



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 31.1.2001
COM(2000) 893 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**over de toepassing van Richtlijn 85/374 inzake de aansprakelijkheid voor
producten met gebreken**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**over de toepassing van Richtlijn 85/374 inzake de aansprakelijkheid voor
producten met gebreken**

INHOUDSOPGAVE

1	ACHTERGROND	5
1.1	INLEIDING	5
1.2	HET GROENBOEK	6
1.3	REACTIES OP HET GROENBOEK	7
2	PRAKTISCHE EFFECTEN VAN RICHTLIJN 85/374	8
2.1	GEVOLGEN VOOR DE INTERNE MARKT.....	8
2.1.1	WERKING VAN DE RICHTLIJN IN DE PRAKTIJK.....	8
2.1.2	POSITIE VAN EUROPESE BEDRIJVEN TEN OPZICHTE VAN CONCURRENTEN UIT DERDE LANDEN.....	9
2.2	BESCHERMING VAN DE GEZONDHEID EN VEILIGHEID VAN DE BURGERS.....	10
2.3	GEVOLGEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN EN DE VERZEKERINGSBRANCHE	12
3	EVALUATIE VAN DE BESPROKEN ZAKEN MET HET OOG OP EEN MOGELIJKE HERZIENING VAN RICHTLIJN 85/374	13
3.1	HANDHAVING VAN HET EVENWICHT.....	13
3.2	SUGGESTIES VOOR EEN EVENTUELE HERZIENING IN DE TOEKOMST	14
3.2.1	BEWIJSLAST.....	14
3.2.2	ONTWIKKELINGSRISICO'S.....	17
3.2.3	FINANCIËLE BEPERKINGEN	20
3.2.4	VERJARINGSTERMIJNEN.....	22
3.2.5	VERZEKERINGSPLICHT	23
3.2.6	TRANSPARANTIE	23
3.2.7	AANSPRAKELIJKHEID VAN DE LEVERANCIER	24
3.2.8	PRODUCTEN DIE ONDER DE RICHTLIJN VALLEN	26
3.2.9	SCHADE DIE ONDER DE RICHTLIJN VALT	27
3.2.10	RECHTSTOEGANG	28
3.2.11	OVERIGE.....	29
4	CONCLUSIES	30

4.1	VERVOLGMAATREGELEN DIE RECHTSTREEKS VERBAND HOUDEN MET PRODUCTAANSPRAKELIJKHEID	31
4.1.1	MAATREGELEN OP KORTE TERMIJN.....	31
4.1.2	MAATREGELEN OP MIDDELLANGE TERMIJN.....	32
4.2	VERVOLGMAATREGELEN OP ANDERE TERREINEN DIE EEN AANVULLING VORMEN OP PRODUCTAANSPRAKELIJKHEID.....	34
4.2.1	WIJZIGING VAN RICHTLIJN 92/59 EN VERSTERKING VAN ANDER RICHTLIJNEN IN VERBAND MET PRODUCTVEILIGHEID	34
4.2.2	INITIATIEVEN IN VERBAND MET DE RECHTSTOEGANG.....	36
4.2.3	INITIATIEVEN IN VERBAND MET MILIEUAANSPRAKELIJKHEID.....	38

1. ACHTERGROND

Met de richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken¹ werd vanaf 1985 het beginsel van risicoaansprakelijkheid in de Gemeenschap ingevoerd. Volgens dit beginsel moet iedere producent van een roerend goed met gebreken alle hieruit voortvloeiende schade voor de fysieke integriteit en aan zaken van personen vergoeden, ongeacht of er sprake is van nalatigheid van de producent.

1.1 Inleiding

De in deze richtlijn neergelegde aansprakelijkheidsregels vormen een samenhangend kader waarin rekening wordt gehouden met de diverse belangen, namelijk:

- enerzijds het belang van individuen om de risico's voor hun gezondheid, fysieke integriteit en materieel welzijn te beheersen die verbonden zijn aan onze moderne, technisch complexe, samenleving;
- anderzijds het belang van producenten om concurrentieverstoreningen als gevolg van uiteenlopende aansprakelijkheidsregels te voorkomen en het effect van deze verschillen op de innovatie, concurrentiekracht en werkgelegenheid te beperken.

Dit aansprakelijkheidskader kan aan het welzijn van de consumenten bijdragen (door gelaedeerden schadeloos te stellen en producten met gebreken van de markt te weren) en tegelijkertijd de kosten voor het bedrijfsleven zo gering mogelijk houden om te vermijden dat innovatie, het scheppen van werkgelegenheid en de uitvoer als gevolg van uiteenlopende nationale regels buitenmatig worden gehinderd.

De richtlijn inzake productaansprakelijkheid bevat de volgende belangrijke elementen:

- risicoaansprakelijkheid van de producent;
- de bewijslast rust op de gelaedeerde ten aanzien van de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband hiertussen;
- hoofdelijke aansprakelijkheid van alle marktdeelnemers in de productieketen teneinde financiële garantie voor schadeloosstelling te bieden;
- ontheffing van aansprakelijkheid van de producent als hij een aantal uitdrukkelijk in de richtlijn genoemde feiten kan aantonen;
- beperking van de duur van de aansprakelijkheid door de vaststelling van uniforme termijnen;
- verbod op clausules die de aansprakelijkheid ten opzichte van de gelaedeerde beperken of uitsluiten.

¹

Richtlijn 85/374/EEG van de Raad van 25 juli 1985, PB L 210 van 7.8.1985, blz. 29.

Met het oog op de verschillende rechtstradities mogen de lidstaten volgens de richtlijn op de volgende drie punten van de gemeenschappelijke regels afwijken (“opties”):

- zij mogen onbewerkte landbouwproducten in het toepassingsgebied opnemen;
- zij mogen bepalen dat de producent ook aansprakelijk is als hij aantoont dat het op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip waarop hij het product in het verkeer bracht, onmogelijk was het bestaan van het gebrek te ontdekken;
- zij mogen een financiële bovengrens van minimaal 70 miljoen euro stellen aan schade ten gevolge van dood of lichamelijk letsel, veroorzaakt door identieke artikelen die hetzelfde gebrek vertonen.

In de richtlijn werd erkend dat de eruit voortvloeiende harmonisatie in dat stadium niet volledig kon zijn. Daarom werd bepaald dat de Commissie de communautaire instellingen om de vijf jaar een verslag doet toekomen over de algemene toepassing van de richtlijn en in voorkomend geval passende voorstellen doet (artikel 21). Krachtens artikel 15, lid 3, en artikel 16, lid 2, legt de Commissie tien jaar na de datum van kennisgeving van de richtlijn een verslag voor over ontwikkelingsrisico's en de financiële beperking. Om de vijf jaar gaat zij na of de in de richtlijn genoemde bedragen moeten worden herzien (artikel 18, lid 2).

Het eerste verslag² verscheen in 1995. De richtlijn werd alom als belangrijke wetgeving beschouwd. Zij had bijgedragen tot een grotere bewustmaking omtrent en nadruk op productveiligheid. De Commissie concludeerde dat de ervaring nog beperkt was en zich slechts langzaam zou ontwikkelen. In 1995 bestond er in de lidstaten nog zeer weinig jurisprudentie op dit gebied. Op basis van de toen beschikbare informatie achtte de Commissie het niet wenselijk voorstellen voor wijzigingen van de richtlijn in te dienen. Bepaalde aspecten van de richtlijn met betrekking tot consumentenbescherming en de werking van de interne markt vereisten niettemin voortdurende aandacht. Dit gold bijvoorbeeld voor de uitsluiting, door het merendeel van de lidstaten, van onbewerkte landbouwproducten.

Na de BSE-crisis heeft de Commissie een voorstel ingediend om het bij Richtlijn 85/374 voor producten met gebreken ingevoerde risicoaansprakelijkheidsbeginsel (aansprakelijkheid zonder schuld) ook op landbouwgrondstoffen en producten van de jacht van toepassing te verklaren. Richtlijn 99/34³ verplicht lidstaten nu het toepassingsgebied van de risicoaansprakelijkheid voor producten uit te breiden tot onbewerkte landbouwgrondstoffen.

1.2 Het groenboek

Tijdens de eerste lezing van Richtlijn 99/34 pleitte het Europees Parlement voor een substantiële herziening van de bestaande productaansprakelijkheidsregeling. Hoewel

² De Commissie presenteerde op 13.12.1995 haar eerste verslag over de toepassing van de richtlijn (COM(95) 617), dat gebaseerd was op een in 1994 uitgevoerde effectrapportage. Deze rapportage is op internet te vinden:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/index.htm

³ PB L 141 van 4.6.1999, blz. 20.

de Commissie hier geen voorstander van was, zegde zij toe een brede discussie met alle betrokken partijen aan te gaan in de vorm van een groenboek, dat zou dienen als voorbereiding op het tweede verslag over de toepassing van Richtlijn 85/374.

In juli 1999 werd het Groenboek wettelijke aansprakelijkheid voor producten met gebreken⁴ goedgekeurd. Het was bedoeld om bij alle betrokken partijen, en met name het bedrijfsleven, consumenten, verzekeringsmaatschappijen en overheidsdiensten, informatie in te winnen over de vraag:

- hoe de productaansprakelijkheidsrichtlijn van 1985 in de praktijk heeft gewerkt, en
- in hoeverre deze moet worden gewijzigd.

Dit document was bedoeld om nieuwe ideeën en het debat te bevorderen. Een belangrijk hoofdstuk van het groenboek riep alle betrokkenen op een onderbouwd standpunt over de noodzaak van een herziening te geven. In dit hoofdstuk werd een breed scala aan onderwerpen aangesneden. Daartoe behoorden de punten die het Europees Parlement in het debat over Richtlijn 99/34 aanvoerde, te weten de bewijslast, de ontwikkelingsrisico's, de vergoeding van geleden geestelijke schade, de franchise, de verjaringstermijn van het recht van vordering en het maximumbedrag, maar ook andere kwesties, zoals de behoefte aan meer transparantie, de aansprakelijkheid van de leverancier en de rechtstoegang. De in hoofdstuk 3 van het groenboek genoemde suggesties voor een eventuele herziening moesten als leidraad voor de open discussie dienen, zonder dat de Commissie daarmee vooruitliep op eventuele toekomstige initiatieven van haar kant.

De Commissie riep de partijen op zich in hun reacties op feiten te baseren en niet louter principestandpunten in te nemen.

1.3 Reacties op het groenboek

De Commissie heeft circa 100 reacties op het groenboek gekregen. Deze zijn van vier groepen afkomstig:

- nationale en Europese consumentenorganisaties,
- nationale verenigingen van ondernemingen en nationale en Europese organisaties die de betrokken bedrijfstakken vertegenwoordigen (met name de farmaceutische sector, de automobielenindustrie, het verzekeringswezen, de chemische sector, de sector landbouwproducten en de sector elektrische apparatuur),
- overheidsdiensten van lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Griekenland, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk) en andere Europese landen (IJsland, Noorwegen, Slovenië, Zwitserland),
- organisaties die gespecialiseerd zijn in productaansprakelijkheid (bv. de Pan-European organisation of personal injury lawyers, het United States Defense Research Institute en het Special Committee on European Product Liability Law).

⁴ COM(1999) 396 def. van 28.7.1999.

Zoals in het groenboek is vermeld, zijn de ontvangen opmerkingen openbaar gemaakt (tenzij was gevraagd dit niet te doen). Zij zijn te vinden op het volgende internetadres: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/goods/liability/replies.htm. Op hetzelfde adres is een door een consultant gemaakte samenvatting van tweederde van de reacties te vinden.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 1 maart 2000 een advies over het groenboek goedgekeurd.⁵ Het Europees Parlement nam tijdens de zitting van 30 maart 2000 een resolutie over het groenboek aan.

Dit toepassingsverslag houdt rekening met alle op het groenboek ontvangen gegevens en opmerkingen alsook alle andere relevante beschikbare gegevens. In grote lijnen wordt de structuur van het groenboek gevolgd: hoofdstuk 2 bevat (voornamelijk) feitelijke informatie over de praktische toepassing van Richtlijn 85/374; in hoofdstuk 3 worden de door de belanghebbenden aangedragen gegevens en argumenten geëvalueerd met het oog op de discussie (de delen van het verslag die een evaluatie betreffen zijn tegen een grijze achtergrond weergegeven); hoofdstuk 4 ten slotte, bevat conclusies op grond van de twee voorgaande hoofdstukken.

2. PRAKTISCHE EFFECTEN VAN RICHTLIJN 85/374

In hoofdstuk 2 van het groenboek werd voorgesteld te beoordelen in hoeverre de richtlijn aan de gestelde doelstellingen beantwoordt, en dit vanuit verschillende invalshoeken: de interne markt, de bescherming van de gezondheid en veiligheid van burgers en de gevolgen voor het bedrijfsleven en het verzekeringswezen.

2.1 Gevolgen voor de interne markt

De richtlijn inzake productaansprakelijkheid vormt een belangrijk onderdeel van het juridisch kader waarin de intra- en extracommunautaire handel zich ontwikkelt. De Commissie vroeg de betrokken actoren op grond van hun eigen ervaringen sinds 1985 aan te geven welke gevolgen deze richtlijn heeft gehad voor de communautaire handel en voor de positie van bedrijven in de Gemeenschap ten opzichte van concurrenten uit derde landen.

2.1.1 Werking van de richtlijn in de praktijk

Veel reacties komen erop neer dat de richtlijn in de praktijk goed functioneert. Dit wordt toegeschreven aan het erdoor gecreëerde evenwichtige en stabiele juridische kader waarin met de belangen van zowel consumenten als producenten rekening wordt gehouden. Opgemerkt zij echter dat er slechts weinig informatie over de toepassing is en dat de beschikbare statistieken niet compleet zijn.

In de meeste lidstaten worden de nationale regels ter uitvoering van de richtlijn meestal naast andere aansprakelijkheidsregelingen toegepast. In Oostenrijk worden vrijwel alle productaansprakelijkheidszaken uitsluitend op grond van de door de richtlijn geboden regeling afgehandeld. Eisers maken met name gebruik van andere aansprakelijkheidsregelingen (contractenrecht of recht inzake onrechtmatige daad)

⁵ PB C 117 van 26.4.2000, blz. 1.

omdat deze een betere bescherming bieden (zij zijn bijvoorbeeld ook van toepassing op schade die minder dan 500 euro bedraagt, niet-materiële schade, schade aan het gebrekkige product zelf en schade aan zaken voor professioneel gebruik, of de verjaringstermijn van het recht van vordering is langer). In Duitsland worden de toepasselijke bepalingen van het recht inzake onrechtmatige daad in de jurisprudentie steeds zodanig uitgelegd dat deze in de buurt komen van risicoaansprakelijkheid. Een andere reden voor een parallelle toepassing is dat de “traditionele” wetgeving bekender is gezien het bestaan van vaste jurisprudentie.

Het naast elkaar bestaan van verschillende productaansprakelijkheidsregelingen, zoals toegestaan volgens artikel 13 van de richtlijn, wordt verschillend beoordeeld. De vele regels vormen geen belemmering voor het in de handel brengen van producten in de Gemeenschap en hebben evenmin gevolgen gehad voor verzekeringsmaatschappijen; de consumenten worden er beter door beschermd, wat, anderzijds, de toepassing van de regels overeenkomstig de richtlijn kan beperken.

Om deze redenen gaan de meeste reacties ertegen in dat de richtlijn de enige gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling voor producten met gebreken wordt, maar pleiten zij voor het behoud van de bestaande situatie krachtens artikel 13.⁶

Ook werd gevraagd of de lidstaten de mogelijkheid zouden moeten hebben strengere aansprakelijkheidsregels vast te stellen dan de bepalingen in de richtlijn voorschrijven door een “minimumclausule” op te nemen. Sommigen vinden dat een dergelijke minimumclausule zou moeten worden ingevoerd omdat alle andere richtlijnen op het gebied van consumentenbescherming dit model volgen. Anderen zijn het hier niet mee eens; volgens hen zou een dergelijke bepaling afdoen aan het door de richtlijn in haar huidige vorm bereikte harmonisatieniveau en potentiële obstakels voor het vrije verkeer van producten scheppen.

2.1.2 Positie van Europese bedrijven ten opzichte van concurrenten uit derde landen

De richtlijn lijkt de positie van Europese bedrijven op de wereldmarkt niet te verzwakken. Ook bedrijven uit derde landen die hun producten op de Europese markt afzetten moeten aan de communautaire regels voldoen. In derde landen met een productaansprakelijkheidswetgeving die de in de richtlijn neergelegde beginselen volgt (zoals onder meer Australië, Japan, Zwitserland en Noorwegen) ondervindt het Europese bedrijfsleven geen problemen.

De situatie in de Verenigde Staten wordt als een apart geval beschouwd en heeft aanzienlijke gevolgen voor het Europese bedrijfsleven. De reacties bevestigen de visie van het groenboek op het juridisch kader waarbinnen de productaansprakelijkheidswetgeving van de VS functioneert: de juryrechtspraak, het beginsel “no win, no fee”, de hoge schadevergoedingen en de mogelijkheid collectieve processen aan te spannen zijn stuk voor stuk elementen die gelaedeerden ertoe aanzetten naar de rechtbank te stappen. Hierdoor zou voor producenten een klimaat van grote onzekerheid over de uitkomst van rechtszaken ontstaan. Vanwege

⁶ Momenteel is voor het Hof van Justitie een zaak volgens de prejudiciële procedure aanhangig betreffende de interpretatie van artikel 13 (zaak C-183/00, González Sánchez).

deze afwijkende situatie verklaarden sommige Europese bedrijven, en met name kleine en middelgrote bedrijven, terughoudend te zijn met het exporteren van hun producten naar de Verenigde Staten. Een ander gevolg is dat zij hogere verzekeringspremies moeten betalen en veel meer rechtszaken moeten voeren. Volgens cijfers van het Belgische bedrijfsleven heeft de VS-wetgeving tot gevolg dat de uitvoer van Europa naar de Verenigde Staten voor textiel en staal twee keer, voor levensmiddelen vijf keer en voor farmaceutische producten tien keer zo duur is als de uitvoer naar andere landen. De Commissie heeft deze cijfers niet getoetst of gecontroleerd.

2.2 Bescherming van de gezondheid en veiligheid van de burgers

De richtlijn draagt op twee manieren bij aan een betere bescherming tegen producten met gebreken: ten eerste worden producenten gestimuleerd veilige producten te produceren doordat de richtlijn een aanvulling vormt op de regels voor een bepaalde productgroep of op de regels krachtens Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid en ten tweede stelt zij gelaedeerden in staat, als deze preventieve maatregelen niet toereikend zijn gebleken en zich ongelukken hebben voorgedaan, van de producenten een schadevergoeding te eisen.

De eerste vraag in het groenboek hierover betrof de schadeloosstelling van gelaedeerden. Er wordt gezegd dat productaansprakelijkheidszaken meestal op grond van de traditionele regelingen worden afgehandeld en veel minder vaak op grond van de wetgeving ter omzetting van de richtlijn. In Finland registreerde het klachtenbureau voor consumenten tussen 1.1.1993 en 22.11.1999 71 gevallen; hiervan werden er 46 op grond van de productaansprakelijkheidswet en 25 op grond van de Finse consumentenbeschermingswet afgehandeld. In Portugal zijn sinds de toepassing van de richtlijn 200 schade-eisen aanhangig gemaakt maar de rechtsgrond is onbekend. Het aantal gevallen in het Verenigd Koninkrijk is gering.

Het aantal gemelde rechtszaken op grond van de richtlijn is gering: 1 recente zaak in Ierland, 2 zaken in Italië, 3 in het Verenigd Koninkrijk, 3 of 4 in België, Zweden en Finland, 20 à 25 uitspraken in Oostenrijk, ongeveer 30 uitspraken in Duitsland, 19 in Portugal en nog geen enkele in Frankrijk, Griekenland en Luxemburg.

Het aantal productaansprakelijkheidszaken lijkt relatief gering. De overgrote meerderheid (volgens Duitse en Nederlandse verzekeraars 90%) van deze eisen wordt buiten de rechtbank afgehandeld, in het bijzonder wanneer de feiten (d.w.z. het gebrek, de schade en het oorzakelijk verband ertussen) duidelijk zijn. Bedrijven zien in dat zij er baat bij hebben gegronde, redelijke eisen zonder een lange en kostbare rechtszaak af te doen. In deze gevallen staat de aansprakelijkheid buiten kijf en hoeft alleen over de vergoeding te worden gesproken. Sommigen zijn van mening dat de buitengerechtelijke beslechting een goed functionerend mechanisme is; anderen, met name consumentenorganisaties, bekritiseren dit mechanisme omdat de details van de regeling veelal vertrouwelijk blijven en omdat zij het onredelijk vinden dat de producent en de verzekeraars een veel voordeliger positie hebben.

Over het algemeen worden de gelaedeerden, gezien het grote aantal buitengerechtelijke beslechtingen, snel en efficiënt schadeloosgesteld. De afhandelingsnelheid van zaken die voor nationale rechtbanken dienen, wordt vooral bepaald door de snelheid en efficiëntie van de nationale systemen voor burgerlijke

rechtspleging en niet zozeer door de geschiktheid van het materiële recht. Het Spaanse procesrecht werd erg formeel en streng gevonden inzake het verstrekken van bewijzen.

Een andere vraag van het groenboek betrof de invloed van de richtlijn op de belangen van de gelaedeerden. Het aantal op producten met gebreken gebaseerde eisen lijkt niet te zijn toegenomen. Gemeld wordt dat de productveiligheid aanzienlijk is toegenomen sinds de richtlijn in 1985 werd goedgekeurd. Deze situatie is het gevolg van het hoge veiligheidsniveau dat wordt gewaarborgd door een strikt regelgevingskader voor bepaalde productsectoren, zoals farmaceutische producten, chemicaliën, machines en elektrische apparatuur, gecombineerd met Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid voor de overige sectoren. Er wordt gezegd dat het bedrijfsleven bij het ontwerpen, produceren, etiketteren en bij het toezicht na het in de handel brengen met deze aspecten rekening houdt en zeer veel gebruikmaakt van de normen voor goede werkwijzen. De reacties bevestigen dat de richtlijn inzake productaansprakelijkheid op producenten en leveranciers een afschrikwekkend effect heeft en hen, naast de verplichtingen krachtens de bovengenoemde veiligheidsregelingen, sterk stimuleert om de veiligheid te vergroten.

Het bedrijfsleven is van mening dat de richtlijn de juiste balans heeft gevonden tussen de bescherming van gelaedeerden en de belangen van producenten. De consumentenorganisaties zijn het hier niet mee eens en vragen om diverse wijzigingen. Enkele lidstaten (Duitsland, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk) vermelden in hun reacties dat er op dit moment geen concrete informatie is die een wijziging van de richtlijn ten gunste van de consument kan rechtvaardigen. Een andere groep lidstaten (Frankrijk, Finland, Denemarken, Griekenland en Portugal) wijst punten aan die gewijzigd kunnen worden; in een aantal gevallen worden hiervoor echter geen argumenten gegeven.⁷

Uit de opmerkingen komen enkele verschillen tussen de lidstaten naar voren ten aanzien van het verband tussen de nationale socialezekerheidsstelsels en de overeenkomstig de richtlijn toegekende schadevergoeding. Over het algemeen krijgt een persoon die letsel heeft opgelopen door een product met een gebrek een uitkering krachtens de socialezekerheidsregeling als tegenprestatie voor de betaalde premie, ongeacht of er een aansprakelijke persoon is. De schadeloosstelling van de gelaedeerde krachtens de richtlijn komt bovenop deze uitkering. De hoogte en de dekking van de socialezekerheidsvoorzieningen zijn in de EU over het algemeen hoog, maar verschillen per lidstaat. Het is niet duidelijk of de gelaedeerden in gevallen waar de schade grotendeels door dergelijke regelingen wordt gedekt, een schadevergoeding eisen.

In sommige lidstaten, zoals Nederland⁸ en de Scandinavische landen⁹, mogen de socialeverzekeringsinstanties geen proces tegen de producent van een product met een gebrek beginnen. In andere landen (zoals Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk¹⁰ en

⁷ Reacties waarin wordt gewezen op specifieke tekortkomingen van de huidige regeling, komen in het desbetreffende deel van hoofdstuk 3 van dit verslag aan de orde.

⁸ Artikel 197 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek.

⁹ In Zweden wordt momenteel gesproken over de invoering van een schadevergoedingsmechanisme.

¹⁰ Social Security (Recovery of Benefits) Act 1997.

Italië) hebben de socialeverzekeringsinstanties deze mogelijkheid wel, maar is deze in de praktijk nog niet gebruikt op grond van de krachtens de richtlijn aan de gelaedeerde toegekende rechten. Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal zaken waarin de socialeverzekeringsinstanties in deze lidstaten via de rechtbank een schadeloosstelling van producenten hebben geëist.¹¹

Ook werd gevraagd of er gevallen bestonden waarin het stelsel van productaansprakelijkheid, zoals vastgelegd in Richtlijn 85/374, ontoereikend was om schadevergoeding te verkrijgen, zodat een beroep moest worden gedaan op de solidariteit van de samenleving in haar geheel om de gelaedeerden te compenseren. De weinige reacties waarin op dit punt werd ingegaan bevestigden de informatie in het groenboek (bloedtransfusie in Frankrijk, raapoliezaak in Spanje, bloedproducten in Denemarken). In Duitsland raakten in de periode 1980-1993 hemofiliepatiënten met het HIV-virus besmet door het gebruik van besmette bloedproducten, waarvoor een compensatiefonds werd opgericht.¹² Diverse lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Italië, Finland en Oostenrijk) hebben wetgeving aangenomen betreffende door de overheid beheerde regelingen voor schadevergoedingen aan personen met letsel als gevolg van vaccinaties. Deze worden met algemene overheidsmiddelen betaald, behalve in Denemarken, Zweden en Finland, waar de fabrikanten aan een verzekeringsfonds bijdragen.

2.3 Gevolgen voor het bedrijfsleven en de verzekeringsbranche

Het groenboek vroeg het bedrijfsleven of het gevallen van producten met gebreken kende waarbij de richtlijn daadwerkelijk was toegepast en hoe dit zijn activiteiten had beïnvloed. Er waren erg weinig vorderingen van deze aard die gewoon door de verzekeringspolis van bedrijven werden gedekt. De activiteiten waren in zoverre beïnvloed dat de bedrijven zich tegen grotere risico's moesten verzekeren.

De farmaceutische sector geeft aan dat de invoering van een alomvattend regelgevingssysteem sinds 1965 tot een toename van de kosten heeft geleid. Er zijn echter geen cijfers gegeven over de gevolgen van de richtlijn.

Er is geen onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de richtlijn voor de activiteiten van bedrijven.

Een andere reeks vragen was specifiek tot de verzekeringsbranche gericht. Gevraagd werd naar gegevens over het aantal sinds 1990 behandelde schadevorderingen ten gevolge van ongevallen, of de door de verzekeraar geboden garantie specifiek de wettelijke aansprakelijkheid van de producent uit hoofde van de richtlijn betrof en of de vraag naar dit soort garanties is toegenomen na toepassing van de richtlijn en wat de gevolgen hiervan waren. In Oostenrijk lijken de verzekeringspolissen soms met 100% te zijn gestegen sinds de wet tot omzetting van de richtlijn is goedgekeurd. In Duitsland nam de vraag naar productaansprakelijkheidspolissen echter nauwelijks toe. De reden hiervoor was dat de meeste bedrijven al voor de toepassing van de richtlijn voldoende verzekerd waren, omdat in de jurisprudentie van de Duitse rechtbanken

¹¹ In Frankrijk is één geval bekend, in Portugal geen enkel en in Duitsland zijn enkele gevallen bekend.

¹² BGBl. I 1995, 972.

strengere aansprakelijkheidsnormen voor producenten waren ontwikkeld. Dezelfde situatie deed zich in de meeste andere lidstaten voor.

De invloed van de richtlijn op de kosten is moeilijk in te schatten omdat vele andere factoren en ontwikkelingen de hoogte van de uitbetaalde schadevergoedingen, de gewenste dekking en de betaalde premies hebben beïnvloed. Er zijn geen Europese statistieken beschikbaar die zijn uitgesplitst naar type aansprakelijkheid (nalatigheid of risicoaansprakelijkheid) of naar type gebrek. Dit komt doordat op Europees niveau niet systematisch statistische gegevens over productaansprakelijkheid worden verzameld en niet alle verzekeraars deze gedetailleerde gegevens zelf verzamelen. In enkele kleinere lidstaten worden deze gegevens op nationaal niveau verzameld; uit deze gegevens blijkt dat ongeveer 60 tot 70% van de gehonoreerde eisen fabricagefouten betreft en 1 tot 11% ontwerpfouten.

3. EVALUATIE VAN DE BESPROKEN ZAKEN MET HET OOG OP EEN MOGELIJKE HERZIENING VAN RICHTLIJN 85/374

3.1 Handhaving van het evenwicht

Uit de reacties op het groenboek blijkt, evenals uit eerdere politieke debatten, dat producenten en consumenten tegengestelde standpunten hebben over het productaansprakelijkheidsbeleid. Terwijl de consumenten zo goed mogelijk beschermd willen zijn tegen zo laag mogelijke kosten, pleiten de producenten met name voor maximumbedragen en een zo kort mogelijke verjaringstermijn.

Richtlijn 85/374 is een compromis waarin de betrokken belangen met elkaar worden verenigd. De in de bepalingen van de richtlijn uitgedrukte politieke wil van de lidstaten om een evenwichtig aansprakelijkheidskader te scheppen voor de relatie tussen bedrijven en consumenten mag niet worden onderschat. De Commissie pleitte er in het groenboek voor dit compromis te behouden. Ieder voorstel tot herziening van de richtlijn zou dan ook rekening moeten houden met het bestaande evenwicht, dat op de volgende beginselen is gebaseerd:

- de wettelijke aansprakelijkheid van de producent is:
 - (1) **objectief** (schuld hoeft niet bewezen te worden),
 - (2) **relatief** (de producent kan ontheffing van aansprakelijkheid verkrijgen door het bewijs te leveren voor bepaalde feiten, die overigens worden heroverwogen - bijvoorbeeld zie hieronder, “ontwikkelingsrisico’s”),
 - (3) **van beperkte duur** (de producent is niet voor eeuwig aansprakelijk, ook al is het wenselijk de praktische toepassing van dit principe te heroverwegen, met name ten aanzien van de verjaringstermijn) en
 - (4) **een aansprakelijkheid waarvan niet naar goeddunken van de partijen kan worden afgeweken**;

- de gelaedeerde heeft de volgende rechten en plichten:
- (5) **hij moet aantonen** dat hij schade heeft geleden, dat het product gebreken vertoonde en dat er een oorzakelijk verband tussen het gebrek en de geleden schade bestaat (de voorwaarden voor de bewijsvoering worden heroverwogen - zie hieronder, “bewijslast”) en
 - (6) er geldt **hoofdelijke aansprakelijkheid** (wat wil zeggen dat de gelaedeerde elk van de verantwoordelijke personen aansprakelijk kan stellen onverminderd de bepalingen inzake regres).

Het groenboek vroeg of de bovengenoemde zes beginselen behouden moeten blijven om het interne evenwicht van de richtlijn niet te verstoren. Sommigen achten het belangenevenwicht in deze zes beginselen goed weergegeven en vinden dat zij behouden moeten blijven, terwijl anderen de beginselen op enkele punten willen aanpassen.

3.2 Suggesties voor een eventuele herziening in de toekomst

Belanghebbenden en deskundigen hebben gewezen op een aantal aspecten van de richtlijn die met het oog op een eventuele herziening in het bijzonder zouden moeten worden geanalyseerd. Ook in eerdere politieke debatten is op dergelijke aspecten al gewezen. In het groenboek zijn deze aspecten punt voor punt toegelicht en zijn waar mogelijk “opties” aangegeven die als leidraad voor een open discussie konden dienen, zonder dat de Commissie daarmee vooruitliep op eventuele toekomstige initiatieven van haar kant.

3.2.1 Bewijslast

Volgens de richtlijn moet de gelaedeerde de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bewijzen. In de praktijk kan het moeilijk zijn aan te tonen dat een product een gebrek vertoonde en/of dat er een oorzakelijk verband bestaat. Dit kan het gevolg zijn van de technische complexiteit van het product, van de hoge kosten van een vereist deskundigenonderzoek of van het verloren gaan van het desbetreffende product (bv. ingeval van voedingsmiddelen en farmaceutische producten).

Onverminderd het algemene beginsel dat de bewijslast bij de gelaedeerde ligt, vroeg het groenboek of de toepassing van dit beginsel zou moeten worden gewijzigd. Hiervoor werden vier opties aangegeven:

- uitgaan van een vermoeden van een oorzakelijk verband als de gelaedeerde het bewijs levert voor de schade en het gebrek, of van een vermoeden van gebrek als de gelaedeerde bewijst dat door een product schade is ontstaan;
- vaststellen van de noodzakelijke bewijskracht ten aanzien van de drie vereiste elementen;
- de producent verplichtingen alle nuttige informatie en documentatie te verschaffen zodat de gelaedeerde over concrete gegevens beschikt om zijn zaak te bewijzen;
- de producent onder bepaalde omstandigheden verplichten de kosten van het deskundigenonderzoek te dragen.

De antwoorden op deze vraag lopen uiteen. Eén groep is van mening dat het bestaande systeem voldoet omdat zich geen problemen hebben voorgedaan. Als de producent zou moeten bewijzen dat het product veilig was, zou het risico bestaan dat consumenten een groot aantal ongegronde vorderingen instellen. Deze groep wijst de invoering van een op vermoedens gebaseerde aansprakelijkheid af. Omdat ieder productaansprakelijkheidsgeval afzonderlijk moet worden beschouwd, zouden vermoedens geen geschikt instrument zijn.

Een andere groep vindt vermoedens een nuttig juridisch instrument om de bewijslast bij de best geïnformeerde persoon te leggen, die over voldoende inzicht in de materie beschikt om voor de rechtbank te kunnen aantonen dat het product geen gebreken vertoont. Voor het oorzakelijk verband kan een soortgelijke redenering worden gevolgd. Het zou oneerlijk zijn de gelaedeerde kosten te laten maken om het bewijs te leveren wanneer evident is dat het letsel van de gelaedeerde alleen door het product met een gebrek kan zijn veroorzaakt.

De situatie in de lidstaten loopt op dit punt enigszins uiteen. Dit geeft overigens aan dat de nationale rechtbanken al mogelijkheden hebben geschapen om de bewijslast te verlichten.

- In **Zweden** beoordeelt de rechter of er sprake is van een oorzakelijk verband, met name in technisch gecompliceerde gevallen. De rechtbanken hebben de bewijslast in sommige gevallen beperkt (“waarschijnlijkheid”).

- In **Finland** kan de rechter krachtens het beginsel van de vrije toetsing van het bewijs rekening houden met de moeilijkheidsgraad om vast te stellen dat een product een gebrek vertoonde of dat er van een oorzakelijk verband sprake is.

- In **Duitsland** is de rechtbank krachtens het burgerlijk procesrecht bevoegd in individuele gevallen bewijzen te toetsen en er een vonnis over uit te spreken. In verschillende gevallen is het oorzakelijk verband vastgesteld op basis van prima facie-bewijs, wanneer de schade bij normaal gebruik was ontstaan.

- In **Spanje** hebben rechters in gevallen waarbij het product verloren was gegaan (bv. bij het exploderen van een fles) en de oorzaak van het gebrek moeilijk vast te stellen was, hun uitspraken op vermoedens gebaseerd.

- In **Nederland** hebben rechters in uitzonderlijke gevallen, bv. in het geval van producten met gebreken, gebruikgemaakt van hun bevoegdheid de bewijslast om te keren.

- In **Denemarken** verschillen de eisen die aan het bewijs worden gesteld per geval. Deze worden door de rechter vastgesteld. Er zijn diverse zaken bekend waarin consumenten geen bewijs konden leveren en de rechtbank de producent een tegenbewijs heeft gevraagd.

- Volgens de rechtspraak in **Frankrijk** en **België** kan zowel met bewijsmateriaal als op grond van waarschijnlijkheid worden aangetoond dat een product een gebrek vertoont. De rechter kan concluderen dat er sprake is van een oorzakelijk verband (“gelijkwaardigheid van voorwaarden”).

- In het **Verenigd Koninkrijk** wordt de eenvoudige waarschijnlijkheidstest (dit houdt in ten minste 51%) toegepast om vast te stellen of er sprake is van schade, gebreken en een oorzakelijk verband ertussen.

Er is weinig ervaring met het verlichten van de financiële belasting van gelaedeerden die de kosten van deskundigenonderzoek moeten voorschieten. In het Verenigd Koninkrijk is de rechtbank volgens de Civil Procedure Rules uit 1999 verplicht te waarborgen dat de partijen zo veel mogelijk op gelijke voet staan; ook is zij bevoegd aanwijzingen te geven over de betaling van de kosten en honoraria van deskundigen die een gezamenlijke opdracht van de partijen krijgen. Volgens de Duitse wet moet de producent de kosten betalen indien de zaak buitengerechtelijk wordt afgedaan of als de producent wordt opgedragen de schade te vergoeden. Bij financiële problemen kan de gelaedeerde rechtsbijstand vragen. Volgens de Italiaanse omzettingwet kan de rechter de producent opdragen de kosten van deskundigenonderzoek voor te schieten als waarschijnlijk wordt geacht dat de schade door een gebrek van het product is veroorzaakt.

De nationale regels voor de inzage van stukken, ten slotte, variëren sterk per lidstaat. Als deze regels strikte beperkingen stellen aan het verstrekken van stukken of informatie voor of tijdens een proces, kan dit ertoe leiden dat de toegang tot de rechter wordt verhinderd. De Engelse Civil Procedure Rules uit 1999 worden genoemd als een evenwichtige aanpak van de informatieverstrekking door zowel de eiser als de verweerder in een vroeg stadium van het geschil. In Duitsland verplichten andere aansprakelijkheidsregels de producent stukken en informatie te verstrekken als aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Deze verplichting is van kracht als er voldoende aanwijzingen zijn voor het oorzakelijk verband tussen de schade en het product met gebreken en de gelaedeerde alleen door middel van de feiten waarover de producent beschikt het bewijs kan leveren. In gevallen waarin de producent deze informatie niet verstrekt kan de bewijslast worden omgekeerd.¹³

Over het algemeen melden de nationale overheden geen praktische problemen in verband met de bewijslast. Dit geldt ook voor voedingsmiddelen en farmaceutische producten, die als een specifieke categorie moeten worden opgevat.¹⁴ In Duitsland wordt momenteel een oplossing gezocht voor enkele problemen met farmaceutische producten. In dit geval kan worden overwogen de gebruiker het recht te geven te eisen dat bepaalde feiten over de bijwerkingen van farmaceutische producten op het product of de bijsluiter worden vermeld omdat dit noodzakelijk is om juridische stappen te kunnen nemen.

Het groenboek ging vervolgens in op het bijzondere probleem dat zich voordoet als een product door verscheidene producenten wordt gefabriceerd en vastgesteld moet

¹³ § 35 van de biotechnologiewet (Gesetz zur Regelung von Fragen der Gentechnik), BGBl I 1999, 1080: Liegen Tatsachen vor, die die Annahme begründen, daß ein Personen- oder Sachschaden auf gentechnische Arbeiten eines Betreibers beruht, so ist dieser verpflichtet, auf Verlangen des Geschädigten über Art und den Ablauf der in der gentechnischen Anlage durchgeführten oder einer Freisetzung zugrundeliegenden gentechnischen Arbeit Auskunft zu erteilen, soweit dies zur Feststellung, ob ein Anspruch nach § 32 besteht, erforderlich ist. Die §§ 259 bis 261 BGB sind entsprechend anzuwenden.

¹⁴ In Duitsland konden vrijwel alle gevallen in verband met geneesmiddelen op basis van de prima facie-regel worden afgehandeld.

worden wie de producent is. De vraag werd gesteld of het “market share liability”-beginsel in dit soort gevallen in Europa haalbaar is.

Het “market share liability”-beginsel wordt vrijwel unaniem van de hand gewezen. Productaansprakelijkheid is gebaseerd op de individuele verantwoordelijkheid van de persoon die de schade veroorzaakt. Het genoemde beginsel zou personen aansprakelijk stellen die niet bij de schade betrokken zijn en zou daarom in tegenspraak zijn met een fundamenteel aansprakelijkheidsbeginsel. Het zou dan buitengewoon moeilijk zijn zich tegen dit risico te verzekeren omdat verzekeraars pas na afloop van de rechtszaak hun positie zouden kunnen beoordelen of inschatten. In artikel 3, lid 3, van de richtlijn wordt de leverancier aansprakelijk gesteld indien niet kan worden vastgesteld wie de producent is. Hiermee wordt gewaarborgd dat er een verweerder is tegen wie de gelaedeerde een vordering kan instellen.

De definitie van de producent in artikel 3 van de richtlijn is bovendien nogal ruim. Dit kan ertoe leiden dat verschillende producenten hoofdelijk aansprakelijk zijn (artikel 5). De Nederlandse Hoge Raad heeft in de DES-zaak¹⁵ de volgende regel ontwikkeld: als vaststaat dat de schade van slachtoffers het gevolg is van een bepaald product, kunnen zij elk van de producenten die dat product op de markt hebben gebracht gedurende de periode waarin de schade is ontstaan, voor het volledige schadebedrag aanspreken.

Er lijken niet meer soortgelijke zaken te zijn en het lijkt niet nodig dit beginsel in te voeren. Ook in de Verenigde Staten, waar het beginsel vandaan komt, is de toepassing beperkt en hebben rechtbanken de toepassing ervan afgewezen vanwege praktische problemen met de definities.

3.2.2 Ontwikkelingsrisico's

Krachtens Richtlijn 85/374 is een producent niet aansprakelijk als hij bepaalde feiten aantoonst. Het betreft hier onder meer de zogeheten “ontwikkelingsrisico's”. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft de desbetreffende bepaling als volgt uitgelegd: de producent van een gebrekkig product kan niet aansprakelijk worden gesteld als hij aantoonst dat het op grond van de objectieve en meest geavanceerde stand van wetenschappelijke en technische kennis op het tijdstip waarop hij het product in het verkeer bracht, onmogelijk was het bestaan van het gebrek te ontdekken. De betrokken kennis kan alleen met succes aan de producent worden tegengeworpen, als zij toegankelijk is op het tijdstip waarop het product in het verkeer wordt gebracht.¹⁶

Omdat dit een van de meest omstreden punten is in het debat over de productaansprakelijkheid, heeft de communautaire wetgever in 1985 voor een voorlopige oplossing van het probleem gekozen: ontheffing was gedurende tien jaar mogelijk en de lidstaten konden unilateraal besluiten deze mogelijkheid te schrappen. Overeenkomstig artikel 15, lid 3, van de richtlijn zou de Commissie de gevolgen beoordelen van de toepassing door de rechtbanken van artikel 7, onder e), en van

¹⁵ Zie groenboek, blz. 21, voetnoot 42.

¹⁶ *Commissie tegen Verenigd Koninkrijk*, C-300/95, arrest van 29.5.1997, Jurispr. 1997, blz. I-2649, punt 29.

artikel 15, lid 1, onder b), voor de bescherming van de consument en de werking van de interne markt. In het licht van deze beoordeling zou worden besloten of producenten na de overgangperiode aansprakelijk zijn voor “ontwikkelingsrisico’s”.

Na de tenuitvoerlegging is de producent in sommige lidstaten aansprakelijk voor ontwikkelingsrisico’s. In Luxemburg en Finland geldt deze aansprakelijkheid voor alle soorten producten. In andere lidstaten is deze aansprakelijkheid tot specifieke productgroepen beperkt: in Spanje geldt zij alleen voor voedingsmiddelen en geneesmiddelen en in Frankrijk alleen voor producten van het menselijk lichaam en producten die voor mei 1998 in de handel zijn gebracht. In Duitsland is de producent sinds 1978 aansprakelijk voor ontwikkelingsrisico’s op het gebied van geneesmiddelen.¹⁷

In dit kader vroeg het groenboek of en hoe de aansprakelijkheid voor ontwikkelingsrisico's onoverkomelijke gevolgen heeft voor de producenten op Europees niveau aangezien dit hen ervan zou weerhouden te innoveren, met name in de bedrijfstak farmaceutische producten, en of verzekering van dit soort risico's vanuit het oogpunt van de verzekeringsmarkt mogelijk is.

Het bedrijfsleven draagt een aantal argumenten aan om de ontheffing op basis van ontwikkelingsrisico's te behouden. Dit soort aansprakelijkheid zou de wetenschappelijke vooruitgang, de ontwikkeling van nieuwe producten en de innovatie tegengaan. De lancering van innovatieve biotechnologieproducten, die verband houden met de specifieke kenmerken van de farmaceutische sector, zou kunnen worden vertraagd of verhinderd. In het geval van “weesgeneesmiddelen” (geneesmiddelen voor de behandeling van zeldzame ziekten) zou het onvoorspelbare risico relatief groter zijn dan bij andere geneesmiddelen omdat zij slechts op een klein aantal patiënten kunnen worden getest. De invoering van een dergelijke aansprakelijkheid zou het zorgniveau van de farmaceutische sector kunnen verlagen omdat producenten ook aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld hoewel zij van de meest geavanceerde stand van de wetenschappelijke kennis uitgaan.

Verzekeraars wijzen erop dat het lastig is de prijs te bepalen van een productaansprakelijkheidsverzekering die ontwikkelingsrisico's dekt. Omdat het risico onvoorspelbaar en onbekend is, zou het erg moeilijk te dekken zijn en zouden verzekeraars het in hun polissen kunnen uitsluiten.

Andere reacties, met name van consumentenorganisaties, benadrukken dat risicoaansprakelijkheid gebaseerd is op het erkende beginsel dat de persoon die voordeel heeft bij een risicoactiviteit het nadeel van andere personen moet vergoeden. Bijgevolg zou de producent verantwoordelijk moeten worden gesteld ingeval van schade door een niet vast te stellen risico.

Over de vijf lidstaten waar de producent altijd of in bepaalde gevallen voor ontwikkelingsrisico's aansprakelijk is, is enige informatie beschikbaar.

¹⁷ De richtlijn erkende het bestaan van deze specifieke aansprakelijkheidsregeling en stond toe dat deze naast de richtlijn van kracht bleef; zie artikel 13 en de dertiende overweging.

Finland. De regering was van mening dat ontwikkelingsrisico's zich zelden voordoen; de producent wordt hiervoor aansprakelijk gesteld omdat niet kon worden gerechtvaardigd dat de consument dit risico moet dragen. In de praktijk is de hoogte van de verzekeringspremies gestegen, maar de extra kosten waren te verwaarlozen. Tijdens een in november 1999 door het ministerie van Justitie gehouden openbare hoorzitting bleek dat er geen zaken in verband met ontwikkelingsrisico's aanhangig gemaakt waren.

Luxemburg. In jurisprudentie die van voor de goedkeuring van de richtlijn dateert werden producenten al aansprakelijk gesteld voor ontwikkelingsrisico's. De optie is gebruikt om deze situatie te behouden. Er zijn geen specifieke problemen in verband hiermee bekend.

Spanje. Op het gebied van voedingsmiddelen en farmaceutische producten is de aansprakelijkheid voor ontwikkelingsrisico's ingevoerd omdat het publiek in deze sectoren zeer kwetsbaar is en het waarschijnlijk is dat deze risico's hier aanwezig zijn. De financiële gevolgen voor het bedrijfsleven (verzekeringspremies) zijn niet bekend.

Frankrijk. In het traditionele aansprakelijkheidsstelsel was een niet vast te stellen gebrek geen grond om de producent van zijn aansprakelijkheid te ontheffen. Uit ethische overwegingen stelde de omzettingwet de producent aansprakelijk voor ontwikkelingsrisico's met betrekking tot elementen en producten van het menselijk lichaam. Hoewel bekend is dat verzekeringsmaatschappijen moeite met deze bepaling hadden, zijn er geen specifieke gegevens bekend.

Duitsland. De risicoaansprakelijkheid voor farmaceutische producten, met inbegrip van ontwikkelings- en productierisico's, dateert al van voor de goedkeuring van de richtlijn. In de geneesmiddelenwet is hiervoor gekozen met het oog op de rechtstreekse werking van geneesmiddelen op het menselijk lichaam. Aan de aansprakelijkheid voor ontwikkelingsrisico's is een maximum gesteld (500 000 DM per individueel geval, 200 miljoen DM per farmaceutisch product en 12 miljoen DM per product per jaar voor lijfrenten). Er zijn geen gegevens bekend over de praktische gevolgen en er bestaat zeer weinig jurisprudentie op dit gebied.

Er zijn zeer weinig gegevens beschikbaar over de praktische gevolgen voor het bedrijfsleven en verzekeringsmaatschappijen van de invoering van een aansprakelijkheid van de producent voor ontwikkelingsrisico's. Er is geen gedetailleerd onderzoek gedaan naar de vonnissen van nationale rechtbanken inzake de toepassing van de ontheffingsbepaling voor ontwikkelingsrisico's. De weinige bekende gevallen duiden erop dat het in de praktijk voor producenten niet eenvoudig is aan te tonen dat een gebrek niet kon worden opgespoord op basis van de kennis die beschikbaar was toen het product in de handel werd gebracht en zich derhalve vrij te spreken van aansprakelijkheid. Het lijkt het meest waarschijnlijk dat schade als gevolg van ontwikkelingsrisico's zich bij de volgende categorieën producten voordoet: farmaceutische producten, chemische stoffen, genetisch gemodificeerde organismen en voedingsmiddelen.

Het groenboek vroeg of schade die door ontwikkelingsrisico's wordt veroorzaakt door de samenleving in haar geheel zou moeten worden betaald (door middel van een met overheidsmiddelen opgericht compensatiefonds) en/of door de betrokken

productiesector (door middel van een fonds dat bestaat uit bijdragen van bedrijven uit de desbetreffende sector).

Deze vraag is uiteenlopend beantwoord. Sommigen pleiten voor de oprichting van een compensatiefonds in de meest gevoelige sectoren. De ervaring heeft uitgewezen dat overheidsinterventie bij grootschalige schade onvermijdelijk is: openbare fondsen werden opgericht om de gelaedeerden te helpen (zie de in punt 2.2 genoemde gevallen betreffende HIV enz.) Het is de vraag of deze interventie geen uitzondering moet zijn. Daarom zou de oprichting van een fonds door de bedrijven uit de desbetreffende sector eerst moeten worden overwogen. Anderen vinden dat aan de lidstaten moet worden overgelaten of zij compensatiefondsen oprichten.

In enkele landen bestaan door het bedrijfsleven opgerichte compensatiefondsen. In Duitsland hebben de farmaceutische industrie en verzekeraars vanwege de aansprakelijkheidslimiet van 200 miljoen DM per product de “Pharmapool” opgericht. De fabrikanten storten op grond van drie risicocategorieën een bepaald percentage van hun omzet in dit waarborgfonds waaraan alle Duitse verzekeraars van farmaceutische bedrijven deelnemen. De verzekeraars garanderen op hun beurt collectief de dekking. Sinds de oprichting heeft dit fonds één keer 55 miljoen DM uitgekeerd aan hemofiliepatiënten die met HIV waren besmet als gevolg van het gebruik van bloedproducten. De premies zijn in 1981 verlaagd omdat er geen vorderingen bij het fonds waren ingediend.

In Zweden is in 1978 een vrijwillig fonds voor letselschade als gevolg van het gebruik van farmaceutische producten opgericht. Dit fonds wordt gefinancierd doordat fabrikanten een percentage van hun omzet afdragen en wordt beheerd door verzekeringsmaatschappijen. Bij de oprichting van dit fonds werd ervan uitgegaan dat de fabrikanten de uitkeringen van het nationale socialezekerheidsstelsel aan gelaedeerden niet dienden vergoeden.

In Finland bestaat sinds 1990 eveneens een farmaceutisch waarborgfonds op basis van vrijwilligheid. Voor epidemisch letsel wordt een gezamenlijke bovengrens van 100 miljoen Finse mark per jaar gehanteerd.

De Deense wet voorziet in compensatie voor lichamelijk letsel van individuen veroorzaakt door farmaceutische producten, ongeacht of schuld of aansprakelijkheid kan worden bewezen, als de producten na 31 december 1995 zijn verkregen. Een compensatiefonds wordt door de patiëntenverzekeringsorganisatie beheerd en wordt gefinancierd door de terugbetaling door de overheid voor medicijnen die door individuen worden gekocht, te verlagen. In de periode 1998-2000 zijn twee vorderingen ingediend.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de compensatiefondsen zeer zelden hebben moeten uitkeren en dat het in deze gevallen om geringe schade ging.

3.2.3 Financiële beperkingen

Onder deze noemer werden in het groenboek twee kwesties aan de orde gesteld. In de eerste plaats hoeft de producent krachtens artikel 9 van de richtlijn de gelaedeerde niet schadeloos te stellen voor schade aan zaken met een waarde van minder dan 500 ecu. Deze franchise werd in 1985 ingevoerd om te voorkomen dat al te veel geschillen

zouden ontstaan.¹⁸ De belanghebbenden werd gevraagd gegevens te verstrekken over het percentage gevallen dat betrekking heeft op een materiële schade van minder dan 500 euro.

In een deel van de reacties wordt gepleit voor afschaffing van de franchise van 500 euro. De consumenten zouden vaak schade aan zaken hebben die onder deze drempel ligt en in deze gevallen niet schadeloos worden gesteld. De reacties bevatten weinig gegevens. In Finland werden tussen 1.1.1993 en 22.11.1999 bij het klachtenbureau voor consumenten 71 klachten ingediend, waarvan er 13 schade aan zaken van minder dan 500 euro betroffen.

Anderen pleiten voor behoud van de bestaande regeling. De hoogte van de franchise zou redelijk zijn en consumenten niet overmatig benadelen. De gerechtskosten zouden voor deze categorie vorderingen verhoudingsgewijs zeer hoog zijn. In de meeste gevallen zou de schade door de inboedel- en opstalverzekering van de consument worden gedekt.

De weinige beschikbare gegevens duiden erop dat afschaffing van de franchise kan leiden tot een groter aantal rechtszaken tegen producenten, waaronder kleine en middelgrote ondernemingen. Dit kan worden voorkomen door te stimuleren dat eisen voor een gering bedrag buitengerechtelijk worden afgehandeld.

De tweede kwestie betreft de mogelijkheid die de lidstaten krachtens artikel 16, lid 1, van de richtlijn hebben om een maximumgrens aan de productaansprakelijkheid te stellen voor dood of lichamelijk letsel veroorzaakt door identieke artikelen die hetzelfde gebrek vertonen. Deze grens is vastgesteld op 70 miljoen euro. De opstellers van de richtlijn beschouwden deze grens in 1985 als een overgangsbepaling en bepaald werd dat de Commissie na een periode van tien jaar zou beoordelen wat het effect van het gebruik van deze optie was voor de bescherming van de consument en de werking van de interne markt (artikel 16, lid 2). In het licht van deze beoordeling zou worden besloten of deze maximumgrens zou worden afgeschaft.

Drie lidstaten (Duitsland, Spanje en Portugal) hebben een dergelijke financiële beperking opgenomen.

In **Duitsland** werd een maximumgrens van 160 miljoen DM ingevoerd om de risicoaansprakelijkheid te beperken. In de specifieke regeling voor farmaceutische producten is een maximumbedrag van 200 miljoen DM opgenomen. Er zijn geen gevallen bekend waarin het maximumbedrag niet toereikend zou zijn geweest.

Spanje kent een maximumbedrag van 10 500 miljoen peseta. Tot nu toe zijn geen gevallen bekend waarin deze grens ertoe geleid heeft dat personen met letsel geen schadevergoeding ontvingen.

In **Portugal** geldt een wettelijk maximumbedrag van 10 000 miljoen escudo. Over de toepassing zijn geen gegevens bekend.

¹⁸

Zie de negende overweging van de richtlijn.

De weinige beschikbare informatie duidt erop dat de in drie lidstaten geldende maximumbedragen hoog genoeg zijn om alle schadevorderingen te dekken. Er zijn geen gegevens die erop wijzen dat het gebruik van de optie van artikel 16, lid 1, van de richtlijn door lidstaten merkbare gevolgen heeft voor de werking van de interne markt.

3.2.4 Verjaringstermijnen

De aansprakelijkheid van een producent eindigt tien jaar na de datum waarop het product in de handel is gebracht, waarbij reeds ingestelde vorderingen en gerechtelijke procedures onverlet blijven (verjaringstermijn van de aansprakelijkheid). Een persoon die in verband met een product met gebreken een vordering tegen een producent wil instellen, moet dit doen binnen drie jaar vanaf de datum waarop hij kennis van de schade, het gebrek en de identiteit van de producent kreeg dan wel redelijkerwijze had moeten krijgen (verjaringstermijn van het recht van vordering). Deze beperking van de aansprakelijkheid is voornamelijk opgenomen omdat met de risicoaansprakelijkheid voor de producent meer lasten gemoeid zijn dan met de traditionele contractuele en buitencontractuele aansprakelijkheidsregelingen. Daarom is de aansprakelijkheidsperiode beperkt, zodat de technologische innovatie niet wordt afgeremd en het risico verzekeraar blijft.

Het groenboek vroeg of de verjaringstermijn van tien jaar moet worden gewijzigd, hetzij algemeen, hetzij voor specifieke producten of sectoren, en of het bedrijfsleven en de verzekeringsmarkt de kosten van een dergelijke wijziging kunnen en moeten dragen.

Volgens sommigen moet de termijn van tien jaar worden behouden. De argumenten die zij hiervoor geven hebben te maken met de noodzaak van rechtszekerheid en problemen met de verzekeraarbaarheid of tenminste een verhoging van de verzekeringspremies bij langere termijnen. Een ander punt is dat de tijdsbeperking gerechtvaardigd is omdat de gelaedeerde op grond van risicoaansprakelijkheid gemakkelijker een schadevergoeding krijgt en bovendien op grond van andere aansprakelijkheidsregelingen gedurende een langere periode (tot 30 jaar) een schadevergoeding van de producent kan eisen.

Anderen pleiten voor een verlenging van de termijn, in ieder geval voor bijzondere productgroepen (zoals voedingsmiddelen, farmaceutische producten, landbouwproducten of producten die bestemd zijn om gedurende een zeer lange periode te worden gebruikt). Deze groepen producten zouden een verborgen letsel kunnen veroorzaken, waarbij de schade zich pas lange tijd nadat het product in de handel is gebracht kan openbaren.¹⁹ Anderen stellen voor de termijn van tien jaar te laten ingaan op de datum waarop het product voor het eerst aan de consument is geleverd of de termijn te verlengen tot de te verwachten gebruiksduur van het product.

¹⁹ In Frankrijk heeft zich een geval voorgedaan waarbij zwangere vrouwen een farmaceutisch product gebruikten dat lichamelijke schade bij hun kinderen veroorzaakte, die echter pas bij het bereiken van de geslachtsrijpheid aan het licht kwam.

Krachtens Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid²⁰ mogen alleen veilige producten op de markt worden gebracht. Het begrip “veilig product” heeft in dit kader betrekking op de te verwachten gebruiksduur van het product. Opgemerkt zij echter dat de Richtlijnen 92/59 en 85/374 een complementaire functie hebben: de eerste richtlijn waarborgt dat alleen veilige producten in de handel worden gebracht (preventie); de tweede richtlijn stelt de regels vast voor de schadevergoeding voor lichamelijk letsel en schade aan zaken als gevolg van producten met gebreken (schadeloosstelling). Het is dan ook gerechtvaardigd voor de aansprakelijkheid van de producent een andere tijdsbeperking op te leggen dan voor de algemene productveiligheid.

Er is geen informatie over praktijkgevallen in verband met het effect van de tijdsbeperking van tien jaar en er zijn evenmin concrete gegevens over de financiële gevolgen van een verlenging van deze termijn voor het bedrijfsleven en de verzekeringsbranche.

3.2.5 Verzekeringsplicht

Op dit moment zijn producenten niet verplicht tot enige financiële dekking; zij zijn niet verplicht een WA-verzekering af te sluiten voor een bedrag dat eventuele schade als gevolg van producten met gebreken dekt.

Het groenboek vroeg naar de ervaringen op dit gebied, in het bijzonder of gevallen bekend waren waarin een ontoereikende verzekeringsdekking ertoe heeft geleid dat gelaedeerden geen schadevergoeding konden krijgen en of op dit punt nadere maatregelen moeten worden genomen.

Sommigen vinden dat producenten zelf moeten kunnen beslissen in hoeverre zij zich verzekeren. Hiervoor worden twee argumenten aangevoerd: er zijn geen gevallen bekend waarin geen schadevergoeding kon worden uitgekeerd door een ontoereikende verzekeringsdekking en een verplichte verzekering voor alle productgroepen zou de fabrikanten van producten met een gering risico laten opdraaien voor een gedeelte van de kosten van gevaarlijkere producten. Anderen pleiten voor de invoering van een verplichte verzekering in sectoren die door verzekeringsmaatschappijen als risicovol worden aangemerkt.

De beschikbare informatie wijst erop dat het ontbreken van een specifieke bepaling voor de verzekeringsdekking niet tot praktische problemen heeft geleid. Nader bekeken moet worden of fabrikanten in sectoren met een hoog aansprakelijkheidsrisico in de praktijk zelf al zorgen voor verzekeringsdekking of dat nadere maatregelen moeten worden genomen.

3.2.6 Transparantie

De richtlijn bevat momenteel geen bepalingen om de tenuitvoerlegging transparanter te maken door het opzetten van een informatiesysteem voor productaansprakelijkheidszaken. De producenten zijn niet verplicht informatie bij te

²⁰

PB L 228 van 11.8.1992, blz. 24.

houden over tegen hen ingediende vorderingen en de nationale overheden zijn niet verplicht te registreren hoeveel zaken zijn gemeld.

Het groenboek vroeg of in de richtlijn een mechanisme moet worden opgenomen om duidelijker zichtbaar te maken hoe de bepalingen door de actoren worden toegepast, met name door bekendmaking van rechtszaken betreffende gebrekkige producten die zich nog op de markt bevinden.

Om vast te stellen of producten met gebreken nog in de handel zijn, stellen sommigen een systeem voor waarbij de producenten van producten met gebreken verplicht worden alle relevante informatie aan een centrale instantie te melden. Anderen verwijzen naar Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid. Deze richtlijn en de nationale omzettingsmaatregelen worden beschouwd als de aangewezen middelen om te waarborgen dat alleen veilige producten in de handel worden gebracht en dat dergelijke producten uit de handel genomen of teruggeroepen worden indien ze worden aangetroffen.

Een aantal reacties pleit tegen het bekendmaken van de details van productaansprakelijkheidszaken. Hiervoor worden twee belangrijke argumenten gegeven: gedetailleerde informatie over specifieke gevallen zou in bepaalde omstandigheden de positie van de consument bij het onderhandelen over de hoogte van de schadevergoeding kunnen verzwakken en meer informatie over productaansprakelijkheidsgevallen zou kunnen leiden tot een aantal ongegronde eisen.

Nader onderzocht moet worden of de krachtens Richtlijn 92/59 op de producent rustende verplichting om toezicht te houden na het in de handel brengen, in het bijzonder de bepalingen betreffende het terugroepen en uit de handel nemen, op juiste wijze zijn omgezet.

3.2.7 Aansprakelijkheid van de leverancier²¹

In het groenboek werden onder deze noemer twee kwesties aan de orde gesteld: de aanmaningsprocedure ten aanzien van de leverancier en de aansprakelijkheid van de leverancier.

Aanmaning van de leverancier om gegevens te verstrekken. In artikel 3, lid 3, van Richtlijn 85/374/EEG is bepaald dat de leverancier van een product als producent ervan wordt beschouwd, indien niet kan worden vastgesteld wie de producent van het product is, tenzij hij de gelaedeerde binnen een redelijke termijn de identiteit meedeelt van de producent of van degene die hem het product heeft geleverd. Dit geldt ook voor producten die in de Gemeenschap worden geïmporteerd als de identiteit van de importeur niet op het product is aangegeven, ook al is wel vermeld wie de producent is. De gelaedeerde is dus verplicht de leverancier formeel te verzoeken hem binnen een redelijke termijn de gegevens mede te delen van de producent of van degene die hem het product heeft geleverd.

²¹

In artikel 3, lid 3, van de richtlijn wordt de term “leverancier” gebruikt in de betekenis van een persoon die een in de handel gebracht product aan de consument distribueert. In dit verslag wordt deze definitie gevolgd.

Het groenboek vroeg of de leverancier de gelaedeerde binnen een maximumtermijn de identiteit van de producent zou moeten meedelen.

Velen vinden een vastgestelde termijn gerechtvaardigd omdat de huidige aanduiding “redelijke termijn” in de lidstaten verschillend kan worden uitgelegd. Deze termijn zou volgens sommigen een maand moeten bedragen en volgens anderen drie maanden.

De aanduiding “redelijke termijn” wordt door de lidstaten enigszins verschillend toegepast. Er zijn geen gegevens over de praktische gevolgen van deze verschillen. Op dit moment zijn er geen duidelijke aanwijzingen dat harmonisatie noodzakelijk is.

De omvang van de aansprakelijkheid van de leverancier. De richtlijn is gebaseerd op het beginsel dat de producent aansprakelijk is voor de schade die door een gebrek van zijn product wordt veroorzaakt. In artikel 3, lid 1, van de richtlijn wordt de producent gedefinieerd als "de fabrikant van een eindproduct, de producent van een grondstof of de fabrikant van een onderdeel, alsmede eenieder die zich als producent presenteert door zijn naam, zijn merk of een ander onderscheidingsteken op het product aan te brengen".

Iemand die beroepshalve alleen als leverancier optreedt is slechts in drie gevallen aansprakelijk: als hij het product in de Gemeenschap importeert (artikel 3, lid 2), als - onder bepaalde voorwaarden - de producent niet door de gelaedeerde kan worden geïdentificeerd of als niet op het product staat aangegeven wie voornoemde importeur is (artikel 3, lid 3).

Het groenboek vroeg of de richtlijn van toepassing zou moeten zijn op alle personen die beroepshalve bij de handelingsketen van het product zijn betrokken, wanneer hun activiteiten van invloed zijn geweest op de betrokken veiligheidskenmerken van het in de handel gebrachte product.

In een aantal reacties werd verwezen naar Richtlijn 92/59. De definitie van producenten in deze richtlijn omvat ook andere personen die beroepshalve bij de handelingsketen betrokken zijn, voorzover hun activiteiten van invloed kunnen zijn op de veiligheidskenmerken van de producten die op de markt worden gebracht. Dit betekent dat personen die beroepshalve bij de handelingsketen betrokken zijn ook moeten waarborgen dat alleen veilige producten in de handel worden gebracht en moeten deelnemen aan toezichtmaatregelen na het in de handel brengen. De aansprakelijkheidsregels van Richtlijn 85/374 zouden hieraan moeten worden aangepast. Uit de commentaren blijkt niet altijd duidelijk of de aansprakelijkheid van de leverancier onbeperkt moet zijn (d.w.z. dat de leverancier ook aansprakelijk is voor fabricagefouten) of beperkt moet zijn tot de specifieke activiteiten van de leverancier zoals herverpakking, vervoer en opslag.

Anderen wezen de invoering van aansprakelijkheid van de leverancier van de hand. Het belangrijkste argument hiervoor is dat het risicoaansprakelijkheidsbeginsel moeilijk op de leverancier kan worden toegepast. Als de leverancier voor gebreken als gevolg van opslag of transport verantwoordelijk is, staat dit vrijwel gelijk met het schuldaansprakelijkheidsbeginsel. Verder zouden het vaststellen van de aansprakelijke persoon (de producent of de leverancier) en het aantonen van het gebrek als dit binnen het werkingsgebied van de leverancier valt, problemen

opleveren. De aanpak van Richtlijn 85/374, die gebaseerd is op het produceren en in de handel brengen van producten met gebreken, rechtvaardigt geen volledige aansprakelijkheid van de leverancier, d.w.z. ook voor gebreken die bestaan op het moment dat het product in de handel wordt gebracht.

Zoals hierboven al is aangegeven, is het doel van Richtlijn 92/59 preventie en dat van Richtlijn 85/374 schadeloosstelling. Deze functies zijn complementair, maar dat betekent niet dat de toepasselijke regels in alle opzichten gelijk moeten zijn. Dit geldt voor de vraag of de verplichtingen die krachtens de richtlijn inzake algemene productveiligheid op de leverancier rusten ipso facto van toepassing kunnen worden verklaard op het terrein van de productaansprakelijkheid. De doelstelling die ten grondslag ligt aan Richtlijn 85/374 is dat de producent altijd voor producten met gebreken aansprakelijk is, ongeacht of er sprake is van schuld. Leveranciers zijn alleen aansprakelijk als niet kan worden vastgesteld wie de producent is. Op deze wijze erkent de richtlijn dat de verantwoordelijkheid van de leverancier een uitzonderlijke situatie is.

Het aantal gevallen waarin een gebrek van een product het gevolg is van de activiteiten van een leverancier lijkt relatief klein (deze gevallen doen zich met name op het gebied van voedingsmiddelen en landbouwproducten voor); concrete gegevens hierover zijn niet beschikbaar. Niet bekend is of consumenten in deze specifieke situatie geen schadevergoeding hebben ontvangen of tegen de producent een vordering konden instellen. Een fundamentele wijziging waarbij de leverancier in andere dan de in artikel 3, lid 3, van de richtlijn bedoelde situaties verantwoordelijk wordt gesteld, lijkt op dit moment niet gerechtvaardigd.

3.2.8 Producten die onder de richtlijn vallen

De richtlijn is alleen van toepassing op producten²² en dekt alle roerende goederen, ongeacht het gebruik ervan in de privé-sfeer of elders, met inbegrip van elektriciteit.

Het groenboek vroeg of de richtlijn moet worden uitgebreid tot onroerende goederen.

Over het algemeen wordt hierop ontkennend geantwoord. In verschillende lidstaten bestaat specifieke wetgeving voor de aansprakelijkheid voor gebouwen. In andere lidstaten waarborgen de bepalingen van het contractenrecht de schadeloosstelling van personen ingeval van problemen met een gebouw. De richtlijn heeft betrekking op de aansprakelijkheid van de producent voor gebreken van industrieel in serie vervaardigde producten. De richtlijn dekt dan ook bouwmaterialen die in onroerende goederen worden gebruikt. Het onroerend goed als geheel betreft echter een afzonderlijke dienst, waarvoor andere regels gelden.

Op basis van de beschikbare gegevens lijkt het niet wenselijk de richtlijn uit te breiden tot onroerende goederen.

²²

Voor diensten met gebreken overweegt de Commissie een specifiek initiatief te nemen, zie Mededeling van de Commissie - Actieplan voor het consumentenbeleid 1999-2001 (COM(98) 696 van 1.12.1998).

3.2.9 Schade die onder de richtlijn valt

In artikel 9 van de huidige richtlijn wordt verwezen naar schade veroorzaakt door dood of door lichamelijk letsel, en schade aan een zaak, voorzover deze in de privé-sfeer wordt gebruikt. Het gebrekkige product zelf²³ wordt niet gedekt.

In dit kader stelde het groenboek drie zaken aan de orde.

De richtlijn is momenteel niet van toepassing op immateriële schade (ideële, morele, psychische schade enz.), ook al wordt hiermee in de meeste nationale wetten wel rekening gehouden. Aan de belanghebbenden werd gevraagd of de richtlijn ook op immateriële schade van toepassing moet zijn.

Over dit punt lopen de meningen uiteen. Bevestigd wordt dat de nationale risicoaansprakelijkheidswetgeving in de meeste lidstaten al betrekking heeft op immateriële schade. Op het gebied van definities en de praktische toepassing bestaan echter verschillen (bv. wat de hoogte van de toegekende schadevergoeding betreft). In Duitsland wordt gesproken over een uitbreiding van schade die krachtens de nationale risicoaansprakelijkheidswetgeving wordt vergoed tot immateriële schade als gevolg van lijden.

De antwoorden bieden onvoldoende details om te kunnen beoordelen welke praktische gevolgen de nationale regels voor de vergoeding van immateriële schade hebben voor de werking van de interne markt en voor de consumentenbescherming en wat op deze gebieden de gevolgen zijn van het feit dat zij een verschillende reikwijdte hebben en op verschillende manieren worden toegepast. Om conclusies te kunnen trekken moet deze kwestie eerst nader worden onderzocht.

Het groenboek vroeg tevens of de richtlijn ook van toepassing zou moeten zijn op schade aan producten die gewoonlijk beroepshalve of commercieel worden gebruikt, en of professionele gebruikers beschermd moeten worden in geval van schade.

Over het algemeen is het antwoord negatief. Het belangrijkste argument is dat de richtlijn onder meer tot doel heeft de consument te beschermen en derhalve alleen op consumentengoederen betrekking moet hebben. In de praktijk zouden beroepsmatige gebruikers hetzij uit hoofde van het contractenrecht schadeloosstelling kunnen eisen, hetzij schadeloos worden gesteld op grond van een bedrijfsverzekering.

Op basis van de beschikbare gegevens lijkt het niet wenselijk de richtlijn op dit punt te wijzigen.

Slechts weinigen gaan in op de vraag of het gebrekkige product zelf moet worden gedekt. Gezegd wordt dat schade aan het gebrekkige product zelf door contractuele bepalingen wordt gedekt.

Op basis van de beschikbare gegevens lijkt het op dit ogenblik niet wenselijk dit type schade onder de richtlijn te laten vallen.

²³

De vergoeding van producten wordt gedekt door de wetgeving inzake verkoopgaranties (zie Richtlijn 99/44/EG inzake verkoopgaranties, PB L 171 van 7.7.1999, blz. 12).

3.2.10 Rechtstoegang

De huidige versie van de richtlijn bevat geen speciale bepalingen over de rechtstoegang van gelaedeerden. De gelaedeerde moet nationale rechtsmiddelen gebruiken.

Het groenboek vroeg of specifieke maatregelen noodzakelijk zijn om de rechtstoegang voor de gelaedeerden te verbeteren door bepalingen op te nemen betreffende verbodseisen, speciale mechanismen voor buitengerechtelijke beslechting van geschillen en/of groepsacties.

Sommigen achten de bevoegdheid gevaarlijke producten uit de handel te laten nemen die de nationale autoriteiten krachtens Richtlijn 92/59 hebben voldoende voor de bescherming van consumenten. Zij zijn van mening dat het niet nodig is individuen het recht te geven verbodseisen in te dienen.

Sommigen zijn voor het nader overwegen van alternatieve geschillenbeslechtsmechanismen; anderen vinden dat de bestaande buitengerechtelijke geschillenbeslechting goed functioneert omdat de meeste vorderingen op deze manier worden afgewikkeld. Tegen groepsacties bestaan formele bezwaren (de Gemeenschap heeft op grond van artikel 95 van het EG-Verdrag te weinig bevoegdheden om de regels voor civiele procedures te harmoniseren). Een ander argument dat hiertegen pleit is het feit dat er geen regels voor rechtsvorderingen voor een specifieke sector kunnen worden opgesteld omdat hetzelfde probleem zich voordoet op alle terreinen waarbij consumenten betrokken zijn.

Er is enige informatie over de situatie in de meeste lidstaten op het gebied van groepsacties. Deze kan als volgt worden samengevat.

In **Portugal** kunnen het Openbaar Ministerie en consumentenorganisaties juridische stappen ondernemen ingeval van letsel aan particulieren (gezamenlijke vorderingen).

In **Oostenrijk** staat het burgerlijk procesrecht toe dat een consumentenorganisatie voor de gelaedeerde optreedt inzake een aansprakelijkheidseis.

In **België** kunnen eisers met gelijksoortige maar afzonderlijke vorderingen processen voor dezelfde rechtbank aanspannen en vragen of deze zaken tijdens dezelfde zitting worden behandeld, zonder dat de zaken worden gevoegd.

In **Griekenland** kunnen groepen consumenten juridische stappen nemen.

In **Denemarken** zijn krachtens het procesrecht gezamenlijke vorderingen mogelijk op alle terreinen waarbij consumenten betrokken zijn.

In **Frankrijk** bestaat wetgeving die consumentenorganisaties in staat stelt de civiele belangen van consumenten te vertegenwoordigen. Schadevorderingen voor een groep gelaedeerden vallen hier echter niet onder. Daarom zijn er geen processen die vergelijkbaar zijn met de "class actions" in de Verenigde Staten.

In **Duitsland** vindt bij een reeks ongelukken een "proefproces" plaats, dat vervolgens als basis dient voor de schadevergoeding door het bedrijfsleven aan gelaedeerden.

In **Ierland** bestaat een procedure waarbij een of meer personen met hetzelfde belang namens alle belanghebbenden één eis aanhangig maken en verdedigen.

In **Italië** kunnen consumentenorganisaties de belangen van consumenten vertegenwoordigen maar zij kunnen niet namens gelaedeerden optreden.

In **Finland** is enkele jaren geleden onderzoek gedaan naar gezamenlijke vorderingen. De ombudsman kan individuen voor de rechter bijstaan; de proceskosten kunnen volledig worden betaald uit een speciaal begrotingsfonds.

In **Nederland** zijn groepsacties krachtens een wet uit mei 1994 mogelijk.

In **Spanje** kunnen consumentenorganisaties namens een van hun leden een zaak aanhangig maken. Een wijziging van de rechtsregels maakt het vanaf januari 2001 mogelijk gezamenlijke vorderingen in te stellen.

In **Zweden** worden regels voor gezamenlijke vorderingen overwogen en in de toekomst kan een voorstel worden verwacht.

In het **Verenigd Koninkrijk** zijn voor de rechtbanken van Engeland en Wales²⁴ groepsacties mogelijk krachtens een bepaling van het burgerlijk procesrecht op dit gebied. In een dergelijk proces kunnen een of meer individuen optreden in de hoedanigheid van vertegenwoordiger en een zaak namens anderen met hetzelfde belang aanhangig maken.

Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat specifieke maatregelen betreffende de rechtstoegang in verband met productaansprakelijkheidszaken wenselijk zijn.

3.2.11 Overige

Sommigen noemen nog andere punten die nader moeten worden onderzocht. Het betreft enkele gevallen waarin de richtlijn de definitie van bepaalde juridische begrippen (zoals “in de handel brengen”²⁵) aan de lidstaten overlaat, of waarin de lidstaten als gevolg van schijnbare onduidelijkheid van de richtlijn uiteenlopende nationale omzettingswetten hebben aangenomen. Een ander punt betreft het gebruik van een product met gebreken bij het verlenen van een dienst. Ten slotte wordt de vraag aan de orde gesteld of de richtlijn bepalingen moet bevatten voor wetsconflicten (definitie van de bevoegde rechtbank en het toepasselijke recht).

Deze punten moeten nader worden bestudeerd. In principe hoeven ze niet tot een wijziging te leiden; ze kunnen worden afgehandeld in het kader van het toezicht op de omzetting van de richtlijn of in het kader van de uitwisseling van informatie over de praktische toepassing van bepaalde bepalingen tussen de lidstaten.

²⁴ De Scottish Law Commission heeft de invoering van een dergelijke regel afgewezen.

²⁵ Voor het Hof van Justitie is momenteel een prejudiciële vraag aanhangig die onder andere dit punt betreft (zaak C-203/99, Veedfald).

4. CONCLUSIES

De Commissie concludeerde in 1995 in haar eerste verslag over de toepassing van de richtlijn dat de ervaring nog beperkt was en zich waarschijnlijk slechts langzaam zou ontwikkelen. In de effectrapportage²⁶ waarop de conclusies van dat verslag waren gebaseerd en waarnaar werd verwezen, werden diverse redenen genoemd waarom de ervaring beperkt zou zijn.

De Commissie achtte het, met het oog op deze situatie, wenselijk een groenboek over productaansprakelijkheid te publiceren, waarin kon worden aangegeven op welke punten feitenmateriaal nodig was. Dit document had tot doel een breed en fundamenteel debat op dit gebied op gang te brengen. De Commissie ontving talrijke reacties, waaruit blijkt dat er grote belangstelling voor dit onderwerp bestaat.

In het groenboek riep de Commissie de belanghebbenden op niet zozeer principiële standpunten, maar vooral feitelijke informatie over de praktische toepassing te geven zodat zij haar conclusies zou kunnen onderbouwen, met name indien deze een wezenlijke wijziging van de richtlijn tot gevolg zouden hebben.

Op grond van de beschikbare informatie, die afkomstig is uit de reacties op het groenboek en uit andere ontvangen documenten, kan de situatie in de lidstaten als volgt worden samengevat:

- de ervaring met de toepassing van de richtlijn is nog altijd beperkt. Dit komt vooral door twee factoren: in sommige lidstaten is de richtlijn nog maar kort geleden omgezet en lidstaten hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om, overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn, het recht inzake contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid of een specifieke aansprakelijkheidsregeling parallel toe te passen;
- op grond van de schaarse informatie kunnen geen grote problemen met de toepassing van de richtlijn worden vastgesteld;
- een kosteneffectief kader dat zowel de belangen van de verbruikers als de belangen van de producenten waarborgt, zou gehandhaafd moeten worden.

Sinds de Commissie in 1995 haar eerste verslag uitbracht is de feitelijke situatie in grote lijnen onveranderd. De Commissie is van mening dat iedere wijziging van de richtlijn op objectieve feiten moet zijn gebaseerd. De op dit moment beschikbare informatie is onvoldoende om duidelijke conclusies te kunnen trekken. Daarom acht de Commissie het voorbarig te overwegen de huidige aansprakelijkheidsregeling krachtens Richtlijn 85/374 te wijzigen.

De Commissie is wel voornemens twee soorten vervolgacties uit te voeren: enerzijds overweegt zij maatregelen te nemen die rechtstreeks verband houden met productaansprakelijkheid, met doelstellingen op korte en middellange termijn, en anderzijds worden nu of in de nabije toekomst maatregelen genomen op andere terreinen, die een aanvulling vormen op productaansprakelijkheid.

²⁶

Zie voetnoot 2.

4.1 Vervolmaatregelen die rechtstreeks verband houden met productaansprakelijkheid

Het groenboek beoogde zo veel mogelijk feitelijke informatie over de werking van de richtlijn te verzamelen. Hoewel een groot aantal belanghebbenden actief aan dit proces heeft deelgenomen, blijft het moeilijk een volledig overzicht van de situatie in de lidstaten te krijgen. Met het oog op de voortdurende beoordeling van de toepassing van de richtlijn in de Gemeenschap moet op korte termijn een oplossing worden gezocht voor de bestaande lacunes. Ook moet een debat op gang worden gebracht over manieren om de productaansprakelijkheid op Gemeenschapsniveau op de middellange termijn verder te harmoniseren.

4.1.1 Maatregelen op korte termijn

De Commissie is van mening dat het instellen van een groep van experts voor productaansprakelijkheid een praktisch en efficiënt middel kan zijn om gegevens te verzamelen. Dit idee is vergelijkbaar met de “waarnemingspost” die het Sociaal en Economisch Comité in zijn advies over het groenboek heeft voorgesteld. In deze groep van experts moeten alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn: deskundigen van de nationale overheden, gespecialiseerde juristen en academici, vertegenwoordigers van verschillende bedrijfstakken en van de verzekeringsbranche en consumentenorganisaties.

Deze groep van experts moet informatie over alle lidstaten verzamelen, met name betreffende de rechtstoepassing van de richtlijn, de recente jurisprudentie en wijzigingen van de nationale wetgeving die gevolgen voor de productaansprakelijkheid hebben (zoals wijzigingen van de rechtstoegang). De transparantie kan bovendien worden vergroot door de uitgewisselde informatie op internet te zetten.

De Commissie is van mening dat de instelling van een dergelijke groep van experts niet alleen een praktische manier is om lacunes in de beschikbare informatie op te vullen maar dat deze groep van experts bovendien een forum kan zijn waar permanent onderwerpen in verband met productaansprakelijkheid kunnen worden besproken. Begin 2001 worden samenstelling en vergaderwijze van de groep van experts vastgesteld.

Een andere kwestie betreft het verzamelen van informatie over de beschikbaarheid van veilige producten op de markt. Al sinds 1993 was er een communautair gegevensverzamelings- en informatiesysteem over letsels: het toenmalige EHLASS (European Home and Leisure Accident Surveillance System). Dit systeem registreerde niet hoeveel letsels het gevolg waren van producten met gebreken omdat alle soorten ongelukken waarbij een product betrokken was werden verzameld. In het kader van het communautair actieprogramma inzake de voorkoming van letsel²⁷ is een nieuw communautair systeem voor het verzamelen van informatie over letsels opgezet. Er zullen indicatoren voor de veiligheid van producten en diensten worden ontwikkeld. Ook wordt de haalbaarheid van het opnemen van aanvullende informatie, met name in verband met ongelukken door producten met gebreken, onderzocht.

²⁷

PB L 46 van 20.2.1999, blz. 1.

Bovendien moet de in het debat over het groenboek van de betrokken partijen ontvangen informatie worden aangevuld met meningen van andere deskundigen. De Commissie is voornemens een studie uit te voeren naar de beoordeling van de economische gevolgen van een versterking van de bestaande aansprakelijkheidsregeling krachtens Richtlijn 85/374.

In verband met de opties van de lidstaten betreffende de uitsluiting van ontwikkelingsrisico's en financiële beperkingen kent de richtlijn in haar huidige vorm een specifieke rol toe aan de Commissie bij de beoordeling van de effecten van de richtlijn (zie artikel 15, lid 3, en artikel 16, lid 2, van de richtlijn). Omdat de gevolgen van deze twee opties voor de werking van de interne markt en de bescherming van consumenten op dit moment niet goed kunnen worden gemeten, moet de beoogde studie specifiek op deze punten zijn gericht.

De studie moet onderzoeken welke economische gevolgen het aansprakelijk stellen van de producent voor ontwikkelingsrisico's en het opheffen van de maximumgrens voor seriële ongelukken hebben voor het bedrijfsleven, verzekeringsmaatschappijen, consumenten en de samenleving als geheel (met name via de socialezekerheidsstelsels). Deze analyse moet zo veel mogelijk op feiten worden gebaseerd.

De Commissie moet op grond van de studie een realistische inschatting kunnen maken van de kosten en baten van een versterking van de huidige aansprakelijkheidsregeling.

4.1.2 Maatregelen op middellange termijn

De opstellers van de richtlijn beschouwden deze in 1985 slechts als een eerste stap naar de invoering van een echt productaansprakelijkheidsbeleid op Gemeenschapsniveau. Bepaald werd dat de richtlijn regelmatig (iedere vijf jaar) zou worden herzien om toe te werken naar een grotere harmonisering die zou moeten leiden tot een zo alomvattend, samenhangend, evenwichtig en effectief mogelijk regelgevingskader voor de bescherming van gelaedeerden, dat tegelijkertijd de producenten rechtszekerheid garandeert.

Op dit moment kan men gaan overwegen of een verdere harmonisering van de diverse bestaande aansprakelijkheidsregelingen raadzaam is en zo ja, welke middelen haalbaar zouden zijn.

Op dit moment heeft de richtlijn namelijk nog geen invloed op de rechten die een gelaedeerde kan ontlenen aan contractuele of buitencontractuele (nalatigheid/onrechtmatige daad) aansprakelijkheid of aan een in juli 1985 bestaande speciale aansprakelijkheidsregeling (artikel 13). Dit betekent dat de richtlijn gezamenlijke regels inzake risicoaansprakelijkheid bevat die de lidstaten ten uitvoer moeten leggen en waarvan zij niet mogen afwijken door strengere bepalingen aan te nemen. Gelaedeerden kunnen echter wel een schadevordering tegen de fabrikant van een product met gebreken instellen op grond van andere in de lidstaten geldende productaansprakelijkheidsregelingen, mits zij aan de specifieke voorwaarden hiervoor voldoen.

Het feit dat verschillende aansprakelijkheidsregelingen naast elkaar kunnen bestaan, kan een van de factoren zijn waardoor bij nationale rechtbanken slechts weinig zaken aanhangig worden gemaakt op grond van de nationale regels tot uitvoering van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid.

Het lijkt in principe voor gelaedeerden eenvoudiger een zaak aanhangig te maken op grond van risicoaansprakelijkheidsbepalingen dan op grond van andere bepalingen; zij hoeven dan met name de schuld of nalatigheid van de producent niet aan te tonen, zoals in het geval van contractenrecht of recht inzake onrechtmatige daad. Indien de producent geen schuld heeft lijkt hij krachtens andere regelingen niet aansprakelijk te zijn. Uit de reacties op het groenboek blijkt echter dat in de praktijk - in ieder geval in sommige lidstaten - vorderingen parallel op verschillende regelingen worden gebaseerd en niet alleen op de bepalingen inzake risicoaansprakelijkheid.

Bovendien neigt de jurisprudentie in verschillende lidstaten ertoe de aansprakelijkheid van de producent op grond van schuldaansprakelijkheidsregelingen ruim uit te leggen, waardoor in de praktijk het verschil tussen schuld- en risicoaansprakelijkheidsregelingen vervaagt. De parallelle toepassing is een praktische consequentie van deze situatie en van het feit dat de consumentenbescherming op grond van schuldaansprakelijkheidsregelingen over het algemeen ruimer is.

In sommige lidstaten werden de risicoaansprakelijkheidsregelingen slechts sporadisch toegepast en vormde het bij de richtlijn ingevoerde beginsel dus een noviteit voor het rechtssysteem. In deze situatie kan men ervan uitgaan dat de positie van een gelaedeerde die een rechtszaak tegen de producent van een product met gebreken aanspant, is verbeterd.

Op dit moment kan niet worden beoordeeld wat de reële gevolgen zijn van het naast elkaar bestaan van de nationale omzettingswetten voor de richtlijn en andere aansprakelijkheidsregelingen. Daarom laat de Commissie een studie uitvoeren waarin een analyse en vergelijking wordt gemaakt van de praktische gevolgen van de diverse in de lidstaten van toepassing zijnde regelingen voor het instellen van vorderingen op grond van producten met gebreken (de nationale wetten tot omzetting van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid, de nationale wetten betreffende contractuele verplichtingen, de nationale wetten betreffende buitencontractuele verplichtingen en de specifieke aansprakelijkheidswetten). Een belangrijk aspect van deze studie zal een analyse zijn van de punten waarop de diverse regelingen van elkaar verschillen (met name wat betreft de voorwaarden voor toepassing en het toepassingsgebied, de regels met betrekking tot de bewijslast, de producten en schade die onder deze regelingen vallen, de gevallen waarin de producent wordt vrijgesteld van aansprakelijkheid, verjaringstermijnen, financiële beperkingen, het bedrag van de vergoede schade en de rechtstoegang).

Een tweede deel van de studie betreft de toekomst van de productaansprakelijkheids-wetgeving. De vraag moet worden beantwoord of in de Gemeenschap een uniforme productaansprakelijkheidsregeling kan worden ingevoerd op basis van de bestaande situatie in de lidstaten. In dit kader moet de studie de diverse bestaande initiatieven met betrekking tot het verbintenissenrecht onderzoeken, zoals de Commissie-Lando, de European Group on Tort Law en het European Center on Tort and Insurance Law (Europäisches Zentrum für Schadenersatz- und Versicherungsrecht) in Wenen.

Deze studie moet de Commissie een volledig overzicht geven van alle toepasselijke productaansprakelijkheidswetten en hun praktische toepassing in alle lidstaten. Op grond van deze studie kan de Commissie het praktische effect van de risicoaansprakelijkheidsbepalingen voor producten van Richtlijn 85/374 beoordelen en tevens bepalen of op middellange termijn een enige gemeenschappelijke aansprakelijkheidsregeling voor producten met gebreken moet en kan worden ingevoerd.

4.2 Vervolgmaatregelen op andere terreinen die een aanvulling vormen op productaansprakelijkheid

De Commissie heeft zich ertoe verbonden de consument goed te beschermen tegen risico's in verband met producten. De bepalingen van Richtlijn 85/374 inzake productaansprakelijkheid zijn hiervoor een belangrijk element. Twee andere terreinen spelen een aanvullende rol. Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid en de specifieke Gemeenschapswetgeving ter waarborging van de veiligheid van producten zijn van het grootste belang omdat de juiste toepassing ervan waarborgt dat alleen veilige producten in de handel worden gebracht en daardoor het risico van aansprakelijkheidsvorderingen wegens producten met gebreken wordt geminimaliseerd. De rechtstoegang is een ander belangrijk element voor de schadeloosstelling van consumenten in het algemeen en gelaedeerden met letsel als gevolg van een product met gebreken in het bijzonder. Alle maatregelen die in het verleden op deze terreinen zijn genomen, hadden een algemene strekking en waren niet specifiek op productaansprakelijkheid gericht. De tegenwoordige situatie bevestigt de juistheid van deze aanpak.

Milieuaansprakelijkheid - het aanwijzen van verantwoordelijken voor milieuschade - is eveneens een belangrijk terrein in verband met productaansprakelijkheid.

Op deze terreinen heeft de Commissie al maatregelen genomen en is zij voornemens nadere maatregelen te nemen, zoals hieronder blijkt. Zij is van mening dat deze maatregelen de productveiligheid vergroten, consumenten een eerlijke rechtstoegang waarborgen en bijdragen aan de instandhouding van het milieu.

4.2.1 Wijziging van Richtlijn 92/59 en versterking van andere richtlijnen in verband met productveiligheid

Richtlijn 92/59 inzake algemene productveiligheid en andere richtlijnen in verband met productveiligheid hebben in de Gemeenschap geleid tot een hoog niveau van consumentenbescherming.

In de praktijk is gebleken dat Richtlijn 92/59 een aantal zwakke punten heeft. Bovendien zijn uit het onderzoek naar de toepassing ervan aanvullende consumentenbeschermingseisen naar voren gekomen. Daarom heeft de Commissie op 29 februari 2000 een voorstel tot herziening van Richtlijn 92/59 goedgekeurd.²⁸

²⁸

COM(2000) 139 definitief/2 van 15.6.2000.

Verscheidene voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 92/59 zijn gericht op betere preventie door effectiever markttoezicht. Daarom moesten de op de producenten en distributeurs rustende verplichtingen worden uitgebreid:

- de producenten en distributeurs moeten (de laatste binnen het bestek van hun activiteiten) informatie over de risico's van de producten doorgeven, de nodige documentatie bijhouden en verstrekken om de oorsprong van producten op te sporen, de bevoegde nationale autoriteiten onmiddellijk in kennis stellen wanneer een door hen op de markt gebracht product gevaarlijk is en deze autoriteiten gegevens verstrekken over de maatregelen die zijn genomen om risico's voor de consument te voorkomen. Deze informatie helpt de met het markttoezicht belaste autoriteiten de betrokken producten te traceren, na te gaan of andere producten hetzelfde risico vertonen en zo nodig alle nodige maatregelen te nemen en de autoriteiten van de overige lidstaten op de hoogte te brengen;
- de producenten en distributeurs moeten met de nationale autoriteiten samenwerken aan maatregelen om de risico's, verbonden aan producten die zij leveren of geleverd hebben, te vermijden. Hierdoor kunnen in noodsituaties gevaarlijke producten snel worden getraceerd en van de markt gehaald;
- naast het van de markt halen van gevaarlijke producten indien dit nodig is om risico's voor consumenten te vermijden, moeten de producenten gevaarlijke producten die al aan consumenten zijn geleverd, terugroepen ingeval andere maatregelen niet zouden volstaan om de desbetreffende risico's te voorkomen;
- de producenten moeten de consumenten op aangepaste en doeltreffende wijze waarschuwen voor de risico's van de al aan hen geleverde producten.

Een andere reeks wijzigingen wordt voorgesteld om het markttoezicht en de handhavingsbevoegdheden van de lidstaten te versterken. Deze maatregelen zijn erop gericht dat:

- waar nodig doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden opgelegd;
- alle lidstaten een systematische, gecoördineerde benadering voor het markttoezicht volgen;
- de systemen voor markttoezicht transparant functioneren en openstaan voor de consumenten en andere belanghebbenden;
- de door de systemen voor markttoezicht van de lidstaten behaalde resultaten op gezette tijden door de Commissie worden beoordeeld;
- er een kader komt voor systematische samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten;
- de rechtshandavingsbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten worden versterkt, met name wat betreft:
 - het terugroepen van gevaarlijke producten die al aan consumenten zijn geleverd en het verstrekken van adequate informatie aan consumenten over de risico's van die producten;

- het tijdelijk verbieden van het in de handel brengen van bepaalde producten in afwachting van een onderzoek en beoordeling van de eraan verbonden risico's;

- snel ingrijpen in geval van ernstige risico's waartegen onmiddellijk of snel moet worden opgetreden en het wegnemen van hinderpalen voor de circulatie van informatie over dergelijke risico's.

Markttoezicht is een essentieel instrument voor de handhaving van de Gemeenschapswetgeving op het gebied van productveiligheid (onder meer met betrekking tot farmaceutische producten, chemicaliën, cosmetische producten, medische hulpmiddelen, machines en elektrische apparatuur). Opgemerkt zij dat dankzij markttoezicht moet kunnen worden nagegaan of in alle lidstaten op dezelfde basis aan de bepalingen van de toepasselijke richtlijnen wordt voldaan. Hiermee wordt een hoog beschermingsniveau van consumenten en gebruikers gewaarborgd en wordt het vrije verkeer van goederen in de interne markt bevorderd doordat oneerlijke concurrentie wordt uitgesloten en producten die niet aan de richtlijnen voldoen van de markt worden geweerd. De autoriteiten van de lidstaten zijn verplicht op een doeltreffende wijze markttoezicht in te stellen en uit te voeren (door middel van adequate infrastructuur en middelen). Om het markttoezicht zo doeltreffend mogelijk te maken, bevordert de Commissie administratieve samenwerking tussen de nationale autoriteiten.

4.2.2 Initiatieven in verband met de rechtstoegang

Door de voortdurende ontwikkeling van de interne markt heeft de Commissie er sinds de jaren tachtig een nieuwe doelstelling bij gekregen: een effectievere en efficiëntere rechtstoegang te bevorderen met het oog op de grensoverschrijdende dimensie van het probleem. In haar groenboek over “De consument en zijn verhaalsmogelijkheden en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt” heeft de Commissie een aantal voorstellen gedaan voor de beslechting van individuele en collectieve grensoverschrijdende geschillen. Dit heeft geleid tot de goedkeuring van Richtlijn 98/27 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen²⁹, die bevoegde instanties (bv. consumentenorganisaties) de mogelijkheid geeft inbreuken op een van de in de bijlage vermelde richtlijnen in verband met de bescherming van consumenten te doen staken indien het collectieve belang van consumenten door deze inbreuk wordt geschaad. Daarnaast heeft de Commissie een “Gids voor de Europese consument in de interne markt” en een “Gids voor rechtshulp in de Europese Unie” gepubliceerd.

Sinds enige jaren steunt de Commissie ook een netwerk van Europese informatiecentra voor consumenten (“euroguichets”) dat bedoeld is om in grensoverschrijdende gevallen consumenten te helpen en over rechtstoegang te adviseren. Ten slotte heeft de Commissie in 1996 een “Actieplan inzake de verhaalsmogelijkheden van de consument en de beslechting van consumentengeschillen in de interne markt” goedgekeurd waarin wordt benadrukt dat communautaire maatregelen nodig zijn met betrekking tot de beslechting van consumentengeschillen.

²⁹

PB L 166 van 11.6.1998, blz. 51.

In het kader van de raadplegingen in verband met deze initiatieven heeft de Commissie in 1998 een “Mededeling betreffende de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen” goedgekeurd. Deze mededeling bevat twee elementen ter verbetering van de rechtstoegang voor individuele consumenten: een klachtenformulier voor de consument en Aanbeveling 98/257/EG³⁰ betreffende de principes die van toepassing zijn op de organen die verantwoordelijk zijn voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen.

Deze twee initiatieven waren erop gericht de toegankelijkheid te vergroten tot eenvoudige, snelle, effectieve en goedkope rechtsmiddelen om geschillen te beslechten. De lidstaten werden verzocht de Commissie in kennis te stellen van alle buitengerechtelijke instanties die de principes van de aanbeveling toepasten en deze werden op de website van de Commissie vermeld. Als vervolgactie keurde de Commissie op 17 maart 2000 het Werkdocument van de Commissie inzake het instellen van een Europees Buitengerechtelijk Netwerk (EBG-NET) goed om een achtergrond en kader te creëren voor de instelling van een Europees netwerk voor regelingen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen.

Het EBG-NET gebruikt alle bestaande alternatieve geschillenbeslechtigingsregelingen die door de lidstaten bij de Commissie zijn aangemeld als zijnde in overeenstemming met de principes van Aanbeveling 98/257/EG. De lidstaten hebben zich ertoe verbonden nationale contactpunten (of “informatiecentra”) in te stellen.³¹ Als een consument een geschil heeft met een onderneming, kan hij contact opnemen met het informatiecentrum voor advies over en steun bij het instellen van een vordering bij een buitengerechtelijke instantie in het land waar de onderneming is gevestigd. Bij grensoverschrijdende geschillen zal het informatiecentrum een oplossing zoeken voor bestaande belemmeringen voor buitengerechtelijke beslechting, zoals taalproblemen en het ontbreken van informatie, en vervolgens de klacht via het netwerk aan de juiste buitengerechtelijke instantie richten.

Bovendien heeft de Commissie in haar Actieplan voor het consumentenbeleid 1999-2001 een aantal initiatieven in verband met de rechtstoegang van consumenten aangekondigd.³² In het verlengde van dit actieplan heeft zij in februari 2000 het groenboek “Rechtsbijstand in burgerlijke zaken: problemen bij grensoverschrijdende geschillen”³³ gepubliceerd. De Commissie zal, begin 2001, een mededeling aannemen betreffende het uitbreiden van de toegang tot de rechter voor consumenten. Deze mededeling zal voortbouwen op bestaande Gemeenschapsinitiatieven, en zal criteria verstrekken om een bredere keuze en flexibiliteit te bevorderen voor de buitengerechtelijke beslechting.

Sinds artikel 65 van het EG-Verdrag in mei 2000 van kracht werd, is de bevoegdheid van de Gemeenschap uitgebreid tot gerechtelijke samenwerking in het algemeen. Deze initiatieven maken dan ook deel uit van het bredere samenwerkingskader ter verbetering van de rechtstoegang voor burgers.

³⁰ PB L 115 van 17.4.1998, blz. 31.

³¹ Zie de Resolutie van de Raad van 25 mei 2000 inzake een communautair netwerk van nationale organen voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen, PB C 155 van 6.6.2000, blz. 1.

³² COM(98) 696 van 1.12.1998, blz. 21.

³³ COM(2000) 51 van 9.2.2000.

In 2001 zal de Commissie een groenboek over alternatieve geschillenbeslechting en een werkdocument over de terugbetaling van proceskosten en honoraria van advocaten publiceren. Daarnaast wil de Commissie maatregelen nemen om het voor consumenten eenvoudiger te maken collectieve rechtsvorderingen in te stellen en wil zij een initiatief nemen in verband met de definitie van het recht dat van toepassing is op buitencontractuele verplichtingen.

4.2.3 Initiatieven in verband met milieuaansprakelijkheid

In februari 2000 heeft de Commissie het Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid³⁴ goedgekeurd met het oog op de totstandbrenging van een kaderrichtlijn over milieuaansprakelijkheid. Deze toekomstige aansprakelijkheidsregeling betreft de aansprakelijkheid voor milieuschade als zodanig, naast de traditionele schade (schade aan personen en goederen), die is veroorzaakt door gevaarlijke of potentieel gevaarlijke activiteiten. Deze richtlijn moet samenhangend en consistent zijn met Richtlijn 85/374. Vastgesteld moet worden welke regeling van toepassing is wanneer Richtlijn 85/374 en de toekomstige milieuaansprakelijkheidsrichtlijn elkaar overlappen. Dit vraagstuk verdient bijzondere aandacht in verband met genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). Richtlijn 85/374, zoals gewijzigd bij Richtlijn 99/34, bevat al bepalingen in verband met de aansprakelijkheid voor schade aan personen en goederen veroorzaakt door GGO's. De toekomstige milieuaansprakelijkheidsregeling moet deze aansprakelijkheid in ieder geval uitbreiden tot milieuschade veroorzaakt door GGO's.

* * *

De Commissie zal de toepassing en de gevolgen van Richtlijn 85/374 blijven volgen, overeenkomstig haar verplichting krachtens artikel 21 om regelmatig verslag aan de Raad en het Parlement uit te brengen. Op grond van de conclusies van dit verslag is zij voornemens een forum in te stellen voor een voortdurende dialoog en voor informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen in verband met productaansprakelijkheid. De beschikbare informatie zal worden aangevuld met de resultaten van twee studies, die de Commissie in staat zullen stellen te beoordelen of een versterkte communautaire aansprakelijkheidsregeling voor producten met gebreken moet en kan worden ontwikkeld. Daarnaast zal de Commissie voorstellen acties op het gebied van algemene productveiligheid, rechtstoegang voor consumenten en milieuaansprakelijkheid te steunen.

³⁴

COM(2000) 66 van 9.2.2000.

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. BENAMING VAN DE MAATREGEL

Verslag van de Commissie over de toepassing van Richtlijn 85/374 inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken

2. BEGROTINGSPLAATS(EN)

B5-3001

3. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 21 van Richtlijn 85/374 inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken voorziet dat de Commissie de Raad om de vijf jaar een verslag doet toekomen over de algemene toepassing van deze Richtlijn.

4. OMSCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

4.1 Algemene doelstelling

Momenteel bestaan er slechts een beperkt aantal gegevens over de impact die de communautaire wetgeving inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken heeft op de interne markt en de bescherming van de consument. Onderhavig rapport somt de ontbrekende gegevens op betreffende de toepassing van de wetgeving inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken, in alle lidstaten.

4.2 Looptijd en voorziene maatregelen voor een verlenging

De looptijd is beperkt tot 5 jaar.

De Commissie zal, overeenkomstig artikel 21 van Richtlijn 85/374, in 2005 een verslag over de toepassing van Richtlijn voorleggen aan de Raad en desgevallend eventuele wijzigingen voorstellen.

5. INDELING VAN DE UITGAVEN/ONTVANGSTEN

5.1 Niet-verplichte uitgaven

5.2 Gesplitste kredieten

6. AARD VAN DE UITGAVEN/ONTVANGSTEN

Aankoop van studies

7. FINANCIËLE GEVOLGEN

7.1 Wijze van berekening van de totale kosten van de maatregel (verhouding individuele/totale kosten)

De beleidsuitgaven (studiekosten) zullen 0,5 Mio euro bedragen.

Alle uitgaven voor bijkomende activiteiten in andere domeinen dan deze die rechtstreeks de aansprakelijkheid inzake producten betreffen, zoals vermeld in het verslag, zullen in een afzonderlijke financiële fiche worden vermeld.

7.3 Beleidsuitgaven voor studies, deskundigen, enz. die zijn opgenomen in deel B van de begroting

0,5 mln euro (lopende prijzen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totaal
– Studies	0,5	0	0	0	0	0	0,5
Totaal	0,5	0	0	0	0	0	0,5

7.4 Tijdschema voor de vastleggingskredieten/betalingskredieten

VK in mln euro

	2001	2002	2003	22004	2005	2006	Totaal
Vastleggingskredieten	0,5	0	0	0	0	0	0,5
Betalingskredieten							
Studies	0,21	0,29	0	0	0	0	0,5
Totaal	0,21	0,29	0	0	0	0	0,5

8. MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN FRAUDE

De reglementering en procedure die van toepassing zijn op de aankoop van producten en diensten voor de Gemeenschappen zullen strikt nageleefd worden, conform het financieel reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, uitvoeringsvoorschriften betreffende een aantal bepalingen van het Financieel Reglement en de interne regels.

9. GEGEVENS KOSTEN-BATENANALYSE

9.1 Specifieke en kwantificeerbare doelstellingen; doelgroep

De wetgeving inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken heeft een groot impact op de producenten en de leveranciers van producten, en heeft belangrijke gevolgen voor de verbruikers. Daarom kunnen zelfs kleine wijzigingen aan het bestaande kader betreffende aansprakelijkheid voor producten, zelfs met een beperkte draagwijdte, een groot effect sorteren. Studies schijnen het meest efficiënte middel te zijn om een coherente analyse te bekomen van de situatie in de 15 lidstaten.

9.2 Motivering van de maatregel

De Commissie evalueert de werking van de interne markt in de Gemeenschap. Op dit ogenblik bestaat er weinig informatie over de werkelijke impact van de gemeenschapswetgeving inzake aansprakelijkheid voor producten, op de interne markt en de bescherming van de verbruiker. De doelstelling van deze maatregelen is de ontbrekende informatie te verkrijgen door middel van externe expertise. Deze maatregelen maken deel uit van een doorlopende evaluatie van de werking van de wetgeving inzake de interne markt. Zij zullen duidelijk maken of deze wetgeving zijn doelstellingen verwezenlijkt en correct functioneert. Zij zullen ook aangeven of er wijzigingen nodig zijn.

9.3 Follow-up en evaluatie van de maatregel

Dit maakt deel uit van de voortdurende evaluatie van de interne markt en in het bijzonder van de werking van Richtlijn 85/374 waarvoor de Commissie om de 5 jaar verslag moet uitbrengen.

10. ADMINISTRATIEVE UITGAVEN (DEEL A VAN AFDELING III VAN DE ALGEMENE BEGROTING)

De terbeschikkingstelling van de nodige administratieve middelen en personeel gebeurt door de bestaande hulpmiddelen van de verantwoordelijke dienst.

10.1 Gevolgen voor het aantal posten

Aard van de posten		Personeel voor het beheer van de maatregel		uit		periode
		Permanent	Tijdelijk	Bestaande middelen van betrokken DG of dienst	extra middelen	
Ambtenaren of tijdelijke functionarissen	A	0,54		0,54		
	B	0,16		0,16		
	C					
Overige middelen						
Totaal		0,7		0,7		

10.2 Totale financiële weerslag van de inschakeling van extra personeel

(in euro)

	Bedragen	Berekeningsmethode
Ambtenaren	378.000	0,7 (twee derde ambtenaren per jaar) X 108.000 euro X 5 jaar
Tijdelijke functionarissen		
Overige middelen (onder vermelding van de begrotingsplaats)		
Totaal	378.000	

10.3 Stijging van andere huishoudelijke uitgaven i.v.m. de maatregel, met name de kosten van vergaderingen van comités en groepen deskundigen

(in euro)

Begrotingsplaats (nr. en benaming)	Bedragen	Berekeningsmethode
A 7030 Algemene vergaderingen	111.500	(10 privé deskundigen X 790 euro + 5 deskundigen uit nationale administraties X 650 euro = 11.150) X 2 vergaderingen X 5 jaar
Totaal	111.500	