KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.9.2019 r.
COM(2019) 425 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

dotyczące stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich

1. Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 32 lat UE wypracowała kompleksowy zbiór materialnych praw konsumentów służących ochronie i wzmocnieniu pozycji konsumentów, w przypadku gdy prowadzą oni działalność gospodarczą na jednolitym rynku UE. Konsumenci UE mają na przykład prawo zwrotu produktu zakupionego przez internet w okresie 14 dni lub do naprawy lub wymiany produktu w okresie gwarancji. Prawa te stanowią podstawę oczekiwań konsumentów, a ich przestrzeganie przez przedsiębiorstwa działa na rzecz rynków detalicznych opartych na zaufaniu i konkurencji, a także stymuluje wzrost gospodarczy w Unii[1]. W celu osiągnięcia tych korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw i jednolitego rynku jako całości konieczne jest przestrzeganie unijnego prawa ochrony konsumentów i egzekwowanie go, jeśli nie jest przestrzegane.

Oprócz korpusu materialnego prawa ochrony konsumentów osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki UE opracowały zbiór narzędzi o charakterze ustawodawczym i nieustawodawczym mających na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania praw konsumentów w państwach członkowskich („unijny zestaw narzędzi egzekwowania prawa"). Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich (ADR), tj. rozwiązywanie sporów konsumenckich za pomocą mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów, stanowią kluczowy element tego zestawu narzędzi[2]. ADR pojawiły się w Europie po raz pierwszy w latach 60. XX wieku, a od lat 90. XX w. zaczęły zyskiwać na popularności w większej liczbie państw członkowskich. Początkowo podmioty kształtujące politykę UE uregulowały kwestię ADR w sporach konsumenckich, wprowadzając niewiążące normy[3] i prawodawstwo sektorowe, które wymagały od państw członkowskich promowania[4] mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów lub zapewniania do nich dostępu[5]. Wraz z dyrektywą 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa w sprawie ADR)[6] oraz rozporządzeniem (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie

---

1 Jak przypomniano w komunikacie Komisji „Nowy ład dla konsumentów" z dnia 11 kwietnia 2018 r. (COM(2018) 183 final) wydatki konsumentów stanowią 56 % PKB UE, a dane z prowadzonej przez Komisję tablicy wyników niezmiennie pokazują pozytywną korelację między warunkami dla konsumentów a sytuacją gospodarczą w poszczególnych państwach członkowskich.

2 Przegląd orientacyjny narzędzi wchodzących w skład unijnego zestawu narzędzi egzekwowania prawa znajduje się w załączniku I.

3 Zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich (Dz.U. L 115 z 17.4.1998, s. 31) oraz zalecenie Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. L 109 z 19.4.2001, s. 56). Oba powyższe zalecenia opierają się na planie działania Komisji w zakresie dostępu konsumentów do wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygania sporów konsumenckich na rynku wewnętrznym z 1996 r. (COM(96) 13 final).

4 Np. art. 19 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. L 52 z 27.2.2008, s. 3).

5 Np. art. 24 dyrektywy 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66).

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63.

w sprawie ODR)[7] ustanowiono horyzontalne ramy legislacyjne dotyczące alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumenckich oraz internetowego rozstrzygania sporów konsumenckich. Zgodnie z tym, co zapowiedziano w komunikacie Komisji „Nowy ład dla konsumentów", wzmacnianie wspomnianych ram dotyczących ADR/ODR w sporach konsumenckich stanowi priorytet w działaniach Komisji mających na celu uzupełnienie unijnego zestawu narzędzi egzekwowania prawa, nadanie pełnej skuteczności istniejącym narzędziom egzekwowania oraz pełne wykorzystanie potencjału unijnego prawa ochrony konsumentów.

Niniejsze sprawozdanie przedstawia się zgodnie z art. 26 dyrektywy w sprawie ADR oraz z art. 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR. Sprawozdanie zawiera ocenę stosowania ram prawnych dotyczących ADR i ODR w sporach konsumenckich, ustanowionych tymi dwoma instrumentami prawnymi, dokonaną na podstawie następujących źródeł informacji:

- przepisy państw członkowskich transponujące dyrektywę w sprawie ADR;
- sprawozdania sporządzone przez właściwe organy krajowe państw członkowskich odpowiedzialne za ADR w sporach konsumenckich („właściwe organy krajowe") na temat rozwoju i funkcjonowaniu podmiotów ADR złożone w 2018 r. zgodnie z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie ADR;
- spotkanie z właściwymi organami krajowymi z dnia 20 listopada 2018 r.;
- wyniki zgromadzenia ADR (11–12 czerwca 2018 r.)[8] i innych wydarzeń zorganizowanych przez Komisję dla zainteresowanych stron[9];
- Sprawozdania z 2017 i 2018 r. na temat funkcjonowania unijnej platformy ODR („sprawozdania w sprawie ODR")[10] złożone zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ODR w sporach konsumenckich;
- sprawozdania z działalności sporządzone przez punkty kontaktowe ds. ODR państw członkowskich złożone w 2018 r. zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie ODR;
- spotkania z siecią punktów kontaktowych ds. ODR oraz
- inne źródła[11].

---

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1.

[8] Zgromadzenie ADR to dwudniowe wydarzenie mające na celu tworzenie sieci kontaktów, podczas którego odbyły się interaktywne warsztaty i które zgromadziło ponad 350 przedstawicieli europejskiej społeczności ADR, w tym przedstawicieli konsumentów i przedsiębiorstw, organy regulacyjne, kadrę akademicką oraz 187 przedstawicieli organów odpowiedzialnych za ADR. Wydarzenie zaowocowało kolejnymi inicjatywami związanymi ze współpracą na poziomie państw członkowskich (np. sieci ADR i zgromadzenia ADR na poziomie krajowym).

[9] Np. wydarzenie inaugurujące TRAVEL_NET, sieć podmiotów ADR obsługujących spory konsumenckie w przewozie osób i sektorach turystycznych (Berlin, 10 listopada 2017 r.); okrągły stół z udziałem najważniejszych sprzedawców detalicznych przemysłu odzieżowego i obuwniczego (Bruksela, 13 grudnia 2017 r.).

[10] Dostępne na platformie ODR pod adresem: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[11] Np. skargi obywateli złożone do Komisji; informacja zwrotna od użytkowników platformy ODR; prowadzone przez Komisję kampanie informacyjne dotyczące ADR/ODR; roczne sprawozdania z działalności sporządzone przez podmioty ADR; konferencje; badania; publikacje naukowe.

Na terenie Unii kompleksowe systemy ADR w sporach konsumenckich powstały dopiero pod koniec 2018 r.[12], zatem dane dotyczące korzystania z ADR były ograniczone.

2. Ramy legislacyjne UE dotyczące ADR i ODR w sporach konsumenckich – cel i podstawowe założenia

Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich niesie ze sobą znaczne możliwości dla konsumentów, sprzedawców detalicznych oraz ogólnie pojętego wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do łatwych, sprawiedliwych i oszczędnych alternatywnych metod rozwiązywania sporów zwiększa zaufanie konsumentów przy nabywaniu produktów od sprzedawców detalicznych, w szczególności w środowisku internetowym. Mniej formalny i zwykle polubowny charakter postępowań ADR umożliwia stronom utrzymanie relacji z konsumentem nawet po wystąpieniu sporu. Uczestnicząc w postępowaniach ADR, sprzedawcy detaliczni otrzymują istotną informację zwrotną na temat jakości swoich produktów i usług oraz zyskują przewagę względem konkurencji dzięki oszczędnościom wynikającym z braku kosztów postępowania sądowego oraz wykazaniu wysokich standardów obsługi klienta. Ponadto skuteczny system podmiotów ADR zmniejsza obciążenie sądów, w szczególności jeżeli chodzi o spory dotyczące niewielkich kwot. Celem dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia (UE) nr 524/2013 jest wykorzystanie tego potencjału poprzez dostarczenie ram legislacyjnych zapewniających konsumentom dostęp do wysokiej jakości postępowań ADR w celu rozwiązywania ich sporów umownych z przedsiębiorcami, w tym poprzez wielojęzyczną, internetową platformę ODR.

a) Dyrektywa 2013/11/UE

Na podstawie tej dyrektywy państwa członkowskie ułatwiają konsumentom UE dostęp do ADR i zapewniają im możliwość zwrócenia się do podmiotów ADR, których jakość została poświadczona, w celu rozwiązania sporów z przedsiębiorcą mającym siedzibę w UE związanych z nabyciem produktu lub usługi[13]. Powyższe dotyczy krajowych i transgranicznych sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami na terenie całej Unii i niemal we wszystkich sektorach sprzedaży detalicznej („pełny zasięg podmiotów ADR") niezależnie od tego, czy zakupu dokonano przez internet, czy poza nim. Dyrektywa ustanawia zasady dotyczące dostępności, wiedzy fachowej, niezależności, bezstronności, przejrzystości, skuteczności, uczciwości, dobrowolności i legalności jako wiążące wymogi jakościowe dotyczące podmiotów ADR, prowadzonych przez nie postępowań ADR oraz – w mniejszym stopniu – normy materialne regulujące wynik postępowania ADR[14]. Zgodność z dyrektywą zapewnia się poprzez szczególny mechanizm certyfikacji i monitorowania: państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy krajowe tworzące i prowadzące krajowe wykazy podmiotów ADR, których zgodność z określonymi w dyrektywie wymogami jakościowymi organy te poświadczyły. Krajowe wykazy certyfikowanych podmiotów ADR przekazuje się Komisji. Właściwe organy krajowe na bieżąco monitorują zgodność podmiotów ADR,

[12] Zob. poniżej, sekcja 3 c).

[13] Zob. art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie ADR. Przepis ten wymaga, aby państwa członkowskie nie tylko zapewniały dostępność kompleksowej krajowej infrastruktury podmiotów ADR, ale również ułatwiały dostęp konsumentów do tej infrastruktury.

[14] Wymogi jakościowe określono w rozdziale II dyrektywy (art. 5–12).

a w wykazie mogą pozostać wyłącznie podmioty ADR spełniające wymogi. W szczególnych okolicznościach przedsiębiorcy mają obowiązek udzielenia konsumentom informacji na temat podmiotu lub podmiotów ADR właściwego lub właściwych do rozstrzygania dotyczących ich sporów[15].

W dyrektywie zastosowano zasadę minimalnej harmonizacji. Dyrektywa nie narzuca wykorzystania konkretnego modelu w kontekście formy prawnej podmiotów ADR[16], modelu finansowania[17] ani zasięgu terytorialnego i sektorowego[18]. Dyrektywa nie narzuca również konkretnego rodzaju postępowania ADR[19], ani nie reguluje kwestii dotyczącej tego, czy udział w postępowaniu jest dobrowolny czy obowiązkowy[20] lub czy wynik postępowania jest wiążący[21] czy nie. Zważywszy na zastosowaną w dyrektywie zasadę minimalnej harmonizacji, państwa członkowskie mogą ustanawiać lub utrzymywać wymogi jakościowe wykraczające poza wymogi określone w dyrektywie[22]. Państwa członkowskie dysponują znacznym stopniem elastyczności w ramach przestrzegania obowiązku zapewniania „pełnego zasięgu podmiotów ADR" oraz tworzenia krajowych systemów ADR[23].

b) Rozporządzenie (UE) nr 524/2013

Rozporządzenie w sprawie ODR opiera się na infrastrukturze podmiotów ADR, których jakość została poświadczona, ustanowionych na mocy dyrektywy w sprawie ADR i ma zastosowanie do sporów konsumenckich dotyczących produktów lub usług nabytych przez internet. Jego celem jest umocnienie w szczególności cyfrowego wymiaru jednolitego rynku.

---

15 Zob. art. 13 dyrektywy w sprawie ADR.

16 Publiczne lub prywatne.

17 Publiczne, prywatne lub mieszane.

18 Tzn. czy dany podmiot ADR zajmuje się rozstrzyganiem sporów przeciwko przedsiębiorcom mającym siedzibę we wszystkich regionach na terytorium danego państwa członkowskiego, czy tylko w części z nich; czy zajmuje się on rozstrzyganiem sporów konsumenckich we wszystkich sektorach sprzedaży detalicznej, czy tylko w części z nich.

19 Rada ds. Zażaleń, postępowanie pojednawcze, mediacja, rzecznik, arbitraż lub inne, w tym połączenia wyżej wymienionych rodzajów postępowania. Należy zauważyć, że w UE nie istnieje wspólna terminologia pozwalająca na rozróżnienie poszczególnych rodzajów postępowania ADR i pojęć odpowiadających danym terminom. Na przykład pojęcia odpowiadające terminom „mediacja" lub „rzecznik" różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W związku z tym w dyrektywie ADR stosuje się typologiczne podejście do opisu poszczególnych rodzajów postępowania ADR, unikając jednocześnie stosowania wyżej wymienionych terminów (zob. art. 2 dyrektywy w sprawie ADR).

20 W art. 1 zdanie drugie dyrektywy w sprawie ADR wyjaśniono, że o ile dyrektywa ustanawia system dobrowolnych alternatywnych metod rozwiązywania sporów na poziomie UE, państwa członkowskie mogą wprowadzić obowiązek udziału w postępowaniach ADR na poziomie krajowym, pod warunkiem że właściwe prawodawstwo krajowe nie uniemożliwia stronom korzystania z przysługującego im prawa dostępu do systemu sądowego.

21 Wynik postępowania ADR może być wiążący na przykład ze względu na to, że posiada on powagę rzeczy osądzonej (jak w przypadku procedur arbitrażowych w sporach konsumenckich); ze względu na członkostwo przedsiębiorcy w stowarzyszeniu przedsiębiorców, którego statut zawiera właściwe zobowiązanie członków stowarzyszenia; ze względu na zobowiązanie podjęte przez przedsiębiorcę względem konsumenta (na przykład w warunkach stosowanych przez przedsiębiorcę w umowach konsumenckich).

22 Zob. art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie ADR.

23 Jest to oparte na założeniu, że państwa członkowskie najlepiej potrafią ocenić, jaki model ADR sprawdzi się najlepiej w poszczególnych sektorach sprzedaży detalicznej, oraz aby wykorzystać – w stosownych przypadkach – swoje dotychczasowe tradycje związane z ADR w sporach konsumenckich, por. motyw 15 dyrektywy w sprawie ADR.

Na mocy powyższego rozporządzenia Komisja ustanawia i utrzymuje europejską platformę ODR. Platforma ODR jest wielojęzyczną interaktywną stroną internetową umożliwiającą konsumentom wnoszenie przez internet sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami dotyczących zakupów internetowych (krajowych lub transgranicznych). Dostarcza ona stronom informacji na temat podmiotu lub podmiotów ADR, którego lub których jakość została poświadczona, właściwego lub właściwych do rozstrzygania w sprawach stron i przekazuje spór podmiotowi ADR, na korzystanie z którego zgodziły się strony. Podmiot ADR ma następnie możliwość skorzystania z dostępnego na platformie narzędzia rozpatrywania spraw i rozpatrzenia sprawy przez internet za pośrednictwem platformy. Jeżeli strony nie osiągną porozumienia w sprawie podmiotu ADR w ciągu 30 dni od przedłożenia skargi, sprawa ulega automatycznemu zamknięciu na platformie[24]. Automatyczne zamknięcie pozostaje bez uszczerbku dla przysługującej konsumentowi możliwości ponownego złożenia skargi poza platformą (np. złożenie skargi bezpośrednio do podmiotu ADR). Użytkowników platformy wspierają sieci punktów kontaktowych ds. ODR, które przekazują informacje i udzielają pomocy w szczególności w odniesieniu do korzystania z platformy ODR, podmiotów ADR, praw konsumentów i innych środków dochodzenia roszczeń[25]. Każde państwo członkowskie wyznacza punkt kontaktowy ds. ODR, w którym działa co najmniej dwóch doradców ds. ODR. Krajowe punkty kontaktowe ds. ODR współpracują ze sobą w ramach sieci, którą zarządza Komisja. Na swoich stronach internetowych przedsiębiorcy internetowi i internetowe platformy handlowe muszą posiadać łącze elektroniczne do platformy ODR. Przedsiębiorcy internetowi mają ponadto obowiązek podania swoich adresów poczty elektronicznej[26].

Rozporządzenie stosuje się również do sporów wszczętych przez przedsiębiorców przeciwko konsumentom (spory między przedsiębiorstwami a konsumentami) w zakresie, w jakim państwo członkowskie miejsca zwykłego pobytu konsumenta dopuszcza, aby takie spory rozwiązywały podmioty ADR[27].

3. Stosowanie dyrektywy 2013/11/UE

a) Transpozycja przez państwa członkowskie

Art. 25 ust. 1 dyrektywy w sprawie ADR stanowi, że państwa członkowskie mają wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 9 lipca 2015 r. Komisja wsparła proces wdrażania, ustanawiając grupę ekspertów ds. ADR, która odbyła cztery spotkania między

[24] Orientacyjny wykres przedstawiający przebieg postępowania prowadzonego na platformie znajduje się w pierwszym sprawozdaniu w sprawie ODR, COM(2017) 744 final, s. 2.

[25] W rozporządzeniu zawarto wymóg, aby punkty kontaktowe ds. ODR świadczyły usługi w sprawach transgranicznych, natomiast państwa członkowskie mają regulacyjną swobodę wyboru, czy punkty kontaktowe ds. ODR mają obowiązek świadczyć część, czy całość usług w ramach spraw krajowych.

[26] Aby skutecznie złożyć skargę za pośrednictwem europejskiej platformy ODR, konsument musi podać adres poczty elektronicznej przedsiębiorcy. Konsument może wybrać z wykazu przedsiębiorców internetowych, którzy są już zarejestrowani na platformie ODR.

[27] Zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR.

2013 r. a początkiem 2015 r.[28]. Niemniej znaczna liczba państw członkowskich nie przekazała informacji na temat krajowych środków wykonawczych w terminie. Wskutek oceny zgodności Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko 16 państwom członkowskim w związku z (częściowym lub całkowitym) uchybieniem obowiązkowi przekazania informacji na temat środków wykonawczych. Wszystkie państwa członkowskie, których dotyczyło postępowanie, przekazały następnie informację o pełnym wdrożeniu dyrektywy. Przeprowadziwszy dodatkową weryfikację transpozycji, która potwierdziła pełną transpozycję, Komisja zamknęła wszystkie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Dodatkowo Komisja nawiązała zorganizowany dialog (EU Pilot) z dwoma państwami członkowskimi. Oba programy EU Pilot następnie zakończono[29].

W dniu 1 lipca 2017 r. dyrektywa w sprawie ADR zaczęła obowiązywać w takich państwach EOG jak Islandia, Liechtenstein i Norwegia. Islandia nie przekazała jeszcze informacji o transpozycji dyrektywy[30].

b) Struktura krajowych przepisów dotyczących ADR

Państwa członkowskie w różny sposób wykorzystały swobodę, jaką dyrektywa pozostawia im w kontekście wdrażania jej przepisów. Większość państw członkowskich zastosowała otwarty wykaz podmiotów ADR, tj. system, w którym organy rozstrzygania sporów wnoszące wniosek o certyfikację jako podmioty ADR otrzymują taką certyfikację, jeżeli spełnią określone w dyrektywie wymogi jakościowe w postaci transponowanej do prawa krajowego. Ograniczona liczba państw członkowskich stosuje podejście oparte na wykazie zamkniętym, w ramach którego przepisy implementacyjne przewidują kompletny wykaz podmiotów ADR, a certyfikacja innych podmiotów ADR nie jest możliwa[31]. W niektórych państwach członkowskich posiadających otwarty wykaz podmiotów ADR przepisy implementacyjne wymagają, aby niektóre publiczne organy rozstrzygania sporów uzyskały certyfikację jako podmioty ADR.[32]

Większość państw członkowskich uznaje wszystkie rodzaje postępowań przewidziane w dyrektywie za dopuszczalne postępowania ADR. Jednak niewielka liczba państw członkowskich wyłączyła arbitraż w sporach konsumenckich z zakresu swoich przepisów

[28] W skład grupy ekspertów ds. ADR weszli eksperci wyznaczeni przez państwa członkowskie. Przedstawiciele państw EOG, które nie są państwami członkowskimi, oraz przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Parlamentu Europejskiego również wzięli udział we wszystkich spotkaniach lub w części z nich.

[29] Jedno państwo członkowskie uchyliło swoje pierwotne przepisy i przyjęło nowe, w pełni zgodne przepisy implementacyjne. W przypadku drugiego programu EU Pilot początkowe wątpliwości Komisji zostały rozwiane poprzez dialog z państwem członkowskim.

[30] Urząd Nadzoru EFTA wszczął w związku z tym postępowanie przeciwko Islandii przed Trybunałem Sprawiedliwości EFTA.

[31] Na przykład Austria.

[32] Przykładem jest Polska, której przepisy implementacyjne wymagają, aby Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy, Urząd Transportu Kolejowego oraz Inspektorat Handlowy świadczyły usługi ADR i zostały certyfikowanymi podmiotami ADR.

implementacyjnych[33]. Jedynie kilka państw członkowskich skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie ADR polegającej na uznawaniu mediatorów indywidualnego przedsiębiorcy (fr. *médiateurs d'entreprise*) za dopuszczalne podmioty ADR[34].

O ile przepisy implementacyjne większości państw członkowskich odzwierciedlają poziom ochrony konsumentów przyznany przez wymogi jakościowe przewidziane w dyrektywie, liczne państwa członkowskie ustanowiły dodatkowe lub bardziej restrykcyjne wymogi jakościowe – albo w samych przepisach implementacyjnych, albo poprzez nadanie swoim właściwym organom krajowym uprawnień do ustanawiania dodatkowych lub bardziej restrykcyjnych wymogów dotyczących podmiotów ADR podlegających ich nadzorowi.

Przykłady dodatkowych lub bardziej restrykcyjnych wymogów jakościowych na poziomie krajowym

- Art. 6 lit. a) dyrektywy w sprawie ADR stanowi, że osoby fizyczne odpowiedzialne za ADR muszą posiadać konieczną wiedzę i umiejętności w dziedzinie alternatywnego rozstrzygania sporów, jak również ogólną znajomość prawa. Niemieckie przepisy implementacyjne wymagają ponadto, aby takie osoby były w pełni wykwalifikowanymi prawnikami lub certyfikowanymi mediatorami. Czeskie przepisy implementacyjne wymagają dyplomu ukończenia studiów wyższych lub magisterskich w dziedzinie prawa. Polska również ustanowiła szczególne dodatkowe wymogi dotyczące kwalifikacji osób odpowiedzialnych za ADR w niektórych publicznych podmiotach ADR[35].
- Art. 8 lit. c) dyrektywy w sprawie ADR stanowi, że dla konsumentów postępowanie ADR musi być nieodpłatne lub dostępne za opłatą o nieznacznej wysokości. Na mocy czeskich, hiszpańskich, francuskich, litewskich i fińskich przepisów implementacyjnych ADR w sporach konsumenckich jest zawsze nieodpłatne dla konsumenta. Słowackie przepisy implementacyjne ograniczają ponoszone przez konsumentów opłaty do 5 EUR, a duńskie przepisy implementacyjne do 100 DKK.
- Art. 8 lit. e) dyrektywy w sprawie ADR stanowi, że w przypadku wysoce zawiłych sporów 90-dniowy termin przewidziany na zakończenie postępowania ADR może zostać przedłużony według uznania podmiotu ADR. Belgijskie przepisy stanowią dodatkowo, że wspomniany 90-dniowy termin można przedłużyć wyłącznie jednokrotnie (maksymalnie do 180 dni), a przepisy portugalskie, że termin można przydłużyć wyłącznie dwa razy (maksymalnie do 270 dni).
- Krajowy organ lotnictwa cywilnego Zjednoczonego Królestwa, jeden z właściwych organów krajowych Zjednoczonego Królestwa, opublikował „Wytyczne dla wnioskodawców ADR", w których ustanowił szereg wymogów jakościowych

[33] Na przykład Francja. Niemieckie przepisy implementacyjne wyłączają postępowania, w których konsumentowi narzuca się dane rozwiązanie lub w których wyklucza się prawo konsumenta do dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

[34] Na przykład Hiszpania i Francja.

[35] Zob. przypis 32 powyżej. Na przykład osoby odpowiedzialne za ADR w polskim Biurze Rzecznika Finansowego muszą posiadać dyplom w dziedzinie prawa lub wyższe wykształcenie w dziedzinie ekonomii.

wykraczających poza wymogi określone w przepisach implementacyjnych Zjednoczonego Królestwa[36].

Ramka 1

c) Struktura krajowych systemów ADR

Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy w sprawie ADR państwa członkowskie przekazują Komisji swój pierwszy wykaz podmiotów ADR do dnia 9 stycznia 2016 r. W rezultacie późnej transpozycji dyrektywy wiele państw członkowskich przekazało Komisji swoje wykazy podmiotów ADR również z opóźnieniem. Praktycznie pełny terytorialny i sektorowy zasięg podmiotów ADR osiągnięto dopiero pod koniec 2018 r.[37]. Do chwili obecnej wszystkie państwa członkowskie, Liechtenstein i Norwegia zgłosiły łącznie 460 podmiotów ADR.

Systemy ADR różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności pod względem liczby certyfikowanych podmiotów ADR oraz modeli ADR, jeżeli chodzi o formę prawną, finansowanie, zasięg i stosowany rodzaj postępowania ADR. Ponadto w obrębie poszczególnych modeli ADR również występuje różnorodność. Na przykład niektóre podmioty ADR będące podmiotami prawa prywatnego mają charakter non-profit, natomiast inne są nastawione na zysk. Większość państw członkowskich posiada jeden lub dwa dodatkowe podmioty ADR właściwe do rozstrzygania sporów konsumenckich niepodlegających innemu podmiotowi ADR[38].

Przykłady zróżnicowania krajowych systemów ADR

- Rumunia posiada tylko jeden podmiot ADR właściwy dla sporów konsumenckich we wszystkich sektorach sprzedaży detalicznej. Jako podmiot publiczny wspomniany podmiot ADR ma charakter non-profit.
- Francja zgłosiła 99 podmiotów ADR właściwych dla poszczególnych sektorów, które to podmioty obejmują trzy podmioty publiczne, 43 mediatorów indywidualnego przedsiębiorcy (fr. *médiateurs d'entreprise*), 27 podmiotów ADR należących do stowarzyszenia lub federacji, 24 stowarzyszenia mediatorów i dwie komisje mediacji kolegialnej. Niektóre podmioty ADR będące podmiotami prawa prywatnego są nastawione na zysk. Zgodnie z francuskimi przepisami implementacyjnymi żaden z francuskich podmiotów ADR nie stosuje postępowania, w którym stronom narzuca się dane rozwiązanie.

Ramka 2

Zróżnicowanie krajowych systemów ADR przejawia się również w różnicach dotyczących właściwych organów krajowych. Większość państw członkowskich wyznaczyło tylko jeden

[36] Wytyczne są dostępne pod adresem http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

[37] Obecnie wciąż istnieją nieliczne, punktowe luki w zasięgu podmiotów ADR.

[38] W niektórych państwach członkowskich posiadających dodatkowe podmioty ADR dodatkowy podmiot może rozstrzygać również spory, które objęte są już zasięgiem podmiotu ADR właściwego dla danego sektora.

właściwy organ krajowy[39]. Rolę właściwego organu krajowego przypisano głównie organom odpowiedzialnym za politykę konsumencką lub organom regulacyjnym właściwym dla danego sektora. We Francji utworzono specjalny organ do pełnienia funkcji właściwego organu krajowego: Komisję ds. Oceny i Kontroli ADR w sporach konsumenckich (fr. *Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation*). Procedury certyfikacji i praktyki kontroli różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Większość właściwych organów krajowych stosuje standardową procedurę certyfikacji, którą rozpoczyna się na nieformalny wniosek złożony przez organ rozstrzygania sporów starający się o certyfikację jako podmiot ADR. Obowiązki z zakresu kontroli przypisane właściwym organom krajowym wypełnia się głównie w oparciu o roczne sprawozdania z działalności podmiotów ADR oraz informacje zawarte w skargach. Niemniej w niektórych państwach członkowskich właściwe organy krajowe dodatkowo prowadzą regularną wymianę informacji z podmiotami ADR podlegającymi ich nadzorowi[40] lub prowadzą regularne audyty[41]. W państwach członkowskich posiadających więcej niż jeden właściwy organ krajowy występują różne poziomy krajowej koordynacji i współpracy między właściwymi organami krajowymi. O ile w niektórych spośród tych państw członkowskich właściwe organy krajowe działają mniej lub bardziej niezależnie od siebie nawzajem, inne państwa członkowskie przewidują regularną koordynację i wymianę najlepszych praktyk[42].

d) Wpływ dyrektywy w sprawie ADR i wykorzystanie ADR w sporach konsumenckich w państwach członkowskich

Dyrektywa skonsolidowała i uzupełniła ADR w sporach konsumenckich w państwach członkowskich oraz zwiększyła jego jakość. Państwa członkowskie, które nie stosowały wcześniej ADR, dodały ADR w sporach konsumenckich do swoich krajowych systemów rozstrzygania sporów konsumenckich. W państwach członkowskich, w których ADR już istniało, dyrektywa była motywacją do dokonania przeglądu skuteczności wcześniejszych struktur ADR oraz uzupełnienia ich i ulepszenia w celu zapewnienia zgodności z określonymi w dyrektywie wymogami dotyczącymi pełnego zasięgu i wymogami jakościowymi. Dotychczasowe organy rozstrzygania sporów konsumenckich chcące uzyskać certyfikację jako podmioty ADR skłoniono do dokonania przeglądu ich organizacji, postępowań oraz procedur rozpatrywania spraw. Organy rozstrzygania sporów ulepszyły swoje strony

[39] Państwa członkowskie, które postanowiły wyznaczyć więcej niż jeden właściwy organ krajowy, to Niemcy, Hiszpania, Włochy, Litwa, Niderlandy, Austria i Zjednoczone Królestwo.

[40] Np. organizując krajowe „Zgromadzenia ADR", w których uczestniczą wszystkie certyfikowane podmioty ADR w danym państwie członkowskim.

[41] Przykładem jest Belgia, w której właściwy organ krajowy raz w roku przeprowadza „pełen audyt" dwóch certyfikowanych podmiotów ADR oraz „mini-audyty" wszystkich pozostałych certyfikowanych podmiotów ADR. Celem pełnych audytów jest ocena zgodności podmiotów ADR ze wszystkimi wymogami jakościowymi, natomiast mini-audyty służą do oceny zgodności z wymogami dostępności i przejrzystości, dokonywanej w drodze weryfikacji stron internetowych, rocznych sprawozdań i szkoleń dla pracowników podmiotów ADR. Zob. Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience* (*Na drodze do wysokiej jakości ADR w sporach konsumenckich: przypadek Belgii*), pozycja dotychczas niepublikowana, ppkt 1.3.

[42] Przykładem są Włochy, w których Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, właściwy organ krajowy pełniący funkcję pojedynczego punktu kontaktowego Komisji, organizuje regularne spotkania poświęcone koordynacji i kierownictwu (*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo*) w pozostałymi włoskimi właściwymi organami krajowymi.

internetowe, dostosowały swoją organizację i postępowania lub zmieniły strukturę zarządzania. Ogółem przejrzystość podmiotów ADR i postępowań znacząco wzrosła, skrócono czas rozpatrywania spraw, podmioty ADR oferują więcej szkoleń dla pracowników, a użytkownicy są bardziej zadowoleni z usług świadczonych przez podmioty ADR. Ponadto stworzenie wysokiej jakości infrastruktur ADR było dla przedsiębiorców zachętą do dokonania przeglądu swoich wewnętrznych procedur rozpatrywania spraw oraz do ich ulepszenia.[43]

Wymogi dotyczące przejrzystości podmiotów ADR, w szczególności wymóg publikowania rocznych sprawozdań z działalności, a także mechanizm certyfikacji i monitorowania stanowią istotną zachętę dla podmiotów ADR do prowadzenia bieżącego przeglądu swoich wyników. Ponadto spoczywający na właściwych organach krajowych obowiązek składania sprawozdań dotyczących ich krajowego systemu ADR przyczynia się do regularnego przeglądu ogólnej skuteczności ADR w sporach konsumenckich w państwach członkowskich. W oparciu o pierwsze doświadczenia związane z nowymi ramami regulacyjnymi w wielu państwach członkowskich trwają rozmowy na temat ewentualnego dostosowania krajowych systemów ADR oraz wyłonienia najlepszych praktyk w ramach ADR w sporach konsumenckich. Wymiar tych rozmów staje się coraz bardziej transgraniczny, a wybory dotyczące struktur, które z powodzeniem wypróbowano w jednych państwach członkowskich, wykorzystuje się w innych państwach członkowskich[44]. Powstaje ogólnounijna społeczność zainteresowanych stron w zakresie ADR.

O ile dostępność i jakość ADR zwiększono w całej Unii, wykorzystanie nowych ram różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Wyodrębnić można trzy szerokie grupy państw członkowskich: (i) państwa członkowskie posiadające wysoce rozwiniętą dotychczasową kulturę ADR (np. Finlandia), w których wykorzystanie ADR nie zmieniło się znacząco; (ii) państwa członkowskie posiadające własne, ale dotychczas niekompletne systemy ADR (np. Niemcy), w których zauważa się tendencję wzrostową oraz (iii) państwa członkowskie nieposiadające dotychczasowej tradycji związanej z ADR (np. Słowenia), w których wykorzystanie ADR jest wciąż na niskim poziomie.

Podsumowując, nowe ramy dotyczące ADR są wciąż niewystarczająco wykorzystywane. Na podstawie dowodów zgromadzonych na potrzeby niniejszego sprawozdania wyróżnić można trzy główne wyzwania ograniczające obecnie pełną skuteczność przedmiotowych ram:

(1) Świadomość i postrzeganie ADR

[43] Zgodnie z relacjami przedsiębiorców przedstawionymi podczas zgromadzenia ADR w 2018 r. i innych wydarzeń dotyczących ADR/ODR organizowanych przez Komisję dla zainteresowanych stron. Ustalenia te są ściśle powiązane z korzystaniem z platformy ODR przez przedsiębiorców oraz z informacją zwrotną otrzymaną od przedsiębiorców w kontekście kampanii informacyjnych dotyczących ADR/ODR prowadzonych przez Komisję. W przygotowanej przez Komisję tablicy wyników sytuacji konsumentów z 2019 r. (dotychczas niepublikowana) wskazano, że 64,6 % konsumentów składa skargi bezpośrednio do sprzedawcy detalicznego lub usługodawcy, co oznacza wzrost o ponad 10 punktów procentowych w porównaniu z 2016 r.

[44] Przykład stanowi wprowadzenie przez niektóre podmioty ADR w Europie Południowej mechanizmów „imiennego piętnowania” (ang. *naming and shaming*) pochodzących z krajów nordyckich.

O ile ogólna świadomość na temat ADR wzrosła zarówno wśród konsumentów, jak i sprzedawców detalicznych, w niektórych regionach i sektorach sprzedaży detalicznej poziom świadomości jest wciąż niewystarczający. Ogółem świadomość na temat ADR jest niższa w małych i średnich przedsiębiorstwach w porównaniu z dużymi sprzedawcami detalicznymi[45]. Zarówno wśród konsumentów, jak i przedsiębiorców istnieją błędne wyobrażenia dotyczące ADR i podmiotów ADR. Na przykład konsumenci czasami mylą podmioty ADR z działem obsługi klienta przedsiębiorcy lub postrzegają je jako sprzyjające przedsiębiorcy, w szczególności w przypadku gdy podmiot ADR jest powiązany z przedsiębiorcą lub jego stowarzyszeniem przedsiębiorców lub gdy wynik postępowania ADR potwierdza stanowisko przedsiębiorcy[46]. Przedsiębiorcy uważają niekiedy, że podmioty ADR reprezentują interesy konsumentów i wobec tego postrzegają je jako sprzyjające konsumentowi. Sytuację pogarsza różnorodność systemów ADR, z którą wiąże się szeroki zakres modeli, nazw[47] i postępowań[48] ADR.

(2) Poruszanie się po krajowych systemach ADR

Zróżnicowanie systemów ADR sprawia, że konsumentom i przedsiębiorcom trudno jest się w nich rozeznać, w szczególności w państwach członkowskich o dużej liczbie certyfikowanych podmiotów ADR. Ogólnie rzecz biorąc gdy na sektor sprzedaży detalicznej przypada więcej niż jeden podmiot ADR, zwiększa się niejasność dotycząca konkretnego podmiotu ADR, do którego konsumenci i przedsiębiorcy mogą się zwrócić. Szczególna trudność w rozeznaniu się w systemie ADR danego państwa członkowskiego pojawia się, gdy w jego ramach istnieją podmioty ADR o zasięgu ograniczonym do konkretnych aspektów sporu w obrębie danego sektora sprzedaży detalicznej – sprawia to,

---

[45] Zgodnie z tablicą wyników sytuacji konsumentów z 2017 r. ponad połowa sprzedawców detalicznych (55,2 %) ma świadomość istnienia ADR (zob. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, s. 66). Tablica wyników z 2019 r. (dotychczas niepublikowana) przedstawia podobne wartości.

[46] Zob. na przykład: Ministerstwo Biznesu, Energii i Strategii Przemysłowej (Department for Business, Energy & Industrial Strategy – BEIS), *Alternative dispute resolution and the court system* (*Alternatywne metody rozwiązywania sporów i system sądowy*), raport końcowy (kwiecień 2018), dostępne na stronie internetowej: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, s. 2 i nast.

[47] W publikacji Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience* (*Na drodze do wysokiej jakości ADR w sporach konsumenckich: przypadek Belgii*), pozycja dotychczas niepublikowana, ppkt 2.2, sugeruje się, że nazwa belgijskiego dodatkowego podmiotu ADR (fr. Service de Médiation pour le Consommateur/ nl. Consumentenombudsdienst) może przyczyniać się do postrzegania tego podmiotu ADR przez przedsiębiorców jako reprezentującego interesy konsumenta i w związku z tym sprzyjającego konsumentowi.

[48] Badania sugerują, że postrzeganie sprawiedliwości postępowania ADR przez konsumentów wynika również z czynników typowych dla kultury danego państwa członkowskiego. Niemieccy konsumenci na przykład mają tendencję do cenienia bardziej formalnych i zorientowanych na przepisy prawa postępowań, podczas gdy konsumenci ze Zjednoczonego Królestwa wyżej cenią bycie wysłuchanym oraz możliwość uchronienia innych przed tym samym problemem. Ponadto oczekiwania konsumentów wobec postępowania ADR są inne w przypadku gdy podmiot ADR jest podmiotem publicznym, a inne, gdy jest on podmiotem prywatnym. Zob. Creutzfeldt, N., *Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe* (*Sprawozdanie z projektu: zaufać pośrednikowi: wpływ i legitymizacja rzeczników w Europie*), 2016 r., dostępne na stronie internetowej: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

że w celu pełnego rozstrzygnięcia sprawy konsument może być zmuszony do zwrócenia się do dwóch podmiotów ADR[49].

(3) Udział przedsiębiorców w postępowaniach ADR

O ile od 2014 r. całkowity udział przedsiębiorców w ADR podlega powolnemu lecz stabilnemu wzrostowi, obecnie jedynie jedna trzecia sprzedawców detalicznych chce korzystać z ADR[50]. Jest to zdecydowanie niewystarczające, nawet jeżeli wziąć pod uwagę, że znaczna liczba sprzedawców detalicznych niekorzystających z ADR rozwiązuje spory z konsumentem na zasadzie dwustronnej[51]. W oparciu o elastyczność, jaką dyrektywa przyznaje państwom członkowskim w projektowaniu ich krajowych systemów ADR, w szeregu państw członkowskich rozwinięto i utrzymano modele ADR zapewniające wysoki poziom uczestnictwa. Takie modele ADR można znaleźć w każdej spośród następujących czterech kategorii:

i. modele, w których udział przedsiębiorcy jest obowiązkowy na mocy przepisów krajowych;
ii. modele, w których udział przedsiębiorcy nie jest obowiązkowy na mocy przepisów, ale przedsiębiorca ma jednak obowiązek wzięcia udziału w postępowaniu ADR[52];
iii. modele, w których udział przedsiębiorcy w postępowaniu ADR nie jest wymagany ani przepisami, ani w inny sposób, ale przedsiębiorcę zachęca się do niego za pomocą specjalnego mechanizmu[53]; oraz
iv. modele, w których udział przedsiębiorcy w postępowaniu ADR nie jest wymagany ani przepisami, ani w inny sposób, a przedsiębiorcy nie zachęca się do udziału za pomocą specjalnego mechanizmu[54].

Jednak w licznych regionach i sektorach sprzedaży detalicznej obecnie oferowane modele ADR zapewniają poziom uczestnictwa przedsiębiorców.

---

[49] Na przykład w niektórych państwach członkowskich istnieje podmiot ADR właściwy dla danego sektora i zajmujący się rozstrzyganiem sporów dotyczących praw pasażerów w UE (np. ustawowe odszkodowanie z tytułu opóźnionego lotu), podczas gdy kwestie powiązane (np. dotyczące imprezy turystycznej) podlegają właściwości innego podmiotu ADR.

[50] Zgodnie z tablicą wyników sytuacji konsumentów z 2017 r. nieco mniej niż jedna trzecia sprzedawców detalicznych (31,8 %) chce korzystać z ADR, co oznacza wzrost o 1,6 punktów procentowych w porównaniu z 2014 r. (zob. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017-edition_en.pdf, s. 66). Tablica wyników z 2019 r. (dotychczas niepublikowana) przedstawia dalszy niewielki wzrost o 1,5 punktu procentowego.

[51] O czym świadczy fakt, że za pośrednictwem platformy ODR bezpośrednio rozwiązuje się nawet 42 % spraw (zob. sekcja 4 lit. a) ppkt 2) poniżej), informacje zwrotne od przedsiębiorców otrzymywane w kontekście prowadzonych przez Komisję kampanii ADR/ODR oraz rosnąca liczba konsumentów składających skargi bezpośrednio u sprzedawców detalicznych (zob. przypis 43 powyżej).

[52] Np. ze względu na członkostwo przedsiębiorcy w stowarzyszeniu przedsiębiorców, którego statut zawiera właściwe zobowiązanie członków stowarzyszenia; ze względu na zobowiązanie podjęte przez przedsiębiorcę względem konsumenta (na przykład w warunkach stosowanych przez przedsiębiorcę w umowach konsumenckich).

[53] Np. mechanizmu „imiennego piętnowania".

[54] Np. dodatkowe podmioty ADR, w przypadku których udział jest dobrowolny i nieodpłatny dla przedsiębiorców.

Aby poprawić świadomość oraz rozumienie ADR wśród konsumentów i przedsiębiorców oraz zwiększyć poziom wykorzystania ADR, Komisja przeprowadziła kampanie informacyjne dotyczące ADR/ODR w 2016, 2017 i 2018 r. W celu poprawy świadomości i wykorzystania ADR, w szczególności wśród małych i średnich przedsiębiorstw, w programie szkoleniowym „Consumer Law Ready" dla małych i średnich przedsiębiorstw Komisja zawarła moduł poświęcony ADR/ODR w sporach konsumenckich[55]. Ponadto Komisja wsparła wymianę między zainteresowanymi stronami w zakresie ADR, tworzenie sieci, rozmowy na temat najlepszych praktyk oraz powstanie ogólnounijnej społeczności zainteresowanych stron w zakresie ADR poprzez szereg wydarzeń, w tym zgromadzenie ADR z 2018 r., które zgromadziło ponad 350 przedstawicieli europejskiej społeczności ADR. Wśród nich znaleźli się przedstawiciele konsumentów i przedsiębiorstw, organy regulacyjne, naukowcy oraz 187 przedstawicieli organów odpowiedzialnych za ADR. Komisja wsparła również podmioty ADR za pomocą dotacji w celu zwiększenia ich wydajności.

Większość państw członkowskich promowała nowe ramy ADR/ODR poprzez działania informacyjne na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym. Z inicjatywy podmiotów ADR, a także za sprawą organizowanych przez Komisję wydarzeń dla zainteresowanych stron, stworzono nowe sieci ADR i formuły regularnej wymiany między zainteresowanymi stronami w dziedzinie ADR. Powstanie ogólnounijnej społeczności zainteresowanych stron w dziedzinie ADR wzmogło debatę na temat skutecznych modeli i strategii ADR stanowiących odpowiedź na wyzwania zagrażające pełnej skuteczności przedmiotowych ram.

Przykłady środków mających na celu poprawy rozeznania w krajowych systemach ADR i zmniejszenie ryzyka pomyłki

- Zgodnie z belgijskimi przepisami programów mediacyjnych z udziałem mediatorów indywidualnego przedsiębiorcy (fr. *médiateurs d'entreprise*) nie uznaje się za podmioty ADR w rozumieniu dyrektywy. Prawo zakazuje, aby w ramach programów mediacyjnych z udziałem mediatorów indywidualnego przedsiębiorcy używano takich terminów jak „rzecznik", „mediacja", „postępowanie pojednawcze", „arbitraż", „upoważniony podmiot" lub „alternatywne metody rozwiązywania sporów" w celu uniknięcia pomyłki z podmiotami ADR[56]. Ponadto trwają dyskusje nad tym, czy termin „rzecznik" (fr. *service de mediation* / nl. *ombudsdienst*) powinien być zarezerwowany dla podmiotów ADR ustanowionych prawem[57].
- Niektóre państwa członkowskie stworzyły portale internetowe, aby pomóc konsumentom rozeznać się w krajowym systemie ADR i kierowaniu ich skarg do właściwych podmiotów ADR[58].

[55] https://www.consumerlawready.eu

[56] Art. XVI 2 Kodeksu prawa ekonomicznego / Wetboek van economisch recht. Zob. Biard, A., *On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience* (*Na drodze do wysokiej jakości ADR w sporach konsumenckich: przypadek Belgii*), pozycja dotychczas niepublikowana, ppkt 1.2.

[57] Jouant, N., „Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique: évolutions" („Pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich w Belgii: rozwój sytuacji"), *Droit de la consommation – Consumentenrecht nr 115*, 2017, s. 1 i nast. (s. 62).

[58] Przykładem jest Belgia, w której obecnie istnieją trzy takie portale: *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), strona internetowa Urzędu ds. Mediacji w Sporach Konsumenckich

- Niektóre państwa członkowskie rozważają wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym podmiot ADR byłby zawsze właściwy do rozpoznawania wszystkich sporów konsumenckich w ramach danego sektora sprzedaży detalicznej (a nie tylko sporów w ramach części sektora lub tylko konkretnych aspektów sporu)[59].
- W niektórych państwach członkowskich trwają ponadto rozmowy na temat tego, czy liczba certyfikowanych podmiotów ADR w danym sektorze sprzedaży detalicznej powinna być ograniczona do jednego[60].
- Portugalski właściwy organ krajowy opracował zbiór standardowych przepisów procesowych dla podmiotów ADR. Takich standardowych przepisów procesowych używa obecnie siedem z 12 certyfikowanych podmiotów ADR w Portugalii.
- Portugalski właściwy organ krajowy opracował również wzór informacji na temat podmiotów ADR dla przedsiębiorców, służącej do informowania konsumentów.

Ramka 3

Przykłady modeli i środków ADR mających na celu zwiększenie udziału przedsiębiorców w postępowaniach ADR oraz zgodność z wynikami procedur ADR

- W niektórych sektorach (np. w sektorze energetycznym) szereg państw członkowskich uczyniło udział przedsiębiorców w ADR obowiązkowym na mocy przepisów krajowych[61].
- W Niemczech ustanowiono publiczny podmiot ADR odpowiedzialny za spory konsumenckie w sektorze lotniczym. Przepisy krajowe wymagają, aby linie lotnicze brały udział w postępowaniach ADR przed wspomnianym podmiotem, chyba że podlegają one certyfikowanemu podmiotowi ADR będącemu podmiotem prawa prywatnego. Przepisy te okazały się dla linii lotniczych zachętą do członkostwa w stowarzyszeniu prowadzącym podmiot ADR w sektorze przewozu osób. Obecnie 44 członków stowarzyszenia stanowią linie lotnicze. Poprzez swoje członkostwo w stowarzyszeniu linie lotnicze przyjmują zasady proceduralne wspomnianego podmiotu ADR jako wiążące. W 2018 r. podmiot ADR osiągnął poziom

(https://mediationconsommateur.be) oraz portal internetowy *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). Zgodnie z tym, co pisze Biard, A., *loc. cit.*, ppkt 2.1. w projekcie wniesionym w czerwcu 2018 r. do belgijskiego parlamentu federalnego zaproponowano połączenie trzech wyżej wymienionych portali w jeden, ponieważ mnogość portali internetowych postrzega się jako czynnik zwiększający ryzyko braku rozeznania po stronie konsumentów.

59 Zob. Biard, A., *loc. cit.*, ppkt 2.2.

60 Zob. np. Ministerstwo Biznesu, Energii i Strategii Przemysłowej (Department for Business, Energy & Industrial Strategy – BEIS), *Modernising consumer markets: green paper* (Modernizacja rynków konsumenta: zielona księga), 2018 r., tekst dostępny na stronie internetowej: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, s. 51 (pkt 152).

61 Zob. również art. 26 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz.U. L 158 z 14.6.2019, s. 125) dotyczący sporów między odbiorcami będącymi gospodarstwem domowym i przedsiębiorstwami energetycznymi.

rozwiązywania sporów w przypadku sporów z udziałem linii lotniczych równy 86 %[62].

- W Niderlandach Fundacja Rad ds. Rozstrzygania Sporów Konsumenckich (Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken) prowadzi jedną radę ogólną i ponad 50 rad ds. rozstrzygania sporów właściwych dla poszczególnych sektorów. Zasady proceduralne rad właściwych dla poszczególnych sektorów (a także standardowe warunki stosownych umów konsumenckich) uzgadnia stowarzyszenie przedsiębiorców i organizacja konsumencka w danym sektorze detalicznym. Poprzez swoje członkostwo w stowarzyszeniu przedsiębiorców przedsiębiorcy są zobowiązani do wzięcia udziału w postępowaniu przed radą właściwą dla danego sektora oraz do zastosowania się do jego wyników. Ponadto zgodność zapewnia się poprzez system gwarancji obsługiwany przez stowarzyszenie przedsiębiorców: Jeżeli rada nakaże przedsiębiorcy wypłatę kwoty pieniężnej na rzecz konsumenta, a przedsiębiorca tego nie uczyni, konsument może zwrócić się o wypłatę tej kwoty bezpośrednio do stowarzyszenia przedsiębiorców.
- W Finlandii uczestnictwo w postępowaniach przed trzema certyfikowanymi podmiotami ADR w sporach konsumenckich jest dla przedsiębiorców dobrowolne. Postępowania ADR kończą się wydaniem niewiążącego zalecenia. Podmioty ADR publikują wszystkie główne zalecenia na swoich stronach internetowych i monitorują przestrzeganie zaleceń przez przedsiębiorców poprzez sondaże wysyłane do konsumenta lub przedsiębiorcy. Wskaźnik stosowania się do zaleceń wynosi od 80 do 100%.
- W Estonii udział przedsiębiorców w postępowaniach ADR przed radą ds. sporów konsumenckich (est. „Tarbijavaidluste Komisjon") jest dobrowolny. Jeżeli jednak przedsiębiorca nie bierze udziału w postępowaniu ADR, Rada ma prawo rozstrzygnąć sprawę w postępowaniu zaocznym. Jeżeli przedsiębiorca nie zastosuje się do ustaleń Rady, jego nazwa znajdzie się na czarnej liście („imienne piętnowanie").
- W Austrii uczestnictwo w postępowaniach ADR przed konsumenckim organem pojednawczym (niem. „Schlichtung für Verbrauchergeschäfte"), austriackim dodatkowym podmiotem ADR, jest dla przedsiębiorców dobrowolne. Postępowania są bezpłatne tak dla konsumentów, jak i przedsiębiorców. W 2018 r. przedsiębiorcy wzięli udział w 77 % postępowań ADR (przy poziomie rozwiązywania sporów równym 75 %)[63]. Wyraźnie się to różni od sytuacji w Niemczech, gdzie tylko 17 % przedsiębiorców wzięło udział w postępowaniach przed ogólnym konsumenckim organem pojednawczym (niem. „Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle"), którego postępowanie ADR jest dobrowolne, lecz nie jest ono bezpłatne dla przedsiębiorców[64]. W ramach trwającej obecnie debaty parlamentarnej dotyczącej reformy niemieckich przepisów implementacyjnych dotyczących dyrektywy

[62] Zob. roczne sprawozdanie z działalności z 2018 r. Organu Pojednawczego ds. Przewozu Osób (*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – söp*) https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, s. 16.

[63] Zob. roczne sprawozdanie z działalności konsumenckiego organu pojednawczego za 2018 r. https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, s. 22.

[64] Zob. *Creutzfeld, N./Steffek, F.*, Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 z dnia 20.12.2018 r.

w sprawie ADR, prowadzi się rozmowy na temat tego, czy w przyszłości system wynagrodzeń mający zastosowanie do dodatkowego podmiotu ADR powinien przewidywać zachęty dla przedsiębiorców, np. poprzez określenie, że pierwszy udział przedsiębiorcy w postępowaniu przed dodatkowym podmiotem ADR będzie bezpłatny[65].

- Podobnie podczas zgromadzenia ADR z 2018 r. zaproponowano, aby w przypadku, gdy od przedsiębiorcy nie wymaga się (np. w drodze prawodawstwa krajowego; w drodze członkostwa przedsiębiorcy w stowarzyszeniu prowadzącym podmiot ADR; w drodze zobowiązania wobec konsumenta) wzięcia udziału w postępowaniu ADR, a postępowanie nie może być bezpłatne dla przedsiębiorców, system opłat prowadzony przez podmiot ADR mógłby zostać zaprojektowany tak, aby zmobilizować przedsiębiorców do udziału w postępowaniu – np. poprzez pobieranie stopniowo narastających opłat za każdą sprawę, dzięki czemu przedsiębiorca odniesie korzyści, gdy zakończy postępowanie na wczesnym etapie.

Ramka 4

4. Stosowanie rozporządzenia (UE) nr 524/2013

a) platforma ODR

1) Ustanowienie i zakres

W styczniu 2016 r. Komisja uruchomiła platformę ODR. W dniu 15 lutego 2016 r. platformę udostępniono publicznie. W tworzeniu platformy Komisję wspierała grupa ekspertów składająca się ze specjalistów w dziedzinie ODR wyznaczonych przez państwa członkowskie. Przed uruchomieniem platformy Komisja przeprowadziła trzy kompleksowe testy[66]. Przepływ pracy na platformie określono w rozporządzeniu w sprawie ODR. W związku z tym Komisja opracowała szereg interfejsów dla platformy ODR zgodnie z wymogami prawnymi określonymi w rozporządzeniu[67].

Wyłącznie Belgia, Niemcy, Luksemburg i Polska zgłosiły Komisji, że ich prawodawstwo zezwala na rozwiązywanie sporów między przedsiębiorstwami a konsumentami – tj. sporów wszczynanych przez przedsiębiorcę przeciwko konsumentowi – za pośrednictwem podmiotów ADR. Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR platformę można zatem również wykorzystać w przypadku sporów między przedsiębiorstwami a konsumentami, pod warunkiem że dotyczą one konsumenta mającego swoje miejsce zwykłego pobytu w ww. państwach członkowskich.

[65] Zob. *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/1/19 z dnia 27.5.2019 r., s. 7 (pkt 11).

[66] W testach wzięło udział 120 ekspertów ODR wyznaczonych przez państwa członkowskie, organizacje konsumenckie, stowarzyszenia przedsiębiorców oraz Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych. Poszczególne interfejsy platformy przetestowano na podstawie rzeczywistych scenariuszy; otrzymane informacje zwrotne uwzględniono bezpośrednio w procesie tworzenia platformy. Zob. pierwsze sprawozdanie w sprawie ODR, COM(2017) 744 final, s. 3.

[67] Orientacyjny wykres przedstawiający przebieg postępowania prowadzonego na platformie znajduje się w pierwszym sprawozdaniu w sprawie ODR, COM(2017) 744 final, s. 2.

Od dnia 1 lipca 2017 r. platforma ODR jest również dostępna na potrzeby sporów konsumenckich dotyczących konsumentów i przedsiębiorców z krajów EOG, Islandii[68], Liechtensteinu i Norwegii. Do chwili obecnej na platformie zarejestrowano 460 podmiotów ADR ze wszystkich państw członkowskich, Liechtensteinu i Norwegii.

2) Wykorzystanie platformy

W latach 2017 i 2018 Komisja opublikowała sprawozdania na temat pierwszego i drugiego roku funkcjonowania platformy ODR[69]. Od chwili uruchomienia platforma przyciągnęła ponad 8,5 mln odwiedzających oraz wniesiono w jej ramach 120 000 sporów między konsumentami a przedsiębiorstwami. Około 56 % sporów to spory krajowe, a 44 % — transgraniczne. Większość sporów dotyczy przewoźników lotniczych (13,2 %), odzieży i obuwia (10,9 %) i technologii informacyjno-komunikacyjnych (6,8 %). Skargi konsumentów dotyczyły przede wszystkim problemów związanych z dostawą produktu lub usługi (23 %), niezgodności produktu z zamówieniem (15 %) i wad fizycznych produktu lub szkód powodowanych przez produkt (12 %). Jedynie w przypadku nieznacznego odsetka (0,1 %) spraw platformę wykorzystano do sporów między przedsiębiorstwami a konsumentami.

W przypadku około 80 % sporów wniesionych na platformie ODR sprawę zamknięto automatycznie po 30 dniach, ponieważ przedsiębiorca nie zareagował na platformie na powiadomienie o sporze oraz zaproszenie do zaproponowania konsumentowi podmiotu ADR. Tylko w około 2 % przypadków strony uzgodniły podmiot ADR, w związku z czym platforma była w stanie przekazać spór do podmiotu ADR. Strony rozstrzygnęły jednak dwustronnie nawet do 42 % sporów wniesionych na platformie[70].

Duża liczba odwiedzających i skarg przedłożonych na platformie wskazuje na bardzo zadowalające wykorzystanie jej przez konsumentów. Duża liczba bezpośrednich rozstrzygnięć spowodowanych przez platformę pokazuje wartość dodaną platformy polegającą na ułatwianiu obustronnie uzgadnianych rozwiązań, m.in. w sporach transgranicznych, w przypadku których wielojęzyczność i funkcje tłumaczeniowe platformy umożliwiają komunikację między stronami. Bardzo niska liczba sporów, które można przekazać podmiotowi ADR, wskazuje, że przewidziany w prawie przebieg postępowania na platformie ODR posiada dwa niedociągnięcia: (i) wymóg wobec stron, by te uzgadniały podmiot ADR zanim platforma przekaże spór do tego podmiotu ADR w praktyce stanowi przeszkodę w dotarciu do podmiotu ADR oraz (ii) zapewniając wyłącznie proces ukierunkowany na kierowanie sporów do właściwego podmiotu ADR platforma tylko częściowo odpowiada na potrzeby użytkowników, którzy demonstrują znaczną wartość

[68] Ponieważ Islandia nie wdrożyła jeszcze dyrektywy w sprawie ADR (zob. sekcja 3 lit. a) powyżej), państwo to nie zgłosiło jeszcze żadnych podmiotów ADR. W związku z tym platforma nie może obecnie przekazać do podmiotu ADR żadnych sporów wniesionych przeciwko przedsiębiorcom mającym siedzibę w Islandii.

[69] Sprawozdania są dostępne pod adresem https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[70] Zob. pierwsze i drugie sprawozdanie Komisji w sprawie ODR, *loc. cit.* Ustalenia te znajdują spójne potwierdzenie w danych dotyczących wykorzystania platformy, badaniach *ad hoc* i stałych ankiet końcowych na platformie ODR.

dodaną platformy w odniesieniu do ułatwiania komunikacji i bezpośredniego rozstrzygania sporów między stronami.

Aby wyeliminować wykryte niedociągnięcia Komisja przeprowadziła dogłębną analizę przepływów pracy na platformie oraz danych użytkowników platformy. Dokonano gruntownej przebudowy strony głównej i komunikatów platformy oraz wprowadzono nowe strony informacyjne i system zbierania opinii. Komisja przeprowadziła także ukierunkowaną kampanię informacyjną dotyczącą ADR/ODR, której celem było podniesienie świadomości przedsiębiorców na temat platformy ODR i zwiększenie ich zaangażowania na platformie. W rezultacie liczba przedsiębiorców zarejestrowanych na platformie w 2018 r. wzrosła o 54 %, a w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2019 r. – o kolejne 24 %. 80 % użytkowników platformy jest obecnie zadowolonych z jej funkcji. Zaangażowanie przedsiębiorców w proces na samej platformie pozostaje bardzo ograniczone. Komisja realizuje zatem plan działania mający na celu zapewnienie lepszego reagowania platformy na potrzeby użytkowników. Oznacza to między innymi, że platforma zapewnia bardziej ukierunkowane informacje na temat praw konsumentów i dochodzenia roszczeń, sprawniej kieruje użytkowników do najbardziej odpowiednich narzędzi dochodzenia roszczeń i w większym stopniu ułatwia bezpośrednie rozstrzyganie sporów.

b) Sieć punktów kontaktowych ds. ODR

Wszystkie państwa członkowskie, Norwegia i Liechtenstein wyznaczyły punkty kontaktowe ds. ODR[71]. Krajowe Europejskie Centrum Konsumenckie prowadzi 21 punktów kontaktowych ds. ODR. Punkty kontaktowe w siedmiu państwach członkowskich[72] prowadzą organy, podczas gdy punkt kontaktowy ds. ODR na Węgrzech prowadzi Rada Arbitrażowa Budapesztu, a punkt kontaktowy w Zjednoczonym Królestwie prowadzi Chartered Trading Standards Institute. W pięciu państwach członkowskich[73] punkty kontaktowe ds. ODR zapewniają informacje oraz wsparcie wyłącznie w przypadku sporów transgranicznych. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie, Liechtenstein i Norwegia korzystają z regulacyjnej swobody wyboru[74], wymagając od punktów kontaktowych ds. ODR zapewnienia części lub wszystkich usług także w przypadku sporów krajowych[75].

Od 2016 r. Komisja organizuje dwa razy w roku spotkania sieci z punktami kontaktowymi ds. ODR i utrzymuje informatyczne narzędzie współpracy, za pomocą którego punkty kontaktowe ds. ODR mogą wymieniać informacje i najlepsze praktyki. Sieć jest w pełni

[71] Islandia nie wyznaczyła jeszcze punktu kontaktowego ds. ODR (por. powyżej, sekcja 3 lit. e)).

[72] Francja, Liechtenstein, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja i Finlandia.

[73] Niemcy, Irlandia, Łotwa, Finlandia i Szwecja. W niektórych z tych państw członkowskich (np. Szwecji) punkty kontaktowe ds. ODR mimo to pomagają użytkownikom platformy ze sporami krajowymi, przekierowując je do odpowiedniego organu krajowego lub regionalnego. W Niemczech rząd federalny zgłosił projekt aktu prawnego proponujący rozszerzenie kompetencji punktów kontaktowych ds. ODR także na spory krajowe, zob. *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/19 z dnia 26.4.2019 r., s. 6 (pkt 13).

[74] Zob. art. 7 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie ODR.

[75] W tej grupie państw wyłącznie Cypr i Słowacja ograniczają usługi, które ich punkty kontaktowe ds. ODR są zobowiązane zapewnić w sprawach krajowych: na Cyprze punkty kontaktowe ds. ODR nie udzielają porad na temat ogólnych zasad ADR, na Słowacji punkty kontaktowe ds. ODR nie zapewniają ogólnych informacji na temat praw konsumentów w sprawach krajowych.

sprawna i otrzymała znaczną liczbę zapytań[76]. Obciążenie pracą punktów kontaktowych zasadniczo odzwierciedla udział danego państwa członkowskiego w ogólnej liczbie skarg przedłożonych na platformie ODR, przy czym duża grupa punktów kontaktowych otrzymuje ponad 500 zapytań rocznie.

Większość zapytań konsumentów dotyczy automatycznego zamknięcia sprawy, gdy przedsiębiorca nie zareaguje na platformie w ciągu 30 dni od przedłożenia skargi. Wielu konsumentów myli platformę ODR z podmiotem ADR. Punkty kontaktowe ds. ODR odgrywają znaczącą rolę w zapewnianiu jasności i zarządzaniu oczekiwaniami użytkowników w odniesieniu do platformy ODR i ogólnie do ADR. Oprócz wykonywania ustawowych zadań polegających na wspieraniu użytkowników platformy ODR, szereg punktów kontaktowych ODR pełni również rolę ambasadorów ADR/ODR, rozpowszechniając informacje i organizując imprezy z udziałem szerokiego grona zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli przedsiębiorstw.

c) Informacje na temat ODR

Art. 14 rozporządzenia w sprawie ODR, wymagając od przedsiębiorców i pośredników internetowych podania łącza do platformy ODR, stanowi ważne narzędzie nie tylko do kierowania na platformę ODR konsumentów chcących wnieść spór, lecz również do ogólnego podnoszenia świadomości w zakresie ADR. Pod koniec 2017 r. Komisja przeprowadziła działanie polegające na pobieraniu danych ze stron internetowych prowadzonych przez internetowych sprzedawców detalicznych mających siedzibę w państwach członkowskich, Norwegii i Islandii, by sprawdzić zgodność z art. 14 rozporządzenia w sprawie ODR.

Działanie to wykazały, że wskaźnik zgodności wynosił wtedy 28 %[77]. Ponadto bardzo duża liczba odwiedzin platformy oraz liczba sporów wniesionych na platformie wskazują, że łącze do platformy ODR jest podane i stosowane w przypadku znacznej liczby spraw. Chociaż wyniki te są zachęcające, należy dokładać dalszych starań w celu zapewnienia, aby obowiązki na mocy art. 14 rozporządzenia w sprawie ODR były w pełni egzekwowane we wszystkich państwach członkowskich i państwach EOG.

5. Podsumowanie

ADR i ODR w sporach konsumenckich stały się nieodłączną częścią unijnego zestawu narzędzi służących egzekwowaniu prawa ochrony konsumentów na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej. Obecnie unijni konsumenci mają dostęp do wysokiej jakości postępowań

[76] 85 % zapytań pochodzi od konsumentów, a 13 % od przedsiębiorców. Wyłącznie niewielki odsetek zapytań pochodzi od podmiotu ADR lub innego punktu kontaktowego ds. ODR (1 % w każdym z przypadków). Rozkład zapytań w przypadku większości krajów jest zasadniczo podobny, z pewnymi wyjątkami: Litwa (47 % zapytań przedsiębiorców) lub Zjednoczone Królestwo (99 % zapytań konsumentów). 79 % zapytań dokonano poza systemem (tj. mailowo lub telefonicznie), nawet gdy były one powiązane z konkretną sprawą zgłoszoną na platformie.

[77] 28 % internetowych sprzedawców detalicznych podało łącze do platformy ODR, przy znacznym zróżnicowaniu wśród państw członkowskich, sektorów detalicznych oraz sklepów internetowych o różnych rozmiarach.

ADR na terenie całej Unii i niemal we wszystkich sektorach sprzedaży detalicznej niezależnie od tego, czy chodzi o spór krajowy, czy transgraniczny i niezależnie od tego, czy zakupu dokonano przez internet, czy stacjonarnie.

Europejska platforma ODR zapewnia scentralizowane i wielojęzyczne centrum internetowego rozstrzygania sporów, odpowiadając za bezpośrednie rozstrzyganie do 42 % spraw. Około rok później osiągnięto jednak pełny zasięg podmiotów ADR, a trzy i pół roku po uruchomieniu platformy ODR ramy dotyczące ADR/ODR są niewystarczająco wykorzystywane i nie osiągnęły jeszcze swojego pełnego potencjału. Do obecnych wyzwań należy orientowanie się w kwestii ADR i postrzeganie ADR, łatwość rozeznania w krajowych systemach ADR oraz wykorzystanie ADR przez przedsiębiorców. Ponadto przepływ pracy na platformie ODR odzwierciedla obecnie jedynie częściowo wykazane potrzeby użytkowników.

Europejskie ramy prawne dotyczące ADR i ODR w sporach konsumenckich opierają się na logice wspólnej odpowiedzialności i współpracy. Różnorodność krajowych systemów ADR i wymiany między zainteresowanymi stronami w zakresie ADR w poszczególnych państwach członkowskich doprowadziły do utworzenia „laboratorium ADR", w którym modele ADR i warianty projektowe porównuje się i krytycznie ocenia, a powstające najlepsze praktyki są identyfikowane, udostępniane i w coraz większym stopniu wdrażane.

Komisja będzie nadal ułatwiać rozwój ogólnounijnej społeczności zainteresowanych stron w dziedzinie ADR, w tym m.in. podmiotów ADR, przedstawicieli konsumentów i przedsiębiorstw, właściwych organów krajowych, organów regulacyjnych i naukowców. W tym kontekście Komisja zwoła na przykład drugie ogólnounijne zgromadzenie ADR w 2020 r., będzie nadal promować ADR i ODR w swojej kampanii informacyjnej na temat prawa ochrony konsumentów w 2019 r. oraz wspierać budowanie zdolności podmiotów ADR za pomocą dotacji. Komisja będzie także dalej rozwijać platformę ODR, m.in. sprawiając, aby skuteczniej odpowiadała ona potrzebom użytkowników za sprawą zapewnienia bardziej ukierunkowanych informacji na temat prawa konsumentów i dochodzenia roszczeń, skuteczniejszego kierowania użytkowników do najbardziej odpowiednich narzędzi dochodzenia roszczeń i ułatwiania bezpośredniego rozstrzygania sporów.

ZAŁĄCZNIK I

Zestaw narzędzi UE służących egzekwowaniu prawa ochrony konsumentów na drodze publicznoprawnej i prywatnoprawnej
(„unijny zestaw narzędzi egzekwowania prawa")
– przegląd orientacyjny –

(1) *Narzędzia dotyczące egzekwowania praw konsumentów poprzez postępowania dotyczące rozstrzygania sporów wszczęte przez konsumenta lub podmiot reprezentujący interesy konsumentów* ***(egzekwowanie prawa na drodze prywatnoprawnej)***.

a) Rozstrzyganie sporów w postępowaniach sądowych przed sądami państwa członkowskiego

- Rozporządzenie (UE) nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych („Bruksela I")[78], które zapewnia, aby w pewnych sporach transgranicznych dotyczących umów konsumenckich[79] konsument mógł pozwać przedsiębiorcę (i zostać pozwanym wyłącznie przez przedsiębiorcę) przed sądami państwa członkowskiego, w którym konsument ma miejsce zamieszkania;

- dyrektywa 2009/22/WE w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów[80] przewidująca powództwa przedstawicielskie (przed sądem lub organem administracji – w zależności od systemu prawnego w danym państwie członkowskim), w ramach których wykwalifikowane podmioty mogą zażądać nakazu sądowego w odniesieniu do naruszeń prawa ochrony konsumentów szkodzących interesowi zbiorowemu konsumentów. Komisja, w swoim pakiecie „nowy ład dla konsumentów", zaproponowała zastąpienie tej dyrektywy dyrektywą w sprawie powództw przedstawicielskich, która umożliwi wykwalifikowanym podmiotom także składanie wniosków o zbiorcze dochodzenie roszczeń[81];

- Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń[82] i rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty[83], które oferują konkretne uproszczone i przyspieszone postępowania w sprawie transgranicznych roszczeń o płatność o niskiej wartości lub bezspornych roszczeń o płatność[84].

---

78 Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1.
79 Zob. art. 17 i nast. rozporządzenia (UE) nr 1215/2012.
80 Dz.U. L 110 z 1.5.2009, s. 30.
81 Zob. COM(2018) 184 final.
82 Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1., zmienione rozporządzeniem (UE) 2015/2421 (Dz.U. L 341 z 24.12.2015, s. 1).
83 Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1., zmienione rozporządzeniem (UE) 2015/2421 (*loc. cit.*).
84 Chociaż oba instrumenty nie są ograniczone do sporów konsumenckich, mogą stanowić skuteczne narzędzia również do egzekwowania prawa ochrony konsumentów na drodze prywatnoprawnej. W przypadku obu

b) Rozstrzyganie sporów w postępowaniach w ramach alternatywnych mechanizmów rozwiązywania sporów

- unijne ramy prawne dotyczące ADR i ODR w sporach konsumenckich ustanowione na mocy dyrektywy w sprawie ADR i rozporządzenia w sprawie ODR;

- zalecenia Komisji 98/257/WE i 2001/310/WE mające zastosowanie do mechanizmów rozstrzygania sporów konsumenckich, których nie poświadczono jako podmioty ADR na podstawie dyrektywy w sprawie ADR;

- Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich, która oferuje konsumentom bezpłatne porady i pomoc w odniesieniu do kwestii dotyczących transgranicznych zakupów produktu lub usługi. Pomoc ta obejmuje sporządzenie umowy z przedsiębiorcą oraz, w stosownych przypadkach, identyfikację podmiotu ADR właściwego do zajęcia się daną sprawą i udzielenie porad na jego temat.

(2) *Narzędzia dotyczące egzekwowania prawa ochrony konsumentów poprzez środki egzekucyjne stosowane przez organy egzekwowania prawa państw członkowskich* ***(egzekwowanie na drodze publicznoprawnej)***

- Rozporządzenie (UE) 2017/2394 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”)[85], ustanawiające mechanizmy koordynacji i współpracy na potrzeby egzekwowania prawa na drodze publicznoprawnej przez organy egzekwowania prawa państw członkowskich.

***

instrumentów zastosowanie mają zasadniczo przepisy dotyczące jurysdykcji zawarte w rozporządzeniu (UE) nr 1215/2012, odnoszące się do spraw konsumenckich; w odniesieniu do postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1896/2006 zapewnia dodatkową ochronę, przewidując, że wszystkie sprawy przeciwko konsumentom mogą być wnoszone wyłącznie w państwie członkowskim, w którym konsument ma miejsce zamieszkania.

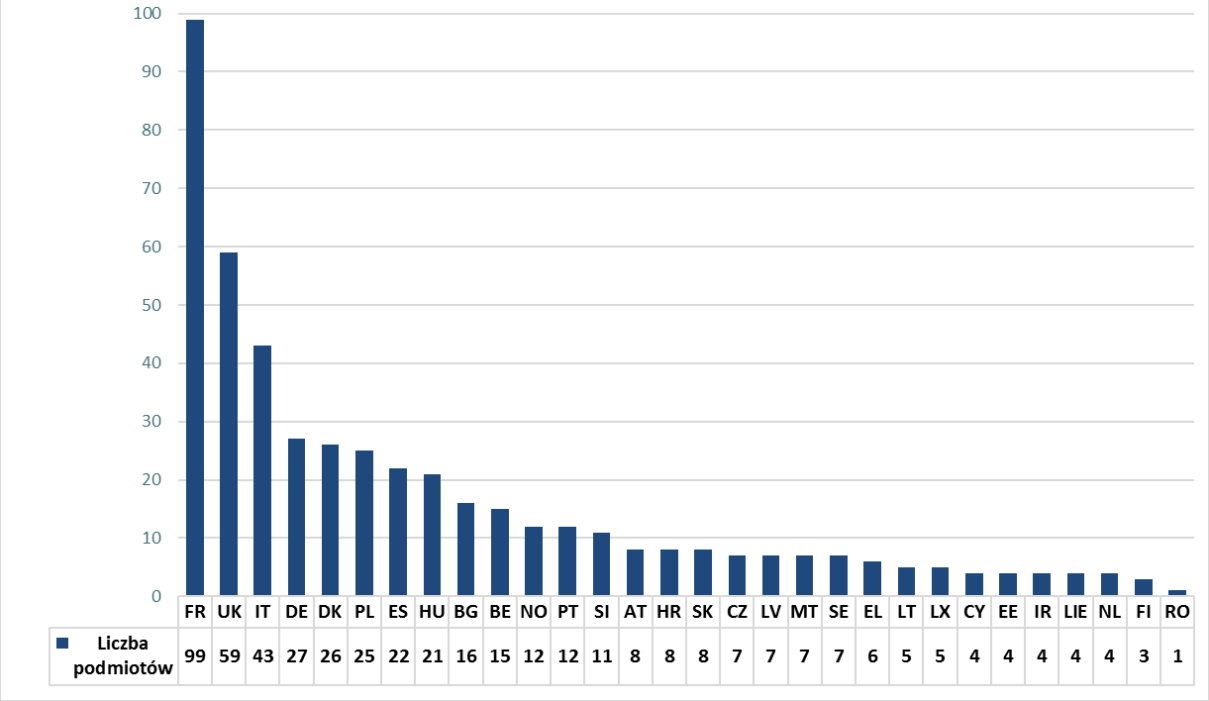
[85] Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1. Rozporządzenie to zastąpi obecny mechanizm współpracy przewidziany rozporządzeniem (WE) nr 2006/2004 ze skutkiem od dnia 17 stycznia 2020 r.

ZAŁĄCZNIK II

Arkusz danych statystycznych

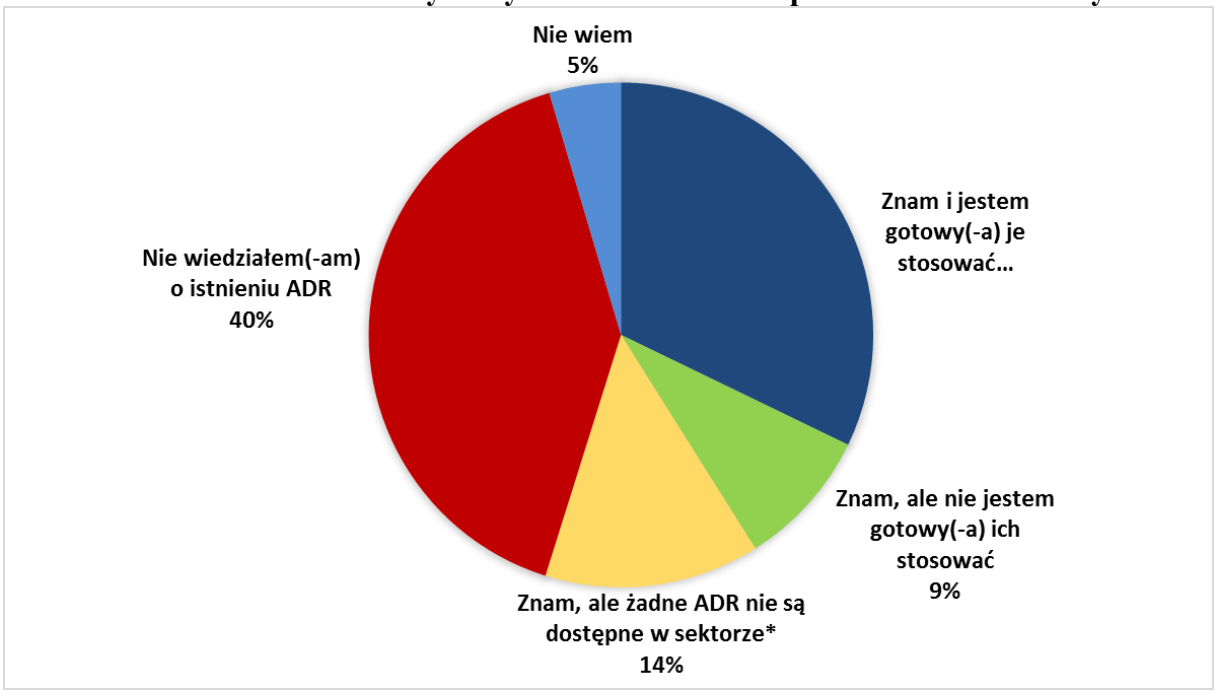
UWAGA:O ile nie wskazano inaczej, wykresy odzwierciedlają dane z dnia 1 lipca 2019 r.

Zasięg podmiotów ADR – liczba zgłoszonych podmiotów ADR na państwo



	FR	UK	IT	DE	DK	PL	ES	HU	BG	BE	NO	PT	SI	AT	HR	SK	CZ	LV	MT	SE	EL	LT	LX	CY	EE	IR	LIE	NL	FI	RO
Liczba podmiotów	99	59	43	27	26	25	22	21	16	15	12	12	11	8	8	8	7	7	7	7	6	5	5	4	4	4	4	4	3	1

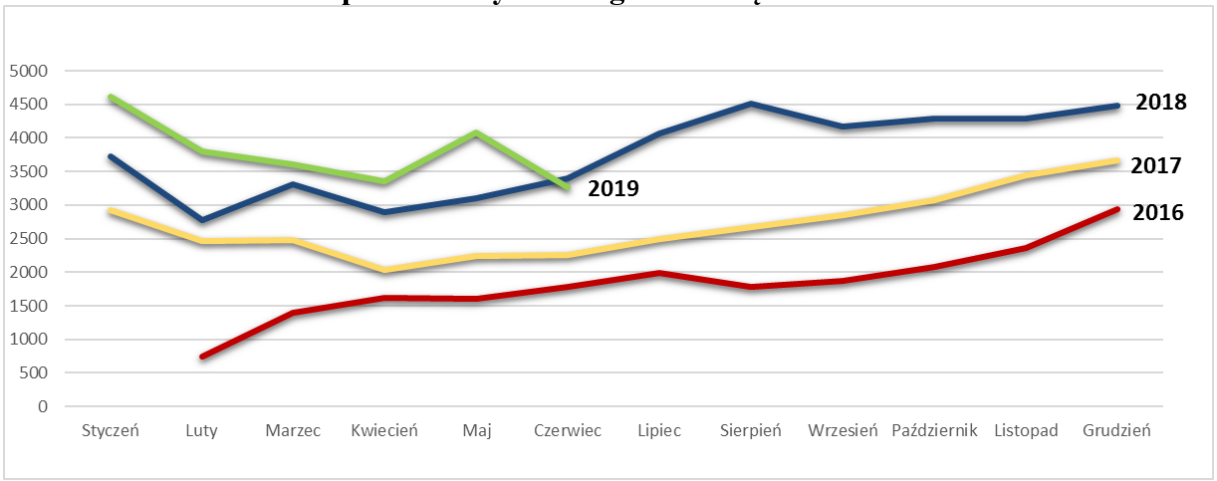
Świadomość na temat ADR i wykorzystanie ADR wśród sprzedawców detalicznych



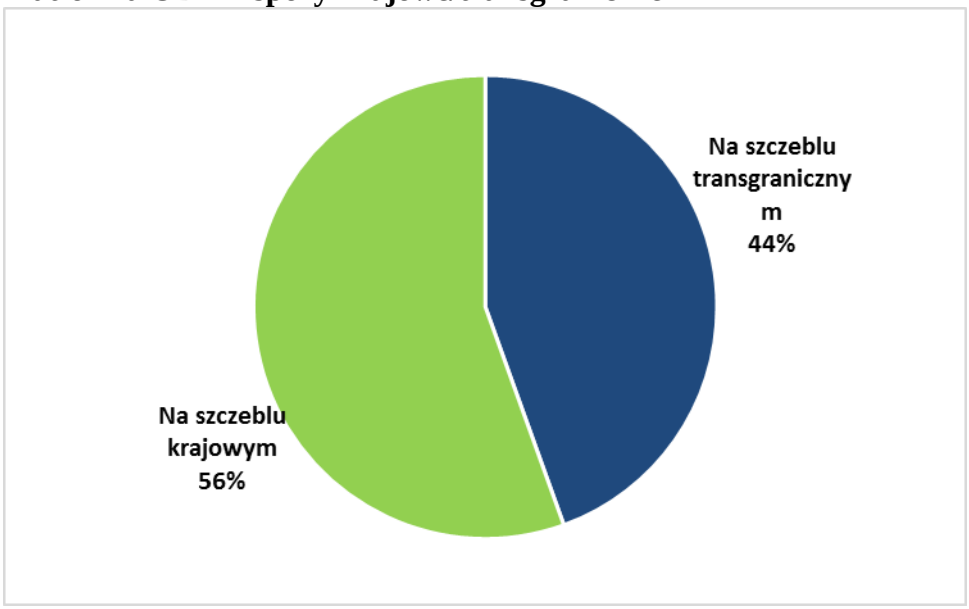
Źródło: Tablica wyników sytuacji konsumentów – wydanie z 2019 r. (dotychczas nieopublikowane), obejmująca okres 2016–2018. Badanie postaw sprzedawców detalicznych wobec handlu transgranicznego i ochrony konsumentów: Czy znają Państwo jakiekolwiek organy stosujące alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich w (PAŃSTWA KRAJU)? Podstawa: respondenci UE27_2019 (N=9 796)

*Pełny zasięg podmiotów ADR osiągnięto dopiero pod koniec 2018 r.

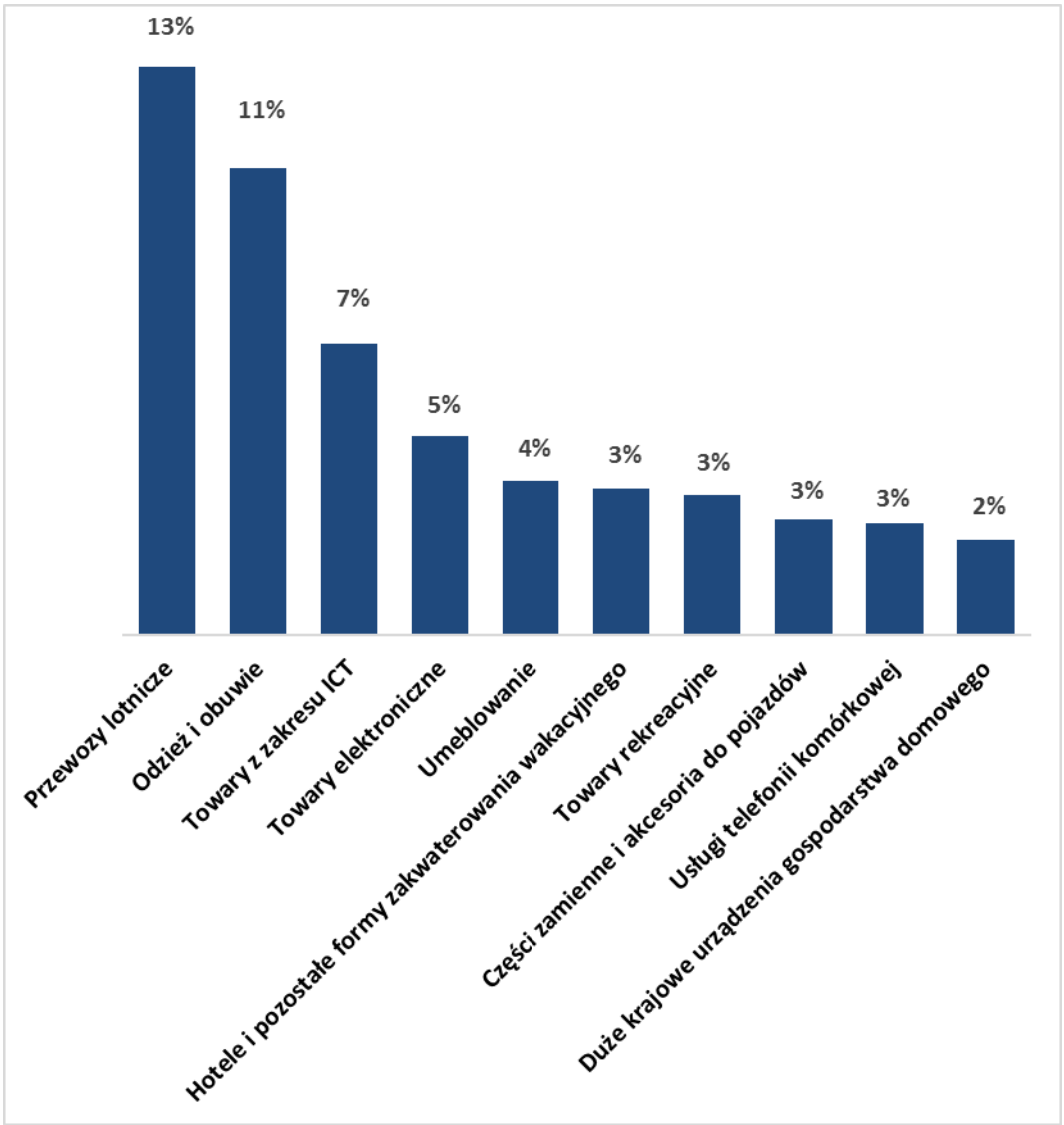
Platforma ODR – liczba przedłożonych skarg na miesiąc



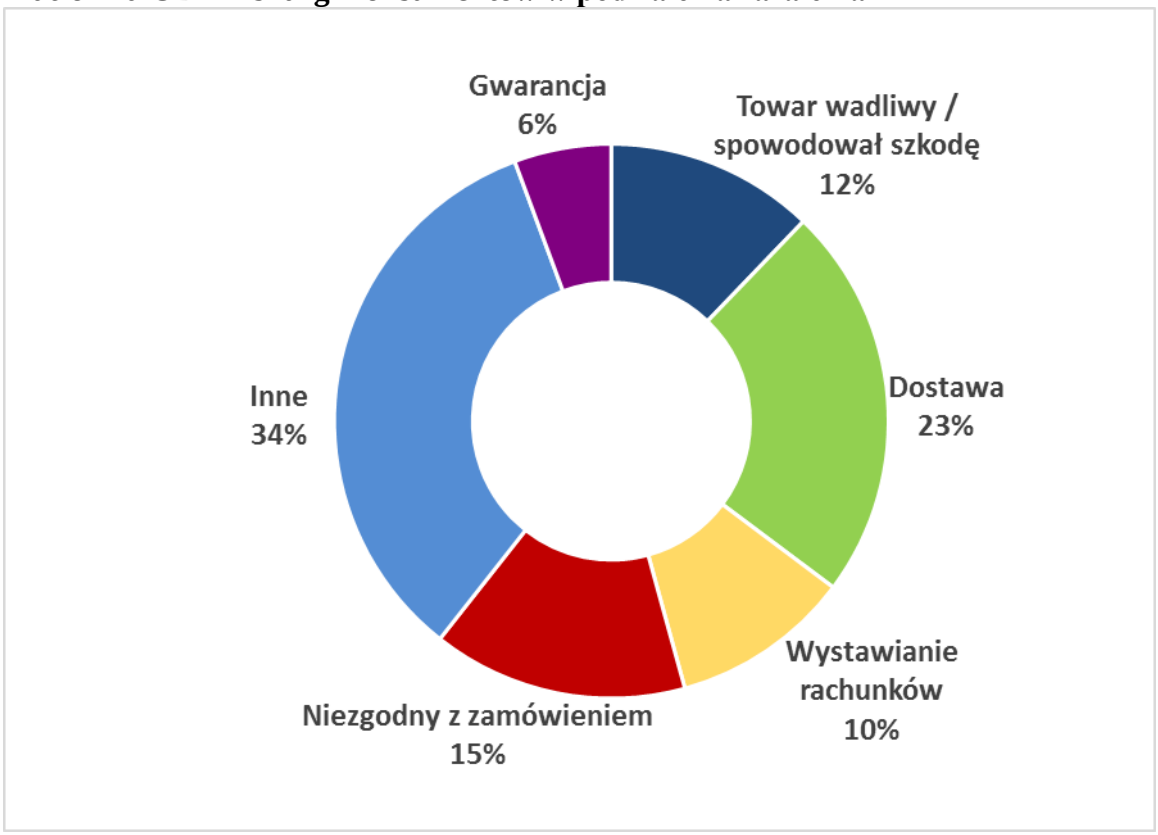
Platforma ODR – spory krajowe/transgraniczne



Platforma ODR – skargi konsumentów w podziale na najważniejsze sektory detaliczne



Platforma ODR – skargi konsumentów w podziale na zażalenia



Punkty kontaktowe ds. ODR – zapytania według pochodzenia

