KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.5.2018r.
SWD(2018) 158 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI – STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA

Towarzyszący dokumentowi:

Sprawozdaniu Komisji, Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczącemu stosowania dyrektywy Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (85/374/EWG)

{COM(2018) 246 final} - {SWD(2018) 157 final}

1. WPROWADZENIE

Dyrektywa 85/374/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (zwana dalej „dyrektywą") służy zagwarantowaniu ochrony zdrowia i mienia konsumentów, swobodnego przepływu towarów i niezakłóconej konkurencji między podmiotami rynkowymi na jednolitym rynku.

Komisja rozpoczęła ocenę celem zbadania, czy dyrektywa spełnia swoje cele i jest przygotowana na nowe osiągnięcia technologiczne, na przykład internet rzeczy czy systemy autonomiczne. Elementem tej oceny były konsultacje z zainteresowanymi podmiotami.

2. CELE KONSULTACJI

Strategia konsultacji była ukierunkowana na zgromadzenie informacji pochodzących od zainteresowanych podmiotów, które posłużyłyby ocenie skuteczności, efektywności, przydatności, spójności i europejskiej wartości dodanej dyrektywy.

Właściwe zainteresowane podmioty obejmują producentów, importerów, dostawców i ich stowarzyszenia branżowe, konsumentów i organizacje konsumenckie, ubezpieczycieli i ich stowarzyszenia, ekspertów technicznych oraz organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie (np. ośrodki analityczne, specjalistów, kancelarie prawne / ekspertów prawnych).

W niniejszym dokumencie przedstawiono przegląd działań konsultacyjnych i ich wyniki.

3. METODY I NARZĘDZIA KONSULTACJI

Ogólnie w konsultacjach wzięło udział **657 zainteresowanych podmiotów** ze wszystkich państw członkowskich (z wyjątkiem Łotwy, Portugalii i Słowenii) i wszystkich grup docelowych (z wyjątkiem ekspertów technicznych).

3.1 Konsultacje publiczne

Przeprowadzono **otwarte konsultacje publiczne** (od 10 stycznia do 26 kwietnia 2017 r.) w 23 językach Unii Europejskiej, składające się z trzech kwestionariuszy internetowych, skierowanych do producentów, konsumentów, organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

Odpowiedzi udzieliło 113 zainteresowanych podmiotów (40 producentów, 48 konsumentów i 23 organy publiczne/przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego) z 16 państw członkowskich[1]. Konsumenci (1), stowarzyszenia przedsiębiorców (9) oraz organy publiczne/przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (4) przekazali łącznie 14 stanowisk pisemnych.

3.2 Badania sondażowe

Przeprowadzono **ukierunkowane badanie sondażowe** (od 3 kwietnia do 20 maja 2017 r.) za pomocą pięciu kwestionariuszy w języku angielskim, skierowanych do:

- producentów i dostawców oraz ich stowarzyszeń branżowych (4 odpowiedzi);

[1] Wszystkie z wyjątkiem DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- stowarzyszeń konsumentów (11);
- ubezpieczycieli i ich stowarzyszeń (0);
- organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego (11);
- ekspertów technicznych pracujących w sądach (0).

Odpowiedzi pochodziły z 14 państw członkowskich.[2]

Przeprowadzono **badanie sondażowe za pomocą wywiadów telefonicznych wspomaganych komputerowo (CATI)** (od 29 maja do 14 czerwca 2017 r.), obejmujące 11 państw członkowskich[3], skierowane do producentów, importerów i dostawców. Odpowiedzi udzieliło 457 producentów.[4]

Przeprowadzono 61 **wywiadów** (od 3 maja do końca lipca 2017 r.) z zainteresowanymi podmiotami, mającymi doświadczenie związane z dyrektywą (17 producentów, 11 konsumentów, 9 ubezpieczycieli, 24 organy publiczne i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego).[5]

Ukierunkowane badania sondażowe napotkały na pewne ograniczenia:

- niski poziom uczestnictwa w ukierunkowanych badaniach sondażowych: skontaktowano się z ponad 400 zainteresowanymi podmiotami, ale otrzymano jedynie 26 odpowiedzi.
- odpowiedzi nie udzielił żaden ekspert techniczny.

3.3 Konferencja dotycząca oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty

20 października 2017 r. Komisja Europejska zorganizowała w Brukseli konferencję dotyczącą oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty[6], skierowaną do przedstawicieli państw członkowskich i różnych kategorii zainteresowanych podmiotów, służącą wymianie opinii w sprawie wstępnych wyników badania na potrzeby oceny.

4. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI DZIAŁAŃ KONSULTACYJNYCH

Wiele zainteresowanych podmiotów miało doświadczenie z dyrektywą. Większość przedsiębiorstw miała do czynienia z roszczeniami zgłaszanymi przez osoby poszkodowane i opłacała składki ubezpieczeniowe. Stowarzyszenia konsumenckie miały wiedzę o roszczeniach zgłaszanych przez osoby poszkodowane. Ubezpieczyciele opracowywali konkretne polisy ubezpieczeniowe i wypłacali odszkodowania. Organy publiczne i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego zajmowali się potrzebami konkretnych kategorii zainteresowanych podmiotów, uczestniczyli w procesach oraz prowadzili badania dotyczące dyrektywy.

[2] BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI, UK.
[3] CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[4] Pochodzących z CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Pochodzących z BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Zob. protokół z konferencji dotyczącej odpowiedzialności za produkty pod adresem https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

4.1 Skuteczność

Celem konsultacji było zrozumienie, czy i w jakim zakresie osiągnięto dotychczas cele dyrektywy odnoszące się do ochrony konsumentów, niezakłóconej konkurencji i swobodnego przepływu towarów, na szczeblu krajowym i europejskim.

Większość zainteresowanych podmiotów zna dyrektywę. Zdaniem większości organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego dyrektywa jest skuteczna, ponieważ konsumenci odnoszą korzyści z odpowiedzialności producentów na zasadzie ryzyka, a interesy konsumentów i producentów są uczciwie wyważone. Z powyższych przyczyn uważają oni również, że konieczne jest utrzymanie systemu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka.

Większość producentów uznaje dyrektywę za skuteczną, ponieważ tworzy ona równe szanse w całej Europie dzięki ustanowieniu jednakowych zasad odpowiedzialności we wszystkich państwach członkowskich oraz równoważy interesy konsumentów i producentów, stanowiąc jasne przepisy niezależnie od rodzaju produktu.

Wreszcie, zdaniem ubezpieczycieli dyrektywa jest ogólnie skuteczna, ponieważ równoważy interesy konsumentów i producentów.

Jednakże w opinii większości stowarzyszeń konsumentów dyrektywa nie jest w pełni skuteczna, ponieważ w większym stopniu chroni interesy producentów, niż konsumentów.

W szczególności niektóre przepisy dyrektywy uznawane są za skuteczniejsze od innych:

- ***Produkty, nie usługi***

Zdaniem części zainteresowanych podmiotów (zarówno producentów, jak i konsumentów) rozróżnienie między produktami a usługami nie jest już tak wyraźne, a dyrektywa powinna obejmować również szkody spowodowane usługami. Z kolei inni producenci uważają, że dyrektywa nie powinna obejmować tych szkód.

Dla ponad połowy zapytanych organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego rozróżnienie między produktami i usługami nie jest odpowiednie, a zakres dyrektywy należałoby rozszerzyć na usługi.

Zdecydowana większość konsumentów i ich stowarzyszeń podkreśla, że rozróżnienie produktu i usługi może być trudnym zadaniem, ponieważ często są one ze sobą powiązane, i opowiadają się oni za systemem obejmującym zarówno produkty jak i usługi.

Z kolei dla ponad połowy przedsiębiorstw rozróżnienie między produktami a usługami jest odpowiednie i nie ma potrzeby rozszerzania zakresu dyrektywy na usługi.

- ***Co z nowymi osiągnięciami technologicznymi?***

Stosowanie dyrektywy do nowych osiągnięć technologicznych nie jest proste.

Uzyskane od zainteresowanych podmiotów opinie dotyczące nowych osiągnięć technologicznych są zróżnicowane: zdaniem niektórych zainteresowanych podmiotów (w tym wielu producentów, niektórych konsumentów, ubezpieczycieli oraz organów publicznych/przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego) nie ma potrzeby aktualizacji dyrektywy w świetle nowych osiągnięć technologicznych. Inni, pośród wszystkich kategorii respondentów, mają trudności ze stosowaniem dyrektywy do tych przedmiotów, biorąc pod uwagę ich niematerialny charakter i rosnącą złożoność.

Konkretniej rzecz ujmując, zdaniem ponad połowy organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego oraz prawie wszystkich konsumentów, zakres dyrektywy

należałoby rozszerzyć na nowe osiągnięcia technologiczne oraz wyważyć bezpieczeństwo konsumentów i innowacje, biorąc pod uwagę, że rozróżnienie między produktami a usługami oraz pojęcie „wady" są nieodpowiednie dla tych osiągnięć.

Większość przedsiębiorstw uznaje aplikacje, oprogramowanie niebędące częścią systemu oraz składniki internetu rzeczy za „produkty" zgodnie z dyrektywą, chociaż mają one rozbieżne opinie odnośnie do tego, czy odpowiedzialność została odpowiednio rozdzielona pomiędzy poszczególnych operatorów. Co więcej, ich zdaniem pojęcie wady jest odpowiednio zdefiniowane w odniesieniu do szkód spowodowanych przez zaawansowanego robota lub system autonomiczny.

Dla zdecydowanej większości przedsiębiorstw wyłączenia na mocy dyrektywy są odpowiednie do nowych osiągnięć technologicznych, a dyrektywa ma już do nich zastosowanie. Uważają oni dyrektywę za dostosowaną do potrzeb i neutralną wobec różnych technologii.

Analogicznie, zdaniem zdecydowanej większości stowarzyszeń ubezpieczycieli nie ma potrzeby dostosowywania dyrektywy do nowych osiągnięć technologicznych.

- ***Ciężar dowodu***

Zdaniem zdecydowanej większości organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego udowodnienie wady i powiązanie jej ze szkodą jest uciążliwe dla konsumentów.

Prawie wszystkie stowarzyszenia konsumentów uznają ten ciężar za najczęstszą przeszkodę dla uzyskania odszkodowania, szczególnie w odniesieniu do nowych osiągnięć technologicznych i rosnącej złożoności produktów.

Jednakże tylko nieliczni ubezpieczyciele uznają ciężar dowodu za uciążliwy w praktyce.

Większość przedsiębiorstw uważa, że likwidacja tego ciężaru byłaby niekorzystna: w rzeczywistości ciężar dowodu spoczywający na osobie poszkodowanej jest niezbędną podstawą roszczenia; jego usunięcie sprawiłoby, że dyrektywa byłaby niesprawiedliwa.

- ***Szkody w mieniu***

W opinii nieznacznej większości organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego należałoby zlikwidować próg wynoszący 500 EUR, aby dopuścić odszkodowania za mniejsze szkody. Również większość stowarzyszeń konsumentów obniżyłaby próg, ponieważ w ostatnich latach ceny wielu produktów spadły.

Chociaż większość przedsiębiorstw nie zgadza się na zmianę progu, znaczna część małe przedsiębiorstwa w znacznym stopniu (24%) są zwolennikami jego obniżenia.

W opinii większości zainteresowanych podmiotów – z wyjątkiem ubezpieczycieli – występują trudności ze stosowaniem warunku, zgodnie z którym składnik mienia musi należeć do gatunku zwykle przeznaczonego do użytku prywatnego lub konsumpcji i musiał być używany przez osobę poszkodowaną głównie do jej użytku prywatnego lub konsumpcji. Uważają oni, że należałoby go usunąć.

Zdaniem połowy organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego ten przepis należałoby uchylić, ponieważ rozróżnienie, czy składnik mienia przeznaczony jest do użytku zawodowego czy prywatnego, jest coraz trudniejsze.

Większość przedsiębiorstw (63%) i ponad połowa stowarzyszeń konsumenckich uważa rozróżnienie między użytkiem zawodowym i prywatnym za nieodpowiednie, ponieważ

produkty często mogą mieć oba zastosowania, a likwidacja takiego rozróżnienia nie spowodowałaby żadnych problemów.

Prawie wszystkie stowarzyszenia ubezpieczycieli uważają rozróżnienie między zawodowym i prywatnym użytkowaniem produktów za dostatecznie jasne i nie widzą potrzeby zmian.

Konferencja w sprawie odpowiedzialności za produkty stanowiła szansę na dodatkową analizę opinii uzyskanych za pomocą innych narzędzi konsultacji. W odniesieniu do skuteczności dyrektywy, większość producentów i ubezpieczycieli uznała, że dyrektywa spełnia swoje cele i jest przygotowana na przyszłe osiągnięcia technologiczne. Ich zdaniem jakakolwiek zmiana na tym etapie byłaby przedwczesna. Konsumenci opowiadali się jednak za zmianą dyrektywy, służącą ułatwieniu uzyskania odszkodowania przez poszkodowanego.

4.2 Efektywność

Konsultacje koncentrowały się na równowadze między kosztami ponoszonymi przez producentów z tytułu odpowiedzialności na zasadzie ryzyka a obciążeniem dla poszkodowanego związanym z uzyskaniem odszkodowania, a także na aspektach wpływających na efektywność dyrektywy w zakresie odpowiedzialności producenta na zasadzie ryzyka.

Ukierunkowane badanie sondażowe miało zapewnić dane dotyczące kosztów i korzyści: jednakże niewielka liczba odpowiedzi utrudniła odpowiednie szacunki ilościowe. Dane uzyskane z innych działań konsultacyjnych umożliwiły przeprowadzenie jedynie analizy jakościowej.

W szczególności, zdaniem ponad połowy przedsiębiorstw koszty i korzyści wynikające z dyrektywy są dobrze wyważone.

Jednakże więcej niż dwie trzecie stowarzyszeń konsumentów uznaje koszty za wyższe dla konsumentów: udowodnienie wady i jej związku ze szkodą jest uciążliwe z uwagi na rosnącą złożoność produktów. Zdaniem ponad połowy ubezpieczycieli przeprowadzenie ciężaru dowodu w praktyce może być trudne.

Ponadto zdaniem dwóch trzecich organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, chociaż koszty związane z dyrektywą są akceptowalne w odniesieniu do produktów tradycyjnych, nowe osiągnięcia technologiczne mogą spowodować nowe koszty dla producentów związane z przestrzeganiem prawa.

4.3 Spójność

Konsultacje koncentrowały się również na zagadnieniach związanych ze spójnością, komplementarnością i zgodnością między dyrektywą a innymi działaniami Unii, w szczególności prawodawstwem dotyczącym bezpieczeństwa produktów i ochrony konsumentów.

Konferencja dotycząca odpowiedzialności za produkty była dla zainteresowanych podmiotów szansą na potwierdzenie postrzegania dyrektywy jako spójnej i zgodnej z europejskim prawodawstwem dotyczącym bezpieczeństwa produktów oraz z przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów. Przypomniano, że produkty wprowadzane do obrotu w Europie muszą być zgodne z europejskim prawodawstwem dotyczącym bezpieczeństwa. Jeżeli spowodowały one szkody wskutek wady, konsumenci mogą podjąć kroki prawne przeciwko

producentowi w kontekście dyrektywy (odpowiedzialność pozaumowna), ale również przeciwko sprzedawcy, zgodnie z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności umownej.

4.4 Przydatność

Działania konsultacyjne miały na celu zrozumienie, czy pierwotne potrzeby nadal odpowiadają obecnym potrzebom, w tym potrzebom wynikającym z produktów innowacyjnych. Służyły również zbadaniu, czy definicje produktu, producenta, wady i szkody lub wyłączenia na mocy dyrektywy odpowiadają zmianom technologicznym i naukowym.

Wyniki są dość niejednoznaczne: zdaniem większości zainteresowanych podmiotów istnieje potrzeba aktualizacji dyrektywy w świetle nowych osiągnięć technologicznych, nawet jeżeli nie miały one żadnych problemów ze stosowaniem dyrektywy.

Ogólnie rzecz biorąc, większość organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego uważa dyrektywę za gotową na wyzwania przyszłości, a harmonizacja, jaką dyrektywa zapewnia na poziomie UE, potwierdza jej obecną przydatność. Sugerują oni jednak zmianę dyrektywy w odniesieniu do nowych osiągnięć technologicznych. Zdaniem zdecydowanej większości przedsiębiorstw dyrektywa odpowiada wyzwaniom przyszłości i zachowuje przydatność dzięki harmonizacji, jaką zapewnia.

W opinii zdecydowanej większości stowarzyszeń konsumentów dyrektywa spowodowała harmonizację zasad odpowiedzialności za produkty. Opowiadają się oni jednak za zmianą dyrektywy, aby uwzględnić nowe osiągnięcia technologiczne, podobnie jak organy publiczne i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, z uwagi na mniejszą przydatność dyrektywy w odniesieniu do nowych potrzeb i ograniczoną możliwość stosowania pojęć dyrektywy wobec nowych osiągnięć technologicznych.

4.5 Europejska wartość dodana

Konsultacje służyły zgromadzeniu opinii, by stwierdzić, czy odpowiedzialność na zasadzie ryzyka nadal wymaga podejmowania działań na szczeblu UE. Ponadto konsultacje koncentrowały się na zrozumieniu najbardziej prawdopodobnych konsekwencji w przypadku ograniczenia zakresu lub uchylenia dyrektywy bądź rozszerzenia jej zakresu.

Ogólnie wszystkie zainteresowane podmioty potwierdzają europejską wartość dodaną dyrektywy, a żaden z nich nie sugerował jej uchylenia.

Większość przedsiębiorstw przyznawała, że uzyskane równe szanse nie byłyby możliwe w wyniku działań poszczególnych państw członkowskich. Ponadto, zdaniem większości stowarzyszeń konsumenckich, osiągnięta ochrona konsumentów byłaby niemożliwa przy działaniach podejmowanych wyłącznie na szczeblu krajowym.

Zdecydowana większość organów publicznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego uznaje, że dyrektywa wniosła wartość dodaną do europejskich ram prawnych i polityk.

Konferencja dotycząca odpowiedzialności za produkty potwierdziła stanowiska prezentowane przez poszczególne kategorie zainteresowanych podmiotów. Ponadto wielu uczestników zwracało uwagę na: (i) związek między bezpieczeństwem produktów a przepisami w sprawie odpowiedzialności za produkty; (ii) trudności, jakie mają ofiary skutków ubocznych produktów farmaceutycznych z udowodnieniem wady i związku przyczynowego między wadą a szkodą, które umożliwiłyby uzyskanie odszkodowania; (iii)

brak materiału dotyczącego stosowania dyrektywy do nowych osiągnięć technologicznych, oraz (iv) konieczność zachowania uczciwej równowagi między interesami stron.

5. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI

Działania konsultacyjne umożliwiły zgromadzenie szerokiego spektrum opinii dotyczących dyrektywy, odnoszących się do korzystnych i niekorzystnych aspektów jej dotychczasowego obowiązywania, a także oczekiwań na przyszłość.

Ogólnie przedstawiciele organów publicznych, społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw i ubezpieczycieli uznali dyrektywę za dość **skuteczną** w realizacji jej celów, chociaż organizacje konsumenckie były bardziej krytyczne, szczególnie w odniesieniu do przeszkód utrudniających uzyskanie odszkodowania, w szczególności w świetle rosnącej złożoności procesu przeprowadzenia ciężaru dowodu, trudniejszego rozróżnienia produktów i usług, a także wynoszącego 500 EUR progu w odniesieniu do szkód materialnych.

Większość kategorii zainteresowanych podmiotów potwierdzała **efektywność** dyrektywy. W szczególności wszystkie kategorie – poza stowarzyszeniami konsumentów – uznają koszty i korzyści wynikające z dyrektywy dla konsumentów i producentów za wyważone.

Dyrektywę uznaje się za **spójną** z prawodawstwem UE chroniącym konsumentów, **przydatną i przygotowaną na wyzwania przyszłości**. Tym niemniej, przedstawiciele organów publicznych, społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszeń konsumentów zgadzają się, że pewne zagadnienia nie są dostatecznie objęte dyrektywą w odniesieniu do nowych osiągnięć technologicznych, podczas gdy przedsiębiorstwa są mniej skłonne do zmiany dyrektywy.

Istniała powszechna zgoda między zainteresowanymi podmiotami, że dyrektywa zapewnia **europejską wartość dodaną**.

Konferencja dotycząca oceny dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty była szansą na potwierdzenie konieczności dalszej refleksji nad przyszłością dyrektywy, aby zagwarantować pewność prawną, w szczególności w odniesieniu do jej stosowania wobec nowych technologii, takich jak systemy sztucznej inteligencji, zaawansowana robotyka i internet rzeczy.