EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

HØRING AF INTERESSENTER - SAMMENFATTENDE RAPPORT

Ledsagedokument til

Rapport fra Kommissionen til Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om anvendelsen af Rådets direktiv 85/374/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (85/374/EEC)

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

1. INDLEDNING

Direktiv 85/374/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om produktansvar (herefter "direktivet") har til formål at sikre beskyttelse af forbrugernes sundhed og ejendom, fri bevægelighed for varer og fair konkurrence blandt alle markedsaktører på det indre marked.

Kommissionen igangsatte en evaluering for at vurdere, om direktivet opfylder sine målsætninger og er egnet til formålet i forhold til ny teknologisk udvikling, f.eks. tingenes internet og autonome systemer. Høring af interessenterne var en del af denne vurdering.

2. HØRINGENS FORMÅL

Høringsstrategien havde til formål at indsamle oplysninger fra interessenterne til vurdering af direktivets virkningsfuldhed, effektivitet, relevans, sammenhæng og EU-merværdi.

De relevante interessenter omfatter producenter, importører, leverandører og deres brancheforeninger, forbrugere og forbrugerorganisationer, forsikringsselskaber og sammenslutninger af forsikringsselskaber, tekniske eksperter og offentlige myndigheder og civilsamfundet (f.eks. eksperter, tænketanke, advokatfirmaer og juridiske eksperter).

Dette dokument giver en oversigt over høringsaktiviteterne og deres resultater.

3. HØRINGSMETODER OG -VÆRKTØJER

I alt **657 interessenter** fra alle medlemsstater (med undtagelse af Letland, Portugal og Slovenien) og alle målgrupper (undtagen for tekniske eksperter) bidrog til høringen.

3.1. Offentlig høring

En **åben offentlig høring** blev indledt (10. januar-26. april 2017) på 23 EU-sprog, bestående af tre onlinespørgeskemaer rettet til producenter, forbrugere, offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet.

113 interessenter (40 producenter, 48 forbrugere og 23 offentlige myndigheder/civilsamfund) fra 16 medlemsstater[1] svaret. 14 holdningsdokumenter blev delt af forbrugere (1), brancheforeninger (9) og offentlige myndigheder/repræsentanter for civilsamfundet (4).

3.2. Undersøgelser

Der blev gennemført en **målrettet undersøgelse** (3. april-20. maj 2017) ved hjælp af fem spørgeskemaer på engelsk rettet til:

- Producenter og leverandører og industrisammenslutninger (4 svar)
- Forbrugerorganisationer (11)
- Forsikringsselskaber og sammenslutninger (0)
- Offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet (11)
- Tekniske eksperter, der beskæftiger sig med domstole (0).

[1] Alle undtagen DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI og SE.

Der kom svar fra 14 medlemsstater.[2]

Der blev gennemført **et computerformidlet telefoninterview (CATI)** (29. maj-14. juni 2017), der omfattede11 medlemsstater[3], over for producenter, importører og leverandører. 457 producenter svarede.[4]

Der fandt 61 **interviews** sted (3. maj-udgangen af juli 2017) med interessenter med erfaringer med direktivet (17 producenter, 11forbrugere, 9 forsikringsselskaber, 24 offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet)[5].

De målrettede undersøgelser havde visse begrænsninger:

- Lavt niveau af deltagelse i den målrettede undersøgelse: Mere end 400 interesserede parter blev kontaktet, men kun 26 svarede.
- Ingen repræsentanter fra de tekniske eksperter svarede.

3.3. Konference om evaluering af direktivet om produktansvar

Europa-Kommissionen afholdt en konference om evalueringen af direktivet om produktansvar[6] i Bruxelles den 20. oktober 2017 rettet til repræsentanter for medlemsstaterne og forskellige kategorier af interessenter med det formål at udveksle synspunkter om de foreløbige resultater af den eksterne undersøgelse om evaluering.

4. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF HØRINGSAKTIVITETERNE

En række interessenter havde haft erfaringer med direktivet. De fleste virksomheder behandlede klager fra skadelidte og betalte for forsikring; forbrugerorganisationerne var bekendte med krav fra skadelidte; forsikringsselskaberne havde særlige forsikringspolicer og betalte erstatninger; de offentlige myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet tog sig af behov hos særlige kategorier af interessenter, deltog i retssager eller gennemførte forskning i relation til direktivet.

4.1. Virkningsfuldhed

Høringen havde til formål at forstå, hvorvidt og i hvilket omfang direktivets mål for beskyttelse af forbrugerne, konkurrence uden forvridning og fri bevægelighed for varer indtil videre er nået på både nationalt plan og EU-plan.

De fleste interessenter er opmærksomme på direktivet. For de fleste offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet er direktivet virkningsfuldt, da forbrugerne nyder godt af producenternes objektive ansvar og forbrugernes og producenternes interesser er rimeligt afbalanceret. Af disse grunde mener de også, at ordningen med objektivt ansvar skal opretholdes.

De fleste producenter anser direktivet for at være virkningsfuldt, da det skaber lige konkurrencevilkår i Europa ved at foreskrive de samme regler for produktansvar i alle

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI og UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, PL, SE og UK.
4 Fra CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE og UK.
5 Fra BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI og UK.
6 Se referat af produktansvarskonferencen på https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

medlemsstater og sikre en balance mellem forbrugernes og producenternes interesser, idet der fastsættes klare regler uanset produkttype.

Endelig er direktivet for forsikringsselskaberne overordnet set virkningsfuldt, da det skaber balance mellem forbrugernes og producenternes interesser.

For de fleste forbrugerorganisationer er direktivet ikke helt virkningsfuldt, da det beskytter producenternes interesser mere end forbrugernes.

Navnlig anses visse bestemmelser i direktivet for at være mere virkningsfulde end andre:

- ***Varer, ikke tjenesteydelser***

For nogle af interessenterne (både producenter og forbrugere) er sondringen mellem produkter og tjenesteydelser ikke klar, og direktivet bør også dække skader forårsaget af tjenesteydelser; andre producenter mener, at direktivet ikke bør omfatte sådanne skader.

For mere end halvdelen af de offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet, der blev hørt, er sondringen mellem produkter og tjenesteydelser er ikke tilstrækkelig, og direktivets anvendelsesområde bør udvides til at omfatte tjenesteydelser.

Størstedelen af forbrugerne og deres sammenslutninger understreger, at det kan være svært at skelne mellem et produkt og en tjenesteydelse, fordi de ofte er samlet, og de ville foretrække en ordning, der omfatter både produkter og tjenesteydelser.

For mere end halvdelen af virksomhederne er sondringen mellem produkter og tjenesteydelser derimod tilstrækkelig, og der er ikke behov for at udvide direktivet til også at omfatte tjenesteydelser.

- ***Hvad med ny teknologisk udvikling?***

Anvendelsen af direktivet på ny teknologisk udvikling er ikke så ligetil.

Feedback fra interessenter om den nye teknologiske udvikling er temmelig forskelligartet: For visse interessenter (herunder mange producenter, nogle forbrugere, forsikringsselskaber og offentlige myndigheder/repræsentanter for civilsamfundet) er der ikke behov for at ajourføre direktivet i forhold til ny teknologisk udvikling. Andre fra alle hørte kategorier finder det vanskeligt at anvende direktivet på dette område i betragtning af den immaterielle karakter og stigende kompleksitet.

Mere specifikt bør direktivets anvendelsesområde for næsten halvdelen af de offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet og næsten alle forbrugere udvides til at omfatte ny teknologisk udvikling og skabe balance mellem forbrugernes sikkerhed og innovation, idet det tages i betragtning, at sondringen mellem produkter og tjenesteydelser og begrebet "defekt" ikke er hensigtsmæssig for denne udvikling.

De fleste virksomheder anser apps, ikkeindlejret software og komponenter i relation til tingenes internet for at være "produkter" i henhold til direktivet, men de har forskellige meninger om, hvorvidt produktansvaret er korrekt fordelt mellem de forskellige aktører. Desuden er "defekt" for deres vedkommende tilstrækkeligt defineret hvad angår skader forårsaget af en robot eller et autonomt system.

For et stort flertal af virksomhederne er fritagelserne i henhold til direktivet passende med henblik på ny teknologisk udvikling, og direktivet finder allerede anvendelse på dem; de anser direktivet for at være egnet til formålet og neutralt i forhold til forskellige teknologier.

For et stort flertal af forsikringsselskabssammenslutninger er der ikke behov for at tilpasse direktivet til den nye teknologiske udvikling.

- ***Bevisbyrde***

For et stort flertal af de offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet er besværligt for forbrugerne at føre bevis for defekten og for årsagssammenhængen mellem skaden og defekten.

Næsten alle forbrugerorganisationerne finder, at bevisbyrden er den hyppigste hindring for at opnå erstatning, specielt med hensyn til ny teknologiske udvikling og den stigende produktkompleksitet.

Det er imidlertid kun nogle få forsikringsselskaber, der er af den opfattelse, at bevisbyrden for besværlig i praksis.

De fleste virksomheder mener, at det ville være uhensigtsmæssigt at afskaffe bevisbyrden: Bevisbyrden, der påhviler den skadelidte, er nemlig et vigtigt grundlag for erstatningskravet; det ville gøre direktivet urimeligt at afskaffe det.

- ***Skader på ting***

For et lille flertal af offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet bør tærsklen på 500 EUR fjernes for at tillade erstatning for mindre skader. Også de fleste forbrugerorganisationer ville sænke tærsklen, eftersom prisen for mange produkter er faldet i løbet af årene.

Selv om de fleste virksomheder ikke går ind for en ændring af tærsklen, går en betydelig andel af små virksomheder (24 %) ind for at sænke tærsklen.

For de fleste af interessenterne, bortset fra forsikringsselskaberne, er det vanskeligt at anvende betingelsen om, at tingen skal være af en art, som sædvanligvis er beregnet til privat brug eller fortæring, og hovedsagelig er anvendt af skadelidte til privat brug eller med henblik på privat fortæring; de mener, at den bør afskaffes.

For halvdelen af de offentlige myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet bør denne bestemmelse afskaffes, eftersom det bliver vanskeligere og vanskeligere at afgøre, hvornår en ting er beregnet til erhvervsmæssig eller til privat brug.

De fleste virksomheder (63 %) og mere end halvdelen af forbrugerorganisationerne finder, at sondringen mellem privat og erhvervsmæssig brug ikke er -hensigtsmæssig, da produkter kan have begge anvendelser, og at afskaffelsen af en sådan sondring ville ikke give anledning til problemer.

Næsten alle forsikringsselskabernes sammenslutninger finder, at sondringen mellem privat og erhvervsmæssig brug af produkter er tilstrækkelig klare, og at det ikke er nødvendigt med nogen ændringer.

Konferencen om produktansvar, som gav mulighed for yderligere at uddybe de synspunkter, der var fremkommet ved brug af andre høringsværktøjer. Hvad angår direktivets effektivitet fandt de fleste producenter og forsikringsgivere, at direktivet opfylder sine mål, og at det er fremtidssikret med hensyn til ny teknologisk udvikling. Efter deres mening ville enhver ændring i denne fase være forhastet. Forbrugere gik imidlertid ind for en revision af direktivet med henblik på at lette erstatning til skadelidte.

4.2. Effektivitet

Høringen lagde navnlig vægt på balancen mellem de omkostninger, som afholdes af producenter til dækning af objektivt ansvar, og byrder for, at skadelidte kan opnå erstatning,

samt aspekter, der gør det mere eller mindre effektivt med hensyn til at sikre et objektivt ansvar for producenten.

Det var forventet, at der ville komme data om omkostninger og fordele fra den målrettede undersøgelse: Den lave svarprocent vanskeliggjorde imidlertid en ordentlig kvantificering. Data hentet fra andre høringsaktiviteter gjorde det kun muligt at foretage en kvalitativ analyse.

For mere end halvdelen af virksomhederne er der en god balance mellem omkostninger og fordele ved direktivet.

Efter mere end to tredjedele af forbrugerorganisationernes opfatter er omkostninger for forbrugerne dog højere: Det er byrdefuldt at dokumentere defekten og dens årsagssammenhæng med skaden på grund af den øgede produktkompleksitet. For næsten halvdelen af forsikringsselskaberne kan bevisbyrden være vanskelige at løfte i praksis.

Som en tredje synspunkt kan, for to tredjedele af de offentlige myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet, den nye teknologiske udvikling, selv om omkostningerne i forbindelse med direktivet er acceptabel for traditionelle produkters vedkommende, medføre nye omkostninger for producenterne til at efterkomme det.

4.3. Sammenhæng

Høringen fokuserede også på spørgsmål vedrørende komplementariteten og sammenhængen mellem direktivet og andre EU-aktioner, navnlig lovgivningen om produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse.

Konferencen om produktansvar gav interessenterne lejlighed til at bekræfte, at direktivet anses for at være sammenhængende og i overensstemmelse med EU's produktsikkerhedslovgivning og med reglerne om forbrugerbeskyttelse. Der blev mindet om, at produkter, der markedsføres i EU, skal overholde EU's sikkerhedslovgivning. I tilfælde af at de forårsager skader, der skyldes en defekt, kan forbrugerne anlægge sag mod producenten inden for rammerne af direktivet (ansvar uden for kontraktforhold), men også mod sælgeren i henhold til reglerne om ansvar i kontraktforhold.

4.4. Relevans

Høringen skulle gøre det klart, om de oprindelige behov stadig svarer til de aktuelle behov, herunder behov skabt af innovative produkter. De har ligeledes til formål at undersøge, om definitionerne af produkt, producent, defekt og skade eller fritagelserne i henhold til direktivet, er hensigtsmæssige i forhold til den teknologiske og videnskabelige udvikling.

Resultaterne er ret fragmenterede: For de fleste interessenter er der et behov for at ajourføre direktivet i forhold til ny teknologisk udvikling, selv om de ikke har haft nogen problemer med anvendelsen af direktivet.

Generelt gælder det for de fleste offentlige myndigheder og repræsentanter for civilsamfundet, at de finder, at direktivet er fremtidssikret, og at den harmonisering, det medført i hele EU, bekræfter dets nuværende relevans; de foreslår imidlertid en revision af direktivet i forhold til ny teknologisk udvikling. For langt de fleste virksomheder er direktivet fremtidssikret og relevant som følge af den harmonisering, det indebar.

For langt de fleste forbrugerorganisationer har direktivet harmoniseret reglerne om produktansvar. Men de ønsker en revision af direktivet for at tage hensyn til ny teknologisk

udvikling, og det samme gør de offentlige myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet, på grund af direktivets mindre relevans i forhold til de nye behov og den begrænsede anvendelse af begreberne i direktivet på ny teknologisk udvikling.

4.5. EU-merværdi

Høringen havde til formål at indsamle feedback om, hvorvidt objektivt ansvar fortsat kræver en indsats på EU-plan. Desuden fokuserede den på at forstå de mest sandsynlige konsekvenser i tilfælde af ophævelse af direktivet eller indsnævring af dets anvendelsesområde.

Overordnet set anerkender alle interessenter direktivets EU-, og ingen af interessenterne foreslog at ophæve det.

De fleste virksomheder er enige om, at de lige konkurrencevilkår, der er opnået, ikke ville være opnået med de enkelte medlemsstaters indsats. For næsten alle forbrugerorganisationer ville den beskyttelse af forbrugerne, der er opnået, desuden ikke have kunnet været realiseret med nationale foranstaltninger alene.

Langt størstedelen af de offentlige myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet finder, at direktivets har givet merværdi til EU's retlige rammer og politikker.

Konferencen om produktansvar bekræftede holdningerne i de forskellige kategorier af interessenter. Dertil kommer, at mange deltagere understregede: i) forbindelsen mellem reglerne om produktansvar og produktsikkerhed, ii) at det er vanskeligt for ofrene for bivirkninger af lægemidler at bevise defekten og årsagssammenhængen mellem defekten og skaden med henblik på at få erstatning, iii) manglen på dokumentation for anvendelsen af direktivet på ny teknologisk udvikling og iv) behovet for at opretholde en rimelig balance mellem parternes interesser.

5. VIGTIGSTE KONKLUSIONER

Høringsaktiviteterne gav mulighed for at indsamle en bred vifte af synspunkter om dette direktiv med hensyn til, hvad der har fungeret godt, og hvad der ikke har fungeret så godt hidtil, samt om forventninger til fremtiden.

Direktivet blev generelt anset for at være **virkningsfuldt**, når det drejer sig om at nå målsætningerne set fra de offentlige myndigheders, civilsamfundets, erhvervslivets og repræsentanterne for forsikringsselskabers side, selv om forbrugerorganisationerne var mere kritiske, navnlig angående hindringer for at opnå erstatning, især i forbindelse med den øgede kompleksitet ved at løfte bevisbyrden, en mere vanskelig afgrænsning af produkter og tjenesteydelser samt tærsklen på 500 EUR for materielle skader.

De fleste kategorier af interessenter anerkendte, at direktivets **effektivitet**. Navnlig mener alle kategorier, undtagen forbrugerorganisationerne, mener, at direkte skaber balance mellem omkostninger og fordele for forbrugere og producenter.

Direktivet anses for at være **sammenhængende** med EU's lovgivning, der beskytter forbrugerne, **relevant og fremtidssikret**. Ikke desto mindre er repræsentanterne fra offentlige

myndigheder, civilsamfundet og forbrugerorganisationerne enige i, at der er problemstillinger, der ikke i tilstrækkelig grad er dækket af direktivet med hensyn til ny teknologisk udvikling, mens virksomhederne er mere tilbageholdende med at ændre direktivet.

Der var bred enighed blandt interessenterne om, at direktivet desuden har **EU-merværdi**.

Konferencen om evaluering af direktivet om produktansvar gav mulighed for at bekræfte behovet for at fortsætte overvejelserne om fremtiden for direktivet med henblik på at garantere retssikkerheden, navnlig med hensyn til anvendelsen heraf til nye teknologier, såsom systemer med kunstig intelligens, avancerede robotter og tingenes internet.