EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 7. 5. 2018
SWD(2018) 158 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

KONZULTÁCIA SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI – SÚHRNNÁ SPRÁVA

Sprievodný dokument

Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru o uplatňovaní smernice Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov o zodpovednosti za chybné výrobky (85/374/EHS)

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

1. ÚVOD

Smernica 85/374/EHS o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov o zodpovednosti za chybné výrobky (ďalej len „smernica“) má za cieľ zabezpečiť ochranu zdravia a majetku spotrebiteľov, voľný pohyb tovaru a nenarušenú hospodársku súťaž medzi účastníkmi jednotného trhu.

Komisia začala hodnotenie s cieľom posúdiť, či smernica spĺňa svoje ciele a či je spôsobilá riešiť problémy v súvislosti s novým technologickým vývojom, ako je napríklad internet vecí alebo autonómne systémy. Konzultácie so zainteresovanými stranami boli súčasťou tohto hodnotenia.

2. CIELE KONZULTÁCIE

Konzultačná stratégia sa zamerala na zhromažďovanie informácií od zainteresovaných strán s cieľom posúdiť jej účinnosť, efektívnosť, relevantnosť, súdržnosť a pridanú hodnotu EÚ.

Medzi príslušné zainteresované strany patria výrobcovia, dovozcovia, dodávatelia a ich odvetvové združenia, spotrebitelia a spotrebiteľské organizácie, poisťovne a federácie poisťovateľov, technickí odborníci a verejné orgány a občianska spoločnosť (napr. *think-tanky*, odborníci, advokátske kancelárie/právni experti).

V tomto dokumente sa uvádza prehľad konzultačných činností a ich výsledkov.

3. KONZULTAČNÉ METÓDY A NÁSTROJE

Na konzultácii sa celkove zúčastnilo **657 zainteresovaných strán** zo všetkých členských štátov (okrem Lotyšska, Portugalska a Slovinska) a všetkých cieľových skupín (s výnimkou technických odborníkov).

3.1. Verejná konzultácia

Otvorená verejná konzultácia sa uskutočnila (10. januára – 26. apríla 2017) v 23 jazykoch Európskej únie a pozostávala z troch online dotazníkov určených pre výrobcov; spotrebiteľov; verejné orgány a zástupcov občianskej spoločnosti.

Na dotazník odpovedalo 113 zainteresovaných strán (40 výrobcov, 48 spotrebiteľov a 23 verejných orgánov/zástupcov občianskej spoločnosti) zo 16 členských štátov[1]. V rámci konzultácie sa poskytlo 14 pozičných dokumentov zo strany spotrebiteľov (1), obchodných združení (9) a verejných orgánov/zástupcov občianskej spoločnosti (4).

3.2. Prieskumy

Cielený prieskum (3. apríla – 20. mája 2017) sa uskutočnil prostredníctvom piatich dotazníkov v angličtine určených pre:

- výrobcov a dodávateľov a súvisiace odvetvové združenia (4 odpovede),
- spotrebiteľské organizácie (11),
- poisťovne a príslušné združenia (0),

[1] Všetky okrem DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- verejné orgány a zástupcov občianskej spoločnosti (11),
- technických odborníkov pôsobiacich na súdoch (0).

Odpovede poskytlo 14 členských štátov.[2]

Počítačom podporovaný telefonický prieskum (CATI) (29. mája – 14. júna 2017) zameraný na 11 členských štátov[3] bol určený pre výrobcov, dovozcov a dodávateľov. Odpovedalo 457 výrobcov.[4]

Konalo sa 61 **rozhovorov** (3. mája – koniec júla 2017) so zainteresovanými stranami so skúsenosťami so smernicou (17 výrobcov, 11 spotrebiteľov, 9 poisťovní, 24 verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti).[5]

V cielených prieskumoch sa zaznamenali určité obmedzenia:

- Nízka úroveň účasti na cielenom prieskume: bolo kontaktovaných viac ako 400 zainteresovaných strán, ale len 26 odpovedalo.
- Odpoveď neposkytol žiadny zástupca technických odborníkov.

3.3. Konferencia o hodnotení smernice o zodpovednosti za výrobky

Európska komisia uskutočnila konferenciu v Bruseli 20. októbra 2017 o hodnotení smernice o zodpovednosti za výrobky[6]. Konferencia bola určená zástupcom členských štátov a rôznym kategóriám zainteresovaných strán a bola zameraná na výmenu názorov o predbežných výsledkoch externej štúdie o hodnotení.

4. HLAVNÉ VÝSLEDKY KONZULTAČNÝCH ČINNOSTÍ

Niekoľko zainteresovaných strán malo so smernicou skúsenosti. Väčšina podnikov vyrovnala nároky poškodených osôb a zaplatila za poistenie; spotrebiteľské organizácie boli oboznámené s nárokmi poškodených osôb; poisťovne poskytli osobitné poistné zmluvy a zaplatili náhrady škôd; verejné orgány a zástupcovia občianskej spoločnosti sa zaoberali potrebami konkrétnych kategórií zainteresovaných strán, konali v súdnom spore alebo preskúmali smernicu.

4.1. Účinnosť

Konzultácia bola zameraná na pochopenie toho, či a v akom rozsahu sa doteraz dosiahli ciele smernice z hľadiska ochrany spotrebiteľov, nenarušenej hospodárskej súťaže a voľného pohybu tovaru, a to na vnútroštátnej úrovni, ako aj na úrovni EÚ.

Väčšina zainteresovaných strán je informovaná o smernici. Väčšina verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti považuje túto smernicu za účinnú, keďže spotrebitelia využívajú objektívnu zodpovednosť výrobcov a záujmy spotrebiteľov a výrobcov sú pomerne

[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] Z CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Z BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Pozrite si zápisnicu z konferencie o zodpovednosti za výrobky na adrese https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

vyvážené. Z týchto dôvodov sa tiež domnievajú, že systém objektívnej zodpovednosti musí byť zachovaný.

Väčšina výrobcov považuje smernicu za účinnú, pretože vytvára rovnaké podmienky v celej Európe tým, že stanovuje rovnaké pravidlá zodpovednosti vo všetkých členských štátoch a vyvažuje záujmy spotrebiteľov a výrobcov tým, že stanovuje jasné pravidlá bez ohľadu na druh výrobku.

Napokon, pre poisťovateľov je smernica celkove účinná, pretože vyvažuje záujmy spotrebiteľov a výrobcov.

Pre väčšinu spotrebiteľských organizácií však smernica nie je plne účinná, pretože viac chráni záujmy výrobcov ako záujmy spotrebiteľov.

Najmä niektoré ustanovenia smernice sa považujú za účinnejšie ako iné:

- ***Výrobky, nie služby***

Niektoré zainteresované strany (výrobcovia aj spotrebitelia) už nevedia jasne rozlíšiť medzi výrobkami a službami a smernica by mala pokrývať aj škody spôsobené službami; iní výrobcovia sa domnievajú, že smernica by tieto škody nemala pokrývať.

Viac ako polovica konzultovaných verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti sa domnieva, že rozlíšenie medzi výrobkami a službami nie je primerané a že rozsah pôsobnosti smernice by sa mal rozšíriť aj na služby.

Prevažná väčšina spotrebiteľov a spotrebiteľských organizácií zdôrazňuje, že môže byť ťažké odlíšiť výrobok od služby, pretože sú často prepojené, a uprednostnili by režim, ktorý by zahŕňal produkty aj služby.

Naopak pre viac ako polovicu podnikov je rozlíšenie medzi výrobkami a službami primerané a nie je potrebné rozšíriť pôsobnosť smernice na služby.

- ***A čo nový technologický vývoj?***

Uplatňovanie ustanovení smernice na nový technologický vývoj nie je priamočiare.

Spätné reakcie zainteresovaných strán na nový technologický vývoj sa dosť rozchádzajú: podľa niektorých zainteresovaných strán (vrátane mnohých výrobcov, niektorých spotrebiteľov, poisťovateľov a verejných orgánov/zástupcov občianskej spoločnosti) nie je potrebné aktualizovať smernicu v súvislosti s novým technologickým vývojom. Iné zainteresované strany zo všetkých konzultovaných kategórií sa domnievajú, že je ťažké uplatňovať smernicu na tieto položky vzhľadom na ich nehmotnú povahu a narastajúcu zložitosť.

Konkrétnejšie, pre takmer polovicu verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti a takmer všetkých spotrebiteľov by sa rozsah pôsobnosti smernice mal rozšíriť na nový technologický vývoj a vyvážiť tak bezpečnosť spotrebiteľov a inováciu vzhľadom na to, že rozdiel medzi výrobkami a službami a koncepcia „chyby“ nie sú pre tento vývoj primerané.

Väčšina podnikov považuje aplikácie, nezabudovaný softvér a komponenty internetu vecí za „výrobky“ v zmysle smernice, zatiaľ čo majú odlišné názory na to, či je zodpovednosť primerane rozdelená medzi rôznych aktérov. Navyše je podľa nich chyba primerane definovaná ako škody spôsobené pokročilým robotom alebo autonómnym systémom.

Pre veľkú väčšinu podnikov sú výnimky podľa smernice primerané pre nový technologický vývoj a smernica sa na ne už vzťahuje; považujú smernicu za účelovú a neutrálnu pre rôzne technológie.

Podobne, pre veľkú väčšinu združení poisťovní nie je potrebné prispôsobiť smernicu novým technologickým vývojom.

- ***Dôkazné bremeno***

Veľká väčšina verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti sa domnieva, že poskytovanie dôkazu o chybe a spojenia medzi chybou a škodou je pre spotrebiteľov zaťažujúce.

Takmer všetky spotrebiteľské organizácie považujú túto záťaž za najčastejšiu prekážku pri získavaní náhrady škôd, najmä pokiaľ ide o nový technologický vývoj a narastajúcu zložitosť výrobkov.

Avšak iba niekoľko poisťovní sa domnieva, že je dôkazné bremeno v praxi zaťažujúce.

Väčšina podnikov si myslí, že odstránenie tejto záťaže by bolo nevýhodné: dôkazné bremeno na pleciach poškodenej osoby je v skutočnosti nevyhnutným základom nároku; jeho odstránením by smernica bola nespravodlivá.

- ***Škody na majetku***

Podľa miernej väčšiny verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti by sa mala hraničná sadzba vo výške 500 EUR odstrániť, aby sa umožnila náhrada menších škôd. Väčšina spotrebiteľských organizácií by tiež znížila hraničnú sadzbu, pretože cena mnohých výrobkov sa v priebehu rokov znížila.

Zatiaľ čo väčšina podnikov neuprednostňuje zmenu hraničnej sadzby, značný podiel malých firiem (24 %) dáva prednosť zníženiu tejto hraničnej sadzby.

Pre väčšinu zainteresovaných strán, s výnimkou poisťovní, je ťažké uplatniť podmienku, že časť majetku je bežne určená na súkromné použitie alebo spotrebu a bola použitá poškodenou osobou najmä na vlastné súkromné použitie alebo spotrebu; sú presvedčené, že by sa mala táto podmienka odstrániť.

Podľa názoru polovice verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti by sa malo toto ustanovenie odstrániť, keďže je čoraz ťažšie rozlišovať, kedy je časť majetku určená na profesionálne alebo súkromné účely.

Väčšina podnikov (63 %) a viac ako polovica spotrebiteľských organizácií považuje rozlíšenie medzi súkromným a profesionálnym využitím za neprimerané, pretože výrobky môžu mať oba spôsoby využitia a odstránenie takéhoto rozlišovania by nespôsobilo žiadne problémy.

Takmer všetky združenia poisťovní považujú rozlišovanie medzi súkromným a profesionálnym používaním výrobkov za dostatočne jasné a nie je podľa nich potrebná žiadna zmena.

Konferencia o zodpovednosti za výrobky poskytla príležitosť ďalej rozvinúť názory získané na základe iných konzultačných nástrojov. Pokiaľ ide o účinnosť smernice, väčšina výrobcov a poisťovateľov usúdila, že smernica spĺňa svoje ciele a že je odolná proti budúcim zmenám, pokiaľ ide o nový technologický vývoj. Podľa ich názoru by bola v tejto fáze každá revízia predčasná. Spotrebitelia sa však vyslovili v prospech revízie smernice s cieľom uľahčiť náhradu škody poškodenej strane.

4.2. Efektívnosť

Konzultácia sa zamerala na rovnováhu medzi nákladmi, ktoré znášajú výrobcovia na pokrytie objektívnej zodpovednosti a zaťažením poškodenej strany pri získavaní kompenzácie, ako aj na aspekty, ktoré prispievajú k viac či menej účinnému zabezpečovaniu objektívnej zodpovednosti výrobcov.

Údaje o nákladoch a prínosoch sa mali podľa očakávania dosiahnuť z cieleného prieskumu: nízky počet odpovedí však obmedzil správnu kvantifikáciu. Údaje získané z iných konzultačných činností umožnili vykonať len kvalitatívnu analýzu.

Konkrétne, pre viac ako polovicu podnikov sú náklady a prínosy vyplývajúce zo smernice dobre vyvážené.

Napriek tomu viac ako dve tretiny spotrebiteľských organizácií považuje náklady pre spotrebiteľov za vyššie: preukázanie chyby a jej spojenie so škodou je zaťažujúce z dôvodu narastajúcej komplexnosti výrobkov. Pre takmer polovicu poisťovní môže byť ťažké určiť dôkazné bremeno v praxi.

Z tretieho hľadiska, podľa dvoch tretín verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti, hoci náklady súvisiace so smernicou sú prijateľné u tradičných výrobkov, nový technologický vývoj by mohol výrobcom priniesť nové náklady, ktoré budú musieť dodržiavať.

4.3. Súdržnosť

Konzultácia sa zameriavala aj na otázky týkajúce sa súdržnosti, komplementárnosti a súladu medzi smernicou a inými opatreniami Únie, najmä právnymi predpismi v oblasti bezpečnosti výrobkov a ochranou spotrebiteľov.

Konferencia o zodpovednosti za výrobky bola príležitosťou pre zainteresované strany, aby potvrdili, že smernica je vnímaná ako súdržná a v súlade s právnymi predpismi EÚ v oblasti bezpečnosti výrobkov a s pravidlami o ochrane spotrebiteľov. Pripomenulo sa, že výrobky umiestnené na európsky trh musia byť v súlade s bezpečnostnými predpismi EÚ. V prípade, že spôsobili škody v dôsledku chyby, spotrebitelia môžu podať žalobu proti výrobcovi v rámci smernice (mimozmluvná zodpovednosť), ale aj proti predávajúcemu podľa pravidiel zmluvnej zodpovednosti.

4.4. Relevantnosť

Cieľom konzultačných činností bolo pochopiť, či počiatočné potreby naďalej zodpovedajú súčasným potrebám vrátane potrieb vytvorených inovatívnymi produktmi. Tiež sa zamerali na preskúmanie toho, či definície výrobku, výrobcu, chyby a škody alebo výnimky podľa smernice sú primerané technickému a vedeckému vývoju.

Výsledky sú pomerne roztrieštené: podľa väčšiny zainteresovaných strán je potrebné aktualizovať smernicu vo vzťahu k novému technologickému vývoju, aj keď sa pri uplatňovaní smernice nestretli so žiadnymi problémami.

Celkove sa väčšina verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti domnieva, že smernica je vhodná do budúcnosti a harmonizácia, ktorú zabezpečuje v celej EÚ potvrdzuje jej súčasný význam; navrhujú však revíziu smernice v súvislosti s novým technologickým vývojom. Podľa veľkej väčšiny podnikov je smernica vďaka harmonizácii, ktorú prináša, dôveryhodná a relevantná pre budúcnosť.

Veľká väčšina spotrebiteľských organizácií sa domnieva, že smernica harmonizovala pravidlá týkajúce sa zodpovednosti za výrobky. Rovnako ako verejné orgány a zástupcovia občianskej spoločnosti však uprednostňujú revíziu smernice, aby sa tak zohľadnil nový technologický vývoj z dôvodu nižšej relevantnosti smernice v porovnaní s novými potrebami a obmedzenou uplatniteľnosťou koncepcií smernice na nový technologický vývoj.

4.5. Pridaná hodnota EÚ

Cieľom konzultácie bolo získať spätnú väzbu o tom, či sa na úrovni EÚ naďalej vyžadujú opatrenia v súvislosti s objektívnou zodpovednosťou. Okrem toho sa konzultácia zamerala na pochopenie najpravdepodobnejších dôsledkov v prípade znižovania rozsahu pôsobnosti alebo zrušenia smernice alebo rozšírenia jej pôsobnosti.

Celkove všetky zainteresované strany uznávajú pridanú hodnotu EÚ vyplývajúcu smernice a žiadna zo zainteresovaných strán nenavrhla zrušenie tejto smernice.

Väčšina podnikov súhlasí s tým, že dosiahnutie rovnakých podmienok by nebolo možné prostredníctvom samostatných opatrení členských štátov. Navyše, takmer všetky spotrebiteľské organizácie sú presvedčené o tom, že dosiahnutá ochrana spotrebiteľov by nebola uskutočniteľná len prostredníctvom vnútroštátnych opatrení.

Veľká väčšina verejných orgánov a zástupcov občianskej spoločnosti sa domnieva, že smernica predstavuje pridanú hodnotu pre právny rámec a politiky EÚ.

Na konferencii o zodpovednosti za výrobky sa potvrdili pozície obhajované rôznymi kategóriami zainteresovaných strán. Okrem toho mnohí účastníci zdôraznili: i) prepojenie medzi pravidlami týkajúcimi sa bezpečnosti výrobkov a zodpovednosti za výrobky; ii) zaťaženie, ktorému musia poškodené osoby v dôsledku nežiaducich účinkov farmaceutických výrobkov čeliť pri preukazovaní chyby a príčinnej súvislosti medzi chybou a škodou s cieľom získať náhradu škody; iii) nedostatok dôkazov o uplatňovaní smernice na nový technologický vývoj a iv) potrebu udržiavať spravodlivú rovnováhu medzi záujmami strán.

5. HLAVNÉ ZÁVERY

Konzultačné činnosti umožnili zhromaždiť širokú škálu názorov o smernici, pokiaľ ide o to, čo doteraz fungovalo dobre a čo naopak nefungovalo tak dobre, ako aj o očakávaniach do budúcnosti.

Verejné orgány, občianska spoločnosť, podniky a zástupcovia poisťovateľov sa celkove domnievali, že smernica je vo všeobecnosti **účinná** pri dosahovaní svojich cieľov, hoci spotrebiteľské organizácie boli kritickejšie predovšetkým v súvislosti s prekážkami pri získavaní odškodnenia, najmä pokiaľ ide o narastajúcu zložitosť poskytovania dôkazného bremena, ťažšie vymedzenie výrobkov a služieb, ako aj hraničnú sadzbu 500 € za majetkové škody.

Väčšina kategórií zainteresovaných strán uznala **efektívnosť** smernice. Všetky kategórie, s výnimkou spotrebiteľských organizácií, si myslia najmä, že náklady a prínosy vyplývajúce zo smernice pre spotrebiteľov a výrobcov sú vyrovnané.

Smernica sa považuje za **súdržnú** s právnymi predpismi EÚ na ochranu spotrebiteľov, **aktuálnu** a **odolnú proti budúcim zmenám**. Predstavitelia verejných orgánov, občianskej spoločnosti a spotrebiteľských organizácií však súhlasia s tým, že existujú otázky týkajúce sa nového technologického vývoja, na ktoré sa smernica primerane nevzťahuje, zatiaľ čo podniky sa viac zdráhajú zmeniť smernicu.

Zainteresované strany sa vo veľkej miere zhodovali v názore, že smernica predstavuje **pridanú hodnotu EÚ**.

Konferencia o hodnotení smernice o zodpovednosti za výrobky bola príležitosťou na potvrdenie potreby pokračovať v úvahách o budúcnosti smernice s cieľom zabezpečiť právnu istotu, najmä pokiaľ ide o jej uplatňovanie na nové technológie, ako sú systémy umelej inteligencie, pokročilé roboty a internet vecí.