

Bruxelles, 4. listopada 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0302(COD)

13134/22
ADD 3

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

POP RATNA BILJEŠKA

| | |
|-----------------|---|
| Od: | Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ |
| Datum primitka: | 29. rujna 2022. |
| Za: | Glavno tajništvo Vijeća |
| Br. dok. Kom.: | SWD(2022) 317 final |
| Predmet: | RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o odgovornosti za neispravne proizvode |

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 317 final.

Priloženo: SWD(2022) 317 final



Bruxelles, 28.9.2022.
SWD(2022) 317 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o odgovornosti za neispravne proizvode

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

Sažetak

Procjena učinka revizije Direktive 85/374/EEZ o odgovornosti za neispravne proizvode (Direktiva o odgovornosti za proizvode)

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Direktivom se utvrđuju zajednička pravila EU-a o objektivnoj odgovornosti proizvođača (tj. odgovornosti bez obzira na krivnju ili nemar) za štetu prouzročenu neispravnim proizvodima. Na temelju njih svakoj se osobi koja pretrpi štetu zbog neispravnog proizvoda, bez obzira na to radi li se o vlasniku proizvoda ili drugoj nazočnoj osobi, omogućuje da zatraži financijsku naknadu za smrt, tjelesnu ozljedu ili oštećenje potrošačke imovine.

Na temelju nalaza evaluacije¹ u procjeni učinka utvrđena su dva problema:

1. **Određeni proizvodi, gospodarski subjekti i vrste šteta u digitalnom i kružnom gospodarstvu ne podliježu objektivnoj odgovornosti.** Direktiva je osmišljena mnogo prije digitalne revolucije i nije jasno kako se njezina pravila primjenjuju na proizvode u digitalnom dobu, posebno na softver i proizvode kojima je za funkcioniranje potreban softver ili digitalne usluge, na primjer pametne uređaje i autonomna vozila. Isto tako nije jasno tko bi trebao biti odgovoran ako je proizvod koji je izmijenjen prilikom obnove ili ponovne proizvodnje neispravan i prouzroči štetu. Osim toga, potrošači sve češće kupuju proizvode iz zemalja izvan EU-a bez proizvođača ili uvoznika s poslovnim nastanom u EU-u. To znači da nemaju od koga tražiti naknadu štete u skladu s Direktivom ako je proizvod neispravan ili uzrokuje štetu.
2. **Potrošači nailaze na prepreke pri dobivanju naknade štete** Osobama koje su pretrpjele štetu u složenim slučajevima, primjerice u određenim situacijama koje uključuju proizvode s umjetnom inteligencijom, pametne proizvode ili farmaceutske proizvode, može biti vrlo teško dokazati da je proizvod neispravan i da je do štete došlo zbog njegove neispravnosti. Direktivom se osobama koje su pretrpjele štetu ne daje pravo na tehničke informacije koje bi mogle biti potrebne za dokazivanje odgovornosti te ne postoji izričita mogućnost da se smanji teret dokazivanja u situacijama kad u tom pogledu postoje nerazmjerne teškoće. Direktivom se ograničava i pravo na podnošenje zahtjeva: nisu dopušteni zahtjevi za naknadu imovinske štete u vrijednosti manjoj od 500 EUR, a odgovornost proizvođača prestaje nakon 10 godina.

Što bi trebalo postići?

Revizija Direktive ima dva opća cilja za rješavanje utvrđenih problema, a oba se temelje na ciljevima postojeće Direktive:

- 1) i dalje osiguravati funkcioniranje unutarnjeg tržišta, slobodno kretanje robe i nenarušeno tržišno natjecanje među tržišnim subjektima;
- 2) i dalje osiguravati visoku razinu zaštite zdravlja i imovine potrošača.

Nastoji se ostvariti pet konkretnih ciljeva: i. osigurati da pravila o odgovornosti odražavaju prirodu i rizike proizvoda u digitalnom dobu; ii. osigurati da pravila o odgovornosti odražavaju prirodu proizvoda u kružnom gospodarstvu; iii. osigurati da uvijek postoji odgovorna osoba sa sjedištem u EU-u za neispravne proizvode kupljene od proizvođača izvan EU-a; iv. smanjiti teret dokazivanja u slučaju složenih proizvoda i pojasniti odgovornost za nedostatke koji se ne mogu otkriti, osiguravajući pritom pravednu ravnotežu interesa proizvođača i potrošača; i v. olakšati podnošenje zahtjeva, osiguravajući pravednu ravnotežu interesa proizvođača i potrošača.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Regulatornim djelovanjem na razini EU-a osigurala bi se dosljedna provedba pravila o odgovornosti za proizvode. Budući da se Direktivom u potpunosti usklađuju pitanja koja obuhvaća, sve izmjene moraju se provesti na razini EU-a. Neophodna je pravna sigurnost u pogledu: i. proizvoda, ekonomskih operatera i vrsti štete obuhvaćenih područjem primjene Direktive; te ii. odgovarajuće ravnoteže interesa proizvođača i potrošača u EU-u. Bez jedinstvenih pravila za naknadu štete osobama koje su pretrpjele štetu zbog neispravnih proizvoda, proizvođači bi se suočili s 27 različitih skupova pravila, što bi dovelo do različitih razina zaštite potrošača u

¹ Evaluacija Direktive o odgovornosti za proizvode [SWD\(2018\)157](#).

različitim državama članicama i onemogućilo poštenu konkurenciju među poduzećima iz različitih država članica.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Osim osnovnog scenarija bez poduzimanja mjera, u procjeni učinka utvrđene su tri mogućnosti za rješavanje prvog problema koji se odnosi na digitalno doba i kružno gospodarstvo i dvije mogućnosti za rješavanje drugog problema u pogledu poteškoća s dobivanjem naknade štete.

Opcijom 1.a osiguralo bi se da proizvođači proizvoda za čije su funkcioniranje potrebni softver ili digitalne usluge budu odgovorni u skladu s Direktivom. Kao i za materijalne komponente, pružatelji tih nematerijalnih digitalnih elemenata bili bi solidarno i pojedinačno odgovorni zajedno s proizvođačem. U skladu s Direktivom bila bi odgovorna i poduzeća koja znatno mijenjaju proizvod i ponovno ga stavljaju na tržište. Ovlašteni predstavnik proizvođača izvan EU-a bio bi odgovoran i ako nema uvoznika u EU-u.

Opcija 1.b temelji se na opciji 1.a te povrh nje obuhvaća i sav sigurnosni softver kao odvojeni proizvod. To obuhvaća softver treće strane dodan proizvodu ili samostalan softver koji sam po sebi može uzrokovati štetu (na primjer softver za medicinske uređaje). U okviru te opcije moglo bi se smatrati i da je pružatelj usluga provođenja narudžbi odgovoran u skladu s Direktivom ako u EU-u nema uvoznika i ako proizvođač izvan EU-a nije imenovao ni jednog ovlaštenog predstavnika u EU-u.

Opcija 1.c obuhvaća mjere iz opcije 1.b te povrh toga obuhvaća sav softver koji može utjecati na temeljna prava. Moglo bi se dobiti naknadu za štetu koja proizlazi iz povrede temeljnih prava kao što su povrede zaštite podataka, privatnosti ili diskriminacija (npr. od strane softvera za zapošljavanje koji koristi umjetnu inteligenciju).

Opcijom 2.a smanjio bi se teret dokazivanja za osobe koje su pretrpjele štetu i to usklađivanjem: i. pravila o tome kada su proizvođači obvezni otkriti neophodne tehničke informacije oštećenoj osobi na sudu; i ii. uvjete pod kojima nacionalni sudovi mogu pretpostaviti da je proizvod uistinu neispravan ili da je neispravnost uistinu prouzročila štetu, posebno u složenim slučajevima u kojima je dokazivanje iznimno teško. Opcijom 2.a smanjila bi se ograničenja za podnošenje zahtjeva (uklanjanjem praga štete na imovini i produljenjem razdoblja odgovornosti).

Opcijom 2.b preokrenuo bi se teret dokazivanja tako da bi, ako proizvod uzrokuje štetu, proizvođač morao dokazati da proizvod nije neispravan i nije prouzročio štetu. Uklonila bi se i obrana na temelju rizika od naknadnog razvoja kojom se proizvođači izuzimaju od odgovornosti ako se neispravnost proizvoda nije mogla otkriti prema tada vrijedećim saznanjima. Opcijom 2.b dodatno bi se smanjila ograničenja za podnošenje zahtjeva (pragovi i rokovi).

U procjeni učinka opcija 1.b i 2.a bile su preferirana kombinacija opcija.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

U pogledu opcija za rješavanje prvog problema, 56 % ispitanika u javnom savjetovanju (isključujući građane) podržalo je zakonodavnu izmjenu kako bi se pravila o odgovornosti prilagodila digitalnom i kružnom gospodarstvu. Među građanima ta je stopa iznosila 75 %. Organizacije potrošača, javna tijela i nevladine organizacije više su zagovarale veću intervenciju (opcija 1.b i 1.c) nego poduzeća i poslovne organizacije. Dionici iz poslovnog sektora bili su posebno skeptični u pogledu opcije 1.c jer su smatrali da se povrede temeljnih prava može nadoknaditi na temelju drugih zakona, primjerice opće uredbe o zaštiti podataka, i da bi primjena objektivne odgovornosti na proizvođače bila nerazmjerna. Iako su prepoznali trenutni nedostatak pravne sigurnosti, dionici koji predstavljaju veća poduzeća i softversku industriju više su se zalagali za rješavanje problema smjernicama nego zakonodavnim izmjenama. Dionici iz tradicionalnijih sektora (inženjerstvo, dobavljači sastavnih dijelova, proizvođači kućanskih aparata) slagali su se s opreznim izmjenama (opcija 1.a ili 1.b).

U pogledu rješavanja drugog problema, organizacije potrošača i nevladine organizacije u većoj su se mjeri zalagale za opciju 2.b. Smatrale su da se opcijom 2.a ne čini dovoljno da se postigne pravedna ravnoteža interesa između potrošača i proizvođača. Dionici koji predstavljaju poduzeća više su se zalagali za opciju 2.a, no bili su općenito skeptični u pogledu promjena postojeće ravnoteže interesa potrošača i proizvođača.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Opcija 1.b pružila bi pravnu sigurnost u pogledu toga koji su proizvodi i proizvođači obuhvaćeni objektivnom odgovornošću i potaknula sve proizvođače, uključujući proizvođače izvan EU-a, da na tržište EU-a stavljaju samo sigurne proizvode kako bi izbjegli izlaganje odgovornosti. Time se povećava sigurnost proizvoda.

| |
|---|
| <p>Osiguralo bi se i da potrošači uživaju istu zaštitu kada pretrpe štetu zbog neispravnih proizvoda bez obzira na to odnosi li se nedostatak na digitalne ili materijalne sastavne dijelove proizvoda te kad je šteta prouzročena samostalnim softverom. Eksplicitnim uključivanjem pružatelja softvera, poduzeća koja znatno izmjenjuju proizvode, ovlaštenih predstavnika i pružatelja usluga provođenja narudžbi u područje primjene Direktive osobe koje pretrpe štetu imat će veće izgleda za dobivanje naknade jer neće morati dokazati krivnju proizvođača (načelo objektivne odgovornosti bez krivnje iz Direktive). Očekuje se da će se godišnji iznos naknade štete za oštećenike povećati za između 0,15 milijuna EUR i 22,13 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem.</p> <p>Opcijom 2.a stvorila bi se veća pravna sigurnost i postigla uravnoteženija zaštita potrošača u cijelom EU-u. Teret dokazivanja u složenijim predmetima pravednije bi dijelile oštećene strane i proizvođači. Time bi se povećali izgledi za uspjeh zahtjeva za naknadu štete u takvim slučajevima. Smanjile bi se nerazmjerne prepreke podnošenju zahtjeva. Očekuje se da bi se godišnji iznos naknada za štetu isplaćen oštećenim stranama povećao za između 0,20 milijuna EUR i 43,54 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem.</p> <p>Proširenjem primjene objektivne odgovornosti opcije politike dovele bi do kraćih sudskih postupaka jer sudovi ne bi trebali rješavati pitanja krivnje ili nemara.</p> |
| <p>Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?</p> <p>Koristi od povećane naknade za potrošače trošak su za proizvođače. Za 80 % proizvođača koji imaju osiguranje od odgovornosti to bi dovelo do malog povećanja godišnje premije osiguranja. Za opciju 1.b taj bi iznos bio između 4,35 milijuna EUR i 8,69 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem. Za opciju 2.a taj bi iznos bio između 14,35 milijuna EUR i 28,71 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem. Za manji broj proizvođača koji nemaju osiguranje od odgovornosti to bi značilo isplate odštete žrtvama. Međutim, kako bi se izbjeglo dvostruko računanje, to se uzima u obzir u koristima za potrošače u pogledu više naknade.</p> <p>Iako će sudski postupci kraće trajati (vidjeti koristi), porastao bi broj sudskih postupaka zbog proširenog područja primjene Direktive. U okviru opcije 1.b ukupni godišnji pravni troškovi neznatno bi se povećali za između 1,12 milijuna EUR i 2,75 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem. Isto tako, u opciji 2.a ukupni godišnji pravni troškovi neznatno bi se povećali za između 0,41 milijuna EUR i 1,02 milijuna EUR u usporedbi s osnovnim scenarijem.</p> <p>Ovlašteni predstavnici i pružatelji usluga provođenja narudžbi koji bi se mogli smatrati odgovornima ako ne postoji uvoznik sa sjedištem u EU-u prenijeli bi povećane troškove na proizvođače izvan EU-a. To bi dovelo do malog povećanja cijena proizvoda iz zemalja izvan EU-a koje se ne može kvantificirati. Ta bi se povećanja cijena kompenzirala većom sigurnošću proizvoda i zaštitom potrošača u slučaju štete.</p> |
| <p>Koji su učinci na mala i srednja poduzeća (MSP-ove) i konkurentnost?</p> <p>Povratne informacije dionika nisu istaknule nikakve posebne učinke opcija politike na MSP-ove. Međutim, MSP-ovi bi imali velike koristi od jasnijih pravila o odgovornosti jer imaju manje sredstava za pravno savjetovanje. Iako se očekuje da će povećanja premija osiguranja od odgovornosti za proizvode biti mala, mogla bi u većoj mjeri utjecati na MSP-ove nego na veća poduzeća jer MSP-ovi imaju manju sposobnost apsorpiranja troškova.</p> |
| <p>Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?</p> <p>Direktivom ne nastaju administrativni troškovi. Nije utvrđen utjecaj na nacionalne proračune.</p> |
| <p>Hoće li biti drugih bitnih učinaka?</p> <p>Nisu utvrđeni drugi bitni učinci.</p> |
| <p>Proporcionalnost?</p> <p>Predloženim djelovanjem postiže se cilj inicijative i ne prelazi ono što je potrebno za usklađivanje pravila o odgovornosti s razvojem digitalnog i kružnog gospodarstva te za smanjenje prepreka za dobivanje naknade.</p> |
| <p style="text-align: center;">D. Daljnje mjere</p> |
| <p>Kad će se predložene mjere preispitati?</p> <p>Komisija će pripremiti reviziju revidirane Direktive šest godina nakon njezina stupanja na snagu.</p> |