



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

[\[...\]](#)

Spremni dokument k

Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o odgovornosti za proizvode z napako

{COM(2022) 495 final} - {SEC(2022) 343 final} - {SWD(2022) 315 final} -
{SWD(2022) 316 final}

Povzetek
Ocena učinka revizije Direktive 85/374/EGS v zvezi z odgovornostjo za proizvode z napako (direktiva o odgovornosti za proizvode)
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je ta težava na ravni EU?
Direktiva določa skupna pravila EU za objektivno odgovornost (tj. odgovornost ne glede na krivdo ali malomarnost) proizvajalcev za škodo, ki jo povzročijo proizvodi z napako. Vsaki osebi, ki je bila poškodovana zaradi proizvoda z napako, ne glede na to, ali je lastnik ali navzoča oseba, omogoča, da zahteva finančno odškodnino za smrt, telesne poškodbe ali škodo na premoženju potrošnika. Na podlagi ugotovitev ocenjevanja¹ sta v oceni učinka ugotovljeni dve težavi. 1. Za nekatere proizvode, gospodarske akterje in škodo v digitalnem in krožnem gospodarstvu ne velja objektivna odgovornost. Direktiva je bila zasnovana precej pred digitalno revolucijo in ni jasno, kako se njena pravila uporabljajo za proizvode v digitalni dobi, zlasti za programsko opremo in proizvode, ki za delovanje potrebujejo programsko opremo ali digitalne storitve, kot so pametne naprave in avtonomna vozila. Prav tako ni jasno, kdo bi moral biti odgovoren, če ima proizvod, ki ga je kdo obnovil ali ponovno izdelal, napako in povzroči škodo. Poleg tega potrošniki vse pogosteje kupujejo proizvode iz držav zunaj EU, ne da bi proizvajalci ali uvozniki imeli sedež v EU. To pomeni, da na podlagi Direktive nihče ne more zahtevati odškodnine, če ima proizvod napako in povzroči škodo. 2. Potrošniki se soočajo z ovirami pri pridobivanju odškodnine. Dokazovanje, da ima proizvod napako in da je napaka povzročila škodo, je lahko zelo težko za žrtve škode v zapletenih primerih, kot so nekateri primeri, ki vključujejo proizvode, podprte z umetno inteligenco, pametne proizvode ali farmacevtske proizvode. Direktiva žrtvam ne daje pravice do tehničnih informacij, ki bi jih morda potrebovale za dokazovanje odgovornosti, niti jim ne daje izrecne možnosti za zmanjšanje dokaznega bremena, kadar se žrtve soočajo z nesorazmernimi težavami. Direktiva prav tako omejuje odškodninske zahtevke: odškodninski zahtevki za premoženjsko škodo v vrednosti manj kot 500 EUR niso dovoljeni in odgovornost proizvajalca preneha po desetih letih.
Kaj bi bilo treba doseči?
Namen revizije Direktive sta dva splošna cilja, ki obravnavata ugotovljene težave, oba pa temeljita na težavah iz sedanje direktive: 1) še naprej zagotavljati delovanje notranjega trga, prosti pretok blaga in neizkrivljeno konkurenco med udeleženci na trgu; 2) še naprej zagotavljati visoko raven varstva zdravja in premoženja potrošnikov. Pobuda ima pet posebnih ciljev: (i) zagotoviti, da bodo pravila o odgovornosti odražala naravo in tveganja proizvodov v digitalni dobi; (ii) zagotoviti, da bodo pravila o odgovornosti odražala naravo proizvodov v krožnem gospodarstvu; (iii) zagotoviti, da za proizvode z napako, kupljene od proizvajalcev zunaj EU, vedno obstaja odgovorna oseba s sedežem v EU; (iv) zmanjšati dokazno breme v primeru zapletenih proizvodov in pojasniti odgovornost za napake, ki jih ni mogoče odkriti, hkrati pa zagotoviti pravično ravnoesje med proizvajalci in potrošniki, ter (v) omiliti omejitve odškodninskih zahtevkov in hkrati zagotoviti pravično ravnoesje med proizvajalci in potrošniki.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?
Regulativni ukrepi na ravni EU bi zagotovili dosledno izvajanje pravil o odgovornosti za proizvode. Ker se z Direktivo v celoti harmonizirajo zadeve, ki jih zajema, je treba vse spremembe izvesti na ravni EU. Zagotavljala bi pravno varnost glede: (i) tega, kateri proizvodi, gospodarski subjekti in vrste škode spadajo na področje uporabe Direktive, in (ii) ustreznega ravnoesja interesov med proizvajalci in potrošniki po vsej EU. Če ne bi bilo enotnega sklopa pravil za odškodnino žrtvam, oškodovanim zaradi proizvodov z napako, bi se proizvajalci srečevali s 27 različnimi sklopi pravil, kar bi privedlo do različnih ravni varstva potrošnikov in neenakih

¹ Ocena direktive o odgovornosti za proizvode ([SWD\(2018\) 157](#)).

konkurenčnih pogojev za podjetja iz različnih držav članic.
B. Rešitve
Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?
Poleg osnovnega scenarija brez ukrepanja so v oceni učinka določene tri možnosti za odpravljanje težave 1 v zvezi z digitalno dobo in krožnim gospodarstvom ter dve možnosti za odpravljanje težave 2 v zvezi z ovirami pri pridobivanju odškodnine. Možnost 1a bi zagotovila, da bi bili proizvajalci proizvodov, za katere je potrebna programska oprema ali digitalne storitve, odgovorni v skladu z Direktivo. Tako kot pri materialnih sestavnih delih bi bili ponudniki teh nematerialnih digitalnih elementov solidarno odgovorni skupaj s proizvajalcem. Podjetja, ki bistveno spremenijo proizvod in ga dajo nazaj na trg, kot so predelovalci, bi bila prav tako odgovorna v skladu z Direktivo. Pooblaščen zastopnik proizvajalca, ki ni iz EU, bi bil odgovoren tudi, če v EU ni uvoznika. Možnost 1b temelji na možnosti 1a, poleg tega pa bi vključevala vso varnostno programsko opremo kot samostojni proizvod. To vključuje programsko opremo tretjih oseb, dodano proizvodu, ali samostojno programsko opremo, ki lahko sama povzroči škodo (npr. programska oprema za medicinske pripomočke). V skladu s to možnostjo bi bilo tudi mogoče na podlagi Direktive zahtevati odgovornost ponudnika storitev odpremnih skladišč, če v EU ni uvoznika in če proizvajalec, ki ni iz EU, ni imenoval pooblaščenega zastopnika. Možnost 1c bi vključevala ukrepe iz možnosti 1b, poleg tega pa bi vključevala vso programsko opremo, ki vpliva na temeljne pravice. Škodo, ki bi nastala zaradi kršitev temeljnih pravic, kot so kršitve varstva podatkov, kršitve zasebnosti ali diskriminacija (npr. s kadrovske programske opreme z umetno inteligenco), bi bilo mogoče povrniti. Možnost 2a bi zmanjšala dokazno breme za žrtve škode s harmonizacijo: (i) pravil o tem, kdaj morajo proizvajalci žrtvi na sodišču razkriti potrebne tehnične informacije, in (ii) pogojev, pod katerimi lahko nacionalna sodišča domnevajo, da ima proizvod dejansko napako ali da je napaka dejansko povzročila škodo, zlasti v zapletenih primerih, ko je dokazovanje odgovornosti pretirano težko. Možnost 2a bi zmanjšala omejitve odškodninskih zahtevkov (z odpravo najnižje vrednosti za premoženjsko škodo in podaljšanjem obdobja odgovornosti). Možnost 2b bi obrnila dokazno breme, tako da bi bil v primeru, če proizvod povzroči škodo, proizvajalec tisti, ki mora dokazati, da proizvod ni imel napake in da ni povzročil škode. Obramba na podlagi razvojnega tveganja, ki proizvajalce izvzema iz odgovornosti, če napake proizvoda ni bilo mogoče odkriti na podlagi najnovejšega znanja, bi bila odpravljena. Možnost 2b bi dodatno zmanjšala omejitve odškodninskih zahtevkov (najnižje vrednosti in roki). V oceni učinka sta možnosti 1b in 2a opredeljeni kot prednostna kombinacija možnosti.
Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?
V zvezi z možnostmi za rešitev težave 1 je 56 % anketirancev v javnem posvetovanju (brez javnosti) podprlo zakonodajne spremembe za prilagoditev pravil o odgovornosti za digitalno in krožno gospodarstvo. Podpora javnosti je bila 75 %. Potrošniške organizacije, javni organi in nevladne organizacije so se bolj zavzemali za večje posredovanje (možnost 1b ali 1c) kot podjetja in poslovne organizacije. Ti poslovni deležniki so bili še posebno skeptični glede možnosti 1c, ker so menili, da bi bilo mogoče povračilo za kršitve temeljnih pravic doseči na podlagi druge zakonodaje, kot je splošna uredba o varstvu podatkov, in da bi bila uporaba objektivne odgovornosti za proizvajalca nesorazmerna. Ob priznavanju sedanjega pomanjkanja pravne varnosti so se deležniki, ki zastopajo večja podjetja in industrijo programske opreme, bolj zavzemali za reševanje tega vprašanja s smernicami kot z zakonodajnimi spremembami. Deležniki iz bolj tradicionalnih sektorjev (inženiring, dobavitelji sestavnih delov, gospodinjski aparati) so bili naklonjeni previdni spremembi (možnost 1a ali 1b). V zvezi z možnostmi za rešitev težave 2 so se potrošniške organizacije in nevladne organizacije bolj zavemale za možnost 2b. Menile so, da možnost 2a ni dovolj temeljita, da bi vzpostavila pravično ravnovesje med potrošniki in proizvajalci. Poslovni deležniki so se bolj zavzemali za možnost 2a, vendar so bili na splošno skeptični glede kakršnih koli sprememb obstoječega ravnovesja med potrošniki in proizvajalci.
C. Učinki prednostne možnosti
Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Možnost 1b bi zagotovila pravno varnost glede tega, kateri proizvodi in proizvajalci so zajeti v objektivni odgovornosti, in vse proizvajalce, vključno s proizvajalci zunaj EU, spodbudila, da dajo na trg EU samo varne proizvode, da bi tako preprečili nastanek odgovornosti. To povečuje varnost proizvodov. Zagotovljeno bi bilo

tudi, da imajo potrošniki enako zaščito, kadar jim proizvodi z napako povzročijo škodo, ne glede na to, ali je napaka vplivala na digitalne ali materialne sestavne dele proizvoda, in kadar jim škodo povzroči sama programska oprema z napako. Z izrecno vključitvijo ponudnikov programske opreme, podjetij, ki bistveno spreminjajo proizvode, pooblaščenih zastopnikov in ponudnikov storitev odpremnih skladišč na področje uporabe Direktive bodo imeli oškodovanci boljše možnosti za pridobitev odškodnine, ker jim ne bo treba dokazati krivde proizvajalca (načelo „objektivne odgovornosti“ iz Direktive). Letna odškodnina za oškodovance naj bi se v primerjavi z izhodiščem povišala za 0,15 –22,13 milijona EUR. Možnost 2a bi zagotovila večjo pravno varnost in dosegla enako varstvo potrošnikov po vsej EU. Dokazno breme bi bilo v bolj zapletenih primerih pravičnejše porazdeljeno med oškodovanci in proizvajalci. To bi povečalo možnosti za uveljavitev uspešnega odškodninskega zahtevka v takih primerih. Nesorazmerne ovire za vložitev zahtevkov bi se zmanjšale. Letna odškodnina za oškodovance naj bi se v primerjavi z izhodiščem povišala za 0,20–43,54 milijona EUR. Z razširitvijo uporabe objektivne odgovornosti bi možnosti politike privedle do krajših sodnih postopkov, ker se sodiščem ne bi bilo treba ukvarjati z vprašanji glede krivde ali malomarnosti.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)? Koristi višje odškodnine za potrošnike so strošek za proizvajalce. Za 80 % proizvajalcev, ki imajo zavarovanje odgovornosti, bi to povzročilo majhno povišanje letne zavarovalne premije. Za možnost 1b naj bi ta v primerjavi z izhodiščnim scenarijem znašala od 4,35 milijona EUR do 8,69 milijona EUR. Za možnost 2a naj bi ta v primerjavi z izhodiščnim scenarijem znašala od 14,35 milijona EUR do 28,71 milijona EUR. Manjšina proizvajalcev, ki nimajo zavarovanja odgovornosti, bi se morala ukvarjati z izplačili odškodnin žrtvam. Da pa bi se izognili dvojnemu štetju, se to upošteva pri koristih višje odškodnine za potrošnike. Čeprav bi bili sodni postopki krajši (glej koristi), bi se število postopkov povečalo tudi zaradi razširjenega področja uporabe Direktive. V okviru možnosti 1b naj bi se skupni letni pravni stroški v primerjavi z izhodiščnim scenarijem rahlo povišali, in sicer od 1,12 milijona EUR do 2,75 milijona EUR. Podobno naj bi se v okviru možnosti 2a skupni letni pravni stroški v primerjavi z izhodiščnim scenarijem rahlo povišali, in sicer od 0,41 milijona EUR do 1,02 milijona EUR. Pooblaščen zastopniki in ponudniki storitev odpremnih skladišč, ki bi lahko bili odgovorni, če ne bi bilo uvoznika s sedežem v EU, bi višje stroške prenesli na proizvajalce, ki niso iz EU. To bi lahko privedlo do majhnega, vendar neizmerljivega povišanja cen proizvodov iz držav, ki niso članice EU. Vsako povišanje cen je izravnano z večjo varnostjo proizvodov in varstvom potrošnikov v primeru škode.
Kakšen bo vpliv na mala in srednja podjetja ter na konkurenčnost? V povratnih informacijah deležnikov niso bili poudarjeni nobeni posebni učinki možnosti politike na MSP. Vendar bi imela MSP veliko koristi od jasnejših pravil o odgovornosti, saj imajo manj sredstev za pravno svetovanje. Povišanje zavarovanja odgovornosti za proizvode, tudi če se pričakuje, da bo majhno, bi lahko bolj prizadelo MSP kot večja podjetja, saj imajo manj možnosti za obvladovanje stroškov.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave? Direktiva ne povzroča nobenih upravnih stroškov. Učinek na nacionalne proračune ni bil ugotovljen.
Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke? Drugi pomembnejši učinki niso bili ugotovljeni.
Sorazmernost Predlagani ukrep obravnava cilj pobude in ne presega tistega, kar je potrebno za posodobitev pravil o odgovornosti z razvojem digitalnega in krožnega gospodarstva ter zmanjšanje ovir za pridobitev odškodnine.
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala? Komisija bo pripravila pregled revidirane direktive šest let po začetku njene veljavnosti.