



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.11.2011
SEK(2011) 1321 slutlig

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ett konsumentprogram 2014-2020

{KOM(2011) 707 slutlig}

{SEK(2011) 1320 slutlig}

Ansvarsfriskrivning

Denna rapport om konsekvensbedömningen är endast bindande för de av kommissionens avdelningar som medverkat i utarbetandet av den. Den är avsedd att ge underlag för kommentarer och påverkar inte den slutliga utformningen av beslut som ska fattas av kommissionen.

1. PROBLEMFÖRMULERING

Det konsumentprogram som ska genomföras efter 2013 (nedan kallat *programmet*) kommer att ligga till grund för de konsumentpolitiska åtgärder som generaldirektoratet för hälso- och konsumentfrågor ska vidta från och med 2014. Programmet bygger vidare på de resultat som uppnåtts genom det nuvarande konsumentprogrammet (2007–2013).

Det nya programmet kommer att stödja den framtida konsumentpolitiken genom vilken EU-medborgarnas ställning som medvetna konsumenter på den inre marknaden ska stärkas, och det kommer att komplettera initiativ som riktar sig till utbudssidan.

Det nya programmet måste bygga vidare på det nuvarande programmet. I slutsatserna från halvtidsutvärderingen av strategin och programmet för 2007–2013 betonades att konsumentpolitiken är ett relativt nytt område för EU och att kontinuitet därför är A och O för att man ska nå resultat.

Samtidigt ställs det nya, allt större utmaningar i dagens samhälle – konsumenternas beslut påverkas av allt fler faktorer (ett överflöd av information, ett större ansvar på konsumenten till följd av liberalisering, sofistikerade produkter, tjänster och reklam), konsumtionsmönstren måste bli hållbarare, den ökade digitaliseringen innebär både hot och möjligheter, den sociala utestängningen och antalet utsatta konsumenter ökar, och befolkningen åldras.

Inom ramen för det nya programmet kommer man att finansiera åtgärder för att avhjälpa brister på följande områden:

i) Säkerhet

Skillnader i tillsynen av produktsäkerhetslagstiftningen i medlemsstaterna, förekomsten av farliga produkter på den inre marknaden och risker som hör samman med den allt mer globaliserade tillverkningskedjan betyder att myndigheterna måste samarbeta närmare för att hindra farliga produkter från att komma in på den inre marknaden och vidta nödvändiga åtgärder ifall detta ändå sker. Behovet av nya initiativ för att öka tjänsters säkerhet måste utforskas. Dessutom saknas en ändamålsenlig struktur på EU-nivå för att få ut det mesta möjliga av samfinansiering från EU.

ii) Konsumentupplysning och konsumentutbildning

• Otillräcklig övervakning av konsumentmarknaden

Brist på tillförlitliga uppgifter och analyser av den inre marknads funktion ur konsumenternas synpunkt.

- Otillräcklig kapacitet inom konsumentorganisationerna, bland annat brist på resurser och sakkunskaper, särskilt i de nya medlemsländerna.

- Avsaknad av tydlig, jämförbar, tillförlitlig och användarvänlig information till konsumenter, särskilt om gränsöverskridande handel, dåliga kunskaper om grundläggande konsumenträttigheter och skyddsåtgärder, både bland konsumenter och näringsidkare, osäkerhet vad gäller tillförlitligheten hos "genvägar" (som webbplatser för prisjämförelser), särskilt på det digitala området.
- Otillräckliga verktyg för konsumentutbildning i EU, särskilt om utvecklingen på den digitala marknaden.

iii) Konsumenternas rättigheter och rättelse:

- Otillräckligt konsumentskydd, särskilt vid gränsöverskridande handel.
- Större hänsyn till konsumentfrågor på EU:s olika politikområden.
- Problem som konsumenterna stöter på när de begär rättelse, särskilt i gränsöverskridande fall.

iv) Tillsyn

- Potentialen hos de nationella tillsynsmyndigheternas nätverk för konsumentskyddssamarbete utnyttjas inte maximalt.
- Bristfälliga kunskaper om nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket) bland konsumenterna och behov av att stärka nätverkets möjligheter att påverka. Den administrativa belastningen inom den nuvarande samfinansieringsprocessen och brister i fråga om finansieringens varaktighet.

v) Slutsats: Tyngdpunkten i åtgärderna i konsumentprogrammet

De frågor som drivs inom konsumentpolitiken är av olika slag och spänner över många områden, men eftersom konsumentprogrammet är relativt litet måste man satsa på att finansiera åtgärder på specifika områden där man kan uppnå konkreta resultat och skapa ett mervärde genom insatser på EU-nivå.

Åtgärderna kan därför delas in i tre kategorier:

- 1) Åtgärder som följer av de rättsliga skyldigheterna i fördraget och den gällande EU-lagstiftningen om konsumentskydd.
 - Finansiering av verksamheten inom Rapex-nätverket, de nationella tillsynsmyndigheternas nätverk för konsumentskyddssamarbete och databaserna om kosmetiska produkter.
- 2) Åtgärder som inte vidtas eller som inte kan vidtas nationellt på grund av att de gäller hela EU.
 - Stöd till konsumenterna i gränsöverskridande frågor genom
 - samfinansiering av nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket), eftersom nationella myndigheter eller

konsumentorganisationer vanligen inte kan ge råd och stöd till konsumenter när det gäller gränsöverskridande handel,

- inrättande och upprätthållande av en plattform för tvistlösning på internet, även vid gränsöverskridande problem.

- Utveckling av samarbetet med internationella parter i syfte att komma till rätta med följderna för produktsäkerheten av att tillverkningskedjan globaliseras.
- Stöd till produktion av EU-omfattande uppgifter om konsumentmarknaderna som kan användas för jämförelser mellan medlemsstaterna och som underlag för de politiska riktlinjerna på EU-nivå.
- Främjande av intressebevakning på EU-nivå genom ekonomiskt stöd till EU-omfattande konsumentorganisationer.

3) Åtgärder som kompletterar nationella åtgärder och förstärker deras verkan.

- Samordning och samfinansiering av gemensamma insatser på områden som produktsäkerhet och tillsyn när det gäller konsumenträttigheter (gemensamma marknadskontroller).
- Stöd till informationskampanjer som genomförs tillsammans med medlemsstaterna och andra berörda parter samt samarbete med olika organ, för att se till att konsumenterna får tydlig, öppen och tillförlitlig information om olika frågor som berör dem.
- Stöd till nationella konsumentorganisationer för utbildning som skulle vara betydligt dyrare att tillhandahålla nationellt på grund av bristen på stordriftsfördelar.
- Tillhandahållande av ett forum för utbyte av god praxis när det gäller konsumentutbildning.

2. SUBSIDIARITETSANALYS OCH MERVÄRDE

EU-åtgärderna grundar sig på artiklarna 169 och 12 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Målgrupperna för programmet är konsumenter, nationella konsumentskyddsmyndigheter och konsumentorganisationer. Det övergripande målet är att förbättra situationen för konsumenterna i hela EU. Programmet kommer att stödja konsumentorganisationer på EU-nivå och i medlemsstaterna samt nationella myndigheter som ansvarar för produktsäkerhet och tillsyn. Programmet kommer också att indirekt gynna seriösa och innovativa företag eftersom en effektiv konsumentpolitik stöder den inre marknadens funktion. De ekonomiska aktörerna kommer dessutom att gynnas av att det finns tydliga regler som gäller för alla och av

att tillsynen samordnas i högre grad. Programmet kommer därmed att bidra till att stimulera ekonomisk tillväxt.

Programmet kommer att stödja målen i den framtida konsumentpolitiken och inriktas på den inre marknads efterfrågesida.

i) Produktsäkerhet

Rapex-systemet drivs av kommissionen som en del av dess skyldigheter enligt direktivet om allmän produktsäkerhet och förordning (EG) nr 765/2008. Utan ekonomiskt stöd skulle det inte kunna vidtas tillräckliga åtgärder för att förbättra samarbetet kring marknadsövervakning och för att se till att produktsäkerhetslagstiftningen verkligen efterlevs.

Åtgärder på EU-nivå och samarbete genom det nätverk som avses i direktivet om allmän produktsäkerhet ger bättre resultat än en serie enskilda åtgärder i medlemsstaterna, eftersom man kan använda information som samlats in av andra länder (t.ex. Kina) för att åtgärda kunskapsbrister. Åtgärder på EU-nivå kan också bidra till att minska skillnaderna på den inre marknaden. Detta är avgörande för att alla företag ska ha samma förutsättningar och gör att riskerna med konsumtionsprodukter hanteras på ett enhetligt sätt, vilket ger konsumenterna i hela EU ett gott skydd.

ii) Konsumentupplysning och konsumentutbildning

- Övervakning av konsumentmarknaden: För att stärka konsumenternas rättigheter på den inre marknaden måste övervakningen av marknads efterfrågesida förbättras och tillförlitligare uppgifter tas fram. Bara på EU-nivå kan man samla in jämförbara uppgifter och utföra analyser som ger en heltäckande bild av den inre marknads funktion och som gör det möjligt att fastställa riktvärden. Den harmoniserade metoden för klassificering och rapportering av konsumentklagomål kommer att bidra till detta mål.

Uppgifterna bör vara tillräckligt tillförlitliga och representativa för att kunna användas både på EU-nivå och nationell nivå. Policyspecifika undersökningar av konsumentbeteende och tester är praktiska verktyg för utvecklingen av smartare reglering.

- Stöd till konsumentorganisationer: Genom en stark och enhetlig representation från konsumentrörelsen på EU-nivå kan konsumenterna på ett strukturerat sätt påverka EU:s politik på området, EU-institutionerna och dialoger på EU-nivå.

Särskilt svaga organisationer i de nya medlemsstaterna kan få direkt stöd och därmed ökat inflytande. Åtgärder för att bygga upp kapaciteten inom nationella konsumentorganisationer kompletterar nationella initiativ, leder till stordriftsfördelar samt främjar utvecklingen av transnationella nätverk mellan deltagarna, till exempel för mentorstöd och sakkunnigbedömningar.

- Konsumentupplysning och konsumentutbildning

Med EU-omfattande initiativ för upplysning och utbildning ökar konsumenternas kunskaper om och förtroende för gränsöverskridande handel, vilket stöder förverkligandet av den inre marknaden. Initiativen ger medlemsstaterna möjlighet att utbyta god praxis och kommer att bidra till skapandet av en enda, enhetlig och vederhäftig källa för konsumentupplysning och konsumentutbildning på EU-nivå.

iii) Konsumenternas rättigheter och rättelse

- Säkerställa en hög konsumentskyddsnivå i enlighet med artikel 169 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Integrering av konsumentfrågor är en skyldighet enligt artikel 12 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- Rättelse: Befintliga studier visar att konsumenterna måste ges bättre möjligheter att få rättelse. Kommissionen kommer därför att överväga lämpliga initiativ som gäller alternativ tvistlösning och onlinesystem för tvistlösning.

Alternativ tvistlösning utgör ett billigt, snabbt och enkelt sätt för konsumenter och företag att få rättelse utanför domstol inom EU. Systemen för alternativ tvistlösning kommer att följa vissa grundläggande kvalitetsprinciper och ska kunna tillämpas vid alla slag av tvister, vilket skapar enhetlighet.

Genom att man inrättar en onlineplattform för tvistlösning kommer man inom de nationella systemen för alternativ tvistlösning att kunna handlägga gränsöverskridande tvister som gäller onlineförsäljning av tjänster eller varor på ett effektivare sätt, eftersom hela förfarandet är elektroniskt. Finansieringen av en europeisk plattform kommer att möjliggöra samordnade tillvägagångssätt och ge stordriftsfördelar och synergieffekter som bara kan nås med hjälp av åtgärder på EU-nivå.

iv) Tillsyn

- Kommissionen ansvarar för förvaltningen av de nationella myndigheternas nätverk för konsumentskyddssamarbete. I förordningen om konsumentskyddssamarbete anges även gemensamma projekt, gemensamma tillsynsåtgärder och tjänstemannautbyte. Åtgärder som medlemsstaterna vidtar tillsammans, som till exempel de gemensamma marknadskontrollerna (samfinansierade av programmet och medlemsstaterna), fungerar väl i detta avseende.
- Nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket) som samfinansieras av kommissionen och medlemsstaterna tillhandahåller information till konsumenterna om deras rättigheter när de handlar i andra länder och stöder dem om något går snett och de måste lösa en tvist med en näringsidkare i en annan medlemsstat. De nationella konsumentföreningarna kan inte hjälpa konsumenter i gränsöverskridande fall. ECC-nätverket omfattar alla medlemsländer och kan därför stödja konsumenter och arbeta för deras rättigheter i hela EU.

3. MÅL

Programmet bör stödja det allmänna målet i den framtida konsumentpolitiken, nämligen att **stärka den medvetna konsumentens ställning på den inre marknaden**. EU:s konsumentpolitik är ett stöd och ett komplement till medlemsländernas politik, och har som mål att se till att invånarna i EU kan dra nytta av alla de förmåner som den inre marknaden erbjuder och att deras säkerhet och ekonomiska intressen skyddas.

Genom åtgärderna vill man uppnå fyra specifika mål:

- i) Säkerhet: Att befästa och förbättra produktsäkerheten genom effektiv marknadsövervakning i unionen.
- ii) Upplysning och utbildning: Att förbättra den utbildning och upplysning som erbjuds konsumenterna samt göra dem mer medvetna om sina rättigheter, ta fram ett faktaunderlag som kan användas inom konsumentpolitiken och stödja konsumentorganisationer.
- iii) Rättigheter och rättelse: Att stärka konsumenternas rättigheter, särskilt genom reglering och bättre möjligheter att få rättelse, bland annat genom alternativ tvistlösning.
- iv) Tillsyn: Att arbeta för att konsumenternas rättigheter genomförs i praktiken, genom att stärka samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter och stödja konsumenterna genom rådgivning.

Dessa mål är i linje med Europa 2020-strategins mål för tillväxt och konkurrenskraft. Övriga strävanden i Europa 2020-strategin kommer också att beaktas, till exempel när det gäller den *digitala agendan* (se till att digitaliseringen resulterar i att konsumenternas intressen tas bättre tillvara), *hållbar tillväxt* (verka för hållbarare konsumtionsmönster), *social inkludering* (beakta utsatta konsumenters situation och de behov som uppstår när befolkningen blir allt äldre) och *smart lagstiftning* (övervaka konsumentmarknaden i syfte att utarbeta smarta och målinriktade bestämmelser).

4. ALTERNATIV

Nuvarande situation

När det gäller initiativen inom de fyra specifika målen motsvarar alternativ 1 den nuvarande situationen. Majoriteten av åtgärderna under programmet 2007–2013 fortsätter, med vissa justeringar. Vissa åtgärder skärs ner betydligt eller avslutas på grund av att de inte längre är relevanta, medan en del nya åtgärder av begränsad omfattning inleds (t.ex. när det gäller rättelse). För detta alternativ krävs en budget som är lika stor som, eller eventuellt lägre än, den för det nuvarande programmet.

Även om man vidtar liknande åtgärder som inom programmet 2007–2013 kommer man inte att uppnå lika bra resultat på grund av följderna av samhällsförändringar som en allt mer globaliserad tillverkningskedja och ökad tyngdpunkt på tjänster i frågor som gäller säkerhet, ett allt mer komplext beslutsfattande, nödvändigheten att övergå till mer hållbara konsumtionsmönster, specifika behov hos utsatta och åldrande konsumenter, en allt mer utbredd digitalisering, onlinehandel och fler mellanhänder.

Det är svårt att ge prognoser för perioden 2014 och framåt, men trycket på resurser vid de nationella myndigheter som ansvarar för konsumentpolitiska frågor kommer förmodligen att fortsätta öka, till exempel när det gäller marknadsövervakning och tillsyn. Det finns en risk för att de nationella myndigheternas stöd till konsumentorganisationer skärs ned betydligt, särskilt i de nya medlemsstaterna. I ekonomiskt ovissa tider tar tillverkare ofta genvägar och kan vara mer benägna till bedrägerier, medan kunderna tenderar att välja billigare varor eller löper risk att bli lurade.

De övriga alternativen:

Om man betraktar de insatser som ingår i vart och ett av de fyra programmålen ur ett helhetsperspektiv kan de övriga alternativen sammanfattas enligt följande:

- Alternativ 0 utgörs av det absoluta minimum av åtgärder som måste finansieras till följd av de rättsliga skyldigheterna i fördraget och den befintliga EU-lagstiftningen om konsumentskydd.
- Alternativ 2 innebär en mer målmedveten satsning i linje med kommissionens prioriteringsområden (Europa 2020, inre marknadsakten) och den pågående diskussionen om den framtida konsumentpolitiken¹. Budgeten för alternativ 2 skulle ligga runt 25 miljoner euro per år.
- Alternativ 3 skulle kräva en ökad budget jämfört med det nuvarande programmet, på grund av att extraåtgärder borde sättas in inom vissa delar av programmet, till exempel när det gäller utveckling av en allmänt tillgänglig databas om säkra konsumtionsvaror, rättelse och inrättande av en fond för att stödja finansieringen av åtgärder i anslutning till gränsöverskridande tvistlösning.

I meddelandet KOM(2011) 500 av den 29 juni 2011 anslogs 175 miljoner euro (i fasta priser 2011) för konsumentprogrammet 2014–2020.

Alternativ 3, som var det ursprungligen tänkta alternativet, har därför frångåtts eftersom det inte ryms inom denna budgetram.

5. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Valet av alternativ inom de fyra programmålen sammanfattas nedan.

Alternativ 0, som innebär att man bara vidtar åtgärder som är obligatoriska på grund av lagstiftningen och att ett antal åtgärder på EU-nivå avslutas, skulle betyda att EU:s stöd till konsumentpolitiken skulle minska, vilket står i strid med åtagandena i Europa 2020-strategin och inre marknadsakten, liksom med slutsatserna från utvärderingen av den nuvarande konsumentpolitiska strategin och konsumentprogrammet. Det skulle inte heller garantera tillräckligt stöd för den framtida konsumentpolitik som nu är under beredning.

¹ Detta kan eventuellt utmynnas i en konsumentpolitisk agenda som offentliggörs 2012.

Alternativ 1, som kräver en budget som är lika stor som, eller eventuellt lägre än, den för det nuvarande programmet, skulle inte göra det möjligt att på ett tillfredsställande sätt hantera de utmaningar som konsumenterna och beslutsfattarna står inför under de kommande åren. Alternativ 3 skulle kräva en avsevärd ökning av konsumentbudgeten och är därför kanske inte realistisk eftersom de ytterligare kostnaderna inte står i rimlig proportion till de ytterligare fördelar som de skulle ge.

Alternativ 2 (dvs. alternativ 2 för var och en av åtgärderna) är det bästa alternativet om man ser till kostnaderna och nyttan. Budgeten skulle uppgå till cirka 25 miljoner euro per år, vilket är inom gränserna för det budgetanslag som föreslogs för konsumentprogrammet i meddelandet KOM(2011) 500 av den 29 juni 2011. Detta alternativ gör det också möjligt att ta itu med de problem som konstaterats i samband med förvaltningen av medel. Partnerskapsavtal, som för närvarande används för att stödja konsumentorganisationer i EU, skulle också kunna användas för samfinansiering av de europeiska konsumentcentrumen och finansieringsprocessen torde förenklas genom inrättandet av ett EU-omfattande samordnande organ för marknadsövervakning när det gäller produktsäkerhet.

Möjligheten att använda schablonbelopp alltid när det är möjligt kommer att utredas, i syfte att minska den administrativa belastningen.

Genomförandeorganet för hälso- och konsumentfrågor kommer att ansvara för förvaltningen, vilket också bidrar till att rationalisera förfarandena för förvaltning av finansieringsprocessen.

Genom att välja alternativ 2 kommer programmet att kunna stödja målen i Europa 2020 och i den framtida konsumentpolitiken, och inriktas på säkerhet, upplysning och utbildning, rättigheter och rättelse samt tillsyn.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Programmet ska utvärderas efter halva tiden och efter det att det avslutats.

Slututvärderingen av det nuvarande programmet (2007–2013), som enligt planerna ska göras före slutet av 2015, kommer också att ge värdefull information med tanke på genomförandet av nästa program.

Ett antal indikatorer har fastställts för övervakningen av de fyra specifika målen i programmet:

Mål 1: Säkerhet – Att befästa och förbättra produktsäkerheten genom effektiv marknadsövervakning i unionen.

Indikator	Källa	Nuläge	Mål
Andel Rapex-anmälningar som föranleder minst ett ingripande (av andra medlemsstater)	Rapex	43 % (843 anmälningar) 2010	Ökning med 10 % om 7 år
Andelen ingripanden i förhållande till antalet anmälningar (allvarliga risker)*	Rapex	107,5 % under 2010	Ökning med 15 % om 7 år

* en anmälning leder vanligen till flera ingripanden från myndigheter från andra medlemsstater

Mål 2: Upplysning och utbildning – Att förbättra den utbildning och upplysning som erbjuds konsumenterna samt göra dem mer medvetna om sina rättigheter, ta fram ett faktaunderlag som kan användas inom konsumentpolitiken och stödja konsumentorganisationer.

Indikator	Källa	Nuläge	Mål
Antalet organ som överlämnar klagomål till det europeiska systemet för registrering av konsumentklagomål (ECCRS)	Europeiskt system för registrering av konsumentklagomål (ECCRS)	Uppgift saknas	60 % av organ som handlägger konsumentklagomål om 7 år
Förtroendet för gränsöverskridande transaktioner – andelen konsumenter som har ett lika stort eller större förtroende för internetköp från företag i andra medlemsstater.	Eurobarometer bland konsumenter	37 % under 2010	50 % om 7 år

Mål 3: Rättigheter och rättelse – Att stärka konsumenternas rättigheter, särskilt genom reglering och bättre möjligheter att få rättelse, bland annat genom alternativ tvistlösning.

Indikator	Källa	Nuläge	Mål
Andelen gränsöverskridande fall som överlämnats för alternativ tvistlösning genom nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket)	Årsrapport från ECC-nätverket	9 % under 2010	50 % om 7 år
Antal fall som handlagts genom onlinesystemet för tvistlösning	Databas som används inom systemet för tvistlösning online	17 500 under 2010 (antalet klagomål till ECC-nätverket om e-handel)	38 500 (+120 %) om 7 år

Mål 4: Tillsyn – Att arbeta för att konsumenternas rättigheter genomförs i praktiken, genom att stärka samarbetet mellan nationella tillsynsmyndigheter och stödja konsumenterna genom rådgivning.

Indikator	Källa	Nuläge	Mål
Informationsflödet och samarbetet inom nätverket för konsumentskyddssamarbete: – Antalet begäran om utbyte av information mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. – Antalet begäran om tillsynsåtgärder mellan de nationella tillsynsmyndigheterna. – Antalet anmälningar inom nätverket.	Databas som används inom de nationella tillsynsmyndigheternas nätverk för konsumentskyddssamarbete	Genomsnitt per år 2007–2010 - 129 - 142 - 63	– ökning med 40 % om 7 år – ökning med 40 % om 7 år – ökning med 30 % om 7 år
Antalet kontakter med konsumenter inom nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket)	Rapport från ECC-nätverket	71 000 under 2010	Ökning med 50 % om 7 år