EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.5.2018.
SWD(2018) 158 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAVJETOVANJE S DIONICIMA - SAŽETO IZVJEŠĆE

priložen dokumentu

Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Direktive Vijeća o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode (85/374/EEZ)

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

1. UVOD

Direktivom 85/374/EEZ o približavanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode („Direktiva”) nastoji se zajamčiti zaštita zdravlja i imovine potrošača, slobodno kretanje robe i nenarušeno tržišno natjecanje među tržišnim operaterima na jedinstvenom tržištu.

Komisija je pokrenula ocjenjivanje kako bi procijenila ispunjava li Direktiva svoje ciljeve te je li prikladna za svoju svrhu kad se uzmu u obzir tehnološka postignuća kao što su internet stvari ili autonomni sustavi. Savjetovanje s dionicima bilo je dio ovog ocjenjivanja.

2. CILJEVI SAVJETOVANJA

Strategijom savjetovanja nastojalo se prikupiti informacije od dionika za potrebe procjene djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, dosljednosti i dodane vrijednosti EU-a.

Relevantni dionici uključuju proizvođače, uvoznike, dobavljače i sektorska udruženja, potrošače i organizacije potrošača, osiguravatelje i saveze osiguravatelja, tehničke stručnjake te javna tijela i civilno društvo (npr. skupine za strateško promišljanje, stručnjaci, odvjetnički uredi/pravni stručnjaci).

U dokumentu je prikazan pregled aktivnosti savjetovanja i njihovih rezultata.

3. METODE I ALATI U SAVJETOVANJU

U savjetovanju je sudjelovalo ukupno **657 dionika** iz svih država članica (osim Latvije, Portugala i Slovenije) i svih ciljnih skupina (osim tehničkih skupina).

3.1. Javno savjetovanje

Otvoreno javno savjetovanje provedeno je (10. siječnja – 26. travnja 2017.) na 23 jezika Europske unije, a sastojalo se od tri internetska upitnika namijenjena proizvođačima, potrošačima te predstavnicima javnih tijela i civilnog društva.

Odgovorilo je 113 dionika (40 proizvođača, 48 potrošača i 23 javna tijela/civilna društva) iz 16 država članica[1]. Potrošači (1), poslovne udruge (9) i predstavnici javnih tijela/civilnog društva (4) predstavili su ukupno 14 dokumenata sa stajalištem.

3.2. Ankete

Ciljana anketa (3. travnja – 20. svibnja 2017.) provedena je na temelju pet upitnika na engleskom jeziku namijenjenih:

- proizvođačima i dobavljačima te povezanim sektorskim udruženjima (4 odgovora),
- udrugama potrošača (11),
- osiguravateljima i povezanim udrugama (0),
- predstavnicima javnih tijela i civilnog društva (11),
- tehničkim stručnjacima koji su aktivni na sudu (0).

[1] Svi osim Danske, Estonije, Grčke, Hrvatske, Cipra, Latvije, Luksemburga, Mađarske, Poljske, Portugala, Slovenije i Švedske.

Odgovorili su pristigli iz 14 država članica.[2]

Računalno potpomognuta telefonska anketa 29. svibnja – 14. lipnja 2017.) koja je uključivala 11 država članica[3] bila je namijenjena proizvođačima, uvoznicima i dobavljačima. Na nju je odgovorilo 457 proizvođača.[4]

Održan je 61 **razgovor** (3. svibnja – kraj srpnja 2017.) s dionicima koji su imali iskustava u vezi s Direktivom (17 proizvođača, 11 potrošača, 9 osiguravatelja, 24 predstavnika javnih tijela i civilnog društva).[5]

Ciljane ankete naišle su na određena ograničenja:

- niska razina sudjelovanja u ciljanoj anketi: stupljeno je u kontakt s više od 400 dionika, no samo ih je 26 odgovorilo,
- nije odgovorio niti jedan predstavnik iz tehničkih skupina.

3.3. Konferencija o ocjenjivanju Direktive o odgovornosti za proizvode

Europska komisija održala je 20. listopada 2017. u Bruxellesu Konferenciju o ocjenjivanju Direktive o odgovornosti za proizvode[6] namijenjenu predstavnicima država članica i različitim kategorijama dionika, a njezin je cilj bila razmjena stajališta o preliminarnim rezultatima vanjske studije o ocjenjivanju.

4. GLAVNI REZULTATI SAVJETOVANJA

Nekolicina dionika imala je iskustva s Direktivom. Većina poduzeća susrela se sa zahtjevima za naknadu štete koje su podnijele oštećene osobe i platila je osiguranje; udruge potrošača bile su upoznate sa zahtjevima za naknadu štete oštećenih osoba; osiguravatelji su pružili posebne police osiguranja i platili naknadu; predstavnici javnih tijela i civilnog društva rješavali su potrebe specifičnih kategorija dionika, sudjelovali su u sudskim postupcima ili proveli istraživanje o Direktivi.

4.1. Djelotvornost

Savjetovanjem se nastojalo utvrditi jesu li na nacionalnoj razini i razini EU-a ostvareni ciljevi Direktive u pogledu zaštite potrošača, nenarušenog tržišnog natjecanja i slobodnog kretanja robe te u kojoj mjeri.

Većina je dionika upoznata s Direktivom. Za većinu je predstavnika javnih tijela i civilnog društva Direktiva djelotvorna jer potrošači ostvaruju korist od stroge odgovornosti proizvođača te postoji pravedna ravnoteža između interesa potrošača i proizvođača. Na temelju tih razloga ujedno smatraju da je sustav stroge odgovornosti potrebno zadržati.

---

2 Belgija, Bugarska, Danska, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Slovenija, Finska, Ujedinjena Kraljevina.

3 Češka, Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Nizozemska, Austrija, Poljska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

4 Iz Češke, Njemačke, Španjolske, Francuske, Italije, Litve, Nizozemske, Austrije, Poljske, Švedske, Ujedinjene Kraljevine.

5 Iz Belgije, Danske, Njemačke, Estonije, Španjolske, Francuske, Hrvatske, Italije, Cipra, Luksemburga, Mađarske, Malte, Nizozemske, Finske, Ujedinjene Kraljevine.

6 Vidjeti zapisnik s Konferencije o odgovornosti za proizvode na https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

Većina proizvođača smatra da je Direktiva djelotvorna jer se postavljanjem jednakih pravila o odgovornosti u svim državama članicama stvaraju ravnopravni uvjeti diljem Europe, a postavljanjem jasnih pravila neovisno o vrsti proizvoda dovode se u ravnotežu interesi potrošača i proizvođača.

Najzad, Direktiva je za osiguravatelje u načelu djelotvorna jer se njome uspostavlja ravnoteža između interesa potrošača i proizvođača.

Međutim, za većinu udruga potrošača Direktiva nije u potpunosti djelotvorna jer u većoj mjeri štiti interese proizvođača od interesa potrošača.

Konkretno, smatra se da su određene odredbe Direktive djelotvornije od ostalih:

- ***Proizvodi, ne usluge***

Neki dionici (i proizvođači i potrošači) smatraju da više ne postoji jasna razlika između proizvoda i usluga te da bi Direktivom trebalo obuhvatiti i štetu koje su prouzrokovale usluge; drugi proizvođači smatraju da takvu štetu ne bi trebalo obuhvatiti Direktivom.

Više od polovine predstavnika javnih tijela i civilnog društva koji su sudjelovali u savjetovanju smatra da razlika između proizvoda i usluga nije prikladna te da bi područje primjene Direktive trebalo proširiti na usluge.

Velika većina potrošača i njihovih udruga ističe da je teško razlikovati proizvod od usluge jer su često objedinjeni u paketu te bi prednost dali sustavu koji obuhvaća i proizvode i usluge.

Suprotno tome, više od polovine poduzeća smatra da je razlika između proizvoda i usluga prikladna te da Direktivu nije potrebno proširiti na usluge.

- ***Što je s novim tehnološkim postignućima?***

Primjena Direktive na nova tehnološka postignuća nije jednostavna.

Povratne informacije o novim tehnološkim postignućima od dionika prilično se razlikuju: neki dionici (uključujući brojne proizvođače, neke potrošače, osiguravatelje i predstavnike javnih tijela/civilnog društva) smatraju da Direktivu nije potrebno ažurirati s obzirom na nova tehnološka postignuća. Ostali dionici iz svih kategorija u savjetovanju smatraju da je teško primijeniti Direktivu na te proizvode, s obzirom na njihovu nematerijalnu prirodu i sve veću složenost.

Konkretno, stajalište je gotovo polovine predstavnika javnih tijela i civilnog društva te gotovo svih potrošača da područje primjene Direktive treba proširiti na nova tehnološka postignuća i uspostaviti ravnotežu između sigurnosti potrošača i inovacija, uzimajući u obzir da razlika između proizvoda i usluga te pojam „neispravnost” nisu prikladni za ova postignuća .

Većina poduzeća aplikacije, neugrađeni softver i sastavne dijelove interneta stvari smatra „proizvodima” u smislu Direktive, no imaju različita mišljenja o tome je li odgovornost ravnomjerno raspoređena među različitim operaterima. Nadalje, za njih je neispravnost prikladno definirana kao šteta prouzročena naprednim robotom ili autonomnim sustavom.

Za veliku većinu poduzeća iznimke na temelju Direktive prikladne su za nova tehnološka postignuća i Direktiva se već na njih primjenjuje; smatraju da je Direktiva prikladna za svoju svrhu i neutralna u pogledu različitih tehnologija.

Slično tome, velika većina udruga osiguravatelja smatra da Direktivu nije potrebno prilagoditi novim tehnološkim postignućima.

- ***Teret dokazivanja***

Za veliku većinu predstavnika javnih tijela i civilnog društva dokaz neispravnosti i njegova poveznica sa štetom predstavljaju opterećenje za potrošače.

Gotovo sve udruge potrošača ovo opterećenje smatraju najčešćom preprekom za dobivanje naknade štete, osobito s obzirom na nova tehnološka postignuća i sve veću složenost proizvoda.

Međutim, tek nekolicina osiguravatelja smatra da je teret dokazivanja teško ostvariv u praksi.

Većina poduzeća vjeruje da bi uklanjanje ovog opterećenja bilo nepovoljno: doista, teret dokazivanja oštećene osobe ključna je osnova zahtjeva za naknadu štete; njegovo bi uklanjanje Direktivu učinilo nepravednom.

- ***Šteta na imovini***

Nešto više od polovine predstavnika javnih tijela i civilnog društva smatra da je prag od 500 eura potrebno ukloniti kako bi se omogućile naknade za manje štete. I većina udruga potrošača snizila bi prag zbog toga što se tijekom godina smanjila cijena mnogih proizvoda.

Iako se većina poduzeća ne zalaže za izmjenu praga, znatan udio malih tvrtki (24 %) zalaže se za smanjenje praga.

Većini je dionika, osim osiguravateljima, teško ispuniti uvjet da je predmet dio imovine vrste koja je obično namijenjena za privatnu uporabu ili potrošnju te da ga je oštećena osoba uglavnom upotrebljavala za privatnu uporabu ili potrošnju; stoga smatraju da ga je potrebno ukloniti.

Polovina predstavnika javnih tijela i civilnog društva smatra da je ovu odredbu potrebno ukloniti zbog toga što je sve teže razlikovati je li predmet koji je dio imovine namijenjen za profesionalnu ili privatnu uporabu.

Većina poduzeća (63 %) i više od polovine udruga potrošača smatraju da razlika između privatne i profesionalne uporabe nije prikladna zbog toga što proizvodi mogu biti namijenjeni za obje uporabe te uklanjanje takve razlike ne bi prouzročilo probleme.

Gotovo sve udruge osiguravatelja smatraju da je razlika između privatne i profesionalne uporabe proizvoda dovoljno jasna te nisu potrebne njezine izmjene.

Konferencija o odgovornosti za proizvode bila je prilika za dodatno pojašnjenje stajališta prikupljenih korištenjem drugih alata u savjetovanju. Kad je riječ o djelotvornosti Direktive, većina je proizvođača i osiguravatelja smatrala da Direktiva ispunjava svoje ciljeve te da je primjerena u kontekstu novih tehnoloških postignuća. Bilo koja revizija u ovoj fazi prema njihovu mišljenju bila bi preuranjena. Međutim, potrošači su podržali reviziju Direktive kako bi oštećene strane lakše mogle dobiti naknadu.

4.2. Učinkovitost

Savjetovanje je bilo usmjereno na ravnotežu između troškova pokrivanja stroge odgovornosti koje snose proizvođači i opterećenja za oštećene strane koje traže naknadu za štetu, kao i na aspekte koji je čine više ili manje učinkovitom u osiguravanju stroge odgovornosti proizvođača.

Očekivalo se da će se na temelju ciljane ankete dobiti podaci o troškovima i koristima: međutim, niska stopa odgovora onemogućila je pravilnu kvantifikaciju. Podaci dobiveni na temelju ostalih aktivnosti u okviru savjetovanja omogućili su samo kvalitativnu analizu.

Konkretno, više od polovine poduzeća smatra da postoji dobra ravnoteža između troškova i koristi koji proizlaze iz Direktive.

Ipak, više od dvije trećine udruga potrošača smatra da su troškovi za potrošače veći: dokazivanje neispravnosti i njegove veze sa štetom predstavlja opterećenje zbog sve veće složenosti proizvoda. Mišljenje je gotovo polovine osiguravatelja da će teret dokazivanja biti teško provesti u praksi.

Dvije trećine predstavnika javnih tijela i civilnog društva iznijelo je treće stajalište: iako su troškovi proizašli iz Direktive prihvatljivi za tradicionalne proizvode, usklađivanje novih tehnoloških postignuća sa zahtjevima iz Direktive može dovesti do novih troškova za proizvođače.

4.3. Dosljednost

Savjetovanje je isto tako bilo usmjereno na pitanja koja se odnose na dosljednost, komplementarnost i usklađenost između Direktive i drugih mjera Unije, osobito zakonodavstva o sigurnosti proizvoda i zaštite potrošača.

Konferencija o odgovornosti za proizvode bila je prilika da dionici potvrde kako je Direktiva dosljedna i usklađena s zakonodavstvom EU-a o sigurnosti proizvoda te s pravilima o zaštiti potrošača. Podsjetilo se i na činjenicu da proizvodi koji se stavljaju na europsko tržište moraju biti u skladu sa zakonodavstvom EU-a o sigurnosti. U slučaju da prouzroče štetu zbog neispravnosti, potrošači mogu pokrenuti pravni postupak protiv proizvođača u kontekstu Direktive (izvanugovorna odgovornost), ali i protiv prodavatelja na temelju pravila o ugovornoj odgovornosti.

4.4. Relevantnost

U okviru savjetovanja nastojalo se saznati odgovaraju li prvotne potrebe i dalje trenutačnim potrebama, uključujući potrebe do kojih je došlo zbog inovativnih proizvoda. Ujedno se nastojalo ispitati jesu li definicije proizvoda, proizvođača, neispravnosti i štete ili izuzeća na temelju Direktive primjerene za tehnološka i znanstvena postignuća.

Ishodi su prilično podijeljeni: većina dionika smatra da je potrebno ažurirati Direktivu s obzirom na nova tehnološka postignuća, iako nisu imali poteškoća u primjeni Direktive.

Većina predstavnika javnih tijela i civilnog društva općenito smatra da je Direktiva primjerena u kontekstu budućih tehnoloških razvoja te da usklađenost do koje je došlo u EU-u potvrđuje njezinu trenutačnu relevantnost. Međutim, predlažu reviziju Direktive u odnosu na nova tehnološka postignuća. Velika većina poduzeća Direktivu smatra primjerenom u kontekstu budućih tehnoloških razvoja te relevantnom zahvaljujući usklađenosti do koje je došlo.

Velika većina udruga potrošača smatra da su pravila o odgovornosti za proizvode iz Direktive usklađena. Međutim, podržavaju reviziju kako bi se uzela u obzir nova tehnološka postignuća. Zbog manje relevantnosti Direktive u odnosu na nove potrebe i ograničene primjenjivosti pojmova iz Direktive na nova tehnološka postignuća isto smatraju i predstavnici javnih tijela i civilnog društva.

4.5. Dodana vrijednost EU-a

Savjetovanjem se nastojalo prikupiti povratne informacije o tome jesu li za strogu odgovornost i dalje potrebne mjere na razini EU-a. Usto, savjetovanje je bilo usmjereno na razumijevanje posljedica do kojih bi najvjerojatnije moglo doći u slučaju smanjenja područja primjene ili stavljanja Direktive izvan snage ili proširenja njezina područja primjene.

Svi dionici općenito priznaju da Direktiva ima dodanu vrijednost EU-a te niti jedan dionik nije predložilo njezino stavljanje izvan snage.

Većina poduzeća slaže se da ostvareni ravnopravni uvjeti ne bi bili mogući na temelju pojedinačnih mjera država članica. Osim toga, gotovo sve udruge potrošača smatraju da ostvarena zaštita potrošača ne bi bila izvediva samo na temelju nacionalnih mjera.

Mišljenje je velike većine predstavnika javnih tijela i civilnog društva da je Direktivom dodana vrijednost pravnom okviru i politikama EU-a.

Na Konferenciji o odgovornosti za proizvode potvrđena su stajališta koja su zagovarale različite kategorije dionika. Osim toga, brojni su sudionici istaknuli: i. poveznicu između sigurnosti proizvoda i pravila o odgovornosti za proizvod, ii. poteškoću s kojom se žrtve nuspojava farmaceutskih proizvoda susreću u dokazivanju neispravnosti i uzročne veze između neispravnosti i štete kako bi dobile naknadu za štetu, iii. nedostatak dokaza o primjeni Direktive na nova tehnološka postignuća te iv. potrebu za održavanjem ravnoteže između interesa uključenih strana.

5. GLAVNI ZAKLJUČCI

Savjetovanje je omogućilo prikupljanje širokog spektra stajališta o pozitivnim i negativnim stranama Direktive, kao i o budućim očekivanjima.

Predstavnici javnih tijela, civilnog društva, poduzeća i osiguravatelja Direktivu općenito smatraju **djelotvornom**, iako su udruge potrošača izrazile više kritika, poglavito u pogledu prepreka za dobivanje naknade za štetu koje su osobito povezane sa sve većom zahtjevnosti pružanja tereta dokazivanja, sve težeg utvrđivanja razlika između proizvoda i usluga kao i praga od 500 eura za materijalnu štetu.

Većina kategorija dionika prepoznala je **učinkovitost** Direktive. Konkretno, sve kategorije, osim udruga potrošača, smatraju da postoji ravnoteža između troškova i koristi za potrošače i proizvođače koji proizlaze iz Direktive.

Direktiva se smatra **dosljednom** zakonodavstvu EU-a kojim se štiti potrošače, **relevantnom i primjerenom u kontekstu budućih tehnoloških postignuća**. Ipak, predstavnici javnih tijela, civilnog društva i udruga potrošača slažu se da postoje pitanja koja se odnose na nova tehnološka postignuća i koja nisu odgovarajuće obuhvaćena Direktivom, dok su poduzeća manje sklona izmjeni Direktive.

Velika većina dionika potvrdila je da Direktiva ima **dodanu vrijednost EU-a.**

Konferencija o ocjenjivanju Direktive o odgovornosti za proizvode bila je prilika da se potvrdi potreba za nastavkom razmatranja budućnosti Direktive kako bi se osigurala pravna sigurnost, osobito u odnosu na njezinu primjenu na nove tehnologije, kao što su sustavi umjetne inteligencije i napredni roboti te internet stvari.