

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY I OCENY SKUTKÓW PROWADZONYCH JEDNOCZEŚNIE

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Prawa konsumentów – przystosowanie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów do rynków cyfrowych
WIODĄCA DG (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	DG JUST, E3
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany dyrektywy i uchylenia rozporządzenia
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	II kw. 2023 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_pl
<p><i>Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.</i></p>	

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Zapewnienie konsumentom możliwości łatwego rozwiązywania sporów transgranicznych z przedsiębiorcami w UE jest warunkiem wstępnym dobrego funkcjonowania jednolitego rynku. Dane pokazują, że konsumenci na ogół nie są skłonni zwracać się do sądu w celu rozstrzygnięcia sporów dotyczących niewielkich kwot, w związku z czym konieczny jest skuteczny mechanizm umożliwiający ugodowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich. Aby ułatwić ugodowe rozstrzygnięcie sporów dotyczących niewielkich kwot na jednolitym rynku, UE promuje alternatywne metody rozwiązywania sporów obejmujące interwencję neutralnej strony trzeciej. Dyrektywa w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów (ADR)¹ zapewnia wspólne kryteria jakości i sprawiedliwości w odniesieniu do mechanizmów pozasądowego rozwiązywania sporów w UE i zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia obywatelom dostępu do podmiotów ADR, które spełniają te kryteria we wszystkich sektorach gospodarki detalicznej. Ponadto w rozporządzeniu w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów (ODR)² ustanowiono bezpłatną, wielojęzyczną ogólnounijną platformę ODR, którą zarządza Komisja i która umożliwia konsumentom rozstrzygnięcie sporów z przedsiębiorcami dotyczących zakupów przez internet bez wnoszenia sprawy do sądu.

Rynki cyfrowe stwarzają jednak nowe wyzwania. Zgodnie z działaniem 7. Nowego programu na rzecz konsumentów, przyjętego przez Komisję w 2020 r. planuje się zbadać, czy w średnim okresie należy przyjąć dodatkowe przepisy lub podjąć inne działania w celu zapewnienia równego poziomu sprawiedliwości w internecie i poza nim. Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag jest częścią tego działania i dotyczy adekwatności dyrektywy w sprawie ADR, zwłaszcza w odniesieniu do naruszeń praw konsumentów na rynkach cyfrowych. Według badania sytuacji konsumentów z 2021 r. nawet 77 % konsumentów w UE deklaruje, że byli narażeni na co najmniej jedną nieuczciwą praktykę handlową w internecie. Ostatnie badania behawioralne dotyczące zwodniczych interfejsów oraz akcja kontrolna UE z 2021 r. przeprowadzone przez organy ochrony konsumentów w odniesieniu do internetowych opinii konsumentów wskazują, że w otoczeniu cyfrowym konsumenci UE są w dużym stopniu narażeni na nieuczciwe praktyki w związku ze zwodniczymi interfejsami, ukrytymi reklamami itp. Świadczy to o zwiększonej potrzebie wprowadzenia solidnego mechanizmu ADR, aby utrzymać zaufanie konsumentów.

W pierwszym sprawozdaniu dotyczącym stosowania dyrektywy w sprawie ADR, przyjętym przez Komisję w 2019 r., wskazano, że osiągnięto jej cel (pełna dostępność procedur ADR w przypadku sporów konsumenckich wynikających

¹ Dyrektywa 2013/11/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=celex%3A32013L0011>.

² Rozporządzenie (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=celex%3A32013R0524>.

ze stosunków umownych między konsumentami a przedsiębiorcami w UE/EOG). Jednak ze względu na szereg czynników, które różnią się w poszczególnych państwach członkowskich i sektorach gospodarki (np. obowiązkowy lub fakultatywny udział przedsiębiorców w ADR, wysokość kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców lub konsumentów, stopień złożoności procedury, poziom wiedzy itp.), w sprawozdaniu stwierdzono, że stosowanie procedur ADR pozostaje ograniczone i zróżnicowane w UE/EOG.

Przepisy art. 26 dyrektywy w sprawie ADR wymagają przyjęcia przez Komisję w 2023 r. drugiego sprawozdania dotyczącego stosowania dyrektywy, któremu może towarzyszyć wniosek ustawodawczy. W naszych wstępnych spostrzeżeniach (np. ze [zgromadzenia ADR](#), które odbyło się we wrześniu 2021 r., oraz z ukierunkowanych dyskusji z właściwymi organami krajowymi, specjalistami ds. ADR, stowarzyszeniami przedsiębiorców, środowiskiem akademickim i innymi zainteresowanymi stronami zajmującymi się ochroną konsumentów) stwierdzono, że istnieją wystarczające powody, aby zbadać, w jaki sposób unowocześnić dyrektywę w sprawie ADR.

Z drugiej strony, pomimo wysokiego wskaźnika odwiedzin (ponad 2 mln osób rocznie od 2016 r.) komisyjna platforma internetowego rozstrzygania sporów (ODR), której celem było upowszechnienie stosowania procedur ADR na rynkach cyfrowych, prawie nie jest wykorzystywana, przy czym rocznie podmioty ADR w całej UE/EOG rozpatrują mniej niż 400 spraw. W wyniku [akcji kontrolnych UE](#) przeprowadzanych przez organy ochrony konsumentów stwierdza się, że większość unijnych przedsiębiorców internetowych nie spełnia wymogu umieszczenia linku do platformy ODR na swojej stronie internetowej, ponieważ albo nie zna tego wymogu, albo dlatego, że nie zamierza z tej platformy korzystać i chce uniknąć wprowadzania niejasności względem swoich użytkowników. W związku z tym niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag dotyczy również kwestii, czy rozporządzenie w sprawie ODR jest nadal istotne dla pierwotnie określonych celów.

Ocena

Komisja przeprowadza obecnie ocenę, w której analizuje dane ilościowe i jakościowe oraz dowody pochodzące od różnych odpowiednich podmiotów, w tym: a) odpowiedzi państw członkowskich na standardowy kwestionariusz dotyczący krajowych procedur i architektury ADR, działań podmiotów ADR (statystyki rozpatrywania spraw) oraz najlepszych praktyk, niedociągnięć i zaleceń; b) ukierunkowane wywiady; c) analizy przypadków; d) stanowiska zainteresowanych stron; e) wyniki [retrospektywnych otwartych konsultacji publicznych](#), które były dostępne do 27 czerwca 2022 r. oraz f) literatura akademicka.

W ramach oceny, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, przeanalizowane zostaną:

- postępy w zakresie ADR/ODR we wszystkich państwach UE/EOG od czasu transpozycji dyrektywy w sprawie ADR i bezpośredniego stosowania rozporządzenia w sprawie ODR w 2015 r.;
- niedociągnięcia w tych ramach prawnych, zwłaszcza w świetle tendencji zewnętrznych, np. wzrostu liczby zakupów przez internet, w tym z państw trzecich;
- wpływ COVID-19 na zwiększoną cyfryzację;
- szybki rozwój rynków cyfrowych i koszty ponoszone przez wszystkie strony w związku z wdrażaniem ADR/ODR;
- znaczenie ADR/ODR dla obecnych i przyszłych potrzeb konsumentów i przedsiębiorców oraz
- spójność szerszych celów polityki UE wytyczonych w ostatnio uzgodnionych [akcie o usługach cyfrowych](#) oraz [akcie o rynkach cyfrowych](#), które wprowadziły przełomowe nowe zasady dotyczące rynków cyfrowych i inne przepisy mające istotne znaczenie dla ochrony konsumentów.

Problemy, którym ma zaradzić inicjatywa

Złożoność sporów konsumenckich ewoluowała: rynki internetowe charakteryzują się rosnącą liczbą internetowych usług pośrednich (niezależnie od tego, czy ich koszty są ponoszone bezpośrednio przez konsumentów w formie opłat czy też są one opłacane przez przedsiębiorców na zasadzie prowizji); udział w rynku przedsiębiorców z państw trzecich szybko rośnie; informacje udzielane przed zawarciem umowy (np. dotyczące prawa do odstąpienia od umowy) są coraz bardziej niejasne lub niepełne; a konsumenci coraz częściej mają do czynienia z innymi problemami związanymi z dostępem do usługi online lub zmianą dostawcy usług. W konsekwencji:

- konsumenci potrzebują skutecznych systemów dochodzenia roszczeń dostosowanych do ich wzmożonej działalności w internecie oraz do częstego występowania nieuczciwych praktyk w internecie;
- zważywszy, że dyrektywa w sprawie ADR obejmuje jedynie spory dotyczące umów, istnieje szereg sporów wynikających z kwestii nieuwzględnionych w umowie (takich jak informacje udzielane przed zawarciem umowy lub prawo do zmiany dostawcy, jak opisano powyżej), w odniesieniu do których konsumentom można odmówić możliwości pozasądowego dochodzenia roszczeń;
- konsumentom dokonującym zakupów od przedsiębiorców spoza UE można odmówić możliwości skorzystania z procedury ADR, ponieważ tacy przedsiębiorcy nie są objęci dyrektywą w sprawie ADR;

- konsumenci internetowi w dużej mierze korzystają z systemów dochodzenia roszczeń wprowadzonych przez duże platformy, ale platformy te mogą nie spełniać tych samych kryteriów sprawiedliwego traktowania, które ustanowiono w dyrektywie w sprawie ADR w odniesieniu do akredytowanych podmiotów ADR;
- konsumenci podatni na zagrożenia są coraz częściej zobowiązani do korzystania z cyfrowych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów zaproponowanych przez przedsiębiorców i mogą potrzebować specjalnej pomocy;
- zasoby dostępne na finansowanie systemów ADR prawdopodobnie nie wzrosną w przyszłości, w związku z czym koszty takich systemów należy dostosować do niewielkich kwot, których dotyczący spory cyfrowe (ponieważ średnia wartość zamówień online wynosi 110 EUR).

Tempo rozwoju rynków internetowych oznacza, że problemy te prawdopodobnie będą się nasilać, co skłoni konsumentów i przedsiębiorców do częstszego korzystania z cyfrowych systemów rozstrzygnięcia sporów, lub że pojawią się problemy wykraczające poza zakres dyrektywy w sprawie ADR. W praktyce utrudnia to dostęp do sprawiedliwego rozstrzygnięcia sporów na jednolitym rynku towarów i usług konsumpcyjnych. Ponadto, pomimo wprowadzonych usprawnień sposób funkcjonowania obecnej platformy ODR wydaje się nieaktualny i nieskuteczny, ponieważ podmiot ADR może interweniować dopiero wtedy, gdy przedsiębiorca zgodzi się na przystąpienie do procesu ADR. Zgodnie z retrospektywnymi konsultacjami publicznymi przeprowadzonymi przez Komisję promowanie ADR na szczeblu UE wymaga lepszego zrozumienia mechanizmu ADR, poszerzenia wiedzy na jego temat oraz lepszej dostępności ADR.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Rynki internetowe mają charakter transgraniczny. W związku z tym potrzebne są wspólne kryteria rozstrzygnięcia sporów dostosowane do takich rynków, aby zapewnić konsumentom i przedsiębiorcom dostęp do sprawiedliwych mechanizmów, również w kontekście transgranicznym lub gdy zaangażowany jest przedsiębiorca z państwa trzeciego lub pośrednik internetowy. Ponadto, w celu zagwarantowania konsumentom skutecznego jednolitego rynku cyfrowego, unijne przepisy dotyczące ADR muszą zapewniać stosowanie mechanizmów dochodzenia roszczeń na rynkach internetowych w sposób równie sprawiedliwy, jak ma to miejsce na rynkach pozainternetowych, a także sprawiedliwe wykorzystanie sztucznej inteligencji w rozstrzygnięciu sporów.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Cele przyszłego wniosku ustawodawczego dotyczącego zmiany dyrektywy w sprawie ADR i uchylecia rozporządzenia w sprawie ODR będą uwzględniać ewolucję rynków internetowych, rozszerzenie zakresu dyrektywy przy jednoczesnym ograniczeniu jej złożoności oraz zapewnienie alternatywnych opcji dla rządowej certyfikacji podmiotów ADR działających na rynkach internetowych i transgranicznych. We wniosku rozważa się w szczególności:

- rozszerzenie zakresu lub przedstawienie wyjaśnień dotyczących wymogów w zakresie informacji udzielanych przed zawarciem umowy (np. z dyrektywy w sprawie praw konsumentów) od momentu zawarcia umowy; w jaki sposób zapewnić, aby uwzględniana była rola pośredników w przypadku braku bezpośredniego zobowiązania umownego z konsumentem; w jaki sposób pośrednicy mogą ułatwiać rozstrzygnięcie sporów w handlu partnerskim (peer-to-peer) w jaki sposób zapewnić dostęp przedsiębiorcom spoza UE chętnym do zaangażowania się w ten proces;
- zachęcanie platform internetowych do oferowania wysokiej jakości systemów rozstrzygnięcia sporów, w tym mechanizmów zapewniających przestrzeganie kryteriów jakości zgodnych z dyrektywą w sprawie ADR, takich jak samocertyfikacja lub niezależne audyty; zachęcanie wyspecjalizowanych podmiotów, takich jak stowarzyszenia branżowe, do tworzenia transgranicznych struktur ADR oraz wyjaśnianie zasad ich certyfikacji oraz ułatwianie podmiotom ADR opracowywania skutecznych procedur transgranicznych i zbiorowych;
- zmniejszenie kosztów poprzez uproszczenie niektórych obowiązków sprawozdawczych i zmniejszenie barier w zakresie kwalifikowalności dla podmiotów ADR;
- wyjaśnienie zasad dotyczących powiązań z postępowaniami sądowymi (np. egzekwowanie wyników ADR; zawieszenie biegu przedawnienia; stosowanie praw ustawowych UE) w celu uczynienia ADR skutecznym rozwiązaniem;
- zwiększenie wykorzystania ADR wśród konsumentów i przedsiębiorców poprzez zagwarantowanie środków w celu podnoszenia świadomości i zapewnienia wskazówek oraz poprzez przegląd roli punktów kontaktowych ds. ODR;
- uchYLENIE rozporządzenia w sprawie ODR, które jest niezwykle rzadko stosowane, oraz zastąpienie platformy ODR systemem przyjaznym dla użytkownika, który pomaga konsumentom i przedsiębiorcom zrozumieć ich

możliwości i obowiązki w zakresie dochodzenia roszczeń oraz poprawia nakierowanie na wysokiej jakości podmioty ADR oraz

- zapewnienie dostosowanego do potrzeb wsparcia dla konsumentów podatnych na zagrożenia, w szczególności poprzez utrzymanie interwencji ludzkiej dla osób, które nie są w stanie korzystać z procedur cyfrowych.

W wariantach tych proponuje się w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania kryteriów jakości na systemy zapewniane przez przedsiębiorstwa internetowe na zasadzie dobrowolności, z korzyścią również dla przedsiębiorców będących osobami trzecimi na platformach (głównie MŚP). Uprościłyby one również obowiązki informacyjne dla przedsiębiorców, a uchylenie rozporządzenia w sprawie ODR zniosłoby obowiązek oferowania przez unijnych przedsiębiorców internetowych, niezależnie od ich wielkości, linku do platformy ODR, nawet jeśli nie zamierzają z niej korzystać.

C. Prawdopodobne skutki

Uproszczenie i rozszerzenie zakresu dyrektywy w sprawie ADR nie powinno wymagać od państw członkowskich zmiany ich obecnego systemu ADR i powinno zachować zasadę minimalnej harmonizacji dyrektywy. Częstsze korzystanie z ADR, w tym do rozstrzygania sporów transgranicznych i zbiorowych, powinno umożliwić podmiotom ADR osiągnięcie korzyści skali i obniżyć koszty ponoszone przez użytkowników biznesowych. Ustanowienie systemów internetowego rozstrzygania sporów zgodnie z kryteriami jakości ADR powinno wiązać się z ograniczonymi inwestycjami dla platform, biorąc pod uwagę systemy już wprowadzone przez większość z nich, i byłoby korzystne dla zwiększenia ich reputacji, wzrostu zaufania konsumentów i zmniejszenia kosztów związanych z rozpatrywaniem skarg niezadowolonych klientów. Państwa członkowskie nie musiałyby wprowadzać szczegółowych przepisów w celu rozwiązania problemu obecnych luk w dyrektywie w sprawie ADR w odniesieniu do rynków internetowych, co zmniejszyłoby ryzyko fragmentacji rynku cyfrowego przez przepisy krajowe.

Uchylenie rozporządzenia w sprawie ODR znacznie zmniejszy koszty ponoszone przez MŚP i Komisję, która zarządza platformą ODR. Nie przewiduje się żadnych znaczących skutków dla środowiska, równości lub skutków społecznych, ani wpływu na prawa podstawowe, natomiast oczekuje się wzrostu poziomu ochrony konsumentów w UE. Wniosek zdecydowanie ma na celu uproszczenie i zmniejszenie kosztów istniejących systemów ADR w państwach członkowskich, przy jednoczesnym lepszym wykorzystaniu możliwości cyfrowych i ochronie konsumentów podatnych na zagrożenia. Uchylenie rozporządzenia w sprawie ODR zrekompensuje obciążenia administracyjne i koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa internetowe, co jest zgodne z zasadą Komisji „jedno więcej – jedno mniej” dotyczącą prawodawstwa.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Przeprowadzona zostanie ocena skutków w celu przeanalizowania problemów i wpływu proponowanych wariantów strategicznych, w tym rodzajów bezpośrednich (zgodności i egzekwowania) i pośrednich kosztów regulacyjnych, które mają zostać poniesione. Będzie ona wspierana między innymi wynikami trwających badań mających na celu zebranie informacji na temat obecnego funkcjonowania i kosztów systemów ADR w UE.

Strategia konsultacji

Komisja przeprowadziła już konsultacje z zainteresowanymi stronami, w szczególności:

- we wrześniu 2021 r. w internetowym [zgromadzeniu ADR](#) uczestniczyło ponad 300 specjalistów ds. ADR, właściwe organy ADR, organizacje konsumenckie i organizacje przedsiębiorców, środowiska akademickie itd.;
- ukierunkowane dyskusje na temat ADR z siecią ds. polityki konsumenckiej i grupą doradczą ds. polityki konsumenckiej w grudniu 2021 r.;
- [warsztaty](#) na szczycie konsumenckim w 2022 r. na temat stosowania narzędzi cyfrowych wspierających konsumentów w egzekwowaniu ich praw;
- [okrągły stół na temat transgranicznych ADR](#) zorganizowany wspólnie z Siecią Europejskich Centrów Konsumenckich w czerwcu 2022 r. z udziałem specjalistów ds. ADR, organizacji konsumenckich i organizacji przedsiębiorców (tj. Europejska Organizacja Konsumentów i E-commerce Europe), Europejskie Centra Konsumenckie i środowiska akademickie;
- retrospektywne [otwarte konsultacje publiczne](#) (kwiecień – czerwiec 2022 r.) na temat rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów oraz dyrektywy w sprawie ADR.

Planowane są dalsze ukierunkowane działania konsultacyjne z podmiotami ADR zajmującymi się sprawami związanymi z energią (III kw. 2022 r.) i sprawami dotyczącymi podróży (październik 2022 r.), z właściwymi organami ADR (sierpień 2022 r.) oraz za pośrednictwem panelu obywatelskiego.

Perspektywiczne konsultacje publiczne rozpoczną się w III kw. 2022 r. Dostępny we wszystkich językach urzędowych UE kwestionariusz będzie można również wykorzystać do udzielania odpowiedzi. Konsultacje będą otwarte przez 12 tygodni. Będą one promowane za pośrednictwem kanałów komunikacji udostępnionych przez Komisję w celu wymiany informacji między podmiotami ADR, właściwymi organami ADR i innymi podmiotami (np. Europejskimi Centrami Konsumenckimi) oraz mediów społecznościowych. Po zakończeniu konsultacji publicznych Komisja opublikuje sprawozdanie podsumowujące w portalu „[Wyraź swoją opinię](#)”. Ponadto do oceny skutków zostanie załączone sprawozdanie podsumowujące obejmujące wszystkie działania konsultacyjne.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem konsultacji jest zebranie opinii różnych zainteresowanych organizacji i przedsiębiorstw na temat sposobów poprawy dochodzenia roszczeń przez konsumentów w UE, sposobów zapewnienia równych warunków działania wszystkim przedsiębiorcom prowadzącym działalność na tym rynku, od dużych platform po MŚP, oraz sposobów zapewnienia konsumentom takiego samego poziomu sprawiedliwego traktowania w internecie i poza nim.

Grupa docelowa

Do zgłaszania uwag zachęcamy wszystkich, którzy są bezpośrednio zainteresowani ochroną konsumentów i skutecznymi środkami dostępnymi w UE (i EOG) dla konsumentów i przedsiębiorców w celu pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego traktowania stron. Ten szybki i skuteczny proces zagwarantuje sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku, zminimalizuje liczbę sporów i obciążenia z nimi związane, zapewni wysoki poziom zgodności z przepisami dotyczącymi konsumentów, zapewni równe warunki działania dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw oraz zwiększy zaufanie konsumentów i przedsiębiorców do ADR.