



Nytt direktiv om produktansvar

2022/23:FPM7

Justitiedepartementet

2022-11-01

Dokumentbeteckning

COM(2022 495

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister

Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit ett nytt reviderat direktiv om produktansvar. Produktansvarsregleringen utgör ett regelverk med strikt ansvar för skador som produkter med säkerhetsbrister orsakar. Förslaget reglerar bl.a. under vilka förutsättningar en person som har skadats av en produkt med en säkerhetsbrist har rätt till skadestånd, vilka aktörer som kan bli skadeståndsskyldiga, vem som har bevisbördan i mål om produktansvar, möjligheten att skaffa bevisning i sådana mål och när skadeståndsanspråk enligt regelverket preskriberas. Revideringen görs för att anpassa reglerna till teknikutvecklingen och den digitala ekonomin samt för att skapa en bättre balans mellan näringsidkare och konsumenter och andra skadelidande. Syftet är att säkerställa den inre marknadens funktion, konkurrens på lika villkor och ett högt konsumentskydd.

Sverige välkomnar förslaget till ett reviderat produktansvarsdirektiv. Det är angeläget att direktivets regler är moderna, ändamålsenliga och anpassade till den tekniska utvecklingen och den cirkulära ekonomin. Regeringen avser att i förhandlingarna verka för en väl avvägd balans mellan intresset av ett högt skydd för skadelidande och näringsidkarnas intressen. Direktivet bör inte vara mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt. Förslaget kommer troligen att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen genomförde 2018, som en del av kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (REFIT), en utvärdering av produktansvarsdirektivet från 1985. Slutsatsen var att direktivet på det hela taget är ett effektivt och relevant instrument, men att det har vissa brister. Direktivet analyserades ytterligare i februari 2020 i vitboken Om artificiell intelligens – en EU-strategi för spetskompetens och förtroende och den åtföljande rapporten om ansvar för AI, sakernas internet och robotteknik. Direktivet berördes även i rapporten från den av kommissionen tillsatta expertgruppen för ansvarsfrågor och ny teknik.

Europaparlamentet antog i oktober 2020 en resolution med krav på en EU-förordning om ansvar för driften av AI-system (resolution 2020/2014[INL]). I resolutionen för parlamentet fram att produktansvarsdirektivet bör anpassas till den digitala utvecklingen.

Kommissionen presenterade den 28 september 2022 sitt förslag till nytt produktansvarsdirektiv. Samma dag presenterades även ett förslag till direktiv om anpassning av reglerna om utomobligatoriskt skadeståndsansvar vad gäller artificiell intelligens (se faktapromemoria 2022/23:FPM8). Båda förslagen syftar till att anpassa reglerna om skadeståndsansvar till den digitala tidsåldern, den cirkulära ekonomin och effekterna av globala värdekedjor.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt om direktivet

Direktivet innebär en revidering av det nu gällande produktansvarsdirektivet från 1985, som skapade ett regelverk med strikt skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister. Revideringen syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion, konkurrens på lika villkor och ett högt konsumentskydd. Direktivet innehåller 20 artiklar fördelat på fyra kapitel. Det är fullharmoniserande (artikel 3) och tvingande till förmån för den skadelidande (artikel 13). Flera av direktivets regler finns redan i det nu gällande produktansvarsdirektivet, som ska upphävas i och med det nya direktivet (artikel 17). En av målsättningarna med det nya direktivet är att anpassa reglerna efter den digitala ekonomin, bl.a. genom att se till att de omfattar dagens digitala produkter. En annan målsättning är att skapa en bättre balans mellan konsumenter och andra skadelidande och tillverkare av produkter genom att minska bevisbördan för skadelidande i komplicerade fall, och att beloppsbegränsningen vid skadeståndsanspråk för sakskada tas bort.

Tillämpningsområde och definitioner

Direktivet innehåller regler om skadestånd för fysiska personer som har lidit skada av produkter med säkerhetsbrister (artikel 1). För att anpassa reglerna efter den digitala ekonomin föreslås en rad nya definitioner. Bland annat utvidgas produktdefinitionen så att produkter även omfattar fristående mjukvara, t.ex. applikationer till datorer eller smarttelefoner (artikel 4.1). Vidare utvidgas tillämpningsområdet för direktivet till att, förutom person- och saksador, i vissa fall även omfatta skador som består i förlorad eller förvanskad data (artikel 4.6). Till skillnad från det nuvarande direktivet innehåller det nya direktivet ingen regel om självrisk för saksador. Den skadelidande ska alltså kunna få full ersättning.

Särskilda regler om skadeståndsansvar

Enligt direktivet har fysiska personer som lider skada av en produkt med en säkerhetsbrist rätt till skadestånd (artikel 5). Skadeståndsansvaret förutsätter inte att skadevållaren har varit vårdslös. Ansvariet är alltså strikt. En produkt anses behäftad med en säkerhetsbrist när den inte ger den säkerhet som allmänheten har rätt att förvänta sig (artikel 6). Vad man har rätt att förvänta sig bedöms utifrån vissa angivna kriterier, t.ex. hur produkten har marknadsförts och kan förväntas bli använd. Definitionen av säkerhetsbrist är i sak oförändrad jämfört med det nuvarande direktivet.

Tanken med produktansvarsregleringen är att den skadelidande alltid ska ha någon att vända sig till för att begära ersättning för sin skada. Det är i första hand tillverkaren av den skadegörande produkten som ska ersätta skador som orsakats av den (artikel 7). Även tillverkaren av en beståndsdel i produkten kan bli skadeståndsskyldig. Den som väsentligt förändrar en produkt ska också anses som tillverkare av produkten och därmed kunna hållas ansvarig. När tillverkaren inte finns inom EU kan i stället importören av produkten eller tillverkarens representant hållas ansvarig. Även vissa andra angivna aktörer kan bli ersättningskyldiga, t.ex. distributörer och tillhandahållare av webbplatser för köp av produkter.

Liksom det nuvarande direktivet innehåller det reviderade direktivet regler om undantag från skadeståndsskyldighet (artikel 10). Den ansvarige behöver i så fall kunna visa att denne t.ex. inte har satt produkten på marknaden, att säkerhetsbristen sannolikt inte fanns när produkten sattes på marknaden eller att säkerhetsbristen beror på att produkten måste överensstämma med tvingande myndighetsföreskrifter. Någon skadeståndsskyldighet finns inte heller vid s.k. utvecklingsskador, dvs. säkerhetsbrister som inte var möjliga att upptäcka på grundval av det vetenskapliga och tekniska vetandet vid tidpunkten då produkten sattes i omlopp. Till skillnad från det nuvarande direktivet föreslås det inte vara frivilligt för medlemsstaterna att ha ett undantag från skadeståndsskyldighet för utvecklingsskador.

I mål om produktansvar har den skadelidande bevisbördan för att han eller hon har skadats av en säkerhetsbrist i en produkt (artikel 9). För att underlätta för den skadelidande att uppfylla sin bevisbörda innehåller direktivet nya regler om edition (artikel 8). Enligt reglerna ska medlemsstaterna se till att domstolar har möjlighet att, på begäran av den skadelidande, besluta att en påstått skadeståndsskyldig ska lämna ut relevanta bevis. För detta ska det dock krävas att den skadelidande har lagt fram tillräckliga fakta och bevis för sitt anspråk. Vidare ska domstolar begränsa editionsplikten till vad som är nödvändigt och proportionerligt, bl.a. med hänsyn till skyddet för företags-hemligheter. För att skapa en bättre balans mellan skadelidande och tillverkare av produkter, särskilt i komplicerade mål, innehåller direktivet även bestämmelser om bevisbörda som innebär att domstolar under vissa förutsättningar ska presumera att en produkt var behäftad med en säkerhetsbrist och att det var säkerhetsbristen som orsakade skadan (artikel 9). Det gäller bl.a. om ett editionsföreläggande inte följs. Den påstått skadeståndsskyldige ska ha rätt att motbevisa en sådan presumtion.

Allmänna regler om skadeståndsansvar

Direktivet innehåller regler om bl.a. solidariskt ansvar för flera skadevällare (artikel 11) och regler om när skadestånd får jämkas (artikel 12). De grundläggande preskriptionstiderna i det nuvarande direktivet behålls (artikel 14). Det handlar om preskriptionstider på tre år räknat från den dag då den skadelidande fick eller borde ha fått kännedom om att skadeståndsfördringen kunde göras gällande, respektive tio år, räknat bl.a. från den dag då produkten sattes i omlopp. Däremot förlängs preskriptionstiden till 15 år för personskador som inte visar sig förrän efter lång tid.

Avslutande regler

Förutom sedvanliga regler om bl.a. ikraftträdande (artikel 19), innehåller direktivet regler om att medlemsstaterna ska publicera domar om produktansvar digitalt och att kommissionen får tillhandahålla domarna i en offentlig databas (artikel 15).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nuvarande produktansvarsdirektivet är genomfört i svensk rätt genom produktansvarslagen (1992:18) och delvis genom elsäkerhetslagen (2016:732). Det nya direktivet kommer att leda till vissa ändringar i regleringen, bl.a. när det gäller ansvaret för fristående mjukvara och preskriptionstiden för vissa skador.

I svensk rätt finns det regler om processuell edition i rättegångsbalken (38 kap.). Reglerna innebär att den som innehar skriftlig handling, som kan antas ha betydelse som bevis, är skyldig att tillhandahålla handlingen. Den

som inte frivilligt tillhandahåller en sådan handling kan föreläggas av en domstol att göra det. Ett föreläggande om edition ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Företagshemligheter behöver lämnas ut endast om det finns synnerliga skäl för det. Vidare finns det regler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som kan skydda affärshemligheter under en domstolsprocess. Direktivets regler om edition motsvaras alltså i stor utsträckning av regler i svensk rätt. Någon motsvarande regel om presumtion i det fall en svarande inte följer ett domstolsbeslut om att lämna ut bevis finns dock inte i svensk rätt. Direktivet kan alltså föranleda vissa ändringar.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget och gjort bedömningen att det inte kommer att få några konsekvenser för EU:s budget. Enligt analysen innebär förslaget att det blir tydligt vilka produkter och aktörer som omfattas av produktansvarsregleringen. Detta stärker skyddet för konsumenter genom att alla produkttillverkare får incitament att tillverka säkra produkter och att möjligheten till skadestånd inte varierar beroende på vilken typ av produkt som orsakat en skada. Tydliga och harmoniserade ansvarsregler bedöms även vara bra för industrin och innebär dessutom ett mer jämnt konsumentskydd inom EU. Förslaget bedöms därmed kunna få positiva ekonomiska och sociala konsekvenser. Förslaget beräknas enligt kommissionen leda till att ersättningsnivåerna för produktskador ökar med upp till ca 65 miljoner euro årligen samtidigt som företagens försäkringspremier beräknas öka med upp till ca 37 miljoner euro.

Förslaget bedöms mot den bakgrunden inte få några konsekvenser för vare sig statsbudgeten eller EU:s budget. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för EU ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för statsbudgeten ska som utgångspunkt finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen har beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar förslaget till ett reviderat produktansvarsdirektiv. Det är angeläget att direktivets regler är moderna, ändamålsenliga och anpassade till den tekniska utvecklingen och den cirkulära ekonomin. Reglerna bör inte bli mer långtgående och detaljerade än vad som är nödvändigt och bör dessutom utformas på ett sätt som går att förena med grundläggande svenska civil- och processrättsliga regler och principer. Det är också viktigt att det finns en väl avvägd balans mellan intresset av ett högt skydd för skadelidande och näringsidkarnas intressen.

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter och organisationer kommer inom kort att beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 114 behandlar möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritetsprincipen pekar kommissionen på att bestämmelser om kompensation till personer som skadas av produkter med säkerhetsbrister förstärker EU:s regler om produktsäkerhet. Både regler om produktansvar och produktsäkerhet har som mål en fungerande inre marknad för varor som säkerställer ett högt konsumentskydd. Förslaget kommer enligt kommissionen att ge rättslig klarhet i fråga om vilka produkter, aktörer och skador som faller inom produktansvarsdirektivets tillämpningsområde och skapa en bättre balans mellan tillverkares och konsumenters intressen inom EU. Utan harmoniserade regler på området skulle de olika regelverken i medlemsstaterna leda till olika nivåer av konsumentskydd och påverka konkurrensen mellan aktörer från olika medlemsstater. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att förslaget till direktiv får anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. I sammanhanget konstaterar regeringen att förslaget bygger vidare på befintliga gemensamma regler i EU:s nuvarande produktansvarsdirektiv.

I fråga om förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen pekar kommissionen på att förslaget innebär en noggrann avvägning mellan industrins

och konsumenters intressen. Genom direktivet ges rättslig klarhet i vilka produkter och aktörer som omfattas av strikt ansvar. Kommissionen framhåller att det kommer att uppmuntra alla företag, även tillverkare utanför EU, att placera endast säkra produkter på den inre marknaden. Förslaget innebär att personer åtnjuter samma skydd oavsett om säkerhetsbristen finns i en fysisk eller digital produkt. Genom att utvidga tillämpningsområdet för produktansvaret kommer skadelidande att ha en bättre chans att bli kompenserade för skada och det kommer samtidigt att skapas lika villkor för företagen. Eftersom direktivet omfattar skada i form av förlust, förstörelse eller förvanskning av data markeras vikten av data i den digitala tidsåldern. Kommissionen anför vidare att direktivet inte går längre än vad som är nödvändigt och att det inte omfattar annan typ av skada. Någon omvänd bevisbörda införs t.ex. inte eftersom det skulle innebära en högre risk för tillverkare av varor och begränsa innovationen. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att förslaget till direktiv får anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att remitteras och analyseras vidare, bl.a. mot bakgrund av inkomna remissvar. Kommissionen informerade om förslaget på ett rådsmöte den 13 oktober och behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen för civilrättsliga frågor (skadeståndsansvar) påbörjades den 28 oktober. Förslaget kommer troligen att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023. Det är ännu inte känt när Europaparlamentet kommer att påbörja sin behandling av förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer