

Bruksela, 19 października 2023 r.
(OR. en)

14434/23

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2023/0376(COD)

CONSOM 373
MI 877
JUSTCIV 152
CODEC 1939
COMPET 1016
DIGIT 228
IA 264

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	17 października 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 649 final
Dotyczy:	Wniosek - DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniająca dyrektywę 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz dyrektywy (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 i (UE) 2020/1828

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 649 final.

Załącznik: COM(2023) 649 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.10.2023 r.
COM(2023) 649 final

2023/0376 (COD)

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniająca dyrektywę 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania
sporów konsumenckich oraz dyrektywy (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 i (UE)
2020/1828**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

{SEC(2023) 347 final} - {SWD(2023) 334 final} - {SWD(2023) 335 final} -
{SWD(2023) 337 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Przyczyny i cele wniosku

Dyrektywa 2013/11/UE¹ w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa ADR) daje unijnym konsumentom możliwość rozstrzygania sporów wynikających z zobowiązań umownych przedsiębiorców mających siedzibę w UE w wysokiej jakości postępowaniach pozasądowych. Głównym celem tej dyrektywy jest zapewnienie we wszystkich państwach członkowskich dostępu do podmiotów ADR spełniających wspólne kryteria jakości w celu szybkiego, polubownego, przystępnego cenowo i sprawiedliwego rozstrzygania sporów we wszystkich sektorach rynku konsumenckiego. Przepisy te mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów na rynku wewnętrznym, gdyż umożliwiają im rozstrzyganie sporów o niskiej wartości, w przypadku których niechętnie występują oni do sądu ze względu na związane z tym koszty i czas. W przypadku przedsiębiorców dyrektywa pomaga im zachować dobrą reputację, uczestniczyć w postępowaniach ADR i stosować się do wyników ADR.

Dyrektywa została jednak przygotowana ponad 10 lat temu i nie uwzględnia w wystarczającym stopniu sporów wynikających z nowych tendencji na rynku konsumenckim. Konsumenti w UE kupują znacznie częściej przez internet, również od przedsiębiorców spoza UE. Niestety idzie to w parze ze zwiększonym narażeniem na nieuczciwe praktyki wykorzystujące interfejsy internetowe (zwodnicze interfejsy), które w istotny sposób zakłócają lub ograniczają, celowo bądź nie, zdolność odbiorców usługi do podejmowania niezależnych i świadomych wyborów i decyzji, jak również z narażeniem na praktyki wykorzystujące ukrytą reklamę, sfałszowane recenzje, zniekształcone prezentacje cen lub brak istotnych informacji przed zawarciem umowy. Tendencje te oddziałują również w pewnym stopniu na zakupy poza internetem, ponieważ na konsumentów coraz większy wpływ wywiera marketing cyfrowy wpływający na przywiązanie konsumentów do konkretnych marek i przedsiębiorców. Zmiany te podważają zaufanie konsumentów do rynków cyfrowych i wykorzystują ich podatność na zagrożenia. Oznacza to, że konsumentom potrzebne są skuteczne procedury rozstrzygania coraz bardziej złożonych sporów.

W przeprowadzonej przez Komisję w 2023 r. ocenie wdrożenia dyrektywy ADR w całej UE stwierdzono, że alternatywne metody rozstrzygania sporów, w szczególności w kontekście transgranicznym, są nadal niedostatecznie wykorzystywane w wielu państwach członkowskich ze względu na szereg czynników takich jak koszty, skomplikowane procedury, język i prawo mające zastosowanie. Zakres dyrektywy ADR, który jest wąsko zdefiniowany, nie pozwala rozstrzygać wielu rodzajów sporów, zwłaszcza na rynkach cyfrowych. Przyjęte w dyrektywie ADR podejście polegające na minimalnej harmonizacji umożliwiło państwom członkowskim dostosowanie własnych ram ADR, które odpowiadają ich kulturze, inwestycjom, zasobom, infrastrukturze, świadomości itp. W tym kontekście Komisja zapowiedziała w swoim programie prac legislacyjnych na 2023 r. pakiet dotyczący egzekwowania przepisów konsumenckich², w którym przewidziano wnioski Komisji

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013L0011>

² Zob. wiersz 8 w załączniku II (inicjatywy Refit) https://commission.europa.eu/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2023_en

zawierające ukierunkowane zmiany do dyrektywy ADR oraz uchylenie rozporządzenia w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów (ODR)³.

Niniejszy wniosek ma na celu **utrzymanie obecnego podejścia opartego na minimalnej harmonizacji** i jego zmianę jedynie w celu lepszego dostosowania go do współczesnych rynków konsumenckich.

Cele zmienionej dyrektywy ADR to:

- dostosowanie ram ADR do rynków cyfrowych polegające na wyraźnym uwzględnieniu szerokiego zakresu praw unijnych konsumentów, które mogą nie być wyraźnie opisane w umowach lub które odnoszą się do etapów poprzedzających zawarcie umowy;
- zwiększenie wykorzystania ADR w sporach transgranicznych przez bardziej zindywidualizowaną pomoc dla konsumentów i przedsiębiorców;
- uproszczenie postępowań ADR z korzyścią dla wszystkich stron; w tym ograniczenie obowiązków sprawozdawczych podmiotów ADR oraz obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach, przy równoczesnym zachęcaniu przedsiębiorców do większego zaangażowania w procedury ADR przez wprowadzenie obowiązku udzielenia odpowiedzi.

Aby osiągnąć te cele, w niniejszym wniosku zawarto następujące elementy:

- **Zakres stosowania:** doprecyzowanie i rozszerzenie zakresu przedmiotowego i geograficznego dyrektywy ADR, tak aby obejmowała ona:
- wszelkiego rodzaju spory z zakresu prawa konsumenckiego UE (tj. bez ograniczania zakresu do sporów dotyczących umowy). Problem z obecną dyrektywą polega na tym, że jej zakres jest wąsko określony i w związku z tym może wykluczać spory związane z etapami poprzedzającymi zawarcie umowy lub prawami ustawowymi, takimi jak zmiana dostawcy usług lub ochrona przed blokowaniem geograficznym;
- spory między konsumentami z UE a przedsiębiorcami spoza UE (którzy będą mogli uczestniczyć w postępowaniach ADR na zasadzie dobrowolności, w ten sam sposób co przedsiębiorcy z UE).
- **Obowiązek udzielenia odpowiedzi:** wymóg udzielenia przez przedsiębiorców odpowiedzi na zapytanie podmiotu ADR dotyczące tego, czy dany przedsiębiorca zamierza uczestniczyć w postępowaniu ADR, czy też nie (bez narzucania obowiązku udziału w postępowaniach ADR).
- **Obowiązki informowania:** zniesienie obowiązku informowania konsumentów przez przedsiębiorców o podmiotach ADR, w przypadku gdy nie zamierzają oni brać udziału w postępowaniu.
- **Transgraniczne pozasądowe rozstrzyganie sporów:** powierzenie właściwym organom, a zwłaszcza Europejskim Centrum Konsumenckim, nowej dodatkowej roli w udzielaniu pomocy i wskazywaniu właściwej ścieżki konsumentom w sporach

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. 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) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32013R0>

transgranicznych, a także zobowiązanie Komisji do wprowadzenia przyjaznych dla użytkownika narzędzi cyfrowych, które pomagałyby konsumentom w znalezieniu właściwego organu umożliwiającego im rozstrzygnięcie sporów.

W swoim komunikacie „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”⁴ Komisja podkreśliła znaczenie systemu regulacyjnego, który zapewnia realizację celów Unii po minimalnych kosztach. Zobowiązała się więc do podjęcia nowych działań, jeśli chodzi o racjonalizację i uproszczenie wymogów w zakresie sprawozdawczości, i za ostateczny cel przyjęła zmniejszenie takich obciążeń o 25 %, bez uszczerbku dla powiązanych z nimi celów politycznych. Zmiany proponowane w odniesieniu do ADR/ODR są zatem częścią pakietu racjonalizacyjnego.

Wymogi w zakresie sprawozdawczości są kluczowe dla zapewnienia prawidłowego egzekwowania i należytego monitorowania prawodawstwa. Ich koszty są w dużej mierze kompensowane korzyściami, które przynoszą, szczególnie w zakresie monitorowania i zapewniania zgodności z kluczowymi elementami realizowanej polityki. Wymogi w zakresie sprawozdawczości mogą jednak również powodować nieproporcjonalne obciążenia dla zainteresowanych stron, szczególnie dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Nagromadzenie tych wymogów wraz z upływem czasu może skutkować zbędnymi, powielonymi lub nieaktualnymi obowiązkami, nieefektywnymi harmonogramami i częstotliwością lub nieodpowiednimi metodami gromadzenia danych. Dzięki dalszemu usprawnieniu ram ADR w całej UE inicjatywa powinna przynieść oszczędności kosztów i zmniejszyć obciążenia administracyjne zarówno dla organów właściwych w dziedzinie ADR, jak i dla przedsiębiorców, zgodnie z zasadami REFIT i „jedno więcej – jedno mniej”, a także powinna przyczynić się do wyrównania warunków działania dla przedsiębiorców z UE i spoza UE.

Upraszczenie obowiązków sprawozdawczych i zmniejszanie obciążeń administracyjnych jest zatem priorytetem.

W tym kontekście niniejszy wniosek ma na celu uproszczenie inicjatyw w zakresie dochodzenia roszczeń przez konsumentów w następujący sposób:

- a) zniesione zostaną spoczywające na przedsiębiorcach obowiązki informacyjne w zakresie ADR;
- b) podmioty ADR będą musiały przedkładać organom właściwym w zakresie ADR dwuletnie, a nie jak dotąd roczne, sprawozdania ze swojej działalności; w stosownych przypadkach nie będą musiały już składać sprawozdań ze współpracy w ramach sieci podmiotów ADR, które ułatwiają rozstrzygnięcie sporów transgranicznych;
- c) podmioty ADR nie będą już musiały co dwa lata przedstawiać właściwym organom oceny skuteczności współpracy w ramach sieci podmiotów ADR, informacji o szkoleniach dla pracowników oraz oceny i ewentualnych sposobów poprawy skuteczności postępowań ADR oferowanych przez dany podmiot.

Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki

Dyrektywa ADR jest dyrektywą proceduralną określającą kryteria jakości, które mają być stosowane przez podmioty ADR w podobny sposób w całej Unii, oraz procedury akredytacji takich podmiotów przez państwa członkowskie, monitorowania spełniania przez te podmioty

⁴ COM (2023) 168.

kryteriów oraz zapewnienia skutecznego poziomu przejrzystości w odniesieniu do istnienia i funkcjonowania takich podmiotów.

Proponowane zmiany mają na celu zapewnienie, aby podmioty ADR mogły rozstrzygać wszystkie spory konsumenckie, w szczególności spory powstające na rynkach cyfrowych, w tym dotyczące zobowiązań pozaumownych, oraz spory związane z pozaumownymi prawami ustawowymi. Zmiany polegają na doprecyzowaniu i rozszerzeniu zakresu stosowania dyrektywy ADR, przez co zwiększą jej spójność z obowiązującym prawem konsumenckim i umożliwią podmiotom ADR rozpatrywanie szerszego zakresu sporów określonych w załączniku. Zmiany te będą zatem miały pozytywny wpływ na osiągnięcie celów w tym obszarze polityki.

Wniosek jest również częścią pierwszego pakietu środków służących racjonalizacji wymogów w zakresie sprawozdawczości. Jest to etap ciągłego procesu, w którym kompleksowo analizuje się istniejące wymogi sprawozdawcze w celu oceny ich dalszej przydatności i zwiększenia ich skuteczności. Racjonalizacja wprowadzona w ramach tych środków nie będzie miała wpływu na osiągnięcie celów w tym obszarze polityki. Niemniej jednak oszczędności kosztów i czasu przeznaczanych na wypełnianie obowiązków sprawozdawczych, które w żaden sposób nie usprawniają procesu ADR, są korzystne dla przedsiębiorstw i podmiotów ADR.

Spójność z innymi politykami Unii

Art. 21 aktu o usługach cyfrowych dotyczący pozasądowego rozstrzygania sporów pozostaje bez uszczerbku dla dyrektywy ADR (art. 21 ust. 9). Ponadto reguluje on, w jaki sposób użytkownicy usług pośrednich mogą składać skargi na decyzje pośrednika w zakresie moderowania treści w odniesieniu do nielegalnych lub szkodliwych treści, również w przypadku gdy dostawca usług postanowi nie podejmować działań w następstwie zgłoszenia. Nawet jeżeli takie nielegalne treści lub treści, które są w inny sposób niezgodne z warunkami korzystania z usług pośredników, mogą dotyczyć złych praktyk handlowych przedsiębiorcy będącego osobą trzecią, spór na podstawie art. 21 aktu o usługach cyfrowych ma zostać rozstrzygnięty między pośrednikiem a odbiorcą, którego dotyczy decyzja o moderowaniu treści, i dotyczyć wyłącznie ograniczeń mających zastosowanie do danych treści lub do danego konta. Dyrektywa ADR będzie nadal miała zastosowanie do sporów konsumenckich z przedsiębiorcą będącym osobą trzecią, które zasadniczo dotyczą sposobu zwrotu pieniędzy, sposobu naprawy wadliwego produktu, rozwiązania umowy opartej na nieuczciwych warunkach itp. Dyrektywa ADR zapewnia zatem konsumentom środki uzupełniające, które umożliwiają im rozwiązanie problemów związanych z nielegalnymi praktykami handlowymi przedsiębiorcy, a nie z moderowaniem treści przez pośrednika.

W ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisja zapewnia, aby przepisy były adekwatne do zakładanych celów, ukierunkowane na potrzeby zainteresowanych stron oraz minimalizowały obciążenia, a jednocześnie umożliwiały realizację celów. Niniejsze wnioski są zatem częścią programu REFIT i przyczyniają się do zmniejszenia złożoności obciążeń sprawozdawczych wynikających z otoczenia prawnego UE.

Chociaż niektóre wymogi w zakresie sprawozdawczości mają zasadnicze znaczenie, muszą one być jak najefektywniejsze, nie powinny się na siebie nakładać, powinny usuwać zbędne obciążenia i w jak największym stopniu wykorzystywać rozwiązania cyfrowe i interoperacyjne.

Racjonalizacja wprowadzona ukierunkowanymi zmianami do dyrektywy ADR nie będzie miała wpływu na realizację celów w tym obszarze polityki z następujących powodów:

- Obowiązek zamieszczania informacji w sprawie ADR na stronie internetowej przedsiębiorców nie dotyczy tych przedsiębiorców, którzy nie zamierzają brać udziału w postępowaniach ADR i nie są do tego zobowiązani na mocy prawa krajowego lub unijnego. Natomiast przedsiębiorcy, którzy aktywnie biorą udział w ADR, będą mogli w odpowiedni sposób informować o tym swoich klientów.
- Obowiązek sprawozdawczy podmiotów ADR zostaje uproszczony przez zmniejszenie częstotliwości składania sprawozdań z jednego sprawozdania rocznie do jednego sprawozdania co dwa lata. Pozwoli to zebrać więcej informacji, a tym samym stworzyć lepszą bazę danych do oceny funkcjonowania podmiotów ADR w perspektywie średnioterminowej. Niektóre pozycje nie powinny być obowiązkowe, ponieważ to podmioty ADR powinny decydować, jakie informacje są najistotniejsze do publikacji lub przekazania właściwym organom. Zaoszczędzone koszty i czas powinny zostać wykorzystane do innych celów, takich jak szkolenie personelu.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Podstawa prawna

Podstawą prawną zmienionej dyrektywy ADR jest art. 114 TFUE dotyczący urzeczywistnienia rynku wewnętrznego; należyte uwzględniono także art. 169 TFUE⁵. W art. 114 UE przyznano kompetencje do wprowadzania środków mających na celu zbliżenie przepisów krajowych dotyczących ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dzięki stworzeniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów wniosek ma na celu wsparcie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Pomocniczość

Zmieniona dyrektywa ADR zapewni wszystkim konsumentom i przedsiębiorcom lepszy dostęp do wysokiej jakości i efektywnych kosztowo mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów dostosowanych do rynków cyfrowych. Uproszczenie ADR i poprawa efektywności kosztowej rozstrzygania sporów o wymiarze transgranicznym oraz propagowanie łączenia podobnych spraw w jednym postępowaniu przyczyniają się do zwiększenia efektywności rozstrzygania sporów, również w kontekście transgranicznym. To z kolei powinno zwiększyć zaufanie konsumentów do zakupów przez internet, a także do korzystania z usług turystycznych w UE i poza nią.

Cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie działające samodzielnie, a z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie UE. Działanie na poziomie UE zapewniłoby niezmiennie wysoki poziom ochrony konsumentów, większe zaufanie konsumentów do ADR oraz większą liczbę kontaktów i częstszą wymianę najlepszych praktyk na szczeblu UE (np. w zakresie wykorzystania narzędzi cyfrowych w celu zwiększenia efektywności kosztowej i spójności ADR, procedur rozpatrywania spraw, ADR dla poszczególnych sektorów itp.).

⁵ Art. 169 TFUE stanowi, że cele polegające na promowaniu interesów konsumentów i zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów mogą zostać osiągnięte za pomocą środków przyjętych zgodnie z art. 114 TFUE.

Wymogi w zakresie sprawozdawczości, które należy uprościć, wynikają z prawa UE. Racjonalizacja jest zatem bardziej właściwa na szczeblu UE, aby zapewnić pewność prawa i spójność sprawozdawczości do celów porównywalności danych podczas oceny wdrażania i postępów w zakresie ADR we wszystkich państwach członkowskich.

Proporcjonalność

W ramach oceny skutków przeprowadzono analizę proporcjonalności w celu zapewnienia, aby proponowane warianty strategiczne były proporcjonalne pod względem kosztów i zasobów. We wniosku przyjęto ambitne i przyszłościowe podejście, które przyniesie więcej korzyści konsumentom i ogółowi społeczeństwa dzięki rozszerzeniu i doprecyzowaniu zakresu przepisów. Pozwoli to rozwiązać więcej sporów na drodze pozasądowej, co zwiększy zaufanie konsumentów do rynków i poprawi efektywność rynków. Prostsze mechanizmy rozstrzygania sporów ułatwią również przedsiębiorstwom kwestie posprzedażowe dotyczące konsumentów i zmniejszą obciążenia przedsiębiorstw związane z przejrzystością. Wprowadzenie obowiązku, aby przedsiębiorcy udzielali odpowiedzi na zapytania podmiotów ADR, umożliwi przyspieszenie procedur, ponieważ szybko będzie wiadomo, czy przedsiębiorca zgodzi się wziąć udział w postępowaniu. Wniosek nie wykracza poza to, co jest ściśle niezbędne do osiągnięcia jego celów.

Utrzymano podejście oparte na minimalnej harmonizacji, zapewniające państwom członkowskim pewien stopień elastyczności, między innymi przy podejmowaniu decyzji, czy udział przedsiębiorcy w ADR jest obowiązkowy, dobrowolny, czy też zależy to od sektora rynku.

Pomimo tego, że wielu konsumentów korzysta z systemów rozstrzygania sporów oferowanych przez internetowe platformy handlowe w ramach ich usług pośrednich, Komisja nie proponuje uregulowania takich usług. Przyjęła natomiast zalecenie skierowane do internetowych platform handlowych i unijnych stowarzyszeń handlowych, w którym zaznaczyła, że ich systemy rozstrzygania sporów są ważnymi narzędziami alternatywnego rozstrzygania sporów, które pozwalają rozstrzygać wiele sporów konsumenckich i znacznie poprawiają dostęp do rozstrzygania sporów transgranicznych. Jeżeli systemy te są tworzone wewnętrznie, powinny one być zgodne z kryteriami jakości określonymi w dyrektywie ADR, aby zagwarantować niezależność i sprawiedliwość zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom będącym stronami sporu. Ponadto proponuje się uchylenie rozporządzenia ODR, ponieważ nie przynosi ono konsumentom dokonującym zakupów przez internet znacznych korzyści w zakresie dostępu do wysokiej jakości alternatywnych metod rozstrzygania sporów. Uchylenie tego rozporządzenia znacznie zmniejszy obciążenie dla przedsiębiorstw, ponieważ zniesiony zostanie obowiązek udostępniania linku do platformy ODR przez wszystkich przedsiębiorców internetowych mających siedzibę w UE i posiadania specjalnego adresu e-mail.

Racjonalizacja wymogów sprawozdawczych wobec podmiotów ADR zmniejsza obciążenie administracyjne przez wprowadzenie do istniejących wymogów pewnych zmian, które nie mają wpływu na istotę szerzej rozumianego celu polityki. Wniosek ogranicza się do tych zmian, które są niezbędne do zapewnienia efektywnej sprawozdawczości bez zmiany istotnych elementów odnośnego prawodawstwa.

Wybór instrumentu

Wybrany instrumentem jest dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2013/11/UE. Dyrektywa to instrument wiążący w odniesieniu do rezultatu, jakim jest zapewnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, jednakże pozostawiający organom krajowym wybór formy i metod. Umożliwi ona państwom członkowskim zmianę obowiązującego prawodawstwa (w wyniku transpozycji dyrektywy 2013/11/UE) w zakresie niezbędnym do zapewnienia zgodności, a tym samym zminimalizuje wpływ reformy na ich systemy prawne.

Równolegle z niniejszymi zmianami proponuje się uchylene rozporządzenia (UE) nr 524/2013⁶ w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zaprzestanie korzystania z przewidzianej w tym rozporządzeniu platformy ODR ze względu na nieskuteczność tego systemu i nieproporcjonalne koszty dla przedsiębiorstw z UE. Konieczna jest zatem zmiana dyrektyw UE zawierających odniesienia do rozporządzenia ODR.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

Oceny ex post/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa

W 2023 r. Komisja przeprowadziła pełną ocenę⁷ zgodnie z 5 kryteriami (skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność, wartość dodana UE) określonymi w zestawie narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa. Głównym jej celem była ocena, w jakim stopniu dyrektywa ADR pomogła konsumentom w rozstrzyganiu sporów z przedsiębiorcami w zadowalający sposób i zgodnie ze zharmonizowanymi wymogami dotyczącymi jakości określonymi w rozdziale II dyrektywy ADR.

Ogólnie rzecz biorąc, wszystkie państwa członkowskie prawidłowo wdrożyły dyrektywę ADR. Ze względu na podejście oparte na minimalnej harmonizacji, państwa członkowskie same decydują o strukturze krajowych ram ADR i o zarządzaniu nimi. Jeśli chodzi o udział przedsiębiorców, występują znaczne różnice między państwami członkowskimi, w zależności m.in. od tego, czy jest on obowiązkowy czy dobrowolny, czy wynik postępowania jest wiążący, czy nie, lub w zależności od tego, czy istnieją praktyki „wskazywania winnych i piętnowania ich”.

Dostępność ADR zależy od wysokości opłat, dostępności pomocy, przyjaznych dla użytkownika procedur, świadomości itp. Istnieje wiele barier w dostępie do ADR, zwłaszcza w sprawach transgranicznych (w zakresie prawa mającego zastosowanie, języka, kosztów, skomplikowanych procedur). Inwestycje podmiotów ADR w cyfryzację sprawiają, że w perspektywie długoterminowej postępowania ADR stają się tańsze i poprawiają spójność wyników ADR. Koszty ADR różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od istniejącej infrastruktury, modelu finansowania, liczby akredytowanych i monitorowanych podmiotów ADR, opłat pobieranych od konsumentów i przedsiębiorców, a także od tego, czy struktury ADR istniały już wcześniej. Brak danych dotyczących kosztów utrudnia obliczanie efektywności kosztowej ADR. System ADR jest

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1).

⁷ Ocena jest również publikowana jako część pakietu zawierającego wnioski.

jednak znacznie bardziej efektywny kosztowo dla konsumentów, przedsiębiorców i państw członkowskich, niż miałyby to miejsce w sytuacji, w której wszystkie spory konsumenckie musiałyby być rozstrzygane na drodze sądowej. Uzyskanie pewnych oszczędności kosztów byłyby możliwe, gdyby zmniejszono niektóre obciążenia sprawozdawcze, które wiele zainteresowanych stron oceniło jako nieproporcjonalne.

Ograniczenie zakresu przepisów do przedsiębiorców mających siedzibę w UE pozbawia jednak wielu konsumentów dostępu do sprawiedliwych systemów dochodzenia roszczeń. W sytuacjach kryzysowych, np. podczas pandemii COVID-19 i niedawnego kryzysu energetycznego, postępowania ADR okazały się ważnymi mechanizmami rozwiązywania problemów konsumenckich związanych z tymi kryzysami. Występowanie kryzysów nie podważa roli dyrektywy, ale pojawiła się potrzeba wzmocnienia niektórych mechanizmów, w szczególności, aby umożliwić podmiotom ADR rozpatrywanie większej liczby spraw w tym samym czasie przez łączenie spraw.

Zainteresowane strony z zadowoleniem przyjęły podejście oparte na minimalnej harmonizacji i zdecydowanie poparły jego utrzymanie. Podmioty ADR korzystały z działań na szczeblu UE, w ramach których otrzymały platformę wymiany najlepszych praktyk i pomoc finansową na poprawę ich infrastruktury, w tym rozpatrywania spraw, budowania zdolności i upowszechniania wiedzy o ADR.

Wnioski z oceny skłoniły Komisję do przygotowania wniosku ustawodawczego dotyczącego zmiany obecnej dyrektywy ADR, aby lepiej dostosować ją do potrzeb rynków cyfrowych.

Konsultacje z zainteresowanymi stronami

W ramach podejścia opartego na dowodach w procesie kształtowania polityki Komisja:

- a) przeprowadziła dwie wielojęzyczne konsultacje publiczne (retrospektywną i perspektywiczną) na temat ADR; opublikowała na swoim portalu „Wyraź swoją opinię” zaproszenie do zgłaszania uwag, w którym przedstawiła środki z zakresu polityki polegające na wprowadzeniu zmian do dyrektywy ADR;
- b) zorganizowała szereg stacjonarnych i hybrydowych warsztatów konsultacyjnych, w tym „zgromadzenie ADR” w 2021 r., dyskusję panelową podczas Szczytu Konsumenta oraz okrągły stół na temat transgranicznych ADR w 2022 r.;
- c) opracowała kwestionariusz, który ma pomóc organom właściwym w zakresie ADR w zestawianiu krajowych sprawozdań dotyczących ADR za 2022 r. zgodnie z art. 26 dyrektywy ADR;
- d) brała udział w różnych wydarzeniach w celu zebrania informacji na temat sposobów usprawnienia ADR (np. wydarzenia rocznicowe podmiotów ADR, wydarzenia sieci ADR w ramach FIN-Net i Travel-net, sesje informacyjne itp.);
- e) zleciła przeprowadzenie badania na temat wdrażania ADR w terenie w czterech jurysdykcjach oraz badania behawioralnego ADR;
- f) przeanalizowała niedawne stanowiska na temat ADR przedstawione na piśmie przez główne zainteresowane strony, w tym sieć ECC-Net⁸, BEUC⁹ itp.

⁸ <https://www.eccnet.eu/publications>

⁹ https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-062_adr_position_paper.pdf

Zdecydowana większość zainteresowanych stron wszystkich kategorii podkreśliła potrzebę zmiany dyrektywy ADR przez rozszerzenie jej zakresu, tak aby wyraźnie obejmowała ona spory związane z ustawowymi prawami konsumenta niezależnie od faktu istnienia umowy i od treści umowy, dzięki czemu ramy ADR staną się bardziej dostępne, a tym samym opłacalne, w szczególności w przypadku rozstrzygania sporów transgranicznych. Pojawiły się rozbieżne opinie na temat tego, czy należy zachęcać do zbiorowego rozstrzygania sporów przez łączenie spraw ze względu na ograniczone zasoby i możliwości niektórych podmiotów ADR. W otwartych konsultacjach publicznych 58 % ze 111 respondentów wyraziło poparcie dla zbiorowego rozstrzygania sporów. Również w ramach okrągłego stołu poświęconego tematowi transgranicznemu stwierdzono, że należy zachęcać do zbiorowego ADR jako sposobu na zapewnienie stabilności podmiotów ADR w czasach kryzysu. Zainteresowane strony podkreśliły jednak, że kwestie organizacji zbiorowych ADR należy pozostawić w gestii państw członkowskich.

Niektóre zainteresowane strony uważają, że zwiększenie roli punktów kontaktowych ODR, tak aby stały się one *de facto* punktami kontaktowymi ADR, zwiększyłoby możliwości rozwiązywania sporów transgranicznych. Większość zainteresowanych stron uznała, że platforma ODR jest nieskuteczna oraz, że konieczne jest zapewnienie przyjaznych dla użytkownika narzędzi służących lepszemu informowaniu konsumentów o możliwościach dochodzenia roszczeń i o podmiotach ADR, ze wsparcia których mogą skorzystać.

Zainteresowane strony podkreśliły również, że Europejskie Centra Konsumentów odgrywają bardzo ważną rolę we wspieraniu konsumentów w przypadku problemów związanych z zakupami transgranicznymi. Przykładowo, nieformalne posiedzenie ministrów na temat spraw konsumenckich, zorganizowane przez czeską prezydencję Rady we wrześniu 2022 r., potwierdziło, że wszystkie państwa członkowskie są zadowolone z pomocy udzielanej konsumentom przez sieć ECC-Net w sporach transgranicznych i opowiadają się za wzmocnieniem jej roli w przyszłości.

Uczestnicy zgromadzenia ADR w 2021 r. podkreślili znaczenie ograniczenia obowiązków sprawozdawczych podmiotów ADR w celu uwolnienia zasobów, które mogłyby zostać wykorzystane do rozszerzenia zasięgu ich działania.

Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej

Komisja zleciła wykonawcom zewnętrznym trzy badania na temat ADR:

- 1) Badanie dotyczące gromadzenia danych, polegające na przeanalizowaniu informacji otrzymanych w ramach retrospektywnych konsultacji publicznych, krajowych sprawozdań dotyczących ADR przedłożonych Komisji przez wszystkie państwa członkowskie UE, Norwegię i Islandię oraz 5 studiów przypadku, które opierały się na badaniach źródeł wtórnych i wywiadach w różnych sektorach (handel elektroniczny, podróże, finanse, sztuczna inteligencja w ADR oraz akredytacja podmiotów ADR).
- 2) Badanie behawioralne ADR dotyczące tego, jak zachęcić konsumentów do korzystania z ADR i w jaki sposób bot prawny oparty na sztucznej inteligencji mógłby pomóc konsumentom lepiej zrozumieć proces dochodzenia roszczeń i wyszukać właściwy podmiot ADR.

- 3) Badanie prawne, w którym przeanalizowano literaturę naukową na temat ADR/ODR w czterech państwach członkowskich UE.

Wszystkie badania zostaną opublikowane na stronie internetowej Komisji poświęconej ADR: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_pl

Proponowane ograniczenie obciążenia sprawozdawczego opracowano na podstawie procesu wewnętrznej kontroli istniejących obowiązków sprawozdawczych i w oparciu o doświadczenia z wdrażania odnośnych przepisów. Ponieważ jest to jeden z elementów procesu ciągłej oceny wymogów w zakresie sprawozdawczości wynikających z prawodawstwa UE, kontrola takiego obciążenia i jego wpływu na zainteresowane strony będzie kontynuowana.

Ocena skutków

W ramach oceny skutków przeanalizowano 4 różne warianty. Preferowane rozwiązanie polegało na rozszerzeniu przedmiotowego zakresu dyrektywy, uproszczeniu transgranicznego stosowania ADR oraz wprowadzeniu obowiązku udzielania odpowiedzi przez przedsiębiorców.

Wariant ten doprowadziłby do wzrostu liczby potencjalnych sporów ADR o około 4,5 %, co byłoby bezpośrednią konsekwencją rozszerzenia zakresu przedmiotowego dyrektywy na spory konsumenckie wykraczające poza wąsko zdefiniowane kwestie umowne, ponieważ w zakresie tym znalazłyby się także dodatkowe spory dotyczące praw ustawowych, które nie są wyraźnie wymienione w umowie lub które dotyczą kwestii wynikających z praw konsumentów, takich jak zmiana dostawcy usług, przypadki dyskryminacji, przejrzystość cen i informacje udzielane przed zawarciem umowy lub możliwość przenoszenia treści. Jak wynika z definicji problemu przedstawionej w ocenie skutków, obecnie około 2,25 mln konsumentów napotyka problemy, które można by potencjalnie rozwiązać przy pomocy mechanizmów ADR. Ta wysoka liczba nie przekłada się jednak na faktyczne składanie wniosków o postępowanie ADR, których jest znacznie mniej. Wynika to z różnych przyczyn, takich jak brak wiedzy o istnieniu podmiotów ADR, znaczne opóźnienia, których można się spodziewać itp. Konsumenty wazą wysokość strat i przewidywane obciążenie, wobec czego podejmują decyzję o złożeniu wniosku o wszczęcie postępowania ADR tylko wtedy, gdy kwota będąca przedmiotem roszczenia jest stosunkowo wysoka. Podmioty ADR przeprowadzają testy kwalifikowalności, na przykład w odniesieniu do zakresu odnośnych praw oraz rodzaju dowodów, które należy przedłożyć w odniesieniu do wcześniejszych kontaktów z przedsiębiorcą. Testy te jeszcze bardziej zmniejszają liczbę spraw, które ostatecznie są objęte postępowaniem ADR. Zgodnie z danymi przekazanymi przez 23 właściwe organy krajowe w całej UE średnio tylko 300 000 spraw rocznie uznaje się za kwalifikujące się do rozstrzygnięcia w ramach postępowania ADR. Około połowa z nich nie jest ostatecznie prowadzona, ponieważ przedsiębiorcy w większości przypadków nie są zobowiązani do wyrażenia zgody na uczestnictwo lub przedsiębiorca i konsument rozstrzygają spór przed zakończeniem postępowania ADR lub nie mogą oni znaleźć akceptowalnego rozwiązania i decydują się zarzucić postępowanie ADR.

Około 4,5 % z 2,25 mln konsumentów zainteresowanych przeprowadzeniem postępowania ADR przedkłada spór, który obecnie wykracza poza zakres dyrektywy ADR i w związku z tym nie kwalifikuje się do ADR (100 000 sporów). W związku z wprowadzeniem omawianego środka faktyczna liczba sporów może wzrosnąć z 300 000 do 400 000. W przypadku każdego sporu spełniającego odpowiednie kryteria podmiot ADR, który

otrzymuje skargę, wysyła danemu przedsiębiorstwu powiadomienie o wszczęciu sporu na drodze pozasądowej. Spośród tych 400 000 powiadomień skierowanych do przedsiębiorstw przez podmioty ADR, 240 000 sporów faktycznie by przeprowadzono¹⁰, a około 128 000 pozostałoby bez odpowiedzi¹¹.

Jeżeli w dyrektywie zostanie wprowadzony obowiązek udzielenia odpowiedzi, szacuje się, że koszt wysłania odpowiedzi przez przedsiębiorstwo wyniesie około 20 EUR (łącznie z przygotowaniem, przetworzeniem i wysłaniem), co daje przedsiębiorstwom całkowity koszt w wysokości 2,6 mln EUR rocznie lub 23 mln EUR w ciągu 10 lat¹². Część ze 128 000 potencjalnych sporów, na które przedsiębiorstwa musiałyby obecnie udzielić odpowiedzi¹³, mogłaby faktycznie zostać przeprowadzona, a negatywne odpowiedzi przedsiębiorstw zwiększyłyby pewność konsumentów, którzy mogliby zdecydować, czy rozstrzygnąć sprawę w inny sposób. Szacuje się, że spośród 128 000 potencjalnych sporów około 77 000 faktycznie by przeprowadzono¹⁴ (głównie sprawy dotyczące przedsiębiorstw, które wcześniej nie wiedziały o ADR, w sumie prawie 200 000 nowych sporów w ramach tego wariantu strategicznego¹⁵). Gdyby konsumenci wygrywali spory (czyli przedsiębiorstwa zgadzałyby się z wynikami ADR) w 90 % przypadków, zmniejszyłoby to szkody o 33 mln EUR rocznie¹⁶, tj. 290 mln EUR w ciągu 10 lat. Rozpatrzenie tych 200 000 nowych sporów może jednak kosztować podmioty ADR do 60 mln EUR rocznie¹⁷ (527 mln EUR w ciągu 10 lat), co można by sfinansować na różne sposoby¹⁸. Umożliwienie podmiotom ADR łączenia podobnych spraw przeciwko konkretnemu przedsiębiorcy przyniosłoby im oszczędności (w związku ze skuteczniejszą obsługą), kompensujące ich koszty o 11 mln EUR rocznie (tj. 97 mln EUR w ciągu 10 lat)¹⁹. Dodatkowe koszty netto dla podmiotów ADR, z uwzględnieniem korzyści skali, mogą wynosić od 0 do 49 mln EUR rocznie (średnio 25 mln EUR), czyli od 0 do 430 mln EUR w ciągu 10 lat (średnio 215 mln EUR). Podmioty ADR ponoszące koszty mogą również przenosić je na przedsiębiorców, dla których i tak byłaby to oszczędność w porównaniu z kosztami postępowania sądowego. Obowiązek udzielenia odpowiedzi zastąpiłby obecny wymóg podawania informacji o ADR w przypadku przedsiębiorstw, które nie zamierzają rozstrzygać sporów w ramach ADR ani nie są zobowiązane ich w ten sposób

¹⁰ Obecny stosunek 180 000/300 000 w przełożeniu na 400 000.

¹¹ 96 000 zgodnie z definicją problemu, czyli 32 % łącznej kwoty, co w przypadku 400 000 daje 128 000. Nie ma danych na temat tego, ile zgłoszeń bez odpowiedzi pochodzi od MŚP, a ile od dużych przedsiębiorstw.

¹² Do aktualizacji wartości stosuje się współczynnik dyskontowy wynoszący 3 %.

¹³ Należy zauważyć, że jak wynika z oceny (załącznik 6) w sześciu państwach członkowskich udział przedsiębiorców jest już zawsze obowiązkowy (DK, HU, IS, LT, LV, SK). W innych siedmiu państwach członkowskich uczestnictwo przedsiębiorców jest obowiązkowe w określonych sektorach (AT, CY, CZ, DE, EL, ES, NL), a w kolejnych czterech – w szczególnych okolicznościach (BE, HR, PT, SE). Dla uproszczenia obliczeń w szacunkach nie uwzględniono tych faktów, co stanowi pewne ograniczenie.

¹⁴ W oparciu o założenie, że około 60 % przedsiębiorstw wezwanych przez Europejskie Centra Konsumenckie zazwyczaj osiąga porozumienie z konsumentami. W związku z tym 60 % wezwanych przedsiębiorstw udzieliłoby pozytywnej odpowiedzi.

¹⁵ Pierwotnie 300 000-180 000 + dodatkowo 77 000.

¹⁶ $200\,000 \times 90\% \times 185\text{ EUR}$.

¹⁷ 300 EUR na jeden spór, zob. definicja problemu.

¹⁸ Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że podmioty ADR na pewnym etapie będą mogły odnieść korzyści skali; uwzględnić należy zatem jedynie krańcowe koszty dodania nowych sporów. Ponadto koszty wiążące się z tymi nowymi sporami zapobiegają większym kosztom, które różne podmioty poniosłyby, gdyby dotyczące ich sprawy skierowano do sądu.

¹⁹ Jest to wynik ostrożnych szacunków dotyczących potencjalnych oszczędności. Uwzględniono w nich potencjalną liczbę sporów (380 000) i przyjęto założenie, że tylko 10 % z nich jest łączonych. Biorąc pod uwagę, że średnia wartość sporu to 300 EUR, oszczędności wyniosą 11 mln EUR.

rozstrzygać (64 %²⁰ przedsiębiorców)²¹. Z oceny skutków związanej z obowiązującą dyrektywą ADR²² wynika, że koszt informowania konsumentów skorygowany o inflację wynosi około 310 EUR na przedsiębiorstwo²³. Jest to z reguły koszt jednorazowy. W przypadku powstających każdego roku nowych przedsiębiorstw, które nie są podlegają żadnemu podmiotowi ADR²⁴, łączne oszczędności wyniosłyby rocznie 99 mln EUR²⁵, czyli 870 mln EUR w ciągu 10 lat; także przedsiębiorstwa już istniejące mogłyby zaoszczędzić część kosztów wynikających z „dodawania informacji o ADR do umów, faktur, rachunków, stron internetowych, broszur, ulotek”²⁶ na łączną kwotę 165 mln EUR rocznie, tj. 1,4 mld EUR w ciągu 10 lat (2,3 mld EUR łącznych oszczędności dla przedsiębiorstw w ciągu 10 lat).

Przyznanie Europejskim Centrom Konsumenckim (lub innym organom) roli pomocniczej oznacza, że centra te będą musiały pomagać podmiotom ADR w kwestiach dotyczących prawa właściwego w innych państwach członkowskich, tłumaczyć korespondencję i dokumenty istotne dla danej sprawy itp. Szacuje się, że wymaga to około 50 etatów (ekwiwalentów pełnego czasu pracy) w całej UE, co oznacza przejście równoważnej liczby stanowisk z punktów kontaktowych ODR w państwach członkowskich. Ten środek o zerowych kosztach²⁷ przyczyniłby się z kolei do dalszego zmniejszenia szkód ponoszonych przez konsumentów i do ograniczenia kosztów ponoszonych przez podmioty ADR.

Skutki społeczne: Pewność szybkiego uzyskania odpowiedzi na skargi wniesione w ramach odpowiedniego postępowania ADR zdecydowanie obniżyłaby stres u konsumentów, którzy mogliby również lepiej oceniać praktyczność różnych możliwości rozstrzygania sporów. Rozszerzony zakres stosowania dyrektywy zmniejszyłby również liczbę spraw zalegających w sądach, ponieważ obecnie konsumenci mogą rozwiązać niektóre sprawy jedynie w sądzie. Zastąpienie platformy ODR nie będzie mieć wpływu społecznego na zatrudnienie, ponieważ punkty kontaktowe w państwach członkowskich (około 50 etatów w całej UE) zostałyby przejęte przez Europejskie Centra Konsumenckie i otrzymałyby nowe obowiązki w zakresie transgranicznych postępowań ADR.

Wpływ na środowisko: Rozszerzenie zakresu dyrektywy na spory pozaumowne umożliwiłoby konsumentom dochodzenie odszkodowania za szkody wynikające z nieuczciwych praktyk handlowych, w tym związanych z wprowadzającymi w błąd twierdzeniami dotyczącymi ekologiczności. Możliwość dochodzenia za pośrednictwem ADR

²⁰ Consumer Conditions Scoreboard - Consumers at home in the Single Market [Tablica wyników sytuacji konsumentów – Konsumenci czujący się pewnie na jednolitym rynku], 2019, [consumers-conditions-scoreboard-2019_pdf_en.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/consumers-conditions-scoreboard-2019/pdf_en.pdf).

²¹ W badaniu behawioralnym na temat ADR/ODR stwierdzono, że „informacje podawane na stronach internetowych podmiotów ADR nie wydają się być główną siłą napędową korzystania z ADR”. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy przedsiębiorca musi podać do wiadomości informacje o ADR, ale nie zamierza brać udziału w postępowaniu.

²² Ocena skutków towarzysząca dokumentom: Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich) {COM(2011) 793 final} {SEC(2011) 1409 final}.

²³ 254 EUR x 1,2217 (skumulowany wskaźnik inflacji w latach 2012–2023) (in2013dollars.com/Europe).

²⁴ Eurostat: 500 tys. nowych sprzedawców hurtowych i detalicznych rocznie w UE x 64 % = 320 000.

²⁵ 320 000 (zob. przypis powyżej) x 310 EUR (koszty ponoszone przez przedsiębiorców w związku z obowiązkiem informowania).

²⁶ 35 % kosztów łącznych (ocena skutków z 2011 r.), tj. 109 EUR. Zakładamy, że 10 % z nich będzie corocznie wymagało przedruku, przy koszcie 11 EUR na istniejące przedsiębiorstwo, które nie podlega podmiotowi ADR (23 000 000 x 64 % = 15 000 000).

²⁷ Punkty kontaktowe ODR są finansowane z budżetu państw członkowskich, natomiast Europejskie Centra Konsumenckie są współfinansowane przez UE. Zmiana ich zadań oznaczałaby zatem zmniejszenie kosztów dla państw członkowskich oraz nieznaczne ich zwiększenie dla UE.

roszczeń w związku z pseudoekologicznym marketingiem wzmocniłaby wysiłki publicznych organów ochrony konsumentów i przyczyniłaby się do osiągnięcia celów strategii Europejskiego Zielonego Ładu. W tym samym kontekście konsumenci mogliby również składać skargi w ramach ADR w innych sprawach mających wpływ na środowisko, takich jak wprowadzające w błąd informacje przekazywane przed zawarciem umowy w odniesieniu do umów dotyczących energii lub w odniesieniu do ekologiczności.

Wniosek dotyczy ograniczonych i ukierunkowanych zmian w prawodawstwie mających na celu racjonalizację wymogów w zakresie sprawozdawczości. Wynikają one z doświadczeń zgromadzonych przy wdrażaniu przepisów. Zmiany te nie mają znaczącego wpływu na politykę, a jedynie zapewniają bardziej efektywne i skuteczne jej wdrażanie. Ich ukierunkowany charakter i brak ewentualnych wariantów strategicznych sprawiają, że ocena skutków nie jest konieczna.

Sprawność regulacyjna i uproszczenie

Środki przewidziane w proponowanych zmianach zapewniają następujące możliwości poprawy efektywności, obliczone w skali roku:

- 370 mln EUR oszczędności kosztów dostosowania dla przedsiębiorstw (zastąpienie unijnej platformy ODR);
- 264 mln EUR oszczędności kosztów dostosowania dla przedsiębiorstw (rezygnacja z obowiązku informowania o ADR);

Preferowany wariant wiąże się z następującymi niewielkimi rocznymi kosztami dostosowania:

- 2,6 mln EUR bieżących kosztów dostosowania dla przedsiębiorstw (obowiązek udzielenia odpowiedzi);
- 25 mln EUR bieżących kosztów dostosowania dla podmiotów ADR (rozpatrywanie dodatkowych sporów);
- 11 mln EUR kosztów dostosowania się do nowych przepisów przez prywatnych dostawców platform ODR.

Roczne oszczędności w wysokości 634 mln EUR wynikające z uproszczenia z nawiązką kompensują łączne koszty w kwocie 39 mln EUR rocznie.

Nie wiadomo, ile z toczących się sporów dotyczy MŚP, a ile – dużych przedsiębiorstw, w związku z czym trudno ustalić wysokość kosztów związanych z obowiązkiem odpowiedzi oddzielnie dla MŚP. Jednakże – skoro MŚP stanowią znaczną większość przedsiębiorstw – będą one również głównymi beneficjentami oszczędności kosztów wynikających z obowiązku podawania informacji, zarówno w związku z zastąpieniem platformy ODR, jak i ogólnie w związku z ADR. Preferowany wariant będzie miał pozytywny wpływ na konkurencyjność unijnych MŚP, ponieważ oszczędności będzie można wykorzystać do zwiększenia atrakcyjności cen oferowanych przez MŚP i ewentualnie do wspierania innowacji.

Badanie behawioralne dotyczące wymogów informacyjnych w zakresie ADR wykazało, że obecny wymóg, zgodnie z którym przedsiębiorcy muszą udostępniać link ODR w widocznym miejscu na swojej stronie internetowej, nie stanowi zachęty dla konsumenta do skorzystania z postępowań ADR. Usunięcie tego wymogu nie powinno zatem negatywnie wpłynąć na korzystanie z ADR przez konsumentów. Przedsiębiorstwa działające online nie będą musiały utrzymywać adresu e-mail na potrzeby korespondencji ODR, co pozwoli im zaoszczędzić 100 EUR rocznie. Łączne **korzyści dla przedsiębiorstw** wyniosłyby wówczas 370 mln

oszczędności EUR rocznie, tj. **3,3 mld EUR w ciągu 10 lat**. Ponadto przedsiębiorstwa nowo utworzone w UE w ciągu najbliższych 10 lat nie poniosłyby kosztów związanych z udostępnianiem informacji dotyczących ODR na swojej stronie internetowej. Szacunki te zostały już jednak uwzględnione w obliczeniach związanych z usunięciem informacji o ADR.

Prawa podstawowe

Wniosek Komisji ma ogólnie pozytywny wpływ na prawa podstawowe. Rozszerzony zakres przedmiotowy i geograficzny dyrektywy zapewni konsumentom dostęp do prywatnych środków dochodzenia roszczeń w większej liczbie sporów, co wzmocni prawo konsumentów do skutecznego środka prawnego, określone w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Pomimo że wprowadzenie obowiązku udzielenia odpowiedzi zobowiązuje przedsiębiorców do zbadania wszelkich potencjalnych sporów przekazanych im przez podmioty ADR, fakt, że dyrektywa nie zobowiązuje przedsiębiorstw do udziału w postępowaniach ADR, zapewnia poszanowanie ich wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

4. WPLYW NA BUDŻET

Zmiany w dyrektywie ADR nie wiążą się z nowymi zobowiązaniami finansowymi dla Komisji, w związku z czym nie są wymagane dodatkowe zasoby ludzkie ani administracyjne. Aby wesprzeć nowe przepisy dodane do dyrektywy ADR, istniejące środki przeznaczone na wsparcie dochodzenia roszczeń konsumenckich w ramach Programu na rzecz jednolitego rynku 2021–2027²⁸ zostaną wykorzystane na potrzeby poprawy dostępu do wykazu podmiotów ADR, który jest już publikowany przez Komisję na platformie ODR, lub na potrzeby wsparcia Europejskich Centrów Konsumenckich w lepszym udzielaniu pomocy konsumentom, którzy potrzebują porady w zakresie transgranicznego dochodzenia roszczeń. Program na rzecz jednolitego rynku umożliwia również przyznawanie dotacji podmiotom ADR na potrzeby poprawy ich efektywności kosztowej, na przykład przez cyfryzację lub szkolenie pracowników.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania

Zmieniana dyrektywa nie zmienia obowiązków Komisji w zakresie monitorowania, określonych w art. 26 dyrektywy ADR, tj. Komisja będzie nadal co cztery lata przedkładać sprawozdanie oceniające skuteczność (zmienionej) dyrektywy ADR w oparciu o istniejące źródła danych, w tym krajowe sprawozdania przygotowywane dla Komisji co cztery lata przez właściwe organy.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/690 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program na rzecz rynku wewnętrznego, konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, dziedziny roślin, zwierząt, żywności i paszy, oraz statystyk europejskich (Program na rzecz jednolitego rynku) oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 99/2013, (UE) nr 1287/2013, (UE) nr 254/2014 i (UE) nr 652/2014 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 153 z 3.5.2021, s. 1.

Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

Niniejsza dyrektywa jest dyrektywą zmieniającą, w związku z czym poniższe objaśnienia odnoszą się do zmienionych artykułów dyrektywy ADR.

Artykuł 2 – Zakres zastosowania

Obecny zakres stosowania dyrektywy ADR ogranicza się do sporów wynikających ze zobowiązań umownych dotyczących sprzedaży towarów lub usług. W ramach przeglądu Komisja proponuje rozszerzenie zakresu stosowania tej dyrektywy na dobrowolne postępowania ADR przeciwko wszystkim przedsiębiorcom sprzedającym konsumentom zamieszkałym w UE towary lub usługi, w tym treści i usługi cyfrowe, jak również objęcie zakresem dyrektywy sporów związanych z prawami konsumentów w sytuacjach przedumownych, niezależnie od tego, czy konsument ostatecznie zawiera umowę. Dotyczy to na przykład reklamy wprowadzającej w błąd, brakujących, niejasnych lub wprowadzających w błąd informacji, nieuczciwych warunków lub praw gwarancyjnych. Ponadto rozszerzony zakres stosowania dyrektywy ma obejmować spory związane z innymi ważnymi prawami ustawowymi konsumentów, takimi jak prawo do niepodlegania praktykom blokowania geograficznego, prawo do zmiany dostawcy usług telekomunikacyjnych lub prawo dostępu do podstawowych usług finansowych.

Artykuł 4 – Definicje

Definicje „sporów krajowych” i „sporów transgranicznych” zawarte w dyrektywie ADR są zgodne z obecnym zakresem stosowania i w związku z tym odnoszą się wyłącznie do sporów umownych z przedsiębiorcami mającymi siedzibę w Unii. Komisja proponuje zmianę tych definicji w celu uwzględnienia w nich wszystkich sporów dotyczących podstawowych praw konsumentów. Ponadto nowa definicja „sporu transgranicznego” ma obejmować również przypadki, w których przedsiębiorca ma siedzibę poza Unią.

Artykuł 5 – Dostępność podmiotów ADR i postępowań ADR

W obecnym brzmieniu art. 5 ust. 1 wymaga, aby państwa członkowskie zapewniły obecność podmiotów ADR spełniających wymogi dyrektywy ADR, które zajmują się sporami między konsumentami a przedsiębiorcami mającymi siedzibę na terytorium tych państw członkowskich. W proponowanym rozszerzeniu zakresu stosowania dyrektywy także przedsiębiorcy mający siedzibę poza UE będą mogli uczestniczyć (na zasadzie dobrowolności) w postępowaniach ADR. W związku z tym Komisja proponuje nałożenie na państwa członkowskie obowiązku powołania podmiotów ADR, które będą właściwe do rozstrzygania takich sporów między konsumentami a przedsiębiorcami spoza UE.

Aby chronić konsumentów o ograniczonych umiejętnościach cyfrowych, art. 5 ust. 2 lit. a) przewiduje dla konsumentów podatnych na zagrożenia możliwość – na żądanie – wysyłania dokumentów i dostępu do nich w formie niecyfrowej. W art. 5 ust. 2 lit. b) podkreślono potrzebę, aby konsumenci podatni na zagrożenia mieli łatwy dostęp do postępowań ADR za pomocą inkluzywnych narzędzi, natomiast art. 5 ust. 2 lit. c) zapewnia prawo do kontroli wyniku zautomatyzowanej procedury przez osobę fizyczną. Art. 5 ust. 2 lit. d) zwiększa istniejące już w niektórych państwach członkowskich możliwości łączenia podobnych spraw przeciwko jednemu przedsiębiorcy w celu zaoszczędzenia zasobów podmiotu ADR i czasu przedsiębiorców i konsumentów. Równocześnie zainteresowany konsument ma prawo nie zgodzić się na połączenie jego sprawy z innymi.

W art. 5 ust. 4 lit. a) doprecyzowano, że chociaż konsumenci są zobowiązani do podjęcia próby dwustronnego rozstrzygnięcia sporu z przedsiębiorcą, podmioty ADR nie powinny wprowadzać nieproporcjonalnych zasad dotyczących sposobu kontaktowania się z przedsiębiorcą jako warunku wszczęcia postępowania ADR.

Art. 5 ust. 8 nakłada na przedsiębiorców obowiązek udzielenia odpowiedzi, który ma zachęcać ich do udziału w postępowaniach ADR. Mimo, że nie są oni zobowiązani do udziału w ADR, o ile nie wymagają tego przepisy krajowe lub sektorowe przepisy UE, proponuje się, aby przedsiębiorcy byli zobowiązani do udzielenia podmiotowi ADR w terminie nieprzekraczającym 20 dni roboczych odpowiedzi na pytanie, czy zamierzają oni wziąć udział w wytoczonym przeciwko nim postępowaniu ADR.

Artykuł 7 – Przejrzystość

Celem zmiany „rocznych” sprawozdań z działalności publikowanych przez podmioty ADR na sprawozdania „dwuletnie” jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych i kosztów ponoszonych przez podmioty ADR. Chociaż nadal zachęca się do współpracy, uchyla się art. 7 ust. 2 lit. h), w związku z czym podmioty ADR nie będą już zobowiązane do informowania o współpracy podmiotów ADR w ramach sieci podmiotów ADR ułatwiającej rozstrzyganie sporów transgranicznych.

Artykuł 13 – Informowanie konsumentów przez przedsiębiorców

Komisja proponuje uchylenie art. 13 ust. 3, który nakłada na przedsiębiorców obowiązek przekazywania konsumentom informacji na temat ADR, niezależnie od tego, czy dany przedsiębiorca zamierza korzystać z postępowań ADR. W zestawieniu z art. 13 ust. 1 przepis ten jest zbędny w przypadku przedsiębiorców, którzy deklarują, że będą stosować ADR, natomiast zobowiązuje przedsiębiorców, którzy nie chcą stosować ADR, do informowania konsumentów o tym fakcie. W rezultacie informacje takie zniechęcają konsumentów do korzystania z postępowania ADR. Przynosi to efekty odwrotne do zamierzonych i stanowi nieuzasadnione obciążenie dla przedsiębiorców.

Artykuł 14 – Pomoc konsumentom

Z uwagi na niski poziom wykorzystania ADR w sprawach transgranicznych Komisja proponuje zwiększenie pomocy dla konsumentów przez utworzenie punktów kontaktowych ADR, najlepiej w ramach Europejskich Centrów Konsumenckich, które już teraz odgrywają ważną rolę we wspieraniu konsumentów przy dokonywaniu zakupów transgranicznych. Punkty kontaktowe ADR będą propagować korzystanie z postępowań ADR, pomagać konsumentom i przedsiębiorcom w postępowaniach ADR, np. przez udostępnianie tłumaczenia maszynowego, kierowanie konsumentów do właściwego podmiotu ADR, wyjaśnianie różnych procedur, pomoc w składaniu skarg itp. Punkty te mogą również pomagać w sprawach krajowych, jeżeli państwa członkowskie tak zdecydują.

Artykuł 19 – Informacje, które mają być przekazywane właściwym organom przez podmioty zajmujące się rozstrzyganiem sporów

Komisja proponuje uchylenie art. 19 ust. 3 lit. f)–h), w których zobowiązano podmioty ADR do informowania organów właściwych w zakresie ADR o: a) ocenie skuteczności współpracy w ramach sieci ADR, b) szkoleniach odbytych przez pracowników oraz c) możliwych sposobach poprawy osiągniętych wyników. Ma to na celu zmniejszenie obciążenia

administracyjnego podmiotów ADR i wykorzystanie zaoszczędzonych zasobów do rozwiązywania większej liczby sporów lub inwestowania w poprawę wydajności.

Artykuł 20 – Rola właściwych organów oraz Komisji

Oprócz art. 20 ust. 4, który nakłada na Komisję obowiązek opublikowania wykazu akredytowanych podmiotów ADR (wykaz ten publikuje się obecnie na stronie platformy ODR), proponuje się nowy art. 20 ust. 8, który stanowi, że Komisja ma opracować i utrzymywać przyjazne dla użytkownika narzędzia, które lepiej pomogą konsumentom w znajdowaniu informacji. Innymi słowy, osoby poszukujące informacji na temat sposobu rozwiązania sporu konsumenckiego będą mogły skorzystać z tych narzędzi, aby szybko dowiedzieć się, z którym podmiotem ADR najlepiej się skontaktować w danej sprawie. W nowych narzędziach znajdą się obecny wielojęzyczny wykaz podmiotów ADR oraz interaktywne rozwiązania pomagające konsumentom w wyszukaniu podmiotów ADR najlepiej odpowiadających konkretnym sporom, które konsumenci ci zamierzają wszcząć. Narzędzia te powinny również pomagać w znalezieniu informacji o innych mechanizmach dochodzenia roszczeń oraz linków do stron internetowych nowo utworzonych punktów kontaktowych ADR.

Artykuł 24 – Komunikacja

Art. 24 ust. 4 zobowiązuje państwa członkowskie do podania w określonym terminie nazw i danych kontaktowych wyznaczonych punktów kontaktowych ADR.

Wniosek

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**zmieniająca dyrektywę 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz dyrektywy (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 i (UE) 2020/1828**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 114,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,
a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE¹ przyjęto w celu zapewnienia konsumentom w Unii dostępu do wysokiej jakości alternatywnych metod rozstrzygania sporów („ADR”) umożliwiających rozstrzyganie sporów dotyczących umów sprzedaży towarów lub umów o świadczenie usług zawartych między przedsiębiorcami mającymi siedzibę w Unii a konsumentami zamieszkałymi w Unii. W dyrektywie tej przewidziano dostępność postępowań ADR dla wszystkich rodzajów krajowych i transgranicznych sporów konsumenckich w Unii, przy zapewnieniu minimalnych norm jakości postępowań ADR. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do monitorowania działalności podmiotów ADR. Aby zwiększyć świadomość konsumentów i promować stosowanie ADR, w dyrektywie przewidziano również, że przedsiębiorcy powinni być zobowiązani do informowania konsumentów o możliwości pozasądowego rozstrzygania sporów w drodze postępowań ADR.
- (2) W 2019 r. Komisja przyjęła sprawozdanie z wdrożenia dyrektywy 2013/11/UE i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013², w którym stwierdzono, że dzięki dyrektywie 2013/11/UE wzrosła obecność wysokiej jakości podmiotów ADR na rynkach konsumenckich w całej Unii. W sprawozdaniu stwierdzono jednak również, że w niektórych sektorach i państwach członkowskich niewielu konsumentów i niewiele przedsiębiorstw korzysta z postępowań ADR. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był niski poziom świadomości przedsiębiorców i konsumentów na temat takich postępowań w państwach członkowskich, w których

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 1).

dopiero niedawno je wprowadzono. Innym powodem był brak zaufania konsumentów i przedsiębiorców do nieregulowanych podmiotów ADR. Dane przekazane na początku 2022 r. przez właściwe organy krajowe oraz ocena wdrożenia dyrektywy 2013/11/UE przeprowadzona w 2023 r. wskazują na to, że poziom korzystania z postępowań ADR pozostał stosunkowo stabilny (poza niewielkim wzrostem liczby spraw związanych z pandemią COVID-19). Większość zainteresowanych stron, z którymi skonsultowano się w kontekście tej oceny, potwierdziła, że korzystanie z postępowań ADR najczęściej utrudniają: brak wiedzy o postępowaniach ADR i zrozumienia ich przez konsumentów, niski poziom zaangażowania przedsiębiorców, luki w zasięgu ADR w niektórych państwach członkowskich, wysokie koszty i złożoność krajowych postępowań ADR oraz różnice w kompetencjach podmiotów ADR. W transgranicznym ADR istnieją dodatkowe bariery, takie jak brak znajomości języka i prawa mającego zastosowanie, a także szczególne trudności w dostępie dla konsumentów podatnych na zagrożenia.

- (3) Zważywszy, że co najmniej dwie piąte transakcji internetowych dokonywanych przez konsumentów zamieszkałych w Unii jest zawieranych z przedsiębiorcami mającymi siedzibę w państwach trzecich, należy rozszerzyć zakres dyrektywy 2013/11/UE, aby umożliwić udział w postępowaniach ADR zainteresowanym przedsiębiorcom z państw trzecich. Żadne przeszkody proceduralne nie powinny utrudniać konsumentom zamieszkałym w Unii rozstrzygania sporów z przedsiębiorcami, niezależnie od ich siedziby, zgadzającymi się na skorzystanie z postępowania ADR za pośrednictwem podmiotu ADR mającego siedzibę w państwie członkowskim.
- (4) Od czasu przyjęcia dyrektywy 2011/13/UE złożoność sporów konsumenckich znacznie wzrosła. Cyfryzacja towarów i usług oraz rosnące znaczenie handlu elektronicznego i reklamy cyfrowej dla umów konsumenckich doprowadziły do wzrostu liczby konsumentów narażonych na wprowadzające w błąd informacje online i zwodnicze interfejsy uniemożliwiające im podejmowanie świadomych decyzji o zakupie. Konieczne jest zatem doprecyzowanie, że spory wynikłe w związku z umową sprzedaży towarów lub umową o świadczenie usług mogą dotyczyć także treści i usług cyfrowych, oraz rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy 2011/13/UE, aby oprócz rozstrzygania sporów umownych, konsumenci mogli również dochodzić roszczeń z tytułu szkodzących im praktyk przedumownych, niezależnie od tego, czy później związali się umową.
- (5) Ponadto dyrektywa 2011/13/UE powinna również obejmować prawa konsumentów wynikające z przepisów Unii regulujących relacje między konsumentami a przedsiębiorcami w sytuacjach, gdy nie ma między nimi relacji o charakterze umownym, w odniesieniu do prawa dostępu do towarów i usług i płatności za towary i usługi bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania lub siedzibę, jak określono w art. 4 i 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302³; w odniesieniu do prawa do otwarcia i przenoszenia rachunków bankowych, jak określono w art. 9, 10, 11 i 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE⁴, oraz prawa do niedyskryminacji, jak określono w art. 15 tej

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 60I z 2.3.2018, s. 1).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214).

dyrektywy; w odniesieniu do prawa do uzyskania przejrzystych informacji o warunkach detalicznych rozmów i wiadomości SMS w roamingu, jak określono w art. 13, 14 i 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/612⁵ oraz w odniesieniu do przejrzystości cen w taryfach i stawkach lotniczych, jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008⁶. Należy zatem przewidzieć możliwość rozstrzygania w postępowaniach ADR sporów dotyczących tych kategorii praw konsumentów.

- (6) Państwa członkowskie powinny mieć prawo do stosowania postępowań ADR również w sporach dotyczących innych praw pozaumownych wynikających z prawa Unii, w tym praw wynikających z art. 101 i 102 TFUE lub praw użytkowników przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925⁷. Pozostaje to bez uszczerbku dla egzekwowania tych przepisów na drodze publicznoprawnej.
- (7) W przypadku powstania sporu między dostawcą platformy internetowej a odbiorcą tej usługi w związku z działaniami tego dostawcy polegającymi na moderowaniu nielegalnych lub szkodliwych treści na jego platformie, do tego sporu zastosowanie ma art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065⁸ w sprawie pozasądowego rozstrzygania sporów, zgodnie z art. 2 ust. 4 tego rozporządzenia, ponieważ przepis ten określa bardziej szczegółowe zasady dotyczące takich sporów.
- (8) Należy odpowiednio dostosować definicje „sporu krajowego” i „sporu transgranicznego”, aby odzwierciedlały one rozszerzenie zakresu dyrektywy 2013/11/UE.
- (9) Aby zapewnić odpowiednie dostosowanie postępowań ADR do epoki cyfrowej, w której komunikacja odbywa się online, również w kontekście transgranicznym, konieczne jest zapewnienie wszystkim konsumentom szybkich i uczciwych procedur. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby podmioty ADR mające siedzibę na ich terytorium miały kompetencje do prowadzenia postępowań w zakresie rozstrzygania sporów między przedsiębiorcami mającymi siedzibę poza Unią a konsumentami zamieszkałymi na terytorium tych państw członkowskich.
- (10) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ADR umożliwiały konsumentowi inicjowanie i śledzenie postępowań również offline, jeżeli zostanie wyrażone takie zapotrzebowanie. Należy również zapewnić, aby w przypadku udostępnienia narzędzi cyfrowych mogli z nich korzystać wszyscy konsumenci, w tym konsumenci podatni na zagrożenia i osoby o różnym poziomie umiejętności cyfrowych. Państwa

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/612 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (Dz.U. L 115 z 13.4.2022, s. 1).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz.U. L 293 z 31.10.2008, s. 3).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.U. L 265 z 12.10.2022, s. 1).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (Dz.U. L 277 z 27.10.2022, s. 1).

członkowskie powinny zapewnić, aby zawsze – na żądanie – możliwy był dostęp do kontroli zautomatyzowanych procedur przez osobę fizyczną.

- (11) Państwa członkowskie powinny również umożliwić podmiotom ADR łączenie podobnych spraw przeciwko jednemu przedsiębiorcy, tak aby wyniki ADR były spójniejsze wobec konsumentów objętych tą samą nielegalną praktyką oraz bardziej efektywne kosztowo dla podmiotów ADR i przedsiębiorców. Konsumentów należy o tym odpowiednio informować i umożliwić im odmowę połączenia ich sporu z innymi.
- (12) Państwa członkowskie nie powinny również zezwalać na wprowadzanie nieproporcjonalnych zasad co do powodów, na które podmiot ADR może się powołać w celu odmowy rozpatrzenia sporu, takich jak obowiązek, aby po pierwszym negatywnym kontakcie z działem skarg skorzystać z systemu kaskadowego w przedsiębiorstwie lub obowiązek, aby wykazać, że skontaktowano się z konkretnym działem serwisu posprzedażnego przedsiębiorstwa.
- (13) Zgodnie z dyrektywą 2013/11/UE państwa członkowskie mogą – oprócz sektorowych przepisów unijnych, które przewidują obowiązkowy udział przedsiębiorców w ADR – wprowadzić przepisy krajowe, na mocy których udział przedsiębiorcy w ADR byłby obowiązkowy w sektorach uznanych za odpowiednie. Aby zachęcać przedsiębiorców do udziału w postępowaniach ADR oraz zapewnić terminowy i sprawny przebieg tych postępowań, od przedsiębiorców należy wymagać udzielenia w określonym terminie odpowiedzi na pytanie podmiotów ADR, czy zamierzają wziąć udział w proponowanym postępowaniu, zwłaszcza jeśli ich udział nie jest obowiązkowy.
- (14) Aby ograniczyć wymogi w zakresie informacji i sprawozdawczości oraz ograniczyć koszty ponoszone przez podmioty ADR, właściwe organy krajowe i przedsiębiorców, należy uprościć wymogi w zakresie sprawozdawczości i informacji oraz zmniejszyć ilość informacji przekazywanych właściwym organom przez podmioty ADR.
- (15) Aby pomoc konsumentom i przedsiębiorcom w sporach transgranicznych była skuteczna, konieczne jest zapewnienie, aby państwa członkowskie utworzyły punkty kontaktowe ADR o jasno określonych zadaniach. Europejskie Centra Konsumentkie („ECC”) są dobrze przygotowane do wykonywania takich zadań, ponieważ specjalizują się w udzielaniu konsumentom pomocy w kwestiach związanych z transgranicznymi zakupami, ale państwa członkowskie powinny mieć możliwość wskazania do tych celów innych organów posiadających odpowiednią wiedzę fachową. Informacje o tych wyznaczonych punktach kontaktowych ADR powinny być przekazywane Komisji.
- (16) Pomimo tego, że postępowania ADR mają być proste, konsumenci mogą korzystać w ich trakcie z pomocy wybranej przez siebie osoby trzeciej. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby pomocy takiej udzielano w dobrej wierze, przy zachowaniu uczciwości i pełnej przejrzystości procedury, w szczególności w odniesieniu do ewentualnych opłat za taką pomoc.
- (17) Aby zapewnić konsumentom możliwość łatwego wyszukania odpowiedniego podmiotu ADR, zwłaszcza w kontekście transgranicznym, Komisja powinna opracować i utrzymywać interaktywne narzędzie cyfrowe, umożliwiające znalezienie najważniejszych informacji o podmiotach ADR oraz linków do stron internetowych tych podmiotów, zgłoszonych Komisji.
- (18) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2013/11/UE.

- (19) Zważywszy, że rozporządzenie (UE) nr 524/2013 ma zostać uchylone odrębnym aktem, w związku z tym uchyceniem konieczna jest również zmiana dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302⁹, (UE) 2019/2161¹⁰ i (UE) 2020/1828¹¹,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Zmiany w dyrektywie 2013/11/UE

W dyrektywie 2013/11/UE wprowadza się następujące zmiany:

1. art. 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do postępowań mających na celu pozasądowe rozstrzygnięcie sporów między konsumentami zamieszkałymi w Unii a przedsiębiorcami oferującymi tym konsumentom towary lub usługi, w tym treści i usługi cyfrowe, poprzez interwencję podmiotu ADR, który proponuje lub narzuca rozwiązanie bądź doprowadza do spotkania stron w celu ułatwienia polubownego rozstrzygnięcia dotyczącego jednej z następujących kwestii:

- a) zobowiązania umowne wynikające z umów sprzedaży, w tym umów o dostarczanie treści cyfrowych, lub z umów o świadczenie usług;
- b) prawa konsumentów mające zastosowanie w sytuacjach pozaumownych i przedumownych oraz przewidziane w prawie Unii dotyczące:
 - (i) nieuczciwych praktyk i warunków handlowych,
 - (ii) informacji obowiązkowo udzielanych przed zawarciem umowy,
 - (iii) niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania,
 - (iv) dostępu do usług i dostaw,
 - (v) środków ochrony prawnej w przypadku niezgodności produktów i treści cyfrowych,
 - (vi) prawa do zmiany dostawcy oraz
 - (vii) praw pasażerów i podróżnych.

Państwa członkowskie mogą zastosować postępowania ADR określone w niniejszej dyrektywie również do kategorii sporów innych niż wymienione w akapicie pierwszym lit. b).”;

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.U. L 326 z 11.12.2015, s. 1).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz.U. L 328 z 18.12.2019, s. 7).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/988 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 oraz uchylające dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywę Rady 87/357/EWG (Dz.U. L 135 z 23.5.2023, s. 1).

2. art. 4 ust. 1 lit. e) i f) otrzymują brzmienie:

„e) »spór krajowy« oznacza spór między konsumentem a przedsiębiorcą, dotyczący zobowiązań umownych lub praw konsumentów przewidzianych w prawie Unii, o czym mowa w art. 2 ust. 1, w przypadku gdy konsument zamieszkuje w tym samym państwie członkowskim, w którym przedsiębiorca ma siedzibę;

f) »spór transgraniczny« oznacza spór między konsumentem a przedsiębiorcą, dotyczący zobowiązań umownych lub praw konsumentów przewidzianych w aktach Unii, o czym mowa w art. 2 ust. 1, w przypadku gdy konsument zamieszkuje w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym przedsiębiorca ma siedzibę, lub w przypadku gdy konsument zamieszkuje w państwie członkowskim, a przedsiębiorca ma siedzibę poza Unią;”;

3. w art. 5 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Państwa członkowskie ułatwiają konsumentom dostęp do postępowań ADR i zapewniają możliwość poddania sporów objętych niniejszą dyrektywą i dotyczących przedsiębiorcy mającego siedzibę na ich terytoriach lub przedsiębiorcy niemającego siedziby na terytorium żadnego państwa członkowskiego, ale oferującego towary lub usługi, w tym treści i usługi cyfrowe, konsumentom zamieszkałym na ich terytorium, pod rozstrzygnięcie podmiotowi ADR, które spełnia wymogi określone w niniejszej dyrektywie.”;

b) ust. 2 lit. a)–d) otrzymują brzmienie:

„a) zapewniały konsumentom możliwość składania skarg i wymaganych dokumentów towarzyszących przez internet w sposób umożliwiający ich śledzenie oraz – na żądanie – zapewniały konsumentom możliwość składania tych dokumentów i dostępu do nich w formacie niecyfrowym;

b) oferowały cyfrowe postępowania ADR z wykorzystaniem łatwo dostępnych i inkluzywnych narzędzi;

c) przyznawały stronom sporu prawo do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę wyniku postępowania ADR przez osobę fizyczną, jeżeli postępowanie przeprowadzono w sposób zautomatyzowany;

d) mogły łączyć podobne sprawy przeciwko temu samemu przedsiębiorcy w ramach jednego postępowania, pod warunkiem że zainteresowany konsument zostanie o tym poinformowany i nie wyrazi sprzeciwu;”;

c) ust. 4 lit. a) otrzymuje brzmienie:

„a) konsument nie podjął próby skontaktowania się z danym przedsiębiorcą, aby omówić swoją skargę i rozwiązać problem bezpośrednio z przedsiębiorcą, bez wprowadzania nieproporcjonalnych zasad dotyczących formy takiego kontaktu;”;

d) dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Państwa członkowskie zapewniają, aby przedsiębiorcy mający siedzibę na ich terytorium, z którymi kontaktuje się podmiot ADR z tego lub innego państwa członkowskiego, informowali ten podmiot ADR o tym, czy zgadzają się na udział w proponowanym postępowaniu, oraz udzielali odpowiedzi w rozsądnym terminie nieprzekraczającym 20 dni roboczych.”;

4. w art. 7 ust. 2 wprowadza się następujące zmiany:

a) formuła wprowadzająca, zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewniają, by podmioty ADR udostępniały publicznie na swoich stronach internetowych, na wniosek na trwałym nośniku, oraz za pomocą wszelkich innych środków, które uznają za stosowne, dwuletnie sprawozdania z działalności.”;

b) uchyla się lit. h);

5. uchyla się art. 13 ust. 3;

6. art. 14 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 14

Pomoc konsumentom

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w odniesieniu do sporów transgranicznych konsumenci i przedsiębiorcy mogli uzyskać pomoc w dostępie do podmiotu lub podmiotów ADR właściwych do rozstrzygnięcia ich sporu transgranicznego.

2. Każde państwo członkowskie wyznacza punkt kontaktowy ADR odpowiedzialny za zadanie, o którym mowa w ust. 1. Każde państwo członkowskie przekazuje Komisji nazwę i dane kontaktowe swojego punktu kontaktowego ADR. Państwa członkowskie powierzają odpowiedzialność za prowadzenie punktów kontaktowych ADR swojemu centrum należącemu do Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich lub, jeżeli nie jest to możliwe, organizacjom konsumenckim lub innemu organowi zajmującemu się ochroną konsumentów.

3. Punkty kontaktowe ADR ułatwiają komunikację między stronami a właściwym podmiotem ADR, co może polegać w szczególności:

- a) na pomocy w składaniu skarg i, w stosownych przypadkach, odpowiedniej dokumentacji;
- b) na przekazywaniu stronom i podmiotom ADR ogólnych informacji o prawach konsumentów w UE;
- c) na dostarczaniu stronom wyjaśnień na temat przepisów proceduralnych stosowanych przez odpowiednie podmioty ADR;
- d) na informowaniu strony skarżącej o innych sposobach dochodzenia roszczeń, w przypadku gdy sporu nie można rozstrzygnąć w postępowaniu ADR.

4. Państwa członkowskie mogą przyznać punktom kontaktowym ADR prawo do udzielania konsumentom i przedsiębiorcom pomocy w dostępie do podmiotów ADR, o której mowa w niniejszym artykule, również w odniesieniu do sporów krajowych.

5. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie podmioty pomagające konsumentom w sporach transgranicznych lub krajowych działały w dobrej wierze, aby umożliwić stronom polubowne rozstrzygnięcie sporu i zachować pełną przejrzystość przy dostarczaniu konsumentom istotnych informacji, w tym informacji dotyczących przepisów proceduralnych i wszelkich mających zastosowanie opłat.”;

7. uchyla się art. 19 ust. 3 lit. f), g) i h);

8. w art. 20 dodaje się ustęp w brzmieniu:

„8. Komisja opracowuje i utrzymuje interaktywne narzędzie cyfrowe, umożliwiające znalezienie ogólnych informacji na temat środków ochrony konsumentów oraz linków do

stron internetowych podmiotów ADR, o których powiadomiono Komisję zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.”;

9. w art. 24 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Do dnia [wstawić datę] r. państwa członkowskie przekazują Komisji nazwy i dane kontaktowe punktów kontaktowych ADR wyznaczonych zgodnie z art. 14 ust. 2.”.

Artykuł 2

Zmiana w dyrektywie (UE) 2015/2302

Art. 7 ust. 2 lit. g) dyrektywy (UE) 2015/2302 otrzymuje brzmienie:

„g) informację na temat dostępnych wewnętrznych procedur rozpatrywania skarg oraz na temat alternatywnych metod rozstrzygania sporów („ADR”) zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE¹² oraz, w stosownych przypadkach, na temat podmiotu ADR, któremu podlega przedsiębiorca;”.

Artykuł 3

Zmiana w dyrektywie (UE) 2019/2161

Art. 5 lit. b) dyrektywy (UE) 2019/2161 otrzymuje brzmienie:

„b) złożenie skargi do właściwego centrum należącego do Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich, zależnie od zaangażowanych stron.”.

Artykuł 4

Zmiana w dyrektywie (UE) 2020/1828

W załączniku I do dyrektywy (UE) 2020/1828 skreśla się pkt 44.

Artykuł 5

Transpozycja

1. Do dnia [dd/miesiąc/rok – 1 rok po wejściu w życie] r. państwa członkowskie przyjmują i publikują środki niezbędne do wykonania art. 1 niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia [data].

2. Do dnia [dd/miesiąc/rok... 1 rok po wejściu w życie rozporządzenia xx/.... [wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie (UE) nr 524/2013 w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich]] r. państwa członkowskie przyjmują i publikują środki niezbędne do wykonania art. 2, 3 i 4 niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

Państwa członkowskie stosują te środki od dnia [wstawić datę] r.

3. Środki, o których mowa w ust. 1 i 2, przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej

¹²Dyrektywa 2013/11/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. 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) (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63).

publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie.

4. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 6

Wejście w życie

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 7

Adresaci

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca

W imieniu Rady
Przewodniczący