EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 7.5.2018
COM(2018) 246 final

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

## nõukogu direktiivi 85/374/EMÜ (liikmesriikide tootevastutust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta) kohaldamise kohta

{SWD(2018) 157 final} - {SWD(2018) 158 final}

## 1. SISSEJUHATUS

Tootevastutuse direktiiviga[1] (edaspidi „direktiiv“) on juba üle kolmekümne aasta tagatud, et tootjad võtavad tarbijate ees vastutuse puudusega toodete eest. Kui direktiiv 1985. aastal vastu võeti, oli see jõuline ja ajakohane õigusakt, mis nõudis liikmesriikide tsiviilseadustike olulist kohandamist.

See direktiiv oli üks esimestest ELi õigusaktidest, mille konkreetne eesmärk oli kaitsta tarbijaid. Sellega kehtestati mittesüülise vastutuse põhimõte, mille kohaselt vastutavad puudusega toodete eest tootjad, olenemata sellest, kas puudus on tekkinud nende süü läbi. Direktiivi eesmärk on lisaks aidata kaasa majanduskasvule, luues võrdse konkurentsi jaoks stabiilse ja õigusliku keskkonna, mis võimaldab ettevõtetel lasta turule uuenduslikke tooteid.

Direktiiv täiendab ELi tooteohutust käsitlevaid õigusakte ning nn uut lähenemisviisi tooteohutusele. Direktiiviga samal ajal kasutusele võetud uue lähenemisviisi eesmärk on õnnetuste ärahoidmine, kehtestades ühised ohutusnormid,[2] mis võimaldavad kaupade ühtsel turul sujuvalt toimida ja vähendada halduskoormust. Direktiiv on turvaabinõuks siis, kui õnnetused siiski juhtuvad.

Kuid aasta 2018 ei ole aasta 1985. EL ja selle tooteohutuse eeskirjad, aga ka majandus ja tehnoloogia on edasi arenenud. Paljudel praegu kättesaadavatel toodetel on omadusi, mida 1980. aastatel peeti ulmeks. Väljakutsed, millega seisame silmitsi praegu ja veelgi rohkem tulevikus, on seotud näiteks digiteerimise, asjade interneti, tehisintellekti ja küberturvalisusega.

Andmetöötlusvõimsuse plahvatuslik areng, andmete kättesaadavus ja edusammud algoritmide osas muudavad eelkõige tehisintellekti üheks 21. sajandi kõige olulisemaks tehnoloogiaks. Komisjon võttis vastu teatise „Tehisintellekt Euroopa huvides“,[3] et tagada ühtne poliitika, mis käsitleks ka õiguslikke probleeme. Tooteohutus ja -vastutus (kahju tekkimise korral) on olulised aspektid sellise poliitilise lahenduse leidmisel, mis võimaldaks Euroopa ühiskonnal, ettevõtjatel ja tarbijatel tehisintellektist kasu saada.

Arvestades, et direktiivi ei ole alates selle jõustumisest kunagi hinnatud ning pidades silmas neid viimase aja tehnoloogilisi arenguid, viis komisjon läbi direktiivi hindamise eesmärgiga analüüsida selle toimivust. Hindamine sisaldab hiljutiste tehnoloogiliste arengute käsitlust. Konkreetsemalt analüüsiti seda, kas direktiiv i) täidab jätkuvalt tõhusalt oma esialgseid eesmärke; ii) on tulemuslik; iii) on kooskõlas asjaomaste ELi õigusnormidega; iv) on endiselt asjakohane, hõlmates hiljutisi tehnoloogilisi muutusi, ning v) kas ELi tootevastutust käsitlevad õigusaktid annavad jätkuvalt lisaväärtust ettevõtjatele ja kahjukannatajatele[4].

---

1 Nõukogu 25. juuli 1985. aasta direktiiv 85/374/EMÜ liikmesriikide tootevastutust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta http://data.europa.eu/eli/dir/1985/374/oj.

2 Praegu hõlmavad sellist liiki õigusaktid valdavat enamikku ELi turgudel kättesaadavatest toodetest. Neid õigusakte on pidevalt ajakohastatud, et pidada sammu tehnoloogia arenguga.

3 Komisjoni teatis „Tehisintellekt Euroopa huvides“ (COM(2018) 237).

4 Komisjoni talituste töödokument „Evaluation of Council Directive 85/374/EEC“ („Nõukogu direktiivi 85/374/EMÜ hindamine“) (SWD(2018) 157).

Hindamisel analüüsiti ka seda, kas direktiiv täidab praegusel kujul endiselt oma eesmärki. Kas see käsitleb asjakohaselt üha autonoomsemate seadmete ja küberturvalisusega seonduvaid väljakutseid? Milline on olukord seoses jätkusuutlikkuse ja ringmajanduse saavutamisega? Kas direktiiv heidutab tootjaid tarbetult uuenduslikke tooteid turule laskmast? Või teisalt, kas see takistab tootjatel puudusega ja ohtlikke tooteid turule lasta? Kas see kaitseb endiselt kahjukannatajaid muutuvas maailmas?

Hindamine näitas, et kuigi tooted on praegu palju keerukamad kui 1985. aastal, on tootevastutuse direktiiv jätkuvalt asjakohane vahend.

Me peame siiski selgitama õiguslikku arusaama teatud kontseptsioonidest (nagu toode, tootja, puudus, kahju ja tõendamiskohustus) ning analüüsima üksikasjalikult teatavaid tooteid, nagu ravimid, mis võivad direktiivi toimivuse seisukohast probleemseks osutuda.

Lisaks tekitas mitmeid lahtisi küsimusi esialgne analüüs kujunemisjärgus digitehnoloogia mõju kohta direktiivi toimimisele. Nende analüüsitulemuste alusel peab komisjon laialdasi konsultatsioone, et jõuda kõigi sidusrühmadega ühisele arusaamale. Eesmärk on koostada põhjalikud suunised selle kohta, kuidas direktiivi praegu kohaldada. Lisaks hindab komisjon, millises ulatuses on võimalik kujunemisjärgus digitehnoloogiat kehtiva direktiiviga asjakohaselt käsitleda. Need suunised ja hinnang aitavad meil liikuda digitaalse tööstusrevolutsiooni jaoks sobiva tootevastutuse raamistiku loomise suunas.

Meie eesmärk on tagada, et i) EL jätkab innovatsiooni edendava tootevastutuse korra rakendamist; ii) ELi turule lastavad tooted on ohutud[5] ning iii) puudusega toodete tõttu kahju kannatanud isikud saavad õnnetuse korral nõuda hüvitist. Me vastutame nii ettevõtjate kui ka kahjukannatajate ees. See põhimõte on meile teejuhiks. Peame käsitlema tulevasi tehnoloogilisi muutusi ettevaatlikult ja arukalt, et täita mõlemat eesmärki.

## 2. DIREKTIIVI PÕHIOMADUSED

Direktiivi kohaldatakse kõigi vallasasjade suhtes, isegi kui need on integreeritud mõnda teise vallasasja, ning see hõlmab eelkõige elektrit. Direktiiviga kehtestatakse ka tootjate **mittesüülise vastutuse** põhimõte[6]. Kooskõlas ELi ohutusalaste õigusaktidega[7] vastutavad tootjad oma toodete eest. Kui tegemist on puudusega tootega, mis põhjustab isikukahju või üle 500 euro ulatuses materiaalset kahju peamiselt erakasutuseks või -tarbimiseks mõeldud varaühikule, vastutavad selle eest tootjad, olenemata sellest, kas nad on süüdi. Toode loetakse puudusega tooteks siis, kui see ei taga isikule õigustatult oodatud ohutust[8].

***Näide**. Autoga sõites tuli isikul vältida ootamatult tekkinud takistust. Ta kaldus teelt välja ning auto hakkas tugevalt rappuma. Turvapadja andurid pidasid seda õnnetuseks ning turvapadjad avanesid. Külgmiselt turvapadjalt sai juht löögi vastu kaela, mis surus*

5 Lisaks olemasolevatele tooteid käsitlevatele õigusaktidele.

6 „Tootja“ kontseptsioon hõlmab valmistoote valmistajat, mis tahes tooraine tootjat või koostisosa valmistajat ja iga isikut, kes tootel oma nime, kaubamärki või muud selgesti eristatavat tunnust kasutades esineb selle tootjana (direktiivi artikkel 3).

7 ELi ohutusalaste õigusaktide alusel vastutab tootja alati selle eest, et toode vastaks kõigi asjakohaste ELi õigusaktide nõuetele, isegi kui kehtib kohustuslik kolmanda isiku vastavushindamise nõue.

8 Selle puhul võetakse arvesse kõiki olukordi, sealhulgas toote esitlemist, toote kasutamisviisi, mida võib põhjendatult eeldada, ning toote käibelelaskmise aega. Direktiivi artiklis 6 on sätestatud, et toodet ei tohi pidada puudusega tooteks ainuüksi seetõttu, et hiljem on käibele lastud parem toode.

*kokku arteri ja põhjustas insuldi. Kohtud püüdsid kindlaks teha, kas tootja oli arvestanud õigesti andurite väärtoimimise riski. Hagi lükati tagasi kahes kohtuastmes ning seejärel tunnistati kehtetuks kõrgemal tasandil. Lõpuks lahendati see juhtum kohtuväliselt.*

Mittesüülise vastutuse põhimõte on tugev vahend kahjukannatajate kaitsmiseks. Siiski on mitmeid olukordi, kus direktiiv võimaldab tootjatel võtta uuenduslike toodete turulelaskmisel teatavaid kaalutletud riske. Tootja ei ole vastutav, kui ta suudab tõendada, et i) puudus ei eksisteerinud toote käibelelaskmise ajal; ii) puuduse põhjuseks on toote vastavus riiklike ametiasutuste antud eeskirjadele või iii) toote turulelaskmise ajal ei võimaldanud tehniliste teadmiste tase puuduse olemasolu avastada. Liikmesriikidel on võimalik saada vabastust selle viimase erandi tegemisest.

***Näide**. Isik sai tõsiseid vigastusi, kui ta sõitis kasutatud mootorrattaga ja selle esipidurid blokeerusid ilma hoiatuseta ning ta paiskus mootorrattalt maha. Mootorratas oli hästi hooldatud, väikese läbisõiduga ning vaid kaks aastat vana. Isik esitas kohtusse hagi ning võitis esimese astme kohtus. Tootja edasikaebus lükati tagasi, kuna kohus selgitas, et hageja ei pidanud tõestama konkreetse kujundus- või tootmisdefekti esinemist, et määrata kindlaks puuduse olemasolu, ega pidanud põhjendama, kuidas puudus tekkis. Hageja pidi üksnes tõendama, et asjaomasel ajahetkel oli puudus olemas ning põhjustas õnnetuse. Kohus leidis ekspertide tõendite põhjal, et selle konkreetse mootorratta pidurites pidi olema puudus. Seda puudust ei esinenud teistel sama tüüpi mootorratastel ning seega sai kohus õiguspäraselt järeldada, et need konkreetsed pidurid olid puudusega ja et hageja on oma väidet tõendanud.*

Alates päevast, mil kahjukannatajad saavad puudusest teadlikuks, on neil kahju hüvitamise nõude esitamiseks kolm aastat. Nõuet ei ole enam võimalik esitada, kui toote käibelelaskmisest on möödunud kümme aastat. Oma nõude põhjendamiseks peavad kahjukannatajad esitama tõendid kahju, puuduse ning puuduse ja kahju vahelise põhjusliku seose kohta.

## 3. DIREKTIIVI RAKENDAMINE

Direktiivis on nõutud, et komisjon esitab nõukogule ja parlamendile[9] iga viie aasta tagant aruande direktiivi rakendamise kohta. Käesolev aruanne on viies aruanne ning seda täiendab hindamine.

Aruandeperioodil 2011–2017 ei saanud komisjon ühtegi kaebust ega algatanud ühtegi rikkumismenetlust. Direktiiv ei hõlma ega ühtlusta siiski kõiki tootevastutuse aspekte. Võimalik on kohaldada erinevaid riiklikke lähenemisviise, näiteks mis puudutab kahju hüvitamise nõuete lahendamise süsteeme või kahju tõendamist. Need küsimused on jäetud liikmesriikide otsustada. Samuti võivad liikmesriigid kehtestada või säilitada muud siseriiklikud õigusaktid, mis käsitlevad tootjate süül põhinevat vastutust.

Viis liikmesriiki võtsid vastu direktiivi artikli 15 lõike 1 punktis b sätestatud arenguriski käsitleva erandi, mille kohaselt on tootja vastutav isegi siis, kui toote käibelelaskmise ajal ei võimaldanud teaduslike ja tehniliste teadmiste tase puuduse olemasolu avastada. Kaks

[9] KOM(95) 617 final, KOM(2000) 893 final, KOM(2006) 496 (lõplik), KOM(2011) 547 (lõplik). Eelmistes aruannetes täheldati direktiiviga seotud juhtumite arvu suurenemist. Samuti märgiti üldist konsensust ELi tasandi tootevastutuse raamistiku vajalikkuse osas. Samas võib öelda, et arutelud teatavate direktiivis kasutatud kontseptsioonide üle (näiteks tõendamiskohustus) on kestnud juba pikka aega. Komisjon ei leidnud, et peale direktiivi kohaldamisala laiendamise direktiiviga 1999/34/EÜ oleks direktiivi vaja veel muuta.

liikmesriiki kohaldavad seda erandit kõigis sektorites[10], kaks liikmesriiki ravimitele[11] ja üks liikmesriik inimorganismist pärit toodetele[12].

Hindamise tulemused näitavad, et enamik aastatel 2000–2016 esitatud tootevastutusega seotud nõudeid lahendati tegelikult väljaspool kohut. 46 % juhtumitest lahendati otseläbirääkimiste teel, 32 % kohtus, 15 % vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismide abil ning 7 % muude vahendite abil, näiteks vastutava poole kindlustusandja kaudu[13]. Hindamiseks tellitud välisuuringus tehti kindlaks, et aastatel 2000–2016 esitati 798 nõuet, mis põhinesid tootevastutust käsitlevatel õigusnormidel[14]. Siiski on tõenäoline, et tegelik arv oli suurem ning et kasutatud avalikud ja eraandmebaasid ei sisaldanud kõiki juhtumeid. Nõuetes kõige sagedamini esinevateks toodeteks on toormaterjalid (21,2 %), ravimid (16,1 %), sõidukid (15,2 %) ja masinad (12,4 %). Kindlakstehtud kahju liigid on seotud iga toote omadustega[15].

## 4. EUROOPA KOHTU PRAKTIKA AASTATEL 2011–2017

Kuigi riigi tasandi kohtuasjade arv ja hõlmatud sektorid ei osuta ühe konkreetse sektori ülekaalukale esinemisele, on olukord erinev, kui vaadata Euroopa Liidu Kohtus algatatud kohtuasju. Aruandeperioodil tehtud neli Euroopa Kohtu otsust puudutasid meditsiiniseadmeid ja ravimeid, mis võib viidata konkreetsetele probleemidele direktiivi kohaldamisel tervishoiutoodete suhtes.

Juhtumi puhul, kus haiglavoodi tekitas patsiendile operatsiooni ajal põletushaavu, kinnitas kohus, et direktiivi kohaldatakse üksnes tootjate suhtes, mitte teenuseosutajate suhtes, kes võivad puudusega tooteid kasutada[16]. Direktiiv ei takista siiski liikmesriikidel kehtestada teenuseosutajate suhtes mittesüülise vastutuse nõuet, kui see ei piira mingil moel direktiivis sätestatud tootjate mittesüülist vastutust oma toodete eest.

Kõige keerulisem etapp kahju eest hüvitise saamisel on kahjukannatajal lasuv kohustus tõendada toote puuduse ja kahju vahelist põhjuslikku seost. Kohus on muutnud selle märgatavalt lihtsamaks, aktsepteerides riiklikke õigusnorme, mis aitavad kahjukannatajal seda seost tõendada, tingimusel et see ei kahjusta kahjukannatajale direktiivis kehtestatud tõendamiskohustust. Näiteks märkis kohus, et riiklikke õigusnorme, millega antakse tarbijatele õigus nõuda tootjalt teavet toote kahjulike toimete kohta, võib aktsepteerida, kuna need jäävad väljapoole direktiivi kohaldamisala[17]. Sellised õigusnormid hõlbustavad kahjukannatajatel tootja vastutuse tuvastamist. Samuti aktsepteeris kohus riiklikke tõendamisnorme, mille kohaselt võib liikmesriigi kohus käsitleda teatavaid

10 Soome ja Luksemburg.

11 Ungari tsiviilseadustikus on sätestatud, et mis tahes ravimi tootja vastutab isegi siis, kui toote käibelelaskmise ajal ei võimaldanud teaduslike ja tehniliste teadmiste tase puuduse olemasolu avastada. Samamoodi sätestatakse Hispaania 16. novembri 2007. aasta kuninglikus seadusandlikus dekreedis 1/2007, et inimtarbimiseks mõeldud ravimite, toidu ja toiduainete tootjatele ei saa teha direktiivi artikli 7 punktis e sätestatud erandit.

12 Prantsusmaa.

13 Need protsendid põhinevad avalikul konsulteerimisel saadud vastustel ja väljendavad 28 liikmesriigi keskmist näitajat.

14 Technopolis, „Evaluation Study of Council Directive 85/374/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative burdens of the Member States concerning liability for defective products“ („Nõukogu direktiivi 85/374/EMÜ (liikmesriikide tootevastutust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta) hindamisuuring“).

15 See põhineb 547 juhtumi analüüsil vastavalt kombineeritud nomenklatuurile.

16 21. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-495/10.

17 20. novembri 2014. aasta otsus kohtuasjas C-310/13.

faktilisi tõendeid tõsiste, täpsete ja üksteist toetavate kaudsete tõenditena, mis võimaldavad järeldada tootel esinevat puudust ning põhjuslikku seost puuduse ja kahju vahel, isegi kui selle kohta puuduvad veenvad teaduslikud tõendid[18]. See võib hõlbustada kahjukannatajatel õiguskaitse saamist, eelkõige ravimite kahjulike toimetega seotud juhtudel, mille puhul on tõendid sageli mittetäielikud. Kohus märkis samuti, et ühte ja samasse gruppi või tootmisseeriasse kuuluvaid võimaliku puudusega tooteid võidakse pidada puudusega tooteks ilma, et konkreetses tootes oleks tegeliku puuduse olemasolu vaja tuvastada[19]. Selliste võimaliku puudusega toodete kõrvaldamiseks vajaliku operatsiooni kulusid käsitatakse samuti kahjuna direktiivi tähenduses[20].

***Näide. Südamestimulaatorite järkjärguline rikkiminek.*** *Südamestimulaatorite tootja teavitas raviarste, et tema toodetud südamestimulaatorite hermeetiliseks isolatsiooniks ette nähtud detail võib järk-järgult rikki minna. See puudus võib aku tühjendada enneaegu, mille tulemusena lõpeb kaugmõõtmise ja/või südamestimulaatori stimuleeriv toime ilma eelneva hoiatuseta. Tootja soovitas vajaduse korral sellised südamestimulaatorid välja vahetada ning ütles, et ta teeb uued stimulaatorid kättesaadavaks tasuta. Tasuta uued südamestimulaatorid paigaldati kahele patsiendile. Puudusega südamestimulaatorid hävitati ilma täiendava uurimiseta. Kindlustusandja nõudis tootjalt direktiivi alusel kahjuhüvitist ka südamestimulaatorite väljavahetamiseks tehtud operatsiooni kulude eest.*

## 5. DIREKTIIVI HINDAMINE

Komisjoni hindamine põhineb välisuuringul, mille tulemusi analüüsitakse lisatud komisjoni talituste töödokumendis[21]. Hindamisel analüüsiti järgmist: i) kas direktiiv täidab endiselt oma esialgseid eesmärke tagada tootjavastutus, ühtse turu toimimine ning kahjukannatajate kaitse ja nendele kahju hüvitamine; ning ii) kas direktiiv on tõhus, tulemuslik, sidus, asjakohane ja annab ELi lisaväärtust.

### 5.1. Tõhusus

Sidusrühmad on laialdaselt teadlikud, et tootjad vastutavad nende toodetes esinevate puuduste eest. Tööstus tervikuna on direktiivi kui puudusega toodete eest vastutuse tagamise vahendiga rahul. Seevastu tarbijaorganisatsioonid on kriitilised, sest kahjukannatajatel on keeruline tõendada puuduse ja kahju vahelist seost, eelkõige kuna nad peavad enne hüvitise saamist tasuma kõik tõendamisega seotud kulud ning nad on ebasoodsas olukorras, mis puudutab toodet käsitlevat tehnilist teavet. Hindamisel peeti seda tarbijate jaoks hüvitise saamisel kõige keerulisemaks etapiks. Siiski on tegemist nõudega, mida ei saa kõrvale jätta. 500 euro künnis ja ajapiirangud nõuete esitamisel (eelkõige teatavate toodete, näiteks ravimite puhul) piiravad samuti nende juhtumite hulka, mil tarbijad saavad hüvitist nõuda.

Üldiselt võib öelda, et direktiiv aitab saavutada mõistlikku tasakaalu kahjukannatajate kaitsmise ja ühtsel turul ausa konkurentsi tagamise vahel. Mõned direktiivis kasutatud kontseptsioonid nõuavad siiski suuniseid ja/või selgitust, kuna need vähendavad direktiivi tõhusust. Eelkõige muudaks direktiivi kohaldamise tõhusamaks parem ühine

[18] 21. juuni 2017. aasta otsus kohtuasjas C-621/15.
[19] 5. märtsi 2015. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-503/13 ja C-504/13.
[20] Samas.
[21] Vt lisatud komisjoni talituste töödokumenti SWD(2018) 157 direktiivi hindamise kohta.

arusaam „toote“, „kahju“ ja „puuduse“ kontseptsiooni tähendusest ning tõendamiskohustuse selgitamine.

Mis puudutab uut tehnoloogiat, siis osutus lõplike järelduste tegemine võimatuks, kuna puudus teave konkreetsete kohtuasjade, tarbijakaebuste või sidusrühmade asjakohaste praktiliste kogemuste kohta[22]. Võttes arvesse sellise tehnoloogia omadusi (eriti selle keerukust ja autonoomiat), on selge, et komisjon peab jätkama tegelemist kõigi vastuseta küsimustega. Mõned neist omadustest võivad tekitada kahtlusi olemasoleva tootevastutuse raamistiku sobivuses tagada tarbijatele tõhus õiguskaitse ning ettevõtjatele investeerimisstabiilsus. Muid aspekte võib käesoleva direktiiviga aga asjakohaselt käsitleda. Komisjon analüüsib põhjalikult kõiki võimalikke probleeme käesoleva aruande järelmeetmete raames.

### 5.1. Tulemuslikkus

Direktiiviga soovitakse saavutada tasakaal kahjukannatajate ja tootjate huvide vahel. Sellega seotud kulud kujutavad endast otsest seost: see, mis on kasulik kahjukannatajatele, tekitab kulusid tootjatele, ja vastupidi. Tootjate peamine kulu on tingitud mittesüülise vastutuse nõudest. Tarbijate jaoks on kulud seotud tõendamiskohustuse, 500 euro künnise ja ajapiirangutega. Kontseptsioonid on lihtsad, kuid nende kohaldamine ei pruugi seda alati olla.

Üldiselt peetakse direktiivi tõhusaks vahendiks, et tagada stabiilne õigusraamistik ühtse turu jaoks ja ühtlustada tarbijakaitset. Direktiiviga seonduvate kulude ja kasu vaheline tasakaal ei ole kahjukannatajate jaoks liikmesriikide ja sektorite või tooteliikide lõikes siiski ühtne. Puuduse tõendamise kulud sõltuvad toote keerukusest. Näiteks ravimite puhul ei pruugi kulud olla tootjate ja kahjukannatajate vahel õiglaselt jaotatud. On ka muid tegureid, mis mängivad direktiivi tulemuslikkuse kindlakstegemisel olulist osa. Üks konkreetne tegur, mis tekitab kõige suuremat halduskoormust, on kohtumenetluste kulu ja kestus. Need on liikmesriigiti väga erinevad ning neil on otsesem mõju kahjukannatajatele kui tootjatele. Siiski, kuna need ei ole tingitud direktiiviga kehtestatud koormusest, ei leitud selles osas ühtegi konkreetset võimalust lihtsustamiseks.

### 5.1. Sidusus

Direktiiv ei eksisteeri õiguslikus vaakumis ja seda ei saa vaadelda eraldiseisvana. See moodustab lahutamatu osa olemasolevast ELi õigusraamistikust, mille eesmärk on tagada ühtse turu toimimine, edendada innovatsiooni ja majanduskasvu tehnoloogianeutraalsete ohutuseeskirjade abil ning kaitsta tarbijate ohutust ja heaolu.

Hindamisel leiti, et direktiiv on kooskõlas asjakohaste üldiste ELi õigusnormidega. See hõlmab olemasolevaid ja kavandatavaid ELi õigusnorme, mis käsitlevad tarbijakaitset lepingulise vastutuse valdkonnas ning vaidluste lahendamist[23]. Kuid mis veelgi olulisem,

---

22 Välisuuring, millel hindamine põhineb, võimaldas tuvastada vaid ühe kohtuasja, kus oli tegemist konkreetselt kujunemisjärgus digitehnoloogiaga. See kohtuasi oli seotud ühe andmete säilitamise üksusega Bulgaarias. (Bulgaaria kohtuasi nr 20942/2012).

23 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/83/EL tarbija õiguste kohta, millega muudetakse nõukogu direktiivi 93/13/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 1999/44/EÜ ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 85/577/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/7/EÜ; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/44/EÜ tarbekaupade müügi ja nendega seotud garantiide teatavate aspektide kohta; ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv digitaalse sisu üleandmise lepingutega seonduvate teatavate aspektide kohta, COM/2015/0634 final; muudetud ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv kaupade internetimüügi ja muu kaugmüügi müügilepingutega seonduvate teatavate aspektide kohta, millega

direktiiv on kooskõlas ELi tooteohutuse eeskirjadega, mis on sätestatud ELi tooteohutusalastes ühtlustatud õigusnormides[24] ja üldises tooteohutuse direktiivis[25]. ELi tooteohutusalased õigusnormid kirjeldavad ohutustasemeid, millele ELi turule lastavad tooted peavad vastama. Seega on tegemist nende toodete ohutustasemetega, mida kahjukannataja võib direktiivi alusel õigustatult oodata. Tootjad vabastatakse vastutusest ka siis, kui nad suudavad tõendada, et puudus on tingitud vastavusest kõnealustele eeskirjadele. Kuna tehnoloogilised muutused nõuavad vastavate muudatuste tegemist ELi õigusaktides, tuleb see üldiste õigusnormide vastavus säilitada[26].

### 5.1. Asjakohasus

Direktiiv on toiminud vaatamata kolme aastakümne vältel toimunud tehnoloogilisele innovatsioonile. Esialgsed vajadused tagada tootjate vastutus, tarbijakaitse ja moonutamata konkurents on jätkuvalt asjakohased. Uute tehnoloogiliste arengute osas on sidusrühmad siiski väljendanud muret, kas direktiivis kasutatud kontseptsioonid on praegusel kujul jätkuvalt sobivad. Lahtine on küsimus selle kohta, mis eraldab toodet teenusest (nt asjade interneti puhul, kus tooted ja teenused toimivad vastastikku), samuti mis puudutab hõlmatud kahju ulatust (praegu piirdub materiaalse kahjuga) ning puuduse kontseptsiooni.

Samuti on vaja teha konkreetseid analüüse, näiteks ravimite kohta nende keerukuse tõttu ja uuendatud toodete kohta nende muudetud omaduste tõttu, kuna need võivad tekitada probleeme, mille tulemusena need tooted eristuvad teistest tootekategooriatest.

Need küsimused nõuavad täiendavat uurimist ja selget vastust, et tagada õiguskindlus nii tootjatele kui ka tarbijatele.

### 5.1. ELi lisaväärtus

Direktiiv on lahutamatu osa ELi ühtse turu eeskirjadest. Sellest saadav kasu on vaieldamatu. Direktiiv tagab ühtse tarbijakaitse, olles turvaabinõuks, mis täiendab ELi tooteohutuse alaseid õigusakte. Samuti tagab direktiiv tundliku tasakaalu innovatsiooni ja

---

muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/22/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 1999/44/EÜ, COM/2017/0637 final.

[24] Nt direktiiv 2006/42/EÜ masinate kohta, direktiiv 2009/48/EÜ mänguasjade ohutuse kohta, määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ, direktiiv 2013/53/EL väikelaevade ja jettide kohta ning direktiivi 94/25/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, direktiiv 2014/29/EL lihtsate surveanumate turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta, direktiiv 2014/33/EL lifte ja lifti ohutusseadiseid käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta, direktiiv 2014/35/EL teatavates pingevahemikes kasutatavate elektriseadmete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta, direktiiv 2014/53/EL raadioseadmete turul kättesaadavaks tegemist käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 1999/5/EÜ, määrus (EL) 2017/745, milles käsitletakse meditsiiniseadmeid, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ, määrust (EÜ) nr 178/2002 ja määrust (EÜ) nr 1223/2009 ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiivid 90/385/EMÜ ja 93/42/EMÜ, määrus (EL) 2017/746 *in vitro* diagnostikameditsiiniseadmete kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 98/79/EÜ ja komisjoni otsus 2010/227/EL.

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/95/EÜ üldise tooteohutuse kohta. ELi transpordi valdkonna õigusnormid panevad tootjatele või käitajatele vastutuse säilitada sõidukite, lennukite või laevade ohutus.

[26] Masinaid käsitleva direktiivi hindamisel on juba leitud, et direktiivi olulistes tervisekaitse- ja ohutusnõuetes kujunemisjärgus digitehnoloogiat konkreetselt ei käsitleta. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, kas arenguriski käsitlev klausel ja sellest erandi tegemise võimalus toob kaasa regulatiivse killustatuse, mis võib tekitada probleeme tehisintellekti kasutuselevõtmisel.

kaitse vahel, mida on võimalik saavutada vaid ELi tasandil, et hoida ära ühtse turu killustumine ja konkurentsi moonutamine.

Direktiivi kehtetuks tunnistamine tooks kaasa killustumise ja erinevad tasemed tarbijakaitses, kuna riiklikud kohtud kohaldaksid üksnes riiklikke õigusnorme ning riiklikku lepingu- ja deliktiõigust. Tuleb siiski märkida, et direktiiv eksisteerib kõrvuti riiklike õigusaktidega ning seega on endiselt võimalik kohaldada erinevaid riiklikke lähenemisviise.

## 6. KOKKUVÕTE: NELJAS TÖÖSTUSREVOLUTSIOON – PRAKTILINE LÄHENEMINE VASTUTUSELE

1985. aastal seisime me tollal veel suurel määral analoogses maailmas silmitsi mõnevõrra teistsuguste probleemidega kui praegu. Käimas on järjekordne tehnoloogiline revolutsioon. Majandus ja tooted ise on üha rohkem omavahel seotud, digitaalsed, autonoomsed ja arukad. Peame nendele väljakutsetele reageerima ühtselt ja üleilmselt, nagu rõhutatakse tehisintellekti algatuses[27].

Direktiiv on seni hõlmanud suurt hulka tooteid ja tehnoloogilisi arenguid. Põhimõtteliselt on see kasulik vahend kahjukannatajate kaitsmiseks ja konkurentsi tagamiseks ühtsel turul, ühtlustades eeskirju kahjukannatajate ja ettevõtjate jaoks direktiiviga hõlmatud aspektides. See on valdkond, kus ELi tasandi eeskirjad annavad selget lisaväärtust. ELi tasandi tootevastutuse eeskirjade vajalikkus on vaieldamatu.

See ei tähenda, et direktiiv oleks täiuslik.

Selle tulemuslikkust vähendavad kontseptsioonid (nt „toode“, „tootja“, „puudus“, „kahju“ või tõendamiskohustus), mis võiksid praktikas tõhusamalt toimida. Nagu ka hindamine näitas, esineb olukordi, kus kulud ei ole tarbijate ja tootjate vahel võrdselt jaotatud. See kehtib eelkõige juhtudel, kus tõendamiskohustuse järgimine on keeruline, näiteks mõne kujunemisjärgus digitehnoloogia või ravimi puhul.

Et direktiiv oleks ka tulevikus asjakohane, peaks selles neid küsimusi selgitama. Direktiiv hõlmab suurt hulka tooteid ja võimalikke stsenaariumeid. Suunised võivad aidata muuta nende kontseptsioonide kasutamise tõhusamaks ning rõhutada nende jätkuvat otstarbekust.

Meie eesmärk on jätkuvalt tagada tarbijate ja tootjate huvide vahel õiglane tasakaal kõigi toodete puhul.

Mõned 1985. aastal üheselt selged kontseptsioonid, nagu „toode“ ja „tootja“ või „puudus“ ja „kahju“, praegu enam nii selged ei ole. Tööstus on üha rohkem integreeritud hajutatud mitme osalejaga ja ülemaailmsetesse väärtusahelatesse, millel on tugevad teenusekomponendid[28]. Tooteid on võimalik üha rohkem muuta, kohandada ja uuendada väljaspool tootja kontrolli. Tooted on ka üha autonoomsemad. Uued ärimudelid muudavad järsult traditsiooniliste turgude toimimist. Nende arengute mõju tootevastutusele vajab täiendavat analüüsimist. Kokkuvõttes on ja peab olema käibelelastud toote eest vastutav selle tootja ning kahjukannatajad peavad saama

[27] Komisjoni teatis „Tehisintellektist saadava kasu maksimeerimine Euroopa huvides“ (COM(2018) 237).

[28] Veel üks aspekt, mida tuleb arvesse võtta, on internetipõhine otsemüük kolmandatest riikidest.

tõestada, et kahju on põhjustanud toote puudus. Nii tootjad kui ka tarbijad peavad teadma, mida oodata toodete ohutuse osas selge ohutusraamistiku kaudu.

Seevastu küberturvalisuse toodete ja teenuste tugeva ühtse turu väljakujunemist takistavad ettevõtete ja tarneahelate probleemid seoses vastutusega kahju tekkimise korral, ning asjaolu, et need küsimused ei ole lahendatud, nagu komisjon toonitas oma teatises „Vastupidavusvõime, heidutus ja kaitse: tugeva küberturvalisuse tagamine ELis“[29]. Ka siinkohal peavad tarbijad ja ettevõtjad olema teadlikud turvalisustasemetest, mida nad võivad oodata, ning sellest, kelle poole pöörduda, juhul kui puudus küberturvalisuses tekitab materiaalset kahju.

Hiljutised ulatuslikud piiriülesed probleemid, nagu *Dieselgate*'i skandaal, mis on mõjutanud paljusid tarbijaid kogu ELis, on vähendanud tarbijate usaldust ühtse turu vastu. Oma algatuses „Uus kokkulepe tarbijatega“ teeb komisjon muude meetmete hulgas ettepaneku ajakohastada õiguskaitse süsteeme ja muuta tarbijate jaoks lihtsamaks oma õiguste kehtestamine[30]. Selleks et kasutada ära kogu ühtse turu potentsiaali, peame tarbijatele kinnitama, et nende õigusi austatakse.

Muud laiemad aspektid nõuavad sarnast tähelepanu. See on eriti asjakohane jätkusuutlikuma majanduse kontekstis, kus tooteid uuendatakse, parandatakse ja taaskasutatakse. Kes on selliste toodete tootja, näiteks parandamise, taaskasutamise ja uuendamise korral? Samuti, kas asjaolu, et kõik Euroopa Kohtu eelotsused käsitlesid ravimeid ja meditsiiniseadmeid, viitab nimetatud sektori erilistele omadustele?

Komisjon on moodustanud vastutuse küsimustega tegeleva eksperdirühma, et uurida üksikasjalikult nende arengute mõju. Sellel rühmal on kaks koosseisu. Üks koosneb liikmesriikide, tööstuse, tarbijaorganisatsioonide, kodanikuühiskonna ja akadeemiliste ringkondade esindajatest. See rühm abistab komisjoni direktiivi tõlgendamisel, kohaldamisel ja vajaduse korral ajakohastamisel, sealhulgas võttes arvesse arenguid ELi ja siseriiklikus kohtupraktikas, uute ja kujunemisjärgus tehnoloogiate mõju ning tootevastutuse valdkonnas toimuvaid muid arenguid. Eksperdirühma teine koosseis koosneb üksnes sõltumatutest akadeemilistest ekspertidest ja spetsialistidest, kes hindavad, kas üldine vastutuskord on asjakohane, et hõlbustada uute tehnoloogiate kasutuselevõtmist, edendades investeerimisstabiilsust ja tarbijate usaldust[31].

Komisjoni eesmärk on luua positiivne ja usaldusväärne tootevastutuse raamistik, mis edendab innovatsiooni, töökohtade loomist ja majanduskasvu, kaitstes samal ajal tarbijaid ja üldsuse ohutust. Me esitame 2019. aasta keskpaigas suunised direktiivi kohta ning aruande, milles käsitletakse laiemat mõju tehisintellekti, asjade interneti ja robootikaga seotud vastutuse ja ohutuse raamistikele ning nendes esinevaid võimalikke lünki ja neid käsitlevaid suuniseid. Vajaduse korral ajakohastab komisjon direktiivi teatavaid aspekte, nagu „puuduse“, „kahju“, „toote“ ja „tootja“ kontseptsioone. Üldine mittesüülise vastutuse põhimõte jääb siiski samaks.

Ühtne ja tehnoloogianeutraalne ohutusraamistik peaks õnnetusi võimalikult palju ära hoidma. Kui õnnetused siiski juhtuvad, peaks meie vastutusraamistik tagama kahjukannatajatele kahju hüvitamise.

---

29 COM(2017) 450.

30 COM(2018) 183, COM(2018) 184, COM(2018) 185.

31 Komisjoni talituste töödokumendis kujunemisjärgus digitehnoloogiaga seotud vastutuse kohta (SWD(2018) 137) on juba välja toodud mõned küsimused, mida selles koosseisus arutatakse.