EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.10.2023
COM(2023) 648 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de toepassing van Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen

1. Inleiding

Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen[1] ("ADR-richtlijn") biedt een wetgevingskader dat consumenten toegang verschaft tot hoogwaardige ADR-procedures voor de beslechting van hun geschillen met ondernemers. In artikel 26 is bepaald dat de Commissie om de vier jaar *"aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag voor[legt] over de toepassing van deze richtlijn. In dat verslag wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling en de gebruikmaking van ADR-entiteiten en aan de gevolgen van deze richtlijn voor consumenten en ondernemers, en meer bepaald voor de bewustmaking van consumenten en de mate van aanvaarding door ondernemers. Het verslag gaat, waar passend, vergezeld van voorstellen tot wijziging van deze richtlijn".*

Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen[2] (ODR-verordening) is van toepassing op geschillen betreffende onlineaankopen en voorziet in een digitale infrastructuur (het Europees ODR-platform) waarmee consumenten online-ondernemers kunnen benaderen en kunnen voorstellen hun geschil op te lossen met behulp van een kwalitatieve ADR-entiteit die aan de ADR-richtlijn voldoet. In artikel 21, lid 2, van de ODR-verordening wordt bepaald dat de Commissie om de drie jaar *aan het Europees Parlement en aan de Raad een verslag voor[legt] over de toepassing van deze verordening, in het bijzonder over de gebruikersvriendelijkheid van het klachtenformulier en over de mogelijke noodzaak tot aanpassing van de in de bijlage vermelde informatie. Het verslag gaat indien nodig vergezeld van voorstellen tot wijziging van deze verordening".*

Samen met de richtlijn betreffende representatieve vorderingen[3] voorzien deze rechtshandelingen in een uitgebreid rechtskader dat lidstaten moeten uitvoeren om consumenten in de EU efficiënte toegang tot verhaal te bieden.

In het uitvoeringsverslag van 2019 over het ADR/ODR-kader[4] werd geconcludeerd dat consumenten in de EU dankzij de ADR-richtlijn tegenwoordig *toegang [hebben] tot hoogwaardige ADR-procedures in de hele Unie en in vrijwel alle detailhandelssectoren, ongeacht of het om een binnenlands of grensoverschrijdend geschil gaat en of de aankoop online of offline is gedaan.* Met betrekking tot ODR werd in het verslag benadrukt dat het Europese ODR-platform een meertalig knooppunt is geworden dat 8,5 miljoen bezoekers trok en waar 120 000 geschillen werden ingediend.

[1] Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (richtlijn ADR consumenten).
[2] Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en Richtlijn 2009/22/EG (verordening ODR consumenten).
[3] Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten.
[4] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van Richtlijn 2013/11/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen en Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen, COM(2019) 425 final.

In het verslag werd echter ook geconstateerd dat ADR voor consumenten nog steeds te weinig werd gebruikt vanwege een gebrek aan bekendheid, problemen bij het navigeren door het diverse ADR-landschap in bepaalde lidstaten, maar ook vanwege een algemene terughoudendheid van ondernemers om eraan deel te nemen. Met betrekking tot het ODR-platform werd in het verslag opgemerkt dat er, ondanks een groot aantal bezoeken aan het platform, slechts een beperkte belangstelling van consumenten was om een ADR-procedure bij de betrokken ondernemers aan te vragen, en dat deze ondernemers in de overgrote meerderheid van de gevallen stil bleven of consumenten aanboden om de zaak buiten het platform om te regelen. Als gevolg hiervan werd ongeveer 2 % van de verzoeken om een ADR-procedure naar een ADR-entiteit gezonden.

Het huidige verslag wordt voorgelegd in overeenstemming met artikel 26 van de ADR-richtlijn en artikel 21, lid 2, van de ODR-verordening. Het maakt deel uit van een breder pakket met een voorstel tot wijziging van de ADR-richtlijn, een aanbeveling van de Commissie met betrekking tot onlinemarktplaatsen en brancheorganisaties in de EU en een voorstel tot intrekking van de ODR-verordening. Hoewel dit verslag een samenvatting bevat van de belangrijkste bevindingen van de sinds 2019 uitgevoerde evaluatiewerkzaamheden, moet het worden gelezen in samenhang met de uitgebreide effectbeoordeling die is uitgevoerd voor de herziening van de ADR-richtlijn, die een uitgebreide evaluatie van de ADR-richtlijn bevat en in bijlage 6 van de effectbeoordeling een gedetailleerde beoordeling van het functioneren van de ODR-verordening.

De informatiebronnen die de basis voor dit verslag vormen, zijn vermeld in de bijlage.

2. Richtlijn 2013/11/EU

2.1. Toepassingsgebied en doelstellingen

Overeenkomstig de richtlijn bevorderen de lidstaten dat consumenten in de EU toegang hebben tot ADR en zorgen zij ervoor dat consumenten zich kunnen wenden tot ADR-entiteiten van gecertificeerde kwaliteit om hun geschillen met een ondernemer in de EU over de aankoop van een product of dienst op te lossen. Consumenten moeten in alle economische sectoren[5] toegang hebben tot ADR, voor zowel online- als offlineaankopen, alsmede voor binnenlandse en grensoverschrijdende geschillen.

In de richtlijn is uitgegaan van het beginsel van minimale harmonisatie: hoewel de richtlijn tot doel[6] heeft ervoor te zorgen dat consumenten klachten tegen ondernemers kunnen voorleggen aan entiteiten die onafhankelijke, onpartijdige, transparante, doeltreffende, snelle en billijke procedures voor alternatieve geschillenbeslechting aanbieden, laat deze de lidstaten een ruime discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het ontwerp van deze systemen:

- Lidstaten moeten zorgen voor volledige ADR-dekking door entiteiten die wat betreft de samenstelling, activiteiten en uitkomsten moeten **voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid, deskundigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, transparantie, doeltreffendheid, billijkheid, vrijheid en wettigheid** als bindende kwaliteit.

[5] Uitzonderingen in artikel 2, lid 2: niet-economische diensten van algemeen belang, gezondheidszorg en openbaar onderwijs.
[6] Artikel 1.

- De richtlijn voorziet in een **specifiek mechanisme ter waarborging van de kwaliteit van de ADR-procedure**: de lidstaten wijzen nationale bevoegde autoriteiten aan die nationale lijsten opstellen en bijhouden van ADR-entiteiten ten aanzien waarvan deze autoriteiten formeel hebben vastgesteld dat zij aan de kwaliteitseisen[7] voldoen. De lijst van kwalitatieve ADR-entiteiten wordt aan de Europese Commissie meegedeeld en is openbaar toegankelijk op het ODR-platform. De bevoegde autoriteiten kunnen ADR-entiteiten ook van de lijst verwijderen als deze entiteiten niet langer aan de kwaliteitsvereisten voldoen.
- Hoewel de ondernemers aan bepaalde informatievereisten met betrekking tot het gebruik van ADR onderworpen zijn, **kunnen lidstaten zelf beslissen of de deelname van ondernemers verplicht of vrijwillig is, en of de uitkomst bindend is[8].**
- Niettemin bevat de richtlijn **garanties voor consumenten om ervoor te zorgen dat ADR toegankelijk blijft,** zoals een beperking van de kosten (kosteloos of tegen een geringe vergoeding) of procedurele termijnen (15 dagen voor beoordeling van de ontvankelijkheid van de klacht en 90 dagen om tot een uitkomst te komen).

2.2 Ontwikkeling van ADR-entiteiten

Op grond van artikel 25, lid 1, van de ADR-richtlijn moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 9 juli 2015 aan de richtlijn te voldoen. Ondanks enkele vertragingen, die naar behoren werden opgelost, werd in het verslag van 2019 geconcludeerd dat de omzetting in de EU-lidstaten was voltooid, de lidstaten regelmatig ADR-entiteiten bij de Commissie aanmelden, waarop de Commissie de lijst, samen met de belangrijkste gegevens over de ADR-procedures, op het ODR-platform publiceert[9]. Op 1 juli 2017 is de ADR-richtlijn van kracht geworden in de EER-landen IJsland[10], Liechtenstein en Noorwegen.

De lidstaten hebben ten volle gebruik gemaakt van de door de verordening geboden flexibiliteit: terwijl sommige landen de voorkeur gaven aan sectorspecifieke ADR-entiteiten, prefereerden andere landen een generalistische aanpak (gemengde aanpak, met sommige sectorale entiteiten en een als vangnet fungerende entiteit voor de behandeling van andere geschillen). Sommige landen hebben gekozen voor handhaving van historische ADR-entiteiten die verbonden zijn aan een specifieke ondernemer of ondernemersorganisaties[11], en sommige landen hanteren een gedecentraliseerd systeem met afzonderlijke ADR-entiteiten voor verschillende regio's en provincies.

[7] Hoofdstuk II van de ADR-richtlijn: deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid; transparantie, doeltreffendheid, billijkheid, vrijheid en wettigheid.
[8] In artikel 9, leden 2 en 3, van de ADR-richtlijn worden aanvullende garanties gegeven voor de billijkheid van de uitkomsten die bindend kunnen worden, d.w.z. voorafgaande informatie en redelijke tijd om over het voorstel na te denken, en wordt nationale wetgeving toegestaan die uitkomsten bindend maakt voor een ondernemer zodra een consument de uitkomst heeft aanvaard.
[9] https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2
[10] Hoewel de omzetting in IJsland vertraging had opgelopen, is de noodzakelijke wetgeving vastgesteld en zijn de ADR-entiteiten in 2020 aan de Commissie meegedeeld.
[11] De ADR-richtlijn voorziet in aanvullende waarborgen voor de onafhankelijkheid, zoals een afzonderlijke begroting, voor de entiteiten die door ondernemers of hun organisaties worden geleid.

Lidstaat	Aantal ADR-entiteiten	Deelname van ondernemers verplicht?
Oostenrijk	8	Specifieke bedrijfstakken
België	13	Specifieke omstandigheden
Bulgarije	17	
Kroatië	7	Specifieke omstandigheden
Cyprus	4	Specifieke bedrijfstakken
Tsjechië	8	
Denemarken	26	Ja
Estland	4	
Finland	3	
Frankrijk	82	
Duitsland	28	Specifieke bedrijfstakken
Griekenland	4	Specifieke bedrijfstakken
Hongarije	21	Ja
IJsland	6	Ja
Ierland	4	
Italië	53	
Letland	5	Ja
Liechtenstein	2	
Litouwen	4	Ja
Luxemburg	5	
Malta	8	
Nederland	4	
Noorwegen	12	
Polen	25	
Portugal	12	Specifieke omstandigheden
Roemenië	2	
Slowakije	7	Ja
Slovenië	12	
Spanje	37	Specifieke bedrijfstakken
Zweden	7	Specifieke omstandigheden
TOTAAL	**430**	

Bron: Studie op basis van de verzamelde gegevens; bijlagen + officiële gegevens van het ODR-platform

Zoals is meegedeeld door de nationale bevoegde autoriteiten, zijn de uitkomsten van 64 % van alle aangemelde ADR-entiteiten niet-bindend, de uitkomsten van 20 % zijn bindend voor beide partijen, en voor de overige ADR-entiteiten geldt dat uitkomsten alleen bindend zijn voor ondernemers, of dat er meer dan één type uitkomst mogelijk is[12]. Zoals is geconcludeerd in de evaluatie[13] staan 8 lidstaten geen bindende uitkomsten toe, terwijl in 17 lidstaten de uitkomsten alleen bindend zijn in bepaalde omstandigheden/onder bepaalde voorwaarden.

[12] Bron: officiële procedurele informatie die op het ODR-platform is gemeld.
[13] Zie punt 4.1.2 van het evaluatieverslag.

Gebruik van de ADR-entiteiten door ondernemers

Uit het scorebord voor de consumentenvoorwaarden van 2019[14] is gebleken dat slechts 30 % van de detailhandelaren in de EU bereid en in staat was om ADR te gebruiken, terwijl 43 % niet op de hoogte was van het bestaan ervan. Uit de evaluatie[15] is echter gebleken dat in de meeste lidstaten de ondernemers over het algemeen bereid zijn om mee te werken wanneer een consument een ADR-entiteit met een geschil benadert: gemiddeld 10 % of minder van de ondernemers weigert deel te nemen aan de voorgestelde ADR-procedures.

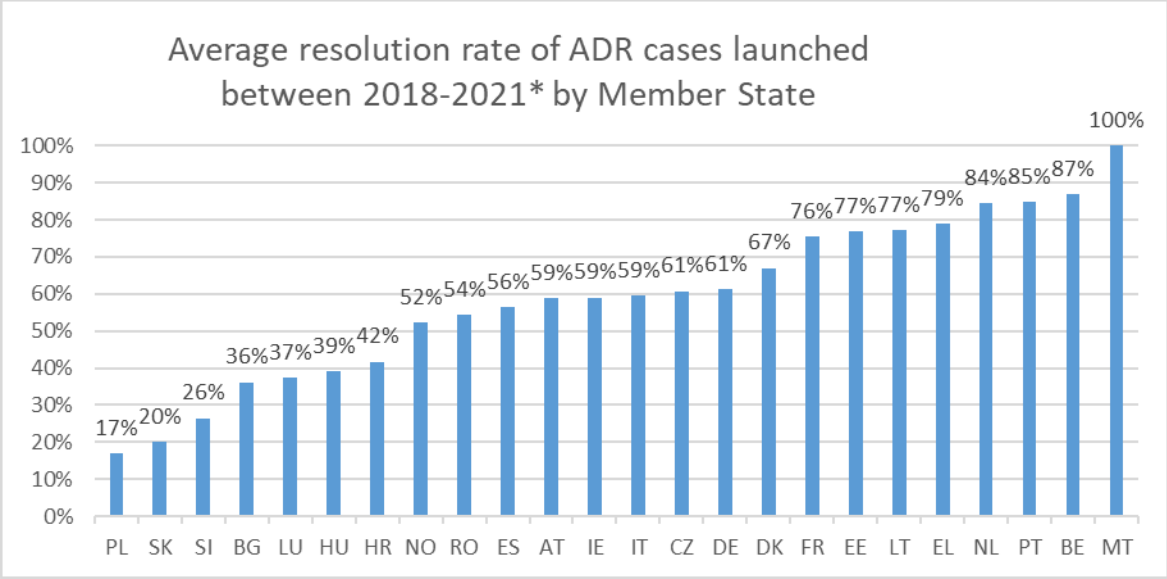
Gebruik van ADR-entiteiten door consumenten

In het verslag van 2019 werd geconcludeerd dat het praktische effect van de ADR-richtlijn beperkt was als gevolg van de relatief geringe bekendheid onder de consumenten. Hierbij moet worden opgemerkt dat bijna alle lidstaten inmiddels maatregelen nemen om het gebruik van ADR voor consumenten te bevorderen en aan te moedigen[16]. Niettemin had slechts 6 % van de consumenten die een probleem met een ondernemer ondervonden, dit aan een ADR-orgaan gemeld[17].

De gegevens over het werkelijke aantal geschillen dat door de ADR-entiteiten is behandeld, zijn onvolledig. ADR-entiteiten in de 23 lidstaten die gegevens hebben verstrekt, blijken in totaal ongeveer 300 000 in aanmerking komende geschillen per jaar te ontvangen. Twee derde van deze zaken werd behandeld in Italië, Duitsland en Frankrijk, terwijl het laagste aantal geschillen in Kroatië werd behandeld. Wanneer echter wordt gecorrigeerd voor de grootte van de bevolking, wordt de hoogste dichtheid van ADR-zaken per hoofd van de bevolking aangetroffen in Noorwegen, Estland en Litouwen, terwijl de laagste dichtheid in het zuiden en oosten van Europa te vinden is.

Het beslechtingspercentage (aandeel van de zaken waarin een ADR-entiteit tot een uitkomst kwam in verhouding tot het aantal zaken dat door ADR-entiteiten werd toegelaten) verschilt aanzienlijk per lidstaat, hoewel de meeste een beslechtingspercentage van 50 % of hoger melden:

[14] Consumer conditions scoreboard: consumers at home in the single market, 2019, https://commission.europa.eu/system/files/2020-07/consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf
[15] Zie punt 3 van het evaluatieverslag.
[16] Scorebord voor justitie 2023, figuur 26, http://publications.europa.eu/resource/cellar/c8aaf6d7-05de-11ee-b12e-01aa75ed71a1.0016.03/DOC_1
[17] Survey of Consumers' Attitudes Towards Cross-border Trade and Consumer-related Issues 2023, Europese Commissie, https://commission.europa.eu/system/files/2023-03/ccs_2022_executive_summary.pdf. Dit vormt slechts een bescheiden stijging van 0,7 % ten opzichte van de gegevens voor 2022 die in de effectbeoordeling zijn genoemd.



Bron: Studie op basis van de verzamelde gegevens: De gegevens voor 3 lidstaten hadden slechts betrekking op enkele van de jaren: BE (gebaseerd op gegevens over 2018-2021), FR (gebaseerd op gegevens over 2019 en 2020), en RO (gebaseerd op gegevens over 2018-2020).

3. Verordening (EU) nr. 524/2013

3.1 Toepassingsgebied en doelstellingen

Het doel van de ODR-verordening is de oprichting van het Europees platform voor onlinegeschillenbeslechting ("ODR-platform") om de toegang tot ADR voor geschillen naar aanleiding van onlineaankopen te vergemakkelijken. Bij de uitvoeringsverordening[18] zijn de technische modaliteiten voor het functioneren van het platform en het netwerk van ODR-contactpunten vastgesteld.

De Commissie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en exploitatie van het ODR-platform, met inbegrip van alle vertaalfuncties die nodig zijn voor de toepassing van deze verordening, het onderhoud, de financiering en de gegevensbescherming. Daarnaast publiceert de Commissie verslagen en statistische informatie en organiseert zij de bijeenkomsten van de nationale ODR-contactpunten.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de instelling en het onderhoud van de nationale ODR-contactpunten met twee nationale ODR-adviseurs. Het is aan de lidstaten om te beslissen aan wie zij deze functie toevertrouwen. Meestal wordt deze gedelegeerd aan een Europees

[18] Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1051 van de Commissie van 1 juli 2015 betreffende de modaliteiten voor de uitvoering van de taken van het platform voor onlinebeslechting van geschillen, de modaliteiten voor het elektronische klachtenformulier en de modaliteiten voor de samenwerking binnen het netwerk van contactpunten zoals bedoeld in Verordening (EU) nr. 524/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onlinebeslechting van consumentengeschillen.

Consumentencentrum (ECC), behalve in drie lidstaten[19], waar deze rol door een nationale autoriteit wordt vervuld. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de ODR-verordening is het de rol van de contactpunten om de partijen (consumenten, ondernemers, ADR-entiteiten) te ondersteunen bij het gebruik van het platform en hen algemene informatie te verstrekken over de toepasselijke consumentenrechten en verhaalsmogelijkheden.

De ADR-entiteiten zijn verplicht om de via het Europese ODR-platform binnenkomende geschillen te behandelen, mits de ondernemer en de consument ermee hebben ingestemd om het geschil aan deze entiteit voor te leggen.

Daarnaast voorziet de verordening in een verplichting voor onlinemarktplaatsen en ondernemers die hun goederen en diensten online aanbieden om op hun website een gemakkelijk toegankelijke link naar het ODR-platform te plaatsen. Ondernemers moeten ook een e-mailadres verstrekken dat voor het ODR-proces gebruikt kan worden. Voor marktplaatsen geldt deze verplichting niet. Deze verplichting geldt alleen voor ondernemers die in de EU zijn gevestigd. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze verplichtingen gelden ongeacht of de ondernemer verplicht is om gebruik te maken van ADR. Aangezien het Europese ODR-platform een vrijwillig instrument is, houdt het verstrekken van een link en van contactgegevens niet in dat de ondernemer aan de ODR-procedure zal meewerken, en uit gegevens blijkt dat de meerderheid van de gecontacteerde ondernemers dat inderdaad niet doet.

3.2 Belangrijkste kenmerken van het ODR-platform en de lijst met informatie in de bijlage bij de verordening

Het ODR-platform is een meertalige interactieve website waarmee consumenten ondernemers online kunnen verzoeken een ADR-procedure te starten. Deelname aan het instrument is vrijwillig voor de partijen. Als ondernemers niet binnen 30 dagen met de procedure instemmen, wordt de zaak automatisch gesloten. ADR-entiteiten hebben de mogelijkheid om de elektronische applicatie (case management tool) van het platform of hun eigen instrumenten te gebruiken.

De bijlage bij de verordening bevat de lijst met de informatie die nodig is om een zaak te behandelen. Die informatie is voor de ADR-entiteiten toereikend gebleken voor de behandeling van zaken die het platform aan hen heeft doorgegeven. De Commissie heeft er nooit klachten of wijzigingsverzoeken over ontvangen.

Met ingang van 2019 heeft de Commissie de hieronder beschreven, niet door de ODR-verordening voorgeschreven functionaliteiten toegevoegd, in een poging om de gebruikerservaring te verbeteren en consumenten beter te laten begrijpen of hun zaak al dan niet geschikt is voor het platform:

(1) Een zelftest om te bepalen welke verhaalsoplossing het meest geschikt zou zijn voor hun specifieke probleem: een klacht indienen op het ODR-platform, bilateraal contact

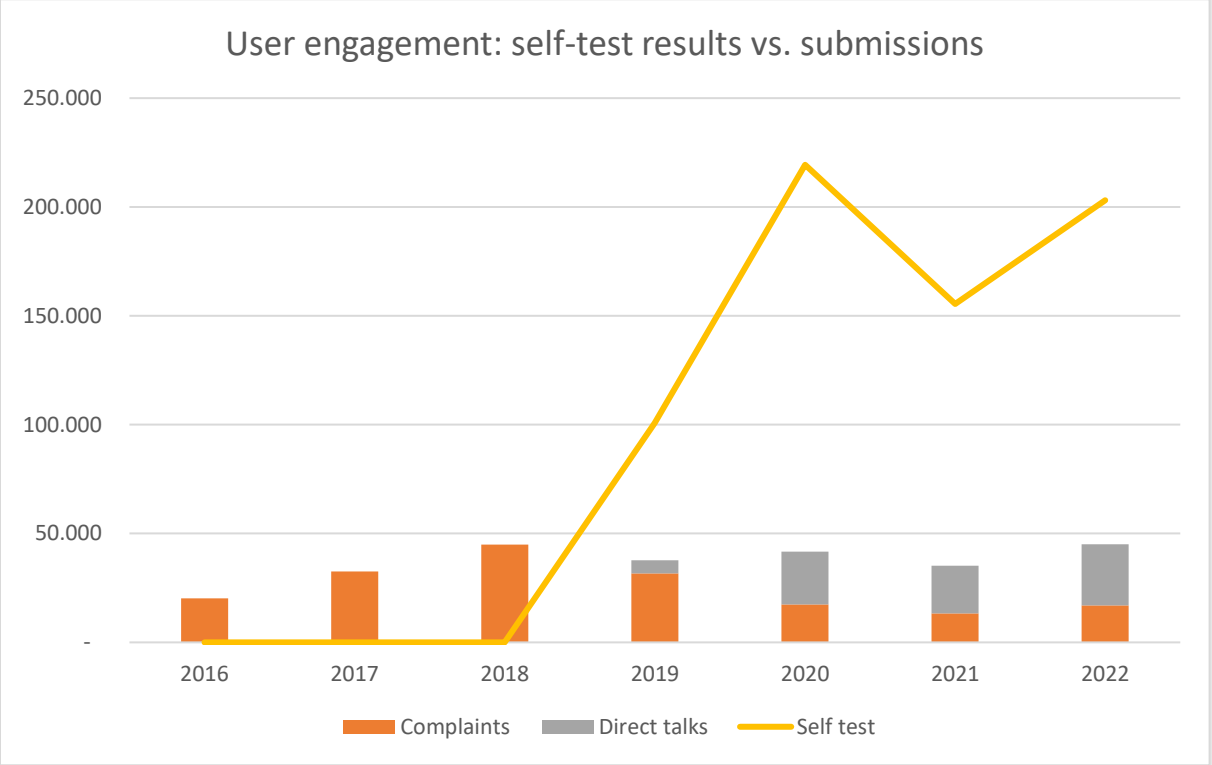
[19] Litouwen, Slovenië, Polen.

opnemen met de ondernemer, de hulp inroepen van een Europees Consumentencentrum of rechtstreeks een klacht indienen bij een ADR-entiteit. Deze zelftest werd de meest succesvolle functie van het ODR-platform: in 2022 hebben meer dan 200 000 bezoekers de zelftest ingevuld, tegenover 17 000 die een klacht hebben ingediend.

(2) Een optie om een conceptklacht met een ondernemer te delen alvorens de klacht officieel in te dienen, teneinde te proberen het geschil rechtstreeks op te lossen (de zogenaamde module “rechtstreekse gesprekken”). Deze functie werd ingevoerd naar aanleiding van de gegevens van de gebruikersenquête, waaruit bleek dat een groter deel van de consumenten en ondernemers het geschil buiten het platform om oploste (tot 40 %, afhankelijk van het jaar, in vergelijking met 2 % die, afhankelijk van het jaar, met succes de ADR-fase bereikte). Slechts ongeveer 1 % van de rechtstreekse gesprekken resulteert echter in een schikking die op het ODR-platform wordt geregistreerd.

3.3 Gebruik en prestaties van het platform

Het ODR-platform is sinds februari 2016 open voor het publiek. De openbare website van het platform is een van de meest bezochte sites van de Europese Commissie (2,5 miljoen bezoeken in 2022). Minder dan twee procent van de bezoekers maakt echter daadwerkelijk gebruik van het klachtenformulier. In de onderstaande grafiek is te zien dat de zelftest door 200 000 consumenten wordt gebruikt (afhankelijk van het jaar) en dat het gebruik ervan ertoe heeft geleid dat minder consumenten het klachtenformulier gebruiken, waaruit blijkt dat veel consumenten die het platform bezoeken het doel ervan niet begrijpen en behoefte hebben aan oriëntatie.



Bron: analyse van de website voor het ODR-platform.

Het platform heeft sinds de start in 2016 180 000 klachten verzameld. Als gevolg waarvan hebben 19 000 bedrijven, van grote platforms tot kmo's, zich sinds dat jaar op het platform geregistreerd. Toch blijft 80 tot 85 % van de klachten onbeantwoord op het platform en leidt slechts 1 % van de klachten (d.w.z. minder dan 200 zaken) tot een ADR-uitkomst.

Om deze reden heeft de Commissie geïnvesteerd in de verbetering van het ontwerp en de technische prestaties van het platform. In aanvulling op de nieuwe functies die in het vorige gedeelte werden genoemd, is het platform in 2017-2018 volledig opnieuw ontworpen, in overeenstemming met de bedrijfsrichtsnoeren van de Commissie, waarbij het klachtenproces is gestroomlijnd, meldingen in een duidelijke en specifieke taal zijn herschreven en maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat meldingen als spam worden geclassificeerd. Verder heeft de Commissie een technische analyse uitgevoerd naar de noodzakelijke en gewenste functies van het platform en naar verschillende technologische oplossingen die de prestaties van het platform zouden kunnen verbeteren. Zij heeft ook een denkoefening over het ontwerp uitgevoerd om beter inzicht te krijgen in de bijstandsbehoeften van consumenten, evenals een gedragsexperiment om te testen of andere meldingen op het platform het begrip van consumenten zouden kunnen verbeteren.

De deelname van consumenten bleef echter laag, ongeacht de technische en ontwerpverbeteringen of de voorlichtingscampagnes van de Commissie.

Jaar	Bezoeken aan website	Klachten	Naar ADR doorverwezen klachten	Voltooide ADR-uitkomsten
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
Totaal 2016-2022	**20 859 174**	**177 127**	**3 608**	**1 490**

* Consumenten, ondernemers en ADR-entiteiten uit het Verenigd Koninkrijk gebruikten het platform tussen 2016 en 2020 nog steeds. Hoewel de brexit van invloed was op het aantal ingediende klachten, had deze geen merkbare invloed op het percentage klachten dat ADR bereikte.

De geringe deelname van ondernemers kan worden verklaard door verschillende factoren die nader worden beschreven in bijlage 6 bij de effectbeoordeling die voor de herziening van de ADR-richtlijn is uitgevoerd. De belangrijkste factor is echter structureel, aangezien e-commerce meestal plaatsvond via grote marktplaatsen die snel effectieve systemen voor geschillenbeslechting invoerden om consumenten het vertrouwen te geven dat wanneer er iets misgaat, er gemakkelijk oplossingen kunnen worden geboden. De ODR-verordening werd in 2011 voorgesteld om kmo's te helpen digitaliseren en grensoverschrijdend te verkopen binnen de eengemaakte markt, in een tijd waarin de snelle ontwikkeling van marktplaatsen nog niet werd voorzien.

Hoewel uit de gebruikersenquêtes[20] blijkt dat de site zelf en het klachtenformulier relatief gebruikersvriendelijk zijn[21], bleek uit de feedback over het nut van het instrument de nodige teleurstelling, met name bij de meerderheid van de consumenten die geen feedback van aangezochte ondernemers ontvingen en wier zaak automatisch werd gesloten. 56 % van de consumenten geeft aan dat zij het platform niet nogmaals zouden gebruiken.

De Commissie heeft uitgebreid onderzoek gedaan om te zien of dit verholpen kon worden door ondernemers duidelijkere informatie te verstrekken door het ontwerp of de technologie van het platform te verbeteren[22], maar uit dit onderzoek is gebleken dat geen enkele ontwerp- of technische wijziging een verbeterde respons van ondernemers zou garanderen.

Daarom is de optie voor vernieuwing van het ODR-platform reeds in de eerste stadia van het overleg over de modernisering van het ADR/ODR-kader afgewezen[23]. Aangezien de upgrades gedurende de zeven jaar dat het platform operationeel is, geen significante verbeteringen hebben opgeleverd, is het onwaarschijnlijk dat verdere wijzigingen een ander resultaat zullen opleveren. Ondertussen brengt het onderhoud van het ODR-platform aanzienlijke kosten met zich mee voor de Europese Commissie, voor de lidstaten die het netwerk van ODR-adviseurs in stand moeten houden, en voor de ondernemers die de link met het platform moeten onderhouden en toezicht moeten houden op potentiële consumentenklachten die de ondernemers niet via het platform willen oplossen.

3.4 De rol van de nationale contactpunten

Alle lidstaten, alsmede Noorwegen en Liechtenstein, hebben een ODR-contactpunt aangewezen. Terwijl enkele lidstaten hun rol beperken tot grensoverschrijdende geschillen, behandelt het merendeel van de contactpunten zowel lokale als grensoverschrijdende zaken.

De Commissie organiseert sinds 2016 netwerkvergaderingen met de ODR-contactpunten en heeft een IT-samenwerkingsinstrument ingevoerd waarmee de ODR-contactpunten informatie en beste praktijken kunnen uitwisselen. Het netwerk is volledig operationeel en ontvangt tot 500 aanvragen per jaar. Tijdens de hele rapportageperiode hadden de meeste vragen van consumenten betrekking op de automatische sluiting van de zaak.

De rol van de ODR-contactpunten is om consumenten, ondernemers en de ADR-entiteiten te helpen bij het gebruik van het platform, maar veel van deze contactpunten zijn de facto contactpunten voor het hele ADR-kader geworden, aangezien zij consumenten wier zaak automatisch is gesloten, helpen bij het vinden van een alternatieve oplossing om verhaal te halen.

[20] Consumenten en ondernemers ontvangen een verschillende enquêtelink, met enigszins andere vragen.
[21] Op de vraag of de site gemakkelijk te gebruiken was, antwoordde 36 % van de consumenten zeer gemakkelijk of gemakkelijk, terwijl nog eens 34 % de site noch gemakkelijk, noch moeilijk vond. 51 % van de consumenten vond het klachtenformulier zeer gemakkelijk of gemakkelijk in gebruik, terwijl nog eens 30 % het noch gemakkelijk, noch moeilijk vond.
[22] Zie bijlage 6 bij de effectbeoordeling voor gedetailleerde informatie.
[23] Zie deel 5.3 van de effectbeoordeling.

4. Conclusies en vooruitzichten

De ADR-richtlijn heeft een basis gecreëerd voor een toegankelijk en kwalitatief verhaal voor consumenten in de hele Unie en in vrijwel alle detailhandelssectoren, ongeacht of het om een binnenlands of grensoverschrijdend geschil gaat en of de aankoop online of offline is gedaan. Net zoals in het verslag van 2019 werd geconcludeerd, blijft de praktische toepassing ervan echter beperkt. Ondertussen heeft de evolutie van de consumentenmarkten nieuwe uitdagingen gecreëerd, die het huidige ADR-kader onder druk zetten. Deze uitdagingen zijn nader beschreven in een volledige evaluatie van de ADR-richtlijn evenals in een effectbeoordeling op grond waarvan de Commissie een aantal gerichte wijzigingen van de ADR-richtlijn wenst voor te stellen. Daarnaast wenst zij een aanbeveling te doen aan onlinemarktplaatsen en brancheorganisaties in de EU die systemen voor geschillenbeslechting aanbieden.

De ODR-verordening en het ODR-platform zijn opgezet toen de digitale markten nog in ontwikkeling waren en het onduidelijk was of er adequate particuliere of publieke instrumenten zouden worden ingevoerd om online-ondernemers en consumenten te helpen gebruik te maken van kwalitatieve ADR-entiteiten. De snelle ontwikkeling van online klachtenafhandelingssystemen van digitale marktplaatsen werd echter een van de belangrijkste kanalen voor geschillenbeslechting voor kmo's die online verkopen, waardoor het ODR-platform overbodig is geworden. Het hierboven beschreven beperkte gebruik van het platform rechtvaardigt daarom dat het platform wordt beëindigd, zodat de Commissie voorstelt om de ODR-verordening in te trekken.

Bijlage: informatiebronnen voor dit verslag

- Nationale wetgeving tot uitvoering van de ADR-richtlijn.
- Verslagen van nationale bevoegde autoriteiten voor ADR voor consumenten van de lidstaten ("nationale bevoegde autoriteiten") over de ontwikkeling en het functioneren van ADR-entiteiten die in 2022 zijn bekendgemaakt overeenkomstig artikel 20, lid 6, van de ADR-richtlijn.
- Specifieke studies: De studie op basis van de verzamelde ADR-gegevens (bestaande uit bureauonderzoek, enquêtes en interviews met autoriteiten, ADR-entiteiten en andere belanghebbenden, de ADR-gedragsstudie en de juridische ministudie) vindt u hier.
- Vergadering met nationale bevoegde autoriteiten (2022).
- Resultaten van de ADR Assembly van 2012 en andere evenementen voor belanghebbenden die door de Commissie zijn georganiseerd.
- Statistische gegevens van het ODR-platform en de verslagen over het functioneren van het Europees ODR-platform ("ODR-verslagen") die zijn uitgebracht overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de ODR-verordening.
- Activiteitenverslagen van de ODR-contactpunten van de lidstaten die in 2020 en in 2022 zijn uitgebracht overeenkomstig artikel 7, lid 2, punt b), van de ODR-verordening.
- Vergaderingen met het netwerk van ODR-contactpunten.
- Evaluatie van de ADR-richtlijn en effectbeoordeling.