EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER - SAMMANFATTANDE RAPPORT

Följedokument till

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (85/374/EEG)

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

1. INLEDNING

Direktiv 85/374/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (nedan kallat *direktivet*) syftar till att garantera skyddet av konsumenters hälsa och egendom, den fria rörligheten för varor och rättvisa konkurrensvillkor bland aktörerna på den inre marknaden.

Kommissionen inledde en utvärdering av huruvida målen för direktivet uppfylls och huruvida det är ändamålsenligt i förhållande till nya tekniska landvinningar såsom sakernas internet eller autonoma system. Samråd med berörda parter har ingått som en del i denna utvärdering.

2. SAMRÅDETS SYFTE

Syftet med samrådet var att samla in information från berörda parter för att underlätta bedömningen av direktivets ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och EU-mervärde.

Relevanta berörda parter innefattar tillverkare, importörer, leverantörer och deras branschorganisationer, konsumenter och konsumentorganisationer, försäkringsgivare och försäkringsorganisationer, tekniska experter samt offentliga myndigheter och civilsamhället (t.ex. tankesmedjor, experter, advokatbyråer/juridiska experter).

I detta dokument ges en översikt av samrådet och resultaten från detta.

3. SAMRÅDSMETODER OCH VERKTYG

Sammanlagt **657 berörda parter** från samtliga medlemsstater (utom Lettland, Portugal och Slovenien) och alla målgrupper (utom tekniska experter) deltog i samrådet.

3.1. Offentligt samråd

Ett **öppet offentligt samråd** genomfördes (10 januari–26 april 2017) på 23 EU-språk och utgjordes av tre frågeformulär på nätet, riktade till tillverkare, konsumenter, offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället.

Sammanlagt 113 berörda parter (40 tillverkare, 48 konsumenter och 23 företrädare för offentliga myndigheter/civilsamhället) från 16 medlemsstater[1] svarade. 14 ståndpunktsdokument ingavs av konsumenter (1), näringslivsorganisationer (9) och offentliga myndigheter/företrädare för civilsamhället (4).

3.2. Undersökningar

En **riktad undersökning** (3 april–20 maj 2017) genomfördes via fem frågeformulär på engelska för

- tillverkare, leverantörer och närstående branschorganisationer (4 svar),
- konsumentorganisationer (11 svar),
- försäkringsgivare och närstående organisationer (0 svar),

[1] Alla utom Danmark, Estland, Grekland, Kroatien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Slovenien och Sverige.

- offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället (11 svar),
- tekniska experter verksamma i domstol (0 svar).

Svar kom in från 14 medlemsstater[2].

En **datorstödd telefonundersökning(CATI)** (29 maj–14 juni 2017) som omfattade 11 medlemsstater[3] riktades till tillverkare, importörer och leverantörer. 457 tillverkare svarade[4].

61 **intervjuer** (3 maj – slutet av juli 2017) genomfördes med berörda parter med erfarenhet av direktivet (17 tillverkare, 11 konsumenter, 9 försäkringsgivare, 24 offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället)[5].

De riktade undersökningarna hade vissa begränsningar:

- Ett lågt deltagande i den riktade undersökningen: mer än 400 berörda parter kontaktades men endast 26 svarade.
- Ingen företrädare för tekniska experter svarade.

3.3. Konferens om utvärdering av direktivet om produktansvar

Europeiska kommissionen höll den 20 oktober 2017 en konferens om utvärdering av direktivet om produktansvar[6] i Bryssel. Den riktade sig till medlemsstaternas företrädare och olika berörda parter och syftade till att utbyta synpunkter om de preliminära resultaten från den externa studien av utvärderingen.

4. VIKTIGA RESULTAT FRÅN SAMRÅDET

Flera berörda parter har erfarenhet av direktivet. De flesta företag har haft att göra med skadeståndskrav från skadelidande personer och betalar för försäkringar. Konsumentorganisationer är bekanta med skadeståndskrav från skadelidande personer och försäkringsgivare tillhandahåller specifika försäkringar och betalar ut ersättningar. Offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället hanterar olika berörda parters behov, agerar vid tvister eller forskar om direktivet.

4.1. Ändamålsenlighet

Samrådet syftade till att ta reda på huruvida och i vilken omfattning direktivets mål vad gäller konsumentskydd, rättvis konkurrens och fri rörlighet för varor har uppnåtts på såväl nationell nivå som på EU-nivå.

En majoritet av de berörda parterna känner till direktivet. De flesta offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället anser att direktivet är ändamålsenligt såtillvida att konsumenterna gynnas av det strikta ansvaret för tillverkare, och att konsumenternas och

---

2 Belgien, Bulgarien, Danmark, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Slovenien, Finland och Storbritannien.

3 Tjeckien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Litauen, Nederländerna, Österrike, Polen, Sverige, och Storbritannien.

4 Från Tjeckien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Litauen, Nederländerna, Österrike, Polen, Sverige och Storbritannien.

5 Från Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Finland och Storbritannien.

6 Se protokoll från konferensen om produktansvar på https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

tillverkarnas intressen tillvaratas på ett rättvist sätt. Därför anser de också att systemet med ett strikt ansvar måste bibehållas.

Majoriteten av tillverkarna anser att direktivet är ändamålsenligt eftersom det skapar lika villkor i hela EU genom att samma ansvarsregler tillämpas i samtliga medlemsstater. Det tillvaratar också konsumenternas och tillverkarnas intressen på ett rättvist sätt och anger tydliga regler oavsett produkttyp.

Slutligen anser försäkringsgivarna att direktivet generellt är ändamålsenligt eftersom det tillvaratar konsumenternas och tillverkarnas intressen på ett rättvist sätt.

En större andel av konsumentorganisationerna tycker dock inte att direktivet är helt ändamålsenligt eftersom det lägger större vikt vid tillverkarnas intressen än vid konsumenternas.

Vissa av bestämmelserna i direktivet ses som mer ändamålsenliga än andra.

- ***Produkter, inte tjänster***

För vissa berörda parter (både tillverkare och konsumenter) är distinktionen mellan produkter och tjänster inte längre tydlig. De anser att direktivet även bör omfatta skador orsakade av tjänster medan andra tillverkare anser att direktivet inte bör omfatta sådana skador.

Mer än hälften av de offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället som tillfrågats anser att distinktionen mellan produkter och tjänster är otillräcklig och att direktivet bör utvidgas till att omfatta även tjänster.

En överväldigande majoritet av konsumenterna och deras intresseorganisationer betonar att det kan vara svårt att skilja mellan en produkt och en tjänst då dessa ofta levereras tillsammans, och skulle föredra ett system som omfattar både produkter och tjänster.

Mer än hälften av företagen anser tvärtom att distinktionen mellan produkter och tjänster är fullt tillräcklig och att det inte finns något behov att utvidga direktivet till att omfatta tjänster.

- ***Vad gäller för nya tekniska landvinningar?***

Det är inte självklart hur direktivet ska tillämpas på nya tekniska landvinningar.

De berörda parterna har relativt olika synpunkter när det gäller nya tekniska framsteg: vissa parter (däribland många tillverkare, vissa konsumenter, försäkringsgivare och offentliga myndigheter/företrädare för civilsamhället) ser inget behov av att uppdatera direktivet i förhållande till nya tekniska landvinningar. Andra berörda parter, från alla kategorier som deltagit i samrådet, anser det svårt att tillämpa direktivet på dessa artiklar, på grund av deras abstrakta natur och ökande komplexitet.

Mer specifikt anser närmare hälften av de offentliga myndigheterna och företrädarna för civilsamhället, och nästan alla konsumenter, att direktivets tillämpningsområde bör utvidgas till att gälla nya tekniska landvinningar och väga in konsumentsäkerhet och innovation. Detta eftersom distinktionen mellan produkter och tjänster och begreppet ”defekt” inte är tillräcklig i dessa fall.

De flesta företagen betraktar appar, externa programvaror och komponenter i sakernas internet (IoT – Internet of Things) som ”produkter” i enlighet med direktivet. De har dock olika åsikter om huruvida ansvaret är adekvat fördelat bland de olika operatörerna. Vidare anser de att de att definitionen av ”defekt” är tillräcklig i fråga om skador som orsakas av en avancerad robot eller ett autonomt system.

Hållningen hos en stor majoritet av företagen är att undantagen i direktivet är tillräckliga för att täcka in tekniska landvinningar och att direktivet redan gäller dem. De anser att direktivet är ändamålsenligt och neutralt oavsett typ av teknik.

På liknande sätt tycker en stor majoritet av försäkringsorganisationerna att det inte finns något behov att anpassa direktivet till nya tekniska landvinningar.

- ***Bevisbörda***

Bland offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället anser det stora flertalet att kraven på att bevisa en defekt, och en koppling mellan denna och skadan, är en tung börda för konsumenterna.

Nästan alla konsumentorganisationer ser denna börda som det vanligaste hindret för att få ersättning, särskilt när det gäller nya tekniska landvinningar och en ökande produktkomplexitet.

Endast ett fåtal försäkringsgivare ser dock bevisbördan som betungande i praktiken.

De flesta företag anser att ett borttagande av denna börda skulle vara till nackdel, och att det faktum att bevisbördan läggs på den skadelidande personen utgör själva grunden för skadeståndsanspråket; att avlägsna denna börda skulle göra direktivet orättvist.

- ***Sak- och egendomsskador***

En knapp majoritet av offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället tycker att beloppsgränsen på 500 euro bör tas bort för att möjliggöra ersättning för mindre skador. Majoriteten av konsumentorganisationerna vill också se en sänkt gräns eftersom priserna på många produkter har gått ner genom åren.

De flesta företag vill inte se någon förändring av beloppsgränsen men bland småföretagen är det dock en betydande andel (24 %) som är positivt inställda till en sänkning.

För majoriteten av de berörda parterna, med undantag för försäkringsgivarna, är det svårt att tillämpa villkoret att föremålet är av en typ som vanligen är avsedd för privat användning eller konsumtion och att det huvudsakligen är så det använts av den skadelidande personen. De tycker därför att detta villkor bör tas bort.

I kategorin offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället tycker hälften av de tillfrågade att denna bestämmelse bör tas bort eftersom det blir allt svårare att skilja på när ett föremål är avsett att användas yrkesmässigt eller privat.

De flesta företag (63 %) och mer än hälften av konsumentorganisationerna anser att distinktionen mellan privat och yrkesmässig användning är otillräcklig eftersom produkter kan användas i bägge kategorierna. De ser därmed inga problem med att den tas bort.

I stort sett samtliga försäkringsorganisationer anser att distinktionen mellan privat och yrkesmässig användning av produkter är tillräckligt tydlig, och att det därför inte behövs någon ändring.

Under konferensen om produktansvar gavs tillfälle att gå närmare in på de synpunkter som erhållits via övriga samrådsverktyg. I fråga om direktivets ändamålsenlighet ansåg majoriteten av tillverkare och försäkringsgivare att direktivet uppfyller målen och är framtidssäkert för nya tekniska landvinningar. Deras åsikt är att eventuella revideringar i detta skede skulle vara förhastade. Konsumenterna var dock positivt inställda till en revidering av direktivet för att göra det lättare för den skadelidande parten att få ersättning.

4.2. Effektivitet

Samrådet fokuserade på balansen mellan tillverkarnas kostnader för att täcka det strikta ansvaret och den börda som läggs på den skadelidande parten för att få ersättning, samt på aspekter som gör direktivet mer eller mindre effektivt för att säkerställa det strikta ansvaret för tillverkaren.

Det fanns förväntningar om att den riktade undersökningen skulle ge uppgifter om kostnader och fördelar men den låga svarsfrekvensen förhindrade korrekt kvantifiering. Uppgifter insamlade från övriga samråd gav endast möjlighet att utföra en kvalitativ analys.

Mer än hälften av företagen upplever att det råder en bra balans mellan de kostnader och fördelar som direktivet innebär.

Trots det anser två tredjedelar av konsumentorganisationerna att kostnaderna är högre för konsumenterna. Den ökande produktkomplexiteten gör det betungande att bevisa defekten och dess koppling till skadan. För närmare hälften av försäkringsgivarna kan bevisbördan vara svår att uppfylla i praktiken.

En tredje synpunkt framhölls av två tredjedelar av offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället: även om kostnaderna relaterade till direktivet är acceptabla för traditionella produkter så kan nya tekniska landvinningar medföra att tillverkarna drabbas av nya kostnader för att uppfylla kraven.

4.3. Samstämmighet

Samrådet fokuserade vidare på frågor om samstämmighet, komplementaritet och enhetlighet mellan direktivet och andra unionsåtgärder, särskilt vad gäller produktsäkerhetslagstiftning och konsumentskydd.

Konferensen om produktansvar gav de berörda parterna tillfälle att få bekräftat att direktivet uppfattas som samstämmigt och i linje med EU:s produktsäkerhetslagstiftning och konsumentskyddsregler. Det erinrades om att produkter på den europeiska marknaden måste uppfylla EU:s säkerhetslagstiftning. Konsumenter som drabbas av skada på grund av en produkt med säkerhetsbrister kan vidta rättsliga åtgärder mot tillverkaren inom ramen för direktivet (utomobligatoriskt skadeståndsansvar) men även mot säljaren i enlighet med reglerna om avtalsrättsligt skadeståndsansvar.

4.4. Relevans

Samrådet syftade till att ge förståelse för om de ursprungliga behoven fortfarande överensstämmer med aktuella behov, inklusive behov som skapats av innovativa produkter. De syftade också till att undersöka om definitionerna av produkt, tillverkare, defekt och skada samt undantagen i direktivet är tillräckliga för att täcka in tekniska och vetenskapliga landvinningar.

Resultaten är relativt fragmenterade: för de flesta berörda parter finns det behov av att uppdatera direktivet avseende nya tekniska landvinningar, trots att de inte har haft några problem att tillämpa direktivet.

För majoriteten av offentliga myndigheter och civilsamhällets företrädare är direktivet överlag framtidssäkert, och den harmonisering som det gett inom EU bekräftar dess aktuella relevans. De föreslår dock att direktivet revideras avseende nya tekniska landvinningar. En

stor majoritet av företagen anser att direktivet är framtidssäkert och relevant på grund av den harmonisering det medfört.

För en stor majoritet av konsumentorganisationerna har direktivet lett till en harmonisering av reglerna om produktansvar. I likhet med offentliga myndigheter och företrädare för civilsamhället är de dock positiva till en revidering av direktivet, så att hänsyn tas till nya tekniska landvinningar. Detta eftersom direktivet i sin nuvarande tappning anses mindre relevant ifråga om nya behov och att begreppen i det endast i begränsad omfattning är tillämpliga på nya tekniska landvinningar.

4.5. EU-mervärde

Syftet med samrådet var att inhämta synpunkter om huruvida frågan om strikt ansvar kräver fortsatta åtgärder på EU-nivå. Samrådet fokuserade vidare på att kartlägga de troligaste konsekvenserna om direktivets tillämpningsområde skulle utvidgas, alternativt reduceras eller om det skulle upphävas helt.

Generellt tillstår samtliga berörda parter direktivets EU-mervärde, och det var ingen som föreslog att det ska upphävas.

En majoritet av företagen är överens om att direktivet har skapat lika villkor på ett sätt som inte skulle ha varit möjligt genom åtgärder i de enskilda medlemsstaterna. Nästan alla konsumentorganisationer menar dessutom att nuvarande konsumentskydd inte skulle ha gått att uppnå genom enbart nationella åtgärder.

Bland de offentliga myndigheterna och civilsamhällets företrädare anser en överväldigande majoritet att direktivet har inneburit ett mervärde för EU:s rättsliga ramar och åtgärder.

Konferensen om produktansvar bekräftade de olika berörda parternas ståndpunkter. Många deltagare betonade vidare i) kopplingen mellan produktsäkerhet och reglerna om produktansvar, ii) svårigheten för personer som drabbats av oönskade effekter av läkemedelsprodukter att bevisa defekten och orsakssambandet mellan defekten och skadan för att få ersättning, iii) bristen på uppgifter om tillämpningen av direktivet på nya tekniska landvinningar, samt iv) behovet att bibehålla en rättvis balans mellan parternas olika intressen.

5. VIKTIGA SLUTSATSER

Samrådet gjorde det möjligt att inhämta en mängd olika synpunkter om direktivet avseende vad som fungerat bra och vad som, än så länge, fungerat mindre bra samt om vilka förväntningar som finns inför framtiden.

Bland företrädarna för offentliga myndigheter, civilsamhället, näringslivet och försäkringsgivare ansågs direktivet generellt uppnå sina mål på ett **ändamålsenligt** sätt. Konsumentorganisationerna var dock mer kritiska, framför allt vad gäller hindren för att erhålla ersättning, i synnerhet ökande svårigheter att uppfylla bevisbördan, en svårare gränsdragning mellan produkter och tjänster samt gränsen på 500 euro för materiella skador.

Av de berörda parterna ansåg de flesta kategorierna att direktivet är **effektivt**. Med undantag för konsumentorganisationerna tycker samtliga kategorier att det råder en balans mellan de kostnader och fördelar som direktivet innebär för konsumenter och tillverkare.

Direktivet anses vara **samstämmigt** med EU:s konsumentskyddslagstiftning, **relevant och framtidssäkert**. Företrädarna för offentliga myndigheter, civilsamhället och

konsumentorganisationer är dock överens om att vissa frågor relaterade till nya tekniska landvinningar inte täcks in tillräckligt i direktivet. Inom näringslivet finns en större motvilja mot att ändra direktivet.

Bland de berörda parterna rådde stor konsensus om att direktivet har ett **EU-mervärde**.

Konferensen om utvärdering av direktivet om produktansvar gav möjlighet att bekräfta behovet av fortsatta diskussioner om direktivets framtid för att säkerställa rättssäkerheten, särskilt vad gäller dess tillämpning på ny teknik såsom AI-system (artificiell intelligens), avancerade robotar och sakernas internet.