ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.5.2018г.
SWD(2018) 158 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

КОНСУЛТАЦИЯ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ - ОБЗОРЕН ДОКЛАД

придружаващ

Доклад от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно прилагането на Директивата на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно отговорността за вреди, причинени от дефект на стока (85/374/ЕИО)

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директива 85/374/ЕИО на Съвета за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно отговорността за вреди, причинени от дефект на стока (наричана по-долу „директивата“) има за цел да гарантира защитата на здравето и имуществото на потребителите, свободното движение на стоки и ненарушаването на конкуренцията между операторите на единния пазар.

Комисията стартира оценка, за да прецени дали директивата отговаря на целите си и изпълнява предназначението си спрямо новите промени при технологиите, като например „интернет на нещата“ и автономните системи. Консултацията със заинтересованите страни беше част от тази оценка.

2. ЦЕЛИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА

Стратегията за консултацията имаше за цел събиране на информация от заинтересованите страни, за да се даде оценка на ефикасността, ефективността, актуалността, съгласуваността и добавената стойност за ЕС.

Актуалните заинтересовани страни включват производители, вносители, доставчици и техните промишлени сдружения, потребители и потребителски организации, застрахователи и федерации на застрахователите, технически експерти и органи на публичната власт и гражданското общество (например мозъчни тръстове, експерти, правни кантори/правни експерти).

Документът представя общ преглед на консултационните дейности и техните резултати.

3. МЕТОДИ И ИНСТРУМЕНТИ НА КОНСУЛТАЦИЯТА

Общо **657 заинтересовани страни** от всички държави членки (с изключение на Латвия, Португалия и Словения) и всички целеви групи (с изключение на технически експерти) допринесоха за консултацията.

3.1 Обществена консултация

Беше стартирана **открита обществена консултация** (в периода 10 януари-26 април 2017 г.) на 23 езика на Европейския съюз, състояща се от три онлайн въпросника, адресирани до производителите; потребителите; представители на органи на публичната власт и гражданското общество.

Получиха се отговори от 113 заинтересовани страни (40 производители, 48 потребители и 23 органи на публичната власт/гражданско общество) от 16 държави членки[1]. 14 писмени становища бяха споделени от потребители (1), стопански сдружения (9) и представители на органи на публичната власт/гражданското общество (4).

[1] Всички, с изключение на DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

3.2. Проучвания

Беше проведено **целево проучване** (3 април–20 май 2017 г.) чрез пет въпросника на английски език, адресирани до:

- Производителите и доставчиците и свързаните с тях промишлени сдружения (4 отговора);
- Потребителски сдружения (11);
- Застрахователи и свързани с тях сдружения (0);
- Представители на органи на публичната власт и гражданското общество (11);
- Технически експерти, действащи в съдилищата (0).

Отговори бяха получени от 14 държави членки.[2]

Телефонно проучване с помощта на компютър (CATI) (29 май–14 юни 2017 г.), обхващащо 11 държави членки[3], беше адресирано до производители, вносители и доставчици. Получиха се 457 отговора от производители.[4]

61 **интервюта** (3 май–края на юли 2017 г.) бяха проведени със заинтересовани страни, които имат опит с директивата (17 производители, 11 потребители, 9 застрахователи, 24 представители на органи на публичната власт и гражданското общество).[5]

Целевите проучвания срещнаха някои ограничения:

- Ниско ниво на участие в целевото проучване: беше осъществен контакт с повече от 400 заинтересовани страни, но само 26 от тях отговориха.
- Нито един представител на техническите експерти не е отговорил.

3.3. Конференция за оценка на Директивата за отговорността за стоките

Европейската комисия проведе Конференция за оценка на Директивата за отговорността за стоките[6] в Брюксел на 20 октомври 2017 г., адресирана до представителите на държавите членки и различни категории заинтересовани страни, с цел да се обменят становища относно предварителните резултати от външното проучване относно оценката.

4. ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАТИВНИТЕ ДЕЙНОСТИ

Няколко от заинтересованите лица имаха опит с директивата. Повечето представители на бизнеса се бяха сблъсквали с искове, предявени от увредени лица и бяха плащали за застраховки; потребителските сдружения бяха наясно с исковете на увредените лица; застрахователите представиха конкретни застрахователни полици и изплатени обезщетения; представителите на органите на публичната власт и гражданското общество се бяха занимавали с нуждите на конкретни категории заинтересовани

[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] От CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] От BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Виж протокола от Конференцията за отговорността за стоките на адрес: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661:

страни, бяха участвали в съдебни процеси или бяха правили проучвания относно директивата.

4.1 Ефикасност

Консултацията беше предназначена да установи дали и до каква степен целите на директивата, от гледна точка на защитата на потребителите, ненарушаването на конкуренцията и свободното движение на стоки, са постигнати както на национално равнище, така и на равнището на ЕС.

Повечето заинтересовани страни са запознати с директивата. Според повечето представители на органите на публичната власт и гражданското общество, директивата е ефикасна, тъй като потребителите имат полза от обективната отговорност на производителите, а интересите на потребителите и производителите са сравнително добре балансирани. По тези причини те също така смятат, че системата на обективната отговорност трябва да се запази.

Повечето производители смятат директивата за ефикасна, тъй като създава равни условия в цяла Европа, определяйки едни и същи правила за отговорността във всички държави членки и задава баланс между интересите на потребителите и производителите, както и определя ясни правила за обезщетенията, които са валидни за всички видове стоки.

На последно място, според застрахователите директивата като цяло е ефикасна, тъй като постига баланс между интересите на потребителите и производителите.

Въпреки това, повечето потребителски сдружения смятат, че директивата не е напълно ефикасна, тъй като защитава интересите на производителите повече от тези на потребителите.

По-специално, някои разпоредби на директивата се приемат за по-ефикасни от други:

- ***Стоки, а не услуги***

За някои от заинтересованите страни (както производители, така и потребители) разликата между стоки и услуги вече не е толкова ясна и според тях директивата следва да обхваща и вреди, причинени от услуги; други производители смятат, че директивата не следва да обхваща такива вреди.

Според повече от половината от участващите представители на органи на публичната власт и гражданското общество, разграничението между стоки и услуги не е достатъчно ясно и обхватът на директивата следва да бъде разширен, за да включи и услугите.

Огромното мнозинство от потребителите и техните сдружения изтъкват, че може да е трудно да се направи разграничение между стока и услуга, тъй като те често се предлагат в съвкупност; тези участници в проучването биха предпочели режим, който обхваща и стоките, и услугите.

Обратно, за повече от половината от представителите на бизнеса, разграничението между стоки и услуги е достатъчно и те не намират за нужно в обхвата на директивата да се включат и услугите.

- ***Какво може да се каже за технологичните нововъведения?***

Приложението на Директивата спрямо технологичните нововъведения не е праволинейно.

Получената обратна връзка от заинтересованите страни относно технологичните нововъведения е доста разнопосочна: според някои заинтересовани страни (включително много производители, някои потребители, застрахователи и представители на органи на публичната власт/гражданското общество), няма нужда да се актуализира директивата по отношение на технологичните нововъведения. Други представители на всички категории страни, сред които е проведено проучването, намират за трудно приложението на директивата за тези артикули, предвид нематериалния им характер и нарастващата им сложност.

По-конкретно, за повече от половината от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество, както и за почти всички потребители, обхватът на директивата следва да се разшири, за да обхване технологичните нововъведения и да създаде баланс между безопасността на потребителите и иновациите, предвид разграничението между стоки и услуги и понятието „дефект“, които не са адекватни за тези нововъведения.

Повечето представители на бизнеса смятат софтуерните приложения, невградения софтуер и компонентите на „интернет на нещата“ за „стоки“, съгласно директивата; в същото време, техните мнения са разнородни по въпроса дали отговорността е правилно разпределена между различните оператори. Освен това, за тях понятието „дефект“ е адекватно дефинирано по отношение на потенциалните вреди, които могат да бъдат причинени от усъвършенстван робот или автономна система.

За преобладаваща част от представителите на бизнеса предвидените в директивата изключения са достатъчни за технологичните нововъведения и директивата вече ги прилага; те смятат, че директивата е подходяща за целта и е неутрална спрямо различните технологии.

Аналогично, голяма част от застрахователните сдружения смятат, че няма нужда да се адаптира директивата към технологичните нововъведения.

- ***Доказателствена тежест***

За голямото мнозинство от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество доказването на наличието на дефект и на връзката между него и настъпването на вредите обременява потребителите.

Почти всички потребителски сдружения считат тази тежест за най-често срещаната пречка пред получаването на обезщетение, особено с оглед на технологичните нововъведения и увеличаващата се сложност на стоките.

Въпреки това, само няколко от застрахователите разглеждат доказателствената тежест като обременителна на практика.

Повечето представители на бизнеса смятат, че премахването на доказателствената тежест би било неблагоприятно: в действителност, доказателствената тежест, падаща върху увреденото лице, е от ключово значение като основание за иска; да се премахне би означавало да се направи директивата несправедлива.

- ***Имуществени вреди***

За малко повече от половината от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество прагът от 500 евро следва да се премахне, за да позволи компенсации за по-малки вреди. Също така, повечето потребителски сдружения биха

предпочели да се понижи прагът, тъй като цената на много от стоките е намаляла през годините.

Макар че повечето представители на бизнеса не са положително настроени към промяна на прага, значителна част от малките фирми (24 %) са съгласни с намаляване на прага.

Според мнозинството от заинтересованите страни, с изключение на застрахователите, е трудно да се приложи изискването имуществото да е от вид, който е основно за лично ползване или консумация, и е използвано от увреденото лице основно за лично ползване или консумация; те смятат, че то трябва да се премахне.

Според половината от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество разпоредбата следва да се премахне, тъй като е все по-трудно да се направи разграничение между артикул имущество, който е предназначен за лично или професионално ползване.

Повечето представители на бизнеса (63 %) и повече от половината от потребителските сдружения са на мнение, че разграничението между лично и професионално ползване не е адекватно, тъй като стоките могат да се ползват и по двата начина, а премахването на това разграничение не би предизвикало никакви проблеми.

Почти всички застрахователни сдружения смятат разграничението между лично и професионално ползване за достатъчно ясно и не смятат, че е необходима промяна.

Конференцията относно отговорността за стоките даде възможност за по-нататъшно проучване на мненията, получени чрез други инструменти за консултация. По отношение на ефективността на директивата, мнозинството от производителите и застрахователите са на мнение, че директивата изпълнява целите си и че е добре подготвена за бъдещето и технологичните нововъведения. Според тях, всяко преразглеждане на този етап би било преждевременно. Въпреки това потребителите подкрепят преразглеждането на директивата с оглед улесняване на компенсациите за увредената страна.

4.2 Ефективност

Консултацията се концентрира върху баланса между разходите, поемани от производителите за покриване на обективната отговорност и тежестите за увредените лица за получаване на компенсации, както и всички аспекти, които я правят повече или по-малко ефективна за гарантиране на обективната отговорност на производителя.

От участниците в целевото проучване се очакваха данни относно разходите и ползите: ниското равнище на участие, обаче, възпрепятства правилното количествено измерване. Данните, получени от други консултативни дейности, позволиха да се извърши само качествен анализ.

По-специално, според повече от половината от представителите на бизнеса, има добър баланс между разходите и ползите, произтичащи от директивата.

Въпреки това, повече от две-трети от потребителските сдружения гледат на разходите като по-високи за потребителите: доказването на дефекта и на връзката му с вредите е обременяващо поради нарастващата сложност на стоките. За близо половината от застрахователите доказателствената тежест може да бъде трудна за постигане на практика.

Като трета гледна точка, според две-трети от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество, при все че свързаните с директивата разходи са приемливи за традиционни стоки, технологичните нововъведения могат да донесат нови разходи за производителите, за да спазват изискванията на директивата.

4.3 Съгласуваност

Консултацията се фокусира и върху въпроси, свързани със съгласуваността, допълването и последователността между директивата и други действия на Съюза, по-специално законодателството за безопасност на продуктите и защитата на потребителите.

Конференцията относно отговорността за стоките беше поводът за заинтересованите страни да потвърдят, че директивата се възприема като съгласувана и последователна спрямо законодателството на ЕС относно безопасността на продуктите и правилата относно защитата на потребителите. Беше припомнено, че стоките, пуснати на европейския пазар, трябва да отговарят на законодателството на ЕС относно безопасността. В случай че предизвикат вреди поради дефект, потребителите могат да предявят съдебен иск срещу производителя в контекста на директивата (извъндоговорна отговорност), но също и срещу продавача по силата на правилата на договорната отговорност.

4.4 Актуалност

Консултативните дейности целяха да се разбере дали първоначалните нужди все още отговарят на сегашните нужди, включително нуждите, породени от иновативни стоки. Друга цел беше да се проучи допълнително дали определенията за „стока“, „производител“, „дефект“ и „вреди“ или изключенията съгласно директивата са адекватни за технологични и научни нововъведения.

Резултатите са доста фрагментирани: за повечето заинтересовани страни няма нужда от актуализация на директивата спрямо технологичните нововъведения, макар те да не са имали особени проблеми с прилагането на директивата.

Като цяло, за мнозинството от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество директивата е добре подготвена за бъдещето и хармонизацията, която е донесла за целия ЕС, потвърждава сегашната ѝ актуалност; въпреки това, те предлагат преразглеждане на директивата във връзка с технологичните нововъведения. Според мнозинството от представителите на бизнеса директивата е добре подготвена за бъдещето и е актуална поради хармонизацията, която е донесла.

За голямото мнозинство от потребителските сдружения директивата е хармонизирала правилата относно отговорността за стоките. Въпреки това, те подкрепят преразглеждането на директивата, така че да се вземат предвид технологичните нововъведения, подобно на представителите на органи на публичната власт и гражданското общество, заради по-слабата относимост на директивата към новите нуждите и ограничената приложимост на понятията от директивата към технологичните нововъведения.

4.5 Добавена стойност за ЕС

Консултацията е с цел да се съберат отзиви дали обективната отговорност продължава да изисква действия на равнището на ЕС. Освен това, консултацията се фокусира върху разбирането на най-вероятните обстоятелства в случай на намаляване на обхвата или отмяна на директивата или разширяване на обхвата ѝ.

Като цяло, всички заинтересовани страни признават добавената стойност за ЕС, която директивата предлага, и никоя от тях не е предложила нейната отмяна.

Мнозинството от представителите на бизнеса се съгласяват, че постигнатите условия на равнопоставеност не биха били възможни с действия на отделните държави членки. В допълнение към това, според почти всички потребителски сдружения постигната защита на потребителите не би била възможна само чрез национални действия.

Преобладаващото мнозинство от представителите на органи на публичната власт и гражданското общество са на мнение, че директивата е добавила стойност към правната рамка и политиките на ЕС.

Конференцията относно отговорността за стоките потвърди позициите, защитавани от различните категории заинтересовани страни. В допълнение към това, много от участниците подчертаха: i) връзката между правилата за безопасност на стоките и отговорност за стоките, ii) трудностите за увредените лица, претърпели нежелани ефекти от фармацевтични продукти, да докажат дефекта и причинно-следствената връзка между дефекта и вредите, за да могат да получат компенсации, iii) липсата на доказателства относно приложението на директивата спрямо технологичните нововъведения, и iv) нуждата от поддържане на справедлив баланс между интересите на страните.

5. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Свързаните с консултацията действия позволиха събирането на широк набор от становища относно директивата — какво е проработило успешно и какво не е проработило толкова добре до този момент, както и относно очакванията за бъдещето.

Като цяло, директивата се разглежда като предимно **ефикасна** за постигане на целите ѝ от представителите на органи на публичната власт, гражданското общество, бизнеса и застрахователите, въпреки че потребителските организации бяха по-критично настроени, особено относно пречките пред получаването на компенсации, по-специално такива, свързани с нарастващата сложност на осигуряването на доказателствена тежест, по-трудното разграничаване на стоките и услугите, както и прага от 500 евро за имуществени вреди.

Повечето категории заинтересовани лица признават **ефективността** на директивата. По-специално, всички категории, без потребителските сдружения, смятат, че предвидените в директивата разходи и ползи за потребителите и производителите са балансирани.

Директивата се възприема като **съгласувана** със законодателството на ЕС за защита на потребителите, **актуална и подготвена за бъдещето**. Независимо от това, представителите на органи на публичната власт, гражданското общество и

потребителските сдружения се съгласяват, че има въпроси, които не са достатъчно добре решени в директивата, по отношение на технологичните нововъведения, докато представителите на бизнеса не са толкова склонни да се правят изменения в директивата.

Имаше широк консенсус между заинтересованите страни, че директивата е предложила на **ЕС добавена стойност**.

Конференцията за оценка на Директивата за отговорността за стоките даде възможност да потвърдим нуждата от продължаване на размислите относно бъдещето на директивата, за да гарантираме правна сигурност, по-специално по отношение на приложението ѝ спрямо нови технологии, като например изкуствения интелект, усъвършенстваните роботи и „интернет на нещата“.