EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.10.2023
COM(2023) 648 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/11/EU ja kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 524/2013 soveltamisesta

1. Johdanto

Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetulla direktiivillä 2013/11/EU[1], jäljempänä 'ADR-direktiivi', luodaan lainsäädäntökehys sen varmistamiseksi, että kuluttajilla on käytössään korkealaatuisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä, jäljempänä 'ADR-menettelyt', elinkeinonharjoittajien kanssa syntyneiden riitojen ratkaisemiseksi. Direktiivin 26 artiklassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen direktiivin soveltamisesta joka neljäs vuosi. Sen mukaan *"[k]ertomuksessa on käsiteltävä vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten kehittämistä ja käyttöä sekä direktiivin vaikutusta kuluttajiin ja elinkeinonharjoittajiin, erityisesti kuluttajien tietoisuuteen niistä ja sitä, missä määrin elinkeinonharjoittajat käyttävät niitä. Kertomukseen liitetään tarvittaessa ehdotuksia tämän direktiivin muuttamiseksi."*

Verkko-ostoksia koskeviin riitoihin sovelletaan myös kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 524/2013[2], jäljempänä 'ODR-asetus'. Asetuksella perustetaan eurooppalainen verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi, jäljempänä 'ODR-foorumi', eli digitaalinen infrastruktuuri, jonka kautta kuluttajat voivat ottaa yhteyttä elinkeinonharjoittajiin ja ehdottaa niiden kanssa syntyneen riidan ratkaisemista ADR-direktiivin laatuvaatimukset täyttävän laadukkaan ADR-elimen välityksellä. ODR-asetuksen 21 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle *"joka kolmas vuosi kertomuksen tämän asetuksen soveltamisesta, mukaan lukien erityisesti valituslomakkeen käyttäjäystävällisyys ja mahdollinen tarve mukauttaa tämän asetuksen liitteessä lueteltuja tietoja. Kertomukseen liitetään tarvittaessa tämän asetuksen muuttamista koskevia ehdotuksia."*

Yhdessä edustajakanteita koskevan direktiivin[3] kanssa nämä säädökset muodostavat kattavan lainsäädäntökehyksen, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön varmistaakseen kuluttajien tehokkaan oikeussuojan EU:ssa.

Vuonna 2019 annetussa vaihtoehtoisen ja verkkovälitteisen riidanratkaisun kehyksen täytäntöönpanokertomuksessa[4] todetaan, että *"EU:n kuluttajilla on nykyään mahdollisuus käyttää korkealaatuisia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä kaikkialla unionissa ja käytännössä kaikilla vähittäiskaupan sektoreilla riippumatta siitä, onko riita valtion sisäinen vai rajat ylittävä ja onko ostos tehty verkossa vai myymälässä"*. Kertomuksen mukaan ODR-foorumi on monikielinen sivusto, jolla on vieraillut 8,5 miljoonaa kävijää ja jonka kautta on toimitettu eteenpäin 120 000 riita-asiaa.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (kuluttajariitojen vaihtoehtoista riidanratkaisua koskeva direktiivi).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 524/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (verkkovälitteistä kuluttajariitojen ratkaisua koskeva asetus).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2020/1828, annettu 25 päivänä marraskuuta 2020, kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista.

[4] Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/11/EU sekä kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 524/2013 soveltamisesta, COM(2019) 425 final.

Toisaalta kertomuksessa todetaan myös, että kuluttajille tarkoitettuja ADR-menettelyjä ei edelleenkään käytetä niin paljon kuin olisi mahdollista. Tämä johtuu paitsi tiedonpuutteesta ja siitä, että vaihtoehtoisen riidanratkaisun toimintaympäristöt ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia ja joskus vaikeaselkoisia, myös siitä, että elinkeinonharjoittajat eivät yleisesti ole halukkaita osallistumaan tällaisiin menettelyihin. Kertomuksessa todetaan, että ODR-foorumin suuresta kävijämäärästä huolimatta kuluttajat eivät ole olleet kovin kiinnostuneita ehdottamaan sen kautta ADR-menettelyn aloittamista elinkeinonharjoittajille, jotka puolestaan jättävät useimmiten vastaamatta tai tarjoutuvat ratkaisemaan asian kuluttajan kanssa foorumin ulkopuolella. Tämän seurauksena ADR-menettelyn aloittamista koskevista pyynnöistä vain noin 2 prosenttia on päätynyt ADR-elinten käsiteltäväksi.

Tämä kertomus on annettu ADR-direktiivin 26 artiklan ja ODR-asetuksen 21 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se on osa laajempaa pakettia, johon kuuluvat lisäksi ADR-direktiivin muuttamista koskeva ehdotus, komission suositus verkossa toimiville markkinapaikoille ja EU:n toimialajärjestöille sekä ehdotus ODR-asetuksen kumoamisesta. Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto vuoden 2019 jälkeen tehdyn arviointityön tärkeimmistä tuloksista, mutta sitä on luettava yhdessä ADR-direktiivin tarkistamista varten tehdyn laajan vaikutustenarvioinnin kanssa, joka sisältää kattavan arvioinnin ADR-direktiivistä. Lisäksi vaikutustenarvioinnin liitteessä 6 on yksityiskohtainen arvio ODR-asetuksen toiminnasta.

Tämän kertomuksen perustana käytetyt tietolähteet luetellaan liitteessä.

2. Direktiivi 2013/11/EU

2.1. Soveltamisala ja tavoitteet

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden velvollisuutena on edistää EU:n kuluttajien mahdollisuuksia käyttää ADR-menettelyjä sekä varmistaa, että kuluttajat voivat kääntyä laatusertifioitujen ADR-elinten puoleen EU:hun sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan kanssa syntyneiden, tuotteen tai palvelun ostoon liittyvien riitojen ratkaisemiseksi. Kuluttajilla olisi oltava mahdollisuus käyttää vaihtoehtoista riidanratkaisua kaikilla talouden aloilla[5] riippumatta siitä, onko ostokset tehty verkossa vai sen ulkopuolella, sekä asuinvaltionsa sisäisissä että rajat ylittävissä riita-asioissa.

Direktiivi perustuu vähimmäistason yhdenmukaistamiseen: sen tarkoituksena[6] on varmistaa, että kuluttajat voivat tehdä elinkeinonharjoittajien toiminnasta valituksia elimille, jotka tarjoavat riippumattomia, puolueettomia, läpinäkyviä, tehokkaita, nopeita ja oikeudenmukaisia ADR-menettelyjä. Direktiivissä jätetään kuitenkin jäsenvaltioille laaja harkintavalta näiden järjestelmien toteuttamisessa:

- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ADR-menettelyjä on kattavasti saatavilla ja että niitä tarjoavat ADR-elimet ovat sitoutuneet siihen, että niiden kokoonpano, toiminta ja tulokset **täyttävät saavutettavuutta, asiantuntemusta, riippumattomuutta,**

[5] Poikkeukset luetellaan 2 artiklan 2 kohdassa seuraavasti: yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut, terveydenhuolto ja julkinen koulutus.
[6] 1 artikla.

puolueettomuutta, avoimuutta, tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta, vapautta ja laillisuutta koskevat vaatimukset.

- Direktiivillä perustetaan **mekanismi, jolla varmistetaan ADR-menettelyn laatu**: Jäsenvaltioiden nimeämät kansalliset toimivaltaiset viranomaiset laativat ja ylläpitävät kansallisia luetteloja sertifioiduista ADR-elimistä, joiden on varmistettu täyttävän direktiivin laatuvaatimukset[7]. Luettelo laadukkaista ADR-elimistä toimitetaan Euroopan komissiolle, ja se on julkisesti saatavilla ODR-foorumilla. Toimivaltaiset viranomaiset voivat myös poistaa ADR-elimet luettelosta, jos ne eivät enää täytä laatuvaatimuksia.
- Elinkeinonharjoittajiin sovelletaan joitakin ADR-menettelyjen käyttöä koskevia tiedonantovaatimuksia, mutta **jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää, onko elinkeinonharjoittajien osallistuminen menettelyihin pakollista vai vapaaehtoista ja onko menettelyn lopputulos sitova[8]**.
- Direktiivissä vahvistetaan kuitenkin **takeet siitä, että ADR-menettelyt ovat saavutettavissa**, kuten maksujen rajoittaminen (menettelyt on toteutettava maksutta tai nimellistä maksua vastaan) ja menettelylliset määräajat (valituksen käsittelykelpoisuuden tarkistamiseen varataan 15 päivää ja ratkaisun aikaansaamiseen 90 päivää).

2.2 ADR-elinten kehittäminen

ADR-direktiivin 25 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli määrä saattaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 9. heinäkuuta 2015. Vuoden 2019 kertomuksessa todetaan, että huolimatta joistakin viivästyksistä, jotka saatiin ratkaistua asianmukaisesti, EU:n jäsenvaltiot olivat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään ja että ne ilmoittavat ADR-elimistä säännöllisesti komissiolle, joka julkaisee luettelon ja tärkeimmät tiedot ADR-menettelyistä ODR-foorumilla[9]. ADR-direktiiviä alettiin soveltaa ETA-maissa Islannissa[10], Liechtensteinissa ja Norjassa 1. heinäkuuta 2017.

Jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet asetuksen tarjoamaa joustavuutta kattavasti: toiset niistä suosivat alakohtaisia ja toiset yleisluonteisia ADR-elimiä (lisäksi käytössä on toimintamalli, jossa on joitakin alakohtaisia elimiä ja lisäksi yksi elin, joka käsittelee niiden ulkopuolelle jäävät riita-asiat). Joissakin maissa on säilytetty ADR-elimet, jotka liittyvät historiallisesti tiettyihin elinkeinonharjoittajiin tai elinkeinonharjoittajien järjestöihin[11], toisissa taas on käytössä hajautettu järjestelmä, jossa eri alueilla ja maakunnilla on omat erilliset ADR-elimet.

[7] ADR-direktiivin II luku: Asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus; avoimuus, tehokkuus, oikeudenmukaisuus, vapaus ja laillisuus

[8] ADR-direktiivin 9 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään lisätakeista, joiden tarkoituksena on varmistaa sellaisten tulosten oikeudenmukaisuus, joista voi tulla sitovia, eli ennakkotiedottaminen ja kohtuullinen harkinta-aika. Direktiivissä myös sallitaan kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tulokset sitovat elinkeinonharjoittajaa sen jälkeen, kun kuluttaja on hyväksynyt lopputuloksen.

[9] https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

[10] Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä viivästyi Islannissa, mutta tarvittava lainsäädäntö hyväksyttiin ja ADR-elimet ilmoitettiin komissiolle vuonna 2020.

[11] ADR-direktiivissä säädetään tällaisiin elimiin sovellettavista riippumattomuutta koskevista lisätakeista, joiden mukaan mm. niiden varat on pidettävä erillään elinkeinonharjoittajan yleisistä varoista.

Jäsenvaltio	ADR-elinten lukumäärä	Edellytetäänkö elinkeinonharjoittajien osallistumista?
Itävalta	8	Tietyillä aloilla
Belgia	13	Tietyissä olosuhteissa
Bulgaria	17	
Kroatia	7	Tietyissä olosuhteissa
Kypros	4	Tietyillä aloilla
Tšekki	8	
Tanska	26	Kyllä
Viro	4	
Suomi	3	
Ranska	82	
Saksa	28	Tietyillä aloilla
Kreikka	4	Tietyillä aloilla
Unkari	21	Kyllä
Islanti	6	Kyllä
Irlanti	4	
Italia	53	
Latvia	5	Kyllä
Liechtenstein	2	
Liettua	4	Kyllä
Luxemburg	5	
Malta	8	
Alankomaat	4	
Norja	12	
Puola	25	
Portugali	12	Tietyissä olosuhteissa
Romania	2	
Slovakia	7	Kyllä
Slovenia	12	
Espanja	37	Tietyillä aloilla
Ruotsi	7	Tietyissä olosuhteissa
YHTEENSÄ	**430**	

Lähde: Tiedonkeruututkimus; Liitteet + ODR-foorumin viralliset tiedot

Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimittamien tietojen mukaan 64 prosenttia kaikista komissiolle ilmoitetuista ADR-elimistä antaa ei-sitovia ratkaisuja, 20 prosenttia antaa ratkaisuja, jotka sitovat molempia osapuolia, ja jäljelle jäävien ADR-elinten ratkaisut sitovat ainoastaan elinkeinonharjoittajia, tai elimet voivat antaa useamman tyyppisiä ratkaisuja.[12] Kuten arvioinnissa todetaan[13], kahdeksan jäsenvaltiota ei salli sitovia ratkaisuja, kun taas 17 jäsenvaltiossa ratkaisuista tulee sitovia vain tietyissä olosuhteissa tai tietyin edellytyksin.

ADR-elinten käyttö: elinkeinonharjoittajat

[12] Lähde: ODR-foorumilla ilmoitetut viralliset menettelyjä koskevat tiedot.
[13] Ks. Vaikutustenarvioinnin kohta 4.1.2.

Vuoden 2019 kuluttajatulostaulun[14] mukaan vain 30 prosenttia EU:n vähittäismyyjistä oli halukkaita ja kykeneviä käyttämään vaihtoehtoista riidanratkaisua, kun taas 43 prosenttia ei tiennyt sen olemassaolosta. Arviointi[15] osoittaa kuitenkin, että kun kuluttaja ottaa riita-asiassa yhteyttä ADR-elimeen, elinkeinonharjoittajat ovat useimmissa jäsenvaltioissa yleensä halukkaita osallistumaan menettelyyn: keskimäärin enintään 10 prosenttia elinkeinonharjoittajista kieltäytyy osallistumasta ehdotettuun ADR-menettelyyn.

ADR-elinten käyttö: kuluttajat

Vuoden 2019 kertomuksen mukaan ADR-direktiivin käytännön vaikutus oli rajallinen, koska kuluttajat tunsivat sitä varsin heikosti. On kuitenkin todettava, että lähes kaikki jäsenvaltiot toteuttavat jo toimenpiteitä, joilla kuluttajia kannustetaan käyttämään ADR-menettelyjä.[16]Silti vain 6 prosenttia kuluttajista, joilla oli ongelmia elinkeinonharjoittajan kanssa, oli ilmoittanut asiasta ADR-elimelle.[17]

Tiedot ADR-elinten käsittelemien riita-asioiden todellisesta määrästä ovat puutteellisia. Näyttää siltä, että tietoja toimittaneissa 23 jäsenvaltiossa toimivat ADR-elimet vastaanottavat vuosittain yhteensä noin 300 000 käsittelykelpoista riita-asiaa. Italia, Saksa ja Ranska käsittelevät tapauksista kaksi kolmasosaa, kun taas vähiten riita-asioita käsiteltiin Kroatiassa. Väkilukuun suhteutettuna ADR-tapauksia on kuitenkin eniten Norjassa, Virossa ja Liettuassa ja vähiten Etelä- ja Itä-Euroopassa.

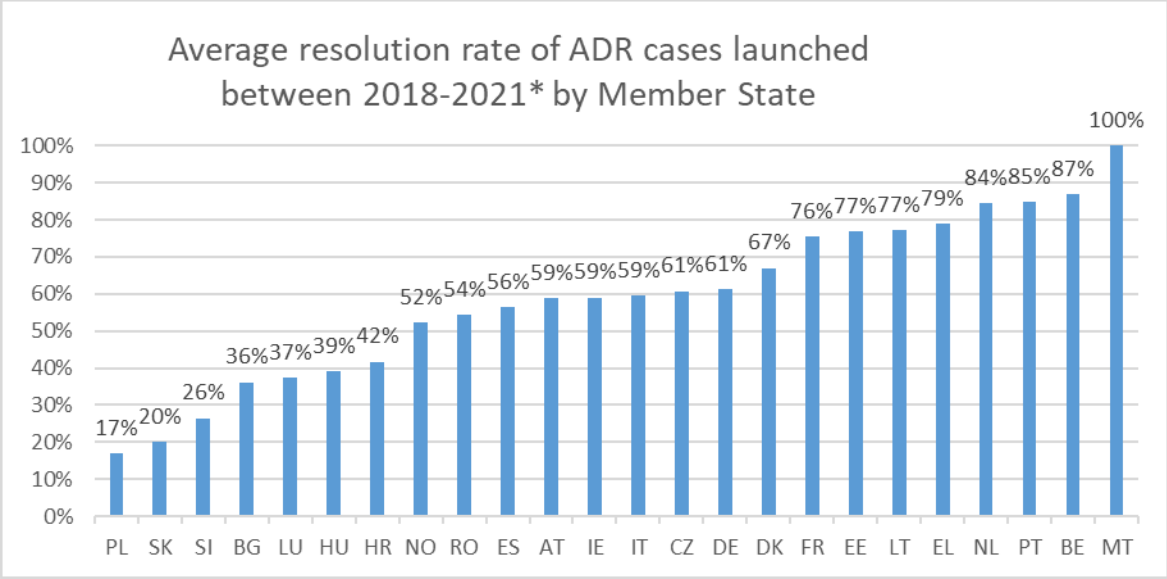
Ratkaisuaste (niiden tapausten osuus, joissa ADR-elin on antanut ratkaisun verrattuna käsiteltäväksi otettujen tapausten määrään) vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain, mutta useimmat ilmoittavat, että ratkaisuaste on vähintään 50 prosenttia.

[14]Vuoden kuluttajatulostaulu – Kuluttajat kotonaan sisämarkkinoilla, 2019, file:///C:/Users/scottri/Downloads/vuoden%20kuluttajatulostaulu-DSAO19001FIN.pdf

[15]Ks. Vaikutustenarvioinnin kohta 3.

[16] Oikeusalan tulostaulu 2023, kaavio 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, Euroopan komissio, https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/ccs_2022_executive_summary.pdf. Osuus on kasvanut vaikutustenarvioinnissa mainitusta vuoden 2022 lukemasta vain 0,7 prosenttiyksikköä.



Lähde: Tiedonkeruututkimus: Kolmea jäsenvaltiota koskevat tiedot kattoivat vain joitakin vuosia: BE (vuodet 2018–2021), FR (vuodet 2019 ja 2020) ja Romania (vuodet 2018–2020).

3. Asetus (EU) N:o 524/2013

3.1 Soveltamisala ja tavoitteet

ODR-asetuksen tavoitteena oli perustaa eurooppalainen verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi, jäljempänä ’ODR-foorumi’, helpottamaan pääsyä ADR-menettelyihin verkko-ostoksiin liittyvissä riita-asioissa. Täytäntöönpanoasetuksessa[18] vahvistettiin ODR-foorumin ja sen yhteyspisteiden verkoston toimintaa koskevat tekniset säännöt.

Komissio vastaa ODR-foorumin kehittämisestä ja toiminnasta, myös kaikista kyseisen asetuksen soveltamiseksi tarvittavista käännöksistä, sekä foorumin ylläpidosta, rahoituksesta ja tietosuojasta. Komissio julkaisee myös kertomuksia ja tilastotietoja ja vastaa kansallisten ODR-yhteyspisteiden kokousten järjestämisestä.

Jäsenvaltiot ovat vastuussa ODR-yhteyspisteiden perustamisesta ja ylläpidosta kahden kansallisen verkkovälitteisen riidanratkaisun neuvojan kanssa. Jäsenvaltiot voivat itse päättää, kenelle nämä tehtävät annetaan. Useimmiten tehtävät on osoitettu Euroopan kuluttajakeskukselle, lukuun ottamatta kolmea jäsenvaltiota[19], joissa niitä hoitaa kansallinen viranomainen. ODR-asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan yhteyspisteiden tehtävänä on tukea

[18] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1051, annettu 1 päivänä heinäkuuta 2015, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 524/2013 tarkoitetun verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin tehtävien suorittamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, sähköistä valituslomaketta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja yhteyspisteiden välistä yhteistyötä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.
[19] Liettua, Slovenia, Puola.

osapuolia (kuluttajia, elinkeinonharjoittajia, ADR-elimiä) foorumin käytössä ja antaa yleistä tietoa sovellettavista kuluttajan oikeuksista ja oikeussuojakeinoista.

ADR-elinten on käsiteltävä niille ODR-foorumin kautta saapuvat riita-asiat, jos elinkeinonharjoittaja ja kuluttaja ovat sopineet, että riita siirretään kyseisen elimen käsiteltäväksi.

Lisäksi asetuksessa säädetään verkossa toimivien markkinapaikkojen ja tavaroita ja palveluja verkossa tarjoavien elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta julkaista verkkosivustollaan helposti saatavilla oleva linkki ODR-foorumille. Elinkeinonharjoittajien on myös ilmoitettava sähköpostiosoite, jota käytetään ODR-prosessissa (tämä velvoite ei koske markkinapaikkoja). Velvoite koskee ainoastaan EU:hun sijoittautuneita elinkeinonharjoittajia. On huomattava, että näitä velvoitteita sovelletaan riippumatta siitä, onko elinkeinonharjoittaja velvoitettu tai onko se muulla tavoin sitoutunut käyttämään vaihtoehtoista riidanratkaisua. Koska eurooppalaisen ODR-foorumin käyttö on vapaaehtoista, linkkien ja yhteystietojen julkaiseminen ei tarkoita sitä, että elinkeinonharjoittaja osallistuisi ADR-menettelyyn. Itse asiassa suurin osa niistä elinkeinonharjoittajista, joihin on otettu yhteyttä, ei tee niin.

3.2 ODR-foorumin pääominaisuudet ja asetuksen liitteessä oleva luettelo vaadituista tiedoista

ODR-foorumi on monikielinen interaktiivinen verkkosivusto, jonka kautta kuluttajat voivat pyytää elinkeinonharjoittajia aloittamaan ADR-menettelyn verkossa. Väline on osapuolille vapaaehtoinen. Jos elinkeinonharjoittajat eivät anna suostumustaan menettelyyn 30 päivän kuluessa, asian käsittely päätetään automaattisesti. ADR-elimet voivat käyttää käsittelyssä joko foorumin asianhallintavälinettä tai omia välineitään.

Asetuksen liitteessä on luettelo tiedoista, jotka on toimitettava valituksen tekemisen yhteydessä. Nämä tiedot ovat osoittautuneet riittäviksi, jotta ADR-elimet voivat hallinnoida foorumin niille siirtämiä tapauksia. Komissio ei ole saanut luetteloa koskevia valituksia eikä pyyntöjä muuttaa sitä.

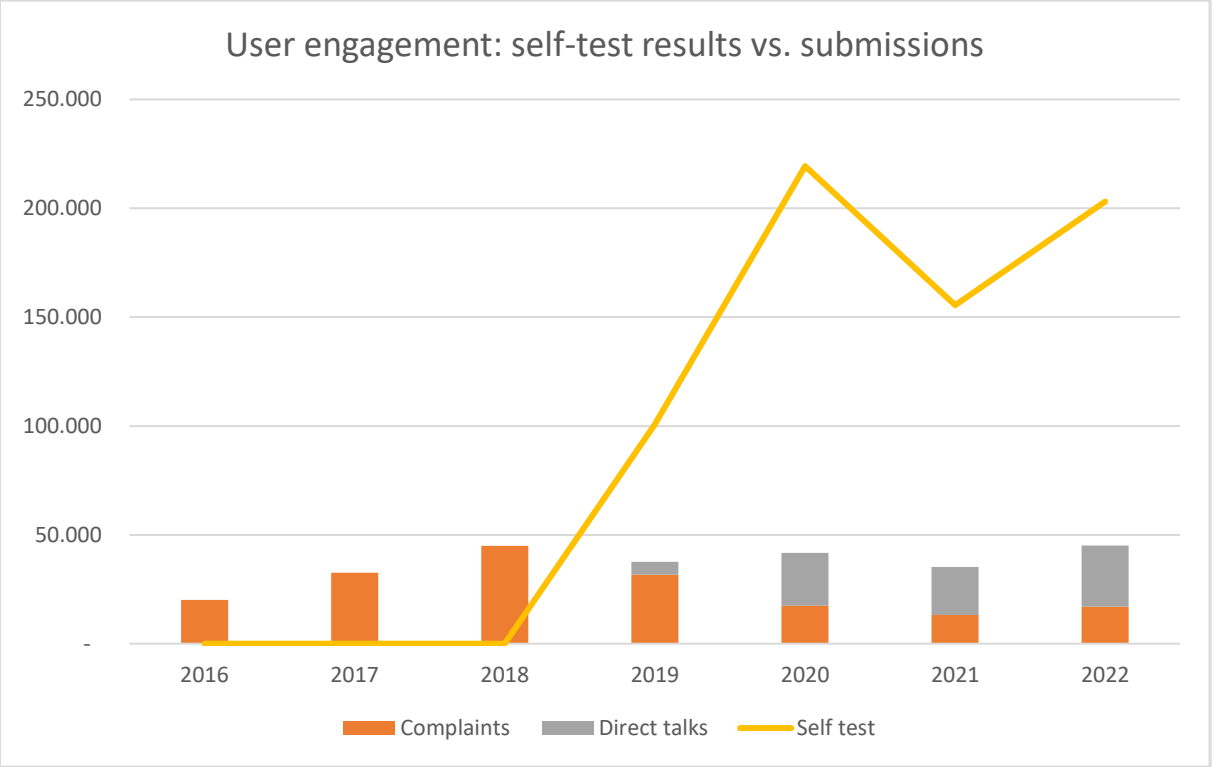
Komissio lisäsi foorumille vuonna 2019 seuraavat toiminnot, joita ei edellytetä ODR-asetuksessa. Niiden tarkoituksena on parantaa käyttäjäkokemusta ja auttaa kuluttajia selvittämään, soveltuuko heidän tapauksensa foorumille:

1) Itse suoritettava testi sen määrittämiseksi, mikä oikeussuojakeino olisi kyseisen ongelman kannalta sopivin: valituksen tekeminen ODR-foorumilla, yhteydenotto elinkeinonharjoittajaan kahdenvälisesti, avun pyytäminen Euroopan kuluttajakeskukselta tai valituksen tekeminen suoraan ADR-elimelle. Testistä tulikin ODR-foorumin suosituin ominaisuus: vuonna 2022 testin teki yli 200 000 sivustolla kävijää, kun taas valituksen teki 17 000 kävijää.
2) Mahdollisuus esittää valitusluonnos elinkeinonharjoittajan tarkasteltavaksi ennen sen virallista toimittamista, jotta voidaan yrittää riidan ratkaisemista suoraan osapuolten kesken (ns. suorien neuvottelujen moduuli). Tämä ominaisuus otettiin käyttöön vastauksena käyttäjäkyselyyn, jonka tulosten perusteella kuluttajat ja

elinkeinonharjoittajat ratkaisivat riita-asian useimmiten foorumin ulkopuolella (vuodesta riippuen jopa 40 prosenttia tapauksista, kun ADR-menettelyyn päätyneiden tapausten osuus oli 2 prosenttia). Suorista neuvotteluista kuitenkin vain noin 1 prosentti johtaa ODR-foorumiin kirjattuun ratkaisuun.

3.3 Foorumin käyttö ja suorituskyky

ODR-foorumi on ollut avoinna yleisölle helmikuusta 2016 lähtien. Foorumin julkinen verkkosivusto on yksi Euroopan komission suosituimmista sivustoista (2,5 miljoonaa vierailua vuonna 2022). Vain alle kaksi prosenttia kävijöistä kuitenkin käyttää valituslomaketta. Alla oleva kaavio osoittaa, että itse suoritettavaa testiä käyttää 200 000 kuluttajaa (vuodesta riippuen) ja että sen käyttö on johtanut siihen, että kuluttajat käyttävät valituslomaketta vähemmän. Tämä osoittaa, että monet sivustolla käyvät kuluttajat eivät ymmärrä sen tarkoitusta ja tarvitsevat ohjausta.



Lähde: ODR-foorumin verkkosivuanalytiikka.

Foorumilla on tehty sen käyttöönotosta vuonna 2016 alkaen 180 000 valitusta, ja foorumiin on rekisteröitynyt kyseisestä vuodesta alkaen 19 000 yritystä, joiden koko vaihtelee suurista verkkoalustoista pk-yrityksiin. Valituksista 80–85 prosenttia jää kuitenkin foorumilla vaille vastausta, ja vain noin 1 prosentti (eli alle 200 tapausta) johtaa ADR-menettelyssä aikaansaatuun ratkaisuun.

Tämän seurauksena komissio pyrki parantamaan foorumin ulkoasua ja teknistä suorituskykyä. Edellä mainittujen uusien ominaisuuksien lisäksi foorumin ulkoasu uudistettiin vuosina 2017–

2018 kokonaan komission ohjeistuksen mukaisesti: valitusprosessia sujuvoitettiin, ilmoitukset muotoiltiin uudelleen selkeästi ja täsmällisesti, ja lisäksi toteutettiin toimenpiteitä, jotta ilmoituksia ei luokiteltaisi roskapostiksi. Lisäksi komissio teki teknisen analyysin foorumilla tarvittavista ja toivotuista toiminnoista sekä erilaisista teknologisista ratkaisuista, jotka voisivat parantaa sen suorituskykyä. Muotoiluajatteluharjoituksen avulla pyrittiin selvittämään paremmin kuluttajien avuntarpeita. Lisäksi tehtiin käyttäytymiskokeilu sen testaamiseksi, voitaisiinko kuluttajia auttaa ymmärtämään foorumin sisältöä erilaisten viestien avulla.

Kuluttajien käyttöaste pysyi kuitenkin alhaisena huolimatta näistä teknisistä ja ulkoasuun liittyvistä parannuksista ja komission toteuttamista tiedotuskampanjoista.

Vuosi	Vierailut verkkosivustolla	Valitukset	ADR-menettelyyn siirretyt valitukset	Loppuun saatetut ADR-tulokset
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
Vuodet 2016–2022 yhteensä	**20 859 174**	**177 127**	**3 608**	**1 490**

* Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajat, elinkeinonharjoittajat ja ADR-elimet käyttivät foorumia edelleen vuosina 2016–2020. Brexit vaikutti foorumilla tehtyjen valitusten määrään, mutta ADR-menettelyyn päätyneiden valitusten osuus ei muuttunut merkittävästi.

Elinkeinonharjoittajien vähäistä osallistumista voidaan selittää eri tekijöillä, joita eritellään ADR-direktiivin tarkistamista varten tehdyn vaikutustenarvioinnin liitteessä 6. Tärkein tekijä on kuitenkin rakenteellinen, sillä sähköinen kaupankäynti tapahtui pääasiassa suurilla markkinapaikoilla, jotka ottivat nopeasti käyttöön tehokkaita riidanratkaisujärjestelmiä säilyttääkseen kuluttajien luottamuksen siihen, että jos jokin menee vikaan, niihin löytyy helposti ratkaisu. ODR-asetusta koskeva ehdotus esitettiin vuonna 2011, ja sen tavoitteena oli auttaa pk-yrityksiä digitalisoimaan ja myymään tuotteitaan sisämarkkinoilla yli rajojen. Tässä vaiheessa ei vielä osattu ennakoida markkinapaikkojen nopeaa kehitystä.

Käyttäjäkyselyjen[20] mukaan itse sivusto ja valituslomake ovat suhteellisen helppokäyttöisiä[21], mutta palautteen perusteella kuluttajat eivät pidä välinettä hyödyllisenä, ja pettymystä on herättänyt erityisesti se, että suurin osa kuluttajista ei ole saanut pyyntöihinsä vastausta elinkeinonharjoittajilta, minkä seurauksena asian käsittely päättyy automaattisesti. Kuluttajista 56 prosenttia ilmoittaa, ettei aio käyttää foorumia uudelleen.

[20] Kuluttajat ja elinkeinonharjoittajat saavat kyselyihin omat linkit, joissa on hieman erilaisia kysymyksiä.
[21] Kun kysyttiin, oliko sivustoa helppo käyttää, 36 % kuluttajista vastasi sen olevan erittäin helppoa tai helppoa, ja 34 % ilmoitti, ettei se ollut helppoa eikä vaikeaa. Kuluttajista 51 % katsoi, että valituslomakkeen käyttö oli erittäin helppoa tai helppoa, ja 30 % ilmoitti, ettei se ollut helppoa eikä vaikeaa.

Komissio teki laajoja tutkimuksia selvittääkseen, voitaisiinko tilanne korjata antamalla elinkeinonharjoittajille selkeämpiä tietoja, parantamalla foorumin ulkoasua tai teknologiaa[22], mutta kävi ilmi, että mikään ulkoasuun liittyvä tai tekninen muutos ei takaisi elinkeinonharjoittajien vastausasteen paranemista.

Sen vuoksi ODR-foorumin uudistamista koskeva vaihtoehto hylättiin jo ADR-kehyksen nykyaikaistamista koskevan pohdinnan alkuvaiheessa.[23] Koska foorumin seitsemän toimintavuoden aikana tehdyt parannukset eivät ole kohentaneet tilannetta merkittävästi, on epätodennäköistä, että lisämuutokset johtaisivat toisenlaiseen tulokseen. ODR-foorumin ylläpidosta aiheutuu kuitenkin merkittäviä kustannuksia Euroopan komissiolle, jäsenvaltioille, joiden on ylläpidettävä ODR-neuvojien verkostoa, ja elinkeinonharjoittajille, joiden on julkaistava sivustoillaan linkki foorumiin ja seurattava mahdollisia kuluttajien tekemiä valituksia, joita elinkeinonharjoittajat eivät kuitenkaan halua ratkaista foorumilla.

3.4 Kansallisten yhteyspisteiden rooli

Kaikki jäsenvaltiot sekä Norja ja Liechtenstein ovat nimenneet ODR-yhteyspisteen. Muutamat jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet käsittelevänsä vain rajat ylittäviä riita-asioita, mutta suurin osa yhteyspisteistä käsittelee sekä valtioiden sisäisiä että rajat ylittäviä asioita.

Komissio on vuodesta 2016 lähtien järjestänyt kahdesti vuodessa ODR-yhteyspisteiden verkoston tapaamisia, ja se ylläpitää tietoteknistä yhteistyösovellusta, jossa ODR-yhteyspisteet voivat vaihtaa tietoja ja parhaita käytäntöjä. Verkosto on täysin toimintakykyinen ja vastaanottaa jopa 500 tiedustelua vuodessa. Koko raportointiajanjaksolla suurin osa kuluttajien tiedusteluista on koskenut asian käsittelyn automaattista lopettamista.

ODR-yhteyspisteiden tehtävänä on auttaa kuluttajia, elinkeinonharjoittajia ja ADR-elimiä foorumin käytössä, mutta monista niistä on tullut käytännössä koko vaihtoehtoisen riidanratkaisukehyksen yhteyspisteitä, sillä ne auttavat kuluttajia, joiden asian käsittely on automaattisesti lopetettu, löytämään jonkin vaihtoehtoisen oikeussuojakeinon.

4. Päätelmät ja jatkotoimet

ADR-direktiivillä on luotu kuluttajille mahdollisuus käyttää helppokäyttöisiä ja laadukkaita vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä kaikkialla unionissa ja käytännössä kaikilla vähittäiskaupan sektoreilla riippumatta siitä, onko riita valtion sisäinen vai rajat ylittävä ja onko ostos tehty verkossa vai kivijalkamyymälässä. Käytännössä tätä mahdollisuutta kuitenkin käytetään rajallisesti, kuten jo vuoden 2019 kertomuksen päätelmissä todettiin. Toisaalta kuluttajamarkkinoiden kehityksen myötä on syntynyt uusia haasteita, jotka aiheuttavat nykyisessä ADR-kehyksessä rasitusta. Näitä haasteita käsitellään tarkemmin ADR-direktiivin kattavassa arvioinnissa sekä vaikutustenarvioinnissa, jonka perusteella

[22] Lisätietoja on vaikutustenarvioinnin liitteessä 6.
[23] Ks. vaikutuksenarvioinnin kohta 5.3.

komissio ehdottaa ADR-direktiiviin joitakin kohdennettuja muutoksia ja esittää suosituksen verkossa toimiville markkinapaikoille ja EU:n toimialajärjestöille, jotka tarjoavat riidanratkaisujärjestelmiä.

ODR-asetus ja -foorumi laadittiin aikana, jolloin digitaaliset markkinat olivat vasta kehittymässä, ja oli epäselvää, otettaisiinko käyttöön asianmukaisia yksityisiä tai julkisia välineitä, joilla verkossa toimivia elinkeinonharjoittajia ja kuluttajia autettaisiin käyttämään laadukkaita ADR-elimiä. Digitaaliset markkinapaikat kehittivät kuitenkin nopeasti verkkovälitteisiä valitustenkäsittelyjärjestelmiä, ja niistä tuli yksi verkkokauppaa harjoittavien pk-yritysten tärkeimmistä riidanratkaisukanavista, minkä vuoksi ODR-foorumi kävi tarpeettomaksi. Koska foorumin käyttö on vähäistä, kuten edellä on kuvattu, on perusteltua sulkea se, minkä vuoksi komissio ehdottaa ODR-asetuksen kumoamista.

Liite: Tämän kertomuksen tietolähteet

- Jäsenvaltioiden lainsäädäntö, jolla kuluttajariitojen vaihtoehtoista riidanratkaisua koskeva direktiivi pannaan täytäntöön
- Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta ratkaisusta vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten laatimat ADR-elinten kehittämistä ja toimintaa koskevat kertomukset, jotka ne ovat toimittaneet vuonna 2022 ADR-direktiivin 20 artiklan 6 kohdan mukaisesti
- Aihekohtaiset tutkimukset: ADR-tietojen keruututkimus (sisältää asiakirjatutkimuksia, kyselyjä ja haastatteluja viranomaisten, ADR-elinten ja muiden sidosryhmien kanssa, ADR-käyttäytymistutkimuksen ja suppean oikeudellisen tutkimuksen) löytyy täältä.
- Tapaaminen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa (vuonna 2022)
- ADR Assembly -konferenssin (2022) ja muiden komission isännöimien sidosryhmätapahtumien tulokset
- ODR-foorumin tilastotiedot ja toimintakertomukset, jotka on toimitettu ODR-asetuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti
- Jäsenvaltioiden ODR-yhteyspisteiden toimintakertomukset, jotka on toimitettu ODR-asetuksen 7 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti vuosina 2020 ja 2022
- Tapaamiset ODR-yhteyspisteiden verkoston kanssa
- ADR-direktiivin arviointi ja vaikutustenarviointi.