



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2011
SEK(2011) 1409 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

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)

{KOM(2011) 793 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 1408 wersja ostateczna}

Klauzula o wyłączeniu odpowiedzialności

Niniejsze sprawozdanie z oceny skutków jest wiążące wyłącznie dla tych służb Komisji, które je opracowały; tekst służy jako podstawa do dalszych uwag i nie przesądza o ostatecznej formie decyzji podejmowanych w przyszłości przez Komisję.

1. WPROWADZENIE

W ostatnich dziesięcioleciach prawodawstwo służące ochronie konsumentów na poziomie UE i państw członkowskich uległo znacznemu wzmocnieniu. Jednak konsumenci europejscy nadal nie zawsze są w stanie skutecznie dochodzić swoich roszczeń w przypadkach, gdy ich prawa są naruszane.

Wynika to z przekonania konsumentów, że postępowania sądowe są kosztowne, czasochłonne i uciążliwe. Kłopotliwe i nieskuteczne postępowania i niepewność ich rezultatu zniechęcają konsumentów choćby do prób dochodzenia roszczeń. Ponadto konsumenci nie zawsze są świadomi, jaki konkretny wymiar mają przysługujące im prawa, a przez to nie starają się o rekompensatę, nawet jeśli mają do niej prawo.

Brak możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń stanowi szczególne wyzwanie w przypadku transakcji transgranicznych. Konsumenci, mający zrozumiałe obawy przed działaniem w nieznanym sobie środowisku gospodarczym, szczególnie obawiają się problemów w przypadku zakupu dokonanego w innym państwie członkowskim. Trudności sprawiają im różnice w prawie pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, bariery językowe, potencjalnie wyższe koszty oraz nieznamość procedur rozstrzygania sporów w innym państwie członkowskim. Niejednokrotnie konsumenci rezygnują z dochodzenia praw po prostu dlatego, że nie wiedzą, do kogo zwrócić się w innym państwie członkowskim o rozstrzygnięcie sporu. Niepewność co do możliwości dochodzenia roszczeń wpływa na poczucie bezpieczeństwa konsumentów przy dokonywaniu zakupów transgranicznych i zniechęca ich do czerpania korzyści z jednolitego rynku.

Poza tradycyjnymi sądowymi sposobami rozstrzygania sporów konsumenci i przedsiębiorstwa w niektórych państwach członkowskich mogą kierować swoje skargi do rozpatrzenia w ramach systemów **alternatywnego rozstrzygania sporów („ADR”)**. Termin „alternatywne metody rozstrzygania sporów” obejmuje procedury pozasądowe, takie jak procedura pojednawcza, mediacja, arbitraż, komisja skargowa. Do celów niniejszej oceny skutków ADR odnosi się do rozstrzygania sporów między konsumentami i przedsiębiorcami, powstałych w związku ze sprzedażą towarów lub świadczeniem usług przez przedsiębiorców. Metody ADR służą rozstrzyganiu sporów między stronami poprzez interwencję innego podmiotu (np. rozjemcy w procedurze pojednawczej, mediatora, rzecznika praw konsumenta, komisji skargowej). ADR nie obejmuje rozstrzygania sporów w ramach wewnętrznych systemów rozpatrywania reklamacji w poszczególnych przedsiębiorstwach. Systemy służące rozstrzyganiu sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami w ramach procedury internetowej określa się jako systemy **internetowego rozstrzygania sporów (ODR)**; mogą one być skutecznym narzędziem, w szczególności w rozstrzyganiu sporów związanych z transakcjami zawartymi przez internet. ODR jednak nie jest dotąd w wystarczającym stopniu rozwinięte¹.

¹ Mogą również istnieć systemy ODR służące rozstrzyganiu sporów pomiędzy przedsiębiorstwami; tego aspektu jednak, podobnie jak w przypadku ADR, nie obejmuje niniejsza ocena skutków. Przykładem zastosowania ODR do sporów pomiędzy przedsiębiorstwami mogą być usługi Czeskiego Trybunału Arbitrażowego (www.adr.eu), który pomaga właścicielom marek i znaków towarowych, podmiotom rejestrującym nazwy domen internetowych oraz przedsiębiorstwom rejestrującym na całym świecie w rozstrzyganiu sporów za pośrednictwem procedury internetowej.

Potrzeba poprawy możliwości dochodzenia roszczeń przez konsumentów na drodze alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów wymaga refleksji na szczeblu UE. W niniejszej analizie uwzględniono w pełni różny stopień rozwoju ADR w poszczególnych państwach członkowskich oraz różnorodność istniejących systemów ADR. Rozbieżności w krajowych podejściach do systemów ADR (lub brak takich systemów) wskazują, że jednostronne działanie państw członkowskich nie prowadzi do satysfakcjonującego dla konsumentów i przedsiębiorstw rozwiązania. Brak spójnych i efektywnych systemów ADR w państwach członkowskich wpływa też na możliwość wykorzystywania przez konsumentów tych systemów w sporach transgranicznych i internetowych, w przypadku których dostępność procedur ADR i ODR pozostaje bardzo ograniczona. Aspekty transgraniczne stwierdzonych problemów w zakresie ADR i ODR są bezpośrednio powiązane z sytuacją krajową. Poprawa ADR w kontekście transgranicznym zależy od poprawy ADR w kontekście krajowym.

Niniejsza ocena skutków dotyczy wyłącznie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. Jej celem jest analiza szeregu wariantów strategicznych zmierzających do poprawy możliwości dochodzenia roszczeń przez konsumentów na drodze ADR i ODR. Inne istniejące narzędzia poprawy stosowania praw konsumentów na rynku wewnętrznym na drodze sądowej i poprzez egzekwowanie prawa nie są objęte niniejszą oceną skutków.

2. OPIS PROBLEMU

Znaczna część europejskich konsumentów napotyka problemy przy nabywaniu towarów i usług na rynku wewnętrznym. W 2010 r. dotyczyło to około 20 % europejskich konsumentów². Mimo ogólnie wysokiego poziomu ochrony konsumenta gwarantowanej przez prawodawstwo, problemy napotymane przez konsumentów pozostają często bez rozwiązania. Straty ponoszone przez europejskich konsumentów z powodu problemów z nabytymi towarami lub usługami szacuje się na 0,4 % PKB UE. Obejmuje to szkody poniesione przez konsumentów europejskich w związku z zakupami transgranicznymi, które szacuje się na kwotę od 500 mln do 1 mld EUR³.

Stwierdzono cztery główne problemy ograniczające skuteczność ADR. Luki w zakresie działania podmiotów ADR, niska świadomość i jakość metod ADR

Nie wszyscy konsumenci europejscy mają w takim samym stopniu dostęp do systemów ADR wysokiej jakości w UE. Chociaż istnieje ok. 750 krajowych systemów ADR, nadal istnieją luki, zarówno geograficzne, jak i dotyczące poszczególnych branż. Ponadto niedobór szczegółowych informacji stanowi dla konsumentów istotną przeszkodę w korzystaniu z ADR. Przedsiębiorstwa rzadko udzielają konsumentom informacji o tym, który system ADR jest właściwy do rozpatrzenia ich sporu, czy to w kontekście sprzedaży, czy później. Wreszcie w ramach systemów ADR nie zawsze przestrzega się podstawowych zasad, takich jak

² Eurobarometr 342, s. 169.

³ Zakładając, że straty poszczególnych osób są podobne w przypadku zakupów krajowych i transgranicznych, ocenia się, że szkody ponoszone przez konsumentów UE w kontekście zakupów transgranicznych wynoszą od 500 mln do 1 mld EUR. Za potwierdzenie tego założenia może m.in. służyć fakt, że przy porównywaniu doświadczeń klientów z zakupów na odległość dokonywanych krajowo i transgranicznie nie widać istotnych różnic w napotykanym problemach. Opóźnienie w przypadku produktu nabywanego transgranicznie w UE zdarzyło się 16 % klientów, zaś w przypadku zakupu krajowego – 18 % klientów.

przejrzystość, bezstronność i skuteczność, określonych w dwóch zaleceniach Komisji z 1998 i 2001 r.

ODR w przypadku transgranicznych transakcji handlu elektronicznego

Niepełny zasięg systemów ADR w niektórych państwach członkowskich UE powoduje braki skuteczności w rozstrzyganiu sporów związanych z transakcjami handlu elektronicznego. W 2010 r. ponad połowa (56,3 %) skarg odebranych w systemie ECC-Net związana była z transakcjami handlu elektronicznego; zaledwie 9 % z nich można było przekazać do rozstrzygnięcia w ramach systemu ADR w innym państwie członkowskim. Spośród istniejących systemów ADR bardzo nieliczne oferują możliwość przeprowadzenia całego procesu w internecie. Prowadzenie całego procesu przez internet pozwoliłoby na oszczędności czasowe i ułatwiłoby komunikację między stronami.

3. ZASADA POMOCNICZOŚCI I POTRZEBA DZIAŁANIA UE

Ochrona konsumentów należy do obszaru kompetencji dzielonych pomiędzy UE i państwa członkowskie. Jak stwierdza się w art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Unia musi się przyczyniać m.in. do ochrony interesów gospodarczych konsumentów oraz wspierania ich prawa do informacji i edukacji w celu zachowania ich interesów. Inicjatywa w zakresie ADR i ODR na podstawie art. 114 TFUE pomoże w osiągnięciu tych celów w kontekście właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Rozwój ADR i ODR dla konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla przysporzenia korzyści konsumentom i przedsiębiorcom oraz dla poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, co potwierdziły w swoich opiniach w toku konsultacji społecznych i dyskusji wszystkie grupy zainteresowanych stron.

W dwanaście lat po przyjęciu zaleceń Komisji o systemach ADR w sporach konsumenckich analiza obecnej sytuacji pokazuje, że działania podejmowane wyłącznie na szczeblu krajowym nie doprowadziły do nadania systemom ADR wystarczającego zasięgu. Istnieje nadal szereg niedostatków, które są przeszkodą dla skutecznego działania systemów ADR; w niewystarczającym stopniu rozwinęły się dobrze funkcjonujące i dostępne systemy ODR w zakresie transgranicznych transakcji handlu elektronicznego. W związku z tym nie wszyscy konsumenci europejscy mają w takim samym stopniu dostęp do systemów ADR w UE. Również dostarczanie konsumentom informacji na temat ADR nie jest zagwarantowane we wszystkich branżach rynku detalicznego. Jeśli rozwój ADR będzie uzależniony tylko od działań państw członkowskich, to nadal w niektórych branżach rynku detalicznego i w niektórych obszarach geograficznych UE nie będzie systemów ADR wysokiej jakości. Świadomość konsumentów i przedsiębiorstw pozostanie na niskim poziomie, a poszczególne państwa członkowskie będą nadzorować ADR na swoich terytoriach na zasadzie dobrowolności. Nie będzie również zagwarantowane przestrzeganie przez systemy ADR i ODR kluczowych zasad jakości. Tak niewystarczający i nieskoordynowany rozwój ADR w UE jest w sprzeczności z celami TFUE, ponieważ stoi na przeszkodzie funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz powoduje nierówny poziom ochrony konsumentów w UE i rozbieżne warunki dla działalności gospodarczej. Ponadto bez sprawnie funkcjonującego systemu ADR na szczeblu krajowym, na którym opierałoby się ADR transgraniczne, niemożliwy będzie rozwój efektywnych i skutecznych ADR w zakresie sporów transgranicznych.

Brak efektywnych ADR i ODR ogranicza potencjał tej drogi rozstrzygnięcia sporów i powoduje dysproporcje w skuteczności rozpatrywania sporów konsumenckich w poszczególnych państwach członkowskich, szczególnie w zakresie sporów transgranicznych. Ta sytuacja ma wpływ na poczucie bezpieczeństwa konsumentów w dokonywaniu zakupów poza granicami własnego państwa członkowskiego. Zarówno przedsiębiorstwa⁴, jak i konsumenci przyznają otwarcie, że obawy przed ewentualnymi problemami w dochodzeniu roszczeń w innym państwie członkowskim zniechęcają ich do dokonywania sprzedaży i zakupów transgranicznych, a przez to do czerpania w pełni potencjalnych korzyści z rynku wewnętrznego⁵. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzbudzenie zaufania konsumentów do rynku wewnętrznego i zapewnienie równych warunków działalności dla przedsiębiorstw we wszystkich państwach członkowskich.

Ponadto, pomimo niskiego obecnie poziomu transgranicznych transakcji handlu elektronicznego, cyfrowy rynek detaliczny rozwija się szybko w obrębie państw członkowskich⁶. Dlatego tym bardziej istotne jest zapewnienie prostych, tanich i skutecznych sposobów dochodzenia roszczeń na drodze pozasądowej, aby konsumenci i przedsiębiorcy byli skłonni do dokonywania transakcji internetowych ponad granicami. Działanie na poziomie państw członkowskich nie doprowadzi do stworzenia ogólnounijnego internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów, który, jak zaznaczono w agendzie cyfrowej, jest niezbędnym narzędziem wspierania handlu elektronicznego.

Obrane cele można lepiej osiągnąć przez wprowadzenie środków na poziomie UE, ze względu na skutki i skalę. Wyraźną korzyścią z określenia wspólnych zasad i kryteriów dla systemów ADR we wszystkich państwach członkowskich będzie zapewnienie skutecznego i odpowiedniego rozpatrywania sporów konsumenckich wynikających zarówno z transakcji krajowych, jak i transgranicznych. Zapewni ono także bardziej jednolity rozwój ADR i ODR w Unii.

Jednostronne działania na szczeblu państw członkowskich nie zapewnią konsumentom i przedsiębiorcom w wystarczającym stopniu opisanych powyżej korzyści. Nieskoordynowane działania państw członkowskich najprawdopodobniej doprowadzą do dalszej fragmentacji ADR, co z kolei przyczyni się do nierównego traktowania konsumentów i przedsiębiorców na rynku wewnętrznym i spowoduje zróżnicowanie możliwości dochodzenia roszczeń przez konsumentów w Unii.

4. CELE POLITYKI

Cele ogólne są następujące: (i) poprawa funkcjonowania wewnętrznego rynku detalicznego, w tym detalicznego rynku cyfrowego; (ii) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony

⁴ Szczególnie dotyczy to MŚP, ponieważ ich ograniczone zdolności administracyjne uniemożliwiają im dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. Dostępność łatwych metod rozstrzygnięcia sporów, takich jak ADR, byłoby wyjściem naprzeciw takim obawom małych i średnich przedsiębiorstw.

⁵ Z dostępnych informacji wynika, że co dwudziesty konsument doświadczył problemów przy transgranicznym nabywaniu towarów lub usług, natomiast 59 % przedsiębiorców stwierdziło, że istotną przeszkodą powstrzymującą ich przed prowadzeniem sprzedaży transgranicznej są potencjalnie wyższe koszty rozpatrywania skarg i rozstrzygnięcia sporów transgranicznych w porównaniu z krajowymi.

⁶ Pomiędzy 2004 r. i 2010 r. odsetek osób, które zamówiły towary lub usługi przez internet w państwach UE-25, wzrósł znacząco z 22 % do 37 %, szczególnie w Zjednoczonym Królestwie, Luksemburgu, Niemczech, Niderlandach, Francji i krajach skandynawskich, gdzie od 45 % do 65 % użytkowników internetu dokonuje zakupów online

konsumentów; (iii) umożliwienie konsumentom i przedsiębiorcom skutecznego rozstrzygnięcia sporów. W poniższej tabeli opisano cele szczegółowe i operacyjne.

Cele szczegółowe	Cele operacyjne
Zakres i jakość ADR oraz informacje dotyczące ADR	
Zapewnienie dostępu do systemów ADR w celu ułatwienia pozasądowego rozstrzygnięcia krajowych i transgranicznych sporów konsumentów z przedsiębiorcami.	<ul style="list-style-type: none"> • Zwiększenie odsetka krajowych i transgranicznych sporów konsumenckich rozstrzyganych w ramach systemów ADR • Ograniczenie liczby nierozwiązanych problemów konsumentów z nabytymi towarami lub usługami na poziomie krajowym i w przypadkach transgranicznych.
Zapewnienie świadomości istnienia systemów ADR wśród konsumentów i przedsiębiorstw	<ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie konsumentom informacji o systemie ADR właściwym do rozpatrzenia ich sporu, szczególnie w sytuacjach transgranicznych. • Zapewnienie konsumentom i przedsiębiorcom ogólnych informacji dotyczących systemów ADR i korzystania z nich, szczególnie w sytuacjach transgranicznych.
Zagwarantowanie świadczenia konsumentom i przedsiębiorstwom wysokiej jakości usług w ramach systemów ADR	<ul style="list-style-type: none"> • Zagwarantowanie bezstronności usług świadczonych konsumentom i przedsiębiorstwom w ramach systemów ADR • Zagwarantowanie kompetencji i przejrzystości usług świadczonych konsumentom i przedsiębiorstwom w ramach systemów ADR • Zagwarantowanie skuteczności usług świadczonych w ramach systemów ADR • Zagwarantowanie regularnego nadzorowania usług świadczonych w ramach systemów ADR
Internetowy system rozstrzygnięcia sporów (ODR) w przypadku transgranicznych transakcji handlu elektronicznego	
Zapewnienie konsumentom i przedsiębiorstwom internetowego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów transgranicznych dotyczących handlu elektronicznego.	<ul style="list-style-type: none"> • Zaoferowanie konsumentom i przedsiębiorstwom możliwości rozstrzygnięcia wszelkich sporów transgranicznych dotyczących handlu elektronicznego na drodze pozasądowej, przez internet, za pośrednictwem narzędzia internetowego na szczeblu UE. • Opracowanie wspólnych kryteriów, na których opierać się będzie wspomniany system internetowy, w celu zwiększenia jego skuteczności.

5. WARIANTY STRATEGICZNE I ICH ANALIZA

W poniższej tabeli przedstawiono podsumowanie wariantów strategicznych określonych w odniesieniu do obu obszarów problemowych.

5.1. Zakres i jakość ADR oraz informacje dotyczące ADR

Wariant 1	Brak działań ze strony UE (scenariusz odniesienia)
Wariant 2	Niewiążący instrument prawny mający sprzyjać rozwojowi systemów ADR wysokiej jakości w odniesieniu do wszelkich krajowych i transgranicznych sporów konsumenckich, skłonić przedsiębiorstwa do udzielania konsumentom informacji o systemie ADR właściwym do rozpatrzenia ich sporu oraz zachęcić systemy ADR do uczestnictwa w istniejących już w Unii branżowych sieciach ADR.
Wariant 3	Wiążący instrument prawny gwarantujący konsumentom możliwość przekazywania wszelkich sporów krajowych i transgranicznych do rozpatrzenia w ramach systemów ADR wysokiej jakości, obejmujących również usługi internetowe, a także gwarantujący konsumentom otrzymanie informacji o systemie ADR właściwym do rozpatrzenia ich sporu; instrument zobowiąże również systemy ADR do uczestnictwa w istniejących w Unii branżowych sieciach ADR.
Wariant 4	Wiążący instrument prawny ustanawiający unijny wzorzec krajowych systemów ADR wysokiej jakości rozpatrujących wszelkie krajowe i transgraniczne spory konsumenckie, w tym również dotyczące zakupów internetowych. Instrument ten zapewni również konsumentom otrzymywanie informacji o systemie ADR właściwym do rozpatrzenia ich sporu, a także zagwarantuje stworzenie unijnych sieci branżowych systemów ADR.

5.2. Internetowy system rozstrzygania sporów (ODR) w przypadku transgranicznych transakcji handlu elektronicznego

Wariant 1	Brak działań ze strony UE (scenariusz odniesienia)
Wariant 2	Niewiążący instrument prawny służący połączeniu w unijną sieć krajowych systemów ADR rozpatrujących w internecie spory dotyczące transgranicznego handlu elektronicznego.
Wariant 3	Wiążący instrument prawny ustanawiający unijny system składający się z platformy internetowej dostępnej bezpośrednio dla konsumentów, stworzonej w oparciu o krajowe systemy ADR i oferującej możliwość rozpatrywania w internecie sporów w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego (ODR); instrument określi również wspólne kryteria funkcjonowania wspomnianej platformy.
Wariant 4	Wiążący instrument prawny służący stworzeniu jednego ogólnounijnego podmiotu rozpatrującego w internecie wszelkie spory dotyczące transgranicznego handlu elektronicznego.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW I ICH SKUTKÓW

Warianty strategiczne związane z poszczególnymi obszarami problemowymi oceniono pod kątem kryteriów skuteczności, efektywności i spójności, stosując skalę ocen od 0 do 5. Łączne wyniki uzyskane z połączenia poszczególnych wariantów w obu obszarach w odniesieniu do wszystkich poszczególnych kryteriów (skuteczność, efektywność, spójność) przedstawiono w poniższej tabeli. Końcowy wynik wskazuje spodziewany stopień, w jakim każde połączenie wariantów może przyczynić się do realizacji celów polityki.

Łączny skutek (skuteczność, efektywność i spójność)	Internetowy system rozstrzygania sporów w przypadku transgranicznych transakcji handlu elektronicznego			
	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3	Wariant 4
Zakres i jakość ADR oraz informacje dotyczące ADR				
Wariant 1	0	3	5	7
Wariant 2	3	6	6	8
Wariant 3	6	9	15	11
Wariant 4	8	8	13	12

Z przedstawionych powyżej ocen można wyciągnąć wniosek, że połączenie wariantów przewidujących brak działania ze strony UE doprowadzi do utrzymania dotychczasowego stanu rzeczy, a więc braku rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Połączenie wariantów zakładających przyjęcie niewiążących instrumentów prawnych w celu rozwiązania stwierdzonych problemów nie jest ani efektywne, ani skuteczne. Problemy konsumentów pozostałyby w takiej sytuacji bez rozwiązania, a straty ponoszone na jednolitym rynku – bez rekompensaty. Dodatkowe zalecenie najprawdopodobniej nie wniesie dodatkowej wartości służącej rozwiązaniu obecnych problemów.

Połączenie wariantów zakładających przyjęcie wiążących instrumentów prawnych – w myśl których wymagane byłoby udostępnienie systemów ADR (mogących rozpatrywać spory również w internecie) we wszystkich branżach gospodarki, w których takie systemy dotąd nie istnieją (wariant 3 ADR) – da gwarancję pełnego zakresu ADR. Dzięki temu stworzone zostaną wymagane ramy, na podstawie których możliwe będzie skuteczne rozpatrywanie w unijnym systemie internetowym sporów wynikających z transgranicznych transakcji handlu elektronicznego (wariant 3 ODR). Takie połączenie wariantów stanowiłoby zatem najbardziej skuteczny i efektywny sposób poprawy rozpatrywania sporów krajowych i transgranicznych.

Połączenie wariantów pociągających za sobą wysoki poziom harmonizacji w obszarach ADR i ODR (warianty 4) zapewniłoby pełny zakres, ale byłoby nieproporcjonalne w stosunku do celów całej inicjatywy. Znalazło to potwierdzenie również w odpowiedziach uzyskanych w ramach konsultacji społecznych oraz dwustronnych dyskusji prowadzonych przez służby Komisji z państwami członkowskimi. Ponadto wskutek stworzenia jednego ogólnounijnego organu ODR istniejące dotychczas na szczeblu krajowym systemy ADR rozpatrujące spory w internecie stałyby się zbędne. Takie rozwiązanie nie uwzględnia wreszcie warunków krajowych i jest nieproporcjonalne, ponieważ zakłada silną odgórną interwencję UE, pociągającą również za sobą niepotrzebne koszty dla Unii.

Konkludując, najlepszym sposobem osiągnięcia założonych celów jest zastosowanie osobnych, ale uzupełniających się nawzajem instrumentów. Preferowaną opcją jest połączenie dwóch następujących wariantów strategicznych:

- (1) dyrektywa ramowa gwarantująca konsumentom możliwość przekazywania wszelkich sporów krajowych i transgranicznych do rozpatrzenia w ramach systemów ADR wysokiej jakości (obejmujących również usługi internetowe), a także zapewniająca konsumentom otrzymywanie informacji o systemie ADR właściwym do rozpatrzenia ich sporu i zobowiązująca systemy ADR do uczestnictwa w istniejących w Unii branżowych sieciach ADR (wariant 3). Dyrektywa będzie wiążąca dla państw członkowskich, a jednocześnie pozostawi im swobodę decyzji co do sposobu i metod jej wdrożenia (uzupełnienia braków); oraz
- (2) rozporządzenie ustanawiające unijny system składający się z platformy internetowej dostępnej bezpośrednio dla konsumentów, stworzonej w oparciu o krajowe systemy ADR i oferującej możliwość rozpatrywania w internecie sporów w zakresie transgranicznego handlu elektronicznego (ODR); w rozporządzeniu określone zostaną również wspólne kryteria funkcjonowania wspomnianej platformy (wariant 3).

6.1. Skutki preferowanego wariantu

Preferowany wariant przyniesie wymierne skutki dla **konsumentów**.

Będą oni w stanie przekazywać wszelkie swoje spory (niezależnie od branży, kanału wykorzystanego do zakupu czy też kraju, w którym nabyto produkt lub usługę) do rozpatrzenia w ramach systemu ADR. Będą ponadto mieli pewność, że wszystkie systemy ADR działają w sposób przejrzysty i rozpatrzą ich spór skutecznie i bezstronnie; dzięki temu będą mogli z większą świadomością i zaufaniem zwrócić się do ADR. W ten sposób więcej problemów konsumenckich będzie zgłaszanych i rozwiązywanych. Środki z odzyskanych strat będą mogły następnie być ponownie wykorzystywane na rynku wewnętrznym do nabywania towarów i usług. Wprowadzenie ADR wysokiej jakości pozwoli również na znaczne oszczędności, sięgające 0,17 % PKB UE. Konsumentom będą informowani we wszystkich umowach i dokumentach handlowych (np. pokwitowaniach, fakturach), do którego systemu ADR zwrócić się w przypadku sporu z przedsiębiorcą. Dzięki temu systemy ADR staną się wśród konsumentów powszechnie znane, a poziom świadomości znacząco wzrośnie.

Ogólne skutki dla **przedsiębiorstw** będą umiarkowane. Przedsiębiorstwa poniosą pewne koszty, a mianowicie: (i) Przedsiębiorstwa mogą być zmuszone do stworzenia i sfinansowania (w całości lub częściowo) systemów ADR w branżach, w których one do tej pory nie istnieją. Wysokość związanych z tym kosztów będzie zależna od branży, zgłaszanych sporów i państwa – skutki będą większe dla państw, w których nie ma lub niewiele jest dotychczas systemów ADR. Jednak koszty dla przedsiębiorstw związane z obowiązkiem zapewnienia pełnego zakresu ADR nie są bezpośrednio powiązane z dotychczasowym zakresem ADR w państwie członkowskim, w którym przedsiębiorstwa te mają siedzibę. Dla zapewnienia pełnego zakresu ADR nie będzie konieczne, aby przedsiębiorstwa tworzyły specjalne podmioty ADR we wszystkich poszczególnych branżach detalicznych. Państwa członkowskie, we współpracy z przedsiębiorstwami lub bez niej, mogą podjąć decyzję o utworzeniu jednego lub uzupełniającego podmiotu dla wszystkich branż nieobjętych

dotychczas zakresem ADR na ich terytorium. Należy również wspomnieć, że finansowanie systemów ADR przez przedsiębiorstwa jest już teraz powszechną praktyką w wielu branżach i wielu państwach członkowskich. (ii) Przedsiębiorstwa będą musiały dostosować swoje umowy i dokumenty handlowe, umieszczając w nich informacje o odpowiednich systemach ADR. Pociągnie to za sobą pewne jednorazowe koszty, które w skali całej Unii wyniosą ok. 771 mln EUR (czyli ok. 254 EUR na jedno przedsiębiorstwo).

Z drugiej strony, dzięki korzystaniu z ADR zamiast wejścia na drogę sądową, przedsiębiorstwa (w tym MŚP) zaoszczędzą rocznie od 1,7 mld do 3 mld EUR oraz 258 dni. Skorzysta na tym również ich reputacja wśród konsumentów oraz w znacznym stopniu zmniejszy się ryzyko związane z reputacją, ponieważ przedsiębiorstwa pokażą w ten sposób, że są skłonne rozstrzygać spory w mało kosztowny i łatwo dostępny sposób. Pełny zakres ADR w odniesieniu do wszystkich towarów i usług, czy to nabywanych przez internet, czy w inny sposób, czy w kraju, czy za granicą, umożliwi zatem przedsiębiorstwom korzystanie z ADR. Pozwoli im to na uniknięcie kosztownych i czasochłonnych postępowań sądowych oraz na zachowanie reputacji. Przedsiębiorstwa, szczególnie małe i średnie, będą miały dzięki temu również większą motywację do poprawy własnych wewnętrznych systemów rozpatrywania skarg, co korzystnie wpłynie na konkurencję. W konsekwencji przedsiębiorstwa będą bardziej skłonne oferować swoje produkty i usługi w sprzedaży internetowej.

Podobnie skutki dla **państw członkowskich** będą umiarkowane. Utworzenie nowych systemów ADR i zarządzanie nimi pociągnie za sobą koszty, które państwa członkowskie mogą być zmuszone pokryć częściowo lub w całości (zależnie od rodzaju finansowania ADR – publicznego, z wkładu sektora prywatnego lub z obu źródeł). Powiązane koszty wdrożenia będą podobne jak opisane powyżej w odniesieniu do przedsiębiorstw. Państwa członkowskie będą miały do dyspozycji różne sposoby wypełnienia obowiązku zapewnienia pełnego zakresu ADR. Poniosą również nieznaczące koszty sprawozdawczości dotyczącej rozwoju systemów ADR.

Należy również uwzględnić skutki dla **budżetu UE**. Unia poniesie koszty stworzenia internetowego systemu rozstrzygania sporów wynikających z transgranicznych transakcji handlu elektronicznego oraz osiągnięcia wymaganej wiedzy specjalistycznej w ramach sieci ECC. Uwzględniając istniejące systemy ADR rozpatrujące spory w internecie oraz inne podobne narzędzia istniejące w UE, budżet potrzebny na stworzenie systemu internetowego można oszacować na ok. 2 mln EUR, a roczne koszty eksploatacji i zarządzania wyniosą ok. 300 000 EUR.

Na koniec należy stwierdzić, że zakres interwencji UE jest ograniczony do działań ściśle niezbędnych dla osiągnięcia ustalonych celów. Dyrektywa ramowa dotycząca rozwoju ADR i rozporządzenie w sprawie stworzenia systemu ODR na szczeblu UE będą stanowić najskuteczniejszy sposób osiągnięcia założonych celów przy stosunkowo najniższych kosztach. Działanie na poziomie UE uwzględnia istniejące krajowe systemy ADR. Wynikające z preferowanego wariantu obciążenie przedsiębiorstw i państw członkowskich jest najbardziej proporcjonalne, jako że cele zostaną osiągnięte po najniższych kosztach przy jednoczesnym uniknięciu powielania wydatków i zbędnych obciążeń administracyjnych. Z powyższego wynika, że preferowany wariant jest zgodny z zasadą proporcjonalności.

7. WNIOSKI – NADZÓR I OCENA

Akty ustawodawcze, których dotyczą przedstawiane wnioski, będą obejmować przepis mówiący o konieczności sporządzenia sprawozdania z ich stosowania oraz ich odpowiedności i skuteczności w realizacji założonych celów. Ponadto zastosowany zostanie szereg wskaźników nadzoru i pomiaru postępu w kierunku realizacji celów inicjatywy. Wskaźniki te będą obejmować wzrost liczby przypadków rozpatrywanych w ramach ADR oraz liczby konsumentów i przedsiębiorców dokonujących transakcji transgranicznych przez internet, wzrost świadomości, wzrost o 20 % do 2020 r. liczby przedsiębiorstw gotowych prowadzić sprzedaż internetową w innym państwie członkowskim oraz wzrost o 10% do 2020 r. liczby konsumentów gotowych dokonywać zakupów przez internet w innym państwie członkowskim, jak również poziom zgodności systemów ADR z zasadami jakości.