



Bruxelles, den 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om produktansvar

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

Resumé

Konsekvensanalyse af revisionen af direktiv 85/374/EØF om produktansvar (direktivet om produktansvar)

A. Behov for handling

Hvad er problemstillingen, og hvorfor er det et problem på EU-plan?

I direktivet fastsættes fælles EU-regler for producenters objektive ansvar (dvs. ansvar uanset fejl eller forsømmelighed) for skader forårsaget af defekte produkter. Det giver enhver person, der har lidt skade som følge af et defekt produkt, uanset om vedkommende er ejer eller tilstedeværende, mulighed for at kræve økonomisk erstatning for død, personskade eller skade på forbrugerens ejendom.

På grundlag af resultaterne af evalueringen¹ peges der i konsekvensanalysen på to problemer.

1. **Visse produkter, økonomiske aktører og skader i den digitale og cirkulære økonomi er ikke omfattet af objektive ansvar.** Direktivet blev udformet længe før den digitale revolution, og det er uklart, hvordan dets regler finder anvendelse på produkter i den digitale tidsalder, navnlig software og produkter, der har brug for software eller digitale tjenester for at kunne fungere, f.eks. intelligente enheder og selvkørende køretøjer. Det er også uklart, hvem der bør være ansvarlig, når et produkt, der er blevet ændret af en istandsættelses- eller en genfremstillingsvirksomhed, er defekt og forårsager skade. Desuden er det i stigende grad almindeligt, at forbrugerne køber produkter fra lande uden for EU, uden at der er en producent eller importør med hjemsted i EU. Det betyder, at der ikke er nogen at søge om erstatning fra i henhold til direktivet, hvis et produkt er defekt og forårsager skade.
2. **Forbrugerne står over for hindringer for at få erstatning.** Det kan være meget vanskeligt for skadelidte at bevise, at et produkt er defekt, og at defekten forårsagede skaden, i komplekse sager, f.eks. i forbindelse med produkter, der fungerer med kunstig intelligens, intelligente produkter eller lægemidler. Direktivet giver ikke skadelidte ret til tekniske oplysninger, som de måtte have brug for for at bevise ansvaret, og der er heller ingen udtrykkelig mulighed for at lette bevisbyrden, når skadelidte står over for uforholdsmæssigt store vanskeligheder. Direktivet fastsætter også begrænsninger med hensyn til at fremsætte krav: Erstatningskrav for tingsskade til en værdi af under 500 EUR er ikke tilladt, og producentansvar ophører efter 10 år.

Hvilke resultater skal der opnås?

Revisionen af direktivet har to generelle mål med henblik på at løse de konstaterede problemer, som begge bygger på det nuværende direktiv:

- 1) Fortsat at sikre et velfungerende indre marked, fri bevægelighed for varer og en lige konkurrence mellem markedsaktørerne.
- 2) Fortsat at sikre et højt niveau for beskyttelse af forbrugernes sundhed og ejendom.

Initiativet har fem specifikke mål: i) at sikre, at reglerne om erstatningsansvar afspejler arten af og risiciene ved produkter i den digitale tidsalder, ii) at sikre, at reglerne om erstatningsansvar afspejler arten af produkter i den cirkulære økonomi, iii) at sikre, at der altid er en EU-baseret ansvarlig person for defekte produkter, der købes af producenter uden for EU, iv) at lette bevisbyrden i forbindelse med komplekse produkter og præcisere ansvaret for defekter, der ikke kan opdages, samtidig med at der sikres en rimelig balance mellem producenter og forbrugere, og v) at lempe begrænsningerne for at fremsætte krav, samtidig med at der sikres en rimelig balance mellem producenter og forbrugere.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan vil sikre en konsekvent gennemførelse af produktansvarsreglerne. Da direktivet fuldt ud harmoniserer de spørgsmål, det omfatter, skal eventuelle ændringer foretages på EU-plan. Det vil skabe retssikkerhed med hensyn til: i) hvilke produkter, erhvervsdrivende og typer af skader, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde, og ii) en passende balance mellem producenterne og forbrugernes interesser i hele EU. I mangel af et ensartet regelsæt for erstatning til dem, der lider skade som følge af defekte produkter, vil fabrikanterne stå over for 27 forskellige regelsæt, hvilket vil føre til forskellige

¹ Evaluation of Product Liability Directive, [SWD\(2018\)157](#).

forbrugerbeskyttelsesniveauer og ingen lige vilkår for virksomheder fra forskellige medlemsstater.
B. Løsninger
Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?
<p>Ud over referencescenariet, hvor der ikke gøres noget, identificeres i konsekvensanalysen tre løsninger på problem 1 vedrørende den digitale tidsalder og den cirkulære økonomi og to løsninger på problem 2 om hindringer for at opnå erstatning.</p> <p>Løsning 1a vil sikre, at fabrikanter af produkter, for hvilke software eller digitale tjenester er nødvendige, for at de kan fungere, vil være ansvarlige i henhold til direktivet. Ligesom for materielle komponenter hæfter leverandørerne af sådanne immaterielle digitale elementer solidarisk med fabrikanten. Virksomheder, der i væsentlig grad ændrer et produkt og bringer det tilbage på markedet, f.eks. genfremstillingsvirksomheder, vil også være ansvarlige i henhold til direktivet. Den bemyndigede repræsentant for en ikke-EU-fabrikant vil også være ansvarlig, hvis der ikke er nogen importør i EU.</p> <p>Løsning 1b bygger på løsning 1a og omfatter desuden al sikkerhedsrelevant software som et produkt i sig selv. Dette omfatter tredjepartssoftware, der tilføjes et produkt, eller en stand alone-software, som i sig selv kan forårsage skade (f.eks. software til medicinsk udstyr). Med denne løsning vil det også være muligt at holde en udbyder af distributionstjenester ansvarlig i henhold til direktivet, hvis der ikke er nogen importør i EU, og en ikke-EU-fabrikant ikke har udpeget nogen bemyndiget repræsentant.</p> <p>Løsning 1c omfatter foranstaltningerne i løsning 1b og omfatter desuden enhver form for software, der har konsekvenser for de grundlæggende rettigheder. Skader som følge af krænkelse af grundlæggende rettigheder, f.eks. brud på databeskyttelsen, krænkelse af privatlivets fred eller forskelsbehandling (f.eks. gennem rekrutteringssoftware med kunstig intelligens), vil kunne få erstatning.</p> <p>Løsning 2a vil lette bevisbyrden for skadelidte ved at harmonisere: i) reglerne for, hvornår producenter er forpligtet til at give skadelidte de nødvendige tekniske oplysninger i retten, og ii) betingelserne for, at de nationale domstole kan antage, at et produkt faktisk var defekt, eller at defekten faktisk forårsagede skaden, navnlig i komplekse sager, hvor det er uforholdsmæssigt vanskeligt at bevise ansvaret. Løsning 2a vil reducere begrænsningerne for at fremsætte krav (ved at fjerne tærsklen for skade på ejendom og forlænge ansvarsperioden).</p> <p>Løsning 2b vil vende bevisbyrden, således at hvis et produkt forårsager skade, vil det være producenten, der skal bevise, at produktet ikke er defekt og ikke forårsager skaden. Ansvarsfrihed i forbindelse med udviklingsrisici, som fritager producenterne for ansvar, når et produkts defekt ikke kunne opdages efter den nyeste viden, vil blive fjernet. Løsning 2b vil yderligere reducere begrænsningerne for at fremsætte krav (tærskler og tidsfrister).</p> <p>I konsekvensanalysen udpeges løsning 1b og 2a som den foretrukne kombination af løsningsmodeller.</p>
Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?
<p>Med hensyn til løsning af problem 1 gik 56 % af respondenterne i den offentlige høring (ekskl. medlemmer af offentligheden) ind for en lovgivningsmæssig ændring for at tilpasse ansvarsreglerne til den digitale og cirkulære økonomi. Blandt offentligheden lå dette på 75 %. Forbrugerorganisationer, offentlige myndigheder og NGO'er gik mere ind for større indgreb (løsningsmodel 1b eller 1c) end virksomheder og erhvervsorganisationer. Disse interessenter fra erhvervslivet var især skeptiske over for løsning 1c, fordi de mente, at krænkelse af grundlæggende rettigheder kunne kompenseres i henhold til andre love som f.eks. den generelle forordning om databeskyttelse, og at det ville være uforholdsmæssigt at pålægge producenter objektivt ansvar. Selv om interessenter, der repræsenterer større virksomheder og softwareindustrien, erkendte den nuværende mangel på retssikkerhed, gik de i højere grad ind for at løse dette problem gennem vejledning end gennem lovgivningsmæssige ændringer. Interessenter fra mere traditionelle sektorer (maskinindustri, komponentleverandører, husholdningsapparater) gik ind for forsigtige ændringer (løsningsmodel 1a eller 1b).</p> <p>Med hensyn til at løse problem 2 gik forbrugerorganisationer og NGO'er mere ind for løsningsmodel 2b. De mente, at løsning 2a ikke var vidtgående nok til at skabe en rimelig balance mellem forbrugere og producenter. Interessenter, der repræsenterede erhvervslivet, gik mere ind for løsning 2a, men de var generelt skeptiske med hensyn til at foretage ændringer i den eksisterende balance mellem forbrugere og producenter.</p>
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers

<p>fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?</p> <p>Løsning 1b vil skabe retssikkerhed med hensyn til, hvilke produkter og producenter der er omfattet af objektivt ansvar, og vil tilskynde alle producenter, herunder ikke-EU-producenter, til kun at bringe sikre produkter i omsætning på EU-markedet for at undgå ansvar. Dette styrker produktsikkerheden. Det vil også sikre, at forbrugerne nyder samme beskyttelse, når de lider skade som følge af defekte produkter, uanset om defekten vedrørte produktets digitale eller materielle komponenter, og når de lider skade som følge af defekt stand alone-software. Ved udtrykkeligt at lade softwareudbydere, virksomheder, der i væsentlig grad ændrer produkter, bemyndigede repræsentanter og udbydere af distributionstjenester, være omfattet af direktivets anvendelsesområde, vil skadelidte få bedre mulighed for at opnå erstatning, fordi de ikke vil skulle bevise producentens fejl (direktivets princip om objektivt ansvar). Den årlige erstatning til skadelidte forventes at stige med mellem 0,15 mio. EUR og 22,13 mio. EUR i forhold til referencescenariet.</p> <p>Løsning 2a vil skabe større retssikkerhed og opnå mere lige forbrugerbeskyttelse i hele EU. Bevisbyrden vil blive fordelt mere retfærdigt mellem skadelidte og producenter i mere komplekse sager. Dette vil øge chancerne for at få medhold i et erstatningskrav i sådanne tilfælde. Uforholdsmæssige hindringer for at fremsætte krav vil blive mindsket. Den årlige erstatning til skadelidte forventes at stige med mellem 0,20 mio. EUR og 43,54 mio. EUR i forhold til referencescenariet.</p> <p>Ved at udvide anvendelsen af objektivt ansvar vil løsningerne føre til kortere retssager, fordi domstolene ikke vil skulle behandle spørgsmål om fejl eller forsømmelighed.</p>
<p>Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?</p> <p>Fordelene for forbrugerne ved øget erstatning er en omkostning for producenterne. For de 80 % af producenterne, der har ansvarsforsikring, vil dette føre til en lille stigning i den årlige forsikringspræmie. For løsning 1b skønnes stigningen at ligge mellem 4,35 mio. EUR og 8,69 mio. EUR i forhold til referencescenariet. For løsning 2a skønnes stigningen at ligge mellem 14,35 mio. EUR og 28,71 mio. EUR i forhold til referencescenariet. Det mindretal af producenter, der ikke har nogen ansvarsforsikring, vil skulle betale erstatning til skadelidte. For at undgå dobbelttælling tages der dog højde for dette i fordelene for forbrugerne ved øget erstatning.</p> <p>Selv om retssager vil være kortere (se fordele), vil antallet af sager også stige som følge af direktivets udvidede anvendelsesområde. For løsning 1b vurderes stigningen i de samlede årlige omkostninger til retssager at stige lidt med mellem 1,12 mio. EUR og 2,75 mio. EUR i forhold til referencescenariet. For løsning 2a skønnes stigningen i de samlede årlige omkostninger til retssager ligeledes at stige lidt med mellem 0,41 mio. EUR og 1,02 mio. EUR i forhold til referencescenariet.</p> <p>Bemyndigede repræsentanter og udbydere af distributionstjenester, som kan holdes ansvarlige, når der ikke er nogen EU-baseret importør, vil vælte de øgede omkostninger over på ikke-EU-producenter. Dette kan føre til små, men ikke kvantificerbare prisstigninger på produkter fra tredjelande. Eventuelle prisstigninger opvejes af øget produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse i tilfælde af skade.</p>
<p>Hvordan påvirker den foretrukne løsning små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og konkurrenceevnen?</p> <p>Feedback fra interessenter pegede ikke på nogen specifik indvirkning på SMV'er af de politiske løsningsmodeller. SMV'er vil dog have stor gavn af klarere ansvarsregler, da de har færre ressourcer til juridisk rådgivning. Stigninger i produktansvarsforsikring kan, selv om de forventes at være små, påvirke SMV'er mere end større virksomheder, da de har mindre evne til at absorbere omkostninger.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?</p> <p>Direktivet medfører ingen administrative omkostninger. Der blev ikke konstateret nogen virkninger for de nationale budgetter.</p>
<p>Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?</p> <p>Der blev ikke konstateret andre væsentlige virkninger.</p>
<p>Proportionalitetsprincippet</p> <p>Den foreslåede foranstaltning vedrører initiativets mål og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at bringe ansvarsreglerne ajour med udviklingen i den digitale og cirkulære økonomi og mindske hindringerne for at få erstatning.</p>

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen vil forberede en revision af det reviderede direktiv 6 år efter dets ikrafttræden.