EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POSVETOVANJE Z DELEŽNIKI - ZBIRNO POROČILO

Spremni dokument

k Poročilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o uporabi Direktive Sveta o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z odgovornostjo za proizvode z napako (85/374/EGS)

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

1. UVOD

Cilj Direktive 85/374/EGS o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z odgovornostjo za proizvode z napako (v nadaljnjem besedilu: „Direktiva“) je zagotoviti varovanje zdravja in premoženja potrošnikov, prosti pretok blaga in neizkrivljeno konkurenco med upravljavci trga na enotnem trgu.

Komisija je izvedla oceno, da bi ovrednotila, ali Direktiva dosega cilje in izpolnjuje svoj namen glede na nov tehnološki razvoj, kot so internet stvari ali avtonomni sistemi. V to oceno je bilo vključeno tudi posvetovanje z deležniki.

2. CILJI POSVETOVANJA

Namen posvetovalne strategije je bil zbiranje informacij od deležnikov, da bi lahko ocenili njeno uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodano vrednost za EU.

Ustrezni deležniki vključujejo proizvajalce, uvoznike, dobavitelje in njihova industrijska združenja, potrošnike in potrošniške organizacije, zavarovalnice in zavarovalniška združenja, tehnične strokovnjake ter javne organe in civilno družbo (na primer možganske truste, strokovnjake, odvetniške pisarne/pravne strokovnjake).

Ta dokument ponuja pregled posvetovalnih dejavnosti in njihovih rezultatov.

3. METODE IN ORODJA ZA POSVETOVANJE

Pri posvetovanju je sodelovalo skupno **657 deležnikov** iz vseh držav članic (razen Latvije, Portugalske in Slovenije) in vseh ciljnih skupin (razen tehničnih strokovnjakov).

3.1 Javno posvetovanje

Odprto javno posvetovanje (10. januar–26. april 2017) je bilo izvedeno v 23 jezikih Evropske unije, sestavljeno pa je bilo iz treh spletnih vprašalnikov, naslovljenih na proizvajalce, potrošnike, javne organe in predstavnike civilne družbe.

Svoje odgovore je podalo 113 deležnikov (40 proizvajalcev, 48 potrošnikov in 23 predstavnikov javnih organov/civilne družbe) iz 16 držav članic[1]. Potrošniki (1), poslovna združenja (9) in predstavniki javnih organov/civilne družbe (4) so podali 14 dokumentov o stališčih.

3.2 Ankete

Ciljna anketa (3. april–20. maj 2017) je potekala s pomočjo petih vprašalnikov v angleščini, naslovljenih na:

- proizvajalce in dobavitelje in povezana industrijska združenja (4 odgovori);
- združenja potrošnikov (11);
- zavarovalnice in povezana združenja (0);
- predstavnike javnih organov in civilne družbe (11);

[1] Vse razen DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI in SE.

- tehnične strokovnjake, ki delujejo na sodiščih (0).

Odgovori so bili poslani iz 14 držav članic[2].

Anketa z računalniško podprtim telefonskim anketiranjem (sistem CATI) (29. maj–14. junij 2017), ki je potekala v 11 državah članicah[3], je bila naslovljena na proizvajalce, uvoznike in dobavitelje. Odzvalo se je 457 proizvajalcev[4].

Izvedenih je bilo 61 **intervjujev** (3. maj–konec julija 2017) z deležniki, ki imajo izkušnje z Direktivo (17 proizvajalcev, 11 potrošnikov, 9 zavarovalnic, 24 javnih organov in predstavnikov civilne družbe)[5].

Pri ciljnih anketah so se pojavile nekatere omejitve:

- Nizka stopnja udeležbe pri ciljnih anketah: kontaktiranih je bilo več kot 400 deležnikov, odgovorilo jih je samo 26.
- Odgovora s strani predstavnikov tehničnih strokovnjakov ni bilo.

3.3 Konferenca o oceni direktive o odgovornosti za proizvode

Evropska komisija je 20. oktobra 2017 v Bruslju organizirala konferenco o oceni direktive o odgovornosti za proizvode[6], ki je bila naslovljena na predstavnike držav članic in različne kategorije deležnikov, njen namen pa je bila izmenjava mnenj v zvezi s predhodnimi rezultati zunanje študije glede ocene.

4. GLAVNI REZULTATI POSVETOVALNIH DEJAVNOSTI

Izkušnje z Direktivo ima več deležnikov. Večina podjetij je imela izkušnje z obravnavo zahtevkov oškodovancev in plačilom zavarovanj; združenja potrošnikov so bila seznanjena z zahtevki oškodovancev; zavarovalnice so zagotovile posebne zavarovalne police in plačale odškodnine; predstavniki javnih organov in civilne družbe so se ukvarjali s potrebami posebnih kategorij deležnikov, sodelovali pri sodnih postopkih ali so o Direktivi izvedli raziskave.

4.1 Uspešnost

Cilj posvetovanja je bil ugotoviti, ali in v kolikšni meri so bili doslej na nacionalni ravni in na ravni EU doseženi cilji Direktive v zvezi z zaščito potrošnikov, neizkrivljeno konkurenco in prostim pretokom blaga.

Večina deležnikov je bila z Direktivo seznanjena. Po mnenju večine predstavnikov javnih organov in civilne družbe je Direktiva učinkovita, saj imajo potrošniki koristi od objektivne odgovornosti proizvajalcev, interesi potrošnikov in proizvajalcev pa so pravično uravnoteženi. Zato bi bilo po njihovem mnenju treba ohraniti sistem objektivne odgovornosti.

---

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI in UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE in UK.
4 Iz CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE in UK.
5 Iz BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI in UK.
6 Glej zapisnik konference o odgovornosti za proizvode na spletni strani https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

Večina proizvajalcev meni, da je Direktiva učinkovita, ker v Evropi ustvarja enake konkurenčne pogoje z določanjem enakih pravil o odgovornosti v vseh državah članicah, uravnava interese potrošnikov in proizvajalcev ter določa jasna pravila, ne glede na vrsto proizvoda.

Direktiva je nenazadnje učinkovita tudi po mnenju zavarovalnic, saj uravnava interese potrošnikov in proizvajalcev.

Za večino združenj potrošnikov pa Direktiva ni popolnoma učinkovita, saj interese proizvajalcev ščiti bolj kot interese potrošnikov.

Zlasti nekatere določbe Direktive veljajo za učinkovitejše od drugih:

- ***Ne storitve, ampak proizvodi***

Za nekatere deležnike (proizvajalce in potrošnike) razlikovanje med proizvodi in storitvami ni več jasno, Direktiva pa bi morala zajemati tudi škodo, ki jo povzročijo storitve; drugi proizvajalci menijo, da Direktiva tovrstne škode ne bi smela zajemati.

Za več kot polovico predstavnikov javnih organov in civilne družbe, s katerimi je potekalo posvetovanje, razlikovanje med proizvodi in storitvami ni primerno, področje uporabe Direktive pa bi bilo treba razširiti na storitve.

Velika večina potrošnikov in njihovih združenj poudarja, da je v nekaterih primerih težko ločevati proizvod od storitve, saj sta pogosto združena, sami pa bi dali prednost ureditvi, ki bi obsegala tako proizvode kot storitve.

Za več kot polovico podjetij pa je razlikovanje med proizvodi in storitvami zadostno in po njihovem mnenju ni potrebe po razširitvi Direktive na storitve.

- ***Kaj pa nov tehnološki razvoj?***

Uporaba Direktive na področju novega tehnološkega razvoja ni preprosta.

Povratne informacije deležnikov v zvezi z novim tehnološkim razvojem se precej razlikujejo: po mnenju nekaterih deležnikov (vključno z mnogimi proizvajalci, nekaterimi potrošniki, zavarovalnicami in predstavniki javnih organov/civilne družbe) ni potrebe po posodobitvi Direktive glede novega tehnološkega razvoja. Drugi vprašani iz vseh kategorij skupin, s katerimi je potekalo posvetovanje, Direktivo v zvezi s temi dosežki zaradi njihove nematerialnosti in naraščajoče kompleksnosti uporabljajo težje.

Natančneje, po mnenju skoraj polovice predstavnikov javnih organov in civilne družbe ter skoraj vseh potrošnikov bi bilo treba področje uporabe Direktive razširiti na nov tehnološki razvoj in uravnotežiti varnost potrošnikov ter inovacije, pri čemer bi bilo treba upoštevati razliko med proizvodi in storitvami ter pojem „napake“, ki za ta razvoj ni primeren.

Večina podjetij meni, da so v skladu z Direktivo aplikacije, nevdelana programska oprema in komponente interneta stvari „proizvodi“, medtem ko imajo različna stališča v zvezi s tem, ali je odgovornost med različnimi izvajalci ustrezno porazdeljena. Poleg tega je za njih pojem „napake“ ustrezno opredeljen v primerih, ko škodo povzroči napredni robot ali avtonomni sistem.

Za veliko večino podjetij so izjeme v skladu z Direktivo ustrezne za omogočanje nadaljnjega tehnološkega razvoja in Direktiva zanje že velja; menijo, da Direktiva ustreza svojemu namenu in da je nevtralna za različne tehnologije.

Tudi po mnenju večine zavarovalniških združenj ni potrebe po prilagoditvi Direktive novemu tehnološkemu razvoju.

- ***Dokazno breme***

Za veliko večino predstavnikov javnih organov in civilne družbe je dokazovanje napake in povezave med napako in škodo za potrošnike obremenjujoče.

Skoraj vsa združenja potrošnikov to breme vidijo kot najpogostejšo oviro pri pridobivanju odškodnine, zlasti v okviru novega tehnološkega razvoja in vedno večje kompleksnosti proizvodov.

Vendar pa samo določene zavarovalnice dokazno breme vidijo kot težavno v praksi.

Večina podjetij meni, da bi bila odprava tega bremena neugodna: dokazno breme je za oškodovanca dejansko bistven element pri vložitvi zahtevka, zaradi njegove odprave pa bi bila Direktiva nepoštena.

- ***Materialna škoda***

Po mnenju majhne večine predstavnikov javnih organov in civilne družbe bi bilo treba odpraviti minimalno vrednost 500 EUR, da bi omogočili nadomestilo za škodo manjše vrednosti. Tudi večina združenj potrošnikov bi želela znižati to minimalno vrednost, saj se je cena večjega števila proizvodov z leti zmanjšala.

Čeprav večina podjetij ni naklonjena spremembi minimalne vrednosti, daje prednost znižanju velik delež malih podjetij (24 %).

Za večino deležnikov, razen zavarovalnic, je težko uporabiti pogoj, ki določa, da je stvar take vrste, ki je običajno namenjena za zasebno rabo ali potrošnjo in jo je oškodovanec uporabljal pretežno za lastno zasebno rabo ali potrošnjo; verjamejo, da bi bilo treba to črtati.

Po mnenju polovice predstavnikov javnih organov in civilne družbe bi bilo treba to določbo odpraviti, saj je vse težje razlikovati med tem, kdaj je stvar namenjena poklicni in kdaj zasebni rabi.

Večina podjetij (63 %) in več kot polovica združenj potrošnikov meni, da razlikovanje med zasebno in poklicno rabo ni ustrezno, saj se lahko proizvodi uporabljajo na oba načina, izpustitev tega razlikovanja pa ne bi povzročila težav.

Skoraj vsa zavarovalniška združenja menijo, da je razlikovanje med zasebno in poklicno rabo proizvodov dovolj jasno in sprememba ni potrebna.

Konferenca o odgovornosti za proizvode je omogočila podrobno pojasnitev mnenj, pridobljenih z uporabo drugih orodij za posvetovanje. Glede učinkovitosti Direktive večina proizvajalcev in zavarovalnic meni, da Direktiva izpolnjuje svoje cilje in da omogoča tehnološki razvoj tudi v prihodnosti. Po njihovem mnenju bi bila kakršna koli sprememba na tej stopnji prenagla. Kljub temu pa so se potrošniki zavzeli za spremembo Direktive, ki bi oškodovancu olajšala pridobitev odškodnine.

4.2 Učinkovitost

Posvetovanje se je osredotočilo na ravnovesje med stroški proizvajalcev za kritje objektivne odgovornosti in bremeni oškodovancev pri pridobivanju odškodnine, pa tudi na vidike za bolj ali manj učinkovito zagotavljanje objektivne odgovornosti proizvajalca.

Ciljna anketa je predvidela pridobitev podatkov o stroških in koristih, vendar je bilo zaradi nizke stopnje odziva določanje natančnih številk ovirano. Podatki, pridobljeni iz drugih posvetovalnih dejavnosti, so omogočili samo kvalitativno analizo.

Po mnenju več kot polovice podjetij so stroški in koristi, ki izhajajo iz Direktive, dobro uravnoteženi.

Vendar pa več kot dve tretjini združenj potrošnikov menita, da so stroški za potrošnike višji: dokazovanje napake in njene povezave s škodo predstavlja breme zaradi vse večje kompleksnosti proizvodov. Skoraj polovica zavarovalnic je navedla, da je dokazno breme v praksi težko uresničiti.

Tretjič, po mnenju dveh tretjin predstavnikov javnih organov in civilne družbe so stroški iz Direktive sprejemljivi za tradicionalne proizvode, vendar pa bi lahko nov tehnološki razvoj prinesel nove stroške, ki bi jih proizvajalci morali upoštevati.

4.3 Skladnost

Posvetovanje je bilo osredotočeno tudi na vprašanja v zvezi s skladnostjo, dopolnjevanjem in doslednostjo med Direktivo in drugimi ukrepi Unije, zlasti zakonodajo o varnosti proizvodov in varstvu potrošnikov.

Konferenca o odgovornosti za proizvode je deležnikom podala priložnost za potrditev, da Direktivo vidijo kot skladno in usklajeno z zakonodajo EU o varnosti proizvodov in s pravili o varstvu potrošnikov. Na konferenci je bilo opozorjeno, da morajo biti proizvodi, ki so dani na evropski trg, skladni z zakonodajo EU o varnosti. Če proizvodi povzročijo škodo zaradi napake, lahko potrošniki v okviru Direktive (nepogodbena odgovornost) vložijo tožbo proti proizvajalcu, v skladu s pravili o pogodbeni odgovornosti pa tudi proti prodajalcu.

4.4 Ustreznost

Posvetovalne dejavnosti so bile namenjene razumevanju, ali začetne potrebe še vedno ustrezajo zdajšnjim, vključno z razumevanjem potreb, ki jih ustvarjajo inovativni proizvodi. Namenjene so bile tudi raziskavi, ali so razlage pojmov „proizvod“, „proizvajalec“, „napaka“ in „škoda“ ali izjeme v skladu z Direktivo primerne za tehnološki in znanstveni razvoj.

Rezultati so precej razdrobljeni: po oceni večine deležnikov bi bilo treba Direktivo posodobiti z vidika novega tehnološkega razvoja, čeprav pri uporabi Direktive niso imeli težav.

V splošnem je za večino predstavnikov javnih organov in civilne družbe Direktiva primerna za prihodnost, pri čemer usklajevanje, ki ga je dosegla v EU, potrjuje njeno trenutno ustreznost, predlagajo pa spremembo Direktive v zvezi z novim tehnološkim razvojem. Za veliko večino podjetij je Direktiva primerna za prihodnost in ustrezna zaradi harmonizacije, ki jo je spodbudila.

Po mnenju večine združenj potrošnikov je Direktiva uskladila pravila o odgovornosti za proizvode. Vendar pa podpirajo spremembo Direktive, ki bi upoštevala nov tehnološki razvoj. Podobnega mnenja so tudi predstavniki javnih organov in civilne družbe, ker ima po njihovem mnenju Direktiva manjši pomen za nove potrebe, njena načela pa imajo v zvezi z novim tehnološkim razvojem omejen obseg uporabe.

4.5 Dodana vrednost za EU

Namen posvetovanja je bil pridobiti povratne informacije o tem, ali objektivna odgovornost še vedno zahteva ukrepanje na ravni EU. Poleg tega je bilo posvetovanje osredotočeno na razumevanje najverjetnejših posledic v primeru zmanjšanja ali razširitve področja uporabe ali razveljavitve Direktive.

V splošnem vsi deležniki priznavajo dodano vrednost Direktive za EU in nobeden od njih ne predlaga njene razveljavitve.

Večina podjetij se strinja, da enaki konkurenčni pogoji ne bi bili možni v primeru ukrepov na ravni posameznih držav članic. Poleg tega po mnenju skoraj vseh združenj potrošnikov doseženo varstvo potrošnikov ne bi bilo izvedljivo izključno prek nacionalnih ukrepov.

Velika večina predstavnikov javnih organov in civilne družbe meni, da je Direktiva dodala vrednost pravnemu okviru in politikam EU.

Konferenca o odgovornosti za proizvode je potrdila stališča, ki so jih zagovarjale različne kategorije skupin deležnikov. Poleg tega so številni udeleženci poudarili (i) povezavo med varnostjo proizvodov in pravili o odgovornosti za proizvode, (ii) težave žrtev neželenih učinkov farmacevtskih izdelkov pri dokazovanju napak ter vzročne zveze med napako in škodo za pridobitev odškodnine, (iii) pomanjkanje dokazov o uporabi Direktive pri novem tehnološkem razvoju in (iv) potrebo po ohranjanju pravičnega ravnovesja med interesi strank.

5. GLAVNE UGOTOVITVE

Posvetovalne dejavnosti so omogočile zbiranje širokega spektra mnenj o Direktivi v zvezi s tem, kaj je doslej delovalo dobro in kaj ni, hkrati pa so bila pridobljena tudi mnenja o pričakovanjih za prihodnost.

Po mnenju predstavnikov javnih organov, civilne družbe, podjetij in zavarovalnic je bila Direktiva na splošno **učinkovita** pri doseganju svojih ciljev, potrošniške organizacije pa so bile bolj kritične, zlasti glede ovir za pridobitev odškodnine, posebej v zvezi z vse zapletenejšim postopkom, ki ga pomeni dokazno breme, težjim razlikovanjem med proizvodi in storitvami ter minimalno vrednostjo 500 EUR za materialno škodo.

Večina deležnikov priznava **učinkovitost** Direktive. Vse kategorije skupin, razen združenj potrošnikov, zlasti menijo, da so stroški in koristi, ki jih Direktiva prinaša potrošnikom in proizvajalcem, uravnoteženi.

Direktivo vidijo kot **skladno** z zakonodajo EU o varstvu potrošnikov in **ustrezno ter primerno za uporabo v prihodnosti**. Kljub temu se predstavniki javnih organov, civilne družbe in združenj potrošnikov strinjajo, da Direktiva ne obravnava ustrezno vprašanj v zvezi z novim tehnološkim razvojem, po drugi strani pa si podjetja ne želijo spremembe direktive.

Med deležniki je bilo opaziti strinjanje, da Direktiva predstavlja **dodano vrednost za EU**.

Konferenca o oceni direktive o odgovornosti za proizvode je ponudila priložnost za potrditev potrebe po nadaljnjem razmisleku o prihodnosti Direktive in zagotovitvi pravne varnosti, zlasti v zvezi z njeno uporabo pri novih tehnologijah, kot so sistemi umetne inteligence, napredni roboti in internet stvari.