



Bruxelles, den 13.12.2017
COM(2017) 744 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om funktionen af den europæiske onlinetvistbilæggelsesplatform, der er oprettet ved forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om funktionen af den europæiske onlinetvistbilæggelsesplatform, der er oprettet ved forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet

Indledning

Lettelse af grænseoverskridende e-handel, navnlig for SMV'er, og styrkelse af forbrugernes tillid i forbindelse med onlinehandel er en vigtig del af Kommissionens strategi for det digitale indre marked, der er en af Europa-Kommissionens ti vigtigste politiske prioriteter. Fremme af effektiv klageadgang gennem procedurer for alternativ tvistbilæggelse er blevet identificeret som et middel til at nå dette mål. 2017-udgaven af resultattavlen om forbrugerforhold¹ viser, at flere og flere forbrugere i EU handler online, og at deres tillid til e-handel er steget. Det er første gang, at forbrugerne har givet udtryk for en stærk stigning i tilliden til at købe varer og tjenesteydelser fra andre EU-lande. Dette er en vigtig udvikling, da manglende tillid til grænseoverskridende e-handel i en årrække har været den vigtigste hindring for at udnytte det digitale indre markeds fulde potentiale.

For at muliggøre lettilgængelig og effektiv udenretslig klageadgang i forbindelse med tvister på forbrugerområdet, herunder for tvister inden for grænseoverskridende e-handel, blev der i 2013 på EU-plan vedtaget et omfattende regelsæt om alternativ tvistbilæggelse (ATB)² og onlinetvistbilæggelse (OTB)³, som har været i kraft siden 2016. De to retsakter, gennem hvilke dette regelsæt blev indført, er indbyrdes forbundne og supplerer hinanden. Baseret på forbrugernes adgang til en omfattende vifte af ATB-instanser bidrager OTB-plattformen til at styrke forbrugernes og de erhvervsdrivendes tillid til at foretage indkøb og handle online både i deres hjemland og i udlandet. Forbrugerne kan således løse tvister med erhvervsdrivende, der er opstået i forbindelse med onlinetransaktioner, på en enkel, hurtig og billig måde, mens de erhvervsdrivende undgår bekostelige retssager og bevarer gode kunderelationer. Plattformen for onlinetvistbilæggelse (herefter "OTB-plattformen") er en onlineplatform, der viderekanaliserer klager til ATB-instanser. Disse ATB-instanser er blevet anmeldt til Kommissionen af de nationale myndigheder efter en positiv vurdering af deres overholdelse af kvalitetskravene i ATB/OTB-regelsættet. Både forbrugere og erhvervsdrivende kan derfor have tillid til dem.

Denne meddelelse er i overensstemmelse med forpligtelsen i artikel 21 i OTB-forordningen til at aflægge rapport om OTB-plattformens funktion. Den giver en detaljeret redegørelse for de foranstaltninger, der er truffet for at oprette OTB-plattformen, og giver Europa-Parlamentet og Rådet en oversigt over dens første anvendelsesår. Den indeholder også en beskrivelse af de foranstaltninger, som Kommissionen har planlagt for at sikre, at platformen fortsat fungerer tilfredsstillende, og for yderligere at øge sit bidrag til udviklingen af det digitale indre marked.

¹ Resultattavlen om forbrugerforhold – 2017-udgaven.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 63).

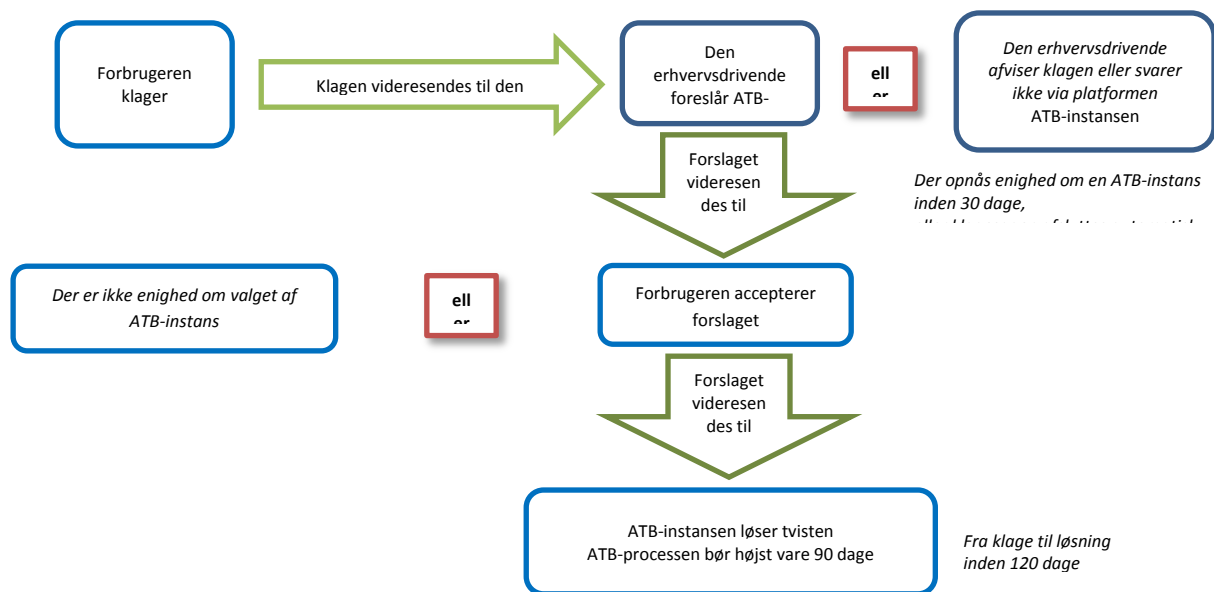
³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 524/2013 om onlinetvistbilæggelse i forbindelse med tvister på forbrugerområdet (EUT L 165 af 18.6.2013, s. 1).

OTB-plattformen

OTB-plattformen blev lanceret i januar 2016 og åbnet for offentligheden den 15. februar 2016. Formålet med platformen er at lette onlinebilæggelse af tvister mellem forbrugere og erhvervsdrivende vedrørende onlinetransaktioner. Plattformen har følgende vigtige karakteristika:

- Forbrugere og erhvervsdrivende kan vælge et hvilket som helst af EU's officielle sprog til at kommunikere med platformen (f.eks. indgivelse af klager og modtagelse af meddelelser). Et automatisk oversættelsværktøj er til rådighed til fritekstkommunikation.
- Plattformen angiver, hvilke godkendte ATB-instanser der er kompetente til at behandle sagen, og henviser tvisten til den ATB-instans, som parterne er blevet enige om.
- ATB-instanser kan benytte platformens sagsbehandlingssystem til at gennemføre hele ATB-proceduren online.
- Parterne kan anmode om, at resultatet af ATB-proceduren oversættes af en professionel oversætter.
- Der er indbygget klare tidsfrister i platformen for at sikre en hurtig proces.

Processen på OTB-plattformen



OTB-plattformen er fuldt funktionsdygtig og er blevet udviklet som en interaktiv webgrænseflade med et fælles kontaktpunkt for forbrugere og erhvervsdrivende, der søger at bilægge tvister opstået i forbindelse med onlinetransaktioner uden at gå rettens vej. Plattformens funktioner er nærmere bestemt blevet udformet og udviklet i overensstemmelse med artikel 5, stk. 4, i OTB-forordningen for at give parterne mulighed for at gennemføre tvistbilæggelsesproceduren online gennem elektronisk sagsbehandling. OTB-plattformen giver forbrugerne mulighed for at indlede en procedure ved elektronisk at indgive en klage til en erhvervsdrivende og giver den erhvervsdrivende mulighed for at identificere den kompetente

ATB-instans, og, hvis begge parter er enige om ATB-instansen, videresender den klagen til denne instans. Den tilbyder endvidere alle relevante aktører vederlagsfri oversættelse af de oplysninger, der er nødvendige for at bilægge tvisten.

Kommissionen blev ved opbygningen af OTB-plattformen bistået af en gruppe OTB-eksperter udpeget af medlemsstaterne. Kommissionen gennemførte endvidere tre omfattende test, hvor 120 OTB-eksperter, som var udpeget af medlemsstaterne, forbrugerorganisationer, erhvervsorganisationer og Det Europæiske Handicapforum, testede platformens forskellige grænseflader på grundlag af virkelighedstro scenarier. Den feedback, der blev modtaget fra disse test, indgik direkte i udviklingen af platformen og var vigtig for sikringen af dens brugervenlighed og tilgængelighed. Plattformens arbejdsgang er fastsat i OTB-forordningen. Kommissionen udformede derfor platformens forskellige grænseflader med fuld respekt for disse retlige krav.

Regelsættet for ATB og OTB på forbrugerområdet

OTB-forordningen bygger på direktivet om alternativ tvistbilæggelse på forbrugerområdet, og regelsættet vedrørende platformens drift omfatter derfor begge retsakter. ATB-direktivet sikrer, at forbrugere i EU kan henvende sig til godkendte ATB-instanser, når de har et problem med en erhvervsdrivende i forbindelse med køb af en vare eller en tjenesteydelse i praktisk talt alle detailsektorer både i deres eget land og på tværs af grænserne, uanset om købet er foretaget online eller offline. De godkendte alternative ATB-instanser skal overholde bindende kvalitetskrav såsom uvildighed, rimelighed, gennemsigtighed og effektivitet. Medlemsstaterne skal udarbejde nationale lister over godkendte ATB-instanser og sende disse lister til Kommissionen. Detaljerne vedrørende ATB-instanserne (navn, sektordækning og oplysninger om gebyrer) oversættes til alle officielle EU-sprog og registreres derefter elektronisk og offentliggøres på OTB-plattformen.

ATB/OTB-regelsættet finder anvendelse på tvister på forbrugerområdet, der involverer erhvervsdrivende, som er etableret i EU og i EØS-landene. OTB-plattformen behandler tvister, der udspringer af onlinekøbs- eller onlinetjenesteydelsesaftaler mellem forbrugere og erhvervsdrivende, som er bosiddende eller etableret i EU og EØS-landene⁴. Plattformen behandler ikke tvister mellem forbrugere (C2C) eller mellem erhvervsdrivende (B2B) og omfatter ikke en teknisk ramme for direkte forhandling mellem parterne, en dommers forsøg på bilæggelse under en retssag eller tvister vedrørende sundhedstjenester eller offentlige udbydere af videregående eller højere uddannelse.

I henhold til OTB-forordningen skal medlemsstaterne udpege OTB-kontaktpunkter for at yde individuel støtte til OTB-plattformens brugere, når det er nødvendigt. Onlineerhvervsdrivende er forpligtet til på deres websted at angive et link til OTB-plattformen og en e-mailadresse, hvor de kan kontaktes.

⁴ Plattformen behandler klager fra forbrugere mod erhvervsdrivende i alle medlemsstater samt sager, der er indbragt af erhvervsdrivende mod forbrugere i forbindelse med sådanne aftaler, hvis lovgivningen i forbrugerens medlemsstat giver mulighed for at løse sådanne tvister. Belgien, Polen, Luxembourg og Tyskland tillader behandling af erhvervsdrivendes klager mod forbrugere.

Gennemførelse af ATB-direktivet

Det er vigtigt at understrege, at medlemsstaternes overholdelse af det gældende regelsæt vedrørende ATB/OTB er en vigtig forudsætning for OTB-plattformens funktion og effektive anvendelse. Indtil videre har alle medlemsstater bortset fra Spanien⁵ meddelt Kommissionen, at de har gennemført direktivet om ATB på forbrugerområdet fuldt ud. Indtil videre er et betydeligt antal ATB-instanser blevet registreret på platformen, hvilket viser, at systemet er fuldt operationelt, idet over 300 ATB-instanser fra 26 medlemsstater⁶ for øjeblikket kan tilgås via platformen. Endvidere har alle 28 medlemsstater udpeget deres nationale OTB-kontaktpunkter med henblik på at bistå brugerne af platformen og oplyse forbrugerne om deres muligheder for at opnå erstatning. Fra den 1. juli 2017 kom ATB/OTB-lovgivningen også til at gælde for EØS/EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein). Med henblik på at lette indgivelsen af klager fra disse stater er platformens grænseflader også tilgængelige på norsk og islandsk. ATB-instanser fra disse stater kan også registreres elektronisk på OTB-plattformen. De ATB-instanser, der er registreret på OTB-plattformen, er blevet vurderet (og overvåges) af de kompetente nationale myndigheder for at sikre, at de opfylder kvalitetskravene i ATB-direktivet. Det er vigtigt at understrege, at selv om erhvervsdrivende ikke er forpligtet til at anvende ATB i forbindelse med individuelle forbrugerklager, er onlineerhvervsdrivende forpligtet til at angive et link til OTB-plattformen på deres hjemmeside. Med henblik på at kontrollere de erhvervsdrivendes overholdelse af denne forpligtelse har Kommissionen foretaget en gennemgang af mere end 20 000 webbutikker i hele EU. Analysen af de erhvervsdrivendes overholdelse af forpligtelsen til at angive et lettilgængeligt link til platformen og deres e-mailadresse på deres websted viser opmuntrende resultater, der dog kan forbedres betydeligt. Resultaterne viste, at OTB-linket blev fundet på 30 % af de gennemgåede webbutikker tilhørende onlineerhvervsdrivende, som er etableret i EU. Tilstedeværelsen af OTB-linket varierer på tværs af lande, sektorer og webbutikkernes størrelse. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne med henblik på i de kommende måneder at støtte dem med at forbedre de erhvervsdrivendes overholdelse i denne henseende.

Klager indgivet via OTB-plattformen i løbet af det første år af dens gennemførelse

Kommissionen foretog en analyse af et komplet datasæt vedrørende alle klager, der var indgivet via platformen mellem den 15. februar 2016 og den 15. februar 2017. Analysen fokuserer udelukkende på klager, der er genereret inden for rammerne af platformens arbejdsgang, og tager ikke hensyn til klager, som er modtaget af ATB-instanser direkte, dvs. uden om platformen. OTB-plattformen er en del af en bredere ramme, der har til formål at hjælpe parterne med at få adgang til kvalificerede instanser for alternativ tvistbilæggelse.

I løbet af de 12 måneder, som denne rapport dækker, besøgte ca. 1,9 mio. personer platformen. Webstedet havde i gennemsnit over 160 000 besøgende pr. måned, og der blev i gennemsnit indgivet mere end 2 000 klager pr. måned⁷. Disse data viser, at platformen har

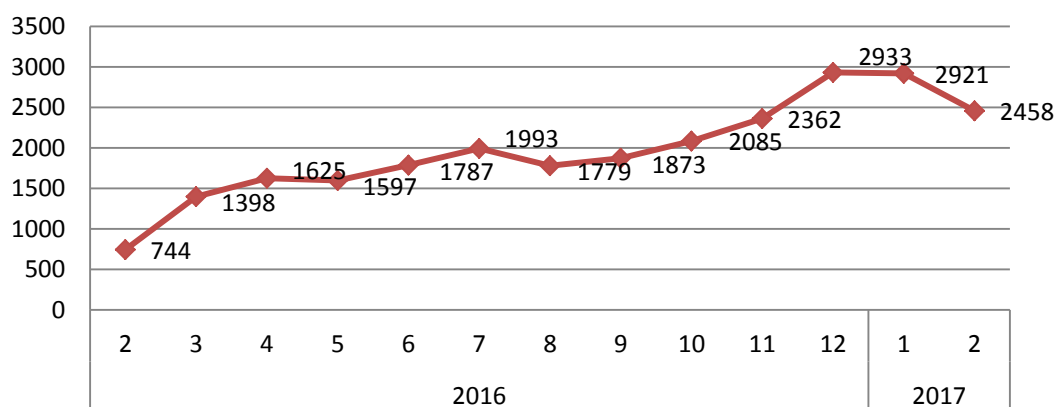
⁵ På det tidspunkt, hvor denne rapport blev udarbejdet, befandt den relevante spanske nationale gennemførelseslovgivning sig på de sidste trin af lovgivningsprocessen.

⁶ Der er for øjeblikket ikke tvistbilæggelsesinstanser til rådighed i Rumænien og Spanien.

⁷ De aktuelle statistikker viser en støt stigning i antallet af besøgende mellem januar 2016 og januar 2017, nemlig 180 000 pr. måned, idet der blev indgivet over 2 300 klager pr. måned.

opnået en betydelig dækning og udbredelse. De illustrerer også den store opmærksomhed og interesse, som platformen nyder blandt EU's forbrugere og virksomheder. Der blev indgivet mere end 24 000 klager via platformen i dens første anvendelsesår. Tabel 1 nedenfor viser udviklingen i antallet af klager indgivet pr. måned, hvilket tyder på en regelmæssig stigning, der topper i december 2016 og januar 2017, hvilket stemmer overens med, at e-handelen topper på den tid af året.

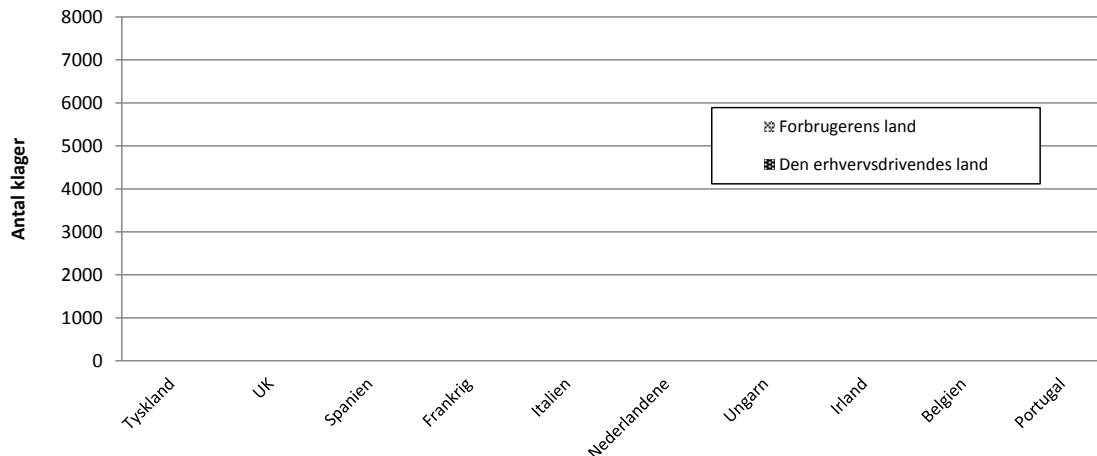
Klager indgivet pr. måned



Tabel 1

Tabel 2 nedenfor viser den geografiske fordeling af klager i de ti medlemsstater med flest klager.

Antal klager indgivet i de ti lande med flest klager



Tabel 2

Oversigt over tvister på OTB-plattformen i det første anvendelsesår:

- De sektorer, der blevet klaget mest over, var beklædning og fodtøj (11,5 %), flybilletter (8,5 %) og informations- og kommunikationsteknologiske varer (8 %), der også udgør de vigtigste e-handelssektorer i EU⁸.

⁸ Kilde: Eurostats statistikker – Onlinekøb, EU-28, 2016.

- De vigtigste årsager til, at forbrugerne klagede, var problemer med levering af varer (21 %) efterfulgt af manglende overensstemmelse med ordren (15 %) og problemer med defekte varer (12 %).
- En tredjedel af klagerne havde grænseoverskridende karakter.
- Tyskland og Det Forenede Kongerige, hvor andelen af e-kunder er den højeste i EU⁹, er de to lande, hvor der blev indgivet flest klager, og hvor de fleste berørte erhvervsdrivende befinder sig.

Tabel 3

Som det fremgår af tabel 4 nedenfor, viser en detaljeret analyse af forløbet af klageproceduren på platformen, at klager i et stort antal tilfælde (85 %) blev afsluttet automatisk inden 30 kalenderdage efter indgivelsen (dvs. fristen for, at forbrugeren og den erhvervsdrivende skal nå til enighed om en kompetent ATB-instans). For at forstå betydningen af disse data og vurdere de erhvervsdrivendes interesse i ATB-procedurer gennemførte Kommissionen en specifik undersøgelse for at få feedback fra forbrugere, hvis sag var blevet afsluttet automatisk. Undersøgelsen viste, at selv om en lang række erhvervsdrivende ikke fulgte op på klagerne gennem OTB-platformen, var 40 % af de forbrugere, der indgav en klage via OTB-platformen, som automatisk blev afsluttet efter 30 dage, blevet kontaktet direkte af den erhvervsdrivende for at løse problemet, uden at klagen skulle viderebehandles på platformen. Derfor må det selv i sådanne tilfælde anerkendes, at OTB-platformen hjælper forbrugere og erhvervsdrivende med at løse deres tvister, da alene den omstændighed, at forbrugerne benytter sig af OTB-platformen, har en forebyggende virkning på de erhvervsdrivende, der er mere tilbøjelige til at bilægge tvisten hurtigt uden at indbringe klagen for en tvistbilæggesinstans via OTB-platformen.

Der er også tekniske grunde til de erhvervsdrivendes manglende respons på platformen. For eksempel når en klage indgives mod en erhvervsdrivende for første gang, og denne endnu ikke er registreret på platformen, kan den automatiske meddelelse blive sendt til en forkert e-mailadresse. Andre grunde kunne være, at oprindelsen til meddelelsen er uklar for de erhvervsdrivende, eller at meddelelsen ender i den erhvervsdrivendes spamfilter og aldrig bliver læst. Kommissionen udviklede tekniske foranstaltninger til at afbøde sådanne tekniske mangler og deraf følgende negative virkninger efter afslutningen af den statistiske analyse i juli 2017.

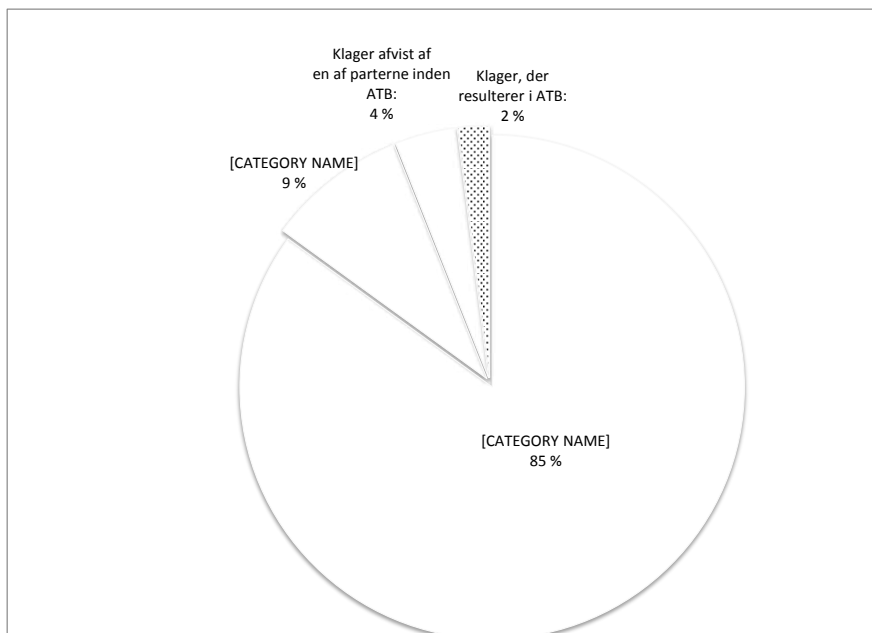
9 % af klagerne blev ikke automatisk afsluttet af systemet, men blev afvist af den erhvervsdrivende. I to tredjedele af disse tilfælde oplyste de erhvervsdrivende imidlertid, at de tog direkte kontakt til forbrugeren og løste problemet eller planlagde at gøre det (ca. 6 % af samtlige indgivne klager).

I 4 % af de indgivne klager viser dataene, at begge parter har benyttet sig af muligheden for at trække sig ud af proceduren, før de indvilligede i at benytte en bestemt ATB-instans. Endelig blev kun 2 % af klagerne indgivet til en specifik ATB-instans. I ca. halvdelen af disse tilfælde afviste ATB-instanserne dog at behandle sagen af formelle grunde såsom manglende kompetence eller forbrugers manglende forsøg på at kontakte forhandleren først. Desuden trak enten forbrugerne eller de erhvervsdrivende sig i nogle tilfælde tilbage fra en procedure,

⁹ Kilde: Eurostat statistikker – Brug af internettet og onlinekøb, 2016.

før den var afsluttet. Dette forklarer, hvorfor der i ATB-proceduren kun blev nået et endeligt resultat i under 1 % af tilfældene. Ikke desto mindre blev det endelige resultat i to tredjedele af disse tilfælde nået inden fristen på 90 dage.

Forløbet af klageproceduren



Tabel 4

OTB-plattformens effektivitet

Det store antal klager og OTB-plattformens udbredelse i alle medlemsstater er meget positive elementer, der viser, at forbrugerne har taget godt imod OTB-plattformen og betragter den som et nyttigt værktøj. En feedbackundersøgelse blandt brugerne, der blev gennemført i juli og august 2017, viste, at 71 % af de besøgende på OTB-plattformen fandt den nyttig.

Derudover viser tilgængelige oplysninger, at 44 % af de indbragte sager blev afgjort bilateralt uden om platformen¹⁰.

OTB-plattformens resultater:

- Platformen blev besøgt af et meget stort antal forbrugere, idet platformen i gennemsnit havde over 160 000 besøgende om måneden.
- Der blev indgivet et stort antal klager, nemlig over 2 000 klager pr. måned i gennemsnit.

¹⁰ 40 % af de klager, der automatisk blev afsluttet efter 30 dage (85 % af det samlede antal klager), blev løst bilateralt. Det svarer til 34 % af alle klager. Dette tal kan lægges til de 6 % af de erhvervsdrivende, der afviste ATB-proceduren og fandt løsninger direkte med forbrugeren, og de 4 % af klagerne, hvor parterne trak sig ud af ATB-proceduren, formentlig fordi de var nået frem til en løsning.

- Ca. 44 % af det samlede antal klager blev afgjort under vellykkede bilaterale forhandlinger mellem erhvervsdrivende og forbrugere.

Konklusioner

Platformens overordnede strukturelle funktionalitet og dens imponerende udbredelse blandt forbrugerne i dens første anvendelsesår er meget positiv. Platformens vigtigste funktioner virker efter hensigten, den fungerer som et interaktivt, flersproget, webbaseret IT-værktøj, den udgør et brugervenligt middel til at indgive klager online, den indeholder et flersprogligt register over ATB-instanser, og den giver oplysninger om forbrugernes klageadgang. Det er dog først og fremmest på grund af dens tilskyndelsesvirkninger, at den bidrager til at afgøre sager uden om platformen.

I de kommende måneder vil det være vigtigt at forbedre de erhvervsdrivendes engagement for at sikre, at klager, der ikke kan løses bilateralt (dvs. uden om platformen eller gennem de erhvervsdrivendes interne klagesystem), effektivt kanaliseres gennem OTB-platformen og behandles af en kompetent ATB-instans. Med henblik herpå vil Kommissionen samarbejde med de nationale myndigheder om at forbedre de erhvervsdrivendes overholdelse af deres forpligtelse til at angive et link til OTB-platformen på deres websted. Kommissionen er også begyndt at tage skridt til at opfordre de erhvervsdrivende til at samarbejde mere på platformen, herunder ved at give feedback, når de løser problemer uden om platformen, og der er ved at blive gennemført tekniske foranstaltninger med henblik på at forbedre platformens grænseflade og meddelelssystem og i højere grad formidle de forskellige muligheder for behandling af klager, der er til rådighed for forbrugerne.

Der vil i 2017 blive iværksat kommunikationsaktiviteter til fremme af OTB-platformen blandt forbrugere og erhvervsdrivende. Endvidere har Kommissionen afholdt to arrangementer på højt plan med erhvervsdrivende inden for de vigtigste sektorer af onlinedetailhandelen, nemlig beklædning og fodtøj¹¹ samt luftfartssektoren¹², for at drøfte det potentiale, som ATB og OTB rummer for at øge forbrugernes tillid til onlinehandel.

Endelig er det værd at nævne, at OTB-platformen også støttes af det finansielle instrument under Connecting Europe-faciliteten (CEF Telecoms), der blev indført ved forordning 1316/2013/EU¹³. De projekter, der støttes, har til formål at opretholde OTB-platformen og forbedre dens interoperabilitet med andre systemer for at fremme kommunikationen mellem de erhvervsdrivendes klagesystemer og OTB-platformen.

¹¹ En rundbordsdiskussion med repræsentanter for e-detailhandlende inden for beklædning og fodtøj skal efter planen finde sted i december 2017 i Bruxelles. Under arrangementet vil der blive drøftet vigtige politiske udviklingstendenser inden for onlinehandel, og de erhvervsdrivendes bestræbelser og engagement inden for ansvarlig handel og overholdelse af forbrugerrettigheder på det digitale marked vil blive støttet.

¹² I samarbejde med den tyske forligsinstans for offentlig transport – SÖP (Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr e.V) var Kommissionen vært for et særligt arrangement den 10. november 2017 i Berlin. Arrangementet markerede iværksættelsen af "TRAVEL-NET", et netværk af ATB-instanser fra forskellige medlemsstater, der håndterer tvister inden for offentlig transport og rejsebranchen.

¹³ EUT L 348 af 20.12.2013, s. 129.