



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de outubro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
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**

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	29 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 317 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO [...] que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 317 final.

Anexo: SWD(2022) 317 final



Bruxelas, 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[...]

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho
relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos

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

Ficha de síntese

Avaliação de impacto da revisão da Diretiva 85/374/CEE relativa à responsabilidade decorrente dos produtos defeituosos (Diretiva Responsabilidade dos Produtos)

Necessidade de agir

Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?

A diretiva estabelece regras comuns da UE em matéria de responsabilidade objetiva (ou seja, a responsabilidade que não depende da existência de culpa ou negligência — responsabilidade sem culpa) dos produtores por danos causados por produtos defeituosos. Permite que qualquer pessoa que tenha sido lesada por um produto defeituoso, independentemente de ser o proprietário ou uma pessoa que se encontre nas proximidades, solicite uma indemnização financeira por morte, lesões corporais ou danos causados a bens de consumo.

Com base nas conclusões da avaliação¹, a avaliação de impacto identifica dois problemas.

1. **Certos produtos, intervenientes económicos e danos na economia digital e circular escapam à responsabilidade sem culpa.** A diretiva foi concebida muito antes da revolução digital, não sendo claro de que forma as suas regras se aplicam aos produtos na era digital, em especial o *software* e os produtos que necessitam de *software* ou serviços digitais para funcionar, como os dispositivos inteligentes e os veículos autónomos. Também não é claro quem deve ser responsável se um produto que tenha sido modificado por um produtor de artigos reconicionados ou remanufaturados for defeituoso e causar danos. Além disso, é cada vez mais comum os consumidores comprarem produtos provenientes de países terceiros sem que haja um produtor ou importador estabelecido na UE. Tal significa que não há ninguém a quem possa ser pedida uma indemnização ao abrigo da diretiva caso um produto seja defeituoso e cause danos.
2. **Os consumidores enfrentam obstáculos à obtenção de uma indemnização.** Em casos complexos, as vítimas de danos podem ter muitas dificuldades em provar que um produto é defeituoso e que o defeito causou o dano, nomeadamente em certos casos que implicam produtos baseados em inteligência artificial, produtos inteligentes ou produtos farmacêuticos. A diretiva não confere às vítimas o direito a informações técnicas de que possam necessitar para provar a responsabilidade, nem existe uma possibilidade explícita de reduzir o ónus da prova quando as vítimas enfrentam dificuldades desproporcionadas. A diretiva impõe igualmente restrições à propositura de ações: não são permitidas ações de indemnização por danos patrimoniais de valor inferior a 500 EUR e a responsabilidade do produtor cessa após dez anos.

Quais são os resultados esperados?

Com vista a resolver os problemas identificados, a revisão da diretiva visa a consecução de dois objetivos gerais, ambos baseados nos da atual diretiva:

- 1) Continuar a assegurar o funcionamento do mercado interno, a livre circulação de mercadorias e a concorrência não falseada entre os operadores do mercado;
- 2) Continuar a assegurar um elevado nível de proteção da saúde e dos bens dos consumidores.

A iniciativa procura alcançar cinco objetivos específicos: i) assegurar que as regras de responsabilidade refletem a natureza e os riscos dos produtos na era digital; ii) assegurar que as regras de responsabilidade refletem a natureza dos produtos na economia circular; iii) assegurar que existe sempre uma pessoa estabelecida na UE responsável por produtos defeituosos adquiridos a produtores fora da UE; iv) reduzir o ónus da prova no caso de produtos complexos e esclarecer a responsabilidade por defeitos não detetáveis, assegurando simultaneamente um justo equilíbrio entre produtores e consumidores; e v) reduzir as restrições à propositura de ações, assegurando simultaneamente um justo equilíbrio entre produtores e consumidores.

Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?

A tomada de medidas regulamentares a nível da UE asseguraria uma aplicação coerente das regras de responsabilidade decorrente dos produtos. Uma vez que a diretiva harmoniza plenamente as matérias por ela abrangidas, quaisquer alterações devem ser feitas a nível da UE. Tal proporcionaria segurança jurídica no que

¹ Avaliação da Diretiva Responsabilidade dos Produtos, [SWD\(2018\) 157](#).

se refere: i) aos produtos, operadores económicos e tipos de danos abrangidos pelo âmbito de aplicação da diretiva; e ii) ao equilíbrio adequado entre os interesses dos produtores e dos consumidores em toda a UE. Na ausência de um conjunto uniforme de regras para a indemnização das vítimas lesadas por produtos defeituosos, os fabricantes ver-se-iam confrontados com 27 conjuntos de regras diferentes, o que conduziria a diferentes níveis de proteção dos consumidores e à inexistência de condições de concorrência equitativas entre as empresas de diferentes Estados-Membros.

B. Soluções

Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?

Para além do cenário de base da ausência de medidas, a avaliação de impacto identifica três opções para resolver o primeiro problema, relacionado com a era digital e a economia circular, e duas opções para resolver o segundo problema, relativo aos obstáculos à obtenção de uma indemnização.

A opção 1a asseguraria a responsabilidade, ao abrigo da diretiva, dos fabricantes de produtos para cujo funcionamento sejam necessários serviços digitais ou *software*. À semelhança dos componentes tangíveis, os fornecedores desses elementos digitais intangíveis seriam solidariamente responsáveis juntamente com o fabricante. As empresas que modificassem substancialmente um produto e o colocassem novamente no mercado, como os produtores de artigos remanufaturados, seriam igualmente responsáveis por força da diretiva. O mandatário de um fabricante de um país terceiro seria igualmente responsável caso não existisse um importador na UE.

A opção 1b iria além da opção 1a e incluiria todo o *software* relevante enquanto produto por direito próprio. Tal abrange o *software* de terceiros adicionado a um produto ou o *software* autónomo que, por si só, possa causar danos (como o *software* de dispositivos médicos). De acordo com esta opção, seria igualmente possível responsabilizar um prestador de serviços de execução ao abrigo da diretiva, nos casos em que não esteja presente na UE qualquer importador e em que o fabricante de um país terceiro não tenha nomeado um mandatário.

A opção 1c incluiria as medidas da opção 1b e, além destas, incluiria qualquer *software* com implicações em matéria de direitos fundamentais. Seriam indemnizáveis os danos resultantes de violações dos direitos fundamentais, tais como violações da proteção de dados, violações da privacidade ou discriminação (por exemplo, por meio de *software* de recrutamento com recurso a inteligência artificial).

A opção 2a reduziria o ónus da prova para as vítimas de danos harmonizando: i) as regras sobre os casos em que os produtores teriam a obrigação de divulgar à vítima as informações técnicas necessárias em tribunal; e ii) as condições para os tribunais nacionais presumirem que um produto era efetivamente defeituoso ou que o defeito causou efetivamente o dano, em especial em casos complexos em que fosse excessivamente difícil provar a responsabilidade. A opção 2a reduziria as restrições à propositura de ações (suprimindo o limiar dos danos patrimoniais e prolongando o período de responsabilidade).

A opção 2b inverteria o ónus da prova, para que, se um produto causasse danos, coubesse ao produtor provar que o produto não era defeituoso e não causou o dano. Eliminar-se-ia a defesa baseada no risco de desenvolvimento, que isenta os produtores de responsabilidade quando a qualidade defeituosa de um produto não é detetável de acordo com os conhecimentos mais avançados. A opção 2b reduziria ainda mais as restrições à propositura de ações (limiares e prazos).

A avaliação de impacto identifica as opções 1b e 2a como a combinação preferida de opções.

Quais são as perspectivas das várias partes interessadas? Quem apoia cada uma das opções?

Em relação às opções para resolver o primeiro problema, 56 % dos inquiridos na consulta pública (exceto os cidadãos) manifestaram-se a favor de uma alteração legislativa destinada a adaptar as regras de responsabilidade à economia digital e circular. Entre os cidadãos, a percentagem ascendeu a 75 %. As organizações de consumidores, as autoridades públicas e as ONG mostraram-se mais favoráveis a uma maior intervenção (opção 1b ou 1c) que as empresas e as organizações empresariais. Estas partes interessadas empresariais mostraram-se particularmente céticas em relação à opção 1c, uma vez que consideraram que as violações dos direitos fundamentais poderiam ser indemnizadas ao abrigo de outra legislação, como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, e que a aplicação da responsabilidade sem culpa aos produtores seria desproporcionada. Embora reconheçam a atual falta de segurança jurídica, as partes interessadas que representam as grandes empresas e a indústria do *software* mostraram-se mais favoráveis a uma resolução deste problema por meio de orientações do que por meio de alterações legislativas. As partes interessadas de setores mais tradicionais (engenharia, fornecedores de componentes, eletrodomésticos) pronunciaram-se a favor de uma mudança cautelosa (opção 1a ou 1b).

Em relação às opções para resolver o segundo problema, as organizações de consumidores e as ONG mostraram-se mais a favor da opção 2b. Consideraram que a opção 2a não vai suficientemente longe para alcançar um justo equilíbrio entre os consumidores e os produtores. As partes interessadas que representam as empresas mostraram-se mais a favor da opção 2a, mas, de um modo geral, manifestaram o seu ceticismo quanto à introdução de quaisquer alterações ao equilíbrio existente entre consumidores e produtores.

C. Impactos da opção preferida

Quais são as vantagens da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção 1b proporcionaria segurança jurídica relativamente aos produtos e produtores abrangidos pela responsabilidade sem culpa e encorajaria todos os produtores, incluindo os produtores de países terceiros, a colocarem apenas produtos seguros no mercado da UE, a fim de evitar que lhes seja imputada responsabilidade. Tal reforça a segurança dos produtos. Asseguraria igualmente que os consumidores gozam da mesma proteção quando são lesados por produtos defeituosos, independentemente de o defeito dizer respeito aos componentes digitais ou tangíveis do produto, e quando são lesados pelo próprio *software* autónomo defeituoso. Ao incluir explicitamente os fornecedores de *software*, as empresas que modificam substancialmente os produtos, os mandatários e os prestadores de serviços de execução no âmbito de aplicação da diretiva, as vítimas de danos terão mais hipóteses de obter uma indemnização, uma vez que não terão de provar a culpa do produtor (devido ao princípio da «responsabilidade sem culpa» da diretiva). A indemnização anual das pessoas lesadas deverá aumentar entre 0,15 milhões e 22,13 milhões de EUR em comparação com o cenário de base.

A opção 2a criaria uma maior segurança jurídica e proporcionaria uma proteção dos consumidores mais uniforme em toda a UE. O ónus da prova seria partilhado de forma mais equitativa entre as partes lesadas e os produtores em casos mais complexos. Tal aumentaria as possibilidades de se fazer cumprir uma ação de indemnização bem-sucedida nesses casos. Além disso, reduzir-se-ia os obstáculos desproporcionados à propositura de ações. A indemnização anual das pessoas lesadas deverá aumentar entre 0,2 milhões e 43,54 milhões de EUR em comparação com o cenário de base.

Ao alargar o âmbito de aplicação da responsabilidade sem culpa, as opções políticas levariam a processos judiciais mais curtos, uma vez que os tribunais não teriam de decidir sobre questões de culpa ou negligência.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das opções principais)?

As vantagens decorrentes do aumento das indemnizações aos consumidores representam um custo para os produtores. Para os 80 % dos produtores que têm seguro de responsabilidade civil, tal conduziria a um pequeno aumento do prémio anual de seguro. No caso da opção 1b, estima-se que esse aumento se situe entre 4,35 milhões e 8,69 milhões de EUR em comparação com o cenário de base. No caso da opção 2a, estima-se que se situe entre 14,35 milhões e 28,71 milhões de EUR em comparação com o cenário de base. Os produtores que não dispõem de um seguro de responsabilidade civil, que representam a minoria, teriam de pagar indemnizações às vítimas. No entanto, a fim de evitar a dupla contabilização, tal é tido em conta nas vantagens para os consumidores decorrentes do aumento das indemnizações.

Embora a duração dos processos judiciais fosse encurtada (ver as vantagens), o seu número também aumentaria, devido ao alargamento do âmbito de aplicação da diretiva. No âmbito da opção 1b, estima-se que o total anual das custas judiciais aumente ligeiramente, num valor de entre 1,12 milhões e 2,75 milhões de EUR em comparação com o cenário de base. Do mesmo modo, no âmbito da opção 2a, estima-se que o total anual das custas judiciais aumente ligeiramente, num valor de entre 0,41 milhões e 1,02 milhões de EUR em comparação com o cenário de base.

Os mandatários e os prestadores de serviços de execução, que poderão ser responsabilizados quando não existe um importador estabelecido na UE, repercutiriam o aumento dos custos nos produtores de países terceiros. Tal poderá conduzir a pequenos – mas não quantificáveis – aumentos dos preços dos produtos provenientes de países terceiros. Qualquer aumento dos preços é contrabalançado pelo aumento da segurança dos produtos e da proteção dos consumidores em caso de dano.

Quais são os efeitos sobre as pequenas e médias empresas (PME) e a competitividade?

Nas observações das partes interessadas não se destacou nenhum efeito específico das opções políticas nas PME. Contudo, as PME retirariam vantagens significativas de uma maior clareza das regras de responsabilidade, uma vez que dispõem de menos recursos para aconselhamento jurídico. Ainda que se preveja que sejam reduzidos, os aumentos dos seguros de responsabilidade decorrente dos produtos podem afetar mais as PME do que as empresas de maior dimensão, uma vez que aquelas têm menos capacidade para absorver os custos.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?
A diretiva não gerará custos administrativos. Não se identificou nenhum impacto nos orçamentos nacionais.
Haverá outros impactos significativos?
Não foram identificados outros impactos significativos.
Proporcionalidade?
A ação proposta dá resposta ao objetivo da iniciativa e não excede o necessário para atualizar as regras de responsabilidade face à evolução da economia digital e circular e para reduzir os obstáculos à obtenção de uma indemnização.
D. Acompanhamento
Quando será reexaminada a política?
A Comissão preparará a realização de um reexame da diretiva revista seis anos após a sua entrada em vigor.