EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

SIDUSRÜHMADEGA PEETUD KONSULTATSIOONID – KOKKUVÕTTEV ARUANNE

Lisatud dokumendile:

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

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

1. SISSEJUHATUS

Direktiivi 85/374/EMÜ (liikmesriikide tootevastutust käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta) (edaspidi „direktiiv“) eesmärk on tagada tarbijate tervise ja vara kaitse, kaupade vaba liikumine ning turuosaliste vaheline moonutamata konkurents ühtsel turul.

Komisjon algatas hindamise, et teha kindlaks, kas direktiiv täidab oma eesmärke ja on otstarbekohane, pidades silmas selliseid tehnoloogiauuendusi nagu asjade internet või autonoomsed süsteemid. Sidusrühmadega konsulteerimine oli osa sellest hindamisest.

2. KONSULTATSIOONI EESMÄRK

Konsultatsioonistrateegia eesmärk oli koguda sidusrühmadelt teavet, mille põhjal saaks hinnata direktiivi tulemuslikkust, tõhusust, asjakohasust, sidusust ja ELi tasandi lisaväärtust.

Asjaomaste sidusrühmade hulka kuuluvad tootjad, importijad, tarnijad ja nende tööstusliidud, tarbijad ja tarbijaorganisatsioonid, kindlustusandjad ja kindlustusandjate ühendused, tehnikaeksperdid ning avaliku sektori asutused ja kodanikuühiskond (nt mõttekojad, eksperdid, õigusbürood/õiguseksperdid).

Käesolevas dokumendis on esitatud konsultatsioonidest ja nende tulemustest ülevaade.

3. KONSULTEERIMISMEETODID JA -VAHENDID

Konsultatsioonides osalesid kokku **657 sidusrühma** kõigist liikmesriikidest (v.a Läti, Portugal ja Sloveenia) ning kõik sihtrühmad (v.a tehnikaeksperdid).

3.1. Avalik konsultatsioon

Avatud avalik konsultatsioon (10. jaanuar – 26. aprill 2017) toimus 23 Euroopa Liidu keeles ning selleks kasutati kolme veebiküsimustikku, mis olid suunatud tootjatele, tarbijatele, avaliku sektori asutustele ja kodanikuühiskonna esindajatele.

Vastused saadi 113 sidusrühmalt (40 tootjat, 48 tarbijat ja 23 avaliku sektori asutust / kodanikuühiskonna esindajat) 16 liikmesriigist[1]. Tarbijad (1), ettevõtjate ühendused (9) ja avaliku sektori asutused / kodanikuühiskonna esindajad (4) esitasid 14 seisukohta.

3.2. Uuringud

Viidi läbi **sihtuuring** (3. aprill – 20. mai 2017), milleks kasutati viit ingliskeelset küsimustikku, mis olid suunatud järgmistele sidusrühmadele:

- tootjad ja tarnijad ning vastavad tööstusliidud (4 vastust);
- tarbijate ühendused (11);
- kindlustusandjad ja nende ühendused (0);
- avaliku sektori asutused ja kodanikuühiskonna esindajad (11);
- kohtute töös osalevad tehnikaeksperdid (0).

Vastused saadi 14 liikmesriigist[2].

[1] Kõik, välja arvatud DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI ja SE.

Arvutipõhistel telefoniintervjuudel põhinev uuring (29. mai – 14. juuni 2017) hõlmas 11 liikmesriiki[3] ning oli suunatud tootjatele, importijatele ja tarnijatele. Vastas 457 tootjat[4].

61 **intervjuud** (3. mai – juuli lõpp 2017) viidi läbi sidusrühmadega, kellel on direktiiviga kogemusi (17 tootjat, 11 tarbijat, 9 kindlustusandjat, 24 avaliku sektori asutust ja kodanikuühiskonna esindajat)[5].

Sihtuuringute läbiviimisel esines mõningaid probleeme:

- vähene osalus sihtuuringus: ühendust võeti enam kui 400 sidusrühmaga, kuid vastas ainult 26;
- tehnikaekspertidelt ei saadud ühtegi vastust.

3.3. Konverents tootjavastutuse direktiivi hindamise teemal

Euroopa Komisjon pidas 20. oktoobril 2017 Brüsselis tootjavastutuse direktiivi hindamise teemal konverentsi,[6] mis oli suunatud liikmesriikide esindajatele ja erinevatele sidusrühmadele ning mille eesmärk oli vahetada arvamusi hindamist käsitleva välisuuringu esialgsete tulemuste kohta.

4. KONSULTATSIOONIDE PEAMISED TULEMUSED

Mitmel sidusrühmal oli direktiiviga kogemusi. Enamik ettevõtjaid tegeles kahjukannatajate esitatud nõuetega ja maksis kindlustust; tarbijate ühendused olid tuttavad kahjukannatajate nõuetega; kindlustusandjad pakkusid spetsiaalseid kindlustuspoliise ja maksid hüvitist; avaliku sektori asutused ja kodanikuühiskonna esindajad tegelesid konkreetsete sidusrühmade vajadustega, osalesid kohtuvaidlustes ja tegid direktiivi käsitlevaid uuringuid.

4.1. Tulemuslikkus

Konsultatsiooni eesmärk oli teha kindlaks, kas ja mil määral on praeguseks nii riikide kui ELi tasandil saavutatud direktiivi eesmärgid tarbijakaitse, moonutamata konkurentsi ja kaupade vaba liikumise valdkonnas.

Enamik sidusrühmi on direktiivist teadlikud. Enamiku avaliku sektori asutuste ja kodanikuühiskonna esindajate arvates on direktiiv tulemuslik, sest tarbijatele on tootjate range vastutus kasulik ning tarbijate ja tootjate huvid on küllaltki tasakaalus. Seetõttu on nad arvamusel, et rangel vastutusel põhinev süsteem tuleb säilitada.

Enamik tootjaid leiab, et direktiiv on tulemuslik, sest see loob kogu Euroopas võrdsed tingimused, nähes kõigis liikmesriikides ette samad vastutust käsitlevad eeskirjad, ning tasakaalustab tarbijate ja tootjate huve, kehtestades selged eeskirjad sõltumata tooteliigist.

Ka kindlustusandjate arvates on direktiiv üldiselt tulemuslik, kuna tasakaalustab tarbijate ja tootjate huve.

---

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 Järgmistest liikmesriikidest: CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
5 Järgmistest liikmesriikidest: BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
6 Vt tootjavastutuse konverentsi protokolli siit: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661

Enamiku tarbijaühenduste arvates jätab aga direktiivi tulemuslikkus soovida, kuna direktiiv kaitseb tootjate huve rohkem kui tarbijate omi.

Eelkõige mõningaid direktiivi sätteid peetakse teistest tulemuslikumaks:

- ***Tooted, mitte teenused***

Mõne sidusrühma (nii tootjate kui tarbijate) arvates ei tehta toodetel ja teenustel enam selgelt vahet ning direktiiv peaks hõlmama ka teenuste tekitatud kahju. Teised tootjad leiavad, et direktiiv ei peaks sellist kahju hõlmama.

Enam kui poolte konsultatsioonis osalenud avaliku sektori asutuste ja kodanikuühiskonna esindajate arvates ei tehta toodetel ja teenustel piisavalt vahet ning direktiivi kohaldamisala tuleks laiendada ka teenustele.

Valdav osa tootjaid ja nende ühendusi rõhutab, et tooteid ja teenuseid võib olla raske üksteisest eristada, sest neid käsitletakse sageli koos, ning nemad eelistaksid korda, mis hõlmab nii tooteid kui teenuseid.

Seevastu enam kui poolte ettevõtjate arvates on vahe toodete ja teenuste vahel piisav ning nad ei näe vajadust laiendada direktiivi kohaldamisala ka teenustele.

- ***Kuidas on aga tehnoloogiauuendustega?***

Direktiivi kohaldamine tehnoloogiauuenduste suhtes ei ole just lihtne.

Sidusrühmade tagasiside tehnoloogiauuenduste suhtes on üpris erinev: mõned sidusrühmad (sealhulgas paljud tootjad, mõned tarbijad, kindlustusandjad ja avaliku sektori asutused / kodanikuühiskonna esindajad) leiavad, et direktiivi ei ole vaja tehnoloogiauuendustest tulenevalt ajakohastada. Samas on kõigis konsulteeritute rühmades neid, kelle arvates on direktiivi raske tehnoloogiauuenduste suhtes kohaldada, kuna need on mittemateriaalset ja üha keerulisemat laadi.

Täpsemalt on peaaegu pool avaliku sektori asutustest ja kodanikuühiskonna esindajatest ning peaaegu kõik tarbijad arvamusel, et direktiivi kohaldamisala tuleks laiendada tehnoloogiauuendustele ning leida tasakaal tarbijate ohutuse ja innovatsiooni vahel, leides et tehnoloogiauuenduste puhul ei ole toodete ja teenuste eristamine ning mõiste „puudus“ kohaldamine asjakohane.

Enamik ettevõtjaid leiab, et rakendused, sisseehitamata tarkvara ja asjade interneti koostisosad on direktiivi tähenduses „tooted“, kuid nende arvamused lahknevad küsimuses, kas vastutus on erinevate turuosaliste vahel asjakohaselt jaotatud. Peale selle on nende arvates mõiste „puudus“ sobivalt määratletud kui kahju, mille on põhjustanud täiustatud robot või autonoomne süsteem.

Suurema osa ettevõtjate meelest sobivad direktiivis sätestatud erandid ka tehnoloogiauuenduste puhul ning direktiiv on juba nende suhtes kohaldatav. Nad leiavad, et direktiiv on otstarbekohane ja eri tehnoloogiate suhtes neutraalne.

Ka enamiku kindlustusandjate ühenduste arvates ei ole vaja direktiivi tehnoloogiauuendustega kohandada.

- ***Tõendamiskohustus***

Suur osa avaliku sektori asutusi ja kodanikuühiskonna esindajaid leiab, et puuduse enda ning puuduse ja kahju vahelise seose tõendamine on tarbijatele koormav.

Peaaegu kõik tarbijaühendused näevad seda koormust kõige sagedasema takistusena hüvitise saamisel, eriti pidades silmas tehnoloogiauuendusi ja toodete üha suuremat keerukust.

Kindlustusandjatest peavad aga üksnes vähesed tõendamiskohustust praktikas koormavaks.

Enamik ettevõtjaid leiab, et selle koormuse kõrvaldamine oleks kahjulik ja tõepoolest – kahjukannatajal lasuv tõendamiskohustus on nõude alusena keskse tähtsusega ja selle kõrvaldamine muudaks direktiivi ebaõiglaseks.

- ***Varaline kahju***

Veidi üle poole avaliku sektori asutustest ja kodanikuühiskonna esindajatest oli seisukohal, et 500 euro künnis tuleks välja jätta, et ka väiksem kahju kuuluks hüvitamisele. Ka enamik tarbijaühendusi viiks seda künnist allapoole, sest paljude toodete hind on aastatega tõusnud.

Enamik ettevõtjaid ei poolda kõnealuse künnise muutmist, kuid märkimisväärne hulk väikeettevõtjaid (24 %) on selle künnise alandamise poolt.

Enamiku sidusrühmade, välja arvatud kindlustusandjate arvates on keeruline kohaldada tingimust, et asjaomane vara on tavaliselt erakasutuseks või eratarbimiseks kavandatud liiki ning et see oli peamiselt kahjukannataja enda erakasutuses või -tarbimises. Nende arvates tuleks see tingimus välja jätta.

Pooled avaliku sektori asutuste ja kodanikuühiskonna esindajad leiavad, et see säte tuleks välja jätta, sest aina keerulisem on vahet teha, kas vara on kavandatud professionaalseks või erakasutuseks.

Enamik ettevõtjaid (63 %) ja rohkem kui pool tarbijaühendustest ei pea era- ja professionaalse kasutuse eristamist asjakohaseks, sest tooted võivad olla mõeldud mõlemaks ja sellisest vahetegemisest loobumine ei põhjustaks mingeid probleeme.

Peaaegu kõik kindlustusandjate ühendused leiavad, et vahe toodete era- ja professionaalse kasutuse vahel on piisavalt selge ja seda ei ole vaja muuta.

Tootjavastutuse konverents andis võimaluse täiendavalt analüüsida muude konsultatsioonivahendite kasutamisel saadud seisukohti. Mis puudutab direktiivi tulemuslikkust, leidis enamik tootjaid ja kindlustusandjaid, et direktiiv täidab oma eesmärke ning et see on kasutuskõlblik ka tulevaste tehnoloogiauuenduste puhul. Nende arvates oleks mis tahes muutmine praeguses etapis ennatlik. Tarbijad aga pooldasid direktiivi muutmist, et hõlbustada kahjukannatajale kahju hüvitamist.

4.2. Tõhusus

Konsulteerimisel keskenduti tootjate poolt range vastutuse tõttu kantavate kulude ja kahjukannatajale hüvitise saamiseks langeva koormuse tasakaalule ning samuti aspektidele, mis muudavad direktiivi rohkem või vähem tõhusaks tootja range vastutuse tagamisel.

Sihtuuringust loodeti saada andmeid kulude ja tulude kohta, kuid vastuste vähene hulk ei võimaldanud nõuetekohast kvantifitseerimist. Muudest konsultatsioonidest saadud andmed andsid võimaluse vaid kvalitatiivseks analüüsiks.

Eelkõige märkisid enam kui pooled ettevõtjad, et direktiivist tulenevad kulud ja tulud on nende arvates hästi tasakaalus.

Enam kui kaks kolmandikku tarbijaühendustest leiavad aga, et kulud on tarbijatele suuremad, mis tõestab, et puuduse ning puuduse ja kahju vahelise seose tõendamine on koormav toodete üha suurema keerukuse tõttu. Peaaegu poolte kindlustusandjate arvates võib tõendamiskohustuse täitmine praktikas olla keeruline.

Kolmanda vaatenurgana usub kaks kolmandikku avaliku sektori asutustest ja kodanikuühiskonna esindajatest, et direktiiviga seonduvad kulud on tavapäraste toodete puhul vastuvõetavad, kuid et tehnoloogiauuendused võivad tootjatele kaasa tuua uued kulud, mis on seotud direktiivi nõuete täitmisega.

4.3. Sidusus

Konsulteerimisel keskenduti ka küsimustele, mis on seotud direktiivi ja muude liidu õigusaktide (eelkõige tooteohutust käsitlevate õigusaktide ja tarbijakaitseõiguse) vahelise sidususe, vastastikuse täiendavuse ja järjepidevusega.

Tootjavastutuse konverentsil kinnitasid sidusrühmad, et direktiiv on nende arvates ELi tooteohutust käsitlevate õigusaktide ja tarbijakaitsenormide suhtes sidus ja järjepidev. Tuletati meelde, et Euroopa turule lastavad tooted peavad vastama tooteohutust käsitlevatele ELi õigusaktidele. Kui need tooted põhjustavad oma puuduste tõttu kahju, võivad tarbijad direktiivi alusel esitada hagi tootja vastu (lepinguväline vastutus) ning lepingust tulenevat vastutust käsitlevate sätete alusel samuti müüja vastu.

4.4. Asjakohasus

Konsulteerimise eesmärk oli mõista, kas algsed vajadused on endiselt samad mis praegused, kaasa arvatud need, mis tulenevad innovaatilistest toodetest. Ühtlasi oli eesmärk uurida, kas mõistete „toode“, „tootja“, „puudus“ ja „kahju“ määratlus ning direktiivis ette nähtud erandid on endiselt sobivad, võttes arvesse tehnoloogia ja teaduse arengut.

Tulemused on üsna katkendlikud: enamik sidusrühmi leiab, et direktiivi on uutest tehnoloogiarendusest lähtuvalt vaja ajakohastada, ehkki neil ei ole tekkinud probleeme direktiivi kohaldamisel.

Üldiselt on direktiiv enamiku avaliku sektori asutuste ja kodanikuühiskonna esindajate arvates tulevikukindel ning harmoneerimine, mille see on ELis kaasa toonud, kinnitab selle asjakohasust. Sellegipoolest teevad nimetatud rühmad ettepaneku direktiiv tehnoloogiauuendusi silmas pidades läbi vaadata. Valdava osa ettevõtjate meelest on direktiiv selle kaasa toodud harmoneerimist arvestades tulevikukindel ning asjakohane.

Valdava osa tarbijaühenduste arvates on direktiiv harmoneerinud tootjavastutust käsitlevaid õigusnorme. Sarnaselt avaliku sektori asutuste ja kodanikuühiskonna esindajatega pooldavad aga nemadki direktiivi läbivaatamist, et võtta arvesse tehnoloogiauuendusi, sest direktiivi asjakohasus on väiksem, arvestades uusi vajadusi ja direktiivi kontseptsioonide piiratud kohaldatavust tehnoloogiauuenduste suhtes.

4.5. ELi tasandi lisaväärtus

Konsulteerimise eesmärk oli koguda tagasisidet selle kohta, kas range vastutus nõuab jätkuvalt ELi tasandi meetmeid. Lisaks keskenduti konsulteerimisel selle väljaselgitamisele, millised on kõige tõenäolisemad tagajärjed, kui direktiivi kohaldamisala kitsendada, see kehtetuks tunnistada või selle kohaldamisala laiendada.

Üldiselt tunnistasid kõik sidusrühmad direktiivi ELi tasandi lisaväärtust ja mitte ükski sidusrühm ei soovinud selle kehtetuks tunnistamist.

Enamik ettevõtjaid on ühel nõul, et praegusi võrdseid tingimusi ei oleks olnud võimalik saavutada, kui liikmesriigid tegutseksid omaette. Peale selle leidsid ka pea kõik tarbijaühendused, et praegune tarbijakaitse ei oleks liikmesriikide omaette tegutsemise korral võimalik.

Valdav osa avaliku sektori asutusi ja kodanikuühiskonna esindajaid nendib, et direktiiv on lisanud ELi õigusraamistikule ja meetmetele väärtust.

Tootjavastutust käsitleval konverentsil leidsid erinevate sidusrühmade seisukohad kinnitust. Lisaks rõhutasid paljud osalejad, et: (i) tooteohutust ja tootjavastutust käsitlevad eeskirjad on omavahel seotud, (ii) ravimite soovimatu mõju ohvritel on keeruline hüvitise saamiseks tõendada ravimi puudust ja põhjuslikku seost selle puuduse ja tekitatud kahju vahel, (iii) puuduvad tõendid selle kohta, kas direktiiv on kohaldatav tehnoloogiauuenduste suhtes, ning (iv) osaliste huvide vahel on vaja säilitada õiglane tasakaal.

5. PEAMISED JÄRELDUSED

Konsultatsioonid võimaldasid koondada kokku hulga erinevaid seisukohti direktiivi ja täpsemalt selle kohta, mis on toiminud hästi ja mis seni mitte nii hästi, ning samuti selle kohta, millised on ootused tuleviku suhtes.

Üldjoontes leidsid avaliku sektori asutused, kodanikuühiskonna esindajad, ettevõtjad ja kindlustusandjad, et direktiiv on oma eesmärkide saavutamisel üldiselt **tulemuslik**, kuid tarbijaorganisatsioonid olid kriitilisemad, iseäranis selles osas, mis puudutab takistusi hüvitise saamisel, eriti seoses tõendamiskohustuse täitmise üha suurema keerukusega, toodete ja teenuste keerulisema piiritlemise ning 500-eurose künnisega varalise kahju korral.

Enamik sidusrühmi möönis direktiivi **tõhusust**. Eelkõige leiavad kõik rühmad, välja arvatud tarbijaühendused, et direktiiviga tarbijatele ja tootjatele kaasnevad kulud ja tulud on tasakaalus.

Arvatakse, et direktiiv on tarbijaid kaitsvate ELi õigusaktidega **kooskõlas, asjakohane ja tulevikukindel**. Sellele vaatamata leiavad avaliku sektori asutuste, kodanikuühiskonna ja tarbijaühenduste esindajad, et mõned küsimused ei ole tehnoloogiauuendustega seoses direktiiviga piisavalt hõlmatud, samal ajal kui ettevõtjad ei ole direktiivi muutmisest kuigivõrd huvitatud.

Sidusrühmad olid üldiselt üksmeelel, et direktiivil on **ELi tasandi lisaväärtus**.

Tootjavastutuse direktiivi hindamise teemal peetud konverentsil leidis kinnitust vajadus jätkata arutelu direktiivi tuleviku üle, et tagada õiguskindlus, eelkõige seoses selle kohaldamisega selliste tehnoloogiauuenduste suhtes nagu tehisintellektil põhinevad süsteemid, täiustatud robotid ja asjade internet.