



Bryssel 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi

tuotevastuusta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Tuotevastuusta annetun direktiivin 85/374/ETY (tuotevastuudirektiivi) tarkistusta koskeva vaikutustenarviointi

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Direktiivissä vahvistetaan yhteiset EU:n säännöt, jotka koskevat valmistajien objektiivista vastuuta (eli tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta) viallisista tuotteista aiheutuneista vahingoista. Sen nojalla kuka tahansa henkilö, jolle on aiheutunut vahinkoa viallisesta tuotteesta, olipa hän tuotteen omistaja tai sivullinen, voi vaatia rahallista korvausta kuolemasta, henkilövahingosta tai kuluttajan omaisuudelle aiheutuneesta vahingosta.

Direktiivin arvioinnissa¹ tehtyjen havaintojen pohjalta vaikutustenarvioinnissa yksilöidään kaksi ongelmaa.

- 1. Digitaalitaloudessa ja kiertotaloudessa tietyt tuotteet, talouden toimijat ja vahingot välttyvät tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta.** Direktiivi laadittiin kauan ennen digitaalista murrosta, ja on epäselvää, miten sen sääntöjä sovelletaan digitaalisella aikakaudella etenkin ohjelmistoihin ja tuotteisiin, joiden toiminta edellyttää ohjelmistoja tai digitaalisia palveluja, kuten älylaitteisiin ja automatisoituihin ajoneuvoihin. On myös epäselvää, kenen pitäisi olla vastuussa, kun uudelleentalustajan tai kunnostajan muuttama tuote on viallinen ja aiheuttaa vahinkoa. Lisäksi kuluttajat ostavat tuotteita yhä useammin EU:n ulkopuolisista maista ilman että valmistaja tai maahantuojana on sijoittautunut EU:hun. Tällöin ei ole ketään, jolta voi hakea korvausta direktiivin nojalla, jos tuote on viallinen ja aiheuttaa vahinkoa.
- 2. Kuluttajilla on vaikeuksia saada korvauksia.** Tuotteen viallisuuden ja siitä aiheutuneen vahingon osoittaminen voi olla erittäin vaikeaa vahingonkäräjille monimutkaisissa tapauksissa, kuten tietyissä tapauksissa, joihin liittyy tekoälyä hyödyntäviä tuotteita, älytuotteita tai lääkevalmisteita. Direktiivin mukaan vahingonkäräjillä ei ole oikeutta saada teknisiä tietoja, joita he saattavat tarvita vastuun osoittamiseen, eikä siinä säädetä nimenomaisesti mahdollisuudesta helpottaa todistustaakkaa, jos vahingonkäräjillä on suhteettomia vaikeuksia sen suhteen. Direktiivissä myös asetetaan rajoituksia korvausvaatimuksille: alle 500 euron suuruisia omaisuusvahinkoja koskevia korvausvaatimuksia ei hyväksytä, ja tuotevastuu päättyy 10 vuoden kuluttua.

Mitä on tarkoitus saada aikaan?

Direktiivin tarkistamisella on kaksi yleistä tavoitetta havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi. Molemmat tavoitteet perustuvat nykyisen direktiivin tavoitteisiin.

- 1) Varmistetaan sisämarkkinoiden toiminta, tavaroiden vapaa liikkuvuus ja vääristymätön kilpailu markkinatoimijoiden välillä.
- 2) Varmistetaan kuluttajien terveyden ja omaisuuden korkeatasoinen suoja.

Aloitteella pyritään saavuttamaan seuraavat viisi erityistavoitetta: i) varmistetaan, että vastuusäännöt vastaavat tuotteiden luonnetta ja riskejä digitaalisella aikakaudella, ii) varmistetaan, että vastuusäännöt vastaavat tuotteiden luonnetta ja riskejä kiertotaloudessa, iii) varmistetaan, että EU:ssa on aina henkilö, joka on vastuussa EU:n ulkopuolisilta tuottajilta ostetuista viallisista tuotteista, iv) helpotetaan todistustaakkaa monimutkaisten tuotteiden osalta ja selvennetään vastuuta vioista, joita ei ollut mahdollista havaita, sekä varmistetaan samalla oikeudenmukainen tasapaino valmistajien ja kuluttajien välillä ja v) vähennetään vaatimusten esittämistä koskevia rajoituksia ja varmistetaan samalla oikeudenmukainen tasapaino valmistajien ja kuluttajien välillä.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

EU-tason sääntelytoimella varmistettaisiin tuotevastuusääntöjen johdonmukainen täytäntöönpano. Koska direktiivillä yhdenmukaistetaan täysin sen kattamat osa-alueet, kaikki muutokset on tehtävä EU:n tasolla. Näin luodaan oikeusvarmuus sen suhteen, i) mitkä tuotteet, talouden toimijat ja vahinkotyytit kuuluvat tuotevastuudirektiivin soveltamisalaan ja ii) mikä on valmistajien ja kuluttajien etujen asianmukainen tasapaino EU:ssa. Jos käytössä ei ole viallisista tuotteista vahingonkäräjille aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevia yhdenmukaistettuja sääntöjä, valmistajat joutuvat noudattamaan 27:ää erilaista sääntökokonaisuutta, mikä johtaa eritasoiseen kuluttajansuojaan eri jäsenvaltioissa, eivätkä eri maiden yritysten toimintaedellytykset

¹ Tuotevastuudirektiivin arviointi, [SWD\(2018\)157](#).

ole tasapuoliset.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Perusskenaarion, jossa ei toteuteta minkäänlaisia toimia, lisäksi vaikutustenarvioinnissa yksilöitiin kolme vaihtoehtoa, joilla voidaan puuttua ensimmäiseen ongelmaan, joka koskee digitaalista aikakautta ja kiertotaloutta, ja kaksi vaihtoehtoa, joilla voidaan puuttua toiseen ongelmaan, joka koskee korvauksen saamiseen liittyviä esteitä.

Vaihtoehdolla 1 a varmistettaisiin, että sellaisten tuotteiden valmistajat, joiden toiminta edellyttää ohjelmistoja tai digitaalisia palveluja, olisivat direktiivin nojalla vastuussa. Aineellisten komponenttien tavoin näiden aineettomien digitaalisten elementtien tarjoajat olisivat yhteisvastuussa valmistajan kanssa. Yritykset, jotka muuttavat tuotetta olennaisesti ja saattavat sen takaisin markkinoille, kuten uudelleenvalmistajat, olisivat niin ikään direktiivin nojalla vastuussa. Myös EU:n ulkopuolisen valmistajan valtuutettu edustaja olisi vastuussa, jos EU:ssa ei ole maahantuoja.

Vaihtoehto 1 b perustuu vaihtoehtoon 1 a ja sisältäisi lisäksi kaikki turvallisuuden kannalta merkitykselliset ohjelmistot erillisenä tuotteena. Tämä kattaa myös tuotteeseen lisätyt kolmannen osapuolen ohjelmistot tai itsenäiset ohjelmistot, jotka voivat itse aiheuttaa vahinkoa (kuten lääkinnällisten laitteiden ohjelmistot). Tässä vaihtoehdossa myös jakelupalvelujen tarjoaja voidaan saattaa vastuuseen direktiivin nojalla, jos EU:ssa ei ole maahantuoja eikä EU:n ulkopuolinen valmistaja ole nimennyt valtuutettua edustajaa.

Vaihtoehto 1 c sisältäisi vaihtoehdon 1 b toimet ja kattaisi lisäksi kaikki ohjelmistot, joilla on vaikutusta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien loukkauksista, kuten tietosuoja-rikkomuksista, yksityisyyden loukkauksista tai syrjinnästä (esimerkiksi tekoälyyn perustuvat rekrytointiohjelmistot) aiheutuvat vahingot olisivat korvattavissa.

Vaihtoehto 2 a keventäisi vahingonkärsijöiden todistustaakkaa yhdenmukaistamalla i) säännöt siitä, milloin tuottajien on annettava vahingonkärsijälle oikeudessa tarvittavat tekniset tiedot, ja ii) olosuhteet, joissa kansalliset tuomioistuimet voivat olettaa, että tuote oli tosiasiallisesti viallinen tai että viallisesta tuotteesta tosiasiallisesti aiheutui vahinkoa, erityisesti monimutkaisissa tapauksissa, joissa vastuun osoittaminen on suhteettoman vaikeaa. Vaihtoehdolla 2 a vähennettäisiin korvausvaatimusten esittämiseen liittyviä rajoituksia (poistamalla omaisuusvahinkojen kynnyksiarvo ja pidentämällä vastuu-aikaa).

Vaihtoehdolla 2 b käännettäisiin todistustaakka siten, että jos tuotteesta aiheutuu vahinkoa, valmistajan on osoitettava, että tuote ei ole viallinen eikä siitä ole aiheutunut vahinkoa. Vaihtoehdolla poistettaisiin myös kehittämisen riskin vastuuvapautusperuste, jonka nojalla tuotteet voidaan vapauttaa vastuusta silloin, kun tuotteen viallisuus ei ollut havaittavissa viimeisimmän tietämyksen perusteella. Vaihtoehdolla 2 b vähennettäisiin entisestään korvausvaatimusten esittämisen rajoituksia (kynnyksiarvot ja määräajat).

Vaikutustenarvioinnissa vaihtoehtoja 1 b ja 2 a pidettiin parhaimpana yhdistelmänä.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?

Niiden vaihtoehtojen osalta, joilla puututaan ensimmäiseen ongelmaan, 56 prosenttia julkiseen kuulemiseen vastanneista (yksityishenkilöitä lukuun ottamatta) kannatti lainsäädäntömuutosta vastuusääntöjen mukauttamiseksi digitaalitalouteen ja kiertotalouteen. Yksityishenkilöiden osalta osuus oli 75 prosenttia. Kuluttajajärjestöt, viranomaiset ja kansalaisjärjestöt kannattivat laajempia toimenpiteitä (vaihtoehto 1 b tai 1 c) kuin yritykset ja toimialajärjestöt. Elinkeinoelämän sidosryhmät suhtautuivat erityisen epäilevästi vaihtoehtoon 1 c, koska ne katsoivat, että perusoikeuksien loukkaaminen voitaisiin korvata muiden säädösten, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen, puitteissa ja tuottamuksesta riippumattoman vastuun soveltaminen tuottajiin olisi suhteetonta. Vaikka suurempia yrityksiä ja ohjelmistoteollisuutta edustavat sidosryhmät tunnustivat tämänhetkisen oikeusvarmuuden puutteen, ne kannattivat tämän ongelman ratkaisemista pikemminkin ohjeistuksen avulla kuin lainsäädännön keinoin. Perinteisempien alojen (koneenrakennus, komponenttien toimittajat, kodinkoneet) sidosryhmät olivat varovaisen muutoksen kannalla (vaihtoehdot 1 a tai 1 b).

Toiseen ongelmaan liittyvien vaihtoehtojen osalta kuluttajajärjestöt ja kansalaisjärjestöt suosivat vaihtoehtoa 2 b. Niiden mielestä vaihtoehdossa 2 a ei menty riittävän pitkälle oikeudenmukaisen tasapainon saavuttamiseksi kuluttajien ja tuottajien välillä. Yrityksiä edustavat sidosryhmät kannattivat enemmän vaihtoehtoa 2 a mutta suhtautuivat ylipäänsä epäilevästi kaikenlaisiin kuluttajien ja tuottajien väliseen tasapainoon tehtäviin muutoksiin.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

<p>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?</p> <p>Vaihtoehto 1 b tarjoaisi oikeusvarmuuden siitä, mihin tuotteisiin ja valmistajiin tuottamuksesta riippumatonta vastuuta sovelletaan, ja sillä kannustettaisiin kaikkia yrityksiä, myös EU:n ulkopuolisia valmistajia, saattamaan EU:n markkinoille ainoastaan turvallisia tuotteita korvausvastuun välttämiseksi. Tämä lisää tuoteturvallisuutta. Näin myös varmistettaisiin, että kuluttajilla on sama suoja silloin, kun viallisista tuotteista aiheutuu vahinkoa, riippumatta siitä, liittyikö vika tuotteen digitaalisiin vai aineellisiin komponentteihin, ja silloin, kun vahinkoa aiheutuu itsenäisestä ohjelmistosta. Kun ohjelmistojen tarjoajat, tuotteita olennaisesti muuttavat yritykset, valtuutetut edustajat ja jakelupalvelujen tarjoajat sisällytetään nimenomaisesti direktiivin soveltamisalaan, vahingonkärsijöillä on paremmat mahdollisuudet saada korvausta, koska heidän ei tarvitse todistaa valmistusvirhettä (direktiivin tuottamuksesta riippumatonta vastuuta koskeva periaate). Vahingonkärsijöille vuosittain maksettavien korvausten odotetaan nousevan perusskenaarioon verrattuna 0,15–22,13 miljoonaa euroa.</p> <p>Vaihtoehdolla 2 a parannettaisiin oikeusvarmuutta ja yhdenmukaistettaisiin kuluttajansuojan tasoa ympäri EU:ta. Todistustaakka jakautuisi monimutkaisissa tapauksissa oikeudenmukaisemmin vahingonkärsijöiden ja tuottajien välillä. Tämä lisäisi mahdollisuuksia saada läpi korvausvaatimuksia tällaisissa tapauksissa. Vaatimuksen esittämiseen liittyvät kohtuuttomat esteet vähenisivät. Vahingonkärsijöille vuosittain maksettavien korvausten odotetaan nousevan perusskenaarioon verrattuna 0,20–43,54 miljoonaa euroa.</p> <p>Laajentamalla tuottamuksesta riippumattoman vastuun soveltamista nämä toimintavaihtoehdot johtaisivat oikeudenkäyntimenettelyjen lyhenemiseen, sillä tuomioistuinten ei tarvitsisi käsitellä tuottamuksellisuutta tai laiminlyöntejä.</p>
<p>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?</p> <p>Kuluttajille maksettavien korvausten lisääntyminen aiheuttaa tuottajille kustannuksia. Niille 80 prosentille tuottajista, joilla on vastuuvakuutus, tämä johtaisi vuotuisen vakuutusmaksun pieneen nousuun. Vaihtoehdossa 1 b nousun odotetaan olevan perusskenaarioon verrattuna 4,35–8,69 miljoonaa euroa. Vaihtoehdossa 2 a nousun odotetaan olevan perusskenaarioon verrattuna 14,35–28,71 miljoonaa euroa. Sille tuottajien vähemmistölle, joilla ei ole vastuuvakuutusta, tämä tarkoittaisi korvausten maksamista vahingonkärsijöille. Kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi tämä otetaan huomioon korvausten lisääntymisestä kuluttajille aiheutuvassa hyödyssä.</p> <p>Vaikka oikeudenkäyntimenettelyt olisivat lyhyempiä (katso hyödyt), oikeudenkäyntien määrä lisääntyisi direktiivin soveltamisalan laajentamisen vuoksi. Vaihtoehdossa 1 b vuosittaisten oikeudenkäyntikulujen arvioidaan nousevan perusskenaarioon verrattuna yhteensä 1,12–2,75 miljoonaa euroa. Samansuuntaisesti vaihtoehdossa 2 a vuosittaisten oikeudenkäyntikulujen arvioidaan nousevan perusskenaarioon verrattuna yhteensä 0,41–1,02 miljoonaa euroa.</p> <p>Valtuutetut edustajat ja jakelupalvelujen tarjoajat, jotka voitaisiin saattaa vastuuseen, kun EU:hun sijoittautunutta maahantuojaa ei ole, siirtäisivät lisääntyneet kustannukset EU:n ulkopuolisille tuottajille. Tämä johtaisi EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevien tuotteiden pieneen hinnannousuun, jonka määrää ei voida arvioida. Kaikki hinnannousut tasapainottuvat tuoteturvallisuuden ja kuluttajansuojan paranemisella vahingon sattuessa.</p>
<p>Mitkä ovat vaikutukset pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin) ja kilpailukykyyn?</p> <p>Sidosryhmien palautteessa ei tuotu esiin toimintavaihtoehtojen erityisiä vaikutuksia pk-yrityksiin. Pk-yritykset hyötyisivät kuitenkin huomattavasti selkeämmistä vastuusäännöistä, koska niillä on vähemmän resursseja käyttää oikeudellista neuvontaa. Vaikka vastuuvakuutusmaksujen nousun arvioidaan olevan vähäinen, se voisi vaikuttaa pk-yrityksiin enemmän kuin suurempiin yrityksiin, sillä niiden kyky kattaa kustannukset on heikompi.</p>
<p>Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?</p> <p>Direktiivistä ei aiheudu hallinnollisia kustannuksia. Jäsenvaltioiden budjettiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole havaittu.</p>
<p>Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?</p> <p>Muita merkittäviä vaikutuksia ei ole havaittu.</p>
<p>Suhteellisuusperiaate</p> <p>Ehdotetulla toimella pyritään saavuttamaan aloitteen tavoite eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen vastuusääntöjen saattamiseksi digitaalitalouden ja kiertotalouden kehityksen mukaisiksi ja korvausten saamisen</p>

esteiden vähentämiseksi.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komissio aikoo tarkastella tarkistettua direktiiviä kuuden vuoden kuluttua sen voimaantulosta.