

Cíl 2: Informovanost a vzdělávání – zlepšit vzdělávání, informovanost a povědomí spotřebitelů o jejich právech, vytvářet datovou základnu pro spotřebitelskou politiku a poskytovat podporu spotřebitelským organizacím

Ukazatel	Zdroj	Současná situace	Cíl
Počet subjektů zabývajících se stížnostmi, které předložily stížnosti Evropskému systému registrace stížností spotřebitelů	Evropský systém registrace stížností spotřebitelů	Není k dispozici	60 % subjektů zabývajících se stížnostmi za 7 let
Důvěra v přeshraniční transakce – % spotřebitelů, kteří spíše důvěřují nebo důvěřují internetovým nákupům od prodejců z jiné země EU	Eurobarometr o spotřebitelích	37 % v roce 2010	50 % za 7 let

Cíl 3: Práva a náprava – upevnit práva spotřebitelů, zejména prostřednictvím regulačních akcí a zlepšení přístupu k nápravě včetně alternativního řešení sporů;

Ukazatel	Zdroj	Současná situace	Cíl
% přeshraničních případů postoupených ESC do ADR	Výroční zpráva ESC	9 % v roce 2010	50 % za 7 let
Počet případů, kterými se zabývala platforma ODR	Databáze platformy ODR	17 500 (stížnosti, které obdržela ESC v souvislosti s elektronickými obchodními transakcemi) v roce 2010	38 500 (+120 %) za 7 let

Cíl 4: Vymáhání práva – podporovat vymáhání práv spotřebitelů prostřednictvím posilování spolupráce mezi vnitrostátními donucovacími orgány a podporou spotřebitelů formou poradenství.

Ukazatel	Zdroj	Současná situace	Cíl
Úroveň toku informací a spolupráce v rámci sítě pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (CPC): - počet žádostí o výměnu informací mezi orgány CPC - počet žádostí o donucovací opatření mezi orgány CPC - počet upozornění v rámci sítě CPC	Databáze sítě CPC (systém pro spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele (CPCS))	Průměry přepočtené na roční základ za období 2007–2010: - 129 - 142 - 63	- zvýšení o 40 % za 7 let - zvýšení o 40 % za 7 let - zvýšení o 30 % za 7 let
Počet kontaktů evropských spotřebitelských center (ESC) se spotřebiteli	Zpráva ESC	71 000 v roce 2010	Zvýšení o 50 % za 7 let