



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 4. oktoober 2022
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0302(COD)

13134/22
ADD 3

JUSTCIV 122
JAI 1265
CONSOM 249
COMPET 759
MI 710
FREMP 201
CODEC 1407
TELECOM 391
CYBER 315
DATAPROTECT 268

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	29. september 2022
Saaja:	Nõukogu peasekretariaat
Komisjoni dok nr:	SWD(2022) 317 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE Lisatud dokumendile: Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb vastutust puudusega toodete eest

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2022) 317 final.

Lisatud: SWD(2022) 317 final



Brüssel, 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,
mis käsitleb vastutust puudusega toodete eest

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Tootevastutust käsitleva direktiivi 85/374/EMÜ (tootevastutuse direktiiv) läbivaatamise mõjuhindang

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Direktiivis on sätestatud ühised ELi normid tootjate mittediigitavuse (st vastutus, mis ei sõltu süüst või hooletusest) kohta puudusega toote tekitatud kahju korral. See võimaldab igal puudusega toote tõttu kahju saanud isikul, olenemata sellest, kas ta on toote omanik või kõrvalseisja, nõuda rahalist hüvitist surma, isikukahju või tarbija varale tekitatud kahju eest.

Hindamise¹ tulemuste põhjal tehti mõjuhindangus kindlaks kaks probleemi.

- 1. Mittediigitav vastutus ei hõlma teatavaid tooteid, majandustegevuses osalejaid ning digi- ega ringmajanduses tekkivat kahju.** Direktiiv koostati ammu enne digirevolutsiooni ja on ebaselge, kuidas selles sisalduvaid norme kohaldatakse digiajastu toodete, eelkõige tarkvara ja toimimiseks tarkvara või digiteenuseid vajavate toodete suhtes, nagu nutiseadmed ja autonoomsed sõidukid. Samuti on ebaselge, kes peaks vastutama, kui renoveerija või taastaja poolt muudetud toode on puudusega ja tekitab kahju. Lisaks on üha tavalisem, et tarbijad ostavad tooteid kolmandatest riikidest, ilma et ükski tootja või importija asuks ELis. See tähendab, et kui toode on puudusega ja tekitab kahju, ei ole direktiivi alusel kelleltki hüvitist nõuda.
- 2. Tarbijad seisavad hüvitise saamisel silmitsi takistustega.** Tõendada, et toode on puudusega ja kahju põhjustas see puudus, võib olla kahju kannatanute jaoks väga raske keerulistel juhtudel, näiteks teatavatel juhtudel, kui on tegemist tehisintellektil põhinevate toodete, nutitoodete või ravimitega. Direktiivi alusel ei ole kannatanutel õigust saada tehnilist teavet, mida neil võib olla vaja vastutuse tõendamiseks, samuti puudub sõnaselge võimalus lihtsustada tõendamiskoormist, kui kannatanud seisavad silmitsi ebaproportsionaalsete raskustega. Direktiiviga kehtestatakse ka piirangud nõuete esitamisele: alla 500 euro suuruse varalise kahju nõuded ei ole lubatud ja tootja vastutuse kestus lõppeb 10 aastaga.

Mida tahetakse saavutada?

Direktiivi läbivaatamisel on tuvastatud probleemidele lahenduse leidmiseks kaks üldeesmärki, mis mõlemad tuginevad kehtiva direktiivi eesmärkidel:

- 1) tagada jätkuvalt siseturu toimimine, kaupade vaba liikumine ja turuosaliste vaheline moonutamata konkurents;
- 2) tagada jätkuvalt tarbijate tervise ja vara kaitse kõrge tase.

Algatusel on viis erieesmärki: i) tagada, et vastutuse normides võetaks arvesse toodete olemust ja riske digiajastul; ii) tagada, et vastutuse normides võetaks arvesse toodete olemust ringmajanduses; iii) tagada, et väljaspool ELi asuvatelt tootjatelt ostetud puudusega toodetel on alati olemas ELis asuv vastutav isik; iv) lihtsustada tõendamiskoormist keerukate toodete puhul ja täpsustada vastutust avastamata puuduste puhul, tagades samal ajal tootjate ja tarbijate vahel õiglase tasakaalu; ning v) lihtsustada nõuete esitamise piiranguid, tagades samal ajal tootjate ja tarbijate vahel õiglase tasakaalu.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiiaarsus)?

ELi tasandi regulatiivmeetmed tagaksid tootevastutuse normide järjepideva rakendamise. Kuna direktiiviga ühtlustatakse täielikult direktiiviga hõlmatud valdkonnad, tuleb kõik muudatused teha ELi tasandil. See tagaks õiguskindluse seoses järgmisega: i) millised tooted, ettevõtjad ja kahjuliigid kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse; ning ii) asjakohane tasakaal tootjate ja tarbijate huvide vahel kogu ELis. Kuna puuduvad ühtsed normid puudusega toodete tõttu kahju kannatanutele hüvitise maksmise kohta, seisaksid tootjad silmitsi 27 eri normikogumiga, millega kaasneks eri tasemega tarbijakaitse ja ebavõrdsed tingimused eri liikmesriikide ettevõtjatele.

B. Lahendused

¹ Tootevastutuse direktiivi hindamine, [SWD\(2018\) 157](#).

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on määratletud eelistatud poliitikavariant? Kui ei, siis miks?

Lisaks lähtestsenaariumile, mille kohaselt meetmeid ei võeta, tehakse mõjuhinnangus kindlaks kolm poliitikavarianti, kuidas lahendada digiajastu ja ringmajandusega seotud probleem nr 1 ning kaks poliitikavarianti hüvitise saamise takistustega seotud probleemi nr 2 lahendamiseks.

Poliitikavariant 1a tagaks, et selliste toodete tootjad, mille toimimiseks on vaja tarkvara või digiteenuseid, oleksid direktiivi kohaselt vastutavad. Nagu materiaalsetegi komponentide puhul, oleksid ka nende immateriaalsete digielementide pakkujad tootjaga solidaarselt vastutavad. Direktiivi alusel on vastutavad ka ettevõtjad, kes muudavad toodet oluliselt ja viivad selle tagasi turule, näiteks taastajad. ELi-välise tootja volitatud esindaja on vastutav ka juhul, kui importija ELis puudub.

Poliitikavariant 1b põhineb poliitikavariandil 1a ja lisaks hõlmab see kogu ohutusega seotud tarkvara omaette tootena. See hõlmab tootele lisatud kolmandate isikute tarkvara või autonoomset tarkvara, mis võib ise põhjustada kahju (nt meditsiiniseadmete tarkvara). Selle poliitikavariandi puhul oleks võimalik panna tellimuste täitmise teenuse osutaja direktiivi alusel vastutama ka juhul, kui importija ELis puudub ja ELi-väline tootja ei ole volitatud esindajat kindlaks määranud.

Poliitikavariant 1c hõlmaks poliitikavariandi 1b meetmeid ja lisaks ka mis tahes tarkvara, millel on mõju põhiõigustele. Kahju, mis tuleneb põhiõiguste rikkumisest, näiteks andmekaitseõuete rikkumisest, eraelu puutumatuse rikkumisest või diskrimineerimisest (nt tehisintellekti värbamistarkvara poolt), oleks hüvitatav.

Poliitikavariant 2a lihtsustaks kahju kannatanute tõendamiskoormist, ühtlustades: i) normid selle kohta, millal on tootjad kohustatud avaldama kannatanule kohtus vajalikku tehnilist teavet; ning ii) tingimused, mille alusel siseriiklikud kohtud peavad eeldama, et toode on tõepoolest puudusega või et puudus tõepoolest põhjustas kahju, eriti keerulistel juhtudel, kus vastutuse tõendamine on ülemäära keeruline. Poliitikavariant 2a vähendaks piiranguid nõuete esitamisele (tühistades varalise kahju piirmäära ja pikendades vastutuse perioodi).

Poliitikavariant 2b pööraks tõendamiskoormise ümber, nii et kui toode põhjustab kahju, peab tootja tõendama, et toode ei olnud puudusega ega tekitanud kahju. Kõrvaldataks arendusriskiga seotud kaitse, mis vabastab tootjad vastutusest, kui toote puudust ei ole tippteadmiste kohaselt võimalik tuvastada. Poliitikavariant 2b vähendaks veelgi piiranguid nõuete esitamisele (piirmäärad ja tähtsajad).

Mõjuhinnangus on eelistatud poliitikavariantide kombinatsioonina nimetatud variante 1b ja 2a.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist poliitikavarianti toetab?

Probleemi nr 1 lahendamise osas pooldas 56 % avalikus konsultatsioonis osalenutest (v.a üldsuse esindajad) õigusaktide muutmist, et viia tootevastutuse normid digi- ja ringmajandusega kooskõlla. Üldsuse hulgas oli see näitaja 75 %. Tarbijaorganisatsioonid, riigiasutused ja valitsusvälised organisatsioonid pooldasid suuremat sekkumist (poliitikavariant 1b või 1c) kui ettevõtjad ja ettevõtlusorganisatsioonid. Need ettevõtjate sidusrühmad olid poliitikavariandi 1c suhtes eriti skeptilised, kuna nad leidsid, et põhiõiguste rikkumisi saaks hüvitada muude õigusaktide, näiteks isikuandmete kaitse üldmääruse alusel, ning et mittesüülise vastutuse kohaldamine tootjate suhtes oleks ebaproportsionaalne. Tunnistades, et praegu õiguskindlus puudub, pooldasid suuremaid ettevõtteid ja tarkvaratööstust esindavad sidusrühmad selle küsimuse lahendamist pigem suuniste kui õigusaktide muutmise kaudu. Traditsioonilisemate sektorite (ehitus, komponentide tarnijad, kodumasinad) sidusrühmad pooldasid ettevaatlikku muutmist (poliitikavariant 1a või 1b).

Probleemi nr 2 lahendamise osas pooldasid tarbijaorganisatsioonid ja valitsusvälised organisatsioonid rohkem poliitikavarianti 2b. Nad leidsid, et poliitikavariant 2a ei läinud tarbijate ja tootjate vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks piisavalt kaugele. Ettevõtjaid esindavad sidusrühmad pooldasid rohkem poliitikavarianti 2a, kuid olid üldiselt skeptilised tarbijate ja tootjate vahelise tasakaalu muutmise suhtes.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Poliitikavariant 1b tagaks õiguskindluse selle suhtes, millised tooted ja tootjad on hõlmatud mittesüülise vastutusega, ning julgustaks kõiki tootjaid, sealhulgas ELi-väliseid tootjaid, laskma ELi turule ainult ohutuid tooteid, et vältida vastutuse tekkimist. See suurendab tooteohutust. Samuti tagaks see puudusega toote tekitatud kahju korral tarbijatele samasuguse kaitse, sõltumata sellest, kas puudus on seotud toote digitaalsete või materiaalsete komponentidega ning kui kahju tekitab puudusega autonoomne tarkvara. Lisades direktiivi kohaldamisalasse tarkvarapakkujad, tooteid oluliselt muutvad ettevõtjad, volitatud esindajad ja tellimuste täitmise teenuse osutajad, on kahju kannatanuil paremad võimalused saada hüvitist, sest nad ei pea tõendama

<p>tootja süüd (direktiivi mittesüülise vastutuse põhimõte). Kahju kannatanud isikute iga-aastane hüvitis peaks lähtestsenaariumiga võrreldes suurenema 0,15 miljoni kuni 22,13 miljoni euro võrra.</p> <p>Poliitikavariant 2a looks suurema õiguskindluse ja tagaks võrdsema tarbijakaitse kogu ELis. Keerukamatel juhtudel jaguneks töendamiskoormis kannatanute ja tootjate vahel õiglasemalt. See suurendaks sellistel juhtudel hüvitisnõude eduka täitmise võimalusi. Nõuete esitamisel väheneksid ebaproportsionaalsed takistused. Kahju kannatanud isikute iga-aastane hüvitis peaks lähtestsenaariumiga võrreldes suurenema 0,20 miljoni kuni 43,54 miljoni euro võrra.</p> <p>Mittesüülise vastutuse kohaldamise laiendamisega kaasneksid poliitikavariantidega lühemad kohtumenetlused, sest kohtud ei peaks tegelema süü või hooletuse küsimustega.</p>
<p>Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?</p> <p>Tarbijatele makstavast suuremast hüvitisest saadav kasu on tootjate jaoks kulu. Tootjatest 80 %-le, kellel on vastutuskindlustus, tooks see kaasa iga-aastase kindlustusmakse väikese suurenemise. Poliitikavariandi 1b puhul jääks see lähtestsenaariumiga võrreldes hinnanguliselt 4,35 miljoni kuni 8,69 miljoni euro vahele. Poliitikavariandi 2a puhul jääks see lähtestsenaariumiga võrreldes hinnanguliselt 14,35 miljoni kuni 28,71 miljoni euro vahele. Väikesel osal tootjatel, kellel ei ole vastutuskindlustust, tuleks maksta kannatanutele hüvitist. Topeltarvestuse vältimiseks võetakse seda siiski arvesse tarbijatele makstavas suuremas hüvitis.</p> <p>Kuigi kohtumenetlused oleksid lühemad (vt eelised), suureneks direktiivi laiendatud kohaldamisala tõttu ka menetluste arv. Poliitikavariandi 1b puhul suureneksid iga-aastased õigusabikulud lähtestsenaariumiga võrreldes mõnevõrra ehk 1,12 miljonit kuni 2,75 miljonit eurot. Ka poliitikavariandi 2a puhul suureneksid iga-aastased õigusabikulud lähtestsenaariumiga võrreldes mõnevõrra ehk 0,41 miljonit kuni 1,02 miljonit eurot.</p> <p>Volitatud esindajad ja tellimuste täitmise teenuse osutajad, keda võiks pidada vastutavaks juhul, kui ELis asuvat importijat ei ole, kannaksid suurenenud kulud üle ELi-väliste tootjatele. See võib kaasa tuua kolmandatest riikidest pärit toodete väikese, kuid mittekvantifitseeritava hinnatõusu. Igasugust hinnatõusu tasakaalustab suurem tooteohutus ja tarbijakaitse kahju korral.</p>
<p>Milline on mõju väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKEde) ja konkurentsivõimele?</p> <p>Sidusrühmade tagasisides ei tõstetud esile poliitikavariantide konkreetset mõju VKEdele. VKEde saaksid siiski palju kasu selgematest tootevastutuse normidest, kuna neil on vähem vahendeid õigusnõustamiseks. Tootevastutuse kindlustusmaksete suurenemine, isegi kui eeldada, et see on väikesemahuline, võib mõjutada VKEsid rohkem kui suuremaid ettevõtteid, sest neil on väiksem suutlikkus kulusid katta.</p>
<p>Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?</p> <p>Direktiiviga ei kaasne halduskulusid. Mõju riikide eelarvetele ei ole kindlaks tehtud.</p>
<p>Kas on oodata muud olulist mõju?</p> <p>Muud olulist mõju ei ole kindlaks tehtud.</p>
<p>Proportsionaalsus?</p> <p>Kavandatud meede vastab algatuse eesmärgile ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, et viia vastutuse normid kooskõlla digi- ja ringmajanduse arenguga ning vähendada takistusi hüvitise saamisel.</p>
<p style="text-align: center;">D. Järeelmeetmed</p>
<p>Millal poliitika läbi vaadatakse?</p> <p>Komisjon valmistab ette muudetud direktiivi läbivaatamise kuus aastat pärast selle jõustumist.</p>