



Bruksela, dnia 28.9.2022 r.
SWD(2022) 317 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków rewizji dyrektywy 85/374/EWG w sprawie odpowiedzialności za produkty wadliwe (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za produkty)

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Dyrektywą ustanowiono wspólne przepisy UE dotyczące odpowiedzialności na zasadzie ryzyka (tj. odpowiedzialności niezależnie od winy lub zaniedbania) producentów za szkody spowodowane przez produkty wadliwe. Umożliwia ona każdej osobie, która doznała uszczerbku spowodowanego przez produkt wadliwy, niezależnie od tego, czy jest jego właścicielem, czy osobą postronną, ubieganie się o odszkodowanie finansowe należne z tytułu śmierci, uszkodzenia ciała lub szkód majątkowych poniesionych przez konsumenta.

Na podstawie ustaleń z ewaluacji¹ w ocenie skutków wskazano dwa problemy.

- 1. Niektóre produkty, podmioty gospodarcze i szkody w gospodarce cyfrowej i gospodarce o obiegu zamkniętym nie podlegają odpowiedzialności na zasadzie ryzyka.** Dyrektywa została opracowana na długo przed rewolucją cyfrową i nie jest jasne, w jaki sposób stosować jej przepisy do produktów w epoce cyfrowej, w szczególności oprogramowania i produktów, które do funkcjonowania potrzebują oprogramowania lub usług cyfrowych, takich jak urządzenia inteligentne i pojazdy autonomiczne. Nie jest również jasne, kto powinien ponosić odpowiedzialność w przypadku, gdy produkt zmodyfikowany przez podmiot zajmujący się modernizacją lub regeneracją produktów jest wadliwy i wyrządza szkodę. Ponadto konsumenci coraz częściej kupują produkty z państw trzecich, bez producenta lub importera z siedzibą w UE. Oznacza to, że nie istnieje podmiot, od którego można dochodzić odszkodowania na mocy dyrektywy, jeżeli produkt jest wadliwy i wyrządza szkodę.
- 2. Konsumenci napotykają na przeszkody w uzyskaniu odszkodowania.** W złożonych sprawach, takich jak niektóre sprawy związane z produktami opartymi na sztucznej inteligencji, produktami inteligentnymi lub produktami farmaceutycznymi, udowodnienie, że produkt jest wadliwy oraz że przedmiotowa wada spowodowała szkodę, może być bardzo trudne dla osób poszkodowanych. Dyrektywa nie daje osobom poszkodowanym prawa do informacji technicznych, które mogą być im potrzebne do udowodnienia odpowiedzialności, ani nie przewiduje wyraźnej możliwości zmniejszenia ciężaru dowodu w przypadku, gdy osoby poszkodowane napotykają nieproporcjonalne trudności. Nałożono w niej również ograniczenia dotyczące wnoszenia roszczeń: roszczenia z tytułu szkód majątkowych o wartości poniżej 500 EUR nie są dopuszczalne, a odpowiedzialność producenta wygasa po 10 latach.

Co należy osiągnąć?

Rewizja dyrektywy ma służyć osiągnięciu dwóch poniższych ogólnych celów, które polegają na rozwiązaniu stwierdzonych problemów i opierają się w obu przypadkach na celach obecnej dyrektywy:

- 1) dalsze zapewnianie funkcjonowania rynku wewnętrznego, swobodnego przepływu towarów i niezakłóconej konkurencji między podmiotami rynkowymi;
- 2) dalsze zapewnianie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i mienia konsumentów.

Inicjatywa ma pięć celów szczegółowych: (i) zapewnienie, aby przepisy dotyczące odpowiedzialności odzwierciedlały charakter produktów i związane z nimi zagrożenia w epoce cyfrowej; (ii) zapewnienie, aby przepisy dotyczące odpowiedzialności odzwierciedlały charakter produktów i związane z nimi zagrożenia w gospodarce o obiegu zamkniętym; (iii) zapewnienie, by zawsze istniała osoba odpowiedzialna z siedzibą w UE w odniesieniu do produktów wadliwych kupowanych od producentów spoza UE; (iv) zmniejszenie ciężaru dowodu w przypadku złożonych produktów i doprecyzowanie odpowiedzialności za niewykrywalne wady, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej równowagi między producentami a konsumentami oraz (v) złagodzenie ograniczeń w składaniu roszczeń, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwej równowagi między producentami i konsumentami.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

¹ Ewaluacja dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za produkty, [SWD\(2018\)157](#).

Działania regulacyjne na szczeblu UE zapewniłyby spójne wdrażanie przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkt. Ponieważ dyrektywa w pełni harmonizuje kwestie, których dotyczy, wszelkie zmiany muszą być wprowadzane na szczeblu UE. Zapewniona zostałaby pewność prawa w odniesieniu do: (i) rodzajów produktów, podmiotów gospodarczych i szkód objętych zakresem stosowania dyrektywy oraz (ii) odpowiedniej równowagi interesów między producentami a konsumentami w całej UE. Wobec braku jednolitego zbioru przepisów dotyczących odszkodowań dla osób, które poniosły szkodę spowodowaną produktami wadliwymi, producenci mieliby do czynienia z 27 różnymi zestawami przepisów, co doprowadziłoby do różnych poziomów ochrony konsumentów i do braku równych warunków działania dla przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Oprócz scenariusza odniesienia zakładającego niepodejmowanie działań, w ocenie skutków określono trzy warianty rozwiązania pierwszego problemu związanego z epoką cyfrową i gospodarką o obiegu zamkniętym oraz dwa warianty rozwiązania drugiego problemu dotyczącego przeszkód w dochodzeniu odszkodowania.

Wariant 1a zapewniłby, aby producenci produktów, do których funkcjonowania niezbędne jest oprogramowanie lub usługi cyfrowe, ponosili odpowiedzialność na mocy dyrektywy. Podobnie jak w przypadku materialnych części składowych, dostawcy tych niematerialnych cyfrowych części składowych ponosiliby odpowiedzialność solidarnie z producentem. Przedsiębiorstwa, które znacząco modyfikują produkt i wprowadzają go z powrotem do obrotu, np. podmioty zajmujące się regeneracją produktów, również ponosiłyby odpowiedzialność na mocy dyrektywy. Ponadto w przypadku braku importera w UE odpowiedzialność ponosiłby upoważniony przedstawiciel producenta spoza UE.

Wariant 1b opierałby się na wariantcie 1a, a dodatkowo obejmowałby wszelkie oprogramowanie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa jako samodzielny produkt. Obejmuje to oprogramowanie pochodzące od osób trzecich dodane do produktu lub samodzielne, które samo w sobie może spowodować szkodę (np. oprogramowanie do obsługi wyrobu medycznego). W ramach tego wariantu możliwe byłoby również pociągnięcie do odpowiedzialności na mocy dyrektywy dostawcy usług realizacji zamówień, jeżeli w UE nie ma żadnego importera i nie został wyznaczony upoważniony przedstawiciel przez producenta spoza UE.

Wariant 1c obejmowałby środki przewidziane w wariantcie 1b, a ponadto wszelkie oprogramowanie mające wpływ na prawa podstawowe. Szkody wynikające z naruszeń praw podstawowych, takich jak naruszenia ochrony danych, naruszenia prywatności lub dyskryminacja (spowodowane np. oprogramowaniem rekrutacyjnym opartym na sztucznej inteligencji), podlegałyby zadośćuczynieniu.

Wariant 2a zmniejszyłby ciężar dowodu spoczywający na osobach poszkodowanych dzięki harmonizacji: (i) przepisów dotyczących sytuacji, w których producenci są zobowiązani do ujawnienia na drodze sądowej niezbędnych informacji technicznych osobie poszkodowanej oraz (ii) przesłanek pozwalających sądom krajowym domniemywać, że produkt rzeczywiście był wadliwy lub że wada rzeczywiście spowodowała szkodę, zwłaszcza w złożonych sprawach, w których udowodnienie odpowiedzialności jest nadmiernie trudne. Wariant 2a zmniejszyłby ograniczenia w dochodzeniu roszczeń (dzięki zniesieniu progu szkody majątkowej i wydłużeniu okresu odpowiedzialności).

W ramach wariantu 2b przewidziano przeniesienie ciężaru dowodu, a zatem w przypadku spowodowania szkody przez produkt to producent musiałby udowodnić, że produkt nie jest wadliwy i nie spowodował szkody. Linia obrony z tytułu ryzyka związanego z rozwojem, w myśl której zwalnia się producentów z odpowiedzialności w przypadku, gdy wadliwość produktu była niemożliwa do wykrycia zgodnie ze stanem wiedzy naukowej i technicznej, zostałaby zniesiona. W ramach wariantu 2b ograniczenia w dochodzeniu roszczeń zostałyby zmniejszone w jeszcze większym stopniu (progi szkody i okres odpowiedzialności).

W ocenie skutków jako preferowane rozwiązanie wskazano kombinację wariantów 1b i 2a.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Jeżeli chodzi o warianty rozwiązania pierwszego problemu, 56 % respondentów uczestniczących w konsultacjach publicznych (z wyłączeniem obywateli) opowiedziało się za zmianą legislacyjną mającą na celu dostosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności do gospodarki cyfrowej i gospodarki o obiegu zamkniętym. Wśród społeczeństwa odsetek ten wyniósł 75 %. Organizacje konsumenckie, organy publiczne i organizacje pozarządowe opowiadały się raczej za większym zakresem interwencji (wariant 1b lub 1c) niż przedsiębiorstwa i organizacje przedsiębiorców. Te zainteresowane strony z sektora przedsiębiorstw były szczególnie sceptyczne w stosunku do wariantu 1c, ponieważ uznały, że za naruszenia praw podstawowych można uzyskać odszkodowanie na mocy innych przepisów, takich jak ogólne rozporządzenie o ochronie

danych, oraz że nakładanie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka na producentów byłoby nieproporcjonalne. Uznając obecny brak pewności prawa, zainteresowane strony reprezentujące większe przedsiębiorstwa i branżę oprogramowania opowiadały się raczej za rozwiązaniem tej kwestii za pomocą wytycznych niż zmian legislacyjnych. Zainteresowane strony z bardziej tradycyjnych sektorów (inżynierii, dostawców części składowych, urzędów gospodarstwa domowego) popierały ostrożne zmiany (wariant 1a lub 1b).

Jeśli chodzi o warianty rozwiązania drugiego problemu, organizacje konsumenckie i organizacje pozarządowe opowiedziały się w większym stopniu za wariantem 2b. Były one zdania, że wariant 2a nie idzie dostatecznie daleko, aby osiągnąć sprawiedliwą równowagę między konsumentami a producentami. Zainteresowane strony reprezentujące przedsiębiorstwa opowiedziały się bardziej za wariantem 2a, ale były zasadniczo sceptyczne wobec wprowadzania jakichkolwiek zmian w istniejącej równowadze między konsumentami a producentami.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wariant 1b zagwarantowałby pewność prawa co do tego, jakie produkty i producenci są objęci odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka, i zachęcił wszystkich producentów, w tym producentów spoza UE, do wprowadzania na rynek UE wyłącznie bezpiecznych produktów, aby uniknąć ponoszenia odpowiedzialności. Przełoży się to na większe bezpieczeństwo produktów. Ponadto wariant ten zapewniłby również konsumentom taką samą ochronę w przypadku szkody spowodowanej produktami wadliwymi, niezależnie od tego, czy wada dotyczyła cyfrowych czy materialnych części składowych produktu, oraz w przypadku szkody spowodowanej wadliwym samodzielnym oprogramowaniem. Dzięki wyraźnemu objęciu zakresem dyrektywy dostawców oprogramowania, przedsiębiorstw wprowadzających znaczące modyfikacje w produktach, upoważnionych przedstawicieli i dostawców usług realizacji zamówień, osoby poszkodowane będą miały większe szanse na uzyskanie odszkodowania, ponieważ nie będą musiały udowodniać winy producenta (wynikająca z dyrektywy zasada „odpowiedzialności na zasadzie ryzyka”). Oczekuje się, że roczna rekompensata dla osób poszkodowanych wzrośnie o 0,15–22,13 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

Wariant 2a zapewniłby również większą pewność prawa i bardziej wyrównaną ochronę konsumentów w całej UE. W skomplikowanych sprawach ciężar dowodu byłby rozłożony bardziej sprawiedliwie między poszkodowanymi stronami a producentami. Zwiększyłyby to szanse na skuteczne wyegzekwowanie w takich przypadkach roszczenia odszkodowawczego. Nieproporcjonalne przeszkody w składaniu roszczeń uległyby zmniejszeniu. Oczekuje się, że roczna rekompensata dla osób poszkodowanych wzrośnie o 0,20–43,54 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

Rozszerzenie zakresu stosowania odpowiedzialności na zasadzie ryzyka doprowadziłoby do skrócenia postępowań sądowych, ponieważ sądy nie musiałyby rozstrzygać kwestii winy lub zaniedbania.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Korzyści płynące z większych możliwości uzyskania odszkodowania przez konsumentów stanowią koszt dla producentów. W przypadku 80 % producentów posiadających ubezpieczenie od odpowiedzialności doprowadziłoby to do niewielkiego wzrostu rocznej składki ubezpieczeniowej. W przypadku wariantu 1b szacuje się, że kwota ta mieści się w przedziale od 4,35 mln EUR do 8,69 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. W przypadku wariantu 2a szacuje się, że kwota ta mieści się w przedziale od 14,35 mln EUR do 28,71 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Jeżeli chodzi o tę mniejszość producentów, którzy nie są objęci ubezpieczeniem od odpowiedzialności, musieliby oni sprostać wymogom wypłaty odszkodowań na rzecz osób poszkodowanych. Aby uniknąć podwójnego liczenia, uwzględnia się to jednak w korzyściach dla konsumentów, jakie wynikają ze zwiększonych możliwości uzyskania odszkodowania.

Chociaż postępowania sądowe byłyby krótsze (zob. korzyści), to ze względu na rozszerzony zakres dyrektywy wzrosłaby zarazem ich liczba. W przypadku wariantu 1b szacuje się, że całkowite roczne koszty prawne wzrosną nieznacznie o kwotę z przedziału od 1,12 mln EUR do 2,75 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Podobnie w przypadku wariantu 2a szacuje się, że całkowite roczne koszty prawne wzrosną nieznacznie o kwotę z przedziału 0,41 mln EUR do 1,02 mln EUR w porównaniu ze scenariuszem odniesienia.

Upoważnieni przedstawiciele i dostawcy usług realizacji zamówień, którzy mogliby zostać pociągnięci do odpowiedzialności w przypadku braku importera mającego siedzibę w UE, przeniesliby zwiększone koszty na producentów spoza UE. Mogłoby to prowadzić do niewielkich, ale niemożliwych do ujęcia ilościowego podwyżek cen produktów z państw trzecich. Wszelkie podwyżki cen są równoważone większym bezpieczeństwem produktów i zwiększoną ochroną konsumentów w przypadku wystąpienia szkody.

Jakie są skutki dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz konkurencyjności?
W informacjach zwrotnych od zainteresowanych stron nie wskazano żadnego konkretnego wpływu wariantów strategicznych na MŚP. MŚP odniosłyby jednak znaczne korzyści dzięki jaśniejszym przepisom dotyczącym odpowiedzialności, ponieważ dysponują mniejszymi zasobami na porady prawne. Nawet jeżeli oczekiwany wzrost ubezpieczenia od odpowiedzialności za produkt będzie niewielki, to może mieć większy wpływ na MŚP, z uwagi na ich mniejszą zdolność do pokrycia kosztów, niż na większe przedsiębiorstwa.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Dyrektywa nie pociąga za sobą żadnych kosztów administracyjnych. Nie stwierdzono wpływu na budżety krajowe.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie stwierdzono żadnych innych znaczących skutków.
Proporcjonalność
Proponowane działanie służy realizacji celu inicjatywy i nie wykracza poza to, co jest konieczne do dostosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności do rozwoju gospodarki cyfrowej i gospodarki o obiegu zamkniętym oraz ograniczenia przeszkód w uzyskaniu odszkodowania.
D. Działania następcze
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja przygotuje przegląd zmienionej dyrektywy 6 lat po jej wejściu w życie.