



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 24. maj 2023
Kontor: Formueretskontoret
Sagsbeh: Helene Fussing Clausen
Sagsnr.: 2022-72-0432
Dok.: 2532154

SAMLENOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om produktansvar

Notatet er en opdateret version af grund- og nærhedsnotat af 14. november 2022. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

KOM (2022) 0495

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 28. september 2022 et forslag til et nyt direktiv om produktansvar. Direktivforslaget skal erstatte det gældende produktansvarsdirektiv, hvorefter en producent bærer et objektivt ansvar for skader, der forårsages af en defekt ved producentens produkt. Formålet med direktivforslaget er at revidere det gældende produktansvarsdirektiv, så det tilpasses fremkomsten af nye produkter, markedsaktører og øget genbrug af allerede omsatte produkter, og dermed tilpasse direktivet til den digitale udvikling og den cirkulære økonomi. Dette skal sikre, at produktansvarsdirektivet fortsat lever op til sit formål om at sikre et velfungerende indre marked, fri bevægelighed for varer, lige konkurrence mellem markedsaktører og et højt niveau af beskyttelse af forbrugernes sundhed og ejendom.

Med forslaget videreføres det objektive ansvar for skader forvoldt af defekte produkter, som producenter er pålagt efter det gældende produktansvarsdirektiv. Det foreslås at ændre en række af direktivets centrale definitioner, herunder definitionen af "produkt", så det præciseres, at direktivet også omfatter software, og at ændre i kredsen af ansvarlige erhvervsdrivende med det formål at sikre, at der altid er en ansvarlig erhvervsdrivende i EU.

Der foreslås desuden indført en række formodningsregler om et produkts defekt og årsagssammenhængen mellem produktets defekt og den forvoldte skade.

Regeringen er positiv over for intentionerne om at revidere produktansvarsdirektivet, så det fortsat lever op til sit formål om at sikre et velfungerende indre marked, fri bevægelighed for varer, lige konkurrence mellem markedsaktører og et højt niveau af beskyttelse af forbrugernes sundhed og ejendom. Regeringen ser positivt på intentionen om at sikre, at der altid er en ansvarlig erhvervsdrivende i EU. Det er desuden hensigtsmæssigt med en opdatering af de centrale definitioner i produktansvarsdirektivet for at imødekomme usikkerheder om direktivets anvendelse på bl.a. nye teknologier.

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, da der forventes at være behov for ændringer i produktansvarsloven, ligesom forslaget forventes at ville kunne medføre begrænsede statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Det svenske formandskab har fremlagt kompromisforslag, som regeringen overordnet er tilfreds med.

Sagen forelægges til forhandlingsoplæg.

2. Baggrund

Kommissionen har i 2016-2018 gennemført en evaluering af det gældende direktiv nr. 85/374/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om produktansvar (produktansvarsdirektivet).

Evalueringen viser, at produktansvarsdirektivet generelt er et effektivt og relevant instrument. Der peges dog også på tre uhensigtsmæssigheder ved det gældende direktiv som følge af samfundsudviklingen siden direktivets vedtagelse i 1985. *For det første* er det uklart, hvordan direktivets definitioner og begreber skal anvendes på produkter i den moderne digitale økonomi og den cirkulære økonomi. Det er bl.a. uklart, hvordan direktivet anvendes på software og produkter, der har brug for software eller digitale tjenester for at kunne fungere, såsom intelligente enheder og selvkørende køretøjer. *For det andet* er bevisbyrden en udfordring for skadelidte i komplekse sager, f.eks. sager, hvor skaden er forvoldt af lægemidler, intelligente

produkter eller produkter baseret på kunstig intelligens. *For det tredje* begrænser reglerne i overdreven grad muligheden for at fremsætte erstatningskrav, f.eks. som følge af selvriskoen på 500 euro ved tingskade.

Kommissionen har i 2020 offentliggjort en hvidbog om kunstig intelligens, hvori bl.a. problemstillingen vedrørende direktivets anvendelse på digitale teknologier er analyseret yderligere.

Europa-Parlamentet har desuden fremhævet behovet for ansvarsregler, der er tilpasset den digitale verden, for at sikre et højt niveau af effektiv forbrugerbeskyttelse og lige vilkår med retssikkerhed for alle virksomheder, samtidig med at høje omkostninger og risici for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og nystartede virksomheder undgås.

På den baggrund har Kommissionen ved KOM (2022) 495 af 28. september 2022 fremsat forslag til et nyt produktansvarsdirektiv. Forslaget er oversendt til Rådet den 17. oktober 2022 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Efter det gældende produktansvarsdirektiv er producenten erstatningsansvarlig for skader, der forårsages af en defekt ved hans produkt. Reglerne skal tilskynde, at der ikke sælges produkter, der ikke lever op til de sikkerhedskrav, som er fastsat i produktsikkerhedsreglerne.

Siden produktansvarsdirektivets vedtagelse i 1985 er der dog fremkommet nye produkter (f.eks. software), markedsaktører (f.eks. onlinemarkedspladser) og øget genbrug af allerede omsatte produkter, som giver anledning til spørgsmål om anvendelsen af det gældende direktiv. Det er bl.a. uklart, om software, herunder kunstig intelligens, anses for et produkt efter det gældende direktiv. Derudover indebærer fremkomsten af onlinemarkedspladser, at forbrugere i EU i større omfang køber produkter fra lande uden for EU, uden at der er en ansvarlig erhvervsdrivende i EU efter produktansvarsreglerne.

Kommissionens forslag har overordnet set to formål. *For det første* skal produktansvarsdirektivet tilpasses udviklingen, så der tages højde for

fremkomsten af nye produkter, markedsaktører og værdikæder. *For det andet* skal skadelidtes bevisbyrde lettes i komplekse sager, f.eks. når skaden er forvoldt af lægemidler, intelligente produkter eller produkter baseret på kunstig intelligens. Revisionen af produktansvarsdirektivet skal sikre, at direktivet fortsat lever op til sit formål om at sikre et velfungerende indre marked, fri bevægelighed for varer, lige konkurrence mellem markedsaktører og et højt niveau af beskyttelse af forbrugernes sundhed og ejendom.

Det foreslås at ophæve det gældende produktansvarsdirektiv og erstatte det med et nyt direktiv. I forslaget videreføres det objektive ansvar for skader forvoldt af defekte produkter, som producenter bærer efter det gældende produktansvarsdirektiv. Direktivforslaget indebærer dog en række ændringer i forhold til det gældende produktansvarsdirektiv, herunder:

- Opdatering af centrale definitioner, herunder produktdefinitionen, så denne også omfatter software.
- Udvidelse af kredsen af erhvervsdrivende, der bærer det objektive ansvar, så bl.a. onlinemarkedspladser og erhvervsdrivende, der væsentligt ændrer et allerede omsat produkt, omfattes.
- Tilføjelse af adgang for skadelidte til bevismateriale.
- Nye formodningsregler om et produkts defekt og årsagssammenhængen mellem produktets defekt og skaden i visse situationer.

Der lægges i direktivforslaget op til, at området totalharmoniseres, og medlemsstaterne må derfor ikke indføre strengere eller lempeligere bestemmelser end fastsat i forslaget.

Det svenske formandskab har offentliggjort sit foreløbige udkast af 5. april 2023 til kompromistekst. De centrale ændringer i forhold til Kommissionens forslag er gengivet i de enkelte afsnit nedenfor. Den endelige kompromistekst vil kunne indeholde ændringer i forhold til formandskabets udkast til kompromistekst.

3.1. Genstand og anvendelsesområde (artikel 1 og 2)

Forslaget fastsætter fælles regler for erhvervsdrivendes ansvar for skader, der påføres fysiske personer, som er forårsaget af defekte produkter.

Forslaget finder anvendelse på produkter, der bringes i omsætning eller tages i brug 12 måneder efter direktivets ikrafttrædelse. Med formandskabets kompromisforslag lægges der op til, at perioden ændres til 24 måneder.

Forslaget viderefører det gældende produktansvarsdirektivs anvendelsesområde. Direktivet berører således ikke nationale regler om ret til regres mellem to eller flere erhvervsdrivende, der hæfter solidarisk for produktansvaret efter direktivet, ligesom det heller ikke berører eventuelle rettigheder, som en skadelidt kan have i henhold til nationale regler om ansvar i kontraktforhold eller om ansvar uden for kontraktforhold af andre grunde end et produkts defekt, f.eks. garantiansvar eller culpaansvar.

3.2. Definitioner (artikel 4)

Forslaget indeholder en række definitioner, der dels er en videreførelse og opdatering af de centrale definitioner i det gældende produktansvarsdirektiv, herunder ”skade”, ”produkt” og ”defekt”, dels en tilføjelse af nye definitioner, herunder ”onlineplatform”. Definitionerne bygger hovedsageligt på afgørelse nr. 768/2008/EF af 9. juli 2008 om fælles rammer for markedsføring af produkter og om ophævelse af Rådets afgørelse 93/465/EØF, der fastlægger fælles principper og referencebestemmelser, der skal anvendes i den sektorspecifikke lovgivning vedrørende produkter. Afgørelsen indeholder bl.a. definitioner af ”fabrikant” og ”importør”. Derudover er nogle af definitionerne baseret på definitioner i anden EU-lovgivning, herunder forordningen om digitale tjenester og forslaget til forordning om kunstig intelligens.

Det foreslås, at der ved et produkt forstås enhver løsøregenstand, selv om genstanden er integreret i en anden løsøregenstand eller i en fast ejendom. Definitionen omfatter tillige elektricitet, digitale produktionsfiler og software, herunder AI-systemer. Herudover er en række af definitionerne uddybet yderligere i betragtningerne, ligesom der er tilføjet eksempler på flere af definitionerne.

3.3 Skade (artikel 5a)

Det foreslås, at der ved skade forstås materielle tab som følge af død eller personskade, herunder lægeligt anerkendt skade for den mentale sundhed. Derudover omfattes skade på eller ødelæggelse af ejendom, undtagen selve det defekte produkt, et produkt, der er skadet af en defekt komponent af det pågældende produkt, eller ejendom, der udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål. Tab eller beskadigelse af data, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål, omfattes også.

Der lægges desuden op til, at indirekte skadelidte er berettiget til erstatning efter direktivet i det omfang, det følger af national ret.

3.4. Defekt (artikel 6)

Efter det gældende produktansvarsdirektiv lider et produkt af en defekt, når det ikke frembyder den sikkerhed, som med rette kan forventes under hensyntagen til alle omstændigheder, herunder produktets præsentation og den anvendelse af produktet, som med rimelighed kan forventes.

Det foreslås at videreføre den gældende bestemmelse og tilføje en række nye omstændigheder, som kan tillægges betydning ved vurderingen af, om et produkt er defekt. Det tilføjes bl.a., at der kan tages hensyn til produkt-sikkerhedskrav (f.eks. krav til produktets udformning og virkningen på produktet af enhver evne til fortsat at lære efter ibrugtagningen). Tilføjelserne afspejler produkternes skiftende karakter i den digitale tidsalder og EU-Domstolens praksis.

Med formandskabets kompromisforslag lægges der op til, at et produkts manglende evne til at opfylde sit formål om at forhindre skade inkluderes i den udtømmende opstilling af omstændigheder.

3.5. Ansvarssubjekter (artikel 7)

Det foreslås at udvide kredsen af erhvervsdrivende, der er ansvarlige for produktskader omfattet af direktivet for at sikre, at der altid er en virksomhed i EU, som kan holdes ansvarlig for defekte produkter, der købes direkte fra fabrikanter uden for EU. Forslaget skal ses i lyset af den stigende tendens til, at forbrugerne køber produkter direkte fra tredjelande, uden at der er en fabrikant eller importør i EU.

Efter forslaget vil fabrikanten af et defekt produkt og evt. fabrikanten af en defekt komponent, der er skyld i produktets defekt, først og fremmest være ansvarlig for skader forårsaget af produktet. Hvis fabrikanten er etableret uden for EU, er importøren og fabrikantens bemyndigede repræsentant ansvarlige. Hvis både fabrikanten, importøren og fabrikantens bemyndigede repræsentant er etableret uden for EU, er udbyderen af en distributionstjeneste ansvarlig. Hvis ingen af de ovennævnte kan identificeres, eller de er etableret uden for EU, er enhver distributør af produktet ansvarlig, hvis denne ikke på anmodning identificerer den erhvervsdrivende eller person, der har leveret produktet til distributøren. Udbyderen af en onlineplatform kan ifalde ansvar under de samme betingelser som en distributør, hvis

betingelserne i artikel 6, stk. 3, i forordningen om digitale tjenester i øvrigt er opfyldt.

Det foreslås desuden, at enhver, der uden for den oprindelige fabrikants kontrol væsentligt ændrer et produkt, der allerede er bragt i omsætning eller taget i brug, betragtes som fabrikant. Det følger af formandskabets kompromisforslag, at væsentlighedsvurderingen i første omgang foretages efter de relevante produktsikkerhedsregler.

Med kompromisforslaget er der lagt op til at præcisere, at fabrikanten af et produkt også er ansvarlig for skade forvoldt af en defekt komponent, hvis den defekte komponent blev integreret i eller indbyrdes forbundet med produktet under fabrikantens kontrol.

3.6. Adgang til bevismateriale og bevisbyrde (artikel 8 og 9)

Efter det gældende produktansvarsdirektiv skal skadelidte bevise skaden, defekten og årsagsforbindelsen mellem defekten og skaden. Dette udgangspunkt videreføres i direktivforslaget, dog med en række modifikationer.

Det foreslås således at indføre en række formodningsregler, der betyder, at det vil skulle antages, at et produkt er defekt, eller at der er årsagssammenhæng mellem defekten og skaden, såfremt visse betingelser er opfyldt. Et produkt antages f.eks. at være defekt, hvis skadelidte godtgør, at produktet ikke opfylder de obligatoriske sikkerhedskrav, som er fastsat i lovgivningen, og som har til formål at beskytte mod den skade, der er sket. Det foreslås desuden, at der i visse nærmere bestemte tilfælde skal antages at være årsagssammenhæng mellem produktets defekt og skaden, f.eks. når der er ført bevis for produktets defekt, og den forvoldte skade er af en art, der typisk stemmer overens med den pågældende defekt.

Sagsøgte skal ifølge direktivforslaget have adgang til at afkræfte formodningerne.

Direktivforslaget indeholder derudover regler om edition. Det foreslås således, at skadelidte (eller den, der fremsætter et erstatningskrav på vegne af skadelidte) skal kunne anmode retten om under nærmere bestemte omstændigheder at pålægge sagsøgte at fremlægge bestemte oplysninger, når skadelidte har tilstrækkeligt underbygget erstatningskravets berettigelse. Adgangen til bevismateriale er dog begrænset til, hvad der er nødvendigt og

forholdsmæssigt, ligesom de nationale domstole skal tage hensyn til, at fortrolige oplysninger og forretningshemmeligheder beskyttes.

Med formandskabets kompromisforslag lægges der op til en mindre justering af editionsartiklens ordlyd, som dog ikke forventes at berøre det materielle indhold. Det er desuden præciseret i præamblen, at bestemmelsen ikke berører øvrige spørgsmål vedrørende edition, herunder kravene til en editionsanmodning eller sanktionerne mod manglende efterkommelse af et editionspålæg.

Bestemmelserne har ifølge præamblen om bevisbyrde og adgang til bevismateriale til formål at sikre en rimelig risikofordeling, idet det anføres, at skadelidte ofte er meget vanskeligt stillet i forhold til fabrikanter med hensyn til adgang til og forståelse af oplysninger om, hvordan et produkt er fremstillet, og hvordan det fungerer.

3.7. Ansvarsfritagelse (artikel 10)

Det foreslås at videreføre det gældende produktansvarsdirektivs bestemmelse om, at fabrikanten (eller en anden ansvarlig erhvervsdrivende efter forslaget artikel 7) er ansvarsfri, hvis denne kan bevise, at der foreligger en ansvarsfrihedsgrund. Oplistingen af ansvarsfrihedsgrunde svarer hovedsageligt til det gældende produktansvarsdirektiv.

Det foreslås dog, at det ikke længere fritager for ansvar, at produktet hverken var fremstillet med henblik på salg eller anden form for distribution i et for fabrikanten erhvervsmæssigt øjemed eller fremstillet eller distribueret som led i fabrikantens erhvervsvirksomhed. Det foreslås desuden, at den, der væsentligt ændrer et produkt, er fritaget for ansvar, hvis den defekt, der forårsagede skaden, vedrører en del af produktet, som ikke er berørt af ændringen.

3.8. Reduktion af ansvar (artikel 12)

Det foreslås at videreføre det gældende produktansvarsdirektivs regler om, hvornår der kan ske nedsættelse eller bortfald af en erhvervsdrivendes ansvar efter direktivet.

3.9. Forældelse (artikel 14 og 14a)

Det foreslås at videreføre det gældende produktansvarsdirektivs regler om forældelse. Skadelidtes krav på erstatning forældes således 3 år efter den dag, da skadelidte fik eller med rimelighed burde have fået kendskab til

skaden, defekten og identiteten af den ansvarlige erhvervsdrivende (relativ forældelsesfrist). Forslaget berører ikke nationale regler om suspension eller afbrydelse af forældelsesfrister.

Skadelidtes krav forældes dog senest 10 år efter, at det faktiske defekte produkt, der forårsagede skaden, blev bragt i omsætning, taget i brug eller væsentligt ændret (absolut forældelsesfrist). Den absolutte forældelsesfrist gælder dog ikke, hvis en anden sagsøger i mellemtiden har anlagt sag ved en national domstol mod en ansvarlig erhvervsdrivende.

Med formandskabets kompromisforslag lægges der op til at præcisere, at det er den skadelidte, som skal have anlagt en sådan sag. Det foreslås, at den absolutte forældelsesfrist er 15 år, hvis skadelidte ikke har kunnet anlægge sag inden for 10 år på grund af en personskades latenstid. Med kompromisforslaget lægges der op til at forlænge den absolutte forældelsesfrist i disse tilfælde til 20 år.

3.10. Udviklingsskader (artikel 15)

Med kompromisforslaget lægges der op til at fastsætte krav til medlemsstaternes mulighed for at fravige forslaget bestemmelse om ansvarsfritagelse ved såkaldte udviklingsskader. Der lægges desuden op til at indføre en særlig procedure for notifikation af Kommissionen om sådanne fravigelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver.

Direktivforslaget behandles samlet af Udvalget om det Indre marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) og Retsudvalget (JURI). Udvalgene forventes at vedtage deres fælles rapport om direktivforslaget i juli 2023.

Europa-Parlamentet har dog tidligere fremhævet behovet for ansvarsregler, der er tilpasset den digitale verden, for at sikre et højt niveau af effektiv forbrugerbeskyttelse og lige vilkår med retssikkerhed for alle virksomheder, samtidig med at høje omkostninger og risici for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og nystartede virksomheder undgås.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget anført, at evalueringen af det gældende produktansvarsdirektiv viser, at merværdien af at have produktansvarsregler på

EU-plan i supplement til EU's produktsikkerhedsregler er ubestridelig, da produktansvarsreglerne tilskynder overholdelsen af produktsikkerhedsreglerne.

Fælles EU-regler om produktansvar sikrer desuden et ensartet niveau af forbrugerbeskyttelse og lige konkurrence mellem virksomheder fra forskellige medlemsstater.

Det er ud fra tilsvarende betragtninger, herunder at forslaget er tiltænkt at modernisere og erstatte det eksisterende produktansvarsdirektiv, regeringens holdning, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Produktansvarsdirektivet er implementeret i produktansvarsloven (jf. lovbeholdtgørelse nr. 261 af 20. marts 2007 med senere ændring).

Produktansvarsloven fastsætter det ansvar, der påhviler en *producent* og en *mellemandler* for *skade* forårsaget af en *defekt* ved et *produkt*, der er produceret eller leveret af denne. Ved skade forstås personskade og skade på ting, hvis den pågældende genstand efter sin art sædvanligvis er beregnet til ikke-erhvervsmæssig benyttelse og hovedsagelig af skadelidte er anvendt i overensstemmelse hermed (såkaldte forbrugertingsskader). Uden for loven falder dermed såkaldte erhvervstingsskader, der alene er reguleret af det ulovbestemte produktansvar.

Produktansvarsloven omfatter alene skade forårsaget af *produkter*, der er defineret som enhver løsøregenstand, hvad enten denne er forarbejdet eller er et naturprodukt, og uanset om genstanden er indføjjet som en bestanddel af en anden løsøregenstand eller en fast ejendom, herunder elektricitet. Skade forvoldt af fast ejendom eller tjenesteydelser reguleres derimod ikke af loven, men alene af det ulovbestemte produktansvar.

Ansvar efter loven kommer kun på tale, hvis det pågældende produkt er *defekt*. Der er tale om en defekt, hvis et produkt ikke frembyder den sikkerhed, der med rette kan forventes. Ved bedømmelsen heraf kan der tages hensyn til alle omstændigheder, herunder produktets markedsføring, den anvendelse af produktet, som med rimelighed kan forventes, og det tidspunkt da produktet blev bragt i omsætning. Der er ikke tale om en defekt, alene fordi der senere er bragt et bedre produkt i omsætning.

Efter produktansvarsloven påhviler produktansvaret i første række *producenten*. Producenten er den, der fremstiller et færdigt produkt, den, der frembringer eller indsamler et naturprodukt, og den, der ved at anbringe sit navn m.v. på produktet udgiver sig for at være dets producent. Som producent anses desuden den, der som led i sin erhvervsvirksomhed indfører et produkt i EU med henblik på videresalg, udlejning, leasing eller anden form for omsætning.

Kun under visse betingelser kan det ansvar, der påhviler producenten, overføres til en mellemhandler, hvorved forstås den, der erhvervsmæssigt bringer et produkt i omsætning uden at anses som producent. Melleghandleren er således ansvarlig som producent, hvis det ikke kan konstateres, hvem der i EU har produceret produktet, eller – ved produkter produceret uden for EU – hvem der har indført dette i unionen. Melleghandleren kan dog ikke gøres ansvarlig, hvis vedkommende inden rimelig tid giver skadelidte de fornødne oplysninger om producenten eller importøren.

Ansaret efter produktansvarsloven er som udgangspunkt *objektivt*. Producenten skal således erstatte skade, der er forårsaget af en defekt ved et produkt, som er produceret eller leveret af denne. Skadelidte skal ikke godtgøre, at producenten har handlet forsætligt eller uagtsomt, men skal påvise, at der er indtrådt en skade, at der foreligger en defekt, og at defekten er årsagen til skaden. Producentens ansvar er dog ikke et ubetinget objektivt ansvar, idet producenten ikke er ansvarlig, hvis denne beviser, at der foreligger en ansvarsfrihedsgrund. Producenten er bl.a. ikke ansvarlig, hvis det på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, da produktet blev bragt i omsætning, ikke var muligt at opdage defekten – dvs. hvis der foreligger en udviklingskade.

Melleghandleren bærer et præsumptionsansvar. Melleghandleren skal således erstatte skader omfattet af loven, medmindre melleghandleren kan godtgøre, at skaden ikke skyldes dennes fejl eller forsømmelse.

Melleghandleren bærer desuden et hæftelsesansvar. Melleghandleren hæfter således for skader omfattet af loven, i det omfang skaden skyldes fejl eller forsømmelse begået af producenten eller tidligere melleghandlere i omsætningskæden.

Produktansvarsloven indeholder desuden bestemmelser om egen skyld, flere ansvarlige og regres, loven ufravigelighed, forældelse m.v.

7. Konsekvenser

7.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Direktivforslaget vil medføre behov for ændringer i produktansvarsloven.

Der vil være behov for at tilføje nye definitioner, ændre i de eksisterende definitioner (f.eks. produkt) og ændre en række af lovens bestemmelser, herunder bestemmelserne om den ansvarlige erhvervsdrivende, bevisbyrde, ansvarsfrihed og forældelse. Derudover vil der være behov for at tilføje nye regler om bl.a. parter og tredjepersoners fremlæggelse af oplysninger (edition) i sager omfattet af direktivet.

Det er uklart, om Kommissionens forslag er til hinder for en opretholdelse af de danske regler om mellemandlerens hæftelses- og præsumptionsansvar.

7.2. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Direktivforslaget vil kunne medføre begrænsede statsfinansielle konsekvenser, da det vurderes, at forslaget kan føre til en begrænset sagstilgang ved domstolene. Eventuelle begrænsede merudgifter for det offentlige vil kunne afholdes inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske ramme.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil medføre administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

De administrative konsekvenser består i, at virksomheder muligvis vil indhente og opbevare større mængder data på deres produkter med henblik på at undgå fremtidige søgsmål. Det bemærkes, at den administrative byrde ved direktivet i dag er meget lav, og at det ikke forventes, at den vil blive forøget.

De administrative konsekvenser ved ovenstående kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at de konkrete konsekvenser vil afhænge af den endelige udmøntning af direktivet og den danske implementering.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det forventes, at forslaget vil føre til en bedre beskyttelse af danske forbrugere, bl.a. fordi forslaget bidrager til afklaring af en række uklarheder i produktansvarslovgivningen i lyset af samfundsudviklingen, herunder fremkomsten af nye teknologier og nye led i distributionskæden. Forslaget medfører således, at bl.a. software er omfattet af produktansvarsreglerne, ligesom det sigter mod at sikre, at der altid er en ansvarlig erhvervsdrivende i EU.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget skønnes at bidrage til et højt forbrugerbeskyttelsesniveau i EU og Danmark og at fremme den cirkulære økonomi ved at regulere produktansvaret i situationer, hvor produkter, der allerede er bragt i omsætning, væsentligt ændres.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i specialudvalgene for henholdsvis politimæssigt og retligt samarbejde og for konkurrence, vækst og forbrugerspørgsmål. Der er modtaget høringssvar fra Akademikerne, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Forbrugerrådet Tænk og Forsikring & Pension.

Generelle bemærkninger

Akademikerne hilser forslaget velkomment, idet en bedre beskyttelse af brugere – i takt med udbredelsen af anvendelse af AI-software og systemer – vil kunne bidrage til yderligt at fremme anvendelsen af AI, hvor der både opnås tryghed ved anvendelse af AI-systemer og software, som er produceret i og uden for EU.

Dansk Erhverv anerkender, at Kommissionen med forslaget har fremsat et gennearbejdet forslag, som på mange måder er af god lovteknisk kvalitet. Det er endvidere det hidtil mest ambitiøse forsøg på at lukke det hul i ansvarskæden, som er opstået som følge af introduktionen af nye forretningsmodeller for salg og formidling af produkter fra sælgere i tredjelande til EU-forbrugere.

Dansk Erhverv ser det dog som en hovedopgave for den danske regering at gøre det klart under de kommende rådsforhandlinger, at såfremt der blandt medlemsstaterne kan findes politisk vilje til at ligestille importører og onlinemarkedspladser, der formidler salg af produkter mellem sælgere i

tredjelande og europæiske forbrugere, så *kan* det faktisk ske i forbindelse med revisionen af dette direktiv, da der ikke er en juridisk begrænsning.

Dansk Industri finder, at det gældende produktansvarsdirektiv som følge af dets teknologineutrale bestemmelser i gennem mange år på et grundlag af retssikkerhed har muliggjort teknologisk udvikling. Det gældende direktiv lever op til sit formål og vil fortsat opfylde sit mål om at opstille fair og afbalancerede ansvarsregler for skader forvoldt af defekte produkter. Det er Dansk Industris opfattelse, at der ikke er et aktuelt behov for et nyt eller revideret produktansvarsdirektiv. Balancen i det gældende direktiv, hvorefter forbrugeren alene skal bevise den skete skade, at produktet er defekt og årsagssammenhængen, bør opretholdes.

Forbrugerrådet Tænk er overordnet set positivt over for dele af forslaget. Forbrugerrådet Tænk lægger væsentlig vægt på, at der ikke sælges defekte produkter på det europæiske marked. Målet med lovgivning vedrørende defekte produkter må derfor først og fremmest være at sikre, at produkter, der sælges på det europæiske marked, er sikre, frem for at skulle håndtere virkninger af defekte produkter i en efterfølgende produktansvarssag. Forbrugerrådet Tænk er dog positivt overfor, at der i det fremsatte forslag lægges op til en udvidelse af den kreds, et produktansvarskrav kan rettes mod.

Forsikring & Pension er grundlæggende enig i ønsket om at tilpasse det nuværende direktiv til den digitale tidsalder. Forsikring & Pension er desuden enige i, at immaterielle produkter som software mv. fremover omfattes af reglerne, samt at den cirkulære økonomis fokus på genbrug også får en plads i direktivet. Forsikring & Pension er endvidere enig i ønsket om, at der altid er en virksomhed i EU, der kan holdes ansvarlig for defekte produkter, der købes direkte fra fabrikanter uden for EU. En generel ændring af bevisbyrdereglerne, som synes at være en udfordring i dét, der defineres som komplekse sager, afspejler dog ikke nødvendigvis proportionalitetsprincippet og hensynet til både forbrugere og virksomheder.

Forsikring & Pension er bekymret over, at der er tale om totalharmonisering, som ikke levner mulighed for national tilpasning trods store forskelle mellem de enkelte EU-lande. Det er f.eks. uklart, om der med direktivet forventes samme kompensationsniveau på tværs af EU.

Definitioner (artikel 4)

Akademikerne mener, at det bør tydeliggøres, at ”fysiske personer” omfatter både arbejdstagere og forbrugere. Akademikerne finder det positivt, at det i forslaget er fremhævet, at personskade også kan være psykiske skader (”lægeligt anerkendt skade for den mentale sundhed”), og støtter, at kompensationsniveauet fastsættes nationalt.

Dansk Erhverv opfordrer til at søge det afklaret, om der er overensstemmelse mellem definitionen af et produkt i forslaget og definitionen i øvrige retsakter, herunder produktsikkerhedslovgivningen.

Dansk Industri finder det af hensyn til klarhed hensigtsmæssigt, at indlejret software foreslås omfattet af forslagets definition af et produkt. Producenter af produkter med indlejret software kan dog være underlagt forskellig sektorspecifik regulering, der stiller krav til produkternes sikkerhed. Det er derfor ikke fair og rimeligt, at producenterne skal holdes objektivt ansvarlige for skader forårsaget af cyberangreb eller af forbrugeres misbrug af produkter, der fremkalder sårbarhed over for cyberangreb.

Dansk Industri finder derimod ikke, at produktdefinitionen bør omfatte stand-alone software. Det vil på uhensigtsmæssig måde udvide direktivets anvendelsesområde og logik samt skabe praktiske problemer i forhold til direktivets øvrige begreber, f.eks. hvad der anses for en defekt.

Dansk Industri mener desuden, at produktansvarsdirektivet alene bør gælde for død, personskade og tingsskade. Tab eller ødelæggelse af data og psykiske skader bør derfor ikke omfattes af ansvaret. Selvriskoen på 500 euro ved tingsskade bør opretholdes, da den effektivt begrænser antallet af retsager om meget små beløb. Medlemsstaternes mulighed for at begrænse det samlede ansvar for personskader og død som følge af serieskader bør desuden opretholdes, da et maksimumbeløb vil kunne bidrage til at begrænse virksomhedernes forsikringspræmier.

Forsikring & Pension finder definitionen ”lægeligt anerkendt skade for den mentale sundhed” uklar, herunder om definitionen indebærer, at mental skade i sig selv er omfattet, eller om det kun er tilfældet, når skaden er i tilknytning til en fysisk personskade.

Ret til erstatning (artikel 5)

Akademikerne finder, at det bør præciseres, at der med ”en person, der handler på vegne af en eller flere skadelidte” også menes juridiske personer,

f.eks. arbejdstageres repræsentanter, faglige organisationer og øvrige interesseorganisationer.

Ansvarssubjekter (artikel 7)

Dansk Erhverv mener, at onlinemarkedspladser skal kunne pålægges ansvar for skader, der sker som følge af defekter ved produkter, som de mod betaling formidler for sælgere i tredjelande til europæiske forbrugere. Dette på linje med importører. Regeringen bør derfor fortsætte sit arbejde med at ligestille onlinemarkedspladser ansvarsmæssigt med importører, når onlinemarkedspladserne mod betaling formidler salg af produkter fra sælgere i tredjelande til EU-forbrugere.

Dansk Erhverv bemærker desuden, at fabrikantens bemyndigede repræsentant i forslaget ligestilles med importøren, selvom repræsentanten sjældent har de samme pligter som importøren efter produktsikkerhedslovgivningen.

Dansk Erhverv anfører, at der i nogle tilfælde er angivet et tilfældigt navn eller adresse på et produkt eller på den medfølgende dokumentation som værende den bemyndigede repræsentant, hvorfor denne ofte ikke kan retsforfølges. En løsning kunne være at pålægge onlinemarkedspladsen at bekræfte oplysningen om den bemyndigede repræsentant og at sanktionere manglende overholdelse af kontrolforpligtelsen med, at onlinemarkedspladsen i så fald må bære repræsentantens ansvar.

Dansk Industri støtter samspillet mellem artikel 7, stk. 4, og artikel 10, stk. 1, litra g, hvorefter den, der modificerer et produkt, er objektivt ansvarlig undtagen for skader, der relaterer sig til en del af produktet, der ikke er omfattet af den foretagne modifikation. Der bør dog udarbejdes et sæt retningslinjer, der præciserer, hvad der udgør en ”væsentlig” modifikation.

Adgang til bevismateriale og bevisbyrde (artikel 8 og 9)

Akademikerne støtter, at det skal være væsentlig lettere for den enkelte at føre en sag og bevis for skader som følge af AI-relaterede skader, f.eks. hvis enkeltpersoner oplever sikkerhedsbrud eller forskelsbehandling i forbindelse med anvendelse af AI i en ansættelsesprocedure. Akademikerne finder dog, at det vil være mere hensigtsmæssigt med en regel om omvendt bevisbyrde. Den foreslåede formodningsregel, der er betinget af en række forudsætninger, gør det unødigt vanskeligt for skadelidte at anlægge en sag.

Dansk Industri finder, at de foreslåede bestemmelser i artikel 8 og 9 om editionspålæg og bevisbyrde medfører en meget klar forringelse af sagsøgtets retssikkerhed og en meget væsentlig forskydning af parternes retsstilling.

Forbrugerrådet Tænk finder ikke, at en ligefrem bevisbyrde er tidssvarende med henvisning til den enorme hastighed, hvormed kompleksiteten af produkter udvikler sig. Derfor bør man i produktansvarsager, som minimum for så vidt angår teknisk, komplicerede produkter, indføre en omvendt bevisbyrde. På den måde sikres, at alle forbrugere, der i forhold til komplicerede tekniske produkter, må anses for svage, ikke får forringet deres retsstilling.

Forsikring & Pension mener, at bestemmelsen om bevisbyrde kan give anledning til uklarhed om, i hvilke typer sager bevisbyrden lempes, og forståelsen af bestemmelsen bør derfor afklares.

Forældelse (artikel 14)

Forbrugerrådet Tænk mener ikke, at det er tilstrækkeligt at forlænge forældelsesfristen for udviklingsskader til 15 år, da udviklingsskader må antages at kunne vise sig på et langt senere tidspunkt end de 15 år. Krav som følge af udviklingsskader bør således kunne fremsættes uanset, hvornår et produkt er bragt på markedet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har foreløbigt været behandlet på i alt 7 møder i Rådets arbejdsgruppe om civilretlige anliggender. Overordnet set har der blandt medlemsstaterne været støtte til Kommissionens forslag om at modernisere reglerne om produktansvar.

Blandt medlemsstaterne har der overordnet været enighed om, at direktivet skal gælde personskader og visse skader på ting, der ikke udelukkende anvendes til erhvervmæssig brug. Medlemsstaterne er desuden generelt enige om, at visse psykiske skader skal være omfattet af direktivet. Spørgsmålet om, hvorvidt ikke-materielle tab skal være omfattet af direktivet, har givet anledning til diskussion. Der er dog generel enighed om, at spørgsmålet om, hvorvidt ikke-materielle tab skal dækkes inden for direktivet, skal være overladt til national ret. Medlemsstaterne er desuden generelt enige om, at definitionerne i direktivet bør opdateres, og at software også bør være omfattet af produktdefinitionen.

Der er generel enighed blandt medlemsstaterne om, at en person, der lider skade af et defekt produkt, skal kunne rejse et erstatningskrav mod forskellige erhvervsdrivende, herunder fabrikanten af det defekte produkt. Enkelte medlemsstater har i den forbindelse udtrykt ønske om at udstrække onlineplatformes ansvar yderligere ved at sidestilles med udbydere af distributionstjenester. Dette synspunkt har dog ikke umiddelbart opnået støtte blandt de øvrige medlemsstater.

Der har endvidere været en drøftelse om forældelsen af produktansvaret efter direktivet, idet flere medlemsstater har udtrykt ønske om at forlænge fristerne. Der tegner sig på nuværende tidspunkt umiddelbart et flertal for at forlænge den absolutte forældelsesfrist i de tilfælde, hvor skadelidte ikke har kunnet anlægge sag inden for 10 år på grund af en persons kades latens-tid. Der er dog generel enighed om, at forældelsesfristerne skal afspejle en hensigtsmæssig afvejning af hensynet til forbrugerne over for hensynet til de erhvervsdrivende.

Der er blandt medlemsstaterne generel enighed om, at direktivforslaget skal indeholde en bestemmelse om mulighed for at fravige udgangspunktet om ansvarsfrihed ved udviklingsskader. Udmøntningen af en sådan ordning drøftes fortsat.

For så vidt angår implementeringsfristen er der umiddelbart enighed om at forlænge fristen fra 12 til 24 måneder efter direktivets ikrafttræden.

Endelig har der været drøftelser om direktivets anvendelsesområde, hvor en række medlemsstater har givet udtryk for vigtigheden af, at nationale erstatningsordninger, som f.eks. erstatningsordninger for lægemidler, kan opret-holdes.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens intention om at revidere produktansvarsdirektivet, så det tilpasses fremkomsten af nye produkter, markedsaktører og øget genbrug af allerede omsatte produkter, og dermed tilpasse direktivet den digitale udvikling og den cirkulære økonomi.

Regeringen ser positivt på intentionen om at sikre, at der altid er en ansvarlig erhvervsdrivende i EU. Det er i den forbindelse positivt, at udbydere af onlineplatforme, herunder online markedspladser, pålægges et vist ansvar for defekte produkter fra erhvervsdrivende i tredjelande, som sælges til danske

og europæiske forbrugere. Regeringen har i den forbindelse noteret, at forslaget følger den linje, som EU lagde med forordningen om digitale tjenester. Regeringen vil dog i forhandlingerne have fokus på rammerne for onlinemarkedspladsernes ansvar.

Regeringen er enig i behovet for at opdatere de centrale definitioner i produktansvarsdirektivet for at imødekomme usikkerheder om direktivets anvendelse på bl.a. nye teknologier.

Regeringen finder det vigtigt, at der med direktivet sikres en høj forbrugerbeskyttelse, ligesom regeringen støtter op om at lempe bevisbyrden i visse sagstyper, navnlig set i lyset af at produkter som følge af den digitale udvikling fortsat bliver mere komplekse.

Regeringen vil fortsat være opmærksom på afbalancering af fordelene ved forslaget, så myndigheder og virksomheder ikke pålægges unødige byrder, og så der sikres det bedst mulige samspil med de generelle produktsikkerhedsregler samt reglerne om civilretligt ansvar uden for kontraktforhold til kunstig intelligens.

Endelig er det vigtigt for regeringen, at de danske regler om bl.a. mellemhandlerens hæftelses- og præsumptionsansvar kan opretholdes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering den 3. marts 2023.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 14. november 2022