



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 4 oktober 2022
(OR. en)

Interinstitutionellt ärende:
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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	29 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	SWD(2022) 317 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2022) 317 final.

Bilaga: SWD(2022) 317 final

Bryssel den 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

[...]

Följedokument till

förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv
om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av översynen av direktiv 85/374/EEG om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (produktansvarsdirektivet)

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

I direktivet fastställs gemensamma EU-regler om strikt ansvar (dvs. ansvar oavsett fel eller försummelse) för tillverkare vid skador som orsakas av produkter med säkerhetsbrister. Det gör det möjligt för varje person som har skadats av en produkt med säkerhetsbrister, vare sig det är ägaren eller en person som befinner sig i närheten, att begära ekonomisk ersättning för dödsfall, personskador eller skada på konsumentens egendom.

På grundval av utvärderingens¹ resultat framhävs två problem i konsekvensbedömningen.

1. **Vissa produkter, ekonomiska aktörer och skador inom den digitala och cirkulära ekonomin omfattas inte av strikt ansvar.** Direktivet utformades långt före den digitala revolutionen och det är oklart hur dess regler ska tillämpas på produkter i it-samhället, särskilt programvara och produkter som behöver programvara eller digitala tjänster för att fungera, såsom smarta enheter och självkörande fordon. Det är också oklart vem som bör vara ansvarig när en produkt som har modifierats i samband med renovering eller återtillverkning är behäftad med säkerhetsbrister och orsakar skada. Dessutom blir det allt vanligare att konsumenter köper produkter från länder utanför EU utan att det finns en tillverkare eller importör i EU. Detta innebär att det inte finns någon att begära ersättning från enligt direktivet om en produkt har säkerhetsbrister och orsakar skada.
2. **Konsumenterna hindras från att få ersättning.** I komplexa fall kan det vara mycket svårt för skadelidande att bevisa att en produkt har säkerhetsbrister och att defekten orsakade skadan, till exempel i vissa fall som rör produkter med artificiell intelligens, smarta produkter eller läkemedel. Direktivet ger inte skadelidande rätt till teknisk information som de kan behöva för att bevisa ansvaret, och det finns inte heller någon uttrycklig möjlighet att lätta på bevisbördan när skadelidande står inför oproportionerliga svårigheter. I direktivet begränsas också kraven: saksador på mindre än 500 euro kan inte ersättas och tillverkarens ansvar upphör efter tio år.

Vad förväntas initiativet leda till?

Översynen av direktivet har två allmänna mål för att ta itu med de identifierade problemen, som båda bygger på målen i det nuvarande direktivet:

- 1) Fortsätta att säkerställa den inre marknadens funktion, fri rörlighet för varor och icke snedvriden konkurrens mellan marknadsaktörerna.
- 2) Fortsätta att säkerställa ett starkt skydd för konsumenternas hälsa och egendom.

Initiativet har fem specifika mål, nämligen att i) säkerställa att ansvarsreglerna återspeglar egenskaperna hos och riskerna med produkter i it-samhället, ii) säkerställa att ansvarsreglerna återspeglar produkternas egenskaper i den cirkulära ekonomin, iii) säkerställa att det alltid finns en ansvarig person i EU för produkter med säkerhetsbrister som köps från tillverkare utanför EU, iv) lätta på bevisbördan när det gäller komplexa produkter och klargöra ansvaret för brister som inte kan upptäckas, samtidigt som en rättvis balans mellan tillverkare och konsumenter säkerställs, och v) minska begränsningarna för krav, samtidigt som en rättvis balans mellan tillverkare och konsumenter säkerställs.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?

Lagstiftningsåtgärder på EU-nivå skulle säkerställa ett konsekvent genomförande av reglerna om produktansvar. Eftersom direktivet syftar till en fullständig harmonisering måste alla ändringar göras på EU-nivå. Det skulle ge rättssäkerhet när det gäller i) vilka produkter, ekonomiska aktörer och typer av skador som omfattas av direktivet, och ii) vilken intressebalans som är lämplig mellan tillverkare och konsumenter i hela EU. Utan enhetliga regler för ersättning till skadelidande skulle tillverkarna ställas inför 27 olika regeluppsättningar, vilket skulle leda till varierande konsumentskyddsnivå och snedvrida konkurrensen mellan företag från olika

¹ Utvärdering av produktansvarsdirektivet, [SWD\(2018\)157](#).

medlemsstater.
B. Lösningar
Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?
<p>Jämte referensscenariot utan åtgärder identifierades i konsekvensbedömningen tre alternativ för att ta itu med problem 1 avseende it-samhället och den cirkulära ekonomin, och två alternativ för att ta itu med problem 2 med hinder för att få ersättning.</p> <p>Alternativ 1a skulle säkerställa att tillverkare av produkter som kräver programvara eller digitala tjänster för att fungera skulle vara ansvariga enligt direktivet. Precis som för materiella komponenter skulle leverantörerna av dessa immateriella digitala komponenter vara solidariskt ansvariga tillsammans med tillverkaren. Företag som väsentligt ändrar en produkt och släpper ut den på marknaden igen, exempelvis återtillverkningsföretag, skulle också vara ansvariga enligt direktivet. Representanten för en tillverkare utanför EU skulle också vara ansvarig när det inte finns någon importör i EU.</p> <p>Alternativ 1b bygger på alternativ 1a och skulle dessutom inkludera all säkerhetsrelevant programvara som fristående produkt. Detta omfattar tredje parts programvara till en produkt eller fristående programvara som i sig kan orsaka skada (t.ex. programvara till medicintekniska produkter). Enligt detta alternativ skulle det också vara möjligt att hålla en leverantör av distributionstjänster ansvarig enligt direktivet om det inte finns någon importör i EU och ingen representant har utsetts av en tillverkare utanför EU.</p> <p>Alternativ 1c skulle omfatta åtgärderna i alternativ 1b och dessutom inkludera all programvara som påverkar de grundläggande rättigheterna. Skador till följd av kränkningar av de grundläggande rättigheterna, såsom överträdelse av dataskyddsbestämmelser, intrång i privatlivet eller diskriminering (t.ex. genom programvara för rekrytering med hjälp av artificiell intelligens), skulle vara ersättningsbara.</p> <p>Alternativ 2a skulle lätta på bevisbördan för skadelidande genom att harmonisera i) regler om när tillverkare är skyldiga att lämna ut nödvändig teknisk information till den skadelidande i domstol samt ii) villkor för att nationella domstolar ska kunna anta att en produkt faktiskt hade säkerhetsbrister eller att säkerhetsbristen faktiskt orsakade skadan, särskilt i komplexa fall där det är mycket svårt att bevisa ansvaret. Alternativ 2a skulle minska begränsningarna för krav (genom att avlägsna självriskan för skada på egendom och förlänga ansvarsperioden).</p> <p>Alternativ 2b skulle vända bevisbördan om en produkt orsakar skada, så att det skulle vara tillverkaren som måste bevisa att produkten inte hade säkerhetsbrister och inte orsakade skadan. Bestämmelsen om utvecklingsrisk, som befriar tillverkare från ansvar när den aktuella kunskapsnivån inte var sådan att det var möjligt att upptäcka defekten, skulle tas bort. Alternativ 2b skulle ytterligare minska begränsningarna för krav (självrisk och tidsfrister).</p> <p>Enligt konsekvensbedömningen är alternativen 1b och 2a den föredragna kombinationen.</p>
Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?
<p>När det gäller alternativen för att ta itu med problem 1 var 56 % av de tillfrågade i det offentliga samrådet (exklusive allmänheten) positiva till en lagstiftningsändring för att anpassa ansvarsreglerna till den digitala och cirkulära ekonomin. Bland allmänheten var detta 75 %. Konsumentorganisationer, offentliga myndigheter och icke-statliga organisationer var mer positiva till större insatser (alternativ 1b eller 1c) än företag och företagsorganisationer. Berörda parter bland företagen var särskilt skeptiska till alternativ 1c, eftersom de ansåg att överträdelse av de grundläggande rättigheterna kunde ersättas enligt andra lagar, såsom den allmänna dataskyddförordningen, och att det skulle vara oproportionerligt att tillämpa strikt ansvar på tillverkarna. Berörda parter som företrädare större företag och programvaruindustrin erkände visserligen den nuvarande bristen på rättssäkerhet, men ville hellre ta itu med problemet genom riktlinjer än genom lagstiftningsändringar. Berörda parter från mer traditionella sektorer (maskinteknik, komponentleverantörer, hushållsapparater) föredrog försiktiga förändringar (alternativ 1a eller 1b).</p> <p>När det gäller alternativen för att ta itu med problem 2 var konsumentorganisationer och icke-statliga organisationer mer positiva till alternativ 2b. De ansåg att alternativ 2a inte gick tillräckligt långt för att uppnå en rättvis balans mellan konsumenter och tillverkare. Berörda parter som företrädare företag var mer positiva till alternativ 2a, men var överlag skeptiska till att ändra den befintliga balansen mellan konsumenter och tillverkare.</p>
C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

<p>Alternativ 1b skulle ge rättssäkerhet om vilka produkter och tillverkare som omfattas av strikt ansvar och skulle uppmuntra alla tillverkare, även tillverkare utanför EU, att endast släppa ut säkra produkter på EU-marknaden för att undvika skadeståndsansvar. Detta stärker produktsäkerheten. Det skulle också säkerställa att konsumenterna åtnjuter samma skydd när de skadas av produkter med säkerhetsbrister, oavsett om bristen rörde produktens digitala eller materiella komponenter och när de skadas av fristående programvara med säkerhetsbrister. Genom att programvaruleverantörer, företag som väsentligt ändrar en produkt, representanter och leverantörer av distributionstjänster uttryckligen omfattas av direktivets tillämpningsområde har skadelidande större chans att få ersättning för skadan, eftersom de inte behöver bevisa att tillverkaren har gjort fel (direktivets princip om strikt ansvar). De årliga ersättningarna för skadelidande förväntas öka med mellan 0,15 och 22,13 miljoner euro jämfört med referensscenariot.</p> <p>Alternativ 2a skulle skapa större rättssäkerhet och ett enhetligare konsumentskydd i hela EU. I komplexare fall skulle bevisbördan fördelas mer rättvist mellan skadelidande och tillverkare. Detta skulle öka chanserna att ersättningskrav blir framgångsrika. Oproportionerliga hinder för krav skulle minskas. De årliga ersättningarna för skadelidande förväntas öka med mellan 0,20 och 43,54 miljoner euro jämfört med referensscenariot.</p> <p>Genom att utvidga tillämpningen av strikt ansvar skulle alternativen leda till kortare rättsliga förfaranden, eftersom domstolarna inte skulle behöva pröva frågor om fel eller försummelse.</p>
<p>Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?</p> <p>Fördelarna med ökad ersättning för konsumenterna medför en kostnad för tillverkarna. För de 80 % av tillverkarna som har ansvarsförsäkring skulle detta leda till en liten ökning av den årliga försäkringspremien. För alternativ 1b beräknas detta uppgå till mellan 4,35 och 8,69 miljoner euro jämfört med referensscenariot. För alternativ 2a beräknas detta uppgå till mellan 14,35 och 28,71 miljoner euro jämfört med referensscenariot. Det fåtal tillverkare som inte har ansvarsförsäkring skulle behöva göra ersättningsbetalningar till de skadelidande. För att undvika dubbelräkning tas dock detta med i fördelarna med ökad ersättning för konsumenterna.</p> <p>Även om de rättsliga förfarandena skulle bli kortare (se fördelar) skulle antalet förfaranden också öka på grund av direktivets utvidgade tillämpningsområde. Enligt alternativ 1b beräknas de totala årliga rättegångskostnaderna öka något, med mellan 1,12 miljoner euro och 2,75 miljoner euro jämfört med referensscenariot. Enligt alternativ 2a beräknas de totala årliga rättegångskostnaderna också öka något, med mellan 0,41 miljoner euro och 1,02 miljoner euro jämfört med referensscenariot.</p> <p>Representanter och leverantörer av distributionstjänster, som skulle kunna hållas ansvariga när det inte finns någon importör i EU, skulle föra vidare ökade kostnader till tillverkarna utanför EU. Detta kan leda till små men okvantifierbara prisökningar på produkter från länder utanför EU. Varje prisökning uppvägs av ökad produktsäkerhet och ökat konsumentskydd i händelse av skada.</p>
<p>Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?</p> <p>De berörda parterna tog inte upp några specifika konsekvenser av alternativen för små och medelstora företag. Små och medelstora företag skulle dock i hög grad gynnas av tydligare ansvarsregler, eftersom de har mindre resurser för juridisk rådgivning. Ökningarna av produktansvarsförsäkringen förväntas visserligen vara små, men kan påverka små och medelstora företag mer än större företag, eftersom de har sämre förmåga att täcka kostnader.</p>
<p>Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?</p> <p>Direktivet medför inga administrativa kostnader. Ingen inverkan på de nationella budgetarna identifierades.</p>
<p>Uppstår andra betydande konsekvenser?</p> <p>Inga andra betydande konsekvenser har identifierats.</p>
<p>Proportionalitetsprincipen?</p> <p>Den föreslagna åtgärden är inriktad på initiativets mål och går inte utöver vad som är nödvändigt för att anpassa ansvarsreglerna till utvecklingen inom den digitala och cirkulära ekonomin och minska hindren för att få ersättning.</p>
<p style="text-align: center;">D. Uppföljning</p>
<p>När kommer åtgärderna att ses över?</p> <p>Kommissionen kommer att se över det reviderade direktivet sex år efter att det har trätt i kraft.</p>