



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 oktober 2022
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0302 (COD)**

13134/22
ADD 3

JUSTCIV 122
JAI 1265
CONSOM 249
COMPET 759
MI 710
FREMP 201
CODEC 1407
TELECOM 391
CYBER 315
DATAPROTECT 268

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 317 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake aansprakelijkheid voor producten met gebreken

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 317 final.

Bijlage: SWD(2022) 317 final



Brussel, 28.9.2022
SWD(2022) 317 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG**

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

inzake aansprakelijkheid voor producten met gebreken

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

Samenvatting

Effectbeoordeling van de herziening van Richtlijn 85/374/EEG inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken (richtlijn productaansprakelijkheid)

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

De richtlijn stelt gemeenschappelijke EU-regels vast voor de risicoaansprakelijkheid (d.w.z. niet op schuld of nalatigheid gebaseerde aansprakelijkheid – van de schuldvraag geabstraheerde aansprakelijkheid) van producenten voor schade die wordt veroorzaakt door producten met gebreken. De richtlijn biedt degenen die schade hebben geleden als gevolg van een product met gebreken, ongeacht of zij de eigenaar dan wel een omstander zijn, de mogelijkheid om financiële vergoeding in geval van overlijden of lichamelijk letsel of voor materiële schade te vorderen.

Op basis van de bevindingen van de evaluatie¹ worden in de effectbeoordeling twee problemen gesignaleerd.

1. **Voor bepaalde producten, bepaalde marktdeelnemers en bepaalde schade in de digitale en circulaire economie geldt geen risicoaansprakelijkheid.** De richtlijn is geruime tijd vóór de digitale revolutie opgesteld, en het is onduidelijk hoe de regels ervan toepassing kunnen vinden op producten in het digitale tijdperk, met name op software en op producten die alleen met behulp van software of digitale diensten kunnen functioneren, zoals slimme apparaten en autonome voertuigen. Het is ook onduidelijk bij wie de aansprakelijkheid ligt wanneer een product dat door een opknap- of revisiebedrijf is gewijzigd, gebreken vertoont en schade veroorzaakt. Bovendien komt het steeds vaker voor dat consumenten producten kopen uit niet-EU-landen zonder dat er een in de EU gevestigde producent of importeur is. Dit betekent dat er niemand is van wie op grond van de richtlijn vergoeding kan worden gevorderd als een product gebreken vertoont en schade veroorzaakt.
2. **Consumenten stuiten bij het verkrijgen van schadevergoeding op hindernissen.** Het bewijs dat een product gebreken vertoont en dat daardoor schade is veroorzaakt, kan in complexe gevallen voor schadeslachtoffers zeer moeilijk te leveren zijn, bijvoorbeeld bij bepaalde producten op basis van kunstmatige intelligentie, slimme producten of geneesmiddelen. De richtlijn geeft slachtoffers geen recht op de technische informatie die zij mogelijk nodig hebben om aansprakelijkheid aan te tonen, noch voorziet de richtlijn expliciet in de mogelijkheid om de bewijslast te verlichten wanneer slachtoffers voor buitensporige problemen komen te staan. De richtlijn stelt ook beperkingen aan het instellen van schadevorderingen: er kan geen vergoeding worden gevorderd voor materiële schade van minder dan 500 EUR en de aansprakelijkheid van de producent eindigt na tien jaar.

Wat is het doel?

Met de herziening van de richtlijn worden twee algemene doelstellingen nagestreefd om de vastgestelde problemen aan te pakken, die beide voortbouwen op de doelstellingen van de huidige richtlijn:

- 1) de werking van de interne markt, het vrij verkeer van goederen en de onvervalste mededinging tussen de marktdeelnemers blijven waarborgen;
- 2) een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en de eigendom van consumenten blijven waarborgen.

Met het initiatief worden vijf specifieke doelstellingen nagestreefd: i) ervoor zorgen dat de aansprakelijkheidsregels rekening houden met de aard en de risico's van producten in het digitale tijdperk; ii) ervoor zorgen dat de aansprakelijkheidsregels rekening houden met de aard van producten in de circulaire economie; iii) ervoor zorgen dat altijd een in de EU gevestigde persoon aansprakelijk is voor producten met gebreken die van producenten buiten de EU worden gekocht; iv) de bewijslast verlichten in het geval van complexe producten en meer duidelijkheid bieden omtrent de aansprakelijkheid voor gebreken die niet konden worden ontdekt, en tegelijkertijd een billijk evenwicht tussen producenten en consumenten waarborgen, en v) de beperkingen op het instellen van schadevorderingen versoepelen en tegelijkertijd een billijk evenwicht tussen producenten en consumenten waarborgen.

¹ Evaluatie van de richtlijn productaansprakelijkheid, [SWD\(2018\) 157](#).

<p>Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen (subsidiariteit)?</p> <p>Regelgevende maatregelen op EU-niveau zouden een consistente uitvoering van de productaansprakelijkheidsregels waarborgen. Aangezien de richtlijn de door haar geregelde kwesties volledig harmoniseert, moeten wijzigingen op EU-niveau worden aangebracht. Dit zou rechtszekerheid bieden met betrekking tot: i) de vraag welke producten, marktdeelnemers en soorten schade binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen; en ii) het passende evenwicht tussen de belangen van producenten en consumenten in de hele EU. Zonder een uniform samenstel van regels voor schadevergoeding voor degenen die schade als gevolg van producten met gebreken hebben geleden, zouden de fabrikanten met 27 verschillende regelingen te maken krijgen, wat uiteenlopende niveaus van consumentenbescherming en een ongelijk speelveld voor ondernemingen uit verschillende lidstaten tot gevolg zou hebben.</p>
<p style="text-align: center;">B. Oplossingen</p>
<p>Welke opties dienen zich aan? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Zo nee, waarom niet?</p> <p>Naast het basisscenario waarin geen actie wordt ondernomen, worden in de effectbeoordeling drie opties genoemd voor het aanpakken van probleem 1 in verband met het digitale tijdperk en de circulaire economie, en twee opties voor het aanpakken van probleem 2 inzake hindernissen bij het verkrijgen van schadevergoeding.</p> <p>Optie 1a zou ervoor zorgen dat de fabrikanten van producten die alleen met behulp van software of digitale diensten kunnen functioneren, uit hoofde van de richtlijn aansprakelijk zijn. Net als bij de materiële componenten zouden de aanbieders van deze immateriële digitale elementen samen met de fabrikant hoofdelijk aansprakelijk zijn. Bedrijven die een product ingrijpend wijzigen en weer in de handel brengen, zoals revisiebedrijven, zouden uit hoofde van de richtlijn eveneens aansprakelijk zijn. Ook zou de gemachtigde van een buiten de EU gevestigde fabrikant aansprakelijk zijn wanneer er geen importeur in de EU is.</p> <p>Optie 1b bouwt voort op optie 1a en zou bovendien alle veiligheidsrelevante software als zelfstandig product omvatten. Hieronder valt software van derden die aan een product wordt toegevoegd of standalone software die zelf schade kan veroorzaken (zoals software voor medische hulpmiddelen). Bij deze optie zou het ook mogelijk zijn een fulfilmentdienstverlener uit hoofde van de richtlijn aansprakelijk te stellen als er geen importeur in de EU is en een buiten de EU gevestigde fabrikant geen gemachtigde heeft aangewezen.</p> <p>Optie 1c zou de maatregelen van optie 1b omvatten en bovendien alle software die gevolgen heeft voor grondrechten. Schade als gevolg van inbreuken op grondrechten, zoals inbreuken op de gegevensbescherming, inbreuken op de privacy of discriminatie (bv. door aanwervingssoftware op basis van kunstmatige intelligentie) zou voor vergoeding in aanmerking kunnen komen.</p> <p>Optie 2a zou de bewijslast voor de slachtoffers van schade verlichten door de harmonisatie van: i) de regels over het tijdstip waarop de producenten verplicht zijn de persoon die schade heeft geleden, in het kader van een gerechtelijke procedure de noodzakelijke technische informatie mee te delen; en ii) de voorwaarden waaronder de nationale rechterlijke instanties ervan kunnen uitgaan dat een product daadwerkelijk gebreken vertoont of dat het gebrek daadwerkelijk de schade heeft veroorzaakt, met name in complexe gevallen waarin het uiterst moeilijk is het bewijs van aansprakelijkheid te leveren. Optie 2a zou de voor het instellen van schadevorderingen geldende beperkingen afbouwen (door de drempel voor materiële schade te schrappen en de aansprakelijkheidstermijn te verlengen).</p> <p>Optie 2b zou de bewijslast omkeren, zodat als een product schade veroorzaakt, de producent zou moeten bewijzen dat het product geen gebreken vertoont en de schade niet heeft veroorzaakt. Het verweer inzake ontwikkelingsrisico's, dat inhoudt dat de producenten van hun aansprakelijkheid zijn ontheven wanneer de gebreken van een product bij de toenmalige kennis over de stand van zaken niet konden worden ontdekt, zou niet langer mogelijk zijn. Optie 2b zou de voor het instellen van schadevorderingen geldende beperkingen (drempels en vastgestelde termijnen) verder afbouwen.</p> <p>In de effectbeoordeling worden de opties 1b en 2a aangemerkt als de voorkeurscombinatie van opties.</p>
<p>Wat zijn de standpunten van de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?</p> <p>Met betrekking tot de opties voor het aanpakken van probleem 1 was 56 % van de respondenten van de openbare raadpleging (zonder leden van het grote publiek) voorstander van een wetwijziging om de aansprakelijkheidsregels aan te passen aan de digitale en circulaire economie. Van het grote publiek was 75 % voorstander hiervan. Consumentenorganisaties, overheidsinstanties en ngo's waren meer voorstander van grotere regulering (optie 1b of 1c) dan ondernemingen en ondernemersorganisaties. Deze belanghebbenden uit het bedrijfsleven waren bijzonder sceptisch ten aanzien van optie 1c, omdat zij van mening waren dat het bij inbreuken op de grondrechten mogelijk zou zijn op grond van andere wetgeving, zoals de algemene verordening gegevensbescherming, schadevergoeding toe te kennen en dat het onevenredig zou zijn de producenten</p>

risicoaansprakelijk te stellen. Hoewel de belanghebbenden die grotere ondernemingen en de software-industrie vertegenwoordigen, erkenden dat er momenteel sprake is van een gebrek aan rechtszekerheid, voelden zij er meer voor deze kwestie door middel van richtsnoeren en niet door middel van wetswijzigingen aan te pakken. De belanghebbenden uit meer traditionele sectoren (engineering, leveranciers van componenten, huishoudelijke apparatuur) spraken zich voor een voorzichtige verandering (optie 1a of 1b) uit.

Wat de opties voor het aanpakken van probleem 2 betreft, waren consumentenorganisaties en ngo's meer voorstander van optie 2b. Volgens hen ging optie 2a niet ver genoeg om een billijk evenwicht tussen consumenten en producenten tot stand te brengen. De belanghebbenden die het bedrijfsleven vertegenwoordigen, waren meer voorstander van optie 2a, maar waren over het algemeen sceptisch over het aanbrengen van veranderingen in het bestaande evenwicht tussen consumenten en producenten.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

Optie 1b zou rechtszekerheid bieden met betrekking tot de vraag voor welke producten en producenten risicoaansprakelijkheid geldt, en zou alle producenten, met inbegrip van niet-EU-producenten, aansporen om uitsluitend veilige producten in de EU op de markt te brengen om hun aansprakelijkheid uit te sluiten. Dit komt de productveiligheid ten goede. Dit zou er ook voor zorgen dat de consumenten dezelfde bescherming genieten wanneer zij schade ondervinden van producten met gebreken, ongeacht of het gebrek de digitale of materiële componenten van het product betrof, en wanneer zij schade ondervinden van gebrekkige standalonesoftware zelf. Door softwareaanbieders, bedrijven die producten ingrijpend wijzigen, gemachtigden en fulfilmentdienstverleners uitdrukkelijk in het toepassingsgebied van de richtlijn op te nemen, zullen de slachtoffers van schade een grotere kans op schadevergoeding hebben omdat zij de schuld van de producent niet hoeven aan te tonen (het in de richtlijn neergelegde beginsel van risicoaansprakelijkheid). Naar verwachting zal jaarlijks voor 0,15 miljoen EUR tot 22,13 miljoen EUR meer aan vergoeding voor personen die schade hebben geleden worden uitgekeerd dan in het basisscenario.

Optie 2a zou voor meer rechtszekerheid en gelijkwaardigere consumentenbescherming in de hele EU zorgen. In complexere gevallen zou de bewijslast eerlijker worden verdeeld tussen de partijen die schade hebben geleden en de producenten. Dit zou de kansen vergroten om in dergelijke gevallen met succes een schadevordering in te stellen. Onevenredige hindernissen voor het instellen van schadevorderingen zouden worden afgebouwd. Naar verwachting zal jaarlijks voor 0,20 miljoen EUR tot 43,54 miljoen EUR meer aan vergoeding voor personen die schade hebben geleden worden uitgekeerd dan in het basisscenario.

Door de uitbreiding van de risicoaansprakelijkheid zouden de beleidsalternatieven kortere gerechtelijke procedures tot gevolg hebben, omdat de rechter zich niet zou hoeven te buigen over kwesties van schuld of nalatigheid.

Hoeveel bedragen de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, hoeveel bedragen de kosten van de belangrijkste opties)?

De voordelen van een hogere schadevergoeding voor de consumenten betekenen kosten voor de producenten. Voor 80 % van de producenten die een aansprakelijkheidsverzekering hebben, zou dit leiden tot een kleine stijging van de jaarlijkse verzekeringspremie. Voor optie 1b wordt dit geschat op 4,35 miljoen EUR tot 8,69 miljoen EUR meer in vergelijking met het basisscenario. Voor optie 2a wordt dit geschat op 14,35 miljoen EUR tot 28,71 miljoen EUR meer in vergelijking met het basisscenario. De minderheid van producenten die geen aansprakelijkheidsverzekering hebben, zou te maken krijgen met schadebetalingen aan degenen die schade hebben geleden. Om dubbeltelling te voorkomen, wordt hiermee echter rekening gehouden bij de voordelen van een hogere schadevergoeding voor de consumenten.

Hoewel de gerechtelijke procedures korter zouden zijn (zie bij "de voordelen"), zou het aantal procedures ook toenemen als gevolg van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn. Bij optie 1b wordt gerekend met een geringe stijging van de totale jaarlijkse gerechtskosten van 1,12 miljoen EUR tot 2,75 miljoen EUR in vergelijking met het basisscenario. Evenzo wordt bij optie 2a een geringe stijging van de totale jaarlijkse gerechtskosten van 0,41 miljoen EUR tot 1,02 miljoen EUR in vergelijking met het basisscenario verwacht.

Gemachtigden en fulfilmentdienstverleners, die aansprakelijk zouden kunnen worden gesteld wanneer er geen in de EU gevestigde importeur is, zouden de hogere kosten aan niet-EU-producenten doorberekenen. Dit zou kunnen leiden tot geringe, maar niet-kwantificeerbare prijsstijgingen voor producten uit niet-EU-landen. Tegenover eventuele prijsstijgingen staan een grotere productveiligheid en betere consumentenbescherming in geval van schade.

Wat zijn de gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het

concurrentievermogen?
De feedback van de belanghebbenden bracht geen specifieke gevolgen van de beleidsopties voor kmo's aan het licht. De kmo's zouden echter veel baat bij duidelijkere aansprakelijkheidsregels hebben, aangezien zij over minder middelen beschikken om juridisch advies in te winnen. Een – zelfs naar verwachting maar geringe – verhoging van de productaansprakelijkheidsverzekering zou voor de kmo's ernstigere gevolgen hebben dan voor grotere ondernemingen, aangezien zij de kosten daarvoor minder goed kunnen absorberen.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De richtlijn brengt geen administratieve kosten mee. Er werden geen gevolgen voor de nationale begrotingen vastgesteld.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
Er werden geen andere significante gevolgen vastgesteld.
Hoe staat het met de evenredigheid?
De voorgestelde maatregel beantwoordt aan de doelstelling van het initiatief en gaat niet verder dan wat nodig is om de aansprakelijkheidsregels te doen aansluiten bij de ontwikkelingen in de digitale en circulaire economie en om de hindernissen bij het verkrijgen van schadevergoeding weg te nemen.
D. Follow-up
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
De Commissie zal de herziene richtlijn zes jaar na de inwerkingtreding ervan evalueren.