KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.10.2023 r.
COM(2023) 648 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 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich

1. Wprowadzenie

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich[1] („dyrektywa w sprawie ADR") zapewnia ramy prawne gwarantujące konsumentom dostęp do wysokiej jakości alternatywnych metod rozwiązywania sporów konsumentów z przedsiębiorcami. Art. 26 dyrektywy stanowi, że co cztery lata „Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszej dyrektywy. Sprawozdanie to uwzględnia rozwój i wykorzystanie podmiotów ADR oraz skutki realizacji niniejszej dyrektywy dla konsumentów i przedsiębiorców, w szczególności w odniesieniu do świadomości konsumentów i poziomu akceptacji przez przedsiębiorców. W stosownych przypadkach Komisja może załączyć do tego sprawozdania także wnioski dotyczące zmiany niniejszej dyrektywy".

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich[2] (rozporządzenie w sprawie ODR) ma zastosowanie do sporów dotyczących zakupów przez internet. Ustanowiono w nim infrastrukturę cyfrową (europejską platformę ODR), która umożliwia konsumentom kontakt z przedsiębiorcami internetowymi i proponowanie rozwiązania sporu z udziałem wysokiej jakości podmiotu ADR zgodnego z dyrektywą w sprawie ADR. Art. 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR stanowi, że co trzy lata „Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie ze stosowania niniejszego rozporządzenia, w tym dotyczące w szczególności łatwości użytkowania formularza skargi i ewentualnej potrzeby dostosowania informacji wymienionych w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Sprawozdaniu w razie potrzeby towarzyszą wnioski dotyczące dostosowania niniejszego rozporządzenia".

Wraz z dyrektywą w sprawie powództw przedstawicielskich[3] akty te zapewniają kompleksowe ramy prawne, które państwa członkowskie muszą wdrożyć, aby zapewnić skuteczny dostęp do dochodzenia roszczeń przez konsumentów w UE.

W sprawozdaniu w sprawie stosowania ram ADR/ODR z 2019 r.[4] stwierdzono, że dzięki dyrektywie w sprawie ADR „unijni konsumenci mają dostęp do wysokiej jakości postępowań 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". Jeśli chodzi o ODR, w sprawozdaniu podkreślono, że europejska platforma ODR stała się wielojęzycznym centrum, które przyciągnęło 8,5 mln odwiedzających oraz że wniesiono w jej ramach 120 000 sporów.

[1] 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).
[2] 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).
[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.
[4] 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, COM(2019) 425 final.

W sprawozdaniu stwierdzono jednak również, że alternatywne metody rozstrzygania w sporach konsumenckich są nadal niedostatecznie wykorzystywane ze względu na brak świadomości, trudności w poruszaniu się po systemie ADR w niektórych państwach członkowskich, a także z powodu ogólnej niechęci przedsiębiorców do uczestnictwa w systemie. Jeżeli chodzi o platformę ODR, w sprawozdaniu zasygnalizowano, że pomimo dużej liczby odwiedzających zainteresowanie konsumentów wystąpieniem do odnośnych przedsiębiorców o przeprowadzenie postępowania ADR było ograniczone, jako że ci ostatni w zdecydowanej większości przypadków albo nie reagowali, albo oferowali konsumentom rozstrzygnięcie sprawy poza platformą. W rezultacie jedynie w około 2 % przypadków do podmiotu ADR trafiły wnioski o przeprowadzenie postępowania ADR.

Niniejsze sprawozdanie przedstawia się zgodnie z art. 26 dyrektywy w sprawie ADR oraz z art. 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR. Jest ono częścią szerszego pakietu dokumentów, które dotyczą zmiany dyrektywy w sprawie ADR, zalecenia Komisji skierowanego do internetowych platform handlowych i unijnych organizacji gospodarczych oraz uchylenia rozporządzenia w sprawie ODR. Chociaż w niniejszym sprawozdaniu podsumowano główne wnioski z prac w zakresie oceny przeprowadzonych od 2019 r., należy je czytać w połączeniu z szeroko zakrojoną oceną skutków przeprowadzoną na potrzeby przeglądu dyrektywy w sprawie ADR, która zawiera kompleksową ocenę dyrektywy w sprawie ADR, a w załączniku 6 do oceny skutków – szczegółową ocenę funkcjonowania rozporządzenia w sprawie ODR.

Źródła informacji, które stanowią podstawę niniejszego sprawozdania, wymieniono w załączniku.

2. Dyrektywa 2013/11/UE

2.1. Zakres i cele

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. Konsumenci powinni mieć dostęp do ADR we wszystkich sektorach gospodarki[5], zarówno w przypadku zakupów w internecie, jak i poza nim, a także zarówno w przypadku sporów krajowych, jak i transgranicznych.

W dyrektywie zastosowano zasadę minimalnej harmonizacji: chociaż jej celem[6] jest zapewnienie konsumentom możliwości składania skarg na działania przedsiębiorców do podmiotów oferujących niezależne, bezstronne, przejrzyste, skuteczne, szybkie i sprawiedliwe alternatywne metody rozstrzygania sporów, pozostawia ona państwom członkowskim szeroki margines swobody co do koncepcji tych systemów:

[5] Wyjątki określone w art. 2 ust. 2 dyrektywy: usługi niemające charakteru gospodarczego świadczone w interesie ogólnym, opieka zdrowotna i edukacja publiczna.
[6] Artykuł 1.

- Państwa członkowskie muszą zapewnić pełny zasięg podmiotów ADR, które **spełniają wymogi dostępności, wiedzy fachowej, niezależności, bezstronności, przejrzystości, skuteczności, sprawiedliwego traktowania, dobrowolności i legalności** pod względem składu, działalności i wyników postępowania, jako wiążącą normę jakości.
- Dyrektywą ustanowiono **specjalny mechanizm zapewniający jakość postępowania ADR**: państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy krajowe tworzące i prowadzące krajowe wykazy podmiotów ADR, których zgodność z określonymi w dyrektywie wymogami jakościowymi[7] organy te poświadczyły. Wykaz wysokiej jakości podmiotów ADR jest przekazywany Komisji Europejskiej i publicznie dostępny na platformie ODR. Właściwe organy mogą również usunąć podmioty ADR z wykazu, jeżeli podmioty te nie spełniają już wymogów jakościowych.
- Chociaż przedsiębiorcy podlegają pewnym wymogom informacyjnym dotyczącym korzystania z ADR, **państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o tym, czy uczestnictwo przedsiębiorców w systemie jest obowiązkowe, czy dobrowolne, oraz czy wynik postępowania jest wiążący[8].**
- Dyrektywą ustanowiono jednak **gwarancje dla konsumentów w zakresie zapewnienia stałej dostępności ADR**, takie jak ograniczenie opłat (postępowania nieodpłatne lub dostępne za opłatą o nieznacznej wysokości) lub terminy proceduralne (15 dni na sprawdzenie dopuszczalności skargi i 90 dni na udostępnienie wyniku postępowania).

2.2 Rozwój podmiotów ADR

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. Pomimo pewnych opóźnień, które zostały odpowiednio nadrobione, w sprawozdaniu z 2019 r. stwierdzono, że transpozycję w państwach członkowskich UE przeprowadzono w pełni – państwa te regularnie powiadamiają Komisję o podmiotach ADR, ta zaś publikuje następnie wykaz, wraz z głównymi danymi dotyczącymi postępowań ADR, na platformie ODR[9]. W dniu 1 lipca 2017 r. dyrektywa w sprawie ADR zaczęła obowiązywać w takich państwach EOG jak Islandia[10], Liechtenstein i Norwegia.

Państwa członkowskie w pełni wykorzystały elastyczność przewidzianą w rozporządzeniu: podczas gdy niektóre preferują podmioty ADR właściwe dla poszczególnych sektorów, inne opowiadają się za podejściem ogólnym (jest to podejście mieszane, w ramach którego niektóre podmioty właściwe dla poszczególnych sektorów i podmiot „dodatkowy" zajmują się innymi sporami). Niektóre państwa zachowały historyczne podmioty ADR związane z konkretnymi

[7] Rozdział II dyrektywy w sprawie ADR: wiedza fachowa, niezależność i bezstronność; przejrzystość, skuteczność, sprawiedliwe traktowanie, dobrowolność i legalność.
[8] W art. 9 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie ADR określono dodatkowe gwarancje sprawiedliwego traktowania w odniesieniu do wyników postępowania, które mogą stać się wiążące, tj. wcześniejsze informowanie i rozsądny czas do namysłu, przy jednoczesnym dopuszczeniu przepisów krajowych, które sprawiają, że wyniki postępowania stają się wiążące dla przedsiębiorcy po przyjęciu wyniku przez konsumenta.
[9] https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2
[10] Chociaż transpozycja w Islandii uległa opóźnieniu, przyjęto niezbędne przepisy, a wykaz podmiotów ADR przekazano Komisji w 2020 r.

przedsiębiorcami lub organizacjami przedsiębiorców[11], a inne utrzymują zdecentralizowany system obejmujący odrębne podmioty ADR dla różnych regionów i prowincji.

Państwo członkowskie	Liczba podmiotów ADR	Czy udział przedsiębiorców jest wymagany?
Austria	8	Konkretne sektory
Belgia	13	Konkretne okoliczności
Bułgaria	17	
Chorwacja	7	Konkretne okoliczności
Cypr	4	Konkretne sektory
Republika Czeska	8	
Dania	26	Tak
Estonia	4	
Finlandia	3	
Francja	82	
Niemcy	28	Konkretne sektory
Grecja	4	Konkretne sektory
Węgry	21	Tak
Islandia	6	Tak
Irlandia	4	
Włochy	53	
Łotwa	5	Tak
Liechtenstein	2	
Litwa	4	Tak
Luksemburg	5	
Malta	8	
Niderlandy	4	
Norwegia	12	
Polska	25	
Portugalia	12	Konkretne okoliczności
Rumunia	2	
Słowacja	7	Tak
Słowenia	12	
Hiszpania	37	Konkretne sektory
Szwecja	7	Konkretne okoliczności
OGÓŁEM	**430**	

Źródło: Badanie dotyczące gromadzenia danych; załączniki + oficjalne dane z platformy ODR

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez właściwe organy krajowe w przypadku 64 % wszystkich zgłoszonych podmiotów ADR wyniki postępowań są niewiążące, w przypadku dalszych 20 % wyniki są wiążące dla obu stron, natomiast w przypadku pozostałych podmiotów ADR wyniki są wiążące wyłącznie dla przedsiębiorców lub możliwe jest uzyskanie więcej niż jednego rodzaju wyniku[12]. Ogólnie rzecz biorąc, jak stwierdzono w ocenie[13], osiem państw

[11] W dyrektywie w sprawie ADR przewidziano dodatkowe gwarancje niezależności, takie jak odrębny budżet, w odniesieniu do podmiotów prowadzonych przez przedsiębiorców lub ich organizacje.
[12] Źródło: oficjalne informacje dotyczące postępowań zgłoszone na platformie ODR.
[13] Zob. sekcja 4.1.2 sprawozdania z oceny.

członkowskich nie zezwala na wiążące wyniki postępowań, podczas gdy 17 państw członkowskich nadaje im moc wiążącą jedynie w pewnych okolicznościach/pod pewnymi warunkami.

Korzystanie z podmiotów ADR przez przedsiębiorców

Z tablicy wyników sytuacji konsumentów z 2019 r.[14] wynika, że tylko 30 % unijnych sprzedawców detalicznych chciało i było w stanie korzystać z ADR, podczas gdy 43 % nie wiedziało o istnieniu ADR. Z oceny[15] wynika jednak, że w większości państw członkowskich, kiedy konsument zwraca się do podmiotu ADR w związku ze sporem, przedsiębiorcy są zasadniczo gotowi współpracować: średnio nie więcej niż 10 % przedsiębiorców odmawia udziału w zaproponowanych postępowaniach ADR.

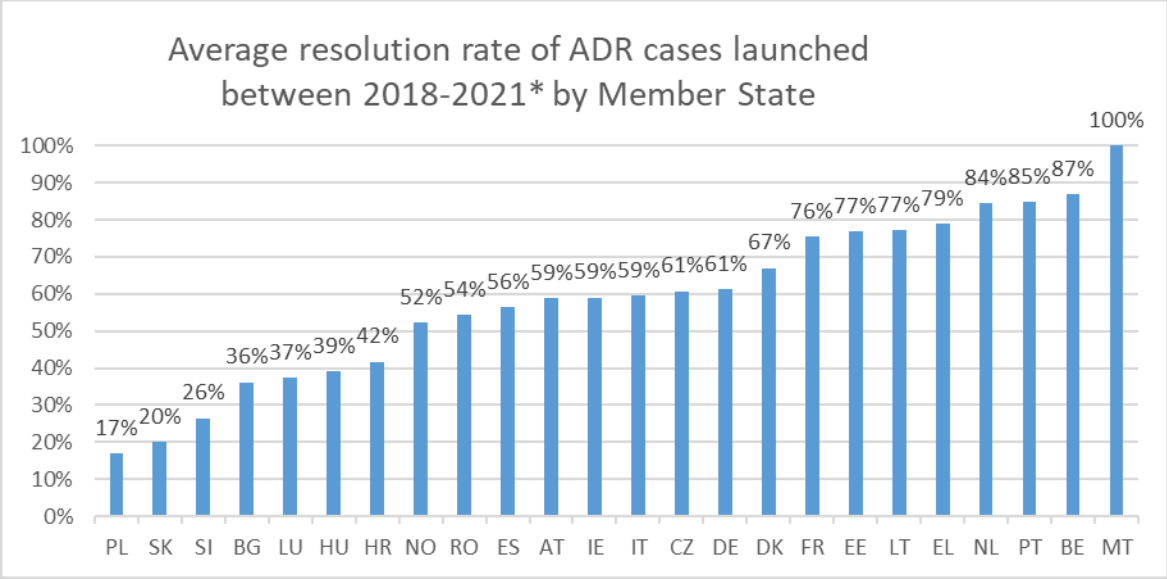
Korzystanie z podmiotów ADR przez konsumentów

W sprawozdaniu z 2019 r. stwierdzono, że praktyczny skutek dyrektywy w sprawie ADR jest ograniczony ze względu na stosunkowo niską świadomość konsumentów. Należy podkreślić, że prawie wszystkie państwa członkowskie podejmują już działania mające na celu propagowanie i zachęcanie do korzystania z ADR w sporach konsumenckich[16]. Zarazem jedynie 6 % konsumentów, którzy doświadczyli problemu z przedsiębiorcą, zgłosiło go organowi ADR[17].

Jeżeli chodzi o rzeczywistą liczbę sporów rozpatrywanych przez podmioty ADR, dane są niekompletne. Do podmiotów ADR w 23 państwach członkowskich, które przekazały dane, rocznie zgłaszanych jest łącznie około 300 000 sporów, które kwalifikują się do rozstrzygnięcia w systemie. Dwie trzecie tych spraw rozpatrywano we Włoszech, w Niemczech i Francji, natomiast najmniejszą liczbę sporów zgłoszono w Chorwacji. Po skorygowaniu z uwzględnieniem liczby ludności najwięcej spraw ADR na mieszkańca rozpatrywanych jest jednak w Norwegii, Estonii i na Litwie, a najmniej – na południu i wschodzie Europy.

Wskaźnik rozstrzygniętych spraw (odsetek postępowań, w których podmiot ADR osiągnął wynik, w porównaniu z liczbą spraw dopuszczonych przez podmioty ADR) różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich, chociaż większość państw zgłasza wartość tego wskaźnika na poziomie 50 % lub wyższym:

[14] Tablica wyników sytuacji konsumentów: konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku (edycja 2019), https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf
[15] Zob. sekcja 3 sprawozdania z oceny.
[16] Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2023 r., wykres 26, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf
[17] Survey of Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer-related Issues 2023 [Badanie nastawienia konsumentów do handlu transgranicznego i kwestii związanych z konsumentem z 2023 r.], Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/ccs_2022_executive_summary.pdf. Wartość ta odzwierciedla jedynie niewielki wzrost o 0,7 % w porównaniu z danymi z 2022 r. przytoczonymi w ocenie skutków.



Źródło: Badanie dotyczące gromadzenia danych: dane dotyczące 3 państw członkowskich obejmowały tylko niektóre lata: BE (na podstawie danych za lata 2018–2021), FR (na podstawie danych za lata 2019 i 2020) oraz RO (na podstawie danych za lata 2018–2020).

3. Rozporządzenie (UE) nr 524/2013

3.1 Zakres i cele

Celem rozporządzenia w sprawie ODR jest ustanowienie europejskiej platformy internetowego rozstrzygania sporów („platforma ODR"), aby ułatwić dostęp do ADR w przypadku sporów wynikających z zakupów internetowych. W rozporządzeniu wykonawczym[18] ustanowiono warunki techniczne funkcjonowania platformy i sieci punktów kontaktowych ds. ODR.

Komisja odpowiada za opracowanie platformy ODR i za jej działanie, w tym także w zakresie obsługi tłumaczeniowej niezbędnej do realizacji tego rozporządzenia, za jej utrzymanie, finansowanie oraz za ochronę danych. Komisja publikuje ponadto sprawozdania i informacje statystyczne oraz organizuje spotkania krajowych punktów kontaktowych ds. ODR.

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za ustanowienie i utrzymanie krajowych punktów kontaktowych ds. ODR zatrudniających dwóch krajowych doradców ds. ODR. Decyzja, komu powierzyć tę funkcję, należy do państw członkowskich. Najczęściej powierza się ją Europejskiemu Centrum Konsumenckiemu, z wyjątkiem trzech państw członkowskich[19], w których rolę tę pełni organ krajowy. Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ODR

[18] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1051 z dnia 1 lipca 2015 r. dotyczące rozwiązań w zakresie korzystania z funkcjonalności platformy internetowego rozstrzygania sporów, rozwiązań dotyczących elektronicznego formularza skargi i rozwiązań w zakresie współpracy między punktami kontaktowymi przewidzianymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich.

[19] Litwa, Słowenia, Polska.

rolą punktów kontaktowych jest pomaganie stronom (konsumentom, przedsiębiorcom, podmiotom ADR) w korzystaniu z platformy oraz przekazywanie im ogólnych informacji o mających zastosowanie prawach konsumentów i sposobach dochodzenia roszczeń.

Podmioty ADR są zobowiązane do rozpatrywania sporów napływających za pośrednictwem europejskiej platformy ODR, pod warunkiem że przedsiębiorca i konsument zgodzą się skierować spór do takiego podmiotu.

Ponadto rozporządzeniem nałożono na internetowe platformy handlowe i przedsiębiorców oferujących swoje towary i usługi przez internet obowiązek umieszczenia na swojej stronie internetowej łatwo dostępnego linku do platformy ODR. Przedsiębiorcy (ale nie platformy handlowe) muszą również podać adres e-mail do wykorzystania w przypadku postępowania na platformie ODR. Obowiązek ten dotyczy wyłącznie przedsiębiorców mających siedzibę w UE. Należy zauważyć, że powyższe obowiązki mają zastosowanie niezależnie od tego, czy przedsiębiorca jest w jakikolwiek sposób zobowiązany do korzystania z ADR. Ponieważ europejska platforma ODR jest narzędziem dobrowolnym, podanie linku i danych kontaktowych nie oznacza, że przedsiębiorca weźmie udział w postępowaniu na platformie ODR, a dane pokazują, że większość przedsiębiorców, z którymi nawiązywany jest kontakt, faktycznie nie angażuje się w ten proces.

3.2 Główne cechy platformy ODR i wykaz informacji w załączniku do rozporządzenia

Platforma ODR jest wielojęzyczną interaktywną stroną internetową umożliwiającą konsumentom zwrócenie się do przedsiębiorców o zainicjowanie postępowania ADR przez internet. Narzędzie to jest dobrowolne dla stron. Jeśli przedsiębiorcy nie wyrażą zgody w terminie 30 dni, sprawa zostanie automatycznie zamknięta. Podmioty ADR mają możliwość korzystania z narzędzia zarządzania postępowaniami dostępnego w ramach platformy lub własnych narzędzi.

Załącznik do rozporządzenia zawiera wykaz informacji niezbędnych do rozpatrzenia sprawy. Okazało się, że taki właśnie zestaw informacji jest wystarczający dla podmiotów ADR do zarządzania sprawami przekazywanymi im za pośrednictwem platformy. Komisja nigdy nie otrzymała skarg ani wniosków o zmianę w tym zakresie.

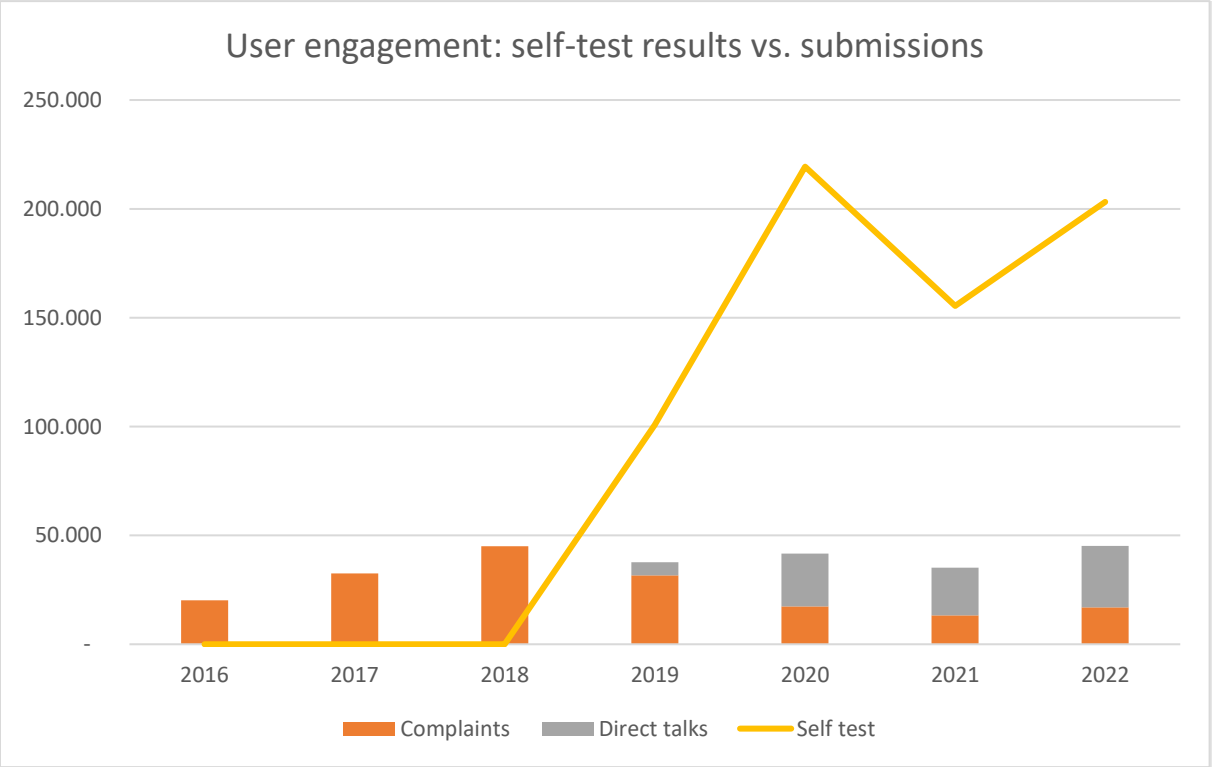
Począwszy od 2019 r. Komisja dodała opisane poniżej funkcje, które nie są wymagane na mocy rozporządzenia w sprawie ODR, w celu poprawy doświadczenia użytkowników i ułatwienia konsumentom zrozumienia, czy ich sprawa jest odpowiednia, aby zgłosić ją na platformie:

(1) Test do samodzielnego wykonania przez konsumenta służący określeniu, jakie rozwiązanie w zakresie dochodzenia roszczeń byłoby najodpowiedniejsze w odniesieniu do podnoszonej przez niego konkretnej kwestii: złożenie skargi na platformie ODR, dwustronne kontakty z przedsiębiorcą, zwrócenie się o pomoc do Europejskiego Centrum Konsumenckiego lub złożenie skargi bezpośrednio do podmiotu ADR. Okazało się to najbardziej udaną funkcją platformy ODR: w 2022 r. test wykonało ponad 200 000 odwiedzających, w porównaniu z 17 000 osób, które złożyły skargę.

(2) Możliwość udostępnienia przedsiębiorcy projektu skargi przed jej oficjalnym złożeniem, w celu podjęcia próby bezpośredniego rozstrzygnięcia sporu (tzw. moduł „rozmowy bezpośrednie"). Funkcja ta została wprowadzona w odpowiedzi na dane z badania przeprowadzonego wśród użytkowników, które wykazało, że większy odsetek konsumentów i przedsiębiorców rozstrzygnął spór poza platformą (do 40 %, w zależności od roku, w porównaniu z 2 % spraw, które doszły do etapu ADR, w zależności od roku). Jednak tylko około 1 % rozmów bezpośrednich prowadzi do faktycznego rozstrzygnięcia sporu na platformie ODR.

3.3 Wykorzystanie i wyniki działania platformy

Platforma ODR jest dostępna dla ogółu społeczeństwa od lutego 2016 r. Publiczna strona internetowa platformy jest jedną z najczęściej odwiedzanych witryn Komisji Europejskiej (2,5 mln wizyt w 2022 r.). Z formularza skargi korzysta jednak mniej niż dwa procent odwiedzających. Na poniższej grafice pokazano, że z testu do samodzielnego wykonania korzysta 200 000 konsumentów (w zależności od roku) oraz że korzystanie z niego doprowadziło do zmniejszenia liczby konsumentów używających formularza skargi, co pokazuje, że wielu konsumentów wchodzących na platformę nie rozumie jej celu i potrzebuje wskazówek.



Źródło: analityka strony internetowej platformy ODR

Od czasu jej uruchomienia w 2016 r. na platformie zgłoszono 180 000 skarg, w wyniku czego od tego roku na platformie zarejestrowało się 19 000 przedsiębiorstw, od dużych platform po MŚP. 80–85 %

skarg na platformie pozostaje jednak bez odpowiedzi, a tylko około 1 % skarg (tj. mniej niż 200 spraw) skutkuje wynikiem postępowania ADR.

W związku z tym Komisja zainwestowała w poprawę koncepcji i efektywności technicznej platformy. Oprócz nowych funkcji, o których mowa w poprzedniej sekcji, platforma została całkowicie przeprojektowana w latach 2017–2018, zgodnie z wytycznymi instytucjonalnymi Komisji, co przełożyło się na usprawnienie procesu składania skarg, napisanie powiadomień od nowa w jasnym i precyzyjnym języku, oraz wprowadzenie środków przeciwko klasyfikowaniu powiadomień jako spamu. Ponadto Komisja przeprowadziła analizę techniczną niezbędnych i pożądanych funkcji platformy, a także różnych rozwiązań technologicznych, które mogłyby sprawić, że platforma stanie się bardziej efektywna. Przeprowadzono również analizę *design thinking* w celu lepszego zrozumienia potrzeb konsumentów w zakresie pomocy, a także eksperyment behawioralny w celu sprawdzenia, czy różne komunikaty na platformie mogłyby poprawić zrozumienie wśród konsumentów.

Wskaźnik zaangażowania konsumentów utrzymał się jednak na niskim poziomie, niezależnie od usprawnień technicznych i koncepcyjnych czy kampanii informacyjnych prowadzonych przez Komisję.

Rok	Wizyty na stronie internetowej	Skargi	Skargi kierowane do rozstrzygnięcia w ramach ADR	Wyniki osiągnięte w ramach postępowań ADR
2016*	1 715 794	20 176	406	112
2017*	2 743 509	32 559	597	249
2018*	5 246 777	44 979	860	396
2019*	2 765 583	31 694	598	294
2020*	3 315 599	17 461	429	163
2021	2 616 235	13 246	400	169
2022	2 455 677	17 012	318	107
Łącznie 2016–2022	**20 859 174**	**177 127**	**3 608**	**1 490**

* Konsumenci, przedsiębiorcy i podmioty ADR ze Zjednoczonego Królestwa nadal korzystali z platformy w latach 2016–2020. Chociaż brexit wpłynął na liczbę zgłoszeń, odsetek skarg trafiających ostatecznie do rozpatrzenia w ramach ADR nie zmienił się w sposób znaczący.

Niski poziom współpracy przedsiębiorców można wyjaśnić różnymi czynnikami wyszczególnionymi w załączniku 6 do oceny skutków przeprowadzonej na potrzeby przeglądu dyrektywy w sprawie ADR. Główny czynnik ma jednak charakter strukturalny, ponieważ handel elektroniczny odbywał się głównie za pośrednictwem dużych platform handlowych, które szybko wdrożyły skuteczne systemy rozstrzygania sporów, aby utrzymać przekonanie konsumentów co do tego, że w przypadku problemów można łatwo znaleźć rozwiązania. Rozporządzenie w sprawie ODR zostało zaproponowane w 2011 r. w celu wsparcia MŚP w cyfryzacji i sprzedaży transgranicznej na jednolitym rynku, w czasie gdy nie przewidywano szybkiego rozwoju platform handlowych.

Chociaż badania przeprowadzone wśród użytkowników[20] pokazują, że sama strona i formularz skargi są stosunkowo przyjazne dla użytkownika[21], informacje zwrotne na temat użyteczności narzędzia wskazywały na rozczarowanie, zwłaszcza w przypadku większości konsumentów, którzy nie otrzymują żadnych informacji zwrotnych od przedsiębiorców, do których się zgłosili, i których sprawa została automatycznie zamknięta. 56 % konsumentów twierdzi, że nie skorzysta z platformy ponownie.

Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone badania, aby sprawdzić, czy można to zmienić, dostarczając przedsiębiorcom jaśniejszych informacji, usprawniając koncepcję lub technologię platformy[22]. Badania te wykazały, że żadna zmiana koncepcji ani zmiana techniczna nie gwarantowałyby poprawy wskaźnika odpowiedzi przedsiębiorców.

W związku z tym opcja przeprojektowania platformy ODR została odrzucona na wczesnych etapach refleksji nad modernizacją ram ADR/ODR[23]. Jako że ulepszenia wprowadzane w okresie siedmiu lat funkcjonowania platformy nie przyniosły znaczącej poprawy, jest mało prawdopodobne, aby dalsze zmiany przyniosły inny rezultat. W międzyczasie utrzymanie platformy ODR generuje znaczne koszty dla Komisji Europejskiej, państw członkowskich, które muszą utrzymywać sieć doradców ds. ODR, oraz dla przedsiębiorców, którzy muszą utrzymywać połączenie z platformą i monitorować potencjalne skargi konsumentów, których przedsiębiorcy nie chcą rozstrzygać na platformie.

3.4 Rola krajowych punktów kontaktowych

Wszystkie państwa członkowskie, Norwegia i Liechtenstein wyznaczyły punkty kontaktowe ds. ODR. Kilka państw członkowskich ogranicza ich rolę wyłącznie do sporów transgranicznych, jednak większość punktów kontaktowych zajmuje się zarówno sprawami lokalnymi, jak i transgranicznymi.

Od 2016 r. Komisja organizuje spotkania w ramach sieci punktów kontaktowych ds. ODR i utrzymuje informatyczne narzędzie współpracy, za pomocą którego punkty kontaktowe ds. ODR mogą wymieniać informacje i najlepsze praktyki. Sieć jest w pełni operacyjna i otrzymuje do 500 zapytań rocznie. W okresie sprawozdawczym większość zapytań konsumentów dotyczyła automatycznego zamknięcia sprawy.

Choć rolą punktów kontaktowych ds. ODR jest pomaganie konsumentom, przedsiębiorcom i podmiotom ADR w korzystaniu z platformy, wiele z nich stało się de facto punktami kontaktowymi na potrzeby ram ADR jako całości, ponieważ pomagają konsumentom, których sprawa została automatycznie zamknięta, w znalezieniu alternatywnego rozwiązania w zakresie dochodzenia roszczeń.

[20] Konsumenci i przedsiębiorcy otrzymują różne linki do badania, z nieco innym zestawem pytań.
[21] Na pytanie, czy strona była łatwa w użyciu, 36 % konsumentów odpowiedziało „bardzo łatwa" lub „łatwa", podczas gdy kolejne 34 % uznało, że strona nie była ani łatwa, ani trudna w użyciu. 51 % konsumentów uznało formularz skargi za bardzo łatwy lub łatwy w użyciu, natomiast 30 % uznało, że nie jest ani łatwy, ani trudny w użyciu.
[22] Szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku 6 do oceny skutków.
[23] Zob. sekcja 5.3 oceny skutków.

4. Wnioski i plany na przyszłość

Dyrektywa w sprawie ADR zapewniła podstawę dla dostępnych i wysokiej jakości środków dochodzenia roszczeń przez konsumentów w 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. Podobnie jak w sprawozdaniu z 2019 r. stwierdza się, że jej praktyczne wykorzystanie pozostaje jednak ograniczone. W międzyczasie, wskutek zmian na rynkach konsumenckich powstały nowe wyzwania, które wystawiają obecną architekturę ADR na próbę. Wyzwania te opisano bardziej szczegółowo w pełnej ocenie dyrektywy w sprawie ADR, a także w ocenie skutków. Skłoniły one Komisję do zaproponowania pewnych ukierunkowanych zmian dyrektywy w sprawie ADR oraz zalecenia skierowanego do internetowych platform handlowych i unijnych organizacji gospodarczych, które oferują systemy rozstrzygania sporów.

Rozporządzenie w sprawie ODR i platforma ODR zostały opracowane w czasie, gdy rynki cyfrowe nie były jeszcze w pełni ukształtowane. Nie było wówczas jasne, czy wdrożone zostaną odpowiednie narzędzia prywatne lub publiczne, aby pomóc przedsiębiorcom internetowym i konsumentom w korzystaniu z usług wysokiej jakości podmiotów ADR. Szybki rozwój internetowych systemów rozpatrywania skarg na internetowych platformach handlowych stał się jednak jednym z głównych kanałów rozstrzygania sporów dla MŚP prowadzących sprzedaż przez internet, przez co platforma ODR stała się zbędna. Ograniczone wykorzystanie platformy, o którym mowa powyżej, uzasadnia zatem zakończenie jej utrzymywania, w związku z czym Komisja proponuje uchylenie rozporządzenia w sprawie ODR.

Załącznik: źródła informacji na potrzeby niniejszego sprawozdania

- Przepisy krajowe 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 2022 r. zgodnie z art. 20 ust. 6 dyrektywy w sprawie ADR;
- Specjalne badania: Badanie dotyczące gromadzenia danych na temat ADR (obejmujące badanie źródeł wtórnych, ankiety i wywiady z organami, podmiotami ADR i innymi zainteresowanymi stronami, badanie behawioralne dotyczące ADR oraz mini analiza prawna), dostępne tutaj;
- Spotkanie z właściwymi organami krajowymi (2022 r.);
- Wyniki zgromadzenia ADR z 2012 r. i innych wydarzeń zorganizowanych przez Komisję dla zainteresowanych stron;
- Dane statystyczne pochodzące z platformy ODR i sprawozdania na temat funkcjonowania unijnej platformy ODR („sprawozdania w sprawie ODR") złożone zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ODR;
- Sprawozdania z działalności sporządzone przez punkty kontaktowe ds. ODR państw członkowskich, złożone w 2020 r. i 2022 r. zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. b) rozporządzenia w sprawie ODR;
- Spotkania z siecią punktów kontaktowych ds. ODR;
- Ewaluacja dyrektywy w sprawie ADR i ocena skutków.