EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.5.2018
SWD(2018) 158 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN - SAMENVATTEND VERSLAG

bij

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken

{COM(2018) 246 final} - {SWD(2018) 157 final}

1. INLEIDING

Richtlijn 85/374/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken ("de richtlijn") heeft tot doel de gezondheid en de eigendom van de consumenten te beschermen, het vrije verkeer van goederen te waarborgen en te zorgen voor onvervalste mededinging tussen de marktdeelnemers op de eengemaakte markt.

De Commissie startte een evaluatie om na te gaan of de doelstellingen van de richtlijn worden gehaald en of deze berekend is op de nieuwe technologische ontwikkelingen zoals het internet der dingen of autonome systemen. Een raadpleging van de belanghebbenden maakte deel uit van deze evaluatie.

2. DOEL VAN DE RAADPLEGING

De raadplegingsstrategie was erop gericht informatie te verzamelen van de belanghebbenden die dan werd gebruikt om de doeltreffendheid, de efficiëntie, de relevantie, de coherentie en de EU-meerwaarde te beoordelen.

Relevante belanghebbenden zijn onder meer producenten, importeurs, leveranciers en hun sectororganisaties, consumenten en consumentenorganisaties, verzekeraars en de federaties van verzekeraars, technische deskundigen, en overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld (bv. denktanks, deskundigen, advocatenkantoren/juridisch deskundigen).

Dit document geeft een overzicht van de raadplegingsactiviteiten en hun resultaten.

3. METHODEN EN INSTRUMENTEN VAN DE RAADPLEGING

In totaal **657 belanghebbenden** uit alle lidstaten (behalve Letland, Portugal en Slovenië) en alle doelgroepen (behalve technische deskundigen) hebben aan de raadpleging meegewerkt.

3.1. Openbare raadpleging

Er werd een **openbare raadpleging** gehouden (10 januari – 26 april 2017) in 23 talen van de Europese Unie, bestaande uit drie onlinevragenlijsten die werden verstuurd naar producenten; consumenten; vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld.

113 belanghebbenden (40 producenten, 48 consumenten en 23 vertegenwoordigers van overheidsdiensten/het maatschappelijke middenveld) uit 16 lidstaten[1] hebben geantwoord. 14 standpuntnota's werden gedeeld door consumenten (1), ondernemersorganisaties (9) en vertegenwoordigers van overheidsdiensten/het maatschappelijke middenveld (4).

3.2. Onderzoeken

Er werd een **gericht onderzoek** (3 april – 20 mei 2017) gevoerd met behulp van vijf, in het Engels opgestelde vragenlijsten die werden verstuurd naar:

- producenten, leveranciers en aanverwante sectororganisaties (4 antwoorden);
- consumentenorganisaties (11);

[1] Allemaal behalve DK, EE, EL, HR, CY, LV, LU, HU, PL, PT, SI, SE.

- verzekeraars en aanverwante organisaties (0);
- vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld (11);
- technische deskundigen actief in de rechtbanken (0).

De antwoorden kwamen uit 14 lidstaten.[2]

Er werd een **computerondersteund telefonisch (CATI) onderzoek** (29 mei – 14 juni 2017) gevoerd bij producenten, importeurs en leveranciers in 11 lidstaten[3]. 457 producenten hebben geantwoord.[4]

Er werden 61 **interviews** (3 mei – eind juli 2017) afgenomen bij belanghebbenden die ervaring hadden met de richtlijn (17 producenten, 11 consumenten, 9 verzekeraars, 24 vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld).[5]

Bij de gerichte onderzoeken werden een aantal problemen vastgesteld:

- Beperkte deelname aan het gerichte onderzoek: meer dan 400 belanghebbenden werden gecontacteerd, maar slechts 26 hebben geantwoord.
- Er heeft geen enkele vertegenwoordiger van de technische deskundigen geantwoord.

3.3. Conferentie over de evaluatie van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid

De Europese Commissie hield op 20 oktober 2017 in Brussel een conferentie over de evaluatie van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid[6]. Deze conferentie richtte zich tot de vertegenwoordigers van de lidstaten en de verschillende categorieën van belanghebbenden en was bedoeld om standpunten uit te wisselen over de voorlopige resultaten van de externe studie van de evaluatie.

4. BELANGRIJKSTE RESULTATEN VAN DE RAADPLEGINGSACTIVITEITEN

Verscheidene belanghebbenden hadden ervaring met de richtlijn. De meeste bedrijven kregen te maken met vorderingen van benadeelde personen en betaalden om zich hiertegen te verzekeren; de consumentenorganisaties waren vertrouwd met vorderingen van benadeelde personen; de verzekeraars leverden specifieke verzekeringspolissen en betaalden schadevergoedingen; de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld hielden zich bezig met de behoeften van specifieke categorieën van belanghebbenden, traden op in geschillen of deden onderzoek naar de richtlijn.

4.1. Doeltreffendheid

De raadpleging was bedoeld om te kunnen inschatten of en in welke mate de doelstellingen van de richtlijn aangaande bescherming van de consumenten, onvervalste mededinging en vrij verkeer van goederen tot dusver werden verwezenlijkt, zowel op nationaal als op EU-niveau.

---

2 BE, BG, DK, EL, ES, FR, IT, LT, LU, MT, NL, SI, FI, UK.
3 CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
4 Uit CZ, DE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, SE, UK.
5 Uit BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, IT, CY, LU, HU, MT, NL, FI, UK.
6 Zie de notulen van de Conferentie over productaanprakelijkheid op https://ec.europa.eu/docsroom/documents/26661?locale=nl:

De meeste belanghebbenden zijn zich bewust van de richtlijn. Voor de meeste vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld is de richtlijn doeltreffend, aangezien de consumenten voordeel halen uit de risicoaansprakelijkheid van de producenten en de belangen van consumenten en producenten relatief in evenwicht zijn. Daarom menen zij ook dat het systeem van risicoaansprakelijkheid moet worden behouden.

De meeste producenten beschouwen de richtlijn als doeltreffend, aangezien deze gelijke mededingingsvoorwaarden creëert binnen Europa door het invoeren van dezelfde aanprakelijkheidsregels in alle lidstaten, en ook de belangen van consumenten en producenten in evenwicht houdt door het opstellen van duidelijke regels, ongeacht het producttype.

Ten slotte vinden de verzekeraars dat de richtlijn in het algemeen doeltreffend is, daar deze voor een evenwicht zorgt tussen de belangen van consumenten en producenten.

Voor de meeste consumentenorganisaties is de richtlijn evenwel niet maximaal doeltreffend, omdat ze de belangen van de producenten meer beschermt dan die van de consumenten.

Met name sommige bepalingen van de richtlijn worden als doeltreffender beschouwd dan andere:

- ***Producten, geen diensten***

Voor sommige belanghebbenden (zowel producenten als consumenten) is het onderscheid tussen producten en diensten niet meer duidelijk en zou de richtlijn ook de door diensten veroorzaakte schade moeten dekken; andere producenten menen juist dat deze schade niet moet worden gedekt door de richtlijn.

Voor meer dan de helft van de geraadpleegde vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld is het onderscheid tussen producten en diensten niet adequaat en moet het toepassingsgebied van de richtlijn worden uitgebreid tot diensten.

Veruit de meeste consumenten en hun organisaties benadrukken dat het moeilijk kan zijn om een onderscheid te maken tussen producten en diensten, aangezien deze vaak gekoppeld zijn, en is voorstander van een regeling die zowel producten als diensten dekt.

Voor meer dan de helft van de bedrijven daarentegen is het onderscheid tussen producten en diensten wel adequaat en is de richtlijn uit te breiden tot diensten.

- ***Hoe zit het met nieuwe technologische ontwikkelingen?***

Het is niet eenvoudig om de richtlijn toe te passen op nieuwe technologische ontwikkelingen.

De feedback van de belanghebbenden over nieuwe technologische ontwikkelingen is zeer divers: voor sommige belanghebbenden (onder meer een groot aantal producenten, enkele consumenten, verzekeraars en vertegenwoordigers van overheidsdiensten/het maatschappelijke middenveld) is een update van de richtlijn voor nieuwe technologische ontwikkelingen niet nodig. Volgens anderen, afkomstig uit alle geraadpleegde categorieën, is het moeilijk om de richtlijn op deze items toe te passen, gezien hun immaterieel karakter en hun toenemende complexiteit.

Meer specifiek vinden bijna de helft van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld en bijna alle consumenten dat het toepassingsgebied van de richtlijn moet worden verruimd tot de nieuwe technologische ontwikkelingen en dat er een evenwicht moet zijn tussen consumentenveiligheid en innovatie, waarbij het onderscheid tussen producten en diensten en het concept 'defect' voor deze ontwikkelingen als niet adequaat worden beschouwd.

De meeste bedrijven beschouwen apps, niet-geïntegreerde software en IoT-componenten als 'producten' conform de richtlijn, terwijl ze uiteenlopende opvattingen hebben over het feit of de aansprakelijkheid adequaat verdeeld is tussen de verschillende marktdeelnemers. Voorts is voor hen 'defect' adequaat gedefinieerd als schade veroorzaakt door een geavanceerde robot of een autonoom systeem.

Voor een groot deel van de bedrijven zijn de uitzonderingen waarin de richtlijn voorziet toereikend voor nieuwe technologische ontwikkelingen en is de richtlijn hierop reeds van toepassing; ze beschouwen de richtlijn als doelgericht en neutraal voor verschillende technologieën.

Ook voor de meerderheid van de organisaties van verzekeraars is het niet nodig om de richtlijn aan te passen aan nieuwe technologische ontwikkelingen.

- ***Bewijslast***

Het overgrote deel van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld vindt dat het voor de consumenten lastig is om het defect te bewijzen en het verband tussen het defect en de schade aan te tonen.

Bijna alle consumentenorganisaties zien deze last als de grootste belemmering voor het verkrijgen van compensatie, vooral wat betreft de nieuwe technologische ontwikkelingen en de toenemende productcomplexiteit.

Slechts enkele verzekeraars vinden hoe dan ook dat het leveren van bewijslast in de praktijk moeilijk is.

Volgens de meeste bedrijven zou het opheffen van deze last nadelig zijn: de door te benadeelde persoon te leveren bewijslast vormt inderdaad de essentiële basis voor de vordering; door deze weg te nemen, zou de richtlijn niet langer billijk zijn.

- ***Schade aan eigendom***

Voor een kleine meerderheid van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld zou het eigen risico van € 500 moeten verdwijnen om de vergoeding van kleinere schade mogelijk te maken. Ook de meerderheid van de consumentenorganisaties zou het eigen risico laten zakken, aangezien de prijs van veel producten in de loop der jaren gedaald is.

Terwijl de meeste bedrijven geen voorstander zijn van een wijziging van het eigen risico, staat een significant deel van de kleine ondernemingen (24 %) toch positief tegenover een daling ervan.

Voor het merendeel van de belanghebbenden, behalve voor de verzekeraars, is het moeilijk om de voorwaarde te doen gelden dat het voorwerp van eigendom van een type is dat gewoonlijk bestemd is voor particulier gebruik of verbruik en dat het door de benadeelde persoon hoofdzakelijk aangewend werd voor eigen gebruik of verbruik; zij vinden dat dit moet verdwijnen.

Voor de helft van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld mag deze bepaling worden geschrapt, aangezien het steeds moeilijker wordt om uit te maken of een voorwerp van eigendom bedoeld is voor professioneel of particulier gebruik.

De meeste bedrijven (63 %) en meer dan de helft van de consumentenorganisaties zijn van mening dat het onderscheid tussen particulier en professioneel gebruik niet adequaat is,

vermits producten voor beide doeleinden kunnen worden ingezet, en dat het schrappen van dit onderscheid geen problemen zou veroorzaken.

Bijna alle organisaties van verzekeraars vinden dat het onderscheid tussen particulier en professioneel gebruik van producten voldoende duidelijk is en dat er niets moet worden veranderd.

De Conferentie over productaansprakelijkheid bood de mogelijkheid om verder door te gaan op de reacties die werden verkregen door het gebruik van andere raadplegingsinstrumenten. Wat betreft de doeltreffendheid van de richtlijn, zijn de meeste producenten en verzekeraars het erover eens dat ze haar doelstellingen verwezenlijkt en dat ze klaar is voor de toekomst en de nieuwe technologische ontwikkelingen. Volgens hen zou een herziening in dit stadium voorbarig zijn. De consumenten waren wel te vinden voor een herziening van de richtlijn om het vergoeden van de benadeelde partij te vergemakkelijken.

4.2. Efficiëntie

De raadpleging spitste zich toe op het evenwicht tussen de kosten van de producenten om de risicoaansprakelijkheid te dekken en de last van de benadeelde partij om compensatie te krijgen, evenals op de aspecten die voor meer of minder efficiëntie zorgen door het garanderen van de risicoaansprakelijkheid van de producent.

Uit het gerichte onderzoek werden gegevens verwacht over de kosten en baten: door de lage respons was een juiste kwantificering evenwel niet mogelijk. Met de gegevens uit de andere raadplegingsactiviteiten kon alleen een kwalitatieve analyse worden uitgevoerd.

Met name voor meer dan de helft van de bedrijven zijn de kosten en baten die voortvloeien uit de richtlijn mooi in evenwicht.

Maar meer dan twee derde van de consumentenorganisaties ervaart dat de kosten hoger zijn voor de consumenten: het bewijzen van het defect en het verband tussen het defect en de schade is lastig door de toenemende productcomplexiteit. Bijna de helft van de verzekeraars vindt dat het leveren van bewijslast in de praktijk moeilijk is.

Als derde standpunt wordt door twee derde van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld aangehaald dat, hoewel de kosten met betrekking tot de richtlijn aanvaardbaar zijn voor traditionele producten, de nieuwe technologische ontwikkelingen extra kosten zouden kunnen genereren voor de producenten om zich met de richtlijn te conformeren.

4.3. Coherentie

De raadpleging richtte zich ook op vragen betreffende de coherentie, de complementariteit en de samenhang tussen de richtlijn en andere acties van de Unie, in het bijzonder de wetgeving inzake productveiligheid en consumentenbescherming.

De Conferentie over productaansprakelijkheid was voor de belanghebbenden de gelegenheid om te bevestigen dat de richtlijn wordt ervaren als coherent en samenhangend met de EU-wetgeving inzake productveiligheid en met de regels voor consumentenbescherming. Er werd herhaald dat producten die op de Europese markt worden gelanceerd in overeenkomst moeten zijn met de EU-wetgeving inzake veiligheid. Wanneer deze schade berokkenen als gevolg van een defect, kan de consument juridische stappen ondernemen tegen de producent in het

kader van de richtlijn (buitencontractuele aansprakelijkheid), maar ook tegen de verkoper conform de contractuele aansprakelijkheidsbepalingen.

4.4. Relevantie

Het was de bedoeling van de raadplegingsactiviteiten om na te gaan of de oorspronkelijke behoeften nog overeenkwamen met de huidige behoeften, inclusief deze die door innovatieve producten zijn ontstaan. Ze wilden tevens onderzoeken of de definities van product, producent, defect en schade of de door de richtlijn geboden uitzonderingen adequaat zijn voor de technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen.

De resultaten zijn vrij fragmentarisch: de meeste belanghebbenden vinden dat het nodig is om de richtlijn te updaten met het oog op nieuwe technologisch ontwikkelingen, ook al hebben ze geen problemen ondervonden met de toepassing van deze richtlijn.

Globaal wordt de richtlijn door de meerderheid van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld als toekomstbestendig beschouwd en de harmonisatie die dankzij deze richtlijn binnen de EU is bereikt, bevestigt de huidige relevantie ervan; toch stellen ze een herziening van de richtlijn voor nieuwe technologische ontwikkelingen voor. Voor het overgrote deel van de bedrijven is de richtlijn toekomstbestendig en relevant door de harmonisatie die ermee is bereikt.

Het merendeel van de consumentenorganisaties vindt dat de richtlijn heeft gezorgd voor geharmoniseerde regels op het vlak van productaansprakelijkheid. Ze zijn evenwel voorstander van een herziening van de richtlijn om rekening te kunnen houden met de nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals ook de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld menen, wegens de minder grote relevantie van de richtlijn ten opzichte van de nieuwe behoeften en de beperktere toepasbaarheid van de concepten ervan op nieuwe technologische ontwikkelingen.

4.5. EU-meerwaarde

De raadpleging was bedoeld om feedback te krijgen over het feit of er voor de risicoaansprakelijkheid op EU-niveau verdere maatregelen moeten worden genomen. Daarnaast wilde de raadpleging komen tot een beter begrip van de meest waarschijnlijke gevolgen van een beperking van de reikwijdte of van het intrekken van de richtlijn of van een uitbreiding van haar toepassingsgebied.

In het algemeen erkennen de belanghebbenden de EU-meerwaarde van de richtlijn en niemand heeft voorgesteld om de richtlijn in te trekken.

De meeste bedrijven zijn het erover eens dat maatregelen van afzonderlijke lidstaten niet hadden kunnen leiden tot het nu gerealiseerde gelijke speelveld. Bovendien zijn bijna alle consumentenorganisaties van oordeel dat de huidige consumentenbescherming niet gerealiseerd had kunnen worden met alleen maar nationale maatregelen.

Volgens het overgrote deel van de vertegenwoordigers van overheidsdiensten en het maatschappelijke middenveld heeft de richtlijn waarde toegevoegd aan het wettelijke kader en het beleid van de EU.

De Conferentie over productaansprakelijkheid bevestigde de standpunten die werden verdedigd door de verschillende categorieën van belanghebbenden. Daarnaast benadrukten veel deelnemers: i) het verband tussen de productveiligheid en de regels voor

productaansprakelijkheid, ii) de moeilijkheid voor slachtoffers van ongewenste effecten van farmaceutische producten om het defect te bewijzen en het oorzakelijk verband tussen het defect en de schade aan te tonen om compensatie te krijgen, iii) het gebrek aan gegevens over de toepassing van de richtlijn op de nieuwe technologische ontwikkelingen, en iv) de behoefte om een billijk evenwicht te behouden tussen de belangen van de partijen.

5. BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

De raadplegingsactiviteiten maakten het mogelijk om een groot aantal opvattingen te verzamelen over de richtlijn, met name over wat goed heeft gewerkt en over wat tot dusver niet zo goed heeft gewerkt, en ook over de toekomstverwachtingen.

De richtlijn werd globaal beschouwd als **doeltreffend** om haar doelstellingen te bereiken door de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten, het maatschappelijke middenveld, de bedrijven en de verzekeraars, terwijl de consumentenorganisaties zich meer kritisch opstelden, vooral inzake de hinderpalen voor het verkrijgen van compensatie, in het bijzonder met betrekking tot de toegenomen complexiteit voor het leveren van de bewijslast, een moeilijkere afbakening van producten en diensten en het eigen risico van € 500 voor materiële schade.

De meeste categorieën van belanghebbenden erkenden de **efficiëntie** van de richtlijn. Met name alle categorieën, behalve de consumentenorganisaties, denken dat de kosten en baten van de richtlijn voor consumenten en producenten in evenwicht zijn.

De richtlijn wordt beschouwd als **samenhangend** met de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming, en ook als **relevant en toekomstbestendig.** Niettemin zijn de vertegenwoordigers van de overheidsdiensten, het maatschappelijke middenveld en de consumentenorganisaties het erover eens dat bepaalde kwesties inzake nieuwe technologische ontwikkelingen niet adequaat worden gedekt door de richtlijn, terwijl de bedrijven meer afkerig staan tegenover wijzigingen van de richtlijn.

Er bestond een brede consensus bij de belanghebbenden over de **EU-meerwaarde** van de richtlijn.

De Conferentie over de evaluatie van de richtlijn voor productaansprakelijkheid bood de mogelijkheid om te bevestigen dat er verder moest worden nagedacht over de toekomst van de richtlijn om te zorgen voor rechtszekerheid, in het bijzonder betreffende de toepassing ervan op nieuwe technologieën zoals kunstmatige-intelligentiesystemen, geavanceerde robots en het internet der dingen.