EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2018 05 07
SWD(2018) 158 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

KONSULTACIJŲ SU SUINTERESUOTOSIOMIS ŠALIMIS APIBENDRINAMOJI ATASKAITA

pridedamas prie

Komisijos ataskaitos Europos Parlamentui, Tarybai ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui dėl Tarybos direktyvos dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių atsakomybę už gaminius su trūkumais, derinimo (85/374/EEB) taikymo

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

1. ĮVADAS

Direktyva 85/374/EEB dėl valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių atsakomybę už gaminius su trūkumais, derinimo (toliau – Direktyva) siekiama užtikrinti vartotojų sveikatos ir turto apsaugą, laisvą prekių judėjimą ir neiškraipytą konkurenciją tarp bendrosios rinkos dalyvių.

Komisija pradėjo vertinimą siekdama nustatyti, ar Direktyva atitinka joje iškeltus tikslus ir paskirtį atsižvelgiant į technologijų naujoves, kaip antai daiktų internetą ir autonomines sistemas. Į šį įvertinimą buvo įtrauktos konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis.

2. KONSULTACIJŲ TIKSLAI

Konsultacijų strategijos tikslas buvo surinkti informaciją iš suinteresuotųjų šalių ir įtraukti ją vertinant Direktyvos efektyvumą, veiksmingumą, aktualumą, nuoseklumą ir Europos pridėtinę vertę.

Susijusios suinteresuotosios šalys: gamintojai, importuotojai, tiekėjai ir jų pramonės asociacijos, vartotojai ir vartotojų organizacijos, draudikai ir draudikų federacijos, techniniai ekspertai, taip pat viešojo sektoriaus institucijos ir pilietinė visuomenė (pvz., ekspertų grupės, ekspertai, advokatų kontoros ar teisės specialistai).

Šiame dokumente pateikiama konsultacijų veiklos ir jų rezultatų apžvalga.

3. KONSULTACIJŲ METODAI IR PRIEMONĖS

Konsultacijose iš viso dalyvavo **657 suinteresuotosios šalys** iš visų valstybių narių (išskyrus Latviją, Portugaliją ir Slovėniją) ir tikslinės grupės (išskyrus techninius ekspertus).

3.1. Viešos konsultacijos

Atviros viešos konsultacijos vyko (2017 m. sausio 10 d. – balandžio 26 d.) 23-omis Europos Sąjungos kalbomis ir jas sudarė trys gamintojams, vartotojams, viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovams skirti internetiniai klausimynai.

Į klausimus atsakė 113 suinteresuotųjų šalių (40 gamintojų, 48 vartotojai ir 23 viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovai) iš 16 valstybių narių[1]. 14 pozicijos dokumentų pateikė vartotojai (1), verslo asociacijos (9) ir viešojo sektoriaus institucijų bei pilietinės visuomenės atstovai (4).

3.2. Apklausos

Tikslinė apklausa buvo atlikta (2017 m. balandžio 3 d. – gegužės 20 d.) pasitelkiant penkis klausimynus anglų kalba, skirtus:

- gamintojams ir tiekėjams bei susijusioms pramonės asociacijoms (atsakymus pateikė 4);
- vartotojų asociacijoms (11);
- draudikams ir susijusioms asociacijoms (0);

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

- viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovams (11);
- teismuose dirbantiems techniniams ekspertams (0).

Atsakymai buvo gauti iš 14 valstybių narių.[2]

2017 m. gegužės 29 d. – birželio 14 d. 11-oje valstybių narių[3] buvo atlikta **kompiuterizuota apklausa telefonu (CATI)**, skirta gamintojams, importuotojams ir tiekėjams. Atsakymus pateikė 457 gamintojai.[4]

Nuo 2017 m. gegužės 3 d. iki liepos pabaigos surengtas 61 **pokalbis** su suinteresuotosiomis šalimis, turinčiomis patirties taikant Direktyvą (17 gamintojų, 11 vartotojų, 9 draudikais, 24 viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovais).[5]

Vykdant tikslines apklausas susidurta su kai kuriais sunkumais:

- menkas dalyvavimas tikslinėje apklausoje: buvo susisiekta su daugiau kaip 400 suinteresuotųjų šalių, tačiau tik 26 iš jų atsakė;
- neatsakė nė vienas techninis ekspertas.

3.3. Konferencija dėl Direktyvos dėl atsakomybės už gaminius įvertinimo

2017 m. spalio 20 d. Briuselyje Europos Komisija surengė konferenciją dėl Direktyvos dėl atsakomybės už gaminius[6] įvertinimo, skirtą valstybių narių atstovams ir įvairių kategorijų suinteresuotosioms šalims, per kurią buvo siekiama apsikeisti nuomonėmis apie preliminarius vertinimo išorinio tyrimo rezultatus.

4. PAGRINDINIAI KONSULTACIJŲ VEIKLOS REZULTATAI

Kelios suinteresuotosios šalys turėjo patirties taikant Direktyvą. Dauguma įmonių nagrinėjo nukentėjusių asmenų pateiktus skundus ir sumokėjo už draudimą; vartotojų asociacijos buvo susipažinusios su nukentėjusių asmenų pateiktais skundais; draudikai išdavė specialius draudimo liudijimus ir mokėjo kompensacijas; viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovai nagrinėjo tam tikrų kategorijų suinteresuotųjų šalių poreikius, dalyvavo sprendžiant ginčus arba atliko Direktyvos tyrimą.

4.1. Efektyvumas

Konsultacijos tikslas – išsiaiškinti, kokiu mastu ir ar apskritai nacionaliniu ir ES lygmenimis iki šiol buvo įgyvendinti Direktyvos tikslai, susiję su vartotojų apsauga, neiškraipyta konkurencija ir laisvu prekių judėjimu.

Dauguma suinteresuotųjų šalių žino apie Direktyvą. Viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų nuomone, Direktyva yra efektyvi, nes vartotojai gauna naudos iš gamintojams taikomos atsakomybės be kaltės ir nustatoma pakankama vartotojų interesų bei

[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] Iš CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Iš BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Žr. Konferencijos dėl atsakomybės už gaminius protokolą https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

gamintojų interesų pusiausvyra. Dėl šių priežasčių jie taip pat mano, kad atsakomybės be kaltės sistema turi būti išlaikyta.

Dauguma gamintojų laikosi nuomonės, kad Direktyva yra efektyvi, nes ja užtikrinamos vienodos sąlygos visoje Europoje nustatant tas pačias atsakomybės taisykles visose valstybėse narėse ir įtvirtinama vartotojų interesų bei gamintojų interesų pusiausvyra nustatant aiškias taisykles, nepaisant gaminio tipo.

Galiausiai, draudikai mano, kad Direktyva apskritai veiksminga, nes ja nustatoma vartotojų interesų ir gamintojų interesų pusiausvyra.

Tačiau daugumos vartotojų asociacijų nuomone, Direktyva nėra visiškai efektyvi, nes gamintojų interesai ginami labiau nei vartotojų.

Visų pirma, manoma, kad kai kurios Direktyvos nuostatos yra efektyvesnės nei kitos:

- ***Gaminiai, o ne paslaugos***

Kai kurioms suinteresuotosioms šalims (tiek gamintojams, tiek vartotojams) nebeaiškus skirtumas tarp prekių ir paslaugų, o Direktyva taip pat turėtų apimti žalą, padarytą teikiant paslaugas; kiti gamintojai mano, kad tokia žala neturėtų būti įtraukta į Direktyvą.

Daugiau kaip pusės viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų, su kuriais buvo konsultuojamasi, nuomone, gaminiai ir paslaugos nėra tinkamai atskirti ir Direktyvos taikymo sritis turėtų būti išplėsta įtraukiant į ją paslaugas.

Didžioji dauguma vartotojų ir jų asociacijų pabrėžia, kad gali būti sudėtinga atskirti gaminį nuo paslaugos, nes jie dažnai susiję tarpusavyje, ir jie pritartų tiek gaminius, tiek paslaugas apimančiai tvarkai.

Daugiau kaip pusė įmonių, priešingai, mano, kad gaminių ir paslaugų atskyrimas yra tinkamas ir nėra reikalo išplėsti Direktyvos taikymo sritį įtraukiant į ją paslaugas.

- ***Kaip dėl technologijų naujovių?***

Direktyvos taikymas pažangių technologijų naujovėms nėra paprastas.

Suinteresuotųjų šalių atsiliepimai apie technologijų naujoves gana įvairūs: kai kurios suinteresuotosios šalys (įskaitant daugelį gamintojų, kai kuriuos vartotojus, draudikus ir viešojo sektoriaus institucijų bei pilietinės visuomenės atstovus) mano, kad nereikia atnaujinti Direktyvos atsižvelgiant į technologijų naujoves. Kitų kategorijų suinteresuotosios šalys, su kuriomis buvo konsultuojamasi, mano, kad sunku taikyti Direktyvą šiems gaminiams dėl jų nematerialaus pobūdžio ir vis didėjančio sudėtingumo.

Tiksliau, beveik pusė viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų ir beveik visi vartotojai mano, kad Direktyvos taikymo sritis turėtų būti išplėsta į ją įtraukiant technologijų naujoves, taip pat turėtų būti nustatyta vartotojų saugos ir inovacijų pusiausvyra, laikantis požiūrio, jog gaminių ir paslaugų atskyrimas bei sąvoka „trūkumas“ neatitinka šių pokyčių.

Dauguma įmonių mano, kad mobiliosios programėlės, neįterptoji programinė įranga ir daiktų interneto objektai pagal Direktyvą laikomi gaminiais, o jų nuomonė dėl to, ar atsakomybė tinkamai paskirstyta tarp įvairių operatorių, skiriasi. Be to, jų nuomone, trūkumas yra tinkamai apibrėžtas kaip žala, padaryta pažangaus roboto ar autonominės sistemos.

Didelė dauguma įmonių mano, kad pagal Direktyvą taikomos išimtys atitinka technologijų naujoves ir Direktyva joms jau yra taikoma; jų nuomone, Direktyva atitinka paskirtį ir yra neutrali įvairių technologijų atžvilgiu.

Be to, didelė dauguma draudikų asociacijų mano, kad nėra reikalo pritaikyti Direktyvą technologijų naujovėms.

- ***Prievolė įrodyti***

Didelė dauguma viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų laikosi nuomonės, kad trūkumo ir priežastinio ryšio tarp jo ir padarytos žalos įrodinėjimas yra našta vartotojams.

Beveik visos vartotojų asociacijos mano, kad ši našta yra dažniausia kliūtis norint gauti žalos atlyginimą, ypač atsižvelgiant į technologijų naujoves ir didėjantį gaminių sudėtingumą.

Tačiau tik keletas draudikų mano, kad prievolė įrodyti yra iš tikrųjų varginanti.

Dauguma įmonių mano, kad šios prievolės panaikinimas būtų nepalankus: iš tikrųjų prievolė įrodyti, tenkanti nukentėjusiam asmeniui, yra esminė pagrindžiant skundą; ją panaikinus Direktyva taptų nesąžininga.

- ***Žala turtui***

Nedidelė dauguma viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų mano, kad 500 EUR riba turėtų būti panaikinta, kad būtų galima gauti kompensacijas už mažesnę žalą. Dauguma vartotojų asociacijų taip pat pritartų nustatytos ribos sumažinimui, nes bėgant metams daugelio gaminių kainos sumažėjo.

Nors dauguma įmonių nepritaria šios ribos keitimui, didelė dalis mažųjų įmonių (24 proc.) palankiai vertina ribos mažinimą.

Daugumai suinteresuotųjų šalių, išskyrus draudikus, sudėtinga taikyti sąlygą, kad turtas paprastai yra skirtas asmeniniam naudojimui ar vartojimui ir buvo nukentėjusio asmens naudojamas ar vartojamas asmeniniais tikslais; jų nuomone, ji turėtų būti panaikinta.

Pusė viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų mano, kad ši nuostata turėtų būti panaikinta, nes darosi vis sudėtingiau atskirti, kada turtas skirtas profesionaliam naudojimui, o kada – asmeniniam.

Dauguma įmonių (63 proc.) ir daugiau kaip pusė vartotojų asociacijų mano, kad asmeninis ir profesionalus naudojimas nėra tinkamai atskirti, nes gaminiai gali būti naudojami abiem tikslais, ir šio atskyrimo panaikinimas nesukeltų jokių problemų.

Beveik visos draudikų asociacijos laiko asmeninio ir profesionalaus naudojimo atskyrimą tinkamu ir nemano, kad reikia ką nors keisti.

Per konferenciją dėl atsakomybės už gaminius suteikta galimybė išsamiau aptarti nuomones, gautas pasitelkiant kitas konsultavimosi priemones. Kalbant apie Direktyvos efektyvumą, dauguma gamintojų ir draudikų manė, kad Direktyva atitinka joje nustatytus tikslus ir kad ji bus tinkama ir ateityje atsižvelgiant į technologijų naujoves. Jų nuomone, bet kokia Direktyvos peržiūra šiame etape būtų skubota. Tačiau vartotojai pritarė Direktyvos peržiūrai siekiant palengvinti žalos atlyginimo nukentėjusiems asmenims tvarką.

4.2. Veiksmingumas

Konsultuojantis dėmesys buvo skirtas pusiausvyrai tarp gamintojų patiriamų išlaidų dėl atsakomybės be kaltės ir prievolės, tenkančios nukentėjusiajai šaliai siekiant gauti kompensaciją, taip pat aspektams, kuriais daugiau ar mažiau veiksmingai užtikrinama gamintojo atsakomybė be kaltės.

Atliekant tikslinę apklausą buvo tikimasi surinkti su išlaidom ir nauda susijusių duomenų, tačiau dėl menko aktyvumo atlikti tinkamą kokybinį įvertinimą buvo sunkiau. Duomenys, gauti vykdant kitą konsultacijų veiklą, suteikė galimybę atlikti tik kokybinę analizę.

Visų pirma, daugiau kaip pusės įmonių nuomone, išlaidų ir naudos, patiriamos taikant šią Direktyvą, pusiausvyra yra tinkama.

Tačiau daugiau nei du trečdaliai vartotojų asociacijų mano, kad vartotojų patiriamos išlaidos yra didesnės: dėl vis didėjančio gaminių sudėtingumo sunku įrodyti ryšį tarp trūkumo ir padarytos žalos. Beveik pusės draudikų nuomone, prievolę įrodyti gali būti sudėtinga įgyvendinti praktiškai.

Du trečdaliai viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų laikosi nuomonės, kad, kalbant apie tradicinius gaminius, su Direktyvos taikymu susijusios išlaidos yra priimtinos, tačiau dėl technologijų naujovių gamintojai, norėdami laikytis jos nuostatų, gali patirti naujų išlaidų.

4.3. Nuoseklumas

Konsultuojantis dėmesys taip pat buvo skirtas klausimams, susijusiems su Direktyvos nuoseklumu, papildomumu ir derėjimu su kitais Sąjungos teisės aktais, visų pirma su gaminių saugos ir vartotojų apsaugos teisės aktais.

Per Konferenciją dėl atsakomybės už gaminius suinteresuotosios šalys turėjo galimybę patvirtinti, kad Direktyva suvokiama kaip nuosekli ir suderinta su ES gaminių saugos teisės aktais bei vartotojų apsaugos taisyklėmis. Buvo priminta, kad Europos rinkai pateikiami gaminiai turi atitikti ES saugos teisės aktus. Tais atvejais, kai dėl jų trūkumo padaroma žala, pagal šią Direktyvą vartotojai gali pateikti ieškinį gamintojui (deliktinė atsakomybė); be to, pagal sutartinės atsakomybės taisykles jie gali pateikti ieškinį pardavėjui.

4.4. Aktualumas

Vykdant konsultacijų veiklą buvo siekiama išsiaiškinti, ar pirminiai poreikiai vis dar atitinka esamus poreikius, įskaitant poreikius, atsiradusius dėl naujoviškų gaminių. Taip pat buvo siekiama ištirti, ar gaminio, gamintojo, trūkumo ir žalos apibrėžtys, taip pat pagal Direktyvą taikomos išimtys atitinka technologijų naujoves ir mokslo pažangą;

Rezultatai gana padriki: daugumos suinteresuotųjų subjektų nuomone, Direktyvą reikia atnaujinti atsižvelgiant į technologijų naujoves, nors jie nėra patyrę jokių sunkumų taikydami Direktyvą.

Apskritai dauguma viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų mano, kad Direktyva bus tinkama ir ateityje, o dėl jos atliktas teisės aktų suderinimas visoje ES patvirtina jos aktualumą; vis dėlto jie siūlo atlikti Direktyvos peržiūrą, kiek tai susiję su technologijų naujovėmis. Didžioji dauguma įmonių mano, kad dėl atlikto suderinimo Direktyva bus aktuali ir ateityje.

Didžioji dauguma vartotojų asociacijų teigia, kad dėl Direktyvos buvo suderintos atsakomybės už gaminius taisyklės. Tačiau jie, kaip ir viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovai, dėl mažesnio Direktyvos aktualumo naujų poreikių atžvilgiu ir riboto Direktyvos sąvokų taikymo technologijų naujovėms, pritaria Direktyvos peržiūrai siekiant atsižvelgti į technologijų naujoves.

4.5. Europos pridėtinė vertė

Konsultuojantis buvo siekiama surinkti atsiliepimus apie tai, ar dėl atsakomybės be kaltės būtina toliau imtis veiksmų ES lygmeniu. Be to, konsultuojantis daugiausia stengtasi išsiaiškinti, kokių pasekmių būtų galima tikėtis susiaurinus Direktyvos taikymo sritį ar ją panaikinus arba išplėtus jos taikymo sritį.

Apskritai suinteresuotosios šalys pripažįsta Direktyvos teikiamą Europos pridėtinę vertę ir nė viena suinteresuotoji šalis nesiūlė jos panaikinti.

Dauguma įmonių sutinka, kad individualiais valstybių narių veiksmais nebūtų įmanoma užtikrinti vienodų sąlygų. Be to, beveik visų vartotojų asociacijų teigimu, nebūtų įmanoma užtikrinti tokios vartotojų apsaugos pasitelkiant tik nacionalines priemones.

Didžioji dauguma viešojo sektoriaus institucijų ir pilietinės visuomenės atstovų laikosi nuomonės, kad Direktyva suteikia pridėtinę vertę ES teisinei sistemai ir politikai.

Per Konferenciją dėl atsakomybės už gaminius buvo patvirtintos įvairių kategorijų suinteresuotųjų šalių pozicijos. Be to, daugelis dalyvių pabrėžė: i) ryšį tarp gaminio saugos ir atsakomybės už gaminį taisyklių, ii) kad nukentėjusiems nuo nepageidaujamo vaistinių preparatų poveikio asmenims sudėtinga įrodyti trūkumą ir priežastinį ryšį tarp trūkumo ir padarytos žalos, kad gautų kompensaciją, iii) kad nepakanka įrodymų, jog Direktyva taikoma technologijų naujovėms ir iv) kad reikia išlaikyti tinkamą šalių interesų pusiausvyrą.

5. PAGRINDINĖS IŠVADOS

Vykdant konsultacijas pavyko sužinoti įvairių nuomonių apie Direktyvą – kas iki šiol veikė gerai, o kas – nelabai, taip pat apie ateities lūkesčius.

Apskritai viešojo sektoriaus institucijų, pilietinės visuomenės, įmonių ir draudimo bendrovių atstovai Direktyvą vertino kaip **efektyvią** įgyvendinant joje nustatytus tikslus, tačiau vartotojų organizacijos išreiškė kritiškesnį požiūrį, visų pirma dėl kliūčių norint gauti kompensacijas, ypač susijusias su vis sudėtingiau įvykdoma prievole įrodyti, sudėtingesnėmis gaminių ir paslaugų apibrėžtimis, taip pat su 500 EUR turtinės žalos riba.

Daugumos kategorijų suinteresuotosios šalys pripažino Direktyvos **veiksmingumą**. Visų pirma, visų kategorijų, išskyrus vartotojų asociacijas, atstovai mano, kad yra nustatyta taikant Direktyvą vartotojų ir gamintojų patiriamų išlaidų ir gaunamos naudos pusiausvyra.

Manoma, kad Direktyva yra **nuosekli**, **aktuali** ir bus **tinkama ateityje**. Vis dėlto, viešojo sektoriaus institucijų, pilietinės visuomenės ir vartotojų asociacijų atstovai pripažįsta, kad Direktyvoje nėra tinkamai aptarti tam tikri su technologijų naujovėmis susiję klausimai, o įmonės nėra linkusios pritarti Direktyvos pakeitimams.

Suinteresuotosios šalys laikosi bendros nuomonės, kad Direktyva turi **Europos pridėtinę vertę**.

Per Konferenciją dėl Direktyvos dėl atsakomybės už gaminius įvertinimo suteikta galimybė patvirtinti, kad reikia apsvarstyti Direktyvos ateitį, siekiant užtikrinti teisinį tikrumą, visų pirma kiek tai susiję su jos taikymu naujoms technologijoms, pvz., dirbtinio intelekto sistemoms ir pažangiesiems robotams bei daiktų internetui.