COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS - RELATÓRIO DE SÍNTESE

que acompanha o documento

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação da Diretiva do Conselho relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (85/374/EEC)

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

1. INTRODUÇÃO

A Diretiva 85/374/CEE relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (a seguir, «diretiva») visa assegurar a proteção da saúde e dos bens dos consumidores, a livre circulação de mercadorias e a concorrência não falseada entre os operadores do mercado único.

A Comissão lançou uma avaliação para determinar se a diretiva cumpre os seus objetivos e se é adequada face aos novos desenvolvimentos tecnológicos, como a «Internet das Coisas» ou os sistemas autónomos. A avaliação incluiu uma consulta às partes interessadas.

2. OBJETIVOS DA CONSULTA

A consulta teve como objetivo recolher informações junto das partes interessadas para ajudar a avaliar a eficácia, a eficiência, a relevância e a coerência da diretiva, bem como o seu valor acrescentado da UE.

As partes interessadas incluem produtores, importadores, fornecedores e associações industriais, consumidores e organizações representativas dos consumidores, seguradoras e federações de seguradoras, peritos técnicos, autoridades públicas e a sociedade civil (p. ex., grupos de reflexão, especialistas, sociedades de advogados/juristas).

O presente documento expõe os principais elementos das atividades de consulta e dos seus resultados.

3. MÉTODOS E FERRAMENTAS UTILIZADOS NA CONSULTA

No total, **657 partes interessadas** de todos os Estados-Membros (com exceção da Letónia, Portugal e Eslovénia) e de todos os grupos-alvo (com exceção dos peritos técnicos) participaram na consulta.

3.1. Consulta pública

Foi lançada uma **consulta pública aberta** (10 de janeiro – 26 de abril de 2017) em 23 línguas da União Europeia, constituída por três questionários em linha dirigidos aos produtores, consumidores e representantes das autoridades públicas e da sociedade civil.

Responderam 113 partes interessadas (40 produtores, 48 consumidores e 23 representantes das autoridades públicas/sociedade civil), de 16 Estados-Membros[1]. 14 documentos de tomada de posição foram partilhados por consumidores (1), associações profissionais (9) e representantes das autoridades públicas/sociedade civil (4).

3.2. Inquéritos

Foi realizado um **inquérito orientado** (3 de abril – 20 de maio de 2017) através de cinco questionários em inglês, junto de:

- produtores e fornecedores e respetivas associações industriais (4 respostas);
- associações de consumidores (11);

[1] Todos, exceto DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI e SE.

- seguradoras e respetivas associações (0);
- representantes das autoridades públicas e da sociedade civil (11);
- peritos técnicos que exercem funções nos tribunais (0).

A Comissão recebeu respostas de 14 Estados-Membros.[2]

Um **inquérito telefónico assistido por computador (CATI)** (29 de maio – 14 de junho de 2017), abrangendo 11 Estados-Membros[3], visou os produtores, importadores e fornecedores, tendo respondido 457 produtores.[4]

Foram realizadas 61 **entrevistas** (3 de maio – final de julho de 2017) a partes interessadas experientes na aplicação da diretiva (17 produtores, 11 consumidores, 9 seguradoras, 24 representantes das autoridades públicas e da sociedade civil).[5]

Os inquéritos orientados depararam-se com algumas limitações:

- baixo nível de participação no inquérito orientado: foram contactadas mais de 400 partes interessadas, mas apenas 26 responderam;
- nenhum representante dos peritos técnicos respondeu.

3.3. Conferência sobre a Avaliação da Diretiva relativa à Responsabilidade Decorrente dos Produtos Defeituosos

A Comissão Europeia organizou uma Conferência sobre a Avaliação da Diretiva relativa à Responsabilidade Decorrente dos Produtos Defeituosos[6], em Bruxelas, em 20 de outubro de 2017, dirigida aos representantes dos Estados-Membros e a diferentes categorias de partes interessadas, com vista ao intercâmbio de pontos de vista sobre os resultados preliminares do estudo externo da avaliação.

4. PRINCIPAIS RESULTADOS DAS ATIVIDADES DE CONSULTA

Várias partes interessadas dispunham de experiência na aplicação da diretiva. A maioria das empresas recebeu pedidos de indemnização de pessoas lesadas e estava coberta por um seguro; as associações representativas dos consumidores estavam familiarizadas com queixas apresentadas por pessoas lesadas; as seguradoras ofereciam apólices de seguro específicas e pagavam indemnizações; os representantes das autoridades públicas e da sociedade civil procuravam responder às necessidades de certas categorias de partes interessadas, intervir na resolução de litígios ou analisar a aplicação da diretiva.

4.1. Eficácia

A consulta pretendia compreender se e em que medida foram alcançados, até à data, os objetivos da diretiva em termos de proteção dos consumidores, concorrência não falseada e livre circulação de mercadorias, tanto ao nível nacional como da UE.

---

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI e UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE e UK.
4 De CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE e UK.
5 De BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI e UK.
6 Ver ata da Conferência sobre a Avaliação da Diretiva relativa à Responsabilidade Decorrente dos Produtos Defeituosos, no seguinte endereço: https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661.

A maioria das partes interessadas conhece a diretiva. A diretiva é eficaz para a maioria dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil, uma vez que os consumidores beneficiam da responsabilidade objetiva atribuída aos produtores e que os interesses dos consumidores e produtores estão bastante equilibrados. Por estas razões, consideram também que o sistema de responsabilidade objetiva deve ser mantido.

A maior parte dos produtores considera que a diretiva é eficaz, na medida em que cria condições equitativas em toda a Europa ao estabelecer as mesmas regras de responsabilidade em todos os Estados-Membros e que equilibra os interesses dos produtores e dos consumidores, impondo regras claras independentemente do tipo de produto.

Por último, na opinião das seguradoras, a diretiva é globalmente eficaz, na medida em que equilibra os interesses dos produtores e dos consumidores.

No entanto, a diretiva não é totalmente eficaz para a maioria das associações de consumidores, porque protege mais os interesses dos produtores do que os dos consumidores.

Em especial, algumas disposições da diretiva são consideradas mais eficazes do que outras:

- ***Produtos, não serviços***

Para algumas partes interessadas (tanto produtores como consumidores), a distinção entre produtos e serviços deixou de ser clara e a diretiva deveria também abranger os danos causados pelos serviços; outros produtores consideram que a diretiva não deveria abranger estes danos.

Para mais de metade dos representantes consultados das autoridades públicas e da sociedade civil, a distinção entre produtos e serviços não é adequada e o âmbito de aplicação da diretiva deveria ser alargado aos serviços.

A vasta maioria dos consumidores e respetivas associações salientam que pode ser difícil distinguir entre produto e serviço, uma vez que são muitas vezes oferecidos em conjunto, razão pela qual preferem um regime que abranja tanto os produtos como os serviços.

Pelo contrário, para mais de metade das empresas, a distinção entre produtos e serviços é adequada, não sendo necessário alargar a diretiva aos serviços.

- ***E os novos desenvolvimentos tecnológicos?***

A aplicação da diretiva aos novos desenvolvimentos tecnológicos não é simples.

As reações das partes interessadas neste domínio são bastante divergentes: para algumas partes interessadas (incluindo muitos produtores, alguns consumidores, seguradoras e representantes das autoridades públicas/sociedade civil), não é necessário atualizar a diretiva face aos novos desenvolvimentos tecnológicos. Outras partes interessadas, de todas as categorias consultadas, consideram difícil aplicar a diretiva a estas tecnologias, atendendo à sua natureza intangível e crescente complexidade.

Mais especificamente, na opinião de quase metade dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil e de quase todos os consumidores, o âmbito de aplicação da diretiva deve ser alargado para ter em conta os novos desenvolvimentos tecnológicos e garantir o equilíbrio entre segurança dos consumidores e inovação, uma vez que a distinção entre produtos e serviços e a noção de «defeito» não são adequados a esses desenvolvimentos.

As empresas consideram, na sua maioria, que as aplicações eletrónicas, os programas informáticos não integrados e as componentes da «Internet das Coisas» são «produtos» ao abrigo da diretiva, embora tenham pontos de vista divergentes quanto à adequada atribuição

da responsabilidade entre os diferentes operadores. Além disso, consideram que o termo «defeito» se encontra adequadamente definido no sentido de abranger os danos causados por um robô evoluído ou um sistema autónomo.

Para a grande maioria das empresas, as isenções ao abrigo da diretiva são apropriadas para os novos desenvolvimentos tecnológicos e a diretiva já lhes é aplicável; consideram a diretiva adequada e neutra face às diferentes tecnologias.

De igual modo, na opinião de uma vasta maioria de associações de seguradoras, não é necessário adaptar a diretiva aos novos desenvolvimentos tecnológicos.

- ***Ónus da prova***

Para uma grande maioria de representantes das autoridades públicas e da sociedade civil, a prova do defeito e do nexo causal entre o defeito e o dano incumbe aos consumidores.

Quase todas as associações de consumidores consideram que este ónus constitui o obstáculo mais frequente à obtenção de uma indemnização, em especial face aos novos desenvolvimentos tecnológicos e à crescente complexidade dos produtos.

Todavia, apenas um número reduzido de seguradoras considera que o ónus da prova é oneroso na prática.

A maioria das empresas considera que a eliminação deste ónus seria desvantajosa: com efeito, o facto de o ónus da prova recair sobre a pessoa lesada é um aspeto essencial do pedido de indemnização e a sua eliminação tornaria a diretiva iníqua.

- ***Danos materiais***

No entender de uma pequena maioria de representantes das autoridades públicas e da sociedade civil, o limiar de 500 EUR deve ser eliminado para permitir a indemnização de danos de menor valor. Do mesmo modo, a maior parte das associações de consumidores defende a redução do limiar, uma vez que o preço de muitos produtos diminuiu ao longo dos anos.

Embora a maioria das empresas não seja favorável a uma alteração do limiar, uma percentagem significativa de pequenas empresas (24 %) defende a redução do limiar.

Para a maioria das partes interessadas, exceto as seguradoras, é difícil de aplicar o requisito de que o bem material se deve destinar normalmente ao uso ou consumo privado e ter sido utilizado pelo lesado essencialmente para seu uso ou consumo privado, devendo esta condição ser suprimida.

Cerca de metade dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil entende que esta disposição deve ser suprimida, uma vez que é cada vez mais difícil determinar se o bem material se destina a uma utilização privada ou profissional.

A maioria das empresas (63 %) e mais de metade das associações de consumidores consideram que a distinção entre utilização privada e profissional não é adequada, uma vez que os produtos podem ter ambas as utilizações, e que a sua eliminação não seria problemática.

Quase todas as associações de seguradoras consideram que a distinção entre utilização privada e profissional dos produtos é suficientemente clara e não requer alterações.

A Conferência sobre a Responsabilidade Decorrente dos Produtos permitiu aprofundar a reflexão sobre os pareceres obtidos através da utilização de outros instrumentos de consulta. Sobre a eficácia da diretiva, a maioria dos fabricantes e seguradoras considerou que a diretiva

cumpre os seus objetivos e que é adequada face aos novos desenvolvimentos tecnológicos. Na sua opinião, qualquer revisão nesta fase seria prematura. No entanto, os consumidores manifestaram-se a favor de uma revisão da diretiva com vista a facilitar a indemnização das pessoas lesadas.

4.2. Eficiência

A consulta incidiu no equilíbrio entre os custos suportados pelos produtores com a responsabilidade objetiva e os encargos que recaem sobre a parte lesada para obter uma indemnização, bem como nos aspetos suscetíveis de tornar a diretiva mais ou menos eficiente para assegurar a responsabilidade objetiva do produtor.

O inquérito orientado visava obter dados sobre os custos e benefícios: no entanto, a reduzida taxa de resposta dificultou uma correta quantificação. Os dados extraídos das outras atividades de consulta só permitiram efetuar uma análise qualitativa.

Em especial, para mais de metade das empresas, os custos e benefícios decorrentes da diretiva são equilibrados.

No entanto, mais de dois terços das associações de consumidores consideram que os custos são mais elevados para os consumidores: provar o defeito e a sua relação com o dano é oneroso devido à crescente complexidade dos produtos. Quase metade das seguradoras defende que o ónus da prova pode ser difícil de respeitar na prática.

Como terceiro ponto de vista, e embora os custos relacionados com a diretiva sejam aceitáveis para os produtos tradicionais, dois terços dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil consideram que os novos desenvolvimentos tecnológicos poderão trazer novos custos de cumprimento para os produtores.

4.3. Coerência

A consulta incidiu também sobre questões relacionadas com a coerência, a complementaridade e a consistência entre a diretiva e outras ações da União, nomeadamente a legislação relativa à segurança dos produtos e à proteção dos consumidores.

A Conferência sobre a Responsabilidade Decorrente dos Produtos ofereceu a possibilidade de as partes interessadas confirmarem que a diretiva é coerente e consistente com a legislação da UE relativa à segurança dos produtos e com as normas em matéria de defesa do consumidor. Foi recordado que os produtos colocados no mercado europeu têm de cumprir as normas de segurança da UE. Em caso de dano provocado por um defeito, o consumidor pode intentar uma ação judicial contra o produtor ao abrigo da diretiva (responsabilidade extracontratual), mas também contra o vendedor, de acordo com as normas em matéria de responsabilidade contratual.

4.4. Relevância

As atividades de consulta visavam compreender se as necessidades iniciais ainda correspondem às necessidades atuais, incluindo as criadas pelos produtos inovadores. Além disso, pretendiam investigar se as definições de «produto», «produtor», «defeito» e «dano» ou se as isenções ao abrigo da diretiva são adequadas à evolução tecnológica e científica.

Os resultados são bastante fragmentados: para a maior parte das partes interessadas é necessário atualizar a diretiva face aos novos desenvolvimentos tecnológicos, embora não tenham enfrentado nenhuma dificuldade na aplicação da diretiva.

Em geral, a maioria dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil considera que a diretiva tem capacidade para responder aos desafios futuros e que a harmonização alcançada em toda a UE confirma a sua atual relevância; foi, contudo, sugerida uma revisão da diretiva em relação aos novos desenvolvimentos tecnológicos. Para a grande maioria das empresas, a diretiva é adequada à futura evolução e relevante tendo em conta a harmonização alcançada.

Para a grande maioria das associações de consumidores, a diretiva harmonizou as regras da responsabilidade pelos produtos. No entanto, tal como os representantes das autoridades públicas e da sociedade civil, são favoráveis a uma revisão da diretiva, a fim de ter em conta os novos desenvolvimentos tecnológicos, dada a menor relevância da diretiva face às novas necessidades e a limitada aplicabilidade dos conceitos da diretiva aos novos desenvolvimentos.

4.5. Valor acrescentado da UE

A consulta visava recolher opiniões sobre a necessidade de manter uma ação a nível da UE no domínio da responsabilidade objetiva. Além disso, procurava compreender as consequências mais prováveis de uma redução ou extensão do âmbito de aplicação da diretiva ou da sua revogação.

De um modo geral, todas as partes interessadas reconhecem o valor acrescentado europeu da diretiva e nenhuma propôs a sua revogação.

A maioria das empresas concorda que o equilíbrio alcançado não seria possível através da ação exclusiva dos Estados-Membros. Além disso, na opinião de quase todas as associações de consumidores, a proteção dos consumidores garantida não seria possível apenas a nível nacional.

A vasta maioria dos representantes das autoridades públicas e da sociedade civil considerou que a diretiva acrescenta valor ao quadro jurídico e às políticas da UE.

A Conferência sobre a Responsabilidade Decorrente dos Produtos confirmou as posições defendidas pelas diferentes categorias de partes interessadas. Além disso, muitos participantes realçaram: i) a relação entre a segurança dos produtos e as regras da responsabilidade decorrente dos produtos; ii) a dificuldade por parte das vítimas de efeitos indesejáveis de produtos farmacêuticos provarem o defeito e o nexo causal entre o defeito e os danos para obter reparação; iii) a escassez de dados factuais sobre a aplicação da diretiva aos novos desenvolvimentos tecnológicos; e iv) a necessidade de manter um justo equilíbrio entre os interesses das partes.

5. CONCLUSÕES PRINCIPAIS

As atividades de consulta permitiram recolher um vasto leque de opiniões sobre a diretiva relativamente aos seus aspetos positivos e às dificuldades verificadas até à data, e em relação às expectativas para o futuro.

Globalmente, a diretiva foi considerada **eficaz,** em termos de consecução dos seus objetivos, pelas autoridades públicas, a sociedade civil, as empresas e os representantes das

seguradoras, embora as organizações representativas dos consumidores sejam mais críticas, em especial em relação aos obstáculos à indemnização, resultantes sobretudo da crescente complexidade do ónus da prova, da difícil distinção entre produtos e serviços e da fixação do limiar de 500 EUR para os danos materiais.

A maioria das partes interessadas reconheceu a **eficiência** da diretiva. Em especial, todas as categorias, com exceção das associações de consumidores, consideram que os custos e benefícios da diretiva para os produtores e consumidores são equilibrados.

A diretiva é considerada **coerente** com a legislação da UE em matéria de proteção dos consumidores, **relevante** e **adequada às necessidades do futuro**. No entanto, os representantes das autoridades públicas, da sociedade civil e das associações de consumidores consideram que certas questões relacionadas com os novos desenvolvimentos tecnológicos não são suficientemente cobertas pela diretiva, ao passo que as empresas estão mais relutantes em alterar a diretiva.

Verificou-se um amplo consenso entre as partes interessadas quanto ao **valor acrescentado da UE** apresentado pela diretiva.

A Conferência sobre a Avaliação da Diretiva relativa à Responsabilidade Decorrente dos Produtos Defeituosos permitiu confirmar a necessidade de prosseguir a reflexão sobre o futuro da diretiva, a fim de garantir uma maior segurança jurídica, em especial no que respeita à sua aplicação às novas tecnologias, como os sistemas de inteligência artificial, a robótica avançada e a «Internet das Coisas».