

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3548

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening richtlijn productaansprakelijkheid

Fiche: Richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie (Kamerstuk 22 112, nr. 3549)

Fiche: Mededeling handhaving EU-recht (Kamerstuk 22 112, nr. 3550)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Herziening richtlijn productaansprakelijkheid

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake aansprakelijkheid voor producten met gebreken
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 september 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 495 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52022PC0495>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2022) 343 final
SWD(2022) 315 final
SWD(2022) 316 final
SWD(2022) 317 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 28 september 2022 presenteerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel tot herziening van de richtlijn productaansprakelijkheid (85/374/EEG). Dit voorstel is tegelijkertijd gepubliceerd met het voorstel betreffende het aanpassen van niet-contractuele civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*, hierna: AI). Beide voorstellen staan in het teken van het creëren van rechtszekerheid en rechtsbescherming in de digitale economie en het verzekeren van het adequate functioneren van de interne markt en onverstoorde mededinging. Specifiek met betrekking tot AI, gaat het volgens de Commissie om complementaire voorstellen. Het voorstel over de productaansprakelijkheid regelt dat AI-systemen en op AI gebaseerde goederen «producten» zijn, en onder het toepassingsbereik van dit richtlijnvoorstel vallen. Productaansprakelijkheid is een *risicoaansprakelijkheid*. Dat houdt in dat er sprake is van aansprakelijkheid van de producent, zonder dat sprake hoeft te zijn van schuld aan het ontstaan van het gebrek of de schade. Een benadeelde dient wel te bewijzen dat sprake is van schade, een gebrek en een oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade. Het voorstel over specifiek AI ziet niet op productaansprakelijkheid. Voor de inhoud van dat voorstel wordt verwezen naar het

BNC-fiche «Richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie».¹

De huidige richtlijn productaansprakelijkheid dateert uit 1985 en voorziet in een harmonisatie van de regels over aansprakelijkheid voor producten met gebreken. Sinds die tijd zijn er volgens de Commissie belangrijke veranderingen geweest in de wijze waarop producten worden geproduceerd, gedistribueerd en geëxploiteerd. Ook is een groene en een digitale transitie gaande. Uit de evaluatie van de richtlijn in 2018 bleek dat de richtlijn over het algemeen nog effectief en relevant is, maar dat deze op een aantal punten tekortschiet. Op basis daarvan heeft de Commissie de onderstaande doelstellingen geformuleerd.

In algemene zin moet de richtlijn bijdragen aan het goed functioneren van de interne markt, het vrij verkeer van goederen, ongestoorde concurrentie tussen marktdeelnemers en een hoog niveau van consumentenbescherming², zowel van gezondheid als van eigendom. Meer specifiek is het voorstel er ten eerste op gericht om te zorgen dat het aansprakelijkheidsrecht beter is toegerust op de aard en risico's van producten in de digitale en circulaire economie. Uit de evaluatie van de richtlijn in 2018 bleek namelijk dat het onduidelijk is hoe de richtlijn moet worden toegepast op producten in de digitale en circulaire economie (bijv. software en gereviseerde en gerepareerde producten).³ Ten tweede strekt het voorstel ertoe dat er altijd een partij in de EU is die aansprakelijk kan worden gesteld voor schade door gebrekkige producten die rechtstreeks zijn gekocht van fabrikanten buiten de EU. Ten derde heeft het voorstel als doel om de bewijslast van consumenten te verlichten en de beperkingen op het indienen van schadeclaims te verminderen. Uit de evaluatie bleek dat het met name in complexe zaken voor consumenten moeilijk is om te bewijzen dat sprake is van een gebrekkig product en een oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade (bijv. bij medicijnen, «smart products» en AI). Ook bleek uit de evaluatie dat bepaalde regels een ernstige belemmering vormen voor de mogelijkheid tot het indienen van schadeclaims (bijv. de regel dat zaakschade lager dan € 500 niet wordt vergoed). Tot slot beoogt de Commissie met het voorstel de rechtszekerheid te bevorderen door de richtlijn beter af te stemmen op het nieuwe gemeenschappelijk kader voor het verhandelen van producten (Besluit Nr. 768/2008/EG) en de productveiligheidseisen.

Om deze doelen te bereiken, stelt de Commissie de volgende wijzigingen voor ten opzichte van de huidige richtlijn.

Ten eerste wordt het begrip «product» verduidelijkt en verruimd. «Software» en «dossier voor digitale fabricage» worden expliciet aangemerkt als product. Het begrip software wordt ruim opgevat en omvat o.a. besturingssystemen, computerprogramma's, firmware, apps en AI-systemen. Bij dossier voor digitale fabricage kan worden gedacht

¹ Het BNC-fiche «Richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie» (Kamerstuk 22 112, nr. 3549) wordt tegelijkertijd met dit BNC-fiche aan de Tweede Kamer verzonden.

² De reikwijdte van de Richtlijn strekt zich uit tot natuurlijke personen. Consumenten die het product deels voor zakelijke doeleinden gebruiken vallen ook binnen de reikwijdte van deze richtlijn.

³ De tekortkomingen van de richtlijn op het terrein van nieuwe digitale technologieën zijn in diverse onderzoeken nader geanalyseerd: Europese Commissie, *Witboek over kunstmatige intelligentie – een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen*, COM(2020) 65 final; Europese Commissie, *Verslag over de gevolgen van kunstmatige intelligentie, het internet der dingen en robotica op het gebied van veiligheid en aansprakelijkheid*, COM(2020) 64 final en Expert Group on Liability and New Technologies, *Report on Liability for Artificial Intelligence and other emerging digital technologies* (2019).

aan digitale bestanden die de geautomatiseerde aansturing van een 3D-printer mogelijk maken. Verder worden ook «bijbehorende diensten» onder het toepassingsbereik van de richtlijn gebracht. Bijbehorende diensten zijn digitale diensten die op zodanige wijze in een product zijn geïntegreerd of daarmee zijn verbonden dat het product zonder deze diensten zijn functie(s) niet zou kunnen vervullen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de continue levering van verkeersdata in een navigatiesysteem. Daarnaast wordt de definitie van schade uitgebreid met het verlies of de corruptie van data die niet uitsluitend beroepsmatig wordt gebruikt. Ook de niet-uitputtende lijst met omstandigheden waar rekening mee moet worden gehouden bij het bepalen of een product gebrekkig is, wordt uitgebreid. Dit betreft het effect van producten op producten waarmee zij verbonden zijn, de zelflerende capaciteit van producten en of deze voldoen aan productveiligheidseisen, waaronder cybersecurity. Met deze aanpassingen beoogt de Commissie de regels over productaansprakelijkheid beter te laten aansluiten op producten in de digitale economie.

Ten tweede voorziet het voorstel in een uitbreiding van de kring van aansprakelijke personen. De in dat kader relevante definities van marktdeelnemers, zoals de «fulfilmentdienstverlener» en andere relevante definities zoals «op de markt aanbieden» worden in lijn gebracht met het productveiligheidskader dat is gecreëerd door onder meer de Markttoezichtverordening.⁴ De uitbreiding is ingegeven door de wens om altijd een partij in de EU te hebben tegen wie een schadevergoedingsclaim kan worden ingediend. Als er geen in de EU gevestigde fabrikant of importeur van het product is, kan de consument de in de EU gevestigde gemachtigde van de fabrikant aansprakelijk stellen voor de schade. Is er geen importeur of gemachtigde, dan kan de consument de fulfilmentdienstverlener aansprakelijk stellen voor de schade. Als niet kan worden vastgesteld wie de fabrikant, importeur, gemachtigde of fulfilmentdienstverlener is, kan de consument de distributeur van het product aansprakelijk stellen, tenzij deze de identiteit meedeelt van degene die het product aan hem heeft geleverd. Deze specifieke regeling voor de distributeur is onder bepaalde voorwaarden ook van toepassing op de aanbieder van een online platform dat consumenten in staat stelt overeenkomsten op afstand te sluiten. Volgens de Commissie doet deze uitbreiding van de kring van aansprakelijke personen recht aan het toenemende aantal en daarmee ook belang van buiten de EU gefabriceerde producten die op de markt van de EU worden gebracht. Naast voorgaande uitbreiding van de kring van marktdeelnemers stelt de Commissie voor dat marktdeelnemers die een reeds op de markt gebracht product – kort gezegd – op substantiële wijze wijzigen, worden beschouwd als de fabrikant van het product. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gereviseerde producten in de context van de circulaire economie.

Ten derde bevat het voorstel bepalingen om het voor consumenten makkelijker te maken om bewijs te leveren van het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade. Net als in de huidige richtlijn, ligt de bewijslast in dit voorstel bij de personen die schade hebben opgelopen als gevolg van de gebrekkigheid van het product. Het voorstel regelt dat deze bewijslast wordt verlicht om de positie van de industrie en de consument in evenwicht te brengen. De eiser kan de rechter verzoeken om de verweerder te bevelen om alle relevante bewijsstukken die de verweerder in zijn macht heeft aan de wederpartij te overleggen («disclosure of evidence»). Daarnaast introduceert het

⁴ Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011.

voorstel bewijsvermoedens ten aanzien van het gebrek én het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade. Daarbij gaat het om bewijsvermoedens die gelden voor alle producten én bewijsvermoedens die alleen gelden voor complexe producten. De bewijsvermoedens kunnen naast elkaar worden toegepast (cumulatief). Met het doel om ook andere belemmeringen voor consumenten te verminderen, schrapt het voorstel de regel dat er alleen een beroep op productaansprakelijkheid kan worden gedaan als er zaken zijn beschadigd en de schade minimaal € 500 bedraagt. Tot slot bevat het voorstel een verlenging van de vervalttermijn van tien naar vijftien jaar voor gezondheidsschade die zich pas na verloop van jaren openbaart.

Het voorstel voorziet in maximumharmonisatie. De lidstaten mogen in hun nationale recht dus geen afwijkende regels hanteren.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in aanloop naar het impact assessment een breed scala aan stakeholders geconsulteerd en onderzoek verricht. Dit betrof onder meer een *inception impact assessment*, een openbare consultatie, workshops met stakeholders en lidstaten, gerichte interviews met stakeholders en twee onafhankelijke onderzoeken. In het impact assessment heeft de Commissie een aantal opties geïdentificeerd om de regels aan te passen aan de digitale en circulaire transitie, en om de obstakels om schadevergoeding te claimen en te krijgen aan te pakken. De eerste drie opties zien op de digitale en circulaire economie en variëren in het type software en de kring van aansprakelijke personen. In de eerste optie zijn producenten van «standalone software» uitgezonderd van productaansprakelijkheid op grond van de richtlijn. In de tweede optie wordt «standalone software» wel onder het toepassingsbereik van de richtlijn gebracht. Daarnaast kunnen in deze optie ook bedrijven die een product substantieel wijzigen, de gemachtigde van de fabrikant en de fulfilmentdienstverlener aansprakelijk worden gesteld voor de schade. De derde optie bouwt hierop voort en voorziet tevens in een uitbreiding van het schadebegrip met schade door inbreuken op fundamentele rechten, zoals privacy-schendingen en discriminatie. De laatste twee opties zien op het verbeteren van de bewijspositie van de consument. De vierde optie betreft een verlichting van de bewijslast door de introductie van een inzagerecht en een aantal bewijsvermoedens ten aanzien van het gebrek en het oorzakelijk verband. De vijfde optie gaat een stap verder en betreft een omkering van de bewijslast. Dit houdt in de gedaagde partij moet bewijzen dat het product niet gebrekkig was en dat de schade niet door het gebrek is veroorzaakt.

Volgens het *impact assessment* draagt de combinatie van de tweede en vierde optie het beste bij aan de beleidsdoelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het beleid van het kabinet is gericht op het bereiken van het juiste evenwicht tussen een hoog niveau van consumentenbescherming enerzijds en het bewaken van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven anderzijds, onder andere door het bevorderen van innovatie en het beperken van de regeldruk. Het kabinet zet zich daarnaast in voor een sterke, duurzame en eerlijke interne markt. De interne markt is van groot belang voor onze mondiale concurrentiepositie en voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland. Het merendeel van de bestaande nationale wetgeving op het gebied van

consumentenbescherming is afkomstig uit Europese richtlijnen en verordeningen waarbij meestal sprake is van volledige harmonisatie. Dit heeft tot gevolg dat alle Europese bedrijven die producten of diensten verkopen aan consumenten aan grotendeels dezelfde consumentenbeschermingsregels dienen te voldoen. Dit bevordert de werking van de interne markt ten aanzien van aankopen over de grens, bevordert het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie en verkleint de mogelijkheid op een ongelijk speelveld tussen bedrijven binnen de Europese Unie. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en een gelijk speelveld bestaat er vanuit het Nederlandse beleid daarom de voorkeur voor volledige harmonisatie en beleidsarme implementatie.

Het recht op inzage in stukken is in Nederland voor alle procedures op dezelfde wijze geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Dit recht wordt momenteel herzien als onderdeel van een herziening van het bewijsrecht in een wetsvoorstel dat aanhangig is bij de Tweede Kamer.⁵ Het reeds bestaande inzagerecht wordt daarin verduidelijkt en beter ingebed in de wettelijke regeling van de bewijsmiddelen.

In het Nederlandse bewijsrecht geldt de hoofdregel dat de eiser zijn stellingen en daarmee zijn vordering dient te bewijzen (artikel 150 Rv). Het is aan de gedaagde om deze stellingen gemotiveerd te betwisten. Het Nederlandse recht kent mogelijkheden om de bewijspositie van eiser te verlichten. Eén daarvan is het zogenoemde bewijsvermoeden. Bij een bewijsvermoeden wordt een stelling voorshands bewezen geacht, tenzij het tegendeel wordt bewezen. Het bewijs van tegendeel ligt dan bij de gedaagde partij. Bewijsvermoedens hebben verschillende doelen, waaronder het beschermen van een zwakkere partij (bijv. de werknemer of de consument), of in het geval van productaansprakelijkheid, de persoon die schade lijdt.

Er bestaan wettelijke en rechterlijke bewijsvermoedens. Bij een rechterlijk bewijsvermoeden bepaalt de rechter in een individuele zaak of er aanleiding bestaat om de bewijsverplichting voor de eiser in een specifieke zaak te verlichten. Rechterlijke bewijsvermoedens zijn in uiteenlopende zaken gehanteerd, ook in zaken over productaansprakelijkheid.⁶ Wettelijke bewijsvermoedens hebben daarentegen algemene gelding. Mede gegeven die algemene toepassing geldt dat voor het introduceren van een wettelijk bewijsvermoeden een rechtvaardiging dient te zijn. Het uitgangspunt «*wie eist, bewijst*» kan alleen in uitzonderlijke gevallen worden verlaten. Daarnaast geldt, en daarmee hangt samen, dat een wettelijk bewijsvermoeden duidelijk dient te zijn afgebakend. Omwille van de uitvoerbaarheid van het rechtsvermoeden in de praktijk en de rechtszekerheid voor eiser en de gedaagde partij dient de formulering van een bewijsvermoeden zo min mogelijk ruimte te laten voor discussie.

Voor de productaansprakelijkheid bevat Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek specifieke verjarings- en vervaltermijnen van drie respectievelijk tien jaar. Dit betreft de implementatie van de huidige richtlijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de Commissie in haar doel om te zorgen voor een goed functionerende interne markt en een hoog niveau van consumentbescherming. Het kabinet denkt dat de actualisering van de regels over

⁵ Kamerstuk 35 498, nr. 1–3 .

⁶ Zie bijv. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 januari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:31 (t.a.v. de gebrekkigheid).

productaansprakelijkheid daaraan een bijdrage kan leveren. Het voorstel draagt bij aan een verbetering van consumentenbescherming voor digitale producten en stimuleert fabrikanten om veilige ICT-producten te leveren. De vernieuwde richtlijn lijkt daarmee een goede aanvulling op andere wetsvoorstellen over digitale producten, zoals de Cyber Resilience Act (CRA). Daarnaast worden aansprakelijkheidsregels over producten in de circulaire economie verduidelijkt, dit draagt volgens het kabinet bij aan de transitie naar de circulaire economie. In algemene zin is het kabinet positief over dit voorstel. Het voorstel van de Commissie beschouwt het kabinet als een goede eerste stap, maar het kabinet heeft ten aanzien van een aantal onderdelen van de richtlijn nog wel aandachtspunten.

Het is van belang dat zowel voor de consument als voor het bedrijfsleven duidelijk is welke rechten en plichten zij hebben. Een duidelijk definitiekader dat aansluit bij bestaande productregelgeving draagt hieraan bij. Daarom is het kabinet positief over het voorstel om het stelsel van marktdeelnemers uit het productveiligheidskader in de Markttoezichtverordening en het voorstel voor een Algemene Productveiligheidsverordening (GPSR) dat zich op dit moment in de triloof fase bevindt, over te nemen voor de productaansprakelijkheid. Het begrip product wordt verduidelijkt en uitgebreid met software, dossier voor digitale fabricage en bijkomende diensten. Het kabinet zal in de onderhandelingen naar voren brengen dat de reikwijdte van de begrippen «product» en definities ten aanzien van marktdeelnemers dienen aan te sluiten bij regelgeving die gericht is op veiligheid, met name de GPSR, en bij voorstellen op digitaal en cyberveiligheidssterrein, zoals de Cyber Resilience Act. Het kabinet is er positief over dat producten ook na een software update onder de reikwijdte van dit voorstel vallen. Daarnaast dient dit voorstel ten aanzien van productaansprakelijkheid in een circulaire economie, zoals het geval kan zijn bij productreparatie of hergebruik, aan te sluiten bij het voorstel voor de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR).

Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat duidelijk in de Europese regelgeving wordt gespecificeerd wanneer er sprake is van een product met een substantiële wijziging. Het dient voor de marktdeelnemer die dit product op de markt brengt duidelijk te zijn of hij wel of niet als fabrikant wordt beschouwd.

Door de digitalisering wordt het voor consumenten steeds eenvoudiger om grensoverschrijdend aankopen te doen, ook rechtstreeks van fabrikanten buiten de EU (directe import). Uit onderzoek⁷ blijkt echter dat producten die via directe import worden gekocht niet altijd voldoen aan de Europese productveiligheidsregels. Dit kan leiden tot schade bij consumenten. Dit richtlijnvoorstel beoogt duidelijkheid te bieden over welke partij aansprakelijk is voor schade door gebrekkige producten, ook bij schade door producten die zijn gekocht via directe import. Het kabinet onderschrijft deze doelstelling. In dat kader, en gezien de verandering in distributieketens die de digitalisering met zich brengt, vindt het kabinet het – met de Commissie – van belang dat de kring van marktdeelnemers die aansprakelijk gesteld kunnen worden, wordt verduidelijkt en uitgebreid. Het is van belang dat de mate van consumentenbescherming die hiermee bereikt wordt in balans is met de effecten op bijvoorbeeld innovatie in het bedrijfsleven. Het kabinet zal hierbij ook aandacht vragen voor het gelijke speelveld tussen bedrijven binnen de Europese Unie en bedrijven daarbuiten.

⁷ Zie bijvoorbeeld: https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-029_products_from_online_marketplaces_continue_to_fail_safety_tests.pdf.

Het kabinet kan zich vinden in het voorstel tot uitbreiding en verduidelijking van het schadebegrip. De verduidelijking dat ook materiële schade door beschadiging of verlies van data voor vergoeding in aanmerking komt, mits deze niet uitsluitend zakelijk wordt gebruikt, draagt bij aan de consumentenbescherming en doet recht aan de realiteit van de digitale economie. Daarbij onderschrijft het kabinet het belang van de afstemming van het schadebegrip op andere EU-regelgeving over data. Het kabinet kan zich vinden in de verduidelijking dat het lichamelijke letsel ook medisch erkende geestelijke gezondheidsschade omvat, mits dit niet leidt tot een beperking van het bestaande schadebegrip. Vanuit het oogpunt van consumentenbescherming staat het kabinet ook positief tegenover het schrappen van de drempel van € 500 voor zaakschade. Hierdoor wordt het mogelijk om ook voor «kleinere schades» een schadevergoeding te vorderen bij de rechter. Dat bevordert de toegang tot het recht.

Het kabinet steunt de toevoegingen aan de niet-uitputtende lijst met relevante omstandigheden voor het vaststellen van de gebrekkigheid, omdat de richtlijn hiermee het sterk groeiende aantal digitale producten of producten met een digitaal element dat op de markt wordt gebracht reflecteert. Dit bevordert de rechtszekerheid en het gelijke speelveld voor fabrikanten en consumenten. Een belangrijke en volgens het kabinet terechte beperking aan de gebrekkigheidsbeoordeling is dat een product niet als gebrekkig mag worden beschouwd enkel omdat later een verbeterde versie, inclusief updates of upgrades, op de markt is of wordt gebracht. Het kabinet heeft hiervoor aandacht vanuit de rechtszekerheidspositie van het bedrijfsleven.

Ten aanzien van het inzagerecht is de Nederlandse wetgeving reeds in lijn met het richtlijnvoorstel, zodat het kabinet dit kan steunen.

Het kabinet steunt de doelstelling van de richtlijn om de bewijspositie van de consument te verbeteren waar dat nodig is. Hierbij dient het vanuit de informatiepositie van de consument mogelijk te zijn om aan de bewijslast te voldoen. Het kabinet wil nut en noodzaak van de bewijsvermoedens voor alle producten wel verder verkennen tijdens de onderhandelingen. Daarbij dient sprake te zijn van een gebalanceerde afweging tussen de positie van enerzijds de consument en anderzijds het bedrijfsleven. Het kabinet neemt hierbij in ogenschouw dat uit de evaluatie van de richtlijn in 2018 is gebleken dat de bewijsproblemen zich met name bij complexe producten voordoen. Dit is eens te meer van belang nu verschillende bewijsvermoedens naast elkaar kunnen worden toegepast. Ook zal het kabinet tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor een duidelijke formulering en afbakening van de bewijsvermoedens. Voorkomen moet worden dat een bewijsvermoeden tot nieuwe (grotere) discussies aanleiding geeft, wil het zijn doel – bewijsverlichting – bewerkstelligen.

Het kabinet beschouwt de verlenging van de vervaltermijn van tien naar vijftien jaar als een stap in de goede richting. Er is echter ook gezondheidsschade denkbaar die zich pas na die tijd openbaart. Het kabinet zet daarom additioneel in op een ruimere termijn voor personenschade (schade door letsel of overlijden) van ten minste twintig jaar.

Het voorstel verplicht de lidstaten om rechterlijke uitspraken over productaansprakelijkheid te publiceren. Deze uitspraken worden mogelijk opgenomen in een door de Commissie op te zetten openbare database. De beslissing om rechterlijke uitspraken al dan niet te publiceren is in

Nederland aan de onafhankelijke rechtspraak.⁸ Het kabinet steunt het streven van de Rechtspraak om het merendeel van de uitspraken te publiceren. Tijdens de onderhandelingen zet het kabinet in op verankering in het voorstel van het uitgangspunt dat de rechtspraak de beslissing neemt om al dan niet uitspraken te publiceren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van een eerste bespreking lijkt er brede steun te zijn onder de lidstaten voor de doelstellingen van het voorstel. Een groot aantal lidstaten heeft nog wel een studievoorbehoud geplaats. Een aantal lidstaten heeft al zorgen geuit ten aanzien van het balanceren van de belangen van het bedrijfsleven, innovatie en de consumentenbescherming. Ook de ruime definities en de verhouding tot andere EU-regelgeving zijn door een aantal lidstaten opgebracht als aandachtspunten.

Het Europees Parlement heeft gewezen op de noodzaak van het aanpassen van de aansprakelijkheidsregels aan de digitale wereld.⁹ Dit voorstel zal behandeld worden door de Commissie Juridische Zaken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, nu het voorstel beoogt nationale regels te harmoniseren om het vrije verkeer van goederen te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen. Het is ook de rechtsgrondslag van de huidige richtlijn over productaansprakelijkheid. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De richtlijn heeft tot doel te zorgen voor het goed functioneren van de interne markt en een hoog niveau van consumentenbescherming door op EU-niveau een systeem in te stellen voor het verkrijgen van schadevergoeding door natuurlijke personen die fysiek letsel of schade aan hun eigendommen oplopen door gebrekkige producten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van handelsketens en het groeiend aantal grensoverschrijdende (digitale) transacties door consumenten kan dit onvoldoende door de individuele lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door een uniform regelgevend kader op EU-niveau wordt het gelijke speelveld voor alle relevante ondernemingen bevorderd. Het voorstel betreft bovendien aanpassing van een bestaande richtlijn, aanpassing van bestaande

⁸ Zie Kamerstuk 29 279, nr. 706, waarin staat vermeld dat de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak heeft laten weten dat de rechtspraak het streven heeft om het merendeel van de rechterlijke uitspraken online te gaan publiceren.

⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 20 oktober 2020 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het civielrechtelijk aansprakelijkheidsstelsel voor kunstmatige intelligentie (2020/2014(INL)).

EU-regelgeving kan slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De richtlijn heeft tot doel te zorgen voor het goed functioneren van de interne markt en een hoog niveau van consumentenbescherming door op EU-niveau een systeem in te stellen voor het verkrijgen van schadevergoeding door natuurlijke personen die fysiek letsel of schade aan hun eigendommen oplopen door gebrekkige producten. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. De richtlijn zorgt namelijk voor meer rechtszekerheid en past het aansprakelijkheidsregime aan aan de relevante productontwikkelingen op het gebied van digitalisering en de circulaire economie. De maximumharmonisatie in dit voorstel draagt ook bij aan het bereiken van de doelstelling.

Het voorstel moedigt bovendien alle fabrikanten, ook van buiten de EU, aan om alleen veilige producten op de Europese markt te brengen. Daarnaast treft het een balans tussen de belangen van gedupeerde consumenten en die van ondernemingen. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat het niet voorziet in aansprakelijkheid voor andere vormen van schade, zoals privacy-schendingen of discriminatie, waarvoor specifieke regelgeving bestaat.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft volgens de Commissie geen consequenties voor de EU-begroting. Als er wel gevolgen voor de EU-begroting zijn, dan is het kabinet van mening dat de middelen gevonden moeten worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen significante financiële consequenties voor nationale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft volgens de Commissie financiële consequenties voor marktdeelnemers. Marktdeelnemers met een aansprakelijkheidsverzekering kunnen hogere structurele premiekosten krijgen. Marktdeelnemers zonder aansprakelijkheidsverzekering kunnen geconfronteerd worden met proceskosten en eventueel een compensatie in het geval zij in rechte worden aangesproken door een consument. In het impact assessment worden de indirecte structurele kosten zoals een verhoging van de premie voor aansprakelijkheidsverzekeringen geschat tussen de 18,7 en 37,4 miljoen euro per jaar in de Europese Unie. De verhoging van de juridische kosten door bijvoorbeeld rechtszaken voor bedrijven worden geschat tussen de 0,92 en 2,26 miljoen euro per jaar. Deze kosten gelden voor bedrijven in de gehele Europese Unie. Het is niet duidelijk hoe dit zich

vertaalt naar de Nederlandse situatie. Ook geeft het impact assessment geen inzicht in de gemiddelde kosten per bedrijf.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Volgens de Commissie brengt het voorstel geen nieuwe administratieve lasten mee voor het bedrijfsleven en natuurlijke personen. Het kabinet deelt deze inschatting en verwacht ook geen nieuwe administratieve lasten voor de rijksoverheid en medeoverheden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verwachting van de Commissie is dat het voorstel een positief effect zal hebben op de concurrentiekracht van bedrijven, omdat er meer rechtszekerheid komt over de aansprakelijkheidsrisico's. Het voorstel bevordert dat de aansprakelijkheidsregels op eenzelfde manier kunnen worden toegepast op bedrijven binnen en buiten de interne markt, zodat een gelijk speelveld zoveel mogelijk wordt geborgd. Een sterke interne markt is van groot belang voor onze mondiale concurrentiepositie en voor een aantrekkelijk vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland en de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn moet worden omgezet in nationale wetgeving. Dit leidt in ieder geval tot een aanpassing van de regeling over productaansprakelijkheid in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. De lex silencio positivo is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn is twaalf maanden. Gelet op de benodigde aanpassing van de regeling in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en de wijze waarop de nationale wetgevingsprocedure is vormgegeven, acht het kabinet deze termijn niet haalbaar. Het kabinet streeft naar een realistische implementatietermijn van ten minste twee jaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bepaalt dat de Commissie zes jaar nadat de richtlijn in werking is getreden een evaluatierapport over de toepassing daarvan zal indienen. Vervolgens vindt om de vijf jaar een evaluatie plaats. Een dergelijke evaluatiebepaling is wenselijk, omdat hiermee beoordeeld kan worden of de richtlijn naar behoren functioneert. Er is geen noodzaak voor een horizonbepaling.

e) Constitutionele toets

Het kabinet is van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met de Grondwet en de toepasselijke Europese verdragen. In het bijzonder kan het voorstel bijdragen aan een versterking van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat is vervat in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, vanwege het verminderen van de beperkingen op het indienen van vorderingen tot schadevergoeding en de verlichting van de bewijslast in complexe zaken. Dit leidt ook tot een versterking van het recht op toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten voor de Mens en het recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Grondwet.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zijn geen implicaties voor de uitvoering en/of handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.