COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE - RAPORT DE SINTEZĂ

care însoţeşte documentul

Raport al Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European privind aplicarea Directivei Consiliului de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect (Directiva 85/374/CEE)

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

1. INTRODUCERE

Directiva 85/374/CEE de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect (denumită în continuare „directiva") are ca scop garantarea protecției sănătății și a bunurilor consumatorilor, garantarea liberei circulații a mărfurilor și a unei concurențe nedenaturate între operatorii de pe piața unică.

Comisia a demarat o evaluare pentru a aprecia dacă directiva își îndeplinește obiectivele și dacă este adecvată scopului în ceea ce privește noile evoluții tehnologice, cum ar fi internetul obiectelor sau sistemele autonome. O consultare a părților interesate a făcut parte din această evaluare.

2. OBIECTIVELE CONSULTĂRII

Strategia de consultare a vizat colectarea de informații de la părțile interesate pentru a conferi evaluării eficacitate, eficiență, relevanță, coerență și valoare adăugată la nivelul UE.

Părțile interesate relevante includ producători, importatori, furnizori și asociații industriale ale acestora, consumatori și organizații de consumatori, asigurători și federații ale asigurătorilor, experți tehnici, autorități publice și societatea civilă (de exemplu grupuri de reflecție, experți, firme de avocatură/juriști).

Acest document prezintă o imagine de ansamblu a activităților de consultare și a rezultatelor acestora.

3. METODE ȘI INSTRUMENTE DE CONSULTARE

Per ansamblu, **657 de părți interesate** din toate statele membre (cu excepția Letoniei, a Portugaliei și a Sloveniei) și toate grupurile țintă (cu excepția experților tehnici) au contribuit la consultare.

3.1. Consultarea publică

O consultare publică deschisă a fost lansată (10 ianuarie - 26 aprilie 2017) în 23 de limbi ale Uniunii Europene; consultarea a fost formată din trei chestionare online adresate producătorilor, consumatorilor, autorităților publice și reprezentanților societății civile.

Au răspuns 113 părți interesate (40 de producători, 48 de consumatori și 23 de autorități publice/reprezentanți ai societății civile) din 16 state membre[1]. 14 documente de poziție au fost prezentate de consumatori (1), asociații de întreprinderi (9) și autorități publice/reprezentanți ai societății civile (4).

3.2. Sondaje

Un sondaj specific (3 aprilie - 20 mai 2017) s-a desfășurat prin intermediul a cinci chestionare în engleză, adresate:

- producătorilor, furnizorilor și asociațiilor industriale conexe (4 răspunsuri);
- asociațiilor de consumatori (11);

[1] Toate statele membre, cu excepția DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- asigurătorilor și asociațiilor acestora (0);
- autorităților publice și reprezentanților societății civile (11);
- experților tehnici activi în cadrul instanțelor (0).

Au fost primite răspunsuri din 14 state membre[2].

Un **sondaj telefonic asistat de calculator** (**CATI** - *Computer-assisted telephone survey*) (29 mai – 14 iunie 2017) cuprinzând 11 state membre[3] a fost adresat producătorilor, importatorilor și furnizorilor. Au răspuns 457 de producători.[4]

Au avut loc 61 de **interviuri** (3 mai - sfârșitul lunii iulie 2017) cu părți interesate care aveau experiență în legătură cu directiva (17 producători, 11 consumatori, 9 asigurători, 24 de autorități publice și reprezentanți ai societății civile)[5].

Sondajele specifice au întâmpinat anumite dificultăți:

- nivelul scăzut de participare la sondajul specific: au fost contactate peste 400 de părți interesate, dar au răspuns doar 26.
- nu s-au primit răspunsuri de la niciun reprezentant al experților tehnici.

3.3. Conferința privind evaluarea Directivei privind răspunderea pentru produsele cu defect

Comisia Europeană a organizat o conferință privind evaluarea Directivei privind răspunderea pentru produsele cu defect[6] la Bruxelles în data de 20 octombrie 2017, adresată reprezentanților statelor membre și diferitelor categorii de părți interesate; conferința a vizat schimbul de opinii cu privire la rezultatele preliminare ale studiului extern privind evaluarea.

4. PRINCIPALELE REZULTATE ALE ACTIVITĂȚILOR DE CONSULTARE

Mai multe părți interesate aveau experiență în legătură cu directiva. Majoritatea întreprinderilor se confruntaseră cu plângeri din partea unor persoane prejudiciate și încheiaseră polițe de asigurare; asociațiile de consumatori erau familiarizate cu plângerile înaintate de persoane prejudiciate; asigurătorii oferiseră polițe de asigurare specifice și plătiseră despăgubiri; autoritățile publice și reprezentanții societății civile abordaseră nevoile specifice ale anumitor categorii de părți interesate, participaseră la litigii sau efectuaseră cercetări cu privire la directivă.

4.1. Eficacitatea

Scopul consultării a fost de a înțelege dacă și în ce măsură obiectivele directivei în ceea ce privește protecția consumatorilor, concurența nedenaturată și libera circulație a mărfurilor au fost realizate până în prezent, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.

[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] Din CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Din BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] A se vedea procesul-verbal al Conferinței privind răspunderea pentru produsele cu defect la adresa https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

Majoritatea părților interesate au cunoștință de directivă. Din punctul de vedere al majorității autorităților publice și a reprezentanților societății civile, directiva este eficace, dat fiind că consumatorii beneficiază de răspunderea strictă a producătorilor, iar interesele consumatorilor și ale producătorilor sunt reprezentate într-un mod destul de echilibrat. Din aceste motive, aceștia consideră, de asemenea, că sistemul de răspundere strictă trebuie să fie menținut.

Majoritatea producătorilor consideră că directiva este eficace, deoarece aceasta creează condiții de concurență echitabile în întreaga Europă prin stabilirea acelorași norme în materie de răspundere în toate statele membre și asigură un echilibru între interesele producătorilor și ale consumatorilor, stabilind norme clare, indiferent de tipul de produs.

În sfârșit, din punctul de vedere al asigurătorilor, directiva este eficace per ansamblu, deoarece asigură un echilibru între interesele producătorilor și ale consumatorilor.

Cu toate acestea, majoritatea asociațiilor de consumatori consideră că directiva nu este pe deplin eficace, întrucât protejează mai mult interesele producătorilor decât interesele consumatorilor.

În special, anumite dispoziții din directivă sunt considerate a fi mai eficace decât altele:

- ***Produse, nu servicii***

Pentru unele părți interesate (producători și consumatori deopotrivă), distincția între produse și servicii nu mai este clară, iar directiva ar trebui să acopere și prejudiciile cauzate de servicii; alți producători consideră că directiva nu ar trebui să acopere aceste prejudicii.

Mai mult de jumătate dintre autoritățile publice și reprezentanții societății civile consultați consideră că distincția între produse și servicii nu este adecvată și că domeniul de aplicare al directivei ar trebui extins la servicii.

Marea majoritate a consumatorilor și a asociațiilor acestora subliniază că ar putea fi dificil să se distingă un produs de un serviciu, deoarece acestea sunt adesea grupate împreună și că ar prefera un regim care să acopere atât produse, cât și servicii.

Pe de altă parte, mai mult de jumătate din întreprinderi consideră că distincția între produse și servicii este adecvată și că nu este necesară extinderea directivei la servicii.

- ***Care este abordarea în ceea ce privește noile evoluții tehnologice?***

În ceea ce privește noile evoluții tehnologice, aplicarea directivei nu este simplă.

Răspunsurile primite de la părțile interesate cu privire la noile evoluții tehnologice sunt destul de divergente: pentru unele părți interesate (inclusiv mulți producători, anumiți consumatori, asigurători și autorități publice/reprezentanți ai societății civile) nu este necesar să se actualizeze directiva în raport cu noile evoluții tehnologice. Alte părți interesate din toate categoriile consultate consideră că este dificil să se aplice directiva în aceste domenii, având în vedere caracterul lor intangibil și complexitatea crescută.

Mai exact, aproape jumătate dintre autoritățile publice și reprezentanții societății civile și aproape toți consumatorii consideră că domeniul de aplicare al directivei ar trebui să fie extins la noile evoluții tehnologice și că aceasta ar trebui să asigure un echilibru între inovare și siguranța consumatorilor; aceștia consideră că distincția între produse și servicii, precum și conceptul de „defect” nu sunt adecvate pentru aceste evoluții.

Majoritatea întreprinderilor consideră că, în temeiul directivei, aplicațiile, programele informatice neintegrate și componentele IO sunt „produse”, însă au opinii divergente cu privire la caracterul adecvat sau neadecvat al alocării răspunderii între diferiți operatori. De

asemenea, din punctul de vedere al acestor întreprinderi, defectul este definit în mod adecvat drept prejudicii provocate de un robot avansat sau de un sistem autonom.

Pentru o mare majoritate a întreprinderilor, exceptările prevăzute de directivă sunt adecvate pentru noile evoluții tehnologice, iar directiva se aplică deja acestora; aceste întreprinderi consideră că directiva este adecvată scopului urmărit și neutră din punctul de vedere al tehnologiilor.

În mod similar, marea majoritate a asociațiilor asigurătorilor consideră că nu este necesară adaptarea directivei la noile evoluții tehnologice.

- ***Sarcina probei***

Marea majoritate a autorităților publice și a reprezentanților societății civile consideră că dovedirea existenței defectului și a legăturii dintre acesta și prejudiciu este împovărătoare pentru consumatori.

Aproape toate asociațiile de consumatori consideră că această sarcină este cel mai frecvent obstacol în calea obținerii de despăgubiri, date fiind, în special, noile evoluții tehnologice și creșterea complexității produselor.

Cu toate acestea, numai un număr mic de asigurători consideră că sarcina probei este costisitoare în practică.

Majoritatea întreprinderilor consideră că eliminarea acestei sarcini ar prezenta dezavantaje: este esențial ca sarcina probei să îi revină persoanei prejudiciate, pentru ca plângerea să fie fondată; eliminarea acesteia ar face ca directiva să fie inechitabilă.

- ***Daune materiale***

O ușoară majoritate a autorităților publice și a reprezentanților societății civile consideră că pragul de 500 EUR ar trebui eliminat, pentru a permite despăgubirea pentru prejudicii mai mici. De asemenea, majoritatea asociațiilor de consumatori ar reduce pragul, întrucât prețurile multor produse au scăzut de-a lungul anilor.

În timp ce majoritatea întreprinderilor nu sunt favorabile unei modificări a pragului, un procent semnificativ dintre întreprinderile mici (24 %) sunt favorabile scăderii pragului.

Majoritatea părților interesate, cu excepția asigurătorilor, consideră că este dificil să se aplice condiția ca bunul să fie în mod normal destinat utilizării private sau consumului privat și să fie utilizat de persoana prejudiciată mai ales pentru uz propriu sau pentru consum privat; ele consideră că aceasta ar trebui eliminată.

Jumătate dintre autoritățile publice și reprezentanții societății civile consideră că această dispoziție ar trebui eliminată, deoarece este din ce în ce mai dificil să se facă o distincție între situațiile în care un bun este destinat uzului privat sau uzului profesional.

Majoritatea întreprinderilor (63 %) și mai mult de jumătate dintre asociațiile de consumatori consideră că distincția dintre utilizarea profesională și utilizarea privată nu este adecvată, întrucât produsele pot avea ambele utilizări, iar eliminarea unei astfel de distincții nu ar genera niciun fel de probleme.

Aproape toți asigurătorii consideră că distincția între utilizarea privată și cea profesională a produselor este suficient de clară și că nu este necesară nicio modificare.

Conferința privind răspunderea pentru produsele cu defect a reprezentat o ocazie de a oferi detalii suplimentare cu privire la opiniile obținute prin utilizarea altor instrumente de consultare. Cu privire la eficacitatea directivei, majoritatea producătorilor și a asigurătorilor

consideră că directiva își atinge obiectivele și că aceasta este adaptată exigențelor viitorului în ceea ce privește noile evoluții tehnologice. În opinia lor, orice revizuire în acest stadiu ar fi prematură. Cu toate acestea, consumatorii au fost în favoarea unei revizuiri a directivei, cu scopul de a facilita despăgubirea părții prejudiciate.

4.2. Eficiența

Consultarea s-a axat pe echilibrul dintre costurile suportate de producători pentru a acoperi răspunderea strictă și sarcina suportată de partea prejudiciată în vederea obținerii de despăgubiri, precum și pe aspectele mai eficiente sau mai puțin eficiente referitoare la asigurarea răspunderii stricte a producătorului.

Se preconiza obținerea de informații privind costurile și beneficiile din sondajul specific; cu toate acestea, rata scăzută de răspuns a împiedicat cuantificarea adecvată. Informațiile recuperate din alte activități de consultare au permis numai efectuarea unei analize calitative.

În special, mai mult de jumătate dintre întreprinderi consideră că costurile și beneficiile care decurg din directivă sunt echilibrate.

Cu toate acestea, mai mult de două treimi dintre asociațiile de consumatori consideră că costurile sunt mai mari pentru consumatori: dovedirea defectului și a legăturii acestuia cu prejudiciul este împovărătoare, dată fiind creșterea complexității produselor. Aproape jumătate dintre asigurători consideră că sarcina probei poate fi dificil de realizat în practică.

Ca un al treilea punct de vedere, două treimi dintre autoritățile publice și reprezentanții societății civile consideră că, deși costurile legate de directivă sunt acceptabile pentru produsele tradiționale, noile evoluții tehnologice ar putea determina apariția unor noi costuri pentru producători, în vederea conformării la directiva menționată.

4.3. Coerența

Consultarea s-a axat, de asemenea, pe aspectele legate de coerența, complementaritatea și consecvența dintre directivă și alte acțiuni ale Uniunii, în special legislația privind siguranța produselor și protecția consumatorilor.

Conferința privind răspunderea pentru produsele cu defect a fost o ocazie pentru părțile interesate de a confirma faptul că directiva este percepută ca fiind coerentă și consecventă cu legislația UE privind siguranța produselor și cu normele privind protecția consumatorilor. S-a reamintit faptul că produsele introduse pe piața europeană trebuie să fie conforme cu legislația UE în materie de siguranță. În cazul în care acestea au produs prejudicii ca urmare a unui defect, consumatorii pot intenta o acțiune în justiție împotriva producătorului în contextul directivei (răspundere extracontractuală), dar și împotriva vânzătorului, în conformitate cu normele privind răspunderea contractuală.

4.4. Relevanța

Activitățile de consultare au vizat înțelegerea măsurii în care nevoile inițiale continuă să corespundă nevoilor actuale, inclusiv nevoilor create de produse inovatoare. Aceste activități au vizat, de asemenea, investigarea măsurii în care definițiile produsului, producătorului, defectului și prejudiciului sau exceptările prevăzute de directivă sunt adecvate evoluțiilor tehnice și științifice.

Rezultatele sunt relativ fragmentate: din punctul de vedere al majorității părților interesate, este necesară o actualizare a directivei în raport cu noile evoluții tehnologice, chiar dacă acestea nu au întâmpinat probleme în aplicarea directivei.

Per ansamblu, majoritatea autorităților publice și a reprezentanților societății civile consideră că directivă este adaptată exigențelor viitorului, iar armonizarea pe care aceasta a adus-o în întreaga UE confirmă relevanța ei actuală; cu toate acestea, aceștia sugerează o revizuire a directivei în raport cu noile evoluții tehnologice. Marea majoritate a întreprinderilor consideră că directiva este adaptată exigențelor viitorului și relevantă, datorită armonizării introduse de aceasta.

Pentru marea majoritate a asociațiilor de consumatori Directiva a armonizat normele privind răspunderea pentru produsele cu defect. Cu toate acestea, ele sunt favorabile revizuirii directivei pentru a se ține seama de noile evoluții tehnologice; de asemenea, autoritățile publice și reprezentanții societății civile sunt favorabile revizuirii, ca urmare a relevanței mai reduse a directivei în raport cu noile nevoi și a aplicabilității limitate a conceptelor directivei în ceea ce privește noile evoluții tehnologice.

4.5. Valoarea adăugată la nivelul UE

Consultarea a vizat colectarea de feedback pentru a vedea dacă răspunderea strictă continuă să necesite acțiuni la nivelul UE. În plus, consultarea s-a axat pe înțelegerea celor mai probabile consecințe în caz de reducere a domeniului de aplicare al directivei, de abrogare a acesteia sau de extindere a domeniului său de aplicare.

Per ansamblu, toate părțile interesate recunosc valoarea adăugată europeană a directivei și niciuna din părțile interesate nu a sugerat abrogarea acesteia.

Majoritatea întreprinderilor sunt de acord că condițiile de concurență echitabile existente nu ar fi asigurate prin acțiunea individuală a statelor membre. În plus, pentru aproape toate asociațiile de consumatori, protecția consumatorilor obținută în prezent nu ar fi fezabilă numai prin intermediul unor acțiuni întreprinse la nivel național.

Marea majoritate a autorităților publice și a reprezentanților societății civile consideră că directiva a adăugat valoare cadrului juridic și politicilor UE.

Conferința privind răspunderea pentru produsele cu defect a confirmat pozițiile apărate de diferite categorii de părți interesate. În plus, numeroși participanți au subliniat: (i) legătura dintre normele privind siguranța produselor și normele privind răspunderea pentru produsele cu defect, (ii) dificultatea pe care o întâmpină persoanele care se confruntă cu reacții adverse ale produselor farmaceutice în momentul dovedirii defectului și a legăturii de cauzalitate dintre defect și prejudiciu pentru a obține despăgubiri (iii) lipsa de dovezi privind aplicarea directivei la noile evoluții tehnologice și (iv) necesitatea de a menține un echilibru echitabil între interesele părților.

5. PRINCIPALELE CONCLUZII

Activitățile de consultare au permis obținerea unei game largi de opinii cu privire la directivă, în ceea ce privește aspectele care au funcționat bine și cele care nu au funcționat bine până în prezent, precum și așteptările pentru viitor.

Per ansamblu, autoritățile publice, societatea civilă și reprezentanții întreprinderilor și ai asigurătorilor au considerat că directiva este, în general, **eficace** în atingerea obiectivelor sale, deși organizațiile de consumatori au fost mai critice, în special cu privire la obstacolele din calea obținerii de despăgubiri, legate în special de complexitatea tot mai mare a sarcinii probei, de o delimitare mai dificilă a produselor și a serviciilor, precum și de pragul de 500 EUR pentru daune materiale.

Majoritatea categoriilor de părți interesate au recunoscut **eficiența** directivei. În special, toate categoriile, cu excepția asociațiilor de consumatori, consideră că costurile și beneficiile care decurg din directivă pentru consumatori și producători sunt echilibrate.

Directiva este percepută ca fiind **coerentă** cu legislația UE privind protecția consumatorilor, **relevantă** și **adaptată exigențelor viitorului**. Cu toate acestea, reprezentanții autorităților publice, ai societății civile și ai asociațiilor de consumatori sunt de acord că există aspecte care nu sunt acoperite în mod adecvat de directivă cu privire la noile evoluții tehnologice, în timp ce întreprinderile sunt mai reticente la modificarea directivei.

A existat un consens larg în rândul părților interesate că directiva aduce **valoare adăugată la nivelul UE**.

Conferința privind evaluarea Directivei privind răspunderea pentru produsele cu defect a oferit ocazia de a confirma necesitatea continuării procesului de reflecție cu privire la viitorul directivei pentru a se asigura securitatea juridică, în special în ceea ce privește aplicarea acesteia la noile tehnologii, cum ar fi sistemele de inteligență artificială, roboții avansați și internetul obiectelor.