EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

KONZULTACE SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI - SOUHRNNÁ ZPRÁVA

Průvodní dokument k

zprávě Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o uplatňování směrnice Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky (85/374/EHS)

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

1. ÚVOD

Směrnice Rady 85/374/EHS o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky (dále jen „směrnice“) si klade za cíl zaručení ochrany zdraví a majetku spotřebitelů, volného pohybu zboží a nenarušené hospodářské soutěže mezi účastníky trhu na jednotném trhu.

Komise zahájila hodnocení za účelem posouzení, zda uvedená směrnice naplňuje dané cíle a je vhodná k určenému účelu vzhledem k novému technologickému rozvoji, jako je internet věcí či autonomní systémy. Součástí tohoto hodnocení byla i konzultace se zúčastněnými stranami.

2. CÍLE KONZULTACE

Cílem konzultace bylo shromáždění informací od zúčastněných stran jako vstupních údajů pro zhodnocení účinnosti, účelnosti, relevance, soudržnosti a přidané hodnoty směrnice v rámci EU.

Mezi příslušné zúčastněné strany patří výrobci, dovozci, dodavatelé a jejich odvětvová sdružení, spotřebitelé a organizace spotřebitelů, pojišťovny a svazy pojišťoven, techničtí znalci, veřejné orgány a občanská společnost (např. think-tanky, experti, právnické firmy / znalci v oboru práva).

Tento dokument představuje přehled činností provedených v rámci konzultace a jejich výsledky.

3. METODY A NÁSTROJE KONZULTACE

Do konzultace přispělo celkem **657 zúčastněných stran** ze všech členských států (s výjimkou Lotyšska, Portugalska a Slovinska) a všech cílových skupin (s výjimkou technických znalců).

3.1 Veřejná konzultace

Otevřená veřejná konzultace byla provedena (v rozmezí 10. ledna – 26. dubna 2017) ve 23 jazycích Evropské unie, přičemž měla formu tří internetových dotazníků určených výrobcům, spotřebitelům, zástupcům veřejných orgán a zástupcům občanské společnosti.

Odpovědělo 113 zúčastněných stran (40 výrobců, 48 spotřebitelů a 23 zástupců veřejných orgánů / občanské společnosti) z 16 členských států[1]. Předloženo bylo celkem 14 stanovisek ze strany spotřebitelů (1), podnikatelských sdružení (9) a zástupců veřejných orgánů / občanské společnosti (4).

3.2 Průzkumy

Prostřednictvím pěti dotazníků v angličtině byl proveden **cílený průzkum** (v rozmezí 3. dubna – 20. května 2017), přičemž tyto dotazníky byly určeny následujícím subjektům:

- výrobcům, dodavatelům a příslušným odvětvovým sdružením (4 odpovědi),
- sdružením spotřebitelů (11),

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

- pojišťovnám a jejich svazům (0),
- zástupcům veřejných orgánů a občanské společnosti (11),
- technickým znalcům aktivně působícím u soudů (0).

Odpovědi přišly ze 14 členských států.[2]

Průzkum formou **telefonického dotazování za pomoci počítače (CATI)** (v rozmezí 29. května – 14. června 2017) realizovaný v 11 členských státech[3] byl zaměřený na výrobce, dovozce a dodavatele. Odpovědělo 457 výrobců.[4]

Dále se konalo 61 **rozhovorů** (v rozmezí 3. května – konce července 2017) se zúčastněnými stranami, které mají zkušenosti s uplatňováním směrnice (17 výrobců, 11 spotřebitelů, 9 pojišťoven, 24 zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti).[5]

Při těchto cílených průzkumech se narazilo na určitá omezení:

- Byla zaznamenána nízká míra účasti v cíleném průzkumu: Bylo kontaktováno více než 400 zúčastněných stran, ale jen 26 z nich odpovědělo.
- Neodpověděl žádný zástupce technických znalců.

3.3 Konference k hodnocení směrnice o odpovědnosti za vadné výrobky

Evropská komise uspořádala konferenci k hodnocení směrnice o odpovědnosti za vadné výrobky[6] v Bruselu dne 20. října 2017, určenou pro zástupce členských států a různé kategorie zúčastněných stran, jejímž cílem byla výměna názorů na předběžné výsledky externí studie o hodnocení.

4. HLAVNÍ VÝSLEDKY AKTIVIT KONANÝCH V RÁMCI KONZULTACE

Se směrnicí mělo zkušenosti několik zúčastněných stran. Většina podniků řešila nároky uplatněné poškozenými a platila za pojištění; sdružení spotřebitelů měly zkušenosti s nároky poškozených; pojišťovny poskytovaly konkrétní pojistné produkty a platily náhrady škod v rámci pojistného plnění; zástupci veřejných orgánů a občanské společnosti se zabývaly potřebami specifických kategorií zúčastněných stran, zapojovaly se do soudních sporů nebo prováděly výzkum v oblasti působnosti směrnice.

4.1 Účinnost

Cílem konzultace byla snaha zjistit, zda a do jaké míry směrnice doposud splňovala cíle, pokud jde o ochranu spotřebitelů, nenarušenou hospodářskou soutěž a volný pohyb zboží na úrovni EU i jednotlivých členských států.

Většina zúčastněných stran má o dané směrnici povědomí. Většina zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti považuje směrnici za účinnou, jelikož spotřebitelé mají prospěch z přísně nastavené odpovědnosti výrobců za vady a zájmy spotřebitelů a výrobců

[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] Ze států CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Ze států BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Viz zápis z konference o odpovědnosti za vadné výrobky dostupný na stránce https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

jsou vesměs vyvážené. Z těchto důvodů jsou přesvědčeni, že systém přísné odpovědnosti musí být zachován.

Většina výrobců považuje směrnici za účinnou, jelikož vytváří rovné podmínky v celé Evropě stanovením stejných pravidel odpovědnosti za vadu ve všech členských státech a vyvažuje zájmy spotřebitelů i výrobců, přičemž nastavuje jasná pravidla bez ohledu na typ výrobku.

Pojišťovny považují směrnici za celkově účinnou, protože vyvažuje zájmy spotřebitelů i výrobců.

Pro většinu sdružení spotřebitelů však směrnice dostatečně účinná není, neboť podle nich chrání zájmy výrobců více než zájmy spotřebitelů.

Zejména některá ustanovení směrnice považují za účinnější než jiná.

- ***Výrobky, nikoliv služby***

Některé zúčastněné strany (z řad výrobců i spotřebitelů) již nedokážou zřetelně rozlišit mezi službou a výrobkem, přičemž podle nich by směrnice měla platit i pro škody způsobené službami; jiní výrobci jsou přesvědčeni, že směrnice by se na tyto druhy škod vztahovat neměla.

Více než polovina zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti zapojených do konzultace považuje rozlišení mezi výrobky a službami za nedostatečné a má za to, že by se působnost směrnice měla rozšířit i na služby.

Velká většina spotřebitelů a jejich sdružení zdůrazňuje, že může být obtížné rozlišovat mezi výrobkem a službou, jelikož jsou často spojeny do balíčků, a upřednostnili by proto režim platný pro výrobky i služby.

Naopak více než polovina podniků považuje rozlišení mezi výrobky a službami za dostatečné a nevnímá potřebu rozšířit působnost směrnice i na služby.

- ***A co nový technologický rozvoj?***

Uplatnění směrnice na nově vyvinuté technologie není jednoznačné.

Zpětná vazba od zúčastněných stran ohledně platnosti směrnice pro nově vyvinuté technologie je dosti různorodá: Některé zúčastněné strany (včetně mnoha výrobců, některých spotřebitelů, pojišťoven a zástupců veřejných orgánů / občanské společnosti) nevnímají potřebu směrnici novelizovat z důvodu nového technologického rozvoje. Jiné subjekty ze všech zapojených kategorií účastníků považují uplatnění směrnice na tyto technologie za obtížné vzhledem k jejich nehmotné povaze a rostoucí složitosti.

Z pohledu téměř poloviny zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti a téměř všech spotřebitelů by se měla působnost směrnice rozšířit i na nově vyvinuté technologie a zajistit vyvážený přístup k bezpečnosti spotřebitelů a inovacím, odrážet rozdíl mezi výrobky a službami s tím, že pojetí „vady“ není pro nové technologie dostatečné.

Většina podniků považuje aplikace, nevestavěný software a součásti internetu věcí za „výrobky“ ve smyslu směrnice, ale liší se v pohledu na to, zda je míra odpovědnosti dostatečně určena a rozložena mezi různé účastníky trhu. Pro ně je vada dostatečně jasně definovaná z pohledu škod způsobených pokročilým robotem nebo autonomním systémem.

Podle velké většiny podniků jsou výjimky uvedené ve směrnici dostatečné i pro nový technologický rozvoj a směrnice se již na ně vztahuje; podle jejich názoru je směrnice vhodná k zamýšlenému účelu a neutrální vůči různým technologiím.

Podobně i z pohledu velké většiny svazů pojišťoven není nutno směrnici kvůli novému technologickému rozvoji novelizovat.

- ***Důkazní břemeno***

Pro velkou většinu zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti je prokazování vady a spojitosti mezi ní a škodou pro spotřebitele příliš velkým břemenem.

Téměř všechna sdružení spotřebitelů vnímají toto břemeno jako nejčastější překážku v získání náhrady škody, zejména pak v souvislosti s novým technologickým rozvojem a rostoucí složitostí výrobků.

Pouze několik zástupců pojišťoven považuje toto důkazní břemeno za v praxi tíživé.

Většina podniků je toho názoru, že odstranění tohoto břemena by pro ně bylo znevýhodňující: Důkazní břemeno na straně poškozeného je vskutku nezbytným základem nároku; jeho odstranění by směrnici učinilo nespravedlivou.

- ***Škody na majetku***

Podle názoru lehce nadpoloviční většiny zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti by měl být odstraněn limit 500 EUR, aby bylo možné získat náhrady menších škod. Většina sdružení spotřebitelů by rovněž uvítala snížení tohoto limitu, jelikož cena mnoha výrobků se postupem let snížila.

I když většina podniků není nakloněna úpravě zmíněného limitu, významná část malých podniků (24 %) snížení limitu upřednostňuje.

Pro většinu zúčastněných stran, s výjimkou pojišťoven, je obtížné uplatňovat podmínku, že věc je druhu běžně určeného pro osobní potřebu nebo spotřebu a byla používaná poškozenou osobou převážně pro její vlastní osobní potřebu nebo spotřebu; jsou přesvědčeni, že by se tato podmínka měla odstranit.

Z pohledu poloviny zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti by se toto ustanovení mělo odstranit, jelikož je čím dál obtížnější rozlišit, kdy je konkrétní věc určena k profesionálnímu či soukromému užití.

Většina zástupců podniků (63 %) a více než polovina sdružení spotřebitelů považuje rozlišení mezi soukromým a profesionálním užitím za nedostatečné, neboť výrobky mohou mít obě formy užití, přičemž odstranění předmětného rozlišení by nezpůsobilo žádné problémy.

Téměř všechna sdružení pojistitelů považují rozlišení mezi soukromým a profesionálním užitím výrobků za dostatečně jasně formulované a nevnímají potřebu žádné změny.

Konference o odpovědnosti za vadné výrobky poskytla příležitost k dalšímu rozpracování získaných názorů a postojů za pomoci dalších nástrojů konzultace. Na otázku ohledně účinnosti směrnice většina výrobců a pojišťoven odpověděla, že směrnice naplňuje svůj účel a že obstojí i v budoucnosti, pokud jde o nový technologický rozvoj. Podle jejich názoru by byla jakákoli novelizace v této fázi předčasná. Zástupci spotřebitelů však byli nakloněni přezkumu směrnice za účelem usnadnění náhrady škody vzniklé poškozenému.

4.2 Účelnost

Konzultace se zaměřila na vyváženost mezi náklady vznikajícími výrobcům v souvislosti s jejich přísnou odpovědností a břemenem na straně poškozeného v podobě náročnosti získání náhrady škody, a rovněž tak na různé stránky zajištění účelnosti směrnice při vymáhání přísné odpovědnosti na straně výrobce.

Očekávanými výstupy cíleného průzkumu byly i údaje o nákladech a přínosech: Nízký počet zodpovězených dotazníků však znemožnil řádnou kvantifikaci. Údaje získané z dalších aktivit v rámci konzultace umožnily provedení pouze kvalitativní analýzy.

Pro nadpoloviční většinu podniků jsou náklady a přínosy související s předmětnou směrnicí dostatečně vyvážené.

Více než dvě třetiny sdružení spotřebitelů však vidí vyšší náklady na straně spotřebitelů: Prokazování souvislosti mezi vadou a způsobenou škodou je čím dál obtížnější kvůli rostoucí složitosti výrobků. Pro necelou polovinu zástupců pojišťoven se důkazní břemeno v praxi jeví jako obtížně splnitelné.

Třetím pohledem na věc je u dvou třetin zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti názor, že ačkoliv náklady související s uplatňováním směrnice jsou v případě tradičních výrobků přijatelné, v případě nového technologického rozvoje by mohlo dodržování podmínek směrnice výrobcům přinést zvýšené náklady.

4.3 Soudržnost

Konzultace se soustředila také na otázky týkající se soudržnosti, komplementarity a konzistence mezi směrnicí a dalšími opatřeními Unie, zejména právní úpravou bezpečnosti výrobků a ochranou spotřebitele.

Během konference o odpovědnosti za vadné výrobky zúčastněné strany potvrdily, že předmětnou směrnici vnímají jako soudržnou a konzistentní s právní úpravou EU v oblasti bezpečnosti výrobků a s pravidly ochrany spotřebitele. Bylo zmíněno, že výrobky uváděné na evropský trh musí splňovat požadavky právní úpravy EU v oblasti bezpečnosti. V případě, že výrobek způsobí škodu v důsledku vady, může spotřebitel v kontextu předmětné směrnice (mimosmluvní odpovědnost) podat opravný prostředek proti výrobci, ale podle pravidel smluvní odpovědnosti i proti prodejci.

4.4 Relevance

Konzultační aktivity si kladly za cíl i zjištění, zda původní potřeby stále odpovídají stávajícím potřebám, a to včetně potřeb vytvářených inovativními výrobky. Jejich cílem bylo i zkoumání, zda jsou pojmy výrobek, výrobce, vada a škoda a výjimky z platnosti směrnice dostatečně vymezeny ve světle neustálého rozvoje techniky a vědy.

Výsledky jsou značně fragmentované: Většina zúčastněných stran vnímá potřebu novelizace směrnice vzhledem k novému technologickému rozvoji, byť se zatím s problémy při uplatňování směrnice nesetkaly.

Většina zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti považuje znění směrnice za dostatečné i do budoucna s tím, že harmonizace nastolená směrnicí v rámci EU potvrzuje její současnou relevantnost. Navrhují však revizi směrnice vzhledem k novému technologickému rozvoji. Většina podniků považuje znění směrnice za dostatečné i do budoucna s tím, že směrnice je relevantní díky nastolené harmonizaci.

Velká většina sdružení spotřebitelů považuje pravidla odpovědnosti za vadné výrobky stanovená směrnicí za harmonizovaná. Upřednostňují však revizi směrnice v tom směru, aby zohledňovala i nový technologický rozvoj – v tomto ohledu se shodují i se zástupci veřejných orgánů a občanské společnosti. Důvodem je nižší relevance směrnice vzhledem k novým potřebám a omezené uplatnitelnosti pojetí směrnice na nový technologický rozvoj.

4.5 Přidaná hodnota EU

Cílem konzultace bylo i shromáždění odpovědí na otázku, zda přísná odpovědnost stále vyžaduje opatření na úrovni EU. Konzultace se dále soustředila na určení nejpravděpodobnějších důsledků případného zmenšení či rozšíření oblasti působnosti směrnice, případně její zrušení.

Všechny zúčastněné strany shodně uznávají, že přidanou hodnotu EU směrnice, a žádná z nich nenavrhla její zrušení.

Většina podniků se shodla, že rovných podmínek by nebylo dosaženo jen na základě opatření jednotlivých členských států. Z pohledu téměř všech sdružení spotřebitelů by nebyla zajištěna ochrana spotřebitelů pouze opatřeními na národní úrovni v jednotlivých členských státech.

Velká většina zástupců veřejných orgánů a občanské společnosti je toho názoru, že směrnice přidala hodnotu právnímu rámci EU a souvisejícím politikám.

Konference o odpovědnosti za vadné výrobky potvrdila postoje zastávané jednotlivými kategoriemi zúčastněných stran. Kromě toho mnoho účastníků zdůraznilo: i) souvislost mezi bezpečností výrobků a pravidly odpovědnosti za vadné výrobky, ii) obtížnost pro oběti nežádoucích účinků farmaceutických výrobků prokázat vadu a příčinnou souvislost mezi vadou a způsobenou škodou za účelem získání náhrady škody, iii) nedostatek důkazů o uplatňování směrnice i na nový technologický rozvoj a iv) potřebu udržovat spravedlivou rovnováhu mezi zájmy zúčastněných stran.

5. HLAVNÍ ZÁVĚRY

Aktivity v rámci konzultace umožnily shromáždění širokého spektra pohledů na směrnici ve smyslu úspěšných i méně úspěšných stránek této právní úpravy a s ní souvisejících očekávání do budoucna.

Obecně lze konstatovat, že směrnice byla vnímána zástupci veřejných orgánů, občanské společnosti, podniků a pojišťoven jako celkově **účinná** při dosahování svých cílů, i když organizace spotřebitelů zastávaly kritičtější postoj v souvislosti s obtížemi při získávání náhrady škody, zejména pak ve vztahu ke zvyšující se složitosti naplňování důkazního břemena, dále pak kvůli nejasné hranici rozlišující mezi výrobky a službami a prahové hodnotě 500 EUR pro hmotné škody.

Většina skupin zúčastněných stran uznala **účelnost** směrnice. S výjimkou sdružení spotřebitelů jsou všechny kategorie toho názoru, že náklady a přínosy související se směrnicí na straně spotřebitelů i výrobců jsou vyvážené.

Směrnice je považována za **soudržnou** v rámci legislativy EU na ochranu spotřebitelů, **relevantní a vhodnou i do budoucna**. Zástupci veřejných orgánů, občanské společnosti a sdružení spotřebitelů se nicméně shodli v tom, že existují otázky, které nejsou směrnicí dostatečně pokryté v souvislosti s novým technologickým rozvojem, zatímco zástupci podniků novelizaci směrnice tolik naklonění nejsou.

Mezi zúčastněnými stranami převládala shoda v názoru, že směrnice má **přidanou hodnotu EU**.

Konference k hodnocení směrnice o odpovědnosti za vadné výrobky byla příležitostí k potvrzení potřeby zamýšlet se nad budoucností této směrnice za účelem zajištění právní jistoty, zejména ve vztahu k jejímu uplatňování na nové technologie, jako jsou systémy umělé inteligence, pokročilí roboti a internet věcí.