EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 7.5.2018.
SWD(2018) 158 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM - KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai par to, kā tiek piemērota Padomes Direktīva par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz atbildību par produktiem ar trūkumiem (85/374/EEK)

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

1. IEVADS

Direktīvas 85/374/EEK par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz atbildību par produktiem ar trūkumiem ("direktīva") mērķis ir garantēt patērētāju veselības un īpašuma aizsardzību, brīvu preču apriti un neizkropļotu konkurenci starp tirgus dalībniekiem vienotajā tirgū.

Komisija uzsāka izvērtēšanu, lai noskaidrotu, vai ar direktīvu tiek sasniegti tās izvirzītie uzdevumi un vai tā ir piemērota savam mērķim tādu jaunu tehnoloģiju attīstības kontekstā kā, piemēram, lietu internets vai autonomas sistēmas. Apspriešanās ar ieinteresētajām personām bija daļa no šīs izvērtēšanas.

2. APSPRIEŠANAS MĒRĶI

Apspriešanas stratēģija bija vērsta uz to, lai apkopotu informāciju no ieinteresētajām personām nolūkā nodrošināt datus novērtējumam par tās efektivitāti, lietderību, nozīmību, saskaņotību un ES pievienoto vērtību.

Attiecīgās ieinteresētās personas ietver ražotājus, importētājus, piegādātājus un to nozaru apvienības, patērētājus un patērētāju organizācijas, apdrošinātājus un apdrošinātāju asociācijas, tehniskos ekspertus, valsts iestādes un pilsonisko sabiedrību (piemēram, ideju laboratorijas, ekspertus, juridiskos birojus/juridiskos ekspertus).

Šajā dokumentā ir ietverts pārskats par apspriešanas pasākumiem un to rezultātiem.

3. APSPRIEŠANAS METODES UN INSTRUMENTI

Ieguldījumu apspriešanas procesā kopumā sniedza **657 ieinteresētās personas** no visām dalībvalstīm (izņemot Latviju, Portugāli un Slovēniju) un visām mērķgrupām (izņemot tehniskos ekspertus).

3.1. Sabiedriskā apspriešana

Tika sākta **atklāta sabiedriskā apspriešana** (2017. gada 10. janvāris – 26. aprīlis) 23 Eiropas Savienības valodās, un to veidoja trīs tiešsaistes aptaujas anketas, kuras bija adresētas ražotājiem, patērētājiem, valsts iestādēm un pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem.

Atbildēja 113 ieinteresētās personas (40 ražotāji, 48 patērētāji un 23 valsts iestādes/pilsoniskās sabiedrības pārstāvji) no 16 dalībvalstīm [1]. Tika saņemti 14 nostājas dokumenti no patērētājiem (1), uzņēmumu apvienībām (9) un valsts iestādēm/pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem (4).

3.2. Apsekojumi

Tika veikts **mērķorientēts apsekojums** (2017. gada 3. aprīlis – 20. maijs), izmantojot piecas aptaujas anketas angļu valodā, kuras bija adresētas:

- ražotājiem un piegādātājiem, un saistītajām nozaru apvienībām (4 atbildes);
- patērētāju apvienībām (11);

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

- apdrošinātājiem un saistītajām asociācijām (0);
- valsts iestādēm un pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem (11);
- tehniskajiem ekspertiem, kuri darbojas tiesās (0).

Atbildes tika saņemtas no 14 dalībvalstīm [2].

Datorizēta telefonaptauja (***CATI***), kas tika veikta no 2017. gada 29. maija līdz 14. jūnijam, aptvēra 11 dalībvalstis [3] un bija vērsta uz ražotājiem, importētājiem un piegādātājiem. Atbildēja 457 ražotāji [4].

Notika 61 **intervija** (2017. gada 3. maijs – jūlija beigas) ar tām ieinteresētajām personām, kurām bija pieredze saistībā ar direktīvu (17 ražotājiem, 11 patērētājiem, 9 apdrošinātājiem, 24 valsts iestādēm un pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem) [5].

Mērķorientētie apsekojumi saskārās ar zināmiem ierobežojumiem:

- zems dalības līmenis mērķorientētajā apsekojumā, proti, tika uzrunātas vairāk nekā 400 ieinteresētās personas, bet atbildēja tikai 26;
- neatbildēja neviens tehnisko ekspertu pārstāvis.

3.3. Konference par Produktatbildības direktīvas izvērtēšanu

Eiropas Komisija 2017. gada 20. oktobrī Briselē rīkoja konferenci par Produktatbildības direktīvas [6] izvērtēšanu, kura bija paredzēta dalībvalstu pārstāvjiem un dažādām ieinteresēto personu kategorijām un kuras mērķis bija viedokļu apmaiņa par sākotnējiem rezultātiem, kas gūti ārējā pētījumā par minēto izvērtēšanu.

4. APSPRIEŠANAS PASĀKUMU GALVENIE REZULTĀTI

Vairākām ieinteresētajām personām ir bijusi pieredze saistībā ar direktīvu. Lielākā daļa uzņēmumu ir saskārušies ar prasījumiem, kurus iesniegušas cietušās personas, un ir veikuši apdrošināšanas iemaksas; patērētāju apvienības ir informētas par cietušo personu iesniegtiem prasījumiem; apdrošinātāji ir snieguši konkrētas apdrošināšanas polises un izmaksājuši kompensācijas; valsts iestādes un pilsoniskās sabiedrības pārstāvji ir risinājuši ar konkrētu ieinteresēto personu kategoriju vajadzībām saistītus jautājumus, piedalījušies tiesvedībā vai veikuši ar direktīvu saistītus pētījumus.

4.1. Efektivitāte

Apspriešanas mērķis bija gūt izpratni par to, vai un cik lielā mērā gan valstu, gan ES līmenī līdz šim ir sasniegti direktīvas mērķi saistībā ar patērētāju aizsardzību, neizkropļotu konkurenci un brīvu preču apriti.

Lielākā daļa ieinteresēto personu ir informētas par direktīvu. Vairums valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju uzskata, ka direktīva ir efektīva, jo patērētāji gūst labumu no

[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] No CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] No BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Skatīt Produktatbildības konferences protokolu https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

ražotāju stingrās atbildības, un patērētāju un ražotāju intereses ir taisnīgi līdzsvarotas. Šo iemeslu dēļ tie arī uzskata, ka stingrās atbildības sistēma ir jāsaglabā.

Lielākā daļa ražotāju uzskata, ka direktīva ir efektīva, jo tā rada vienlīdzīgus konkurences apstākļus visā Eiropā, visās dalībvalstīs paredzot vienādus noteikumus par atbildību, un līdzsvaro patērētāju un ražotāju intereses, paredzot skaidrus noteikumus neatkarīgi no produkta veida.

Visbeidzot, pēc apdrošinātāju domām, direktīva kopumā ir efektīva, jo tā līdzsvaro patērētāju un ražotāju intereses.

Tomēr vairums patērētāju apvienību uzskata, ka direktīva nav pilnībā efektīva, jo ar to vairāk tiek aizsargātas ražotāju, nevis patērētāju intereses.

Jo īpaši – daži direktīvas noteikumi tiek uzskatīti par efektīvākiem nekā citi.

- ***Produkti, nevis pakalpojumi***

Pēc dažu ieinteresēto personu (gan ražotāju, gan patērētāju) domām, nošķīrums starp produktiem un pakalpojumiem vairs nav skaidrs, un direktīvai būtu jāaptver arī kaitējums, ko radījuši pakalpojumi; citu ražotāju viedoklis ir tāds, ka direktīvai minētais kaitējums nebūtu jāaptver.

Vairāk nekā puse no aptaujātajām valsts iestādēm un pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem uzskata, ka nošķīrums starp produktiem un pakalpojumiem nav atbilstošs un ka direktīvas darbības joma būtu paplašināma, attiecinot to arī uz pakalpojumiem.

Lielākais vairums patērētāju un to apvienību uzsver, ka varētu būt grūti nošķirt produktu no pakalpojuma, jo bieži vien tie ir sasaistīti kopā, un tādēļ tie atbalstītu tādu režīmu, kas aptver gan produktus, gan pakalpojumus.

Savukārt vairāk nekā puse uzņēmumu – gluži pretēji – uzskata, ka nošķīrums starp produktiem un pakalpojumiem ir pienācīgs, un tādēļ direktīvas darbības jomu nevajag paplašināt, ietverot tajā arī pakalpojumus.

- ***Jaunu tehnoloģiju attīstība***

Direktīvas piemērošana jaunu tehnoloģiju attīstībai nav vienkārša.

Atsauksmes, kas no ieinteresētajām personām saņemtas saistībā ar jaunu tehnoloģiju attīstību, ir visai atšķirīgas: dažas ieinteresētās personas (tostarp daudzi ražotāji, daži patērētāji, apdrošinātāji un valsts iestādes/pilsoniskās sabiedrības pārstāvji) uzskata, ka direktīvu nav nepieciešams atjaunināt saistībā ar jaunu tehnoloģiju attīstību. Citas ieinteresētās personas no visām aptaujātajām kategorijām norāda, ka direktīvu ir grūti piemērot šiem elementiem, ņemot vērā to nemateriālo raksturu un aizvien lielāko sarežģītību.

Konkrētāk – gandrīz puse valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju un gandrīz visi patērētāji domā, ka direktīvas darbības joma būtu jāpaplašina, attiecinot to arī uz jaunu tehnoloģiju attīstību, un tai būtu jānodrošina līdzsvars starp patērētāju drošību un inovāciju, uzskatot, ka nošķīrums starp produktiem un pakalpojumiem un "trūkuma" jēdziens nav atbilstošs minētās attīstības kontekstā.

Vairums uzņēmumu uzskata, ka lietotnes, neiegultā programmatūra un lietu interneta komponenti ir "produkti" saskaņā ar direktīvu; tomēr tiem ir atšķirīgi viedokļi par to, vai atbildība ir pienācīgi sadalīta starp dažādajiem dalībniekiem. Turklāt, ja runa ir par progresīvu robotu vai autonomas sistēmas radītu kaitējumu, uzņēmumu skatījumā "trūkums" ir atbilstoši definēts.

Lielākais vairums uzņēmumu uzskata, ka direktīvā paredzētie izņēmumi ir piemēroti jaunu tehnoloģiju attīstībai un ka direktīva jau uz to attiecas; pēc uzņēmumu domām, direktīva ir piemērota savam mērķim un neitrāla attiecībā pret dažādām tehnoloģijām.

Lielākais vairums apdrošinātāju asociāciju līdzīgi uzskata, ka direktīvu nevajag pielāgot jaunu tehnoloģiju attīstībai.

- ***Pierādīšanas pienākums***

Lielais vairums valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju domā, ka trūkuma un saiknes starp trūkumu un kaitējumu pierādīšana ir patērētājiem apgrūtinoša.

Gandrīz visas patērētāju apvienības šo pienākumu uzskata par visbiežāk izplatīto šķērsli kompensācijas saņemšanai, jo īpaši saistībā ar jaunu tehnoloģiju attīstību un aizvien pieaugošo produktu sarežģītību.

Tomēr tikai daži apdrošinātāji uzskata, ka pierādīšanas pienākums praksē ir apgrūtinošs.

Lielākā daļa uzņēmumu domā, ka šā pienākuma atcelšana būtu neizdevīga; cietušajai personai uzliktajam pierādīšanas pienākumam tiešām ir būtiska nozīme kā prasījuma pamatam; tā atcelšana padarītu direktīvu netaisnīgu.

- ***Kaitējums īpašumam***

Neliels vairākums valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju uzskata, ka EUR 500 robežvērtība būtu jāatceļ, lai varētu saņemt kompensāciju par mazāku kaitējumu. Arī lielākā daļa patērētāju apvienību minēto robežvērtību pazemināt, jo daudzu produktu cena gadu gaitā ir samazinājusies.

Lai arī vairums uzņēmumu neatbalsta robežvērtības grozīšanu, ievērojama daļa mazo uzņēmumu (24 %) atbalsta robežvērtības samazināšanu.

Lielākajai daļai ieinteresēto personu, izņemot apdrošinātājus, grūtības sagādā tā nosacījuma piemērošana, kas paredz, ka īpašuma daļa ir tāda, kas parasti paredzēta privātai lietošanai vai patēriņam un ko cietusī persona galvenokārt izmantojusi savām privātām vajadzībām vai patēriņam; tās uzskata, ka minētais nosacījums būtu jāatceļ.

Puse valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju domā, ka šis noteikums būtu jāatceļ, jo kļūst aizvien grūtāk atšķirt, kad īpašuma daļa ir paredzēta lietošanai profesionālām vai privātām vajadzībām.

Lielākā daļa uzņēmumu (63 %) un vairāk nekā puse patērētāju apvienību uzskata, ka nošķīrums starp lietošanu privātām un profesionālām vajadzībām nav piemērots, jo produktus var izmantot abējādi, un šāda nošķīruma atcelšana neradītu nekādas problēmas.

Gandrīz visas apdrošinātāju asociācijas uzskata, ka nošķīrums starp lietošanu privātām un profesionālām vajadzībām ir pietiekami skaidrs, un nekādas izmaiņas nav nepieciešamas.

Konference par produktatbildību sniedza iespēju izvērst tos viedokļus, kuri bija saņemti, izmantojot citus apspriešanas instrumentus. Attiecībā uz direktīvas efektivitāti – vairums ražotāju un apdrošinātāju uzskatīja, ka ar direktīvu tiek sasniegti tās izvirzītie mērķi un ka tā – jaunu tehnoloģiju attīstības kontekstā – ir atbilstoša nākotnes prasībām. Viņuprāt, jebkāda pārskatīšana šajā posmā būtu pāragra. Tomēr patērētāji iestājās par direktīvas pārskatīšanu nolūkā atvieglot cietušajai pusei radītā kaitējuma kompensēšanu.

4.2. Lietderība

Apspriešanas procesā uzmanība tika pievērsta līdzsvaram starp izmaksām, kas ražotājiem rodas, lai segtu stingro atbildību, un cietušajai pusei uzlikto pienākumu, lai tā varētu saņemt kompensāciju, kā arī tiem aspektiem, kas to padara vairāk vai mazāk efektīvu ražotāja stingrās atbildības nodrošināšanā.

Mērķorientētā apsekojuma ietvaros tika sagaidīti dati par izmaksām un ieguvumiem: tomēr nedaudzās saņemtās atbildes liedza izdarīt pienācīgu kvantitatīvo noteikšanu. No citiem apspriešanas pasākumiem izgūtie dati ļāva veikt tikai kvalitatīvu analīzi.

Jo īpaši – vairāk nekā puse uzņēmumu domā, ka izmaksas un ieguvumi, kas izriet no direktīvas, ir labi līdzsvaroti.

Tomēr vairāk nekā divas trešdaļas patērētāju apvienību uzskata, ka izmaksas patērētājiem ir augstākas: trūkuma un tā saiknes ar kaitējumu pierādīšana ir apgrūtinoša, jo produkti kļūst aizvien sarežģītāki. Gandrīz puse apdrošinātāju uzskata, ka pierādīšanas pienākumu var būt grūti īstenot praksē.

Tika pausts arī trešais viedoklis, proti, divas trešdaļas valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju uzskata, ka ar direktīvu saistītās izmaksas ir pieņemamas tradicionālo produktu kontekstā, tomēr jaunu tehnoloģiju attīstība varētu ražotājiem radīt jaunas izmaksas, lai nodrošinātu atbilstību direktīvai.

4.3. Saskaņotība

Apspriešanā uzmanība tika pievērsta arī jautājumiem, kas saistīti ar direktīvas un citu Savienības pasākumu – jo īpaši tiesību aktu produktu drošības jomā un patērētāju aizsardzības – saskaņotību, papildināmību un konsekvenci.

Konference par produktatbildību sniedza iespēju ieinteresētajām personām apstiprināt, ka direktīva tiek uzskatīta par saskanīgu un konsekventu ar ES tiesību aktiem produktu drošības jomā un ar noteikumiem par patērētāju aizsardzību. Tika atgādināts, ka Eiropas tirgū laistiem produktiem ir jāatbilst ES tiesību aktiem drošības jomā. Gadījumā, ja tie ir radījuši kaitējumu trūkuma dēļ, patērētāji var iesniegt prasību tiesā pret ražotāju saistībā ar direktīvu (ārpuslīgumiskā atbildība), kā arī pret pārdevēju saskaņā ar noteikumiem par līgumisko atbildību.

4.4. Nozīmība

Apspriešanas pasākumi bija vērsti uz to, lai saprastu, vai sākotnējās vajadzības joprojām atbilst pašreizējām vajadzībām, tostarp vajadzībām, kas radušās saistībā ar inovatīviem produktiem. To mērķis bija arī izpētīt, vai direktīvā ietvertās produkta, ražotāja, trūkuma un kaitējuma definīcijas vai izņēmumi ir atbilstoši tehnoloģiskajām un zinātniskajām norisēm.

Rezultāti ir visai sadrumstaloti: vairums ieinteresēto personu – lai arī tās nav saskārušās ar nekādām grūtībām direktīvas piemērošanā – uzskata, ka direktīvu ir nepieciešams atjaunināt saistībā ar jaunu tehnoloģiju attīstību.

Lielākā daļa valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju kopumā uzskata, ka direktīva ir nākotnes prasībām atbilstoša, un saskaņošana, kas ar to tika īstenota visā ES, apliecina tās pašreizējo nozīmību; tomēr tie iesaka direktīvu pārskatīt attiecībā uz jaunu tehnoloģiju attīstību. Lielākais vairums uzņēmumu uzskata, ka direktīva – pateicoties tās rezultātā veiktajai saskaņošanai – ir nākotnes prasībām atbilstoša un relevanta.

Lielākais vairums patērētāju apvienību uzskata, ka ar direktīvu ir saskaņoti noteikumi par produktatbildību. Tomēr tās – tāpat kā valsts iestādes un pilsoniskās sabiedrības pārstāvji – atbalsta direktīvas pārskatīšanu, lai ņemtu vērā jaunu tehnoloģiju attīstību, jo direktīva ir mazāk relevanta attiecībā uz jaunajām vajadzībām un direktīvā ietverto jēdzienu piemērojamība jaunu tehnoloģiju attīstībai ir ierobežota.

4.5. ES pievienotā vērtība

Apspriešanas mērķis bija apkopot atsauksmes par to, vai saistībā ar stingro atbildību joprojām ir nepieciešama rīcība ES līmenī. Turklāt apspriešanas procesā uzmanība tika veltīta izpratnei par to, kādas, visticamāk, varētu būt sekas gadījumā, ja direktīvas darbības jomu sašaurinātu vai direktīvu atceltu, vai paplašinātu tās darbības jomu.

Visas ieinteresētās personas kopumā atzina, ka direktīvai ir ES pievienotā vērtība, un neviena ieinteresētā persona nenāca klajā ar ierosinājumu to atcelt.

Vairums uzņēmumu ir vienisprātis, ka vienlīdzīgie konkurences apstākļi, kas ir sasniegti, nebūtu iespējami ar rīcību atsevišķu dalībvalstu līmenī. Turklāt gandrīz visas patērētāju apvienības uzskata, ka sasniegtā patērētāju aizsardzība nebūtu iespējama tikai ar valsts līmeņa rīcību.

Lielākais vairums valsts iestāžu un pilsoniskās sabiedrības pārstāvju uzskata, ka ar direktīvu ir sniegta pievienotā vērtība ES tiesiskajam regulējumam un politikas jomām.

Konferencē par produktatbildību tika apstiprinātas dažādu ieinteresēto personu kategoriju aizstāvētās nostājas. Turklāt daudzi dalībnieki uzsvēra: i) saikni starp produktu drošību un noteikumiem par produktatbildību; ii) to, ka personām, kas cietušas no farmaceitisko produktu nevēlamām blakusparādībām, ir grūti pierādīt trūkumu un cēloņsakarību starp trūkumu un kaitējumu, lai tādējādi varētu saņemt kompensāciju; iii) pierādījumu trūkumu attiecībā uz direktīvas piemērošanu jaunu tehnoloģiju attīstībai un iv) nepieciešamību saglabāt taisnīgu līdzsvaru starp pušu interesēm.

5. GALVENIE SECINĀJUMI

Apspriešanas pasākumi ļāva apkopot plašu viedokļu klāstu par direktīvu – par to, kas līdz šim ir izdevies labi un kas nav, kā arī par to, kas tiek sagaidīts nākotnē.

Visā visumā valsts iestāžu, pilsoniskās sabiedrības, uzņēmumu un apdrošinātāju pārstāvji uzskatīja, ka direktīva kopumā ir **efektīva** attiecībā uz tās mērķu sasniegšanu; tomēr patērētāju organizācijas pauda kritiskāku viedokli, it sevišķi par šķēršļiem kompensāciju saņemšanā, kuri jo īpaši ir saistīti ar to, ka kļūst aizvien komplicētāk īstenot pierādīšanas pienākumu, un ar produktu un pakalpojumu sarežģītāku nošķirumu, kā arī EUR 500 robežvērtību, kas noteikta materiālajam kaitējumam.

Vairums ieinteresēto personu kategoriju atzina, ka direktīva ir **lietderīga**. Konkrētāk – visas kategorijas, izņemot patērētāju apvienības, uzskata, ka izmaksas un ieguvumi, kas saskaņā ar direktīvu attiecas uz patērētājiem un ražotājiem, ir līdzsvaroti.

Tiek uzskatīts, ka direktīva ir **saskanīga** ar ES tiesību aktiem patērētāju aizsardzības jomā un ka tā ir **relevanta un nākotnes prasībām atbilstoša**. Tomēr valsts iestāžu, pilsoniskās sabiedrības un patērētāju apvienību pārstāvji ir vienisprātis, ka saistībā ar jaunu tehnoloģiju attīstību pastāv jautājumi, kuri ar direktīvu nav pienācīgi aptverti; savukārt uzņēmumu attieksme pret direktīvas grozīšanu ir atturīgāka.

Ieinteresēto personu starpā pastāvēja plaša vienprātība, ka direktīvai ir **ES pievienotā vērtība**.

Konference par Produktatbildības direktīvas izvērtēšanu deva iespēju apstiprināt to, ka ir jāturpina apsvērt direktīvas nākotne, lai nodrošinātu juridisko noteiktību, jo īpaši saistībā ar tās piemērošanu jaunām tehnoloģijām, piemēram, mākslīgā intelekta sistēmām, progresīviem robotiem un lietu internetam.