



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 9.11.2011
SEC(2011) 1321 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета

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

{COM(2011) 707 окончателен}

{SEC(2011) 1320 окончателен}

Клауза за отказ от отговорност
Настоящият доклад за оценка на въздействието обвързва само участвалите в изготвянето му служби на Комисията, като текстът е предназначен да служи като основа за дискусия и не предопределя по никакъв начин окончателния вид, в който ще бъде взето решението на Комисията

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

Програма „Потребители“, обхващаща периода след 2013 г. (наричана по-долу „програмата“), ще подкрепи осъществяването на действие на ГД „Здравеопазване и потребители“ в областта на политиката за потребителите от 2014 г. нататък. При това тя ще се опре на резултатите, постигнати от сегашната програма (2007—2013 г.).

Новата програма ще подкрепя бъдещата политика за потребителите, като ще отреди на гражданите на ЕС, в качеството им на умеещи да отстояват правата си потребители, централно място в единния пазар и ще допълва инициативите, съсредоточени върху предлагането.

Необходимо е да се осигури известна приемственост между сегашната и бъдещата програма, в съответствие с резултатите от междинната оценка на стратегията и програмата за периода 2007—2013 г., която подчертава, че тази политика е сравнително нова на ниво ЕС и че приемствеността е от ключово значение за постигане на желания ефект.

В същото време особена значимост придобиха нови предизвикателства пред обществото, като например нарасналата сложност на вземането на решения (информационното претоварване; прехвърляне на повече отговорност върху потребителите вследствие либерализацията; усложнени продукти, услуги и реклама); необходимостта да се премине към по-устойчиви модели на потребление; възможностите и заплахите, които поражда развитието на цифровизацията; растящите мащаби на социалното изключване и увеличаващият се брой на потребителите в уязвимо положение, както и застаряването на населението.

Основните проблеми, които трябва да намерят решение чрез финансиране на действия по новата програма, са, както следва:

i) Безопасност

Различията между държавите-членки при прилагането на законодателството в областта на безопасността на продуктите, наличието на опасни продукти на единния пазар, рисковете, свързани с глобализацията на производствената верига, изискват органите да си сътрудничат по-ефективно, за да се спре навлизането на опасни продукти на единния пазар и за да се реагира адекватно, когато такива опасни продукти се появяват на пазара. Необходимо е да се разгледа възможността за разработване на инициативи в областта на безопасността на услугите. На равнището на ЕС липсва адекватна структура, която да гарантира извличането на максимална полза от съфинансирането, осигурено от ЕС.

ii) Информирание и ограмотяване на потребителите

- Недостатъчно добре развито наблюдение на потребителските пазари;

Липса на надеждни и качествени данни и анализ на функционирането на единния пазар за потребителите;

- Недостатъчен капацитет на организациите на потребителите, включително липса на ресурси и експертни познания, особено в новите държави-членки;
- Липса на прозрачна, съпоставима, надеждна и удобна за ползване за потребителите информация, особено при трансграничните случаи; слабо познаване и разбиране на основните права на потребителите и на мерките за тяхната защита както от страна на потребителите, така и от страна на търговците на дребно; несигурност по отношение на степента на надеждност на „преките пътища“ (като например уебсайтове за сравнение), по-специално в цифровата област;
- Непригодност на използваните понастоящем от ЕС средства за ограмотяване на потребителите, особено по отношение на новостите в цифровизираната среда.

iii) Права и правна защита на потребителите

- Недостатъчна защита на правата на потребителите, по-специално в трансгранични ситуации;
- Необходимост допълнително да се подобри отчитането на интересите на потребителите в политиките на ЕС;
- Проблеми, с които се сблъскват потребителите в опитите им да потърсят обезщетение, най-вече в трансграничен контекст.

iv) Правоприлагане

- Не се използва пълният потенциал на мрежата CPC (мрежа за сътрудничество в областта на защитата на потребителите между националните правоприлагащи органи);
- Ниска осведоменост на потребителите за ECC-Net (мрежа на европейските потребителски центрове) и необходимост да се повиши нейната ефективност. Административната тежест и липсата на стабилност на финансирането, свързвани със сегашния процес на съфинансиране.

v) Заключение: основен акцент в действията, включени в програмата „Потребители“

Макар проблемите, които трябва да бъдат решени от политиката за потребителите, да са многобройни и твърде разнородни, както бе посочено по-горе, сравнително скромният мащаб на програмата „Потребители“ предполага действията, които ще бъдат финансирани по тази програма, да бъдат насочени към специфични области, в които намесата на ниво ЕС може да донесе решителна промяна и да привнесе добавена стойност.

Избраните области на действие са три вида:

1) Действия, съответстващи на правните задължения, произтичащи от Договора и от съществуващите достижения на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите:

- Финансиране на поддръжката и нормалното функциониране на мрежата RAPEX, на мрежата CPC на националните правоприлагащи органи и на базите данни за козметика.

2) Действия, които не са или не могат да бъдат предприети на национално равнище поради европейското им измерение:

- Оказване на съдействие на потребителите по трансгранични въпроси посредством:

- съфинансиране на функционирането на мрежата на европейските потребителски центрове (ЕПЦ). Националните органи или организации на потребителите обикновено не са в състояние да предоставят съвети и помощ на потребителите по трансгранични въпроси.

- създаването и използването на ODR платформа (за онлайн разрешаване на спорове), която се занимава и с трансгранични случаи.

- Развитие на сътрудничеството с международни партньори за справяне с въздействието на глобализацията на производствената верига върху безопасността на продуктите.
- Подкрепа за изготвянето на съпоставими на ниво ЕС данни за потребителските пазари, които ще позволят да се прави сравнение между държавите-членки и ще бъдат взети под внимание при разработването на политиките на ниво ЕС.
- Осигуряване на представителство на ниво ЕС на интересите на потребителите чрез финансова подкрепа за организациите за защита на потребителите на ниво ЕС.

3) Действия, допълващи и повишаващи ефикасността на мерките, предприети на национално равнище:

- Координиране и съфинансиране на съвместни действия в областта на безопасността на продуктите и за осигуряване зачитането на правата на потребителите (операции от рода на „внезапните проверки“ — *sweeps*).
- Подкрепа, съвместно с държавите-членки и други заинтересовани страни, за кампании за огромяване по въпроси на потребителите, и съвместна работа с посредници по изготвянето на ясна, прозрачна и надеждна информация за потребителите

- Подкрепа за обучението на националните организации на потребителите, което би било далеч по-скъпо на национално равнище без икономии от мащаба
- Предоставяне на платформа за обмен и споделяне на добри практики в областта на ограмотяването на потребителите.

2. ПРОВЕРКА ЗА СПАЗВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ И ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

Действието на ЕС се основава на член 169 и член 12 от ДФЕС.

Бенефициери по програмата ще бъдат потребителите, националните органи, отговарящи за защитата на потребителите, и организациите на потребителите, с основната цел да се подобри положението на потребителите в целия ЕС. Програмата ще оказва подкрепа на потребителските организации на ниво ЕС и на национално равнище, както и на националните органи на държавите-членки, отговарящи за безопасността на продуктите и за спазването на законодателството. Програмата фактически ще бъде от полза и за почтените и иновативни предприемачи, тъй като провеждането на ефективна политика за потребителите благоприятства нормалното функциониране на единния пазар. На последно място, всички стопанските субекти ще бъдат поставени при равни условия на конкуренция, основаващи се на ясни правила и по-добре координирани мерки по прилагане на законодателството. В този контекст програмата ще допринесе за стимулиране на икономическия растеж. Програмата ще подкрепя целите на бъдещата политика за потребителите, имащи отношение към търсенето в единния пазар.

i) Безопасност на продуктите

Поддръжката на системата RAPEX от Комисията е едно от задълженията, произтичащи от Директивата относно общата безопасност на продуктите (ДОБП) и Регламент 765/2008. Без финансова подкрепа не би било възможно предприемането на дейности на необходимото ниво и с нужната периодичност за подобряване на сътрудничеството в областта на надзора на пазара и за осигуряване на по-единно прилагане на законодателството в областта на безопасността на продуктите.

Действието на ниво ЕС и сътрудничеството в рамките на изградената по силата на ДОПВ мрежа дават по-добри резултати, отколкото поредица от самостоятелни действия на държавите-членки, тъй като с действието на ниво ЕС се запълват информационните празноти, включително като се използва информация, събрана от други държави (например Китай), и не се допускат различия в рамките на единния пазар. Това е от съществено значение за гарантирането на действително еднакви условия за бизнеса. Това позволява един последователен подход към рисковете, свързани с потребителските продукти, и предоставя на потребителите в целия ЕС високо ниво на защита.

ii) Ограмотяване и информиране на потребителите

- Наблюдение на пазара за да се отреди на резултатите за потребителите централно място в единния пазар, трябва в бъдеще да бъдат подобрени събираните данни и наблюдението на търсенето на единния пазар. Само на ниво ЕС може да се предприеме събиране и анализ на сравними данни, за да се осигури цялостен анализ на функционирането на единния пазар, както и да се установят критерии за сравнение. Хармонизираната методология за класифициране и докладване на жалбите на потребителите ще допринесе за тази цел.

Като цяло, се предвижда данните да бъдат достатъчно меродавни и представителни, за да бъдат използвани не само на ниво ЕС, но и на национално равнище. Специфичните за тази политика поведенчески изследвания и тестове предоставят практически инструменти за разработването на по-интелигентна нормативна рамка.

- Подкрепа за организациите на потребителите: Наличието на силно и последователно представителство на потребителското движение на ниво ЕС допринася за по-голямата чуваемост на гласа на потребителите в процеса на изработване на политиките на ЕС, на равнището на институциите на ЕС, както и по време на дебатите на ниво ЕС.

Един такъв подход позволява също така непосредствено да се заздравят и да се подпомогнат особено слабите организации в новите държави-членки. Дейностите, насочени към укрепване на капацитета на националните организации за защита на потребителите, допълват националните инициативи, водят до икономии от мащаба, способстват за развитието на мрежи за транснационално сътрудничество между участниците, включително за целите на наставничеството и партньорските проверки.

- Информирание и ограмотяване на потребителите

Инициативите на ЕС, насочени към информирание и ограмотяване на потребителите, повишават информираността и доверието на потребителите в трансграничните транзакции, като по този начин допринасят за завършването на изграждането на единния пазар. Те улесняват споделянето на най-добри практики между държавите-членки и ще допринесат за създаването на единен, съгласувано действащ и авторитетен източник на информация/грамотност на ниво ЕС.

iii) Права и правна защита на потребителите

- Осигуряване на високо ниво на защита на потребителите, в съответствие с член 169 ДФЕС.
- Вземането под внимание на интересите на потребителите е задължение, произтичащо от член 12 ДФЕС
- Правна защита: съществуващите проучвания сочат необходимостта от укрепване на възможностите за защита на потребителите. В тази връзка, Комисията ще разгледа инициативи в областта на способите за

алтернативно разрешаване на спорове (АРС) и онлайн решаването на спорове (ODR).

Алтернативното разрешаване на спорове (АРС) ще предложи на потребителите и бизнеса евтин, бърз и лесен начин за получаване на обезщетение по извънсъдебен ред в целия ЕС. Системите за АРС, зачитащи основните принципи за качество, ще бъдат достъпни за всички спорове, като по този начин се гарантират еднакви правила на играта за всички.

Създаването на онлайн платформа за разрешаване на спорове (ODR) ще позволи на националните системи за алтернативно разрешаване на спорове по-ефективно да обработват случаите на трансгранични спорове, свързани с онлайн продажба на стоки или услуги, като процедурата изцяло протича онлайн. Финансирането на европейска платформа ще позволи прилагането на координиран подход и постигането на икономии от мащаба и синергия, като и двете могат да бъдат осъществени единствено посредством действие на ниво ЕС.

iv) Правоприлагане

- Комисията е натоварена с управлението на мрежата СРС (мрежа на националните правоприлагащи органи). Регламентът СРС предвижда също така съвместни проекти, съвместни действия по правоприлагане и обмяна на длъжностни лица. Организирането на съвместни действия между няколко държави-членки, като например „внезапни проверки“ (съфинансирани от програмата, както и от държавите-членки) е ефективен инструмент в това отношение.
- Мрежата ЕПЦ (мрежа на европейските потребителски центрове), съфинансирана от Комисията и от държавите-членки, представлява европейска мрежа за информиране на потребителите относно техните права при пазаруване зад граница, която им съдейства при търсенето на обезщетение от търговец в друга държава-членка на ЕС, когато нещо не е наред. Националните асоциации на потребителите не оказват помощ на потребителите при трансгранични случаи. Мрежата обхваща всички държави-членки и съответно осигурява на равнището на ЕС подкрепа за потребителите и насърчаване зачитането на техните права.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Програмата следва да подкрепя общата цел на бъдещата политика за потребителите, която **отрежда на умеещите да отстояват правата си потребители централно място на единния пазар**. Европейската политика за потребителите подкрепя и допълва националните политики, като се стреми да създаде условия за европейските граждани да се възползват в пълна степен от предимствата на единния пазар, като едновременно с това се обезпечи тяхната безопасност и надлежна защита на икономическите им интереси.

Действията ще подкрепят следните четири специфични цели:

- i) Безопасност: да се укрепи и повиши безопасността на продуктите чрез ефективен надзор на пазара на цялата територия на Съюза;
- ii) Информация и ограмотяване: да се повиши потребителската грамотност, информация и осведоменост за техните права, да се разработи информационна база, която да служи като основа за политиката за защита на потребителите, и да се оказва подкрепа на потребителските организации;
- iii) Права и правна защита: да се укрепят правата на потребителите, по-специално чрез тяхното регламентиране и подобряване достъпа до правна защита, в т.ч. алтернативно разрешаване на споровете (АРС);
- iv) Правоприлагане: да се подкрепи реалното зачитане на правата на потребителите чрез укрепване на сътрудничеството между националните правоприлагащи органи и чрез подкрепа за потребителите със съвети.

Тези цели подкрепят изцяло амбициите на стратегията „Европа 2020“ по отношение на растежа и конкурентоспособността. В тях ще намерят място специфични въпроси, засегнати от „Европа 2020“, от областта на *цифровите технологии* (да се гарантира, че цифровизацията действително ще доведе до подобряване на благосъстоянието на потребителите), *устойчивия растеж* (преориентиране към по-устойчиви модели на потребление), *социалното включване* (като се отчитат специфичното положение на уязвимите потребители и потребностите на застаряващото население), *разумното регулиране* (действия за наблюдение на потребителския пазар в помощ на създаването на разумна и фокусирана върху конкретния проблем нормативна уредба).

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Сценарий със запазване на статуквото

Сценарият със запазване на статуквото съответства на вариант 1 за инициативите в рамките на четирите специфични цели. При този вариант продължават повечето от действията, осъществявани в рамките на програмата за периода 2007—2013 г., с някои изменения. Някои действия са значително редуцирани или изпълнението им се преустановява, тъй като вече не са актуални, докато в същото време биват инициирани някои нови действия с ограничени амбиции (например във връзка със средствата за защита). Предвиденият за целта бюджет се равнява или е по-нисък от заделения по сегашната програма.

Ефектът от действия, сходни с проведените в рамките на програмата за периода 2007--2013 г., ще бъде неутрализиран или намален поради следните обществени промени: нарасналата глобализация на производствената верига и растящо значение на услугите в областта на безопасността; повишената сложност на вземането на решения; необходимостта да се премине към по-устойчиви модели на потребление, специфичните нужди на уязвимите и в напреднала възраст потребители; развитието на цифровизацията, онлайн пазаруването и посредническите услуги.

Въпреки че е трудно да се направи прогноза за периода 2014 г. и след това, може да се очаква, че ще продължи натискът върху ресурсите в рамките на националните администрации, отговарящи по въпроси на политиката за потребителите, например за

надзора на пазара и прилагането на законодателството. Съществува риск от значително орязване на финансирането за организациите на потребителите от страна на националните власти, по-специално в новите държави-членки. Във време на икономическа несигурност производителите заобикалят правилата и по-често могат да бъдат изкушени да прибегнат до измама, а хората са склонни да купуват по-евтини стоки и рискуват да станат обект на измами.

Други варианти:

В хода на анализа в тяхната съвкупност на елементите на всяка една от четирите цели на програмата, другите варианти могат да бъдат обобщени, както следва:

- Вариант 0 съответства на абсолютния минимум от действия, които да бъдат финансирани, предвид правните задължения, произтичащи от Договора, и тези, предвидени в рамките на съществуващите достижения на правото на ЕС в областта на защитата на потребителите.

- Вариант 2 съответства на по-амбициозен подход в съответствие с приоритетите на Комисията („Европа 2020“, Законодателния акт за единния пазар) и текущото обсъждане на бъдещето на политиката за потребителите¹. Предвиденият в рамките на този вариант бюджет възлиза на около 25 млн. EUR годишно.

- Вариант 3 ще изисква увеличаване на бюджета в сравнение с изпълняваната понастоящем програма за допълнителни действия във връзка с някои от компонентите на програмата, като например: развитието на общественодостъпна база данни за безопасността на потребителските продукти; правна защита: учредяване на фонд за подпомагане на финансирането на трансгранични искове за обезщетение.

В рамките на Съобщението COM(2011) 500 от 29 юни 2011 г. бяха заделени 175 млн. EUR (по постоянни цени за 2011 г.) за програма „Потребители“ за периода 2014--2020 г.

Във връзка с това беше отхвърлен първоначално обсъжданият вариант 3, тъй като не се вмести в заделената сума.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Изборът на предпочетения вариант по четирите цели на програмата е обобщен по-долу.

Вариант 0, който предполага запазване на минималното ниво на намеса, изисквано по силата на законодателството, и преустановяването на определен брой действия на равнището на ЕС, би довел до намаляване на подкрепата на ЕС за политиката за потребителите и би противоречал на ангажиментите на ЕС, изложени по-специално в стратегията „Европа 2020“ и в Акта за единния пазар, както и на заключенията от оценката на действащата стратегия в областта на политиката за потребителите и на съществуващата финансова програма. Той не би могъл да гарантира адекватна подкрепа за подготвяната в момента бъдеща политика за потребителите.

¹ което би могло да доведе до публикуването през 2012 г. на стратегия за защита на потребителите.

Вариант 1, съответстващ на бюджет, равен или по-малък от текущата програма, няма да позволи справяне по удовлетворителен начин с предизвикателствата, пред които са изправени потребителите и създателите на политики в следващите години, докато вариант 3, който предполага значително увеличение на бюджета за политиката за потребителите, може да се окаже нереалистичен и води до значителни допълнителни разходи, които са несъизмерими с породените допълнителни ползи.

Вариант 2 (съответстващ на вариант 2 за всяко от действията) е най-добрият вариант от гледна точка на съотношението разходи/ползи. При този вариант се предвижда бюджетът да възлезе на около 25 млн. EUR годишно, което е в съответствие с предложените бюджетни средства за програма „Потребители“ в съобщението COM(2011) 500 от 29 юни 2011 г. Той също така взема под внимание проблемите, идентифицирани по отношение на управлението на средства: споразуменията за партньорство, които понастоящем се използват в подкрепа на организациите на потребителите в ЕС, могат да бъдат използвани и за съфинансиране на Европейските потребителски центрове; създаването на орган на равнището на ЕС за координиране на надзора на пазара в областта на безопасността би трябвало също да позволи да се рационализира процесът на финансиране в тази област.

За да се намали административната тежест ще бъде проучена възможността за използване на еднократни общи суми винаги, когато това е възможно.

Управлението от страна на Изпълнителната агенция за здравеопазване и въпроси, свързани с потребителите също допринася за рационализиране на процедурите в рамките на управлението на процеса на финансиране.

При този вариант програмата ще бъде в състояние да подкрепи целите на стратегията „Европа 2020“ и на бъдещата политика за потребителите, акцентирайки върху безопасността, информацията и огромяването, правата и средствата за тяхната защита и правоприлагането.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

В програмата се предвижда извършването на междинна и последваща (*ex-post*) оценка.

Ex-post оценката на текущата програма (обхващаща периода 2007—2013 г.), която се предвижда да бъде извършена преди края на 2015 г., ще предостави също така полезни елементи за изпълнението на следващата програма.

По отношение на четирите специфични цели на програмата беше определен набор от показатели за проследяване на прилагането ѝ:

Цел 1: Безопасност — да се укрепи и повиши безопасността на продуктите чрез ефективно наблюдение на пазара на цялата територия на Съюза.

Показател	Източник	Сегашно състояние	Заложена цел
Процент на уведомленията по RAPEX, водещи до поне една реакция (от други държави-членки)	RAPEX	43 % (843 уведомления) през 2010 г.	10-процентно увеличение за 7 години

Съотношение брой реакции/брой уведомления (сериозни рискове)*	RAPEX	1,07 през 2010 г.	15-процентно увеличение за 7 години
---	-------	-------------------	-------------------------------------

* едно уведомление може да доведе до няколко реакции от страна на органите на други държави-членки

Цел 2: Информация и ограмотяване — да се повиши потребителската грамотност, осведоменост и съзнание за техните права, да се разработи информационна база, която да служи като основа за политиката за защита на потребителите и да се окаже подкрепа на потребителските организации

Показател	Източник	Сегашно състояние	Заложена цел
Брой органи, занимаващи се с разглеждането на жалби, предаващи жалби в ECCRS	ECCRS (Европейска система за регистриране на жалбите на потребителите)	няма данни	60 % от органите, занимаващи се с разглеждане на жалби, за 7 години
Доверие в трансграничните транзакции — процент на потребителите, които се отнасят с еднакво или по-голямо доверие към покупки по интернет от продавачи от друга държава-членка	Евробарометър потребители	37 % през 2010 г.	50 % за 7 години

Цел 3: Права и средства за защита — да се укрепят правата на потребителите, по-специално чрез тяхното регламентиране и подобряване на достъпа до средства за защита, в т.ч. алтернативно разрешаване на спорове (APC)

Показател	Източник	Сегашно състояние	Заложена цел
Процент на трансграничните случаи, отнесени от Европейските потребителски центрове за APC	Годишен доклад на ЕПЦ	9 % през 2010 г.	50 % за 7 години
Брой случаи, разгледани от онлайн платформа за разрешаване на спорове, покриваща територията на ЕС	Платформа на базата данни ODR	17 500 (жалби, получени в европейските потребителски центрове във връзка с електронна търговия) през 2010 г.	38 500 (+120 %) за 7 години

Цел 4: Правоприлагане — да се подкрепи реалното зачитане на правата на потребителите чрез укрепване на сътрудничеството между националните правоприлагащи органи и чрез подкрепа за потребителите със съвети

Показател	Източник	Сегашно състояние	Заложена цел
Ниво на потока от информация и сътрудничество с мрежата CPC (за сътрудничество в областта на защитата на потребителите): - брой постъпили искания за обмен на информация между органи, участващи в CPC - брой постъпили искания за предприемане на мерки по правоприлагане между органи, участващи в CPC - брой на сигналите в рамките на мрежата CPC	База данни на мрежата CPC (CPCS)	Усреднени годишни стойности за периода 2007—2010 г. - 129 - 142 - 63	- 40-процентно увеличение за 7 години - 40-процентно увеличение за 7 години - 30-процентно увеличение за 7 години
Брой контакти с потребители, обработени от Европейските потребителски центрове (ЕПЦ)	ЕПЦ доклад	71 000 през 2010 г.	50-процентно увеличение за 7 години

