EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.9.2019
COM(2019) 425 final

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

om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) No 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet

1. Indledning

I løbet af de sidste 32 år har EU udviklet et omfattende sæt materielle forbrugerrettigheder, der beskytter og styrker forbrugerne under udøvelsen af økonomiske aktiviteter i EU's indre marked. EU-forbrugere har f.eks. ret til at returnere et produkt, der er købt på internettet, inden for 14 dage eller til at få et produkt repareret eller udskiftet inden for en garantiperiode. Disse rettigheder danner grundlag for forbrugernes forventninger, og virksomhedernes overholdelse af disse rettigheder er en katalysator for pålidelige og konkurrencedygtige detailmarkeder og en drivkraft for økonomisk vækst i Unionen[1]. For at sikre disse fordele for forbrugerne, virksomhederne og det indre marked som helhed skal EU's forbrugerlovgivning overholdes, og hvis dette ikke sker, skal den håndhæves.

Ud over den materielle forbrugerlovgivning har de politiske beslutningstagere i EU derfor udviklet en række lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige værktøjer, der har til formål at gøre håndhævelsen af forbrugerrettigheder i medlemsstaterne mere effektiv ("EU's håndhævelsesværktøjskasse"). Alternativ tvistbilæggelse (ATB) på forbrugerområdet, dvs. bilæggelse af forbrugertvister via udenretslige tvistbilæggelsesordninger, er et centralt element i denne værktøjskasse[2]. ATB så dagens lys i Europa sidst i 1960'erne og blev fra 1990'erne et voksende fænomen i flere medlemsstater. De politiske beslutningstagere i EU tilgik i første omgang ATB på forbrugerområdet gennem fastlæggelse af ikkebindende standarder[3] og sektorspecifik lovgivning, der pålagde medlemsstaterne at tilskynde til[4] eller sikre[5] adgang til udenretslige tvistbilæggelsesordninger. Med direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (ATB-direktivet[6]) og forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (OTB-forordningen[7]) blev der indført en horisontal lovgivningsramme for ATB og OTB på forbrugerområdet. Som meddelt i Kommissionens meddelelse om en ny aftale for forbrugerne er en styrkelse af denne ramme for ATB og OTB på forbrugerområdet en prioritet i Kommissionens bestræbelser på at supplere EU's håndhævelsesværktøjskasse,

---

1 Som anført i Kommissionens meddelelse om en ny aftale for forbrugerne af 11. april 2018 (COM/2018/183 final) udgør det private forbrug 56 % af EU's BNP, og data fra Kommissionens resultattavler om forbrugerforhold viser en konsekvent positiv korrelation mellem forbrugervilkår og den økonomiske situation i de forskellige medlemsstater.

2 Bilag I indeholder en vejledende oversigt over værktøjerne i EU's håndhævelsesværktøjskasse.

3 Kommissionens henstilling 98/257/EF af 30. marts 1998 om de principper, der finder anvendelse på organer til udenretlig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (EUT L 115 af 17.4.1998, s. 31) og Kommissionens henstilling 2001/310/EF af 4. april 2001 om principper for udenretslige organer til mindelig bilæggelse af tvister på forbrugerområdet (EUT L 109 af 19.4.2001, s. 56). De to henstillinger er baseret på Kommissionens handlingsplan fra 1996 vedrørende forbrugernes klagemuligheder og bilæggelse af tvister på forbrugerområdet i det indre marked (KOM(96)13 endelig).

4 F.eks. artikel 19, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2008/6/EF om ændring af direktiv 97/67/EF med henblik på fuld realisering af det indre marked for posttjenester i Fællesskabet (EUT L 52 af 27.2.2008, s. 3).

5 F.eks. artikel 24 i direktiv 2008/48/EF om forbrugerkreditaftaler og om ophævelse af Rådets direktiv 87/102/EØF (EUT L 133 af 22.5.2008, s. 66).

6 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU af 21. maj 2013 om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (direktiv om ATB på forbrugerområdet) (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63).

7 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 524/2013 af 21. maj 2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet og om ændring af forordning (EF) nr. 2006/2004 og direktiv 2009/22/EF (forordning om OTB på forbrugerområdet) (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 1).

gøre de eksisterende værktøjer til håndhævelse fuldt effektive og sikre, at EU-forbrugerlovgivningens potentiale udnyttes fuldt ud.

Denne rapport forelægges i overensstemmelse med ATB-direktivets artikel 26 og OTB-forordningen artikel 21, stk. 2. Der foretages en vurdering af anvendelsen af lovgivningsrammen for ATB og OTB på forbrugerområdet, som er fastlagt ved de to retsakter, på grundlag af følgende informationskilder:

- medlemsstaternes lovgivning til gennemførelse af ATB-direktivet
- rapporter fra medlemsstaternes nationale kompetente myndigheder for ATB på forbrugerområdet ("nationale kompetente myndigheder") om ATB-instansernes udvikling og virkemåde fremsendt i 2018 i overensstemmelse med ATB-direktivets artikel 20, stk. 6
- møde med nationale kompetente myndigheder den 20. november 2018
- resultaterne af ATB-mødet (11.-12. juni 2018)[8] og andre interessentarrangementer afholdt af Kommissionen[9]
- rapporter fra 2017 og 2018 om OTB-platformens funktion ("OTB-rapporter")[10] indsendt i overensstemmelse med OTB-forordningens artikel 21, stk. 1
- aktivitetsrapporter fra medlemsstaternes OTB-kontaktpunkter indsendt i 2018 i overensstemmelse med OTB-forordningens artikel 7, stk. 2, litra b)
- møder med netværket af OTB-kontaktpunkter
- andre kilder[11].

De omfattende ATB-landskaber på forbrugerområdet i Unionen er først blevet etableret i slutningen af 2018[12], og der er derfor kun begrænsede data om anvendelsen af ATB.

2. EU's lovgivningsramme for ATB og OTB på forbrugerområdet – mål og vigtigste aspekter

Udenretslig bilæggelse af forbrugertvister rummer et betydeligt potentiale for forbrugerne og detailhandlerne og for retsplejen i almindelighed. Adgang til let, retfærdig og omkostningseffektiv alternativ tvistbilæggelse styrker forbrugernes tillid, når de køber fra detailhandlere, navnlig i et onlinemiljø. Den mindre formelle og typisk forligsmæssige karakter af ATB-procedurer gør det muligt for parterne at bevare deres kunderelationer, selv når der er opstået en tvist. Når de anvender ATB-procedurer, får detailhandlerne vigtig

[8] ATB-mødet, der er et todages netværksarrangement med interaktive workshopper, samlede mere end 350 repræsentanter for det europæiske fællesskab af ATB-interessenter, herunder repræsentanter for forbrugere og erhvervslivet, lovgivere, akademikere og 187 repræsentanter for ATB-instanser. Arrangementet resulterede i yderligere samarbejdsinitiativer på medlemsstatsniveau (f.eks. ATB-netværker, ATB-møder på nationalt plan).

[9] F.eks. lancering af TRAVEL_NET, et netværk af ATB-instanser, som tager sig af forbrugertvister inden for personbefordring/rejsebranchen (Berlin, den 10.11.2017). Rundbordsdiskussion med centrale detailhandlere inden for beklædning og fodtøj (Bruxelles, den 13.12.2017).

[10] Findes på OTB-platformen: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[11] F.eks. klager fra borgere indgivet til Kommissionen, brugerfeedback om OTB-platformen, Kommissionens ATB/OTB-oplysningskampagner, ATB-instansernes årsrapporter om deres virksomhed, konferencer, undersøgelser, akademiske publikationer.

[12] Jf. punkt 3 c) nedenfor.

feedback om kvaliteten af deres varer og tjenester og en fordel i forhold til deres konkurrenter, idet de sparer omkostninger ved retssager og udviser høje standarder for kundepleje. Et effektivt landskab af ATB-instanser letter desuden domstolenes byrde, navnlig i forbindelse med tvister om mindre beløb. Direktiv 2013/11/EU og forordning (EU) nr. 524/2013 har til formål at udnytte dette potentiale ved at skabe en lovgivningsramme, der sikrer, at forbrugerne har adgang til ATB-procedurer af høj kvalitet til bilæggelse af deres kontraktlige tvister med erhvervsdrivende, herunder via en flersproget webbaseret OTB-platform.

a) Direktiv 2013/11/EU

I henhold til direktivet skal medlemsstaterne lette EU-forbrugernes adgang til ATB og sikre, at de kan henvende sig til kvalitetscertificerede ATB-instanser for at løse deres tvister med en erhvervsdrivende i EU i forbindelse med køb af en vare eller en tjenesteydelse[13]. Dette omfatter nationale og grænseoverskridende tvister mellem forbrugere og virksomheder i hele Unionen i praktisk talt alle detailsektorer ("fuld ATB-dækning"), uanset om købet er foretaget online eller offline. Direktivet fastsætter principperne om tilgængelighed, ekspertise, uafhængighed, upartiskhed, gennemsigtighed, effektivitet, retfærdighed, frihed og lovlighed som bindende kvalitetskrav for ATB-instanser, deres ATB-procedurer, og – i mindre grad – de væsentlige standarder, som resultatet af ATB-proceduren er baseret på[14]. Overholdelsen sikres gennem en særlig certificerings- og overvågningsmekanisme, der indebærer, at medlemsstaterne udpeger nationale kompetente myndigheder, som udarbejder og ajourfører nationale lister over ATB-instanser, hvis overholdelse af direktivets kvalitetskrav de har certificeret. De nationale lister over certificerede ATB-instanser meddeles Kommissionen. De nationale kompetente myndigheder overvåger løbende ATB-instansernes overholdelse af kravene, og det er kun de ATB-instanser, der overholder kravene, som fortsat kan være opført på listen. Under særlige omstændigheder er de erhvervsdrivende forpligtet til at oplyse forbrugerne om, hvilken eller hvilke ATB-instanser der er kompetente til at behandle tvister, der vedrører dem[15].

Direktivet er baseret på princippet om minimumsharmonisering. Der foreskrives ikke en specifik model for ATB-instansens virksomhedsidentitet[16], finansieringsmodel[17] eller sektorielle dækning[18]. Direktivet foreskriver heller ikke en specifik type ATB-procedure[19] og

[13] Jf. ATB-direktivets artikel 5, stk. 1. Bestemmelsen pålægger ikke kun medlemsstaterne at stille en omfattende national infrastruktur af ATB-instanser til rådighed, men også at lette forbrugernes adgang til denne infrastruktur.

[14] Kvalitetskravene er fastsat i direktivets kapitel II (artikel 5-12).

[15] Jf. ATB-direktivets artikel 13.

[16] Offentlige eller private.

[17] Offentlig, privat eller blandet.

[18] Dvs. hvorvidt ATB-instansen behandler tvister indledt mod erhvervsdrivende, der er etableret i alle eller kun en del af regionerne i den pågældende medlemsstats område, og hvorvidt den behandler forbrugertvister i alle eller kun i specifikke detailsektorer.

[19] Klagenævn, forlig, mægling, ombudsmand, voldgift eller andet, herunder kombinationer af disse typer procedurer. Det skal bemærkes, at der ikke findes nogen fælles terminologi i EU for at sondre mellem forskellige typer ATB-procedurer og begreberne bag de pågældende termer. F.eks. er begreberne bag termerne "mægling" eller "ombudsmand" meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. I ATB-

regulerer ikke spørgsmålet om, hvorvidt deltagelse i proceduren er frivillig eller obligatorisk[20], eller hvorvidt resultatet af proceduren er bindende[21]. Da direktivet er baseret på princippet om minimumsharmonisering, kan medlemsstaterne fastlægge eller opretholde kvalitetskrav, der er højere end dem, som er fastsat i direktivet[22]. Medlemsstaterne har derfor en betydelig grad af fleksibilitet med hensyn til at opfylde deres forpligtelse til at sikre "fuld ATB-dækning" og udforme deres nationale ATB-landskaber[23].

b) Forordning (EU) nr. 524/2013

OTB-forordningen er baseret på infrastrukturen for kvalitetscertificerede ATB-instanser, der er fastlagt i ATB-direktivet, og finder anvendelse på tvister på forbrugerområdet i forbindelse med køb af varer eller tjenesteydelser på nettet. Den har specifikt til formål at styrke det indre markeds digitale dimension.

I henhold til forordningen skal Kommissionen oprette og vedligeholde en europæisk OTB-platform. OTB-platformen er et flersproget interaktivt websted, der gør det muligt for forbrugerne at indbringe tvister online mellem forbrugere og virksomheder vedrørende (nationale eller grænseoverskridende) onlinekøb. Den giver parterne oplysninger om, hvilken eller hvilke kvalitetscertificerede ATB-instanser der er kompetente til at behandle deres sag, og overfører tvisten til den ATB-instans, som parterne er blevet enige om. ATB-instansen har derefter mulighed for at anvende platformens sagsbehandlingsredskab og behandle sagen online på platformen. Hvis parterne ikke når til enighed om en ATB-instans inden 30 dage efter indgivelsen af klagen, lukkes sagen automatisk på platformen[24]. En automatisk lukning berører ikke forbrugerens mulighed for at gå videre med klagen uden om platformen (f.eks. ved at indgive klagen direkte til en ATB-instans). Brugerne af platformen bistås af et netværk af OTB-kontaktpunkter, der giver oplysninger og yder bistand, navnlig vedrørende anvendelse af platformen, ATB-instanser, forbrugerrettigheder og andre klagemuligheder[25]. Hver medlemsstat udpeger et OTB-kontaktpunkt, der råder over mindst to OTB-rådgivere. De nationale OTB-kontaktpunkter samarbejder med hinanden i et netværk, der forvaltes af Kommissionen. Onlineerhvervsdrivende og onlinemarkedspladser er forpligtet til at indsætte

---

direktivet anvendes derfor en typologisk metode til at beskrive forskellige typer ATB-procedurer uden at bruge ovennævnte udtryk (jf. ATB-direktivets artikel 2).

20 I andet punktum i ATB-direktivets artikel 1 præciseres det, at medlemsstaterne, selv om der i direktivet fastsættes en ordning med frivillig ATB på EU-plan, kan gøre deltagelse i ATB-procedurer obligatorisk på nationalt plan, forudsat at den pågældende nationale lovgivning ikke forhindrer parterne i at udøve deres ret til adgang til retssystemet.

21 Resultatet af en ATB-procedure kan f.eks. være bindende som følge af sin retskraft (som det er tilfældet i voldgiftsprocedurer i forbrugersager), som følge af den erhvervsdrivendes medlemskab af en erhvervsorganisation, hvis vedtægter indeholder en relevant forpligtelse for dens medlemmer, som følge af et tilsagn fra den erhvervsdrivende over for forbrugeren (f.eks. i de vilkår og betingelser, som den erhvervsdrivende anvender i forbrugeraftaler).

22 Jf. ATB-direktivets artikel 2, stk. 3.

23 Begrundelsen er, at medlemsstaterne har de bedste forudsætninger for at vurdere, hvilken ATB-model der fungerer bedst i hvilken detailsektor, og til i givet fald at give dem mulighed for at bygge på deres eksisterende retstraditioner inden for ATB på forbrugerområdet, jf. betragtning 15 i ATB-direktivet.

24 For en vejledende graf over platformens arbejdsgang se den første OTB-rapport, COM(2017) 744 final, s. 2.

25 I henhold til forordningen skal OTB-kontaktpunkterne levere deres tjenester i grænseoverskridende sager, og medlemsstaterne kan kræve, at OTB-kontaktpunkterne også leverer en del af eller alle deres tjenester i nationale sager.

et elektronisk link til OTB-platformen på deres websteder. Onlineerhvervsdrivende er desuden forpligtet til at oplyse deres e-mailadresse[26].

Forordningen finder også anvendelse på tvister, der indledes af en erhvervsdrivende mod en forbruger (tvister mellem virksomheder og forbrugere), i det omfang lovgivningen i den medlemsstat, hvor forbrugeren har sædvanlig bopæl, giver mulighed for at bilægge sådanne tvister ved mellemkomst af en ATB-instans[27].

3. Anvendelsen af direktiv 2013/11/EU

a) Gennemførelse i medlemsstaterne

I henhold til ATB-direktivets artikel 25, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 9. juli 2015. Kommissionen understøttede gennemførelsesprocessen ved at etablere en ATB-ekspertgruppe, der mødtes fire gange mellem 2013 og begyndelsen af 2015[28]. Et betydeligt antal medlemsstater gav imidlertid ikke meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger til tiden. På baggrund af sin overensstemmelsesvurdering indledte Kommissionen traktatbrudsprocedurer for (delvis eller fuldstændig) manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger mod 16 medlemsstater. Alle de berørte medlemsstater har efterfølgende meddelt, at de har gennemført direktivet fuldt ud. Efter en yderligere kontrol af gennemførelsen, som bekræftede den fuldstændige gennemførelse, afsluttede Kommissionen alle traktatbrudsprocedurerne. Kommissionen indledte desuden strukturerede dialoger (EU Pilot) med to medlemsstater. Begge EU Pilot-procedurer blev efterfølgende afsluttet[29].

Den 1. juli 2017 trådte ATB-direktivet i kraft i EØS-landene (Island, Liechtenstein og Norge). Island har endnu ikke meddelt, at direktivet er gennemført[30].

b) Udformning af nationale ATB-ordninger

Medlemsstaterne har udnyttet det spillerum, som direktivet giver dem i forbindelse med gennemførelsen af dets bestemmelser, forskelligt. De fleste medlemsstater har valgt en åben liste over ATB-instanser, dvs. et system, hvor tvistbilæggelsesorganer, der anmoder om at blive certificeret som ATB-instanser, certificeres, hvis de opfylder direktivets kvalitetskrav som gennemført i national ret. Et begrænset antal medlemsstater anvender en tilgang med en lukket liste, hvor der er opstillet en fuldstændig liste over ATB-instanser i

[26] For at kunne indgive en klage på den europæiske OTB-platform skal forbrugeren angive den onlineerhvervsdrivendes e-mailadresse. Onlineerhvervsdrivende, som allerede er registreret på OTB-platformen, kan vælges af forbrugeren fra en liste.

[27] Jf. OTB-forordningens artikel 2, stk. 2.

[28] ATB-ekspertgruppen var sammensat af eksperter udpeget af medlemsstaterne. Repræsentanter fra EØS-lande, som ikke er medlemsstater, og repræsentanter fra Europa-Parlamentet deltog også i alle eller nogen af møderne.

[29] En medlemsstat ophævede sin oprindelige og indførte en ny, fuldt ud overensstemmende gennemførelseslovgivning. I den anden EU Pilot-procedure blev Kommissionens oprindelige betænkeligheder fjernet gennem dialogen med medlemsstaten.

[30] EFTA-Tilsynsmyndigheden anlagde derfor sag mod Island ved EFTA-Domstolen.

gennemførelseslovgivningen uden mulighed for certificering af yderligere ATB-instanser[31]. I nogle medlemsstater med en åben liste over ATB-instanser skal visse offentlige tvistbilæggelsesorganer certificeres som ATB-instanser i henhold til gennemførelseslovgivningen.[32]

De fleste medlemsstater anerkender alle typer procedurer, der er omfattet af direktivet, som mulige ATB-procedurer. Et begrænset antal medlemsstater har imidlertid udelukket voldgift i forbrugersager fra anvendelsesområdet for deres gennemførelseslovgivning[33]. Kun få medlemsstater har gjort brug af muligheden i henhold til ATB-direktivets artikel 2, stk. 2, litra a), for at anerkende virksomhedsmediatorer ("médiateurs d'entreprise") som mulige ATB-instanser[34].

I de fleste medlemsstater afspejler gennemførelseslovgivningen det forbrugerbeskyttelsesniveau, der følger af direktivets kvalitetskrav, men en række medlemsstater har indført yderligere eller strengere kvalitetskrav – enten i selve gennemførelseslovgivningen eller ved at give deres nationale kompetente myndigheder beføjelse til at indføre yderligere eller strengere krav til ATB-instanser under deres tilsyn.

Eksempler på yderligere eller strengere kvalitetskrav på nationalt plan

- I henhold til ATB-direktivets artikel 6, litra a), skal de fysiske personer, der er ansvarlige for ATB, have "den nødvendige viden og de nødvendige færdigheder inden for alternativ eller retslig bilæggelse af forbrugertvister samt generel retskundskab". I henhold til den tyske gennemførelseslovgivning skal disse personer desuden være fuldt kvalificerede advokater eller certificerede mediatorer. I den tjekkiske gennemførelseslovgivning stilles der krav om en universitetets- eller kandidatgrad i jura. Polen har ligeledes fastsat specifikke supplerende krav til de personer, der har ansvaret for ATB i visse offentlige ATB-instanser[35].
- I henhold til ATB-direktivets artikel 8, litra c), skal ATB-proceduren være gratis eller kun forbundet med et symbolsk gebyr for forbrugerne. Under den tjekkiske, spanske, franske, litauiske og finske gennemførelseslovgivning er ATB på forbrugerområdet altid gratis for forbrugeren. I den slovakiske gennemførelseslovgivning begrænses gebyrerne for forbrugerne til 5 EUR og i den danske gennemførelseslovgivning til 100 DKK.
- I henhold til ATB-direktivets artikel 8, litra e), kan ATB-instansen efter eget skøn forlænge fristen på 90 dage for at afslutte ATB-proceduren, hvis tvisten er meget kompleks. I henhold til belgisk ret kan fristen på 90 dage kun forlænges én gang (højst

[31] Et eksempel herpå er Østrig.

[32] Et eksempel herpå er Polen, hvor energitilsynsmyndigheden, myndigheden på telekommunikationsområdet, finanstilsynet, den finansielle ombudsmand, myndigheden på jernbanetransportområdet og handelsinspektoratet i henhold til gennemførelseslovgivningen skal levere ATB-tjenester og certificeres som ATB-instanser.

[33] Et eksempel herpå er Frankrig. Den tyske gennemførelseslovgivning udelukker procedurer, hvor forbrugeren påtvinges en løsning, eller som udelukker forbrugerens ret til domstolsprøvelse.

[34] Eksempler herpå er Spanien og Frankrig.

[35] Jf. ovenstående fodnote 32. F.eks. skal de personer, der er ansvarlige for ATB ved den polske finansielle ombudsmand, have en universitetsgrad i jura eller økonomi.

180 dage), og i henhold til portugisisk ret kan den kun forlænges to gange (højst 270 dage).
- I Det Forenede Kongerige har den civile luftfartsmyndighed, en af de nationale kompetente myndigheder, offentliggjort en vejledning til ansøgere om ATB, hvor der er fastsat en række kvalitetskrav, som er strengere end dem, der er fastsat i den nationale gennemførelseslovgivning[36].

Rubrik 1

c) Udformning af nationale ATB-landskaber

I henhold til ATB-direktivets artikel 24, stk. 2, skulle medlemsstaterne meddele Kommissionen deres første liste over ATB-instanser senest den 9. januar 2016. Som følge af den sene gennemførelse af direktivet meddelte mange medlemsstater også deres lister over ATB-instanser for sent. Der blev først opnået næsten fuld territorial og sektoriel ATB-dækning ved udgangen af 2018[37]. Indtil videre har alle medlemsstater og Liechtenstein og Norge meddelt i alt 460 ATB-instanser.

ATB-landskaberne er meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat, navnlig med hensyn til antallet af certificerede ATB-instanser, og for ATB-modellernes vedkommende med hensyn til virksomhedsidentitet, finansiering, dækning og type ATB-procedure. Desuden er de specifikke ATB-modeller forskellige. F.eks. arbejder nogle private ATB-instanser uden gevinst for øje, hvorimod andre arbejder med gevinst for øje. I de fleste medlemsstater er der en eller flere residual-ATB-instanser, der har kompetence til at bilægge forbrugertvister, som ikke henhører under en anden ATB-instans[38].

Eksempler på mangfoldigheden i nationale ATB-landskaber

- Rumænien har kun meddelt én ATB-instans, som dækker forbrugertvister i alle detailsektorer. ATB-instansen er et offentligt organ, der arbejder uden gevinst for øje.
- Frankrig har meddelt 99 sektorspecifikke ATB-instanser, der omfatter tre offentlige organer, 43 virksomhedsmediatorer ("médieurs d'entreprise"), 27 ATB-instanser, der er tilknyttet en organisation eller en forening, 24 sammenslutninger af mediatorer og to udvalg for kollegial mægling. Nogle af de private ATB-instanser arbejder med gevinst for øje. I overensstemmelse med den franske gennemførelseslovgivning anvender ingen af de franske ATB-instanser en procedure, hvor parterne påtvinges en løsning.

Rubrik 2

Mangfoldigheden i de nationale ATB-landskaber kommer også til udtryk i forskelle med hensyn til de nationale kompetente myndigheder. De fleste medlemsstater har kun udpeget én

[36] Vejledningen findes på: http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1324-July2018-Feb2019Amends-FINAL.PDF.

[37] Der er stadig punktvise huller i ATB-dækningen.

[38] I nogle medlemsstater med residual-ATB-instanser kan residual-instansen også behandle tvister, hvor ATB-dækningen allerede er sikret gennem en sektorspecifik ATB-instans.

national kompetent myndighed[39]. De fleste af den nationale kompetente myndigheds opgaver er blevet overdraget til de myndigheder, der har ansvaret for forbrugerpolitik, eller til sektorspecifikke tilsynsmyndigheder. I Frankrig er der oprettet et specifikt organ til at varetage funktionen som national kompetent myndighed: *"Commission d'Évaluation et de Contrôle de la Médiation de la Consommation"*. Der er forskel på medlemsstaternes certificeringsprocedurer og overvågningspraksis. De fleste nationale kompetente myndigheder anvender en standardcertificeringsprocedure baseret på en uformel ansøgning fra et tvistbilæggelsesorgan, der ønsker at blive certificeret som ATB-instans. De nationale kompetente myndigheders overvågningsforpligtelser varetages hovedsagelig på grundlag af ATB-instansernes årlige aktivitetsrapporter og oplysninger fra klagere. I nogle medlemsstater udveksler de nationale kompetente nationale myndigheder imidlertid også regelmæssigt oplysninger med ATB-instanserne under deres tilsyn[40] og/eller foretager regelmæssige revisioner[41]. I medlemsstater med mere end én national kompetent myndighed er der forskellige grader af national koordinering og samarbejde mellem de nationale kompetente myndigheder. I nogle medlemsstater arbejder de nationale kompetente myndigheder mere eller mindre uafhængigt af hinanden, hvorimod der i andre medlemsstater sikres en regelmæssig koordinering og udveksling af bedste praksis[42].

d) ATB-direktivets virkninger og anvendelse af ATB på forbrugerområdet i medlemsstaterne

Direktivet har konsolideret og suppleret ATB på forbrugerområdet i medlemsstaterne og opgraderet kvaliteten. Medlemsstater, hvor der ikke tidligere har været nogen ATB-kultur, har føjet ATB på forbrugerområdet til deres nationale landskaber for bilæggelse af forbrugertvister. I de medlemsstater, der anvendte ATB i forvejen, var direktivet en anledning til at vurdere effektiviteten af de tidligere ATB-strukturer og supplere og opgradere dem for at afspejle direktivets fulde dækning og kvalitetskrav. Eksisterende tvistbilæggelsesorganer, der ønskede at blive certificeret som ATB-instanser, blev opfordret til at gennemgå deres organisation, procedure og sagsbehandlingsprocesser. Tvistbilæggelsesorganerne forbedrede deres websteder, tilpassede deres organisation og procedurer eller ændrede deres forvaltningsstruktur. Generelt er gennemsigtigheden i forbindelse med ATB-instanser og -procedurer steget betydeligt, sagsbehandlingstiderne er blevet reduceret, ATB-instanserne tilbyder personalet mere uddannelse, og brugerne er mere tilfredse med de tjenester, som tilbydes af ATB-instanserne. Etableringen af ATB-infrastrukturer af høj kvalitet har også

[39] Tyskland, Spanien, Italien, Litauen, Nederlandene, Østrig og Det Forenede Kongerige har valgt at udpege mere end én national kompetent myndighed.

[40] F.eks. ved at afholde nationale "ATB-møder", som alle certificerede ATB-instanser i den pågældende medlemsstat indkaldes til.

[41] Et eksempel herpå er Belgien, hvor den nationale kompetente myndighed én gang om året foretager "fuldstændige revisioner" af to certificerede ATB-instanser og "minirevisioner" af alle andre certificerede ATB-instanser. Ved fuldstændige revisioner evalueres ATB-instansernes overholdelse af alle kvalitetskrav, og ved minirevisioner vurderes overholdelsen af kravene om tilgængelighed og gennemsigtighed ved at kontrollere ATB-instansernes websteder, årsrapporter og personalets kursusforløb. Jf. *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, endnu ikke offentliggjort, punkt 1.3.

[42] Et eksempel herpå er Italien, hvor ministeriet for økonomisk udvikling, der er den nationale kompetente myndighed, der fungerer som det fælles kontaktpunkt med Kommissionen, afholder regelmæssige koordinerings- og styringsmøder ("*Tavolo di Coordinamento e di Indirizzo*") med de øvrige italienske nationale kompetente myndigheder.

givet de erhvervsdrivende et incitament til at gennemgå og forbedre deres interne klagebehandlingsprocesser.[43]

Kravet om gennemsigtighed i forbindelse med ATB-instanser, navnlig kravet om offentliggørelse af årlige aktivitetsrapporter, og certificerings- og overvågningsmekanismen, er et vigtigt incitament for ATB-instanserne til løbende at gennemgå deres resultater. De nationale kompetente myndigheders forpligtelse til at underrette om deres nationale ATB-landskab bidrager på samme måde til en regelmæssig gennemgang af den generelle effektivitet af ATB på forbrugerområdet i medlemsstaterne. På grundlag af de første erfaringer med den nye lovgivningsramme pågår der i øjeblikket drøftelser om mulige tilpasninger af de nationale ATB-landskaber og afdækning af bedste praksis for levering af ATB-tjenester på forbrugerområdet i en række medlemsstater. Disse drøftelser foregår i stigende grad på tværs af grænserne, og de udformninger, der er afprøvet med gode resultater i nogle medlemsstater, indføres i andre medlemsstater[44]. Der er ved at opstå et fællesskab af ATB-interessenter på EU-plan.

Selv om tilgængeligheden og kvaliteten af ATB er blevet styrket i hele Unionen, er anvendelsen af den nye ramme forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Der kan generelt skelnes mellem tre grupper af medlemsstater, nemlig i) medlemsstater med en højt udviklet eksisterende ATB-kultur (f.eks. Finland), hvor der ikke er nogen væsentlige ændringer i anvendelsen af ATB, ii) medlemsstater med allerede eksisterende, men hidtil ufuldstændige ATB-landskaber (f.eks. Tyskland), hvor udbredelsen er stigende, og iii) medlemsstater uden allerede eksisterende ATB-traditioner (f.eks. Slovenien), hvor anvendelsen af ATB stadig sker langsomt.

Overordnet set er den nye ATB-ramme stadig ikke fuldt ud udnyttet. På grundlag af den dokumentation, der er indsamlet i forbindelse med denne rapport, kan der peges på tre hovedudfordringer, som på nuværende tidspunkt begrænser rammens fulde virkning:

1) *Kendskab til og opfattelse af ATB*

Generelt er forbrugernes og detailhandlernes kendskab til ATB blevet større, men oplysningsniveauet er stadig utilstrækkeligt i nogle regioner og detailsektorer. Generelt er kendskabet til ATB lavere blandt SMV'er end blandt større detailhandlere[45]. Nogle forbrugere og erhvervsdrivende har en fejlagtig opfattelse af ATB og ATB-instanser. Forbrugerne sammenblander f.eks. undertiden ATB-instanser med den erhvervsdrivendes kundeservice eller opfatter dem som partiske til fordel for den erhvervsdrivende, navnlig

[43] Oplyst af erhvervsdrivende på ATB-mødet i 2018 og under andre ATB- og OTB-arrangementer, som Kommissionen har afholdt. Konklusionen er også i overensstemmelse med de erhvervsdrivendes brug af OTB-platformen og den feedback fra erhvervsdrivende, der er indsamlet i forbindelse med Kommissionens ATB- og OTB-oplysningskampagner. Ifølge 2019-udgaven af Kommissionens resultattavle om forbrugerforhold (endnu ikke offentliggjort) klagede 64,6 % af forbrugerne direkte til detailhandleren eller tjenesteudbyderen, hvilket er en stigning på mere end 10 procentpoint i forhold til 2016.

[44] F.eks. har visse ATB-instanser i Sydeuropa indført "naming and shaming"-mekanismer, der har oprindelse i de nordiske lande.

[45] Ifølge 2017-udgaven af resultattavlen om forbrugerforhold har over halvdelen af detailhandlerne (55,2 %) kendskab til ATB (se: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017_da.pdf, s. 66). 2019-udgaven af resultattavlen (endnu ikke offentliggjort) viser sammenlignelige værdier.

når ATB-instansen er knyttet til den erhvervsdrivende eller den erhvervsdrivendes erhvervsorganisation, eller når resultatet af ATB-proceduren bekræfter den erhvervsdrivendes holdning[46]. Nogle erhvervsdrivende mener, at ATB-instanser repræsenterer forbrugernes interesser og opfatter dem som partiske til fordel for forbrugeren. Situationen forværres af mangfoldigheden i ATB-landskaberne med en bred vifte af ATB-modeller, -navne[47] og -procedurer[48].

2) Navigering i de nationale ATB-landskaber

På grund af mangfoldigheden i ATB-landskaberne er det vanskeligt for forbrugerne og de erhvervsdrivende at navigere i dem, navnlig i de medlemsstater, der har et stort antal certificerede ATB-instanser. Generelt er der mindre klarhed over, hvilken ATB-instans forbrugerne og de erhvervsdrivende skal henvende sig til, når der er mere end én ATB-instans pr. detailsektor. Det er særlig vanskeligt at navigere i en medlemsstats ATB-struktur, når den omfatter ATB-instanser, hvis anvendelsesområde er begrænset til specifikke aspekter af en tvist i en bestemt detailsektor – hvilket kan betyde, at forbrugeren skal henvende sig til to ATB-instanser for at få alle sagens aspekter behandlet[49].

3) Erhvervsdrivendes deltagelse i ATB-procedurer

De erhvervsdrivendes deltagelse i ATB er vokset langsomt, men støt siden 2014, men på nuværende tidspunkt er kun én ud af tre detailhandlende villig til at benytte ATB[50]. Dette er klart utilstrækkeligt, selv når der tages hensyn til, at et betydeligt antal detailhandlere, der ikke anvender ATB, bilægger tvister bilateralt med forbrugeren[51]. Inden for rammerne af den fleksibilitet, som direktivet indrømmer medlemsstaterne i forbindelse med

---

46 Jf. f.eks. *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, Alternative dispute resolution and the court system, Final report (april 2018), findes på: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/698442/Final_report_-_Resolving_consumer_disputes.pdf, s. 2 ff.

47 *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, endnu ikke offentliggjort, punkt 2.2 – det anføres, at navnet på den belgiske residual-ATB-instans ("*Service de Médiation pour le Consommateur"/"Consumentenombudsdienst"*) kan bidrage til, at erhvervsdrivende får den opfattelse, at ATB-instansen repræsenterer forbrugerinteresser og derfor begunstiger forbrugeren.

48 Forskning viser, at forbrugernes opfattelse af, om en ATB-procedure er retfærdig, også afhænger af faktorer, der er specifikke for kulturen i den pågældende medlemsstat. F.eks. har de tyske forbrugere tendens til at værdsætte mere formelle og lovorienterede procedurer, mens britiske forbrugere lægger mere vægt på at blive lyttet til og forhindre, at andre får det samme problem. Endvidere er forbrugernes forventninger til ATB-proceduren forskellige, alt efter om der er tale om en offentlig eller privat ATB-instans. Jf. *Creutzfeldt, N.*, Project Report: Trusting the middle-man: Impact and legitimacy of ombudsmen in Europe (2016), findes på: https://www.law.ox.ac.uk/sites/files/oxlaw/ombuds_project_report_nc_2.pdf.

49 I nogle medlemsstater er der f.eks. en sektorspecifik ATB-instans, som behandler tvister om passagerrettigheder i EU (f.eks. lovbestemt kompensation for forsinket flyvning), mens relaterede spørgsmål (f.eks. om en pakkerejse) henhører under residual-ATB-instansens kompetence.

50 Ifølge 2017-udgaven af resultattavlen om forbrugerforhold er lidt mindre end en tredjedel af detailhandlerne (31,8 %) villige til at benytte ATB, hvilket er en stigning på 1,6 procentpoint i forhold til 2014 (se: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer-conditions-scoreboard-2017_da.pdf, s. 66). Ifølge 2019-udgaven af resultattavlen (endnu ikke offentliggjort) er der en yderligere lille stigning på 1,5 procentpoint.

51 Dette fremgår af det forhold, at op til 42 % af tvisterne bilægges direkte via OTB-platformen (jf. punkt 4 a) 2) nedenfor), af feedback fra erhvervsdrivende, der er indsamlet i forbindelse med Kommissionens ATB/OTB-kampagner, og af det forhold, at et stigende antal forbrugere klager direkte til detailhandlere (jf. ovenfor, fodnote 43).

udformningen af deres nationale ATB-landskaber, har en række medlemsstater udviklet ATB-modeller, der anvendes bredt. Sådanne ATB-modeller findes i følgende fire kategorier:

i. Modeller, hvor den erhvervsdrivendes deltagelse er obligatorisk i henhold til national ret.
ii. Modeller, hvor den erhvervsdrivendes deltagelse ikke er obligatorisk i henhold til lovgivningen, men hvor den erhvervsdrivende ikke desto mindre er forpligtet til at deltage i ATB-proceduren[52].
iii. Modeller, hvor den erhvervsdrivende hverken er forpligtet til at deltage i henhold til lovgivningen eller på anden måde til at deltage i ATB-proceduren, men tilskyndes hertil gennem en særlig mekanisme[53].
iv. Modeller, hvor den erhvervsdrivende hverken er forpligtet i henhold til lovgivningen eller på anden måde til at deltage i ATB-proceduren, og hvor den erhvervsdrivende ikke tilskyndes til at deltage gennem en særlig mekanisme[54].

I en række regioner og detailsektorer er de erhvervsdrivendes deltagelse i ATB-modellerne imidlertid utilstrækkelig.

For at øge forbrugernes og de erhvervsdrivendes kendskab til og opfattelse af ATB og øge anvendelsen af ATB gennemførte Kommissionen i 2016, 2017 og 2018 en række ATB/OTB-oplysningskampagner. For at øge SMV'ernes kendskab til og anvendelse af ATB har Kommissionen inkluderet et modul om ATB/OTB på forbrugerområdet i programmet om forbrugerret "Consumer Law Ready" rettet mod SMV'er[55]. Kommissionen støttede endvidere udvekslingen mellem ATB-interessenter, oprettelsen af netværk, drøftelser om bedste praksis og dannelsen af et fællesskab af ATB-interessenter på EU-plan gennem en række interessentarrangementer, herunder ATB-mødet i 2018, der samlede mere end 350 europæiske ATB-interessenter, herunder repræsentanter for forbrugere og erhvervslivet, lovgivere, akademikere og 187 repræsentanter for ATB-instanser. Kommissionen støttede også ATB-instanser gennem tilskud til opbygning af deres kapacitet.

De fleste medlemsstater fremmede den nye ATB/OTB-ramme gennem oplysningsaktiviteter på nationalt, regionalt eller lokalt plan. På en række ATB-instansers initiativ og på baggrund af Kommissionens interessentarrangementer blev der oprettet nye ATB-netværk og -formater for regelmæssige udvekslinger mellem ATB-interessenter. Dannelsen af et fællesskab af ATB-interessenter på EU-plan har fremmet udvekslingen af effektive ATB-modeller og -strategier til at imødegå ovennævnte udfordringer med at sikre, at rammen får fuld virkning.

[52] F.eks. som følge af den erhvervsdrivendes medlemskab af en erhvervsorganisation, hvis vedtægter indeholder en relevant forpligtelse for dens medlemmer, som følge af et tilsagn fra den erhvervsdrivende over for forbrugeren (f.eks. i de vilkår og betingelser, som den erhvervsdrivende anvender i forbrugeraftaler).
[53] F.eks. en "naming and shaming"-mekanisme.
[54] F.eks. residual-ATB-instanser, hvor deltagelse er frivillig og gratis for erhvervsdrivende.
[55] https://www.consumerlawready.eu

Eksempler på foranstaltninger, der gør det lettere at navigere i nationale ATB-skaber og mindsker risikoen for forvirring

- Belgisk ret anerkender ikke virksomhedsmediatorordninger ("médiateurs d'entreprise") som ATB-instanser i henhold til direktivet. I forbindelse med virksomhedsmediatorordninger er det ifølge loven forbudt at anvende udtryk som "ombudsmand", "mægling", "forlig", "voldgift", "godkendt instans" eller "alternativ tvistbilæggelse" for at undgå forveksling med certificerede ATB-instanser[56]. Det drøftes endvidere, om udtrykket "ombudsmand" ("service de mediation"/"ombudsdienst") bør forbeholdes ATB-instanser, der er oprettet ved lov[57].
- Nogle medlemsstater har oprettet onlineportaler, der hjælper forbrugerne med at navigere i det nationale ATB-landskab og kanaliserer deres klager til den kompetente ATB-instans[58].
- Nogle medlemsstater mener, at det er nødvendigt at indføre et krav om, at en ATB-instans altid skal dække alle forbrugertvister i en bestemt detailsektor (og ikke kun tvister i en del af sektoren eller kun specifikke aspekter af en tvist)[59].
- I nogle medlemsstater drøftes det endvidere, om antallet af certificerede ATB-instanser i en bestemt detailsektor bør begrænses til én[60].
- Den portugisiske nationale kompetente myndighed har udviklet en række standardprocedureregler for ATB-instanser. Disse standardprocedureregler anvendes i øjeblikket af syv ud af de 12 certificerede ATB-instanser i Portugal.
- Den portugisiske nationale kompetente myndighed har også udarbejdet en informationsmodel om ATB-instanser for erhvervsdrivende, som de kan anvende til at informere forbrugerne.

Rubrik 3

Eksempler på ATB-modeller og -foranstaltninger til fremme af erhvervsdrivendes deltagelse i ATB-procedurer og efterlevelse af ATB-resultater

- I nogle sektorer (f.eks. energisektoren) har en række medlemsstater gjort det obligatorisk for de erhvervsdrivende at deltage i ATB i henhold til national ret[61].

---

56 Art. XVI 2 Code de Droit Économique/Wetboek van economisch recht. Jf. *Biard, A.*, On the Road to High-Quality Consumer ADR: the Belgian Experience, endnu ikke offentliggjort, punkt 1.2.

57 *Jouant, N.*, Le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation en Belgique : évolutions, Droit de la consommation – Consumentenrecht No 115 (2017), s. 1 ff, (s. 62).

58 Et eksempel er Belgien, hvor der i øjeblikket er tre portaler: *Belmed* (https://economie.fgov.be/belmed), webstedet for *Consumer Mediation Service* (https://consumerombudsman.be/en) og onlineportalen *Point de contact/Meldpunt* (https://pointdecontact.belgique.be/meldpunt). Som anført af *Biard, A., loc. cit.*, punkt 2.1, foreslås det i et lovforslag, der blev fremsat i juni 2018 i det belgiske føderale parlament, at samle de tre ovennævnte onlineportaler i én, da de mange onlineportaler i sig selv anses for at øge risikoen for at forvirre forbrugerne.

59 *Jf. Biard, A., loc. cit.*, punkt 2.2.

60 Jf. f.eks. *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, Modernising consumer markets: green paper (2018), findes på: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/699937/modernising-consumer-markets-green-paper.pdf, s. 51 (punkt 152).

- I Tyskland er der oprettet en offentlig ATB-instans for tvister på forbrugerområdet i luftfartssektoren. I henhold til national ret skal luftfartsselskaber deltage i ATB-procedurer ved denne instans, medmindre de tilslutter sig en certificeret privat ATB-instans. Lovgivningen har tilskyndet luftfartsselskaberne til at blive medlem af en organisation med en ATB-instans i passagertransportsektoren. I dag er 44 af organisationens medlemmer luftfartsselskaber. Gennem deres medlemskab af organisationen accepterer luftfartsselskaberne, at ATB-instansens procedureregler er bindende for dem. I 2018 bilagde ATB-instansen 86 % af tvisterne på luftfartsområdet[62].
- Forbrugerklagenævnet *("Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken")* i Nederlandene opererer et generelt og over 50 sektorspecifikke tvistbilæggelsesnævn. Procedurereglerne for de sektorspecifikke nævn (og standardvilkår og -betingelser i relevante forbrugeraftaler) aftales mellem erhvervsorganisationen og forbrugerorganisationen i den pågældende detailsektor. Gennem de erhvervsdrivendes medlemskab af erhvervsorganisationen er de forpligtet til at deltage i procedurer for det sektorspecifikke nævn og efterleve resultaterne. Efterlevelsen sikres desuden gennem en garantiordning, der forvaltes af erhvervsorganisationen. Hvis nævnet pålægger den erhvervsdrivende at betale et pengebeløb til forbrugeren, og den erhvervsdrivende ikke gør dette, kan forbrugeren kræve beløbet direkte fra erhvervsorganisationen.
- I Finland er deltagelse i procedurer ved de tre certificerede ATB-instanser frivillig for erhvervsdrivende. ATB-procedurerne munder ud i ikkebindende henstillinger. ATB-instanserne offentliggør alle vigtige henstillinger på deres websteder og overvåger de erhvervsdrivendes efterlevelse af henstillingerne gennem fremsendelse af undersøgelser til forbrugeren eller den erhvervsdrivende. Efterlevelsesgraden er mellem 80 % og 100 %.
- I Estland er de erhvervsdrivendes deltagelse i ATB-procedurer ved forbrugerklagenævnet *("Tarbijavaidluste Komisjon")* frivillig. Hvis den erhvervsdrivende ikke deltager i ATB-proceduren, har nævnet imidlertid beføjelse til at træffe afgørelse i sagen på grundlag af en misligholdelsesprocedure. Hvis den erhvervsdrivende ikke efterlever nævnets afgørelse, sortlistes den erhvervsdrivendes navn ("naming and shaming").
- I Østrig er deltagelse i ATB-procedurer ved forligsorganet for forbrugertvister *(Schlichtung für Verbrauchergeschäfte")*, som er residual-ATB-instansen i Østrig, frivillig for erhvervsdrivende. Procedurerne er gratis for både forbrugere og erhvervsdrivende. I 2018 deltog de erhvervsdrivende i 77 % af ATB-procedurerne (75 % af tvisterne blev bilagt)[63]. Dette står i kontrast til situationen i Tyskland, hvor

[61] Jf. også artikel 26, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/944 af 5. juni 2019 om fælles regler for det indre marked for elektricitet og om ændring af direktiv 2012/27/EU (EUT L 158 af 14.6.2019, s. 125) vedrørende tvister mellem husholdningskunder og elektricitetsvirksomheder.

[62] Jf. den tyske forligsinstans for offentlig transports ("*Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr – söp"*) årlige aktivitetsrapport for 2018, findes på: https://soep-online.de/assets/files/14.03._soep_Jahresbericht%202018.pdf, s. 16.

[63] Jf. den østrigske forbrugerforligsinstans' årlige aktivitetsrapport for 2018: https://www.verbraucherschlichtung.at/wp-content/uploads/2019/03/Jahresbericht-Onlineversion.pdf, s. 22.

kun 17 % af de erhvervsdrivende deltager i procedurer ved det generelle forligsorgan for forbrugertvister *("Allgemeine Verbraucherschlichtungsstelle")*, hvis ATB-procedurer er frivillige, men ikke gratis for erhvervsdrivende[64]. I den igangværende parlamentariske debat om reformen af den tyske lovgivning til gennemførelse af ATB-direktivet drøftes det, om residual-ATB-instansens fremtidige gebyrordning bør indeholde incitamenter til de erhvervsdrivende, f.eks. ved at fastsætte, at det er gratis for den erhvervsdrivende at deltage i en procedure ved residual-ATB-instansen første gang[65].

- På ATB-mødet i 2018 blev det ligeledes foreslået, at ATB-instansens gebyrordning, hvis den erhvervsdrivende (f.eks. i henhold til national ret, som følge af den erhvervsdrivendes medlemskab af den organisation, der driver ATB-instansen, som følge af et tilsagn over for forbrugeren) ikke er forpligtet til at deltage i ATB-proceduren, og proceduren kan ikke stilles gratis til rådighed for de erhvervsdrivende, kunne udformes med henblik på at tilskynde erhvervsdrivende til at deltage – f.eks. gennem gradvis stigende gebyrer pr. sag, der belønner den erhvervsdrivende, når proceduren kan afsluttes i en tidlig fase.

Rubrik 4

4. Anvendelsen af forordning (EU) nr. 524/2013

a) Platform for onlinetvistbilæggelse (OTB)

1) Etablering og anvendelsesområde

Kommissionen lancerede OTB-platformen i januar 2016. Platformen blev åbnet for offentligheden den 15. februar 2016. Kommissionen blev ved opbygningen af platformen bistået af en gruppe OTB-eksperter udpeget af medlemsstaterne. Inden lanceringen af platformen havde Kommissionen gennemført tre omfattende test[66]. Platformens arbejdsgang er fastsat i OTB-forordningen. Kommissionen udformede således platformens forskellige grænseflader i overensstemmelse med disse juridiske specifikationer[67].

Kun Belgien, Tyskland, Luxembourg og Polen har meddelt Kommissionen, at deres lovgivning indeholder bestemmelser om tvister mellem virksomheder og forbrugere – dvs. tvister indledt af en erhvervsdrivende mod en forbruger – der skal løses gennem ATB-instanser. I henhold til OTB-forordningens artikel 2, stk. 2, kan platformen også anvendes til tvister mellem virksomheder og forbrugere, forudsat at de involverer en forbruger, der har sin sædvanlige bopæl i ovennævnte medlemsstater.

---

64 Jf. *Creutzfeld, N./Steffek, F.*, Zwischenbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/6890 af 20.12.2018.

65 Jf. *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/1/19 af 27.5.2019, s. 7 (punkt 11).

66 120 OTB-eksperter udpeget af medlemsstaterne, forbrugerorganisationer, erhvervsorganisationer og Det Europæiske Handicapforum deltog i testningen. Platformens forskellige grænseflader blev testet i virkelighedstro scenarier, og den feedback, der blev modtaget, indgik direkte i udviklingen af platformen. Jf. den første OTB-rapport, COM (2017) 744 final, s. 3.

67 For en vejledende graf over platformens arbejdsgang se den første OTB-rapport, COM (2017) 744 final, s. 2.

Siden den 1. juli 2017 har OTB-platformen også været tilgængelig for forbrugertvister mellem forbrugere og erhvervsdrivende fra EØS-landene (Island[68], Liechtenstein og Norge). Indtil dato er 460 ATB-instanser fra alle medlemsstater og Liechtenstein og Norge registreret på platformen.

2) Anvendelse

Kommissionen offentliggjorde rapporter om OTB-platformens første og andet driftsår i 2017 og 2018[69]. Siden lanceringen har platformen haft mere end 8,5 mio. besøgende, og der er blevet indgivet 120 000 tvister mellem forbrugere og virksomheder. Omkring 56 % af tvisterne er nationale og 44 % grænseoverskridende. De fleste tvister vedrører luftfartsselskaber (13,2 %), efterfulgt af beklædning og fodtøj (10,9 %) og informations- og kommunikationsteknologi (6,8 %). Forbrugerne klagede hovedsagelig over leveringen af varen eller tjenesten (23 %), efterfulgt af manglende overensstemmelse med ordren (15 %), og over at varen var defekt eller forårsagede skade (12 %). Platformen blev kun anvendt i begrænset omfang (0,1 % af sagerne) i forbindelse med tvister mellem virksomheder og forbrugere.

I omkring 80 % af de tvister, der blev indgivet til OTB-platformen, blev sagen lukket automatisk efter 30 dage, fordi den erhvervsdrivende ikke havde reageret på platformen på indgivelsen af tvisten og opfordringen til at henvise forbrugeren til en ATB-instans. Kun i omkring 2 % af sagerne blev parterne enige om en ATB-instans, og tvisten kunne således overføres til en ATB-instans via portalen. Op til 42 % af de tvister, der blev indgivet til platformen, blev imidlertid bilagt af parterne bilateralt[70].

Det store antal besøgende og klager indgivet til platformen viser, at forbrugerne anvender platformen i et meget tilfredsstillende omfang. Det store antal tvister, der er bilagt direkte via platformen, viser platformens merværdi med hensyn til at fremme en bilateralt aftalt løsning, herunder i forbindelse med grænseoverskridende tvister, hvor platformens flersprogede karakter og oversættelsesfunktioner muliggør kommunikation mellem parterne. Det meget lave antal tvister, der kan overføres til en ATB-instans, viser imidlertid, at den lovligt foreskrevne arbejdsgang på OTB-platformen har to mangler: i) kravet om, at parterne skal blive enige om en ATB-instans, før platformen overfører tvisten til den pågældende ATB-instans, er i praksis til hinder for at overføre tvisten til en ATB-instans, og ii) ved kun følge en proces, der er rettet mod at kanalisere tvister til den kompetente ATB-instans, imødekommer platformen kun delvis behovene hos brugerne, der har vist platformens betydelige merværdi med hensyn til at lette kommunikationen og parternes direkte bilæggelse af tvister.

For at afhjælpe de konstaterede mangler foretog Kommissionen en tilbundsgående analyse af platformens arbejdsgange og brugerdata. Platformens websted og meddelelsessystem er

[68] Da Island endnu ikke har gennemført ATB-direktivet (jf. punkt 3 a) ovenfor), har landet endnu ikke meddelt nogen ATB-instanser. Platformen kan derfor på nuværende tidspunkt ikke overføre tvister, der er indbragt mod erhvervsdrivende, som er etableret i Island, til en ATB-instans.

[69] Rapporterne findes på: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show.

[70] Jf. Kommissionens første og anden OTB-rapport, *loc. cit.* Resultaterne bekræftes konsekvent af data om brugen af platformen, ad hoc-undersøgelser og løbende brugerundersøgelser om OTB-platformen.

blevet revideret, og der er tilføjet nye informationssider og indført et feedbacksystem. Kommissionen har også gennemført en målrettet ATB/OTB-oplysningskampagne, der har til formål at øge erhvervsdrivendes kendskab til og engagement i OTB-platformen. Som følge heraf steg antallet af registrerede virksomheder på platformen med 54 % i 2018 og med yderligere 24 % i de første fem måneder af 2019. 80 % af platformens brugere er nu tilfredse med platformens funktioner. De erhvervsdrivendes engagement i processen på selve platformen er dog fortsat meget begrænset. Kommissionen er derfor ved at gennemføre en handlingsplan, der har til formål at gøre platformen mere lydhør over for brugernes behov, bl.a. ved at sikre, at platformen giver mere målrettede oplysninger om forbrugerrettigheder og klageadgang, vejleder brugerne bedre om de mest hensigtsmæssige klagemuligheder og gør det lettere at bilægge tvister direkte.

b) Netværket af OTB-kontaktpunkter

Alle medlemsstater og Norge og Liechtenstein har udpeget et OTB-kontaktpunkt[71]. Der er 21 nationale OTB-kontaktpunkter fordelt på de nationale europæiske forbrugercentre. Kontaktpunkterne i syv medlemsstater[72] varetages af en myndighed, OTB-kontaktpunktet i Ungarn varetages af voldgiftsnævnet i Budapest, og kontaktpunktet i Det Forenede Kongerige varetages af "Chartered Trading Standards Institute". I syv medlemsstater[73] stiller OTB-kontaktpunkterne kun oplysninger og bistand til rådighed i forbindelse med grænseoverskridende tvister. Alle andre medlemsstater og Liechtenstein og Norge har gjort brug af deres foreskrevne ret[74] til at kræve, at deres OTB-kontaktpunkter også leverer en del af eller alle deres tjenester i forbindelse med nationale tvister[75].

Kommissionen har afholdt halvårlige netværksmøder med OTB-kontaktpunkterne siden 2016 og har tilvejebragt et IT-samarbejdsværktøj, hvor OTB-kontaktpunkterne kan udveksle oplysninger og bedste praksis. Netværket er fuldt operationelt og har modtaget et betydeligt antal forespørgsler[76]. Kontaktpunkternes arbejdsbyrde afspejler generelt den pågældende medlemsstats andel af det samlede antal klager, der indgives via OTB-platformen, og en stor gruppe kontaktpunkter modtager mere end 500 forespørgsler om året.

---

71 Island har endnu ikke udpeget et OTB-kontaktpunkt (jf. punkt 3 e) ovenfor).

72 Frankrig, Liechtenstein, Litauen, Polen, Slovenien, Slovakiet og Finland.

73 Tyskland, Irland, Spanien, Letland, Finland og Sverige. I nogle af disse medlemsstater (f.eks. Sverige) bistår OTB-kontaktpunkterne ikke desto mindre brugerne af platformen i nationale tvister ved at omdirigere dem til en passende national eller regional instans. I Tyskland har forbundsregeringen fremsat et lovforslag om udvidelse af OTB-kontaktpunktets beføjelser til at omfatte nationale tvister, jf. *Deutscher Bundesrat*, Drucksache 197/19 af 26.4.2019, s. 6 (punkt 13).

74 Jf. OTB-forordningens artikel 7, stk. 3 og 4.

75 I denne gruppe af lande er det kun Cypern og Slovakiet, der begrænser de tjenester, som deres OTB-kontaktpunkter skal levere i nationale sager. I Cypern rådgiver OTB-kontaktpunktet således ikke om generelle ATB-regler, og i Slovakiet giver OTB-kontaktpunktet ikke generelle oplysninger om forbrugerrettigheder i nationale sager.

76 85 % af forespørgslerne kommer fra forbrugere, og 13 % kommer fra erhvervsdrivende. Kun en meget lille del af forespørgslerne kommer fra en ATB-instans eller et andet OTB-kontaktpunkt (1 % hver). De fleste lande har en nogenlunde tilsvarende fordeling af forespørgsler, dog med visse undtagelser: Litauen (47 % af forespørgslerne kommer fra erhvervsdrivende) eller Det Forenede Kongerige (99 % af forespørgslerne kommer fra forbrugere). 79 % af forespørgslerne blev foretaget uden om systemet (dvs. pr. e-mail eller telefon), selv når de vedrørte en bestemt sag indgivet på platformen.

De fleste forbrugerforespørgsler vedrører den automatiske lukning af sagen, når den erhvervsdrivende ikke reagerer på platformen inden for 30 dage efter indgivelsen af klagen. En række forbrugere forveksler OTB-platformen med en ATB-instans. OTB-kontaktpunkter spiller en vigtig rolle med hensyn til at skabe klarhed og håndtere brugernes forventninger til OTB-platformen og til ATB generelt. Ud over at varetage deres lovbestemte opgaver med at bistå brugerne af OTB-platformen fungerer en række OTB-kontaktpunkter også som ambassadører for ATB/OTB ved at formidle oplysninger og tilrettelægge arrangementer med en bred vifte af interessenter, herunder repræsentanter for erhvervslivet.

c) OTB-oplysninger

OTB-forordningens artikel 14, i henhold til hvilken onlineerhvervsdrivende og onlinemarkedspladser skal indsætte et link til OTB-platformen på deres websteder, er et vigtigt værktøj, ikke kun til at henvise forbrugere med en tvist til OTB-platformen, men også til at øge kendskabet til ATB generelt. I slutningen af 2017 foretog Kommissionen en web-harvesting af websteder, som drives af onlinedetailhandlere, der er etableret i medlemsstaterne og Norge og Island, for at kontrollere overholdelsen af OTB-forordningens artikel 14.

Øvelsen viste, at efterlevelsesgraden på daværende tidspunkt var 28 %[77]. Det meget høje antal besøg på platformen og antallet af tvister indgivet på platformen viser, at OTB-linket er indsat og anvendes i et betydeligt omfang. Disse resultater er opmuntrende, men der skal gøres en yderligere indsats for at sikre, at forpligtelsen i OTB-forordningens artikel 14 håndhæves fuldt ud i alle medlemsstater og EØS-lande.

5. Konklusion

ATB og OTB på forbrugerområdet er blevet en integreret del af EU's værktøjskasse for offentlig og privat håndhævelse af forbrugerlovgivningen. I dag har EU-forbrugerne adgang til ATB-procedurer af høj kvalitet i hele Unionen og i praktisk talt alle detailsektorer, uanset om tvisten er national eller grænseoverskridende, og om købet er foretaget online eller offline.

Den europæiske OTB-platform er et centralt og flersproget knudepunkt for onlinetvistbilæggelse, og op til 42 % af tvisterne bilægges direkte. Omkring et år efter, at der er opnået fuld ATB-dækning, og tre et halvt år efter lanceringen af OTB-platformen er ATB/OTB-rammen imidlertid ikke udnyttet fuldt ud og har endnu ikke nået sit fulde potentiale. De aktuelle udfordringer omfatter kendskabet til og opfattelsen af ATB, navigerbarheden i nationale ATB-landskaber og de erhvervsdrivendes anvendelse af ATB. Desuden afspejler workflowet på OTB-platformen i øjeblikket kun delvis brugernes påviste behov.

Den europæiske lovgivningsramme for ATB og OTB bygger på en logik om fælles ansvar og samarbejde. Mangfoldigheden i de nationale ATB-landskaber og udvekslingerne mellem ATB-interessenter på tværs af medlemsstaterne har skabt et "ATB-laboratorium", hvor ATB-

[77] 28 % af onlinedetailhandlerne har indsat et link til OTB-platformen, men tilstedeværelsen varierer på tværs af medlemsstater, detailsektorer og webbutikkernes størrelse.

modeller og udformninger sammenlignes og vurderes kritisk, og hvor bedste praksis afdækkes, deles og i stigende grad anvendes.

Kommissionen vil fortsat fremme udviklingen af fællesskabet af ATB-interessenter på EU-plan, herunder bl.a. ATB-instanser, repræsentanter for forbrugere og erhvervslivet, nationale kompetente myndigheder, lovgivere og akademikere. I den forbindelse vil Kommissionen f.eks. afholde det andet ATB-møde på EU-plan i 2020 for yderligere at fremme ATB og OTB i sin oplysningskampagne om forbrugerlovgivning i 2019 og fortsat støtte ATB-instansernes kapacitetsopbygning gennem tilskud. Kommissionen vil også forbedre OTB-platformen yderligere, bl.a. ved at sikre, at platformen er mere lydhør over for brugernes behov, ved at tilvejebringe mere målrettede oplysninger om forbrugerrettigheder og klageadgang, vejlede brugerne bedre om de mest hensigtsmæssige klagemuligheder og gøre et lettere at bilægge tvister direkte.

BILAG I

EU's værktøjskasse for privat og offentlig håndhævelse af forbrugerlovgivningen ("EU-håndhævelsesværktøjskasse")
– Vejledende oversigt –

*1) Værktøjer til håndhævelse af forbrugerrettigheder gennem tvistbilæggelsesprocedurer indledt af en forbruger eller organer/organisationer, der repræsenterer forbrugerinteresser (**privat retshåndhævelse**)*

a) Tvistbilæggelse gennem retssager ved medlemsstaternes retter

- Forordning (EU) nr. 1215/2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område ("Bruxelles I")[78], som sikrer, at forbrugeren i visse grænseoverskridende tvister i forbindelse med forbrugeraftaler[79] kan sagsøge den erhvervsdrivende (og kun blive sagsøgt af den erhvervsdrivende) ved retterne i den medlemsstat, på hvis område forbrugeren har bopæl.

- Direktiv 2009/22/EF om søgsmål med påstand om forbud på området beskyttelse af forbrugernes interesser[80], som indeholder bestemmelser om repræsentative søgsmål (ved en domstol eller en administrativ myndighed – afhængigt af den pågældende medlemsstats retssystem), hvorefter godkendte organer/organisationer kan indlede et søgsmål med påstand om forbud i tilfælde af overtrædelser af forbrugerlovgivningen, der skader forbrugernes kollektive interesser. Kommissionen har i sin pakke om en ny aftale for forbrugerne foreslået at erstatte direktivet med et direktiv om repræsentative søgsmål, der også giver godkendte organer/organisationer mulighed for at anmode om kollektive retsmidler[81].

- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 861/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en europæisk småkravsprocedure[82] og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1896/2006 af 12. december 2006 om indførelse af en europæisk betalingspåkravsprocedure[83], der indfører specifikke forenklede og fremskyndede procedurer for grænseoverskridende krav om mindre beløb eller ubestridte krav[84].

b) Tvistbilæggelse gennem procedurer inden for rammerne af alternative tvistbilæggelsesordninger

---

78 EUT L 351 af 20.12 2012, s. 1.
79 Jf. artikel 17 ff. i forordning (EU) nr. 1215/2012.
80 EUT L 110 af 1.5 2009, s. 30.
81 Jf. COM(2018) 184 final.
82 EUT L 199 af 31.7.2007, s. 1, som ændret ved forordning (EU) 2015/2421 (EUT L 341 af 24.12.2015, s. 1).
83 EUT L 399 af 30.12.2006, s. 1, som ændret ved forordning (EU) 2015/2421.
84 Selv om de to instrumenter ikke er begrænset til forbrugertvister, kan de også udgøre effektive værktøjer til privat håndhævelse af forbrugerlovgivningen. For begge instrumenter gælder kompetencereglerne i forordning (EU) nr. 1215/2012 for forbrugersager i princippet. For den europæiske betalingspåkravsprocedure sikrer artikel 6, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1896/2006 yderligere beskyttelse, da alle sager mod forbrugere kun kan anlægges i den medlemsstat, hvor forbrugeren har bopæl.

- EU's lovgivningsramme for ATB og OTB på forbrugerområdet, der er fastlagt ved ATB-direktivet og OTB-forordningen.

- Kommissionens henstilling 98/257/EF og 2001/310/EF, der finder anvendelse på tvistbilæggelsesordninger på forbrugerområdet, der ikke er certificeret som ATB-instanser i henhold til ATB-direktivet.

- Det Europæiske Netværk af Forbrugercentre (ECC-Net), der tilbyder forbrugerne gratis vejledning og bistand i forbindelse med grænseoverskridende køb af en vare eller tjenesteydelse. Bistanden består i at tage kontakt til den erhvervsdrivende og i påkommende tilfælde finde frem til og vejlede om den ATB-instans, der er kompetent til at behandle sagen.

*2) Værktøjer til håndhævelse af forbrugerlovgivningen gennem håndhævelsestiltag truffet af medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder (**offentlig retshåndhævelse**)*

- Forordning (EU) nr. 2017/2394 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 ("forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde")[85], hvorved der indføres en koordinerings- og samarbejdsmekanisme for offentlige håndhævelsestiltag, der gennemføres af medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder.

***

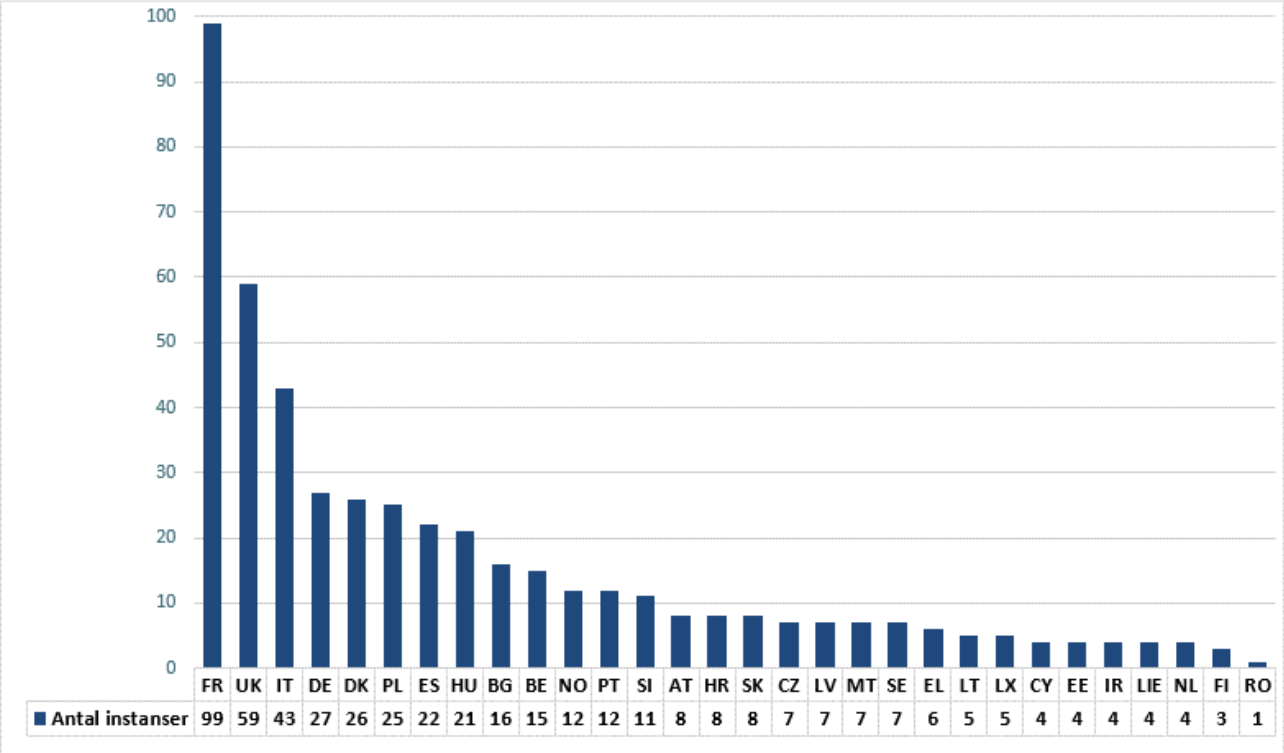
[85] EUT L 345 af 27.12 2017, s. 1. Forordningen erstatter den nuværende samarbejdsmekanisme i henhold til forordning (EF) nr. 2006/2004 med virkning fra den 17. januar 2020.

BILAG II

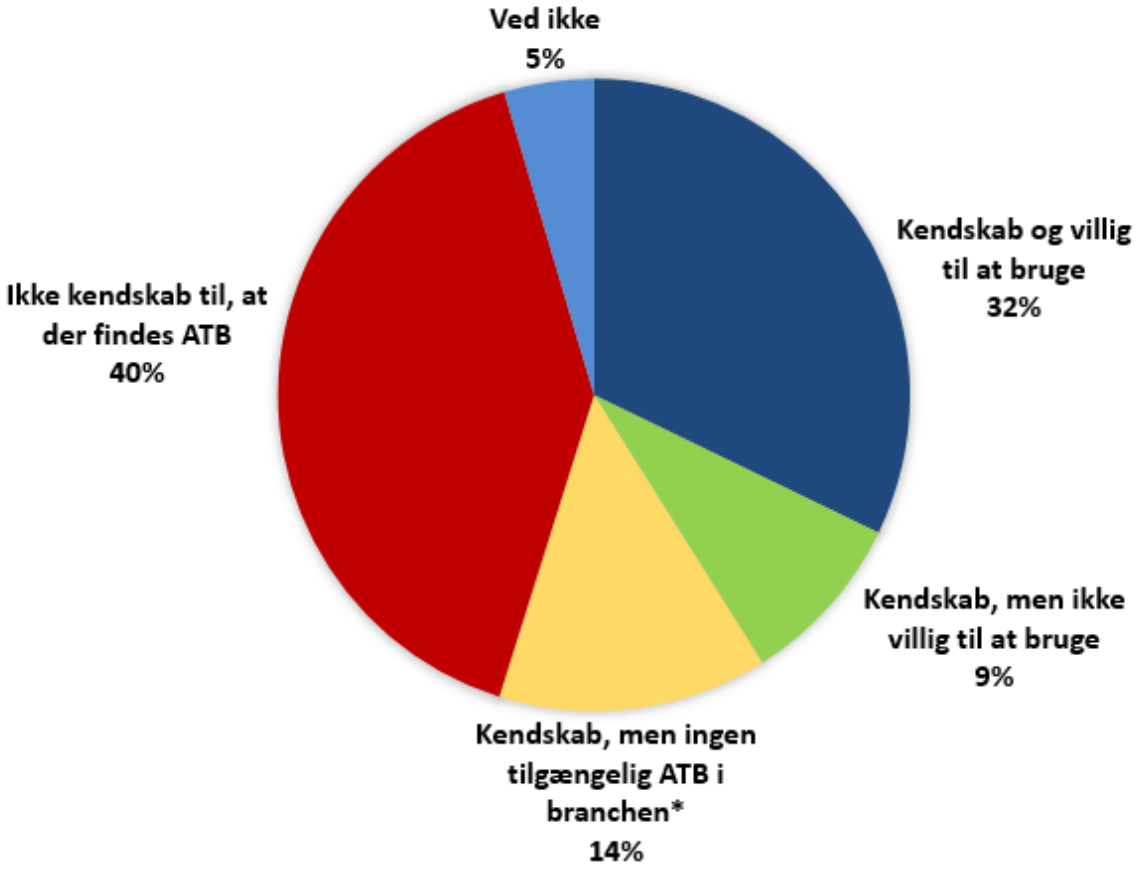
Statistisk datablad

NB: Medmindre andet er angivet, afspejler graferne dataene pr. 1. juli 2019.

ATB-dækning – Antal anmeldte ATB-instanser pr. land



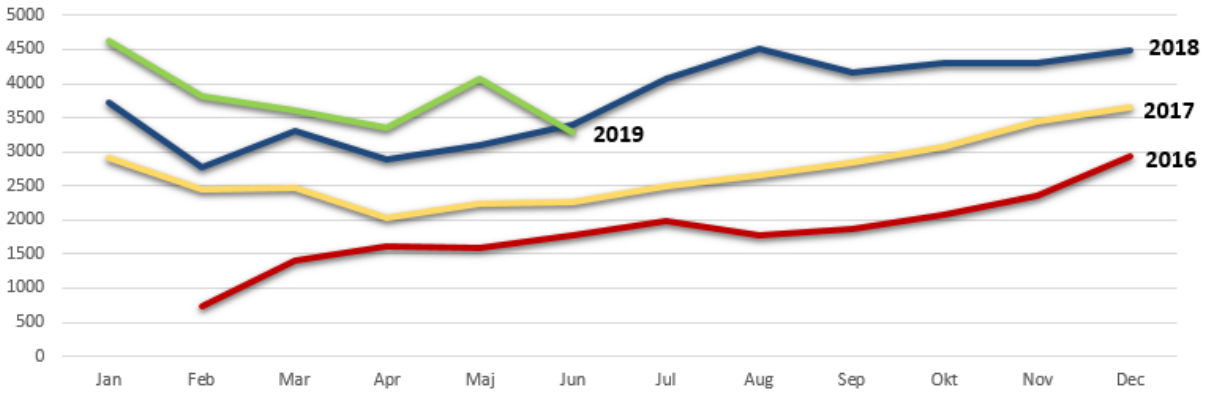
Detailhandleres kendskab til og anvendelse af ATB



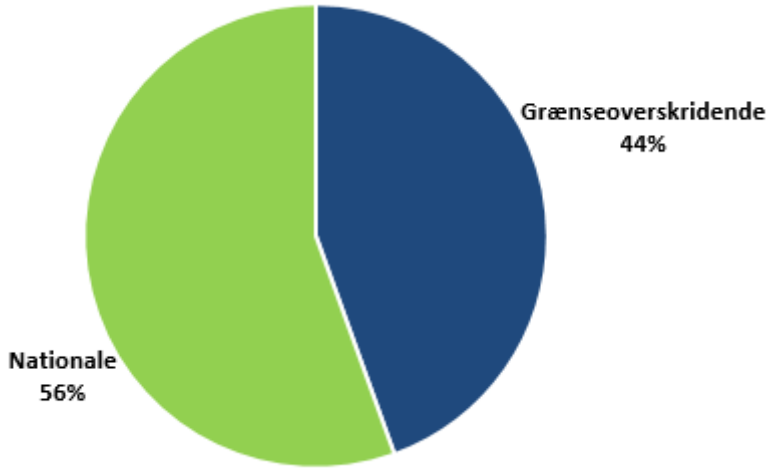
Kilde: 2019-udgaven af resultattavlen om forbrugerforhold (endnu ikke offentliggjort) for perioden 2016-2018. Undersøgelse af detailhandlernes holdning til handel på tværs af grænser og forbrugerbeskyttelse: Kender du nogen instanser for alternativ tvistbilæggelse, der bilægger tvister med forbrugerne i (VORES LAND)? Grundlag: EU27_2019 respondenter (N = 9 796)

*Der blev først opnået fuld ATB-dækning ved udgangen af 2018.

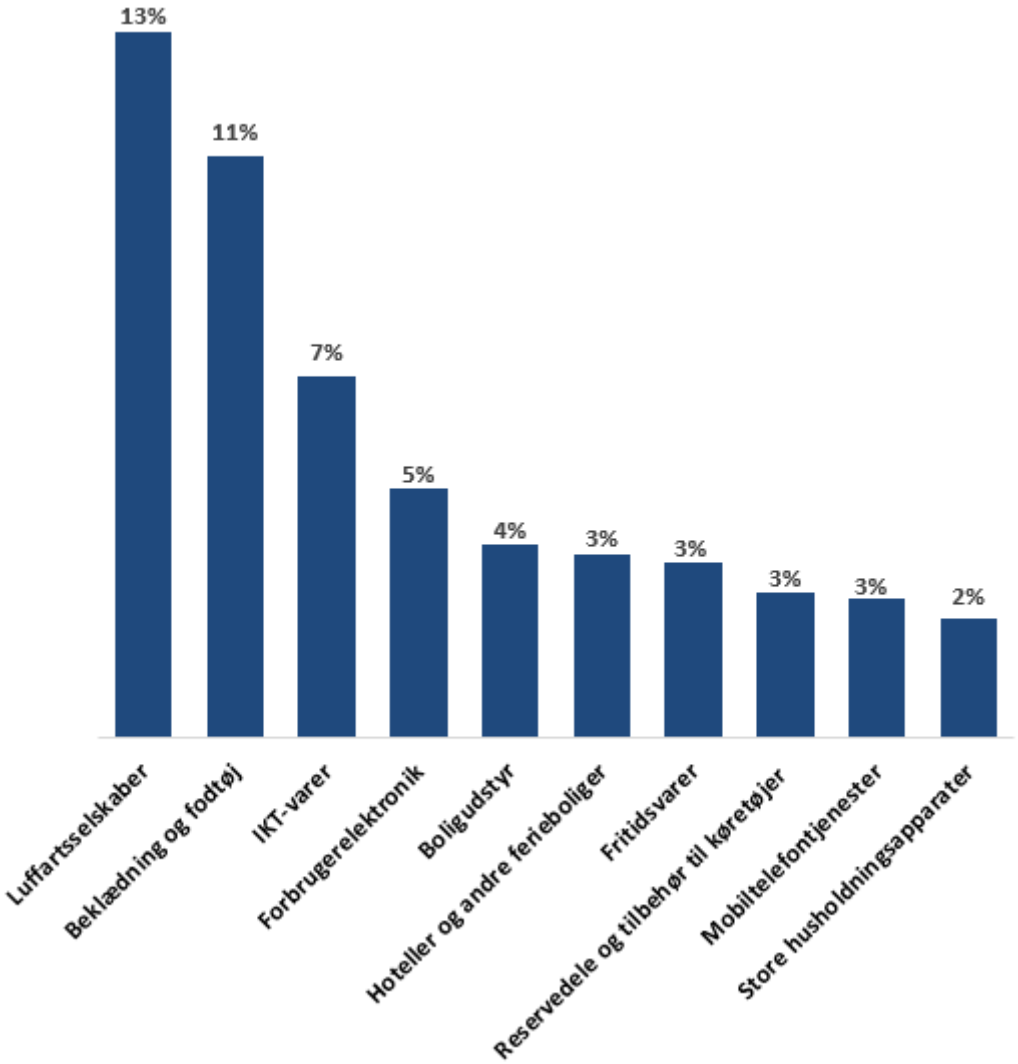
OTB-platform – Antal indgivne klager pr. måned



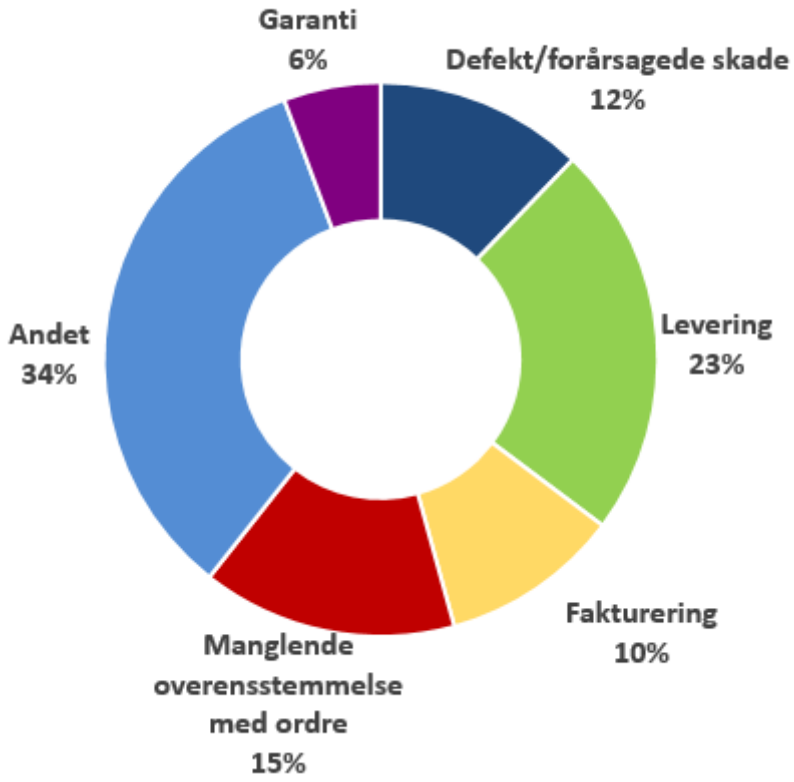
OTB-platform – Nationale og grænseoverskridende tvister



OTB-platform – Forbrugerklager efter vigtigste detailsektorer



OTB-platform – Forbrugerklager efter klagetype



OTB-kontaktpunkter – Forespørgsler efter oprindelse

