EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER - ZUSAMMENFASSENDER BERICHT

Begleitunterlage zum

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Anwendung der Richtlinie des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (85/374/EWG)

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

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 85/374/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte (die „Richtlinie“) soll den Schutz der Gesundheit und des Eigentums der Verbraucher, den freien Warenverkehr und den unverfälschten Wettbewerb zwischen den Marktteilnehmern im Binnenmarkt gewährleisten.

Die Kommission hat eine Bewertung eingeleitet, um zu beurteilen, ob die Richtlinie die angestrebten Ziele erreicht und den neuen technologischen Entwicklungen wie dem Internet der Dinge oder autonomen Systemen gerecht wird. Teil dieser Bewertung war auch eine Konsultation der Interessenträger.

2. ZIELE DER KONSULTATION

Die Konsultationsstrategie zielte darauf ab, Informationen von Interessenträgern einzuholen, um die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und den EU-weiten Mehrwert der Richtlinie zu bewerten.

Zu den relevanten Interessenträgern gehören Hersteller, Importeure, Lieferanten und deren Industrieverbände, Verbraucher und Verbraucherorganisationen, Versicherer und Versicherungsverbände, technische Sachverständige sowie Behörden und die Zivilgesellschaft (z. B. Think-Tanks, Sachverständige, Anwaltskanzleien/Rechtsexperten).

Dieses Dokument gibt einen Überblick über den Konsultationsprozess und seine Ergebnisse.

3. KONSULTATIONSMETHODEN UND -INSTRUMENTE

Insgesamt haben sich **657 Interessenträger** aus allen Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Lettland, Portugal und Slowenien) und sämtliche Zielgruppen (mit Ausnahme der technischen Sachverständigen) an der Konsultation beteiligt.

3.1. Öffentliche Konsultation

Vom 10. Januar bis zum 26. April 2017 wurde eine **öffentliche Konsultation** in 23 Amtssprachen der Europäischen Union durchgeführt. Diese umfasste drei Online-Fragebögen, die an Hersteller, Verbraucher, öffentliche Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft gerichtet waren.

113 Interessenträger (40 Hersteller, 48 Verbraucher sowie 23 Behörden/Vertreter der Zivilgesellschaft) aus 16 Mitgliedstaaten[1] haben ihre Antworten übermittelt. 14 Positionspapiere wurden von Verbrauchern (1), Wirtschaftsverbänden (9) und Behörden/Vertretern der Zivilgesellschaft (4) verbreitet.

3.2. Umfragen

Eine **gezielte Umfrage** (3. April bis 20. Mai 2017) in Form von fünf Fragebögen in englischer Sprache richtete sich an die folgenden Gruppen:

- Hersteller und Lieferanten sowie die entsprechenden Industrieverbände (4 Antworten);

[1] Alle mit Ausnahme von DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- Verbraucherverbände (11);
- Versicherer und Versicherungsverbände (0);
- Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft (11);
- technische Sachverständige bei Gericht (0).

Insgesamt gingen Antworten aus 14 Mitgliedstaaten[2] ein.

Eine **Umfrage in Form eines computergestützten Telefoninterviews (CATI)** (29. Mai bis 14. Juni 2017) in 11 Mitgliedstaaten[3] richtete sich an Hersteller, Importeure und Lieferanten. 457 Hersteller übermittelten ihre Antworten.[4]

In 61 **Interviews** (3. Mai bis Ende Juli 2017) wurden Interessenträger befragt, die bereits Erfahrungen mit der Richtlinie gesammelt haben (17 Hersteller, 11 Verbraucher, 9 Versicherer, 24 Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft).[5]

Bei den genannten Umfragen gab es einige Einschränkungen:

- Geringe Beteiligung an der gezielten Umfrage: Mehr als 400 Interessenträger wurden kontaktiert, lediglich 26 haben geantwortet.
- Kein Vertreter der technischen Sachverständigen hat sich beteiligt.

3.3. Konferenz zur Bewertung der Produkthaftungsrichtlinie

Am 20. Oktober 2017 veranstaltete die Europäische Kommission in Brüssel eine Konferenz zur Bewertung der Produkthaftungsrichtlinie[6]. Dazu eingeladen waren Vertreter der Mitgliedstaaten sowie verschiedene Kategorien von Interessenträgern, die Gelegenheit erhielten, ihre Ansichten zu den vorläufigen Ergebnissen der externen Umfrage zu dieser Bewertung auszutauschen.

4. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DES KONSULTATIONSPROZESSES

Mehrere Interessenträger hatten Erfahrung mit der Richtlinie. Die meisten Unternehmen waren bereits mit Haftungsansprüchen von Geschädigten befasst und sind entsprechend versichert; Verbraucherverbände waren mit Haftungsansprüchen von Geschädigten vertraut; Versicherer boten spezielle Versicherungspolicen an und zahlten Entschädigungen; Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft beschäftigten sich mit den Bedürfnissen bestimmter Kategorien von Interessenträgern, wurden in Rechtsstreitigkeiten tätig oder führten Untersuchungen im Hinblick auf die Richtlinie durch.

[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] Aus CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
[5] Aus BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
[6] Das Protokoll der Konferenz zur Produkthaftung finden Sie unter https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661 (nur in englischer Sprache).

4.1 Wirksamkeit

Im Rahmen der Konsultation sollte geklärt werden, ob und inwieweit die Ziele der Richtlinie in Bezug auf Verbraucherschutz, unverfälschten Wettbewerb und freien Warenverkehr bisher sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene erreicht wurden.

Den meisten Interessenträgern ist diese Richtlinie bekannt. Der Großteil der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft bewertet die Richtlinie als wirksam, da die Verbraucher von der verschuldensunabhängigen Haftung der Hersteller profitieren und die Interessen der Verbraucher und der Hersteller recht ausgewogen sind. Aus diesen Gründen sind sie auch der Ansicht, dass das System der verschuldensunabhängigen Haftung beibehalten werden muss.

Die meisten Hersteller halten die Richtlinie für wirksam, da sie in allen Mitgliedstaaten einheitliche Haftungsregeln festlegt und damit europaweit gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft. Außerdem trägt sie den Interessen von Verbrauchern und Herstellern gleichermaßen Rechnung und legt klare Regeln unabhängig von der Produktart fest.

Für Versicherer ist die Richtlinie insgesamt ebenfalls wirksam, da sie die Interessen der Verbraucher und der Hersteller in einem ausgewogenen Verhältnis berücksichtigt.

Die meisten Verbraucherverbände bewerten die Richtlinie jedoch nicht als vollständig wirksam, da sie die Interessen der Hersteller stärker schützt als die der Verbraucher.

Insbesondere werden einige Bestimmungen der Richtlinie als wirksamer betrachtet als andere:

- ***Produkte, keine Dienstleistungen***

Für einige der Beteiligten (sowohl aus der Gruppe der Hersteller als auch aus der Gruppe der Verbraucher) ist die Unterscheidung zwischen Produkten und Dienstleistungen nicht mehr eindeutig, und die Richtlinie sollte auch durch Dienstleistungen verursachte Schäden abdecken; andere Hersteller wiederum sind der Ansicht, dass die Richtlinie diese Schäden nicht abdecken sollte.

Für mehr als die Hälfte der befragten Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft ist die Unterscheidung zwischen Produkten und Dienstleistungen nicht ausreichend, und der Anwendungsbereich der Richtlinie sollte auf Dienstleistungen ausgedehnt werden.

Die überwiegende Mehrheit der Verbraucher und Verbraucherverbände betont, dass es schwierig sein kann, ein Produkt von einer Dienstleistung zu unterscheiden, da sie oft gebündelt sind. Sie würden eine Regelung bevorzugen, die sowohl Produkte als auch Dienstleistungen umfasst.

Im Gegensatz dazu betrachtet mehr als die Hälfte der Unternehmen die Unterscheidung zwischen Produkten und Dienstleistungen als ausreichend und sieht keine Notwendigkeit, die Richtlinie auf Dienstleistungen auszudehnen.

- ***Neue technologische Entwicklungen***

Die Anwendung der Richtlinie auf neue technologische Entwicklungen ist nicht einfach.

Die Rückmeldungen der Interessenträger zu neuen technologischen Entwicklungen sind sehr unterschiedlich: Für einige Interessenträger (darunter viele Hersteller, einige Verbraucher, Versicherer und Behörden/Vertreter der Zivilgesellschaft) besteht keine Notwendigkeit, die Richtlinie im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen zu aktualisieren. Andere Befragte aus allen konsultierten Kategorien finden es schwierig, die Richtlinie auf solche Entwicklungen anzuwenden, da sie immateriell sind und immer komplexer werden.

Dagegen sprechen sich fast die Hälfte der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft sowie fast alle Verbraucher dafür aus, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf neue technologische Entwicklungen auszuweiten und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Sicherheit der Verbraucher und Innovationen zu schaffen. Ihrer Ansicht nach ist die Unterscheidung zwischen Produkten und Dienstleistungen und der Begriff des „Fehlers" für diese Entwicklungen nicht ausreichend.

Die meisten Unternehmen betrachten Anwendungen, nicht eingebettete Software und IoT-Komponenten als „Produkte" im Sinne der Richtlinie, haben jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Haftung gerecht auf die verschiedenen Beteiligten verteilt ist. Darüber hinaus ist der Begriff des „Fehlers" für sie angemessen definiert als Schäden, die durch einen hoch entwickelten Roboter oder ein autonomes System verursacht werden.

Die große Mehrheit der Unternehmen betrachtet die Ausnahmeregelungen der Richtlinie für neue technologische Entwicklungen als ausreichend; zudem gilt die Richtlinie für sie bereits. Sie halten die Richtlinie für zweckmäßig und neutral gegenüber verschiedenen Technologien.

Auch die große Mehrheit der Versicherungsverbände sieht keine Notwendigkeit, die Richtlinie an neue technologische Entwicklungen anzupassen.

- ***Beweislast***

Der Großteil der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft betrachtet den Nachweis eines Fehlers und der Verbindung zwischen dem Fehler und dem erlittenen Schaden als Belastung für die Verbraucher.

Fast alle Verbraucherverbände sehen in dieser Belastung das häufigste Hindernis für den Erhalt von Schadensersatz, insbesondere im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen und eine steigende Produktkomplexität.

Hingegen sehen nur wenige Versicherer die Beweislast in der Praxis als schwierig an.

Die meisten Unternehmen sind der Ansicht, dass eine Befreiung von der Beweislast nachteilig wäre: Die Beweislast des Geschädigten bildet die Grundlage für den Anspruch und eine Befreiung hätte zur Folge, dass die Richtlinie die verschiedenen Interessen nicht mehr ausgewogen berücksichtigt.

- ***Sachschäden***

Eine kleine Mehrheit der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft spricht sich für die Streichung der Selbstbeteiligung in Höhe von 500 EUR aus, um einen Schadensausgleich auch bei geringfügigeren Schäden zu ermöglichen. Auch der Großteil der Verbraucherverbände würde diesen Selbstbeteiligungsbetrag herabsetzen, da der Preis vieler Produkte im Laufe der Jahre gesunken ist.

Während die meisten Unternehmen gegen eine Änderung des Grenzwerts für die Selbstbeteiligung sind, spricht sich ein erheblicher Anteil der Kleinunternehmer (24 %) für eine Senkung aus.

Für die Mehrheit der Interessenträger, mit Ausnahme der Versicherer, ist die Anwendung der Bedingung schwierig, dass es sich bei der Sache um einen Gegenstand handelt, der gewöhnlich für den privaten Ge- oder Verbrauch bestimmt ist und von der geschädigten Person hauptsächlich zum privaten Ge- oder Verbrauch verwendet wurde. Sie sind daher der Ansicht, dass diese Bedingung aufgehoben werden sollte.

Die Hälfte der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft befürwortet ebenfalls die Streichung dieser Bestimmung, da es immer schwieriger wird zu unterscheiden, ob eine Sache für den gewerblichen oder privaten Gebrauch bestimmt ist.

Die meisten Unternehmen (63 %) und mehr als die Hälfte der Verbraucherverbände halten die Unterscheidung zwischen privatem und gewerblichem Gebrauch für ungeeignet, da Produkte beide Verwendungszwecke haben können und die Aufhebung einer solchen Unterscheidung keine Probleme bereiten würde.

Fast alle Versicherungsverbände halten die Unterscheidung zwischen privatem und gewerblichem Gebrauch von Produkten für eindeutig genug und sehen daher keinen Änderungsbedarf.

Die Konferenz zur Produkthaftung bot die Gelegenheit, die durch den Einsatz anderer Konsultationsinstrumente gewonnenen Erkenntnisse weiter zu vertiefen. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Richtlinie war die Mehrheit der Hersteller und Versicherer der Ansicht, dass die Richtlinie die angestrebten Ziele erfüllt und zukunftssicher im Hinblick auf die neuen technologischen Entwicklungen ist. Ihrer Meinung nach wäre eine Revision zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht. Die Verbraucher sprachen sich jedoch für eine Überarbeitung der Richtlinie aus, um den Schadensausgleich für den Geschädigten zu erleichtern.

4.2 Effizienz

Die Konsultation konzentrierte sich auf die Ausgewogenheit zwischen den Kosten, die von den Herstellern zur Deckung der verschuldensunabhängigen Haftung getragen werden, und den Belastungen für den Geschädigten, um einen Schadensausgleich zu erhalten, sowie auf Aspekte, die für eine relativ effiziente Gewährleistung der verschuldensunabhängigen Haftung des Herstellers sorgen.

Von der gezielten Umfrage wurden Daten zu Kosten und Nutzen erwartet: Die geringe Beteiligung erschwerte jedoch eine korrekte Quantifizierung. Die aus den anderen Konsultationstätigkeiten gewonnenen Daten ließen nur eine qualitative Analyse zu.

Insbesondere sind Kosten und Nutzen, die sich aus der Anwendung der Richtlinie ergeben, für mehr als die Hälfte der Unternehmen ausgewogen.

Mehr als zwei Drittel der Verbraucherverbände hingegen sehen höhere Kosten für den Verbraucher: Der Nachweis des Fehlers und dessen Kausalzusammenhang mit dem erlittenen Schaden ist aufgrund der zunehmenden Produktkomplexität eine Belastung für den Verbraucher. Fast die Hälfte der Versicherer erkennt an, dass die Beweislast in der Praxis schwer zu erfüllen sein kann.

Eine weitere Sichtweise äußern die Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft: Für zwei Drittel von ihnen sind die Kosten im Zusammenhang mit der Richtlinie zwar für herkömmliche Produkte akzeptabel, doch könnten die neuen technologischen Entwicklungen neue Kosten für die Hersteller mit sich bringen.

4.3 Kohärenz

Die Konsultation konzentrierte sich auch auf Fragen der Kohärenz, Komplementarität und Konsistenz zwischen der Richtlinie und anderen Maßnahmen der Union, insbesondere im Bereich der Produktsicherheit und des Verbraucherschutzes.

Die Konferenz zur Produkthaftung bot den Interessenträgern die Möglichkeit zu bestätigen, dass die Richtlinie als kohärent und mit den EU-Vorschriften zur Produktsicherheit und den Verbraucherschutzvorschriften vereinbar angesehen wird. Es wurde daran erinnert, dass Produkte, die auf dem europäischen Markt in Verkehr gebracht werden, den EU-Sicherheitsvorschriften entsprechen müssen. Im Falle eines Schadens aufgrund eines Fehlers können Verbraucher den Hersteller im Rahmen der Richtlinie (außervertragliche Haftung), aber auch den Verkäufer nach den vertraglichen Haftungsregeln verklagen.

4.4 Relevanz

Durch die Konsultationstätigkeiten sollte festgestellt werden, ob die ursprünglichen Bedürfnisse noch immer den aktuellen Bedürfnissen entsprechen, einschließlich der Bedürfnisse, die sich durch innovative Produkte ergeben. Außerdem sollte untersucht werden, ob die Bestimmungen der Begriffe „Produkt", „Hersteller", „Fehler" und „Schaden" oder die Befreiung von der Haftung gemäß der Richtlinie den technologischen und wissenschaftlichen Entwicklungen angemessen sind.

Die Ergebnisse sind recht unterschiedlich: Die meisten Interessenträger sehen die Notwendigkeit, die Richtlinie im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen zu aktualisieren, auch wenn sie bei der Anwendung der Richtlinie bisher keine Probleme hatten.

Insgesamt hält die Mehrheit der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft die Richtlinie für zukunftssicher, und die Harmonisierung der Verfahren in der EU bestätigt ihre derzeitige Bedeutung. Dennoch schlagen sie eine Überarbeitung der Richtlinie im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen vor. Die meisten Unternehmen sehen die Richtlinie aufgrund der durch sie erreichten Harmonisierung als zukunftssicher und relevant.

Die überwiegende Mehrheit der Verbraucherverbände ist der Meinung, dass die Vorschriften zur Produkthaftung mit dieser Richtlinie harmonisiert wurden. Ebenso wie die Behörden und Vertreter der Zivilgesellschaft befürworten jedoch auch sie eine Überarbeitung der Richtlinie, um den neuen technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen, da die Richtlinie angesichts der neuen Bedürfnisse und der begrenzten Anwendbarkeit der darin genannten Konzepte auf neue technologische Entwicklungen weniger Relevanz hat.

4.5 EU-Mehrwert

Im Zuge der Konsultation sollten Rückmeldungen darüber eingeholt werden, ob für die verschuldensunabhängige Haftung weiterhin Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind. Darüber hinaus konzentrierte sich die Konsultation darauf, die wahrscheinlichsten Folgen im Falle einer Verringerung oder Aufhebung des Geltungsbereichs der Richtlinie oder einer Ausweitung ihres Geltungsbereichs abzuschätzen.

Insgesamt erkennen alle Interessenträger den EU-Mehrwert der Richtlinie an, und keiner von ihnen schlug vor, sie aufzuheben.

Die Mehrheit der Unternehmen ist sich einig, dass die erzielten gleichen Wettbewerbsbedingungen nicht durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten erreicht werden

könnten. Des Weiteren wäre für fast alle Verbraucherverbände der erreichte Verbraucherschutz mit rein nationalen Maßnahmen nicht realisierbar.

Der überwiegende Teil der Behörden und der Vertreter der Zivilgesellschaft ist der Ansicht, dass die Richtlinie einen Mehrwert für den Rechtsrahmen und die Politik der EU darstellt.

Auf der Konferenz zur Produkthaftung wurden die Positionen der verschiedenen Kategorien der Interessenträger bestätigt. Darüber hinaus betonten viele Teilnehmer: i) die Verbindung zwischen den Vorschriften über Produktsicherheit und Produkthaftung, ii) die Schwierigkeit für die Opfer unerwünschter Nebenwirkungen von Arzneimitteln, den Fehler sowie den Kausalzusammenhang zwischen dem Fehler und dem erlittenen Schaden nachzuweisen, um eine Entschädigung zu erhalten, iii) das Fehlen von Beweisen für die Anwendung der Richtlinie auf die neuen technologischen Entwicklungen sowie iv) die Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den Interessen der Parteien zu wahren.

5. DIE WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch die Konsultationstätigkeiten konnten zahlreiche Ansichten über die Richtlinie gesammelt werden, und zwar im Hinblick auf die Punkte, die bisher gut bzw. weniger gut funktioniert haben, sowie über die Erwartungen für die Zukunft.

Insgesamt wurde die Richtlinie von den Behörden, der Zivilgesellschaft, den Unternehmen und den Vertretern der Versicherer hinsichtlich der Erreichung der darin gesetzten Ziele generell als **wirksam** angesehen; die Verbraucherorganisationen hingegen äußerten sich vor allem angesichts der Hindernisse für den Erhalt eines Schadensausgleichs kritischer. Sie wiesen in diesem Zusammenhang insbesondere auf die zunehmende Komplexität der Beweislast, eine erschwerte Abgrenzung von Produkten und Dienstleistungen sowie auf die Selbstbeteiligung bei Schadenswerten von bis zu 500 EUR hin.

Die meisten Kategorien von Interessenträgern erkannten die **Effizienz** der Richtlinie an. Insbesondere sind alle Kategorien, mit Ausnahme der Verbraucherverbände, der Ansicht, dass die Richtlinie für ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis für Verbraucher und Hersteller sorgt.

Die Richtlinie wird als **kohärent** mit dem EU-Recht zum Schutz der Verbraucher sowie als **relevant und zukunftssicher** angesehen. Gleichwohl sind sich Vertreter von Behörden, Zivilgesellschaft und Verbraucherverbänden einig, dass es Fragen gibt, die von der Richtlinie im Hinblick auf neue technologische Entwicklungen nicht ausreichend abgedeckt werden, während die Unternehmen eher zögern, die Richtlinie zu ändern.

Die Interessenträger waren sich weitgehend einig, dass die Richtlinie einen **EU-Mehrwert** hat.

Die Konferenz zur Bewertung der Produkthaftungsrichtlinie bot den Teilnehmern die Gelegenheit zu bekräftigen, dass die derzeitigen Überlegungen über die Zukunft der Richtlinie fortgesetzt werden müssen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf ihre Anwendung auf neue Technologien wie Systeme der Künstlichen Intelligenz, hoch entwickelte Roboter und das Internet der Dinge.