EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

SIDOSRYHMÄKUULEMINEN - TIIVISTELMÄRAPORTTI

Oheisasiakirja

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin (85/374/ETY) soveltamisesta

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

1. JOHDANTO

Tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 85/374/ETY (jäljempänä ’direktiivi’) tavoitteena on taata kuluttajien terveyden ja omaisuuden suojaaminen, tavaroiden vapaa liikkuvuus ja vääristymätön kilpailu markkinaosapuolten välillä sisämarkkinoilla.

Komissio käynnisti arvioinnin päätelläkseen, täyttääkö direktiivi tavoitteensa ja onko se tarkoituksenmukainen suhteessa uuteen teknologiseen kehitykseen, kuten esineiden internetiin tai autonomisiin järjestelmiin. Sidosryhmien kuuleminen oli osa tätä arviointia.

2. KUULEMISEN TAVOITTEET

Kuulemisstrategian tarkoituksena oli kerätä sidosryhmiltä tietoa tuloksellisuuden, tehokkuuden, merkityksellisyyden, johdonmukaisuuden ja EU:n tason lisäarvon arvioimiseksi.

Merkityksellisiä sidosryhmiä ovat valmistajat, maahantuojat, tavarantoimittajat ja niiden toimialajärjestöt, kuluttajat ja kuluttajajärjestöt, vakuutuksenantajat ja vakuutusyhtiöiden liitot, tekniset asiantuntijat sekä viranomaiset ja kansalaisyhteiskunta (esim. ajatushautomot, asiantuntijat, asianajotoimistot ja lakimiehet).

Tässä asiakirjassa esitetään yleiskatsaus kuulemistoimista ja niiden tuloksista.

3. KUULEMISMENETELMÄT JA -VÄLINEET

Yhteensä **657 sidosryhmää** kaikista jäsenvaltioista (lukuun ottamatta Latviaa, Portugalia ja Sloveniaa) ja kaikki kohderyhmät (lukuun ottamatta teknisiä asiantuntijoita) osallistuivat kuulemiseen.

3.1 Julkinen kuuleminen

Avoin julkinen kuuleminen käynnistettiin (10. tammikuuta–26. huhtikuuta 2017) 23:lla Euroopan unionin virallisella kielellä. Kuuleminen koostui kolmesta verkkokyselylomakkeesta, jotka osoitettiin kuluttajille, viranomaisille ja kansalaisyhteiskunnan edustajille.

Kyselyyn vastasi 113 sidosryhmää (40 valmistajaa, 48 kuluttajaa ja 23 viranomaista / kansalaisyhteiskunnan edustajaa) 16 jäsenvaltiosta[1]. Kuulemisessa annetut 14 kannanottoa jakautuivat kuluttajien (1), yritysjärjestöjen (9) ja viranomaisten / kansalaisyhteiskunnan edustajien (4) kesken.

3.2 Kyselyt

Kohdennettu kysely (3. huhtikuuta–20. toukokuuta 2017) toteutettiin viidellä englanninkielisellä kyselylomakkeella, jotka osoitettiin

- tuottajille ja tavarantoimittajille ja niihin liittyville toimialajärjestöille (4 vastausta),
- kuluttajajärjestöille (11),
- vakuutuksenantajille ja niihin liittyville yhdistyksille (0),

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

- viranomaisille ja kansalaisyhteiskunnan edustajille (11),
- teknisille asiantuntijoille, jotka toimivat tuomioistuimissa (0).

Vastauksia tuli 14 jäsenvaltiosta.[2]

Tietokoneavusteinen puhelinhaastattelu (29. toukokuuta–14. kesäkuuta 2017), joka kattoi 11 jäsenvaltiota[3] osoitettiin valmistajille, maahantuojille ja tavarantoimittajille. Siihen vastasi 457 valmistajaa.[4]

Haastatteluja sidosryhmille, joilla on kokemusta direktiivistä (17 valmistajaa, 11 kuluttajaa, 9 vakuutuksenantajaa, 24 viranomaista ja kansalaisyhteiskunnan edustajaa), järjestettiin 61 (3. toukokuuta–heinäkuun loppu 2017).[5]

Kohdennetut kyselyt jäivät hieman rajoitetuiksi:

- Osallistumisaste kohdennettuun kyselyyn jäi alhaiseksi: yli 400 sidosryhmään otettiin yhteyttä, mutta vain 26 vastasi.
- Yksikään teknisen asiantuntijan edustaja ei vastannut.

3.3 Konferenssi tuotevastuudirektiivin arvioinnista

Euroopan komissio järjesti Brysselissä 20. lokakuuta 2017 konferenssin tuotevastuudirektiivin arvioinnista[6]. Konferenssi oli tarkoitettu jäsenvaltioiden edustajille ja eri sidosryhmille, jotta nämä voivat vaihtaa näkemyksiään arvioinnista tehdyn ulkopuolisen tutkimuksen alustavista tuloksista.

4. KUULEMISTOIMIEN TÄRKEIMMÄT TULOKSET

Useilla sidosryhmillä oli kokemusta direktiivistä. Useimmat yritykset olivat käsitelleet vahinkoa kärsineiden esittämiä korvauksia ja maksaneet vakuutuksesta, kuluttajajärjestöt tunsivat vahinkoa kärsineiden esittämät vaateet, vakuutuksenantajat antoivat erityisiä vakuutuksia ja maksoivat korvauksia, viranomaiset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat käsittelivät erityisten sidosryhmien tarpeita, toimivat riita-asioissa tai toteuttivat direktiiviin liittyvää tutkimusta.

4.1 Vaikuttavuus

Kuulemisen tarkoituksena oli ymmärtää, onko kuluttajien suojaamista, vääristymätöntä kilpailua ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat direktiivin tavoitteet tähän mennessä saavutettu, ja missä määrin, sekä kansallisella että EU:n tasolla.

Useimmat sidosryhmät ovat tietoisia direktiivistä. Useimmille viranomaisille ja kansalaisyhteiskunnan edustajille direktiivi on vaikuttava, sillä kuluttajat hyötyvät valmistajien ankarasta vastuusta ja kuluttajien ja valmistajien edut ovat melko hyvin tasapainossa. Näistä syistä he myös katsovat, että ankaran vastuun järjestelmä on säilytettävä.

---

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 Seuraavista valtioista: CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
5 Seuraavista valtioista: BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
6 Katso tuotevastuukonferenssin pöytäkirjat osoitteesta https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

Useimmat valmistajat katsovat, että direktiivi on vaikuttava, sillä se luo tasapuoliset toimintaedellytykset kaikkialla Euroopassa asettamalla samat vastuusäännöt kaikissa jäsenvaltioissa, ja että se tasapainottaa kuluttajien ja valmistajien etuja asettamalla selkeät säännöt tuotetyypistä riippumatta.

Vakuutuksenantajien mukaan direktiivi on kaiken kaikkiaan vaikuttava, koska se tasapainottaa kuluttajien ja valmistajien etuja.

Useimpien kuluttajajärjestöjen mukaan direktiivi ei kuitenkaan ole täysin vaikuttava, koska se suojaa valmistajien etuja enemmän kuin kuluttajien etuja.

Erityisesti joitakin direktiivin säännöksiä pidetään vaikuttavampina kuin toisia:

- ***Tuotteet, ei palvelut***

Joidenkin sidosryhmien (sekä valmistajien että kuluttajien) osalta tuotteiden ja palvelujen erottelu ei ole enää selvää, ja direktiivin olisi katettava myös palvelujen aiheuttamat vahingot. Toiset valmistajat katsovat, ettei direktiivin pitäisi kattaa näitä vahinkoja.

Yli puolelle kuulluista viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista tuotteiden ja palvelujen erottelu ei ole riittävä, ja direktiivin soveltamisalaa olisi laajennettava koskemaan palveluja.

Suuri enemmistö kuluttajista ja heidän yhdistyksistään korostaa, että tuotteen erottaminen palveluista voi olla vaikeaa, koska ne ovat usein yhdistettyjä, ja he pitävät parempana järjestelmää, joka kattaa sekä tuotteet että palvelut.

Sitä vastoin yli puolelle yrityksistä tuotteiden ja palvelujen välinen ero on riittävä, eikä direktiiviä tarvitse laajentaa palveluihin.

- ***Entä uusi teknologinen kehitys?***

Direktiivin soveltaminen uuteen teknologiseen kehitykseen ei ole yksiselitteistä.

Sidosryhmien palaute uudesta teknologisesta kehityksestä on melko erilaista: joidenkin sidosryhmien (mukaan lukien monet valmistajat, jotkut kuluttajat, vakuutuksenantajat ja viranomaiset / kansalaisyhteiskunnan edustajat) mielestä direktiiviä ei ole tarpeen päivittää uuden teknologisen kehityksen suhteen. Kaikkien muiden kuultujen ryhmien jäsenten on vaikea soveltaa direktiiviä näihin tuotteisiin niiden aineettoman luonteen ja lisääntyvän monimutkaisuuden takia.

Tarkemmin sanottuna viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista lähes puolen ja kuluttajista melkein kaikkien kohdalla direktiivin soveltamisala olisi laajennettava koskemaan uutta teknologista kehitystä ja siinä olisi tasapainotettava kuluttajien turvallisuus ja innovointi ottaen huomioon tuotteiden ja palvelujen erottelu ja se, ettei käsite ”puutteellinen turvallisuus” ole tällöin tarkoituksenmukainen.

Useimmat yritykset pitävät sovelluksia, ei-sisäänrakennettuja ohjelmistoja ja esineiden internetin komponentteja direktiivin mukaisina ”tuotteina”, kun taas niillä on erilaiset näkemykset siitä, jakautuuko vastuu asianmukaisesti eri toimijoiden kesken. Lisäksi puutteellinen turvallisuus on määritelty heidän mielestään asianmukaisesti ajatellen kehittyneen robotin tai autonomisen järjestelmän aiheuttamia vahinkoja.

Suurimmalle osalle yrityksistä direktiivin mukaiset poikkeukset ovat riittäviä uuden teknologisen kehityksen kannalta, ja direktiiviä sovelletaan jo niihin. Ne pitävät direktiiviä tarkoituksenmukaisena ja teknologianeutraalina.

Vastaavasti suuri enemmistö vakuutuksenantajien yhdistyksistä ei näe tarvetta mukauttaa direktiiviä uuteen teknologiseen kehitykseen.

- ***Todistustaakka***

Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien suuren enemmistön mielestä todisteen esittäminen puutteellisesta turvallisuudesta sekä sen ja vahingon välisestä yhteydestä on raskasta kuluttajille.

Lähes kaikki kuluttajajärjestöt pitävät tätä taakkaa yleisimpänä esteenä korvausten saamiselle erityisesti, kun otetaan huomioon uusi teknologinen kehitys ja tuotteiden monimutkaistuminen.

Kuitenkin vain muutamat vakuutuksenantajat pitävät todistustaakkaa raskaana käytännössä.

Useimmat yritykset katsovat, että tämän taakan poistaminen olisi epätoivottavaa: todistustaakka on todellakin vahinkoa kärsineen kannalta olennaisen tärkeä perusta vaateelle, ja sen poistaminen tekisi direktiivistä epäoikeudenmukaisen.

- ***Omaisuusvahingot***

Julkisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien lievän enemmistön mielestä 500 euron omavastuu olisi poistettava pienempien vahinkojen korvaamisen mahdollistamiseksi. Myös kuluttajajärjestöjen enemmistö alentaisi omavastuuta, koska monien tuotteiden hinta on laskenut vuosien varrella.

Vaikka useimmat yritykset eivät suosittele omavastuun muuttamista, merkittävä osa pienyrityksistä (24 %) kannattaa omavastuun alentamista.

Useimpien sidosryhmien, vakuutuksenantajia lukuun ottamatta, on vaikea soveltaa ehtoa, jonka mukaan esineen on oltava tavallisesti yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitettu ja vahinkoa kärsineen on täytynyt käyttää sitä pääasiassa omaan yksityiseen käyttöönsä tai kulutukseensa. Ne ovat sitä mieltä, että kyseinen ehto olisi poistettava.

Puolet viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista ovat sitä mieltä, että kyseinen säännös olisi poistettava, koska on yhä vaikeampaa erottaa, milloin esine on tarkoitettu ammattimaiseen ja milloin yksityiseen käyttöön.

Useimmat yritykset (63 %) ja yli puolet kuluttajajärjestöistä ovat sitä mieltä, että ero yksityisen ja ammatillisen käytön välillä ei ole riittävä, koska tuotteet voivat olla suunnattuja molempiin käyttötarkoituksiin, eikä tällaisen erottelun poistaminen aiheuttaisi ongelmia.

Lähes kaikki vakuutusyhdistykset pitävät tuotteiden yksityisen ja ammatillisen käytön välistä erottelua tarpeeksi selkeänä, eikä muutosta niiden mukaan tarvita.

Tuotevastuukonferenssi antoi tilaisuuden kehittää edelleen näkemyksiä, jotka saatiin käyttämällä muita kuulemisvälineitä. Direktiivin vaikuttavuuden osalta valmistajien ja vakuutuksenantajien enemmistö katsoi, että direktiivi täyttää tavoitteensa ja että se on uuden teknologisen kehityksen kannalta toimiva tulevaisuudessa. Heidän mielestään kaikki muutokset tässä vaiheessa olisivat ennenaikaisia. Kuluttajat kuitenkin kannattivat direktiivin tarkistamista korvausten maksamisen helpottamiseksi vahinkoa kärsineelle osapuolelle.

4.2 Vaikuttavuus

Kuulemisessa keskityttiin valmistajille ankarasta vastuusta aiheutuneiden kustannusten ja vahinkoa kärsineelle osapuolelle korvauksen saamiseksi aiheutuvan taakan väliseen

tasapainoon. Lisäksi keskityttiin myös sellaisiin näkökohtiin, jotka tekevät tasapainosta enemmän tai vähemmän vaikuttavan valmistajan ankaran vastuun varmistamiseksi.

Kohdennetusta kyselystä odotettiin saatavan tietoja kustannuksista ja eduista: matala vastausprosentti heikensi kuitenkin todellista määrällistä arviota. Muista kuulemistoimista saatujen tietojen perusteella voitiin tehdä vain laadullinen analyysi.

Erityisesti yli puolet yrityksistä katsoo, että direktiivistä aiheutuvat kustannukset ja hyödyt ovat hyvässä tasapainossa.

Kuitenkin yli kaksi kolmasosaa kuluttajajärjestöistä pitää kustannuksia korkeampina kuluttajien kannalta: puutteellisen turvallisuuden ja sen vahinkoon liittyvän yhteyden osoittaminen on raskasta tuotteiden monimutkaistumisen takia. Lähes puolet vakuutuksenantajista katsoo, että todistustaakka voi olla vaikea toteuttaa käytännössä.

Kaksi kolmasosaa viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista kokee, että uusi teknologinen kehitys saattaa aiheuttaa valmistajille uusia direktiivin noudattamiseen liittyviä kustannuksia, vaikka direktiiviin liittyvät kustannukset ovat hyväksyttäviä perinteisten tuotteiden osalta.

4.3 Johdonmukaisuus

Kuuleminen keskittyi myös kysymyksiin, jotka liittyvät direktiivin ja muiden unionin toimien väliseen johdonmukaisuuteen, täydentävyyteen ja yhdenmukaisuuteen, erityisesti tuoteturvallisuuslainsäädännön ja kuluttajansuojan osalta.

Tuoteturvallisuuskonferenssi oli tilaisuus vahvistaa, että direktiiviä pidetään johdonmukaisena ja yhdenmukaisena EU:n tuoteturvallisuuslainsäädännön ja kuluttajansuojaan liittyvien sääntöjen kanssa. Muistutettiin, että Euroopan markkinoille tuotavien tuotteiden on oltava EU:n turvallisuuslainsäädännön mukaisia. Jos tuotteet ovat aiheuttaneet vahinkoa puutteellisen turvallisuuden takia, kuluttajat voivat nostaa kanteen valmistajaa vastaan direktiivin perusteella (sopimuksen ulkopuolinen vastuu), mutta myös myyjää vastaan sopimusvastuun mukaisesti.

4.4 Merkityksellisyys

Kuulemistoimien tarkoituksena oli ymmärtää, vastaavatko direktiivin alkuperäiset tarpeet edelleen nykyisiä tarpeita, mukaan lukien innovatiivisten tuotteiden luomat tarpeet. Niiden tarkoituksena oli myös tutkia, ovatko tuotteen, valmistajan, puutteellisen turvallisuuden tai vahingon määritelmät tai direktiivin mukaiset poikkeukset riittävät teknologian ja tieteen kehityksen kannalta.

Tulokset ovat melko hajanaisia: useimpien sidosryhmien mukaan direktiiviä tulisi päivittää suhteessa uuteen teknologiseen kehitykseen, vaikka niillä ei olekaan ollut mitään ongelmia direktiivin soveltamisessa.

Kaiken kaikkiaan valtaosalle julkisista viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista direktiivi on hyödyllinen tulevaisuudessa, ja sen koko unioniin tuoma yhdenmukaisuus vahvistaa nykyisen merkityksellisyyden. Ne kuitenkin ehdottavat direktiivin uudistamista suhteessa uuteen teknologiseen kehitykseen. Suurimmalle osalle yrityksistä direktiivi on toimiva tulevaisuudessa ja myös merkityksellinen sen tuoman yhdenmukaisuuden takia.

Suurin osa kuluttajajärjestöistä katsoo, että direktiivi on yhdenmukaistanut tuotevastuuta koskevat säännöt. Ne kannattavat kuitenkin direktiivin tarkistamista niin, että otetaan

huomioon uusi teknologinen kehitys. Tätä kannattavat myös viranomaiset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat, koska direktiivin merkityksellisyys suhteessa uusiin tarpeisiin on vähäisempi eivätkä direktiivin käsitteet sovellu täysin uuteen teknologiseen kehitykseen.

4.5 EU:n tason lisäarvo

Kuulemisen tarkoituksena oli kerätä palautetta siitä, edellyttääkö ankara vastuu edelleen toimia EU:n tasolla. Lisäksi kuulemisessa keskityttiin ymmärtämään todennäköisimpiä seurauksia, jos soveltamisalaa supistetaan tai direktiivi kumotaan tai sen soveltamisalaa laajennetaan.

Kaikki sidosryhmät tunnustivat yleisesti direktiivin tuoman EU:n tason lisäarvon, eikä yksikään sidosryhmä ehdottanut sen kumoamista.

Suurin osa yrityksistä on yhtä mieltä siitä, että saavutetut tasapuoliset toimintaedellytykset eivät olisi mahdollisia yksittäisten jäsenvaltioiden toimien avulla. Saavutettu kuluttajansuoja ei myöskään lähes kaikkien kuluttajajärjestöjen mukaan olisi toteutettavissa ainoastaan kansallisella tasolla.

Valtaosa viranomaisista ja kansalaisyhteiskunnan edustajista katsoo, että direktiivi tuo lisäarvoa EU:n lainsäädäntökehykseen ja politiikkoihin.

Tuotevastuukonferenssi vahvisti eri sidosryhmien puolustamat näkemykset. Lisäksi monet osallistujat korostivat seuraavia asioita: i) tuoteturvallisuus- ja tuotevastuusääntöjen välinen yhteys, ii) farmaseuttisten tuotteiden aiheuttamien epätoivottujen vaikutusten uhrien vaikeus todistaa puutteellisen turvallisuuden ja sen ja vahingon välinen yhteys korvauksen saamiseksi, iii) todisteiden puuttuminen direktiivin soveltamisesta uuteen teknologiseen kehitykseen ja iv) tarve säilyttää oikeudenmukainen tasapaino osapuolten etujen välillä.

5. KESKEISET PÄÄTELMÄT

Kuulemistoimien avulla saatiin laaja kokoelma direktiiviä koskevia näkemyksiä siitä, mikä on toiminut hyvin, mikä ei ole toistaiseksi toiminut niin hyvin ja mitä tulevaisuudelta odotetaan.

Kaiken kaikkiaan viranomaiset, yritykset ja vakuutuksenantajien edustajat olivat sitä mieltä, että direktiivillä on yleisesti saavutettu sen tavoitteet **tehokkaasti**, mutta kuluttajajärjestöt olivat kriittisempiä erityisesti korvauksen saamisen esteiden suhteen. He kritisoivat erityisesti todistustaakan esittämisen monimutkaistumista, tuotteiden ja palvelujen vaikeampaa erottamista toisistaan sekä aineellisiin vahinkoihin liittyvää 500 euron omavastuuta.

Useimmat sidosryhmät tunnustivat direktiivin **vaikuttavuuden**. Erityisesti kaikki ryhmät kuluttajajärjestöjä lukuun ottamatta katsovat, että direktiivistä kuluttajille ja valmistajille aiheutuvat kustannukset ja hyödyt ovat tasapainossa.

Direktiiviä pidetään **johdonmukaisena** kuluttajien suojelua koskevan EU:n lainsäädännön kanssa, **merkityksellisenä ja tulevaisuuden tarpeita vastaavana**. Viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan ja kuluttajajärjestöjen edustajat ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että on olemassa asioita, joita direktiivi ei kata riittävästi, kuten uusi teknologinen kehitys, kun taas yritykset ovat haluttomampia muuttamaan direktiiviä.

Sidosryhmien välillä vallitsi laaja yhteisymmärrys siitä, että direktiivi tuottaa **EU:n tason lisäarvoa**.

Tuotevastuudirektiivin arviointia käsittelevä konferenssi antoi tilaisuuden vahvistaa tarpeen jatkaa direktiivin tulevaisuuden pohtimista, jotta voidaan varmistaa oikeusvarmuus erityisesti direktiivin soveltamisessa uusiin teknologioihin, kuten tekoälyjärjestelmiin, kehittyneisiin robotteihin ja esineiden internetiin.