

36 906 Wijziging van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/2853 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad (Implementatiewet richtlijn herziening productaansprakelijkheid)

Nr. 6 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 september 2026

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over het wetsvoorstel tot wijziging van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/2853 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad (Implementatiewet richtlijn herziening productaansprakelijkheid). De commissie heeft daarbij opgemerkt dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht, onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen voldoende beantwoordt.

Met dank voor de inbreng van de fracties van D66, VVD, CDA en BBB beantwoord ik, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de vragen zo veel mogelijk in de volgorde van het verslag. Vragen met een vergelijkbare strekking worden gebundeld beantwoord.

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/2853 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad (Implementatiewet richtlijn herziening productaansprakelijkheid) (hierna: wetsvoorstel). Deze leden onderschrijven het belang van een toekomstbestendig aansprakelijkheidskader dat aansluit op nieuwe en innovatieve technologische ontwikkelingen. Daarbij hechten deze leden in

het bijzonder grote waarde aan de overgang naar een circulaire economie waarin producten langer worden gebruikt, gerepareerd en hergebruikt. Tegen deze achtergrond hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van een goed functionerende interne markt en van adequate bescherming van consumenten en andere benadeelde natuurlijke personen. Daarbij achten deze leden het van belang dat ondernemingen kunnen blijven rekenen op duidelijke, uitvoerbare en proportionele regels, in het bijzonder waar het gaat om innovatieve producten, software en digitale toepassingen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel uitsluitend regels bevat die noodzakelijk zijn voor de implementatie en dat is gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan het bedrijfsleven. Deze leden stellen hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken de regering hiervoor. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel de implementatie van een Europese richtlijn betreft. Ten aanzien van de aansprakelijkheid lijkt deze nu te stoppen bij de buitengrens van de Europese Unie (hierna: EU). In dat geval is de importeur aansprakelijk en dropshippers zelfs alleen deels aansprakelijk. Hoe gaat de regering met behulp van de Europese regelgeving ongelijke concurrentie tegen met fabrikanten uit China, waarvan de producten vaak niet voldoen aan dezelfde kwaliteit(seisen) als Europese producten? De regering verwijst in de memorie van toelichting naar de ACM ConsuWijzer van de Autoriteit Consument & Markt. Deze leden vragen of zij hierbij is betrokken en hierop is ingericht. Kan zij nieuwe meldingen op dit vlak aan?

Het wetsvoorstel implementeert de Richtlijn herziening productaansprakelijkheid (hierna: de Richtlijn). Deze Richtlijn beoogt te waarborgen dat benadeelden zo vaak als mogelijk een afdwingbare vordering tot schadevergoeding hebben, ook wanneer de fabrikant van het gebrekkige product of de gebrekkige component buiten de Europese Unie (EU) is gevestigd. Daartoe breidt de Richtlijn de kring van aansprakelijke personen op een getrapte wijze uit. In het geval van een buiten de EU gevestigde fabrikant, zijn ook aansprakelijk (1) de importeur van het gebrekkige product of de gebrekkige component of (2) de gemachtigde van de fabrikant en, (3) indien voornoemde personen

afwezig zijn, de fulfilmentdienstverlener. De distributeur van het product kan aansprakelijk zijn als de identiteit van de in de EU gevestigde fabrikant of van voornoemde marktdeelnemers (1-3) niet kan worden vastgesteld. Distributeurs hebben daartoe een termijn om de identiteit mee te delen van een in de EU gevestigde relevante marktdeelnemer of van hun eigen distributeur die het product aan hen heeft geleverd. Deze getrapte uitbreiding vergroot de kans dat benadeelden hun schade daadwerkelijk kunnen verhalen, ook indien de fabrikant buiten de EU is gevestigd.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe met behulp van de Europese regelgeving ongelijke concurrentie wordt tegengegaan met fabrikanten uit China, waarvan de producten vaak niet voldoen aan dezelfde kwaliteit- en veiligheidseisen als Europese producten, merkt de regering op dat in dat verband de regelgeving over productveiligheid en het toezicht daarop van belang is.

Europese regels voor productveiligheid gelden voor alle producten die in de EU worden verkocht, ook als de fabrikant buiten de EU is gevestigd.

Het gaat om twee elkaar aanvullende verordeningen. De Algemene Productveiligheidsverordening¹ (hierna APVV) stelt de inhoudelijke veiligheidseisen: elk product dat in de EU op de markt wordt gebracht, moet veilig zijn. Voor producten waarvoor specifieke EU-productregelgeving bestaat - zoals speelgoed, elektrische apparaten of machines - gelden de eisen uit die sectorale wetgeving. De APVV fungeert als vangnet voor alle overige consumentenproducten en voor onderdelen en risico's die niet door sectorale wetgeving worden behandeld.

De Markttoezichtverordening² regelt vervolgens hoe de naleving van die veiligheidseisen wordt gehandhaafd. De verordening kent bevoegdheden toe aan markttoezichthouders, bevordert samenwerking tussen toezichthouders onderling en met de douane, en legt verplichtingen op aan fabrikanten, importeurs en andere marktdeelnemers. Het doel is te voorkomen dat onveilige of niet-conforme producten op de Europese markt terechtkomen en om een gelijk speelveld te waarborgen.

Een belangrijk instrument uit beide verordeningen is de verplichting voor fabrikanten buiten de EU om een gemachtigde vertegenwoordiger in de EU aan te wijzen. Op grond van artikel 4 van de

Markttoezichtverordening mag een product dat onder EU-harmonisatiewetgeving valt alleen op de EU-markt worden gebracht als

¹ Verordening (EU) 2023/988 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 inzake algemene productveiligheid, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 87/357/EEG van de Raad.

² Verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011.

er een in de EU gevestigde marktdeelnemer beschikbaar is. Dat kan een importeur, een gemachtigde vertegenwoordiger of, als laatste vangnet, een fulfilmentdienstverlener zijn. De APVV bevat een vergelijkbare verplichting voor producten die buiten het sectorale kader vallen. In de praktijk blijkt deze verplichting echter niet of onvoldoende te worden nageleefd. Het kabinet zet er daarom in de aankomende Europese onderhandelingen over de herziening van het productregelgevende kader op in dat het gemakkelijker wordt voor toezichthouders om gemachtigde vertegenwoordigers aan te spreken. Hierbij kan gedacht worden aan de oprichting van een database waarin deze vertegenwoordigers geregistreerd dienen te staan, mogelijk in combinatie met certificering.³

In Nederland is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) de primaire toezichthouder op de naleving van productveiligheidswetgeving. De NVWA kan zelf inspecties uitvoeren en corrigerende maatregelen opleggen, zoals een verkoopverbod of het terugroepen van gevaarlijke producten. Consumenten en marktdeelnemers kunnen bij de NVWA meldingen doen over mogelijk onveilige producten. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft een beperktere maar aanvullende rol: zij houdt specifiek toezicht op de verplichtingen die de APVV oplegt aan aanbieders van onlinemarktplaatsen, zoals informatieverplichtingen richting consumenten. Meldingen over producten die niet voldoen aan veiligheidseisen kunnen consumenten doen bij de NVWA.

Het is daarnaast vanzelfsprekend van belang dat consumenten worden gewezen op de risico's van dropshipping en directe import van producten van buiten de EU. Dit kan consumenten in een lastig parket brengen, bijvoorbeeld als er sprake is van wanprestatie. Hoe om te gaan met een geval van niet-levering als een marktdeelnemer zich in bijvoorbeeld China of Mexico bevindt? Ook als er (ernstige) schade ontstaat door het niet voldoen aan eisen van productveiligheid, kan het voor de consument problematisch zijn om zich te wenden tot een marktdeelnemer buiten de EU.

Via webpagina's van onder meer het Ondernemersplein⁴ en van de NVWA⁵ worden (startende) dropshippers geïnformeerd over hun verantwoordelijkheden. Ook consumenten vinden op deze webpagina's informatie over waar zij op moeten letten bij online aankopen.

³ Zie ook het non-paper van Nederland dat werd mede-ondertekend door Finland, Nederland, Portugal en Zweden in de aanloop naar onderhandelingen over de European Product Act, <https://open.overheid.nl/details/157ca867-3d80-4dcd-afe4-45b2f085e062>.

⁴ <https://ondernemersplein.overheid.nl/bedrijf-starten/startsituaties/checklist-dropshipping-van-producten/>.

⁵ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/productveiligheid/webwinkels>.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

2. De Richtlijn: de belangrijkste inhoudelijke punten

2.1 Achtergrond: de richtlijn productaansprakelijkheid uit 1985

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de achtergrond van de herziene richtlijn, die beoogt het productaansprakelijkheidsrecht beter te laten aansluiten op nieuwe technologieën, nieuwe bedrijfsmodellen en nieuwe mondiale toeleveringsketens. Deze leden begrijpen de noodzaak van modernisering van het bestaande kader, maar achten het tegelijkertijd van belang dat de bescherming van benadeelden in evenwicht blijft met rechtszekerheid voor ondernemingen en een voorspelbaar investeringsklimaat. Kan de regering nader toelichten hoe dit evenwicht in de richtlijn is gewaarborgd, in het bijzonder waar de richtlijn mede ziet op software, bijbehorende diensten en producten die na het in de handel brengen nog onder zeggenschap van de fabrikant kunnen blijven vallen?

De leden van de VVD-fractie constateren terecht dat de Richtlijn een balans treft tussen de bescherming van benadeelden en de rechtszekerheid van ondernemingen. Het gaat daarbij om een rechtvaardige toewijzing van met de moderne productie samenhangende risico's. Dit evenwicht wordt in deze Richtlijn – evenals in de Richtlijn 85/374⁶ – hoofdzakelijk gewaarborgd door te voorzien in een nauwkeurig omschreven risicoaansprakelijkheid, die ook begrenzingen kent.

Risicoaansprakelijkheid betekent kort gezegd dat een marktdeelnemer, onder wie in de eerste plaats de fabrikant van een product of component, aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door een gebrekkig product, los van de vraag of hij ook schuld heeft (hem een verwijt treft). Hij is dus eerder aansprakelijk te stellen dan het geval is bij een onrechtmatige daad, omdat de benadeelde consument niet hoeft te bewijzen dat er sprake is van schuld.

Een rechtvaardige verdeling van risico's brengt wel met zich dat op de benadeelde de bewijslast rust van de schade, het gebrekkige product en het oorzakelijk verband hiertussen (artikel 6:188 lid 1 wetsvoorstel). Hierbij geldt ter bescherming van de benadeelde een meer geobjectiveerde maatstaf van de gebrekkigheid. Leidend is wat een

⁶ Richtlijn 85/374/EEG van de Raad van 25 juli 1985 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.

persoon – “het grote publiek” – mag verwachten aan veiligheid, los van welke kennis hij zelf heeft (artikel 6:186, lid 1, aanhef, wetsvoorstel). Ook verlicht de Richtlijn de op de benadeelde rustende bewijslast door de introductie van een aantal bewijsvermoedens ter zake van het gebrek of het oorzakelijk verband tussen de schade en het gebrek. Deze bewijsvermoedens zijn nauw omljnd en gelden alleen in bijzondere omstandigheden. Deze bewijsvermoedens zijn ter bescherming van het belang van de marktdeelnemers bovendien weerlegbaar (artikel 6:188 leden 2-4 wetsvoorstel).

Om een eerlijke risicoverdeling te waarborgen geldt voorts dat de regeling van risicoaansprakelijkheid beperkingen kent. In de eerste plaats geldt deze regeling voor een beperkte duur (artikelen 6:191 en 6:191a wetsvoorstel). Na het verstrijken van die duur gelden enkel de algemene regelingen van schuldaansprakelijkheid of contractuele aansprakelijkheid. In de tweede plaats is de regeling van risicoaansprakelijkheid niet van toepassing op alle schade, maar alleen die schade die in de Richtlijn (en dus het wetsvoorstel) als zodanig is bepaald. De voornaamste schade die de regeling bestrijkt, is de schade van natuurlijke personen, waaronder overlijden en letselschade (artikel 6:190 wetsvoorstel). In de derde plaats geldt dat de Richtlijn met het oog op een eerlijke risicoverdeling voorziet in vrijstellingsgronden: marktdeelnemers kunnen worden vrijgesteld van aansprakelijkheid, wanneer er sprake is van specifieke ontlastende omstandigheden (artikel 185 lid 1, onderdelen a tot en met g, wetsvoorstel). Een voorbeeld daarvan is dat het gebrek dat de schade heeft veroorzaakt, niet bestond toen het product, kort gezegd, in de handel werd gebracht (onderdeel c). Een marktdeelnemer is evenmin risicoaansprakelijk, als hij aantoont dat het op het moment dat het product in de handel werd gebracht, niet mogelijk was het gebrek te ontdekken op grond van de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis toentertijd (onderdeel e). Dit is het zogenaamde ontwikkelingsrisicoverweer. De Richtlijn laat lidstaten de mogelijkheid om niet te voorzien in het ontwikkelingsrisicoverweer (artikel 18 Richtlijn). Benadeelden worden zo verdergaand beschermd. De regering maakt van deze mogelijkheid geen gebruik. Het handhaaft het huidige beleid en de eerder getroffen balans tussen benadeelden en marktdeelnemers (zie hierover nader het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.4 van deze nota).

De voornoemde regeling – en het daarin gevonden evenwicht – geldt eveneens voor software en bijbehorende diensten en ingrijpende wijzigingen van een product. De definitie van zeggenschap leidt ertoe dat

de reikwijdte van de risicoaansprakelijkheid wordt beperkt tot die gevallen waarin een marktdeelnemer zeggenschap heeft over die software, bijbehorende diensten en ingrijpende wijzigingen (zie in dat verband nader over de vrijstellingsgrond van onderdeel c, het antwoord op de laatste vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.3 van deze nota).

2.2 Aanleiding en doelstellingen van de Richtlijn

De leden van de VVD-fractie constateren voorts dat het wetsvoorstel zelf geen definitie bevat van artificiële intelligentie (hierna: AI) als juridisch begrip, terwijl in de toelichting en in de achtergrond van de richtlijn wel wordt verwezen naar AI-systemen en nieuwe digitale technologieën. Deze leden achten terminologische precisie van belang, juist voor de rechtszekerheid van de praktijk. Kan de regering daarom verduidelijken hoe zij de verhouding ziet tussen bredere beleidsmatige verwijzingen naar AI enerzijds en de wettelijke begrippen ‘software’, ‘bijbehorende digitale dienst’, ‘software-updates of upgrades’ en ‘functionaliteiten waarover de fabrikant zeggenschap behoudt’ anderzijds? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide reactie van de regering hierop.

De leden van de VVD-fractie merken terecht op dat het wetsvoorstel geen definitie bevat van “artificiële intelligentie” (hierna: AI). Dat hangt samen met de gekozen implementatiesystematiek: het wetsvoorstel beoogt een zuivere omzetting van de Richtlijn, die evenmin een eigen AI-definitie bevat. De Richtlijn verduidelijkt wel dat software als “product” moet worden aangemerkt (artikel 4, punt 1, Richtlijn). In de preambule is uiteengezet dat “software” ruim moet worden uitgelegd en dat daaronder ook AI-systemen vallen (overweging 13). Daarnaast volgt uit de dezelfde overweging dat aanbieders van AI-systemen in de zin van Verordening (EU) 2024/1689⁷ (hierna: de AI-verordening) als “fabrikant” in de zin van de Richtlijn moeten worden behandeld. De AI-verordening definieert een “AI-systeem” als: “een op een machine gebaseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen” (artikel 3, punt 1, AI-verordening). Het ligt voor de hand dat

⁷ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144 en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (PB L, 2024/1689, 12.7.2024).

AI-systemen die aan deze omschrijving voldoen onder het begrip “software” vallen en dus als “product” in de zin van de Richtlijn worden aangemerkt.

Tegen deze achtergrond kan de verhouding tussen de meer beleidsmatige verwijzingen naar AI enerzijds en de wettelijke begrippen “software”, “bijbehorende dienst”, “software-updates of -upgrades” en “zeggenschap van de fabrikant” anderzijds, als volgt worden verduidelijkt. Voor de toepassing van de Richtlijn is software een product. Omdat AI-systemen onder het ruim uit te leggen softwarebegrip vallen, worden zij als product in de zin van de Richtlijn behandeld en gelden daarvoor in beginsel dezelfde concepten en aansprakelijkheidsregels.

Voor de vraag of software – waaronder een AI-systeem – als product dan wel als bijbehorende dienst moet worden gekwalificeerd, is de definitie van “bijbehorende dienst” leidend. Een bijbehorende dienst is een digitale dienst die zodanig in een product is geïntegreerd of daarmee onderling is verbonden dat het product zonder die dienst één of meer van zijn functies niet kan vervullen (artikel 4, punt 3, Richtlijn). Afhankelijk van de feitelijke inbedding kan een AI-systeem kwalificeren als een bijbehorende dienst en daarmee als een component – en dus onderdeel – van het product (artikel 4, punt 4, Richtlijn). In dat geval volgt ook de daarbij behorende verdeling van aansprakelijkheid: de fabrikant van een component – waaronder de aanbieder van een bijbehorende dienst – is op grond van de Richtlijn aansprakelijk wanneer de gebrekkigheid van het product wordt veroorzaakt door die component (artikel 8, lid 1, onderdeel b, Richtlijn), terwijl de fabrikant van het eindproduct in beginsel aansprakelijk is voor alle gebreken van het product (artikel 8, lid 1, onderdeel a, Richtlijn).

De Richtlijn onderkent dat de ontwikkelaar of producent van software – en daarmee ook de aanbieder van een AI-systeem – na het in de handel brengen zeggenschap kan behouden over functionaliteiten van het product (artikel 4, punt 5, Richtlijn). Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer de ontwikkelaar zelf of via derden updates of upgrades kan leveren. Het behoud van dergelijke zeggenschap heeft gevolgen voor de aansprakelijkheid. Zo wordt de fabrikant niet gevrijwaard van aansprakelijkheid wanneer de gebrekkigheid van een product te wijten is aan het AI-systeem, met inbegrip van updates of upgrades daarvan, dan wel aan het ontbreken van updates of upgrades die nodig zijn om de veiligheid van het product te handhaven, voor zover de fabrikant daarover zeggenschap heeft. De rechtszekerheid van de fabrikant wordt in deze gevallen wel gewaarborgd door de vervaltermijn van tien jaar:

tien jaar nadat het gebrekkige product in de handel werd gebracht of in gebruik werd gesteld, is de fabrikant niet meer aan te spreken op grond van de productaansprakelijkheid (artikel 17 lid 1, onderdeel a, Richtlijn). Ook al zijn de updates of upgrades op een later moment door deze fabrikant verstrekt of hadden deze op een later moment moeten worden verstrekt.

2.3 Toepassingsbereik

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel het productbegrip verruimt, door onder meer software als product aan te merken en daarnaast ook bijbehorende digitale diensten in het aansprakelijkheidskader worden betrokken. Deze leden begrijpen dat de regeling daarmee beter moet aansluiten op de digitale economie. Deze leden vragen de regering wel hoe in de praktijk een heldere afbakening wordt gewaarborgd tussen software als product enerzijds en de bijbehorende digitale dienst anderzijds. Kan de regering nader toelichten hoe overlap, interpretatieverschillen en rechtsonzekerheid voor marktdeelnemers op dit punt worden voorkomen? Welke gevolgen heeft dit onderscheid voor de positie van de aansprakelijkgestelde partij?

De definitie van bijbehorende dienst is leidend voor de vraag of sprake is van software als een bijbehorende dienst of software als een product. Een bijbehorende dienst is een digitale dienst die zodanig in een product is geïntegreerd of daarmee onderling is verbonden dat het product zonder die dienst een of meer van zijn functies niet zou kunnen vervullen (artikel 6:184a, onderdeel c, wetsvoorstel). Voorbeelden zijn de voortdurende levering van verkeersgegevens in een navigatiesysteem, een gezondheidsmonitoringsdienst die zich baseert op de sensoren van een fysiek product om de fysieke activiteit of gezondheidsgegevens van de gebruiker in de gaten te houden, een temperatuurregeliingsdienst die de temperatuur van een slimme koelkast monitort en reguleert, of een voiceassistent-dienst die het mogelijk maakt een of meer producten te controleren door middel van spraakopdrachten. Alleen in dergelijke gevallen is de aanbieder van een bijbehorende dienst aansprakelijk op grond van de Richtlijn. De regering voorziet op dit punt vooralsnog geen rechtsonzekerheid.

De regeling van de productaansprakelijkheid is daarnaast van toepassing op software. Software is een product (artikel 6:184 lid 1, onderdeel b, wetsvoorstel) of een component daarvan (artikel 6:184 lid 1, onderdeel d, wetsvoorstel). De producent van de software is dus (eventueel naast de aanbieder van de bijbehorende dienst) als fabrikant aansprakelijk te

stellen op grond van de Richtlijn. Dit geldt eveneens voor de fabrikant die zeggenschap heeft over de software, ook al produceert hij deze zelf niet (artikel 6:187 lid 1, onderdeel b, wetsvoorstel).

Voor de rechtsgevolgen van het onderscheid tussen software als bijbehorende dienst of software als product is van belang dat als er sprake is van software als bijbehorende dienst, die bijbehorende dienst is te kwalificeren als een component – en dus onderdeel – van een product (artikel 6:184a, onderdeel d, wetsvoorstel). Dit geldt ook voor software die onderdeel uitmaakt van een product, bijvoorbeeld een grasmaaier die software heeft om te maaien zonder menselijke aansturing. Een fabrikant van een component kan enkel aansprakelijk worden gesteld op grond van de Richtlijn, als de gebrekkigheid van het product veroorzaakt wordt door de betreffende component (artikel 6:187, lid 1, onderdeel b, wetsvoorstel). Dat geldt derhalve ook voor een aanbieder van een digitale dienst. De fabrikant van het product is daarentegen in uitgangspunt aansprakelijk voor alle gebrekkigheden van het product (artikel 6:187 lid 1 wetsvoorstel).

In het geval er meerdere marktdeelnemers aansprakelijk zijn op grond van de regeling van de productaansprakelijkheid, geldt dat zij hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld (artikel 12 Richtlijn), evenals naar huidig recht het geval is (artikel 6:189 BW).

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat de kring van potentieel aansprakelijke marktdeelnemers wordt verruimd en dat daarbij onder meer ook fulfilmentdienstverleners in beeld kunnen komen. Deze leden begrijpen het belang van effectieve verhaalsmogelijkheden voor benadeelden, maar vragen de regering wel hoe wordt gewaarborgd dat aansprakelijkheid zoveel mogelijk terechtkomt bij de partij die daadwerkelijk invloed heeft gehad op het ontwerp, de productie, de wijziging of de veiligheid van het product. Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat partijen met een meer logistieke of faciliterende rol onevenredig worden blootgesteld aan aansprakelijkheidsrisico's?

Ook de leden van de CDA-fractie lezen dat naast producenten ook andere marktdeelnemers, zoals fulfilmentdienstverleners, importeurs en distributeurs, aansprakelijk kunnen worden gesteld. Deze leden vragen de regering hoe wordt voorkomen dat partijen die slechts een beperkte rol hebben in de productieketen, volledig aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gebreken waarop zij feitelijk geen of zeer beperkte invloed hebben gehad.

De Richtlijn voorziet in een getrappt systeem van aansprakelijkheid dat rekening houdt met de rol van de marktdeelnemer in de distributieketen en mate waarin hij invloed kan uitoefenen op onder meer de veiligheid van het product. Dit systeem is één-op-één overgenomen in het wetsvoorstel (artikel 6:187 BW). In dit systeem rust de aansprakelijkheid primair (1) op de in de EU gevestigde fabrikant van het gebrekkige product of op de fabrikant van de gebrekkige component (artikel 6:187 lid 1, onderdelen a en b, BW). Indien de fabrikant buiten de EU is gevestigd, kan – subsidiair (2) – de importeur of de gemachtigde van de fabrikant worden aangesproken (artikel 6:187 lid 1, onderdeel c, onder 1° en 2°, BW). Als er geen in de EU gevestigde importeur of gemachtigde is, kan – meer subsidiair (3) – de fulfilmentdienstverlener aansprakelijk worden gehouden (artikel 6:187 lid 1, onderdeel c, onder 3°, BW). Distributeurs kunnen slechts aansprakelijk zijn, als de identiteit van voornoemde marktdeelnemers (1-3) niet kan worden vastgesteld. Distributeurs hebben daartoe een termijn om de identiteit mee te delen van een in de EU gevestigde relevante marktdeelnemer of van hun eigen distributeur die het product aan hen heeft geleverd (artikel 6:187 lid 3 BW). Deze specifieke regeling voor distributeurs is, onder bijzondere voorwaarden, van overeenkomstige toepassing op aanbieders van een onlineplatform (artikel 6:187 lid 4). Op deze wijze wordt de aansprakelijkheid proportioneel verdeeld en wordt gewaarborgd dat marktdeelnemers met voornamelijk logistieke of faciliterende taken, zoals importeurs, fulfilmentdienstverleners en distributeurs, niet onevenredig worden blootgesteld aan aansprakelijkheidsrisico's.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke gevolgen de regering in dit verband verwacht voor kleine en middelgrote ondernemingen die als fulfilmentdienstverlener actief zijn en hoe ze worden betrokken bij de implementatie van de richtlijn? En welke maatregelen worden er getroffen om ondernemingen te informeren over de gevolgen van het wetsvoorstel voor hun bedrijfsvoering?

Voor fulfilmentdienstverleners betekent het getrapte systeem van aansprakelijkheid dat zij alleen in beeld komen als vangnet: als er geen (1) EU-fabrikant is, en evenmin een (2) importeur of gemachtigde. In de gevallen dat fulfilmentdienstverleners toch aansprakelijk zijn, zijn zij gehouden het volledige schadebedrag te vergoeden, met de mogelijkheid om dit vervolgens geheel of gedeeltelijk te verhalen op de buiten de EU gevestigde fabrikant of andere relevante voorschakel in de keten (regres). Om eventuele risico's beheersbaar te houden ligt het in de rede dat fulfilmentdienstverleners vooraf duidelijke contractuele afspraken maken met de partijen voor wie zij diensten verrichten, passende

due-diligencemaatregelen treffen (zoals het opvragen en controleren van conformiteitsverklaringen en traceerbaarheidsgegevens), en hun interne processen op orde brengen voor identificatie van de relevante marktpartijen in de keten. Met name kleine en middelgrote ondernemingen die als fulfilmentdienstverlener actief zijn, zullen naar verwachting hun risicobeheersing en verzekeringsbehoefte opnieuw willen beoordelen in het licht van de voorgestelde wijziging in hun aansprakelijkheidspositie.

Bij de implementatie is en wordt oog gehouden voor de positie van (mkb-)ondernemingen. Hoewel voor implementatiewetsvoorstellen geen algemene verplichting tot internetconsultatie geldt, is in dit geval bewust gekozen voor internetconsultatie om de voorgestelde wijzigingen vroegtijdig en breed onder de aandacht te brengen. Via deze route zijn onder meer brancheorganisaties, waaronder VNO-NCW en MKB-Nederland, betrokken en in de gelegenheid gesteld hun achterban te informeren en input te leveren. Daarnaast wordt vanuit de Rijksoverheid, via de website Ondernemersplein, actief gecommuniceerd over het wetsvoorstel en de gevolgen daarvan voor de bedrijfsvoering.⁸ Hiermee wordt beoogd dat ondernemingen, en in het bijzonder mkb-fulfilmentdienstverleners, tijdig inzicht krijgen in hun mogelijke verantwoordelijkheden en praktische handvatten ontvangen om zich daarop in te richten.

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat de fabrikant onder omstandigheden aansprakelijk kan blijven voor schade die ontstaat na het in de handel brengen van een product, bijvoorbeeld wanneer sprake is van software-updates of -upgrades, bijbehorende diensten of functionaliteiten die blijven leren, voor zover de fabrikant daarover zeggenschap behoudt. Deze leden achten het van belang dat het voor ondernemingen voldoende voorzienbaar is wanneer van dergelijke zeggenschap sprake is. Kan de regering daarom nader toelichten hoe dit criterium in de praktijk moet worden uitgelegd? Welke factoren zijn daarbij doorslaggevend en hoe wordt voorkomen dat juist voor ontwikkelaars van software en andere digitale toepassingen onduidelijkheid ontstaat over de reikwijdte van hun aansprakelijkheid? Is de regering van oordeel dat dit criterium voldoende rechtszekerheid biedt voor ondernemingen die moeten beslissen of en in welke mate zij na marktintroductie updates blijven aanbieden?

⁸ <https://ondernemersplein.overheid.nl/wetswijzigingen/meer-partijen-aansprakelijk-voor-gebrekkige-producten/>.

De leden van de VVD-fractie vragen om een toelichting op het criterium zeggenschap van de fabrikant uit de Richtlijn. Zij vragen welke factoren daarbij doorslaggevend zijn, met het oog op de duidelijkheid over aansprakelijkheid en dus rechtszekerheid voor ontwikkelaars van software. Meer in het bijzonder vragen zij of de regering van oordeel is dat het criterium voldoende rechtszekerheid biedt voor ondernemingen die moeten beslissen of en in welke mate zij na marktintroductie updates blijven aanbieden.

Zeggenschap houdt ingevolge de Richtlijn allereerst in dat de fabrikant van een product voorziet in:

- (i) de integratie, onderlinge verbinding of levering van een component, met inbegrip van software-updates of -upgrades, of
- (ii) de wijziging van het product, met inbegrip van ingrijpende wijzigingen.

Het kan in deze gevallen zo zijn dat de fabrikant hierin niet zelf voorziet, maar ermee instemt dat een derde dit doet. Ook dan is er sprake van zeggenschap van de fabrikant.

Daarnaast is er ingevolge de Richtlijn sprake van zeggenschap als de fabrikant van een product zelf of via een derde software-updates of -upgrades kan leveren (artikel 4, onderdeel 5, Richtlijn en artikel 6:184 lid 2 wetsvoorstel).

De Richtlijn voorziet in een risicoaansprakelijkheid voor schade ontstaan door gebrekkige producten. Het is hierbij van belang om voorop te stellen dat de Richtlijn géén producteisen bevat. De Richtlijn regelt dus niet of, en in welke mate, marktdeelnemers na de introductie van een product op de markt updates moeten blijven aanbieden. Hiervoor geldt andere Europese wetgeving, namelijk de Verordening cyberweerbaarheid⁹ en de richtlijnen verkoop goederen¹⁰ en levering digitale inhoud¹¹.

Bij de vraag of een product gebrekkig is en er aansprakelijkheid bestaat, dient ingevolge de Richtlijn rekening te worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Of er sprake is van zeggenschap van de fabrikant, is één van die omstandigheden, die in de Richtlijn bovendien

⁹ Verordening (EU) 2024/2847 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende horizontale cyberbeveiligingsvereisten voor producten met digitale elementen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 168/2013 en (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Verordening cyberweerbaarheid).

¹⁰ Richtlijn (EU) 2019/771 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn 2009/22/EG, en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG.

¹¹ Richtlijn (EU) 2019/770 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten.

als zodanig expliciet is genoemd (artikel 6:186 lid 1, onderdeel c wetsvoorstel).

De Richtlijn behelst verder een uitwerking van de vrijstellingsgrond van aansprakelijkheid voor zover het gebrek niet bestond, toen het, kort gezegd, in de handel werd gebracht (artikel 6:185 lid 1, onderdeel c, wetsvoorstel, zie over deze vrijstellingsgrond het antwoord op eerste vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.1 van deze nota). Een marktdeelnemer kan zich hierop níet beroepen, als het gebrek te wijten is aan (a.) een bijbehorende dienst, (b.) de software, met inbegrip van software-updates en -upgrades, (c.) software-updates of -upgrades die nodig zijn om de veiligheid te handhaven, of het ontbreken daarvan, of (d.) een ingrijpende wijziging van het product. Dit echter alleen voor zover de fabrikant over die software (-updates of upgrades), bijbehorende dienst of ingrijpende wijziging zeggenschap heeft (artikel 6:185 lid 2, wetsvoorstel). Dit betekent met andere woorden dat een fabrikant in dat geval ook voor schade aansprakelijk kan worden gesteld, als deze is ontstaan nádat het product in de handel werd gebracht.

Hierbij passen twee kanttekeningen, die van belang zijn voor het begrip van de reikwijdte van de Richtlijn. In de Richtlijn is allereerst bepaald dat een product niet als gebrekkig wordt beschouwd om de enkele reden dat er betere producten in de markt zijn of later op de markt komen, waaronder updates of upgrades van een product (artikel 6:186 lid 2 wetsvoorstel). De tweede kanttekening betreft de vervaltermijn uit de Richtlijn. Die houdt in dat het recht op schadevergoeding van de benadeelde jegens de marktdeelnemer op grond van deze Richtlijn vervalt door verloop van 10 jaren na de aanvang van de dag waarop het product in de handel werd gebracht of in gebruik werd gesteld. Een software-update of -upgrade of een bijbehorende dienst leidt niet tot een nieuw product. De risicoaansprakelijkheid voor software-updates, -upgrades en bijbehorende diensten, eindigt derhalve 10 jaar nádat het oorspronkelijke product in de handel werd gebracht of in gebruik werd gesteld. Dit is alleen anders in het geval er sprake is van een ingrijpende wijziging van een product. In dat geval begint bij het in de handel brengen van dit ingrijpend gewijzigd product de vervaltermijn opnieuw. Van een ingrijpende wijziging is slechts in uitzonderlijke gevallen sprake (artikel 6:184 lid 1, onderdeel q, wetsvoorstel). Een marktdeelnemer moet hierop vanzelfsprekend wel bedacht zijn, maar de situatie zal zich zelden voordoen (zie voor een uitgebreidere toelichting op het begrip “ingrijpende wijziging” het antwoord op de eerste twee vragen in paragraaf 2.5 van deze nota).

Alles in ogenschouw nemende, meent de regering dat de Richtlijn met deze kaders voldoende rechtszekerheid biedt aan de ontwikkelaars van software.

2.4 Harmonisatieniveau

De leden van de VVD-fractie hechten eraan dat Europese regels zuiver worden geïmplementeerd en niet nationaal worden verzwaard. Kan de regering daarom bevestigen dat het wetsvoorstel op geen enkel punt verder gaat dan de richtlijn strikt vereist? Indien op onderdelen nog nationale beleidsruimte bestond, kan de regering dan per relevant onderdeel toelichten welke afweging is gemaakt en waarom voor juist die invulling is gekozen?

De regering bevestigt dat in het wetsvoorstel geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (zuivere implementatie). De Richtlijn biedt op twee onderdelen nationale beleidsruimte. Hierna wordt per onderdeel toegelicht welke afweging daarbij is gemaakt.

De Richtlijn biedt lidstaten ten eerste de mogelijkheid om af te wijken van het in de Richtlijn opgenomen 'ontwikkelingsrisicoverweer'. Dit houdt in dat lidstaten maatregelen mogen handhaven of invoeren op grond waarvan marktdeelnemers aansprakelijk zijn, zelfs als het op grond van de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis niet mogelijk was het gebrek te ontdekken op, kort gezegd, het moment dat het product in de handel werd gebracht. Ook de huidige richtlijn uit 1985 biedt deze afwijkingsmogelijkheid. Van deze mogelijkheid is in de huidige wet geen gebruik gemaakt en ook in het voorliggende wetsvoorstel wordt dit niet gedaan, omdat daar geen bijzondere aanleiding voor bestaat. De regering wilde en wil voorkomen dat producenten afzien van de ontwikkeling van nieuwe producten, vanuit de vrees dat een redelijkerwijs niet te voorzien gebrek in de toekomst tot schade zou kunnen leiden. Daarom wordt voorgesteld het bestaande beleid voort te zetten, waarbij het ontwikkelingsrisicoverweer wordt gehandhaafd en de uitzonderingsmogelijkheid daarop niet wordt benut. Van deze lidstaattoptie is in het wetsvoorstel dus geen gebruik gemaakt.

Daarnaast laat de Richtlijn lidstaten de ruimte om nationale sectorale compensatieregelingen te handhaven of vast te stellen, bij voorkeur niet gefinancierd uit publieke middelen. Dergelijke regelingen bieden consumenten die schade hebben geleden als gevolg van gebrekkige producten en daarvoor geen vergoeding kunnen krijgen op grond van de

regels inzake productaansprakelijkheid, onder voorwaarden, een vergoeding uit een fonds. Nederland heeft een dergelijke compensatieregeling op dit moment niet. De implementatie van deze Richtlijn vormt geen aanleiding om deze nu te introduceren, zeker niet in het licht van het voorkomen van regeldruk voor het bedrijfsleven. Ook van deze lidstaatoptie wordt dus geen gebruik gemaakt.

2.5 Inhoud van de Richtlijn

De leden van de D66-fractie merken op dat reparateurs van producten in beginsel niet onder de productaansprakelijkheid als bedoeld in de richtlijn vallen. Zij zullen enkel als fabrikant worden aangemerkt wanneer sprake is van een ‘ingrijpende wijziging’. In dit kader wijzen deze leden graag naar de Nederlandse implementatie van de EU-richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen, welke beoogt dat reparatie van goederen vaker plaatsvindt en toegankelijker wordt voor consumenten. Kan de regering nader toelichten hoe de regels omtrent productaansprakelijkheid in dit wetsvoorstel zich verhouden tot de verplichtingen uit de EU-richtlijn betreffende het bevorderen van reparatie?

De leden van de CDA-fractie lezen dat ook partijen die producten ingrijpend wijzigen, aansprakelijk kunnen worden gesteld. Deze leden vragen hoe in de praktijk wordt bepaald wanneer sprake is van een ‘ingrijpende wijziging’ van een product en hoe wordt voorkomen dat bedrijven die bijdragen aan reparatie, hergebruik of recycling, hierdoor onevenredige aansprakelijkheidsrisico’s lopen. (Zie het verslag onder het kopje “Aanpassingen met het oog op de circulaire economie”).

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regels omtrent productaansprakelijkheid uit de Richtlijn zich verhouden tot de verplichtingen uit de Richtlijn (EU) 2024/1799 betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen (hierna: Richtlijn bevordering reparatie).¹²

De Richtlijn en de Richtlijn bevordering reparatie zijn complementair. De Richtlijn bevordering reparatie bevat regels die het voor de consument én voor reparateurs makkelijker en aantrekkelijker moeten maken om gekochte producten te repareren. Daarbij gaat het om de reparatie van producten die kapot zijn gegaan. De regels ter bevordering van reparatie zien op de reparatie van een kapot product zelf. Als consumenten een

¹² Richtlijn (EU) 2024/1799 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en de Richtlijnen (EU) 2019/771 en (EU) 2020/1828.

kapot product vaker laten repareren, in plaats van een nieuw product aan te schaffen, dan bevordert dat de circulaire economie. De Richtlijn bevordering reparatie bevat daartoe een verplichting voor fabrikanten van producten waarvoor op grond van Europese regelgeving “repareerbaarheidsvereisten” bestaan. De fabrikanten worden verplicht om deze producten op verzoek van de consument te repareren. Dit geldt niet alleen voor producten die gebrekkig zijn, maar bijvoorbeeld ook voor producten die door normale slijtage of door onvoorzichtig gebruik stuk gaan. Daarnaast bevat de richtlijn bepalingen die het voor onafhankelijke reparateurs makkelijker moeten maken om reparatie aan te bieden aan consumenten. Uitgangspunt onder de Richtlijn bevordering reparatie is, dat de fabrikant of de onafhankelijke reparateur een redelijke prijs kan vragen van de consument.

De Richtlijn regelt de aansprakelijkheid van marktdeelnemers voor schade veroorzaakt door een gebrek in een product. Het gaat daarbij om gevolgschade, zoals letselschade en schade aan andere zaken dan het product zelf (artikel 6 Richtlijn). Schade aan het product zelf valt buiten de Richtlijn (artikel 6 lid 1, onderdeel b, sub i) Richtlijn). De Richtlijn houdt rekening met de circulaire economie, waarin producten na het op de markt brengen vaker worden opgeknapt of gerepareerd. De Richtlijn verduidelijkt wanneer de aansprakelijkheid voor schade door een gebrek van het product verschuift naar een andere (rechts)persoon dan de oorspronkelijke fabrikant, in het geval dat een product wordt gewijzigd.

Derden, zoals reparateurs, die wijzigingen aanbrengen aan het product, kwalificeren in beginsel niet als “marktdeelnemer” in de zin van de Richtlijn (artikel 8 leden 1 en 3 Richtlijn). Zij zijn daarom niet aan te spreken op grond van de productaansprakelijkheid. De bijzondere regeling van risicoaansprakelijkheid geldt voor reparateurs derhalve niet. Alleen wanneer een derde buiten zeggenschap van de fabrikant een product “ingrijpend wijzigt” en het vervolgens opnieuw in de handel brengt of in gebruik stelt, wordt deze voor de toepassing van de Richtlijn als “fabrikant” aangemerkt (artikel 8 lid 2 Richtlijn). In dat geval rust de risicoaansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door een gebrekkig ingrijpend gewijzigd product op deze partij. In dat geval gaat er ook een nieuwe vervaltermijn van 10 jaar lopen (artikel 17 lid 1, onderdeel b, Richtlijn). Met het oog op een eerlijke risicoverdeling in de circulaire economie, bepaalt de Richtlijn dat degene die de ingrijpende wijziging heeft aangebracht, van aansprakelijkheid wordt vrijgesteld, als hij bewijst dat de gebrekkigheid die de schade heeft veroorzaakt verband houdt met een onderdeel van het product waarop zijn wijziging geen betrekking had (artikel 11 lid 1, onderdeel g, Richtlijn). Zo wordt voorkomen dat degene

die een ingrijpende wijziging aanbrengt in een product, aansprakelijkheid draagt voor gebreken die buiten zijn ingreep vallen.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe in de praktijk wordt bepaald of sprake is van een “ingrijpende wijziging”, merkt de regering op dat de Richtlijn en het wetsvoorstel hiervan een definitie bevatten (artikel 4 onderdeel 18 Richtlijn en artikel 6:184a lid 1, onderdeel q, wetsvoorstel). Hieruit volgt dat de beoordeling in twee stappen verloopt. Allereerst wordt nagegaan of de op het product toepasselijke EU- of nationale productveiligheidsregels criteria bevatten voor wat als een ingrijpende wijziging wordt aangemerkt. Is dat het geval, dan worden die criteria toegepast. Ontbreken dergelijke criteria, dan wordt, in de tweede plaats, beoordeeld of de wijziging (i) de oorspronkelijke prestaties, het doel of het type van het product wijzigt zonder dat deze wijziging was voorzien in de oorspronkelijke risicobeoordeling van de fabrikant, én (ii) de aard van het gevaar verandert, een nieuw gevaar creëert of het risiconiveau verhoogt. Deze beoordeling vindt steeds plaats met inachtneming van de omstandigheden van het geval.

Het begrip ingrijpende wijziging is op voornoemde wijze vrij nauw omlijnd in de Richtlijn. De regering verwacht dan ook dat bij reparaties slechts in uitzonderlijke situaties sprake zal zijn van een “ingrijpende wijziging”. Een voorbeeld is het verwijderen of uitschakelen van de snelheidsbegrenzer van een elektrische step of e-bike via aangepaste software, waardoor het voertuig aanzienlijk harder kan rijden dan oorspronkelijk ontworpen en de veiligheidsrisico's (bijvoorbeeld het risico op ongevallen) wezenlijk toenemen. Degene die deze wijziging buiten zeggenschap van de fabrikant aanbrengt en het voertuig vervolgens opnieuw in de handel brengt of in gebruik stelt, wordt in dat geval als “fabrikant” beschouwd en draagt de bijbehorende risicoaansprakelijkheid. Is daarentegen enkel sprake van het vervangen van slijtdelen (zoals remmen en banden), zonder verhoging van de veiligheidsrisico's, dan is geen sprake van een “ingrijpende wijziging” en kan de reparateur niet aansprakelijk worden gesteld op grond van de Richtlijn.

Kortom, reguliere reparaties waarbij de prestaties, het doel en de veiligheidsrisico's van het product hetzelfde blijven, kwalificeren in de regel niet als een ingrijpende wijziging en leiden daarom niet tot productaansprakelijkheid van reparateurs. Dit zal naar verwachting voor het merendeel van de reparaties gelden: die zijn er immers juist op gericht om een kapot apparaat weer te laten werken zoals vóór het

defect. Bovendien wordt een gerepareerd product veelal niet opnieuw op de markt gebracht. Denk bijvoorbeeld aan een reparateur die een wasmachine repareert die daarna weer bij de eigenaar thuis wordt teruggeplaatst. Partijen die op conventionele wijze bijdragen aan de circulaire economie – door producten te repareren, te refurbishen of te recycleren – lopen daarom geen onevenredige productaansprakelijkheidsrisico's. Door hierover duidelijkheid te bieden, sluit de Richtlijn over productaansprakelijkheid aan bij en ondersteunt deze de doelstellingen van de Richtlijn bevordering reparatie.

De leden van de D66-fractie wijzen er tevens op dat zowel in de EU-richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels ter bevordering van de reparatie van goederen als in het Nationaal Programma Circulaire Economie (2025) wordt ingezet op het stimuleren van reparatie en refurbishen van producten. Deze leden vragen de regering te reflecteren op de positie van onafhankelijke reparateurs die niet door fabrikanten zijn geautoriseerd, maar wel over de vakbekwaamheid beschikken om producten te repareren of refurbishen. Denk hierbij ook aan de reparateurs die zijn opgenomen in het Nationaal Reparateursregister. Zij hoeven geen autorisatie van de fabrikant te hebben, maar lopen wel het risico op aansprakelijkheid wanneer hun werkzaamheden als 'ingrijpend' worden aangemerkt. Hoe beoordeelt de regering de positie van onafhankelijke reparateurs in dit opzicht? En hoe voorkomt de regering dat juridische discussies over eventuele aansprakelijkheid de doelmatigheid en effectiviteit van reparatiewerkzaamheden in de weg komen te staan?

De regering onderschrijft het belang van het stimuleren van reparatie en “refurbishen” (opknappen) van producten in de transitie naar een circulaire economie, zoals verankerd in de Richtlijn bevordering reparatie en in het Nationaal Programma Circulaire Economie (2025).

Onafhankelijke reparateurs vervullen daarbij een belangrijke rol, waaronder degenen die zijn opgenomen in het Nationaal Reparateursregister. Zoals in het antwoord hiervoor uiteengezet, rust op deze reparateurs in beginsel geen risicoaansprakelijkheid voor schade door gebrekkige (gewijzigde) producten op grond van de herziene Richtlijn. Alleen wanneer hun ingreep kwalificeert als een “ingrijpende wijziging” van het product, buiten de zeggenschap van de fabrikant, en het product vervolgens opnieuw in de handel wordt gebracht of in gebruik wordt gesteld, worden zij voor de toepassing van de Richtlijn als “fabrikant” aangemerkt, met de daarbij behorende risicoaansprakelijkheid. Zoals in het antwoord hiervoor is toegelicht, verwacht de regering dat dit slechts in uitzonderlijke situaties aan de

orde zal zijn. De regering gaat ervan uit dat het juridische kader voor reparateurs ondersteunend is aan het belang van doelmatige en effectieve reparatiewerkzaamheden en verwacht hierover in het licht van de Richtlijn geen grote juridische discussies.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen over de voorgestelde bewijsvermoedens. Deze leden begrijpen dat de benadeelde in bepaalde gevallen tegemoet wordt gekomen in zijn bewijspositie, maar achten het van belang dat de bewijslastverdeling ook in technisch complexe zaken evenwichtig blijft. Kan de regering nader toelichten hoe wordt voorkomen dat de bewijsvermoedens in de praktijk resulteren in een onevenredige verzwaring van de procespositie van ondernemingen? Hoe beoordeelt de regering het risico dat in complexe zaken de grens tussen verlichting van de bewijspositie en een feitelijke omkering van de bewijslast vervaagt?

Als uitgangspunt blijft gelden dat de benadeelde het gebrek van het product, de schade en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet stellen en, indien nodig, bewijzen (artikel 6:188 lid 1 BW). De Richtlijn heeft tot doel de bewijspositie van benadeelden te verlichten waar informatie-asymmetrie en technische complexiteit dat rechtvaardigen, maar beoogt geen omkering van de bewijslast. Ter voorkoming van een onevenredige verzwaring van de procespositie van ondernemingen bevat de Richtlijn bovendien diverse waarborgen. Deze zijn één-op-één overgenomen in het wetsvoorstel (artikel 6:188 leden 2-4 BW) en worden hierna nader toegelicht.

Ten eerste zijn de bewijsvermoedens – zowel ten aanzien van het gebrek als het oorzakelijk verband – alleen van toepassing in de limitatief in het wetsvoorstel omschreven gevallen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om situaties waarin het product aantoonbaar niet voldoet aan toepasselijke, dwingende productveiligheidsvoorschriften of waarin het product kennelijk disfunctioneert bij redelijkerwijs te verwachten gebruik of onder normale omstandigheden. Het is aan de benadeelde om voldoende concrete feiten en omstandigheden te stellen, en waar nodig, te onderbouwen waaruit volgt dat aan deze toepassingsvoorwaarden is voldaan.

Ten tweede vervult de rechter een belangrijke rol in het bewaken van het onderscheid tussen een verlichting en feitelijke omkering van de bewijslast, juist ook in complexe zaken. Ook voor die zaken geldt dat de bewijsvermoedens alleen kunnen worden toegepast indien aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan. Zo moet eerst worden vastgesteld dat voor de benadeelde “buitensporige moeilijkheden”

bestaan om het gebrek en/of het oorzakelijke verband aan te tonen. Zijn deze moeilijkheden, met name door technische of wetenschappelijke complexiteit, vastgesteld, dan beoordeelt de rechter vervolgens of de eiser voldoende heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is of dat het waarschijnlijk is dat het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bestaat. De rechter beoordeelt dit aan de hand van alle omstandigheden van het geval. Complexiteit als zodanig is dus niet voldoende voor toepasselijkheid van de bewijsvermoedens.

Ten slotte geldt dat alle voorgestelde vermoedens weerlegbaar zijn. Dit houdt in dat de rechter, zodra bepaalde feiten zijn komen vast te staan of voldoende aannemelijk zijn gemaakt, het bestaan van een ander (relevant) feit – in dit geval het gebrek of oorzakelijk verband – voorshands aanneemt, totdat de wederpartij dit vermoeden met tegenbewijs ontzenuwt. De voorgestelde vermoedens leiden dus niet automatisch tot aansprakelijkheid van de betrokken marktdeelnemer, maar deze behoudt steeds de mogelijkheid het vermoeden te weerleggen.

Aanpassingen met het oog op nieuwe digitale technologieën

De leden van de CDA-fractie constateren dat met de richtlijn het begrip ‘product’ wordt uitgebreid naar software, AI-systemen en digitale updates. Deze leden vragen de regering hoe in de praktijk wordt afgebakend wanneer software of een digitale update als een ‘product’ moet worden aangemerkt in de zin van de productaansprakelijkheid. Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat aansprakelijkheid ontstaat voor softwareaanpassingen of updates die slechts een beperkte invloed hebben op de werking van een product?

De Richtlijn heeft de definitie van het begrip “product” uitgebreid naar onder meer software waaronder AI-systemen, juist omwille van de rechtszekerheid. Het begrip “software” wordt ruim uitgelegd en de wijze van levering of gebruik is voor de definitie niet relevant (zie overweging 13 bij de Richtlijn). Uit de Richtlijn volgt verder dat een marktdeelnemer aansprakelijk is voor door een gebrekkig product veroorzaakte schade, wanneer dit te wijten is aan software en -updates of -upgrades waarover de fabrikant zeggenschap heeft, nadat het product in de handel is gebracht (artikel 185 lid 2 wetsvoorstel). Op deze wijze is afgebakend wanneer er sprake is van een product en aansprakelijkheid in de zin van de Richtlijn.

Een softwareaanpassing of -update brengt een wijziging aan in een product. Bij de aansprakelijkheid voor dergelijke wijzigingen op grond van de Richtlijn is niet zo zeer de vraag hoe groot de invloed van die wijzigingen op het product is. Ook als wijzigingen op zichzelf misschien een beperkte invloed hebben op het product, is niet uit te sluiten dat er sprake kan zijn van aansprakelijkheid. Maatgevend voor aansprakelijkheid is namelijk de vraag of juist deze wijzigingen hebben geleid tot de gebrekkigheid van een product, waardoor schade is ontstaan. Is dat het geval, dan is de fabrikant in beginsel aansprakelijk op grond van de Richtlijn (zie hierover ook het antwoord op de laatste vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.3 van deze nota).

Voor software, -updates, of -upgrades die zonder zeggenschap van de fabrikant door een derde worden uitgevoerd, is de vraag van belang of deze het product ingrijpend wijzigen. Alleen als dat het geval is, is de derde als “fabrikant” te beschouwen, en dus aansprakelijk te stellen op grond van de regeling van productaansprakelijkheid (artikel 187, lid 2, wetsvoorstel). De aansprakelijkheidsrisico's van genoemde derde zijn hiermee beperkt op grond van de onderhavige regelgeving (zie voor een uitgebreidere toelichting op het begrip “ingrijpende wijziging” het antwoord op de eerste twee vragen in paragraaf 2.5 van deze nota).

De leden van de CDA-fractie zien dat het wetsvoorstel ook raakt aan cybersecurity. Deze leden zijn benieuwd in hoeverre dit regels stelt aan de beveiliging van elektronische (huishoudelijke) apparaten, voor het tegengaan van hacks en datalekken. Naast genoemde voorbeelden als slimme koelkasten, denken deze leden bijvoorbeeld ook aan warmtepompen die beschikken over veilige software en beveiligingscamera's voor in en rondom het huis. Daarnaast zien deze leden dat de ontwikkelingen op het gebied van digitale producten snel gaan. Wat betekent dit voor aansprakelijkheid en schadeclaims? Als voorbeeld denken deze leden aan navigatiesystemen en sensoren, die snel verouderd raken, maar ook aan het vermogen om te blijven leren of nieuwe functies te verwerven (onder andere zelflerende AI-systemen), zoals de regering schrijft. Hoe wordt dit precies bedoeld en hoe werkt dit in de praktijk, zo vragen deze leden aan de regering.

Daarnaast zijn de leden van de CDA-fractie benieuwd naar de verzekerbaarheid, dekking en premies. De regering schrijft dat het nog onzeker is welke gevolgen het wetsvoorstel hiervoor heeft, met name als het gaat om software en digitale fabricagedossiers die nieuwe risico's kennen die lastig calculeerbaar zijn. Een voorbeeld hiervan is een gebrekkig computerondersteunend ontwerpbestand. Hoe wil de regering daarmee omgaan en welke rol kunnen brancheverenigingen en

toezichthouders hierin spelen volgens de regering? Zou een systeem van vrijwillige keurmerken een uitkomst kunnen bieden, om waarborgen af te geven en tegelijkertijd de reikwijdte van de risico's en potentiële schade af te bakenen?

In reactie op de vraag van de fractie van de leden van de CDA-fractie over hoe de Richtlijn regels stelt aan de beveiliging van elektronische (huishoudelijke) apparaten, voor het tegengaan van hacks en datalekken, merkt de regering op dat de Richtlijn geen producteisen, waaronder veiligheidseisen, bevat. Dergelijke eisen zijn wel vastgelegd in de Europese Verordening cyberweerbaarheid.¹³ Hierin zijn essentiële cybersecurity-eisen opgenomen voor alle hardware, software en componenten die vanaf 11 december 2027 op de interne markt worden gebracht. Naast dat digitale producten veilig moeten zijn geproduceerd voordat deze op de markt worden gebracht, worden fabrikanten op grond van deze verordening ook verplicht gedurende de gehele redelijk te verwachten levensduur van het product veiligheidsupdates te bieden.

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat de ontwikkelingen op het gebied van digitale producten snel gaan. Zij vragen wat dit betekent voor aansprakelijkheid en schadeclaims. Het productbegrip in de Richtlijn is ruim. Vrijwel alle software is hieronder te scharen met uitzondering van gratis en opensourcesoftware die buiten het kader van een handelsactiviteit wordt ontwikkeld of geleverd (artikel 6:184a lid 3, onderdeel a, wetsvoorstel). Juist door deze omvang van het productbegrip wordt rekening gehouden met de snelle ontwikkeling op het gebied van digitale producten: ook toekomstige digitale producten zijn hierdoor onder deze definitie te brengen. Op deze wijze biedt de Richtlijn een brede consumentenbescherming en tegelijkertijd rechtszekerheid voor marktdeelnemers (zie omtrent de reikwijdte van de aansprakelijkheid van ontwikkelaars van software en andere digitale toepassingen in de onderhavige regelgeving nader het laatste antwoord in par. 2.3 van deze nota op vragen van leden van de VVD-fractie).

Dit wordt in de Richtlijn beschouwd als enige manier om een eerlijke verdeling te bewerkstelligen van de risico's die inherent zijn aan moderne technologische productie (zie overweging 2 bij de Richtlijn).

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte hoe de regering om wil gaan de verzekeraarbaarheid, dekking en premies, met name als het gaat om

¹³ Verordening (EU) 2024/2847 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende horizontale cyberbeveiligingsvereisten voor producten met digitale elementen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 168/2013 en (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Verordening cyberweerbaarheid).

software en digitale fabricagedossiers. Zij vragen naar de mogelijke rol van brancheverenigingen en toezichthouders en of een systeem van vrijwillige keurmerken een uitkomst kan bieden in dit verband.

Een duidelijke reikwijdte van de Richtlijn draagt bij aan een verbeterde mogelijkheid van het verzekeren van de risico's die voor de marktdeelnemers voortvloeien uit de in de Richtlijn voorziene productaansprakelijkheid. De huidige digitale ontwikkelingen zijn omvangrijk. Hierbij speelt een rol dat het productbegrip uit de Richtlijn ruim is. Het gaat om de digitale ontwikkelingen van vele producten. De digitale ontwikkelingen gaan bovendien snel. Dit alles maakt dat de digitale ontwikkelingen van producten niet integraal te overzien zijn. Dat geldt ook voor de risico's die daarmee samenhangen. Deze zijn per product verschillend en daarom op dit moment ook niet calculeerbaar.

Het is aan de verzekeraars en marktdeelnemers (waaronder eventueel brancheverenigingen) om over de ontwikkeling van nieuwe producten met elkaar in gesprek te gaan en daarvoor eventueel nieuwe verzekeringsproducten te ontwikkelen. De Richtlijn verandert dit niet. Keurmerken kunnen in die gevallen een mogelijk aanknopingspunt bieden.

Verbetering van de (bewijs)positie van de benadeelde

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de richtlijn de bewijspositie van benadeelden versterkt, onder meer door rechterlijke vermoedens en ruimere mogelijkheden tot bewijsvergaring. Deze leden vragen de regering nader toe te lichten hoe wordt voorkomen dat hierdoor een disbalans ontstaat tussen de positie van de benadeelde en die van de producent. Kan de regering tevens ingaan op de signalen uit de consultatie, dat deze bewijsverlichting mogelijk kan leiden tot een toename van procedures en hogere aansprakelijkheidsrisico's voor bedrijven?

De Richtlijn beoogt de bewijspositie van benadeelden te verlichten waar informatie-asymmetrie en technische of wetenschappelijke complexiteit dat rechtvaardigen. Dit gebeurt via (i) bewijsvermoedens (artikel 10 leden 2-5 Richtlijn) en (ii) een geharmoniseerd recht op toegang tot bewijsmateriaal (artikel 9 Richtlijn). Beide instrumenten zijn voorzien van waarborgen om een disbalans tussen de bewijspositie van de benadeelde en die van de betrokken marktdeelnemer(s) te voorkomen. Hierna worden deze waarborgen toegelicht en wordt ingegaan op de in de consultatie genoemde zorgen.

De bewijsvermoedens – zowel ten aanzien van het gebrek als het oorzakelijk verband – zijn alleen van toepassing in de limitatief in de Richtlijn omschreven gevallen (artikel 10 leden 2-4 Richtlijn). Het gaat bijvoorbeeld om de situatie dat het product aantoonbaar niet voldoet aan dwingende productveiligheidsvoorschriften die bedoeld zijn om bescherming te bieden tegen het risico van de door de benadeelde geleden schade (artikel 10 lid 2, onderdeel b, Richtlijn), of om de situatie dat de schade aantoonbaar is veroorzaakt door een kennelijk disfunctioneren van het product bij redelijkerwijs te verwachten gebruik of onder normale omstandigheden (artikel 10 lid 2, onderdeel c, Richtlijn). Ook is er een bijzonder bewijsvermoeden voor het geval de consument wordt geconfronteerd met de technische en wetenschappelijk complexiteit van producten (artikel 10 lid 4 Richtlijn). Het is aan de benadeelde om voldoende concrete feiten en omstandigheden te stellen en, waar nodig, te onderbouwen dat aan deze toepassingsvoorwaarden is voldaan. De rechter komt daarbij een belangrijke rol toe in het bewaken van het onderscheid tussen een verlichting en een feitelijke omkering van de bewijslast. Zo kunnen de bewijsvermoedens bij voornoemde complexe producten pas worden toegepast, als is vastgesteld dat voor de benadeelde “buitensporige moeilijkheden” bestaan om het gebrek of het oorzakelijke verband aan te tonen, met name door technische of wetenschappelijke complexiteit (artikel 10 lid 4, onderdeel a, Richtlijn). Vervolgens beoordeelt de rechter, aan de hand van alle omstandigheden van het geval, of de eiser heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is en/of dat het waarschijnlijk is dat een oorzakelijk verband bestaat tussen de gebrekkigheid van het product en de schade (artikel 10 lid 4, onderdeel b, Richtlijn). Tot slot is van belang dat alle bewijsvermoedens weerlegbaar zijn (artikel 10 lid 5 Richtlijn). Dit houdt in dat de rechter, zodra bepaalde feiten zijn komen vast te staan of voldoende aannemelijk zijn gemaakt, voorshands het bestaan van het gebrek of oorzakelijk verband aanneemt, totdat de wederpartij dit vermoeden met tegenbewijs ontzenuwt. De bewijsvermoedens leiden dus niet automatisch tot aansprakelijkheid. De betrokken marktdeelnemer behoudt steeds de mogelijkheid het vermoeden te weerleggen, waarmee de procesbalans geborgd blijft.

Ook het geharmoniseerde recht op toegang tot bewijsmateriaal is voorzien van de nodige waarborgen. De eiser die in een gerechtelijke procedure schadevergoeding vordert wegens een gebrekkig product kan de rechter verzoeken de gedaagde te bevelen toegang te verlenen tot het relevante bewijsmateriaal waarover zij beschikt (artikel 9 lid 1 Richtlijn). De rechter ziet erop toe dat deze toegang, overeenkomstig het nationale

recht, beperkt blijft tot wat noodzakelijk en evenredig is (artikel 9 lid 3 Richtlijn). Daarbij houdt hij rekening met de rechtmatige belangen van alle betrokkenen, waaronder de bescherming van vertrouwelijke informatie en bedrijfsgeheimen (artikel 9 lid 4 Richtlijn). Ter waarborging van die vertrouwelijkheid kan de rechter specifieke maatregelen treffen, zoals beperking van de toegang tot een klein aantal personen (artikel 9 lid 5 Richtlijn; zie ook overweging 45). Van belang is voorts de wederkerigheid van de regeling: niet alleen benadeelden kunnen om toegang verzoeken, ook een aangesproken marktdeelnemer kan de rechter verzoeken de eiser te bevelen toegang te verlenen tot relevant bewijsmateriaal dat nodig is voor de betwisting van de vordering tot schadevergoeding (artikel 9 lid 2 Richtlijn). Deze bepalingen sluiten aan bij het bestaande Nederlandse recht op inzage, afschrift of uittreksel van gegevens op grond van de artikelen 194 en 195 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Om te voorkomen dat informatie moet worden gedeeld die niet relevant is voor de oplossing van het geschil of waarbij geen concreet belang aanwezig is of die vertrouwelijk van aard is, zijn aan dit recht op inzage de nodige voorwaarden verbonden (artikel 194 lid 1 Rv). Daarnaast heeft de rechter mogelijkheden om het verzoek tot het verstrekken van informatie af te wijzen op grond van het bestaan van een verschoningsrecht of gewichtige redenen (artikel 194 lid 2 Rv). Deze voorwaarden, afwijzingscriteria en mogelijkheden voor de rechter bieden voldoende waarborgen om zogenaamde *fishing expeditions* tegen te gaan.

Tegen deze achtergrond is de regering van mening dat de in de consultatie geuite zorg dat bewijsverlichting zal leiden tot een algemene toename van procedures en hogere aansprakelijkheidsrisico's voor bedrijven, wordt ondervangen door de geschetste drempels en waarborgen: limitatieve toepassingsgevallen, voorafgaande toetsing door de rechter, de weerlegbaarheid van vermoedens en de strikte noodzaak- en evenredigheidstoets bij verzoeken tot toegang tot bewijsmateriaal, met bescherming van vertrouwelijkheid. De maatregelen beogen een sterkere bewijspositie van benadeelden in situaties van daadwerkelijke informatie-asymmetrie en complexiteit, zonder de materiële aansprakelijkheidsdrempels te verlagen of de procesbalans onevenredig te verstoren.

Aanpassingen met het oog op de circulaire economie

De leden van de CDA-fractie lezen dat de EU-wetgeving ook wordt verruimd wat betreft de circulaire economie. Deze leden benadrukken dat het goed is dat er geharmoniseerde regels komen die het stimuleren,

maar deze leden willen vooral voorkomen dat er nieuwe knelpunten ontstaan. Zo vraagt Techniek Nederland vooral om duidelijkheid. Deze leden vragen daarom of de regering maatregelen gaat nemen in de praktische uitvoering om het bedrijfsleven te ondersteunen.

De regering onderschrijft het belang van geharmoniseerde Europese regels die de circulaire economie stimuleren. De Richtlijn draagt hieraan bij door duidelijkheid te bieden over productaansprakelijkheid in de context van de circulaire economie. Zoals eerder toegelicht, worden reguliere reparaties en *refurbishments* (opknapbeurten) in de regel niet als een “ingrijpende wijziging” in de zin van de Richtlijn aangemerkt, zodat er in die gevallen geen sprake is van een verschuiving van de risicoaansprakelijkheid van de oorspronkelijke fabrikant naar de reparateur of *refurbisher*. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang van reparatie en *refurbishment* in de circulaire economie, zonder onnodige juridische risico’s of extra lasten voor het bedrijfsleven te introduceren. Tegen deze achtergrond voorziet de regering geen nieuwe knelpunten en ziet zij, naast de gebruikelijke voorlichting over nieuwe wetgeving (zoals informatie op pagina’s van het Rijk), geen aanleiding voor aanvullende ondersteuningsmaatregelen. De regering blijft uiteraard wel in gesprek met betrokken stakeholders, zoals Techniek Nederland, om vragen tijdig te signaleren en waar gewenst duidelijkheid te bieden.

*De leden van de CDA-fractie zijn zich ervan bewust dat nationale aanpassingen in definities onhaalbaar zijn in de implementatie van EU-wetgeving, maar vragen wel aan de regering welke rol de Rijksoverheid kan pakken om mee te denken hoe het kan werken voor dergelijke sectoren (in onder andere de maakindustrie en installatiebranche), bijvoorbeeld door heldere voorlichting. Deze leden willen daarnaast ook zien dat aan het ‘recht op reparatie’ kracht wordt bijgezet. Dat kan door dit de verantwoordelijkheid te maken van de fabrikant, maar ook door reparateurs meer ruimte te geven. Een voorbeeld hiervan is *refurbishment* van meubilair. In de richtlijn staat een benadering beschreven waarbij ‘hoe ingrijpender’, des te kritischer gekeken wordt naar risicobeoordeling. In de praktijk kan het echter juist heel wenselijk zijn voor de levensduurverlenging om ingrijpender te *refurbishen* dan oppervlakkige aanpassingen te doen die weinig doen voor het waardebehoud, benadrukken deze leden. Deze leden vragen aan de regering hoe zij gaat voorkomen dat de EU-wetgeving leidt tot onbedoelde perverse prikkels en hoe gestimuleerd wordt dat juist circulariteit beloond wordt.*

De Richtlijn biedt partijen die circulaire activiteiten verrichten, zoals reparatie en *refurbishment*, meer duidelijkheid over hun productaansprakelijkheidsrisico's. Anders dan de leden van de CDA-fractie lijken te veronderstellen is daarbij van belang dat de Richtlijn niet inhoudt dat naarmate een wijziging ingrijpender is, kritischer naar de risicobeoordeling wordt gekeken. De Richtlijn bevat een eigen definitie van "ingrijpende wijziging". Of hiervan sprake is, wordt beoordeeld aan de hand van criteria in de op het product toepasselijke EU- of nationale productveiligheidsregels. Als die criteria niet zijn vastgesteld, wordt dit bepaald aan de hand van de vraag of de wijziging (i) de oorspronkelijke prestaties, het doel of het type van het product wijzigt zonder dat deze wijziging was voorzien in de oorspronkelijke risicobeoordeling van de fabrikant, én (ii) de aard van het gevaar verandert, een nieuw gevaar creëert of het risiconiveau verhoogt (artikel 4 onderdeel 18 Richtlijn). De enkele omstandigheid dat bij een reparatie alle onderdelen van een product worden vervangen om de levensduur te verlengen, maakt derhalve op zichzelf nog niet dat ook sprake is van een "ingrijpende wijziging" in de zin van de Richtlijn. Dit geldt ook voor *refurbishment* van bijvoorbeeld meubilair: zolang een fauteuil een fauteuil blijft en de vervanging of verbetering van onderdelen (zoals bekleding of stoelpoten van duurzamer materiaal) niet leidt tot een verhoogd veiligheidsrisico, is geen sprake van een "ingrijpende wijziging" in de zin van de Richtlijn. De reparateur of *refurbisher* is in dat geval dus niet aansprakelijk op grond van de Richtlijn. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid voor de door de leden van de CDA-fractie genoemde sectoren voorziet de regering daarom nu dan ook geen knelpunten. Om die reden acht de regering aanvullende, sectorspecifieke voorlichting over dit onderwerp niet noodzakelijk. De bestaande, generieke informatievoorziening over productveiligheid en productaansprakelijkheid, inclusief de reguliere toelichtingen bij dit wetsvoorstel, wordt toereikend geacht.

In reactie op de bredere vraag hoe wordt voorkomen dat EU-wetgeving leidt tot onbedoelde perverse prikkels en hoe gestimuleerd wordt dat juist circulariteit wordt beloond, merkt de regering op dat de Europese Ecodesign-verordening¹⁴ het wetgevende kader is op basis waarvan circulariteitseisen aan producten kunnen worden gesteld. Het is dan ook via deze wetgeving dat bepaalde eisen voor de prestaties van producten kunnen worden opgelegd aan fabrikanten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: herbruikbaarheid, repareerbaarheid, het gehalte recycalaat en de milieu-impact (bijvoorbeeld koolstof- en milieuvoetprint).

¹⁴ Verordening (EU) 2024/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG.

De Europese Commissie heeft in april 2025 het Ecodesign en Energielabel werkplan vastgesteld voor de periode 2025–2030. In dit werkplan is opgenomen aan welke producten de komende jaren ontwerpeisen worden gesteld en voor welke producten een energielabel verplicht wordt.

De regering steunt dit werkplan en de brede invoering van Ecodesign-eisen voor productgroepen. Dit is een belangrijke stap richting een meer circulaire economie.¹⁵

2.6 Monitoring en evaluatie

De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of de regering bereid is de gevolgen van het wetsvoorstel voor de verzekerbaarheid, de regeldruk en het investerings- en vestigingsklimaat te monitoren en de Kamer hierover te informeren. Kan de regering daarbij in het bijzonder ingaan op de gevolgen voor innovatieve ondernemingen en marktdeelnemers die producten of diensten met een digitale component op de markt brengen?

Dit wetsvoorstel betreft een zuivere implementatie van de Richtlijn en heeft naar verwachting nauwelijks gevolgen voor de regeldruk (zie par. 4 van de memorie van toelichting). Bij de totstandkoming zijn de uitvoerbaarheid en regeldruk expliciet gezien (zie par. 4 en 5 van de memorie van toelichting).

Bij EU-wetgevingsinitiatieven worden de gevolgen voor het bedrijfsleven stelselmatig betrokken: te beginnen bij het Commissievoorstel, dat vergezeld gaat van een impact assessment, en vervolgens in de kabinetsappreciatie in het BNC-fiche (Fiche Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen), waarin onder meer de verwachte effecten voor de regeldruk en het investerings- en vestigingsklimaat worden gewogen. Daarnaast bevat de Richtlijn een evaluatiebepaling (artikel 20), waaruit volgt dat de Europese Commissie uiterlijk op 9 december 2030 en vervolgens elke vijf jaar de werking en effecten van de Richtlijn evalueert, inclusief de gevolgen voor de beschikbaarheid van productaansprakelijkheidsverzekeringen. Nederland kan in dat kader praktijkervaringen inbrengen, waaronder die van innovatieve ondernemingen en aanbieders van producten met digitale elementen.

Tegen deze achtergrond acht de regering een aanvullend nationaal monitoringsmechanisme niet nodig. Eventuele effecten voor de

¹⁵ Zie de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 3 september 2025 aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II* 2024–2025, 32 852, nr. 376).

verzekerbaarheid, regeldruk en het investerings- en vestigingsklimaat worden in de EU-evaluatie meegenomen. Zouden zich tussentijds al grote knelpunten voordoen, bijvoorbeeld voor specifieke sectoren of innovatieve marktdeelnemers, dan zal de regering deze in EU-verband onder de aandacht brengen. Uw Kamer wordt hierover dan vanzelfsprekend ook geïnformeerd.

3. Wijze van implementatie

3.1 Methode van implementatie en 3.2 Richtlijnbepalingen die geen wettelijke implementatie behoeven

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat is gekozen voor een implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan het bedrijfsleven. Deze leden achten dat een belangrijke voorwaarde voor een zorgvuldig implementatietraject en het bevorderen van een gelijk Europees speelveld. Kan de regering nader motiveren welke keuzes zijn gemaakt om zo min mogelijk lasten op te leggen aan het bedrijfsleven? Welke alternatieven zijn overwogen en op welke punten is expliciet gekozen voor de minst belastende variant voor ondernemingen, waaronder ondernemingen binnen het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb) en innovatieve bedrijven?

De leden van de VVD-fractie vragen de regering een expliciet overzicht te geven van de onderdelen waarop de richtlijn nationale beleidsruimte biedt en per onderdeel te vermelden of en hoe van die ruimte gebruik is gemaakt. Heeft de regering bij de formulering van de bepalingen over zeggenschap, de bewijsvermoedens en de uitbreiding van de kring van marktdeelnemers gebruikgemaakt van nationale beleidsruimte of vloeien alle gemaakte keuzes rechtstreeks en dwingend uit de richtlijn voort?

De Richtlijn voorziet in een volledige harmonisatie van de regels inzake productaansprakelijkheid (zie hierover het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 2.4 van deze nota). De regering onderschrijft het belang van een zorgvuldige implementatie die onnodige regeldruk voorkomt en een gelijk speelveld binnen de EU bevordert. Mede daarom is gekozen voor een zuivere, één-op-één implementatie.

Binnen de nationale beleidsruimte die de Richtlijn biedt, zijn twee expliciete keuzes gemaakt, die zo min mogelijk lasten opleggen aan het bedrijfsleven. Ten eerste wordt in dit wetsvoorstel niet afgeweken van het in de Richtlijn opgenomen 'ontwikkelingsrisicoverweer'. Als dit verweer voor bepaalde productcategorieën zou komen te vervallen, zouden

marktdeelnemers voortaan ook aansprakelijk kunnen zijn voor schade door gebreken die, gelet op de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis, ten tijde van het in de handel brengen van het product niet konden worden ontdekt. Dat zou de innovatieprikkel kunnen verminderen, de verzekeraarbaarheid kunnen bemoeilijken en kosten kunnen verhogen, met name voor innovatieve ondernemingen. Behoud van het ontwikkelingsrisicoverweer borgt de rechtszekerheid en draagt bij aan een voorspelbaar en aantrekkelijk investeringsklimaat.

Ten tweede is er voor gekozen om geen nationale sectorale compensatieregelingen in te voeren. Dergelijke regelingen bieden consumenten die schade hebben geleden als gevolg van gebrekkige producten en daarvoor geen vergoeding kunnen krijgen op grond van de regels inzake productaansprakelijkheid, onder voorwaarden, een vergoeding uit een fonds. Nederland heeft op dit moment een dergelijke compensatieregeling niet en de regering ziet ook geen aanleiding die alsnog in te stellen. Zo wordt voorkomen dat ondernemingen worden geconfronteerd met extra heffingen, fondsafdrachten of administratieve verplichtingen.

De leden van de VVD-fractie verwijzen ten slotte naar de bepalingen over zeggenschap van de fabrikant, de bewijsvermoedens en de kring van aansprakelijke marktdeelnemers. Deze bepalingen vloeien rechtstreeks en dwingend voort uit de Richtlijn. Op deze onderdelen bestond dus geen nationale beleidsruimte om af te wijken of aanvullende nationale keuzes te maken. Het wetsvoorstel zet deze bepalingen daarom één-op-één om in nationale regelgeving.

4. Gevolgen voor het bedrijfsleven, burgers en de rechtspraak (m.u.v. financiële gevolgen)

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering heeft gezien welk effect de combinatie van de verruiming van het productaansprakelijkheidskader, de uitbreiding van de kring van aansprakelijke marktdeelnemers en de introductie van bewijsvermoedens kan hebben op het aantal collectieve productaansprakelijkheidsclaims in Nederland, mede in samenhang met de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie. Kan de regering toelichten of zij verwacht dat dit wetsvoorstel leidt tot een toename van collectieve procedures?

De leden van de VVD-fractie vragen welk effect de herziening van het productaansprakelijkheidskader kan hebben op het aantal collectieve productaansprakelijkheidsclaims in Nederland. De regeling inzake

productaansprakelijkheid is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor gebrekkige producten. Deze regeling geldt naast de algemene regels voor aansprakelijkheid op basis van onder meer onrechtmatige daad. De voorgestelde herziening beoogt vooral meer duidelijkheid te bieden over het toepassingsbereik – onder meer voor producten in de digitale economie – en voorziet, voor het geval er geen in de EU gevestigde fabrikant is, in een getrapte uitbreiding van de kring van aansprakelijke marktdeelnemers. Er is geen sprake van een geheel nieuw aansprakelijkheidskader: kernconcepten als risicoaansprakelijkheid voor schade door gebrekkige producten, de bestaande vrijstellingsgronden en de geldende verjarings- en vervaltermijnen blijven grotendeels gehandhaafd. Verder is van belang dat de bewijslastverdeling niet verandert. De benadeelde blijft gehouden de schade, het gebrek van het product en het oorzakelijk verband tussen beide aan te tonen. De voorgestelde weerlegbare bewijsvermoedens zijn bedoeld om deze bewijslast in specifieke gevallen te verlichten, maar brengen geen omkering van de bewijslast teweeg. Bovendien kunnen rechters in productaansprakelijkheidszaken op grond van het nationale recht ook nu al bewijsvermoedens toepassen.

In de praktijk zijn er ook nu al collectieve acties op grond van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (WAMCA) over gebrekkige producten. Een dergelijke weg kan voorkomen dat individuele consumenten telkens individuele zaken vanuit aansprakelijkheid moeten starten tegen fabrikanten. De grondslag voor een collectieve actie kan de reeds bestaande productaansprakelijkheidsregeling zijn of bijvoorbeeld de onrechtmatige daad. Op basis van onrechtmatige daad kunnen daarvoor ook marktdeelnemers die niet onder de huidige richtlijn vallen, worden aangesproken. Dat geldt ook voor gebrekkige producten die niet onder huidige richtlijn vallen, of waarvan onduidelijk is of zij daaronder vallen.

Tegen deze achtergrond verwacht de regering dat een eventuele toename van het aantal collectieve productaansprakelijkheidsclaims beperkt zal zijn. Dit sluit aan bij het advies van de Raad voor de rechtspraak, die geen substantiële gevolgen voor de werklast van de rechtspraak voorziet.

De leden van de CDA-fractie lezen in de consultatiereacties dat verschillende sectoren zorgen hebben geuit over de verzekeraarbaarheid van de nieuwe aansprakelijkheidsrisico's. Kan de regering aangeven of onderzocht is in hoeverre de nieuwe risico's voor bedrijven, met name voor het mkb, nog verzekeraar zijn en of hierover overleg heeft plaatsgevonden met verzekeraars?

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij hebben kennisgenomen van de passages in de memorie van toelichting over de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor verzekeraarbaarheid, dekking en premievorming. Deze leden achten het van belang dat tijdig inzicht bestaat in de praktische gevolgen van de implementatie voor het bedrijfsleven, in het bijzonder voor mkb-ondernemingen en ondernemingen die software of andere innovatieve digitale toepassingen ontwikkelen. Kan de regering nader toelichten welke gevolgen zij verwacht voor de beschikbaarheid en betaalbaarheid van productaansprakelijkheidsverzekeringen? Is hierover overleg gevoerd met verzekeraars of sectorvertegenwoordigers en, zo ja, tot welke conclusies heeft dat geleid? (Zie het verslag onder het kopje “5. Financiële gevolgen”)

Bij de gebundelde beantwoording van de vragen van de leden van de CDA- en VVD-fractie stelt de regering voorop dat dit wetsvoorstel de zuivere implementatie betreft van een herziening van de bestaande productaansprakelijkheidsregeling. Het gaat dus niet om de introductie van geheel nieuwe aansprakelijkheidsregels. De verzekeringsmarkt kent de risico's van productaansprakelijkheid in de kern reeds. De verwachting is dan ook dat verzekeraars, zoals gebruikelijk bij aanpassingen van het regelgevend kader, hierin hun weg zullen vinden door producten, polisvoorwaarden en premies opnieuw te beoordelen en waar nodig bij te stellen. Uit het Impact Assessment Report bij het voorstel voor de Richtlijn van de Europese Commissie volgt dat het ruimere toepassingsbereik naar verwachting een marginale premiestijging tot gevolg heeft.¹⁶

In de consultatiefase van het implementatiewetsvoorstel zijn de geuite zorgen over de verzekeraarbaarheid van productaansprakelijkheidsrisico's nadrukkelijk betrokken. Naar aanleiding van de consultatiereactie van het Verbond van Verzekeraars (hierna: Verbond) heeft op ambtelijk niveau telefonisch overleg met het Verbond plaatsgevonden. Daaruit bleek dat in algemene zin geen uitspraken kunnen worden gedaan over de verzekeraarbaarheid, gelet op de diversiteit aan producten en risicoprofielen die onder het toepassingsbereik van de regeling vallen. Dit is per sector, product en onderneming maatwerk. De verzekeraarbaarheid van productaansprakelijkheidsrisico's is afhankelijk van een risicobeoordeling per geval. Een generieke conclusie over de

¹⁶ Het Impact Assessment Report van de Europese Commissie van 28 september 2022 bij het 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products', p. 30, 36-37, 56, 76 en 85.

verzekeraarbaarheid van risico's voor alle bedrijven, en in het bijzonder het mkb, is daarom niet mogelijk.

Wanneer de risico's als gevolg van bepaalde nieuwe, innovatieve producten door verzekeraars dermate hoog worden ingeschat dat deze slechts beperkt of niet verzekeraarbaar zijn, ligt daarin een begrenzing van de innovatie met het oog op de gezondheid en veiligheid van natuurlijke personen. Op dit moment zijn bij de regering geen signalen bekend die wijzen op onverzekeraarbaarheid als gevolg van dit implementatiewetsvoorstel.

De Richtlijn bevat een evaluatiebepaling (artikel 20 Richtlijn) op grond waarvan de Europese Commissie uiterlijk op 9 december 2030 en vervolgens elke vijf jaar de werking en effecten evalueert, inclusief de gevolgen voor de beschikbaarheid van productaansprakelijkheidsverzekeringen. Mochten zich tussentijds grote knelpunten voordoen met betrekking tot de verzekeraarbaarheid van productaansprakelijkheidsrisico's, dan zal de regering deze in EU-verband onder de aandacht brengen en de Kamer langs de gebruikelijke weg informeren over relevante ontwikkelingen en eventuele vervolgstappen.

6. Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie lezen dat is afgeweken van het advies van de Consumentenbond om ook refurbishbedrijven te kwalificeren als fabrikant. Met het oog op het bevorderen van de circulaire economie hechten deze leden er grote waarde aan dat consumenten worden gestimuleerd om tweedehands- en refurbished producten aan te schaffen. Deze leden delen dan ook de zorgen van de Consumentenbond dat voor consumenten onduidelijk is wie aansprakelijk is in het geval een 'opgeknapt' product gebrekkig is en schade veroorzaakt. Hoewel deze leden onderschrijven dat de uitleg van de begrippen 'ingrijpende wijziging' en 'fabrikant' is voorbehouden aan het Hof van Justitie van de EU, vragen zij de regering nader in te gaan op de wijze waarop consumenten bij refurbished goederen kunnen rekenen op een effectieve mate van rechtsbescherming net als bij 'nieuwe' producten het geval is.

De leden van de D66-fractie vragen hoe consumenten bij *refurbished* goederen kunnen rekenen op een effectieve mate van rechtsbescherming. De regering begrijpt deze vraag als betrekking hebbend op producten die na het in de handel brengen door de fabrikant door een derde partij zijn "opgeknapt". De herziene Richtlijn productaansprakelijkheid en dus het

implementatiewetsvoorstel bevatten geen definitie van de term “opknappen” (in het Engels: “*refurbishment*”). Het is aan de rechtspraktijk om hieraan nadere duiding te geven in het kader van de productaansprakelijkheid. Voor de beantwoording van de vraag kan ter duiding van het begrip wel worden gekeken naar de Ecodesign-verordening.¹⁷ Hierin wordt “opknappen” gedefinieerd als “handelingen die worden uitgevoerd om een product of een product waarvan men zich heeft ontdaan, voor te bereiden, te reinigen, te testen, een onderhoudsbeurt te geven en indien nodig te herstellen, om de prestaties of functionaliteit daarvan te herstellen binnen het beoogde gebruik en het prestatiebereik zoals die oorspronkelijk tijdens de ontwerpfase werden bedacht en zoals die van toepassing waren op het moment van het in de handel brengen van het product”.

In de praktijk zal het zo zijn dat een consument die een dergelijk *refurbished* product koopt en daardoor schade leidt, in eerste instantie teruggaat naar de verkoper. De regels die gelden voor nieuwe producten en zien op de rechtsbescherming van consumenten, zijn in dat geval eveneens van toepassing op het opgeknapte product. Een effectieve mate van rechtsbescherming is op deze wijze dan ook gewaarborgd. Hierna volgt een toelichting op deze regels in de context van *refurbished* producten.

Wanneer een *refurbish*-bedrijf producten opknaapt en vervolgens opnieuw op de markt aanbiedt, treedt het doorgaans op als verkoper en sluit het een koopovereenkomst met de consument-koper. Dit betekent dat de afgeleverde opgeknapte zaak aan de koopovereenkomst moet beantwoorden en dus de eigenschappen moet bezitten die de consument-koper op grond van die overeenkomst mocht verwachten. Als de afgeleverde zaak niet beantwoordt aan de overeenkomst, dan is er sprake van non-conformiteit (artikel 7:17 e.v. BW). In dat geval kan de consument-koper het *refurbish*-bedrijf aanspreken en vragen om herstel of vervanging van de zaak (artikel 7:21 BW). De consument geniet hierbij een sterke bewijspositie door het wettelijke vermoeden dat een zaak non-conform is, als de afwijking van hetgeen is overeengekomen zich binnen één jaar na aflevering openbaart (artikel 7:18a lid 2 BW). Het is in dat geval aan de verkoper om aan te tonen dat de zaak wel conform was. Bij de beoordeling van de non-conformiteit zal meespelen dat de zaak opgeknapt is. Een opgeknapte zaak is vaak goedkoper en de consument-

¹⁷ Zie artikel 2 onderdeel 18 van de Verordening (EU) 2024/1781 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2020/1828 en Verordening (EU) 2023/1542, en tot intrekking van Richtlijn 2009/125/EG. In artikel 2 onderdeel 10 van de Richtlijn bevordering reparatie wordt verwezen naar deze definitie van “opknappen”.

koper kan daarvan bijvoorbeeld een kortere levensduur verwachten dan van een nieuwe zaak.

Leidt de non-conformiteit van de zaak tot schade, dan heeft de consument-koper jegens het *refurbish*-bedrijf/verkoper recht op schadevergoeding (artikel 7:24 lid 1 BW).

Als de tekortkoming bestaat in een gebrek als bedoeld in de Richtlijn (en dus in afdeling 3, titel 3, van Boek 6 BW) én sprake is van schade als bedoeld in de Richtlijn – gevolgschade in de privésfeer¹⁸ – is het *refurbish*-bedrijf/verkoper in beginsel níet aansprakelijk voor deze schade (artikel 7:24 BW lid 2, aanhef). Dit is een regeling naar nationaal recht. De consument kan hiervoor alleen terecht bij de marktdeelnemer op grond van de Richtlijn (artikel 6:187 wetsvoorstel). De reden hiervoor is dat het onredelijk werd gevonden de verkoper aansprakelijk te stellen voor gebreken in producten die hij zelf niet heeft vervaardigd en ook niet op deugdelijkheid heeft kunnen controleren (MvA I, Parl. Gesch. INvW 7, p. 237). Op deze regeling van nationaal recht bestaat wel weer een uitzondering in het geval een *refurbish*-bedrijf/verkoper het gebrek in het product kende of behoorde te kennen of de afwezigheid van het gebrek heeft toegezegd (artikel 7:24 lid 2, onderdelen a en b BW). Is hiervan sprake dan kan de consument zijn schade ook op het *refurbish*-bedrijf verhalen. Het *refurbish*-bedrijf en de marktdeelnemer zijn dan beiden aan te spreken voor de gevolgschade in de privésfeer. Eerstgenoemde op grond van wanprestatie (artikel 7:24 lid 1 in verbinding met artikel 6:74 BW) en laatstgenoemde op grond van de Richtlijn, zoals omgezet naar Nederlands recht (afdeling 3, titel 3, van Boek 6 BW).

De leden van de VVD-fractie constateren dat onder meer het Verbond van Verzekeraars, de Vereniging Innovatieve Geneesmiddelen en The American Chamber of Commerce in the Netherlands in de consultatiefase hebben gereageerd op het wetsvoorstel. Deze leden lezen dat daarbij onder meer aandacht is gevraagd voor de mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor de verzekeraarheid, dekking en premies. Kan de regering nader toelichten hoe deze signalen zijn gewogen? Kan de regering bovendien aangeven waarom zij desondanks van oordeel is dat op dit punt is gekozen voor de implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan het bedrijfsleven?

De bepalingen in dit wetsvoorstel vloeien rechtstreeks en dwingend voort uit de Richtlijn. Eventuele gevolgen voor de verzekeraarheid, dekking en

¹⁸ Gevolgschade is schade anders dan de schade aan het product zelf. Gevolgschade in de privésfeer is bijvoorbeeld schade door letsel of overlijden (zie hierover nader de memorie van toelichting, p. 42-44).

premies zijn daarmee inherent aan de Richtlijn. Waar de Richtlijn nationale beleidsruimte laat, is gekozen voor de variant die het bedrijfsleven de minste lasten oplegt. Zo wordt in dit wetsvoorstel geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van het ontwikkelingsrisicoverweer. Zou daarvan wel gebruik worden gemaakt, dan zouden marktdeelnemers voortaan ook aansprakelijk kunnen zijn voor schade door gebreken die, gelet op de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis, ten tijde van het in de handel brengen van het product niet konden worden ontdekt. Dat zou de verzekeraarbaarheid kunnen bemoeilijken en kunnen leiden tot verminderde dekking of hogere premies, met name voor innovatieve ondernemingen. De regering verwijst in dit licht graag naar de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie in de paragrafen 2.4 en 3 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie constateren dat verschillende organisaties in de consultatie aandacht hebben gevraagd voor de mogelijke gevolgen van de richtlijn voor innovatie en het investeringsklimaat. Kan de regering nader toelichten hoe bij de implementatie is gewaarborgd dat de bescherming van consumenten in balans blijft met het behoud van een aantrekkelijk innovatieklimaat voor bedrijven?

De regering onderkent het belang van een balans tussen de bescherming van consumenten en het behoud van een aantrekkelijk innovatieklimaat voor bedrijven. De herziening van de regels inzake productaansprakelijkheid is op EU-niveau gericht op modernisering en rechtszekerheid in een digitale en circulaire economie, zodat consumenten effectief worden beschermd en bedrijven duidelijkheid hebben over hun verantwoordelijkheden (zie overwegingen 1 tot en met 4 preambule van de Richtlijn). Bij de implementatie is die balans geborgd door een zuivere omzetting van de Richtlijn in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Waar de Richtlijn nationale beleidsruimte laat, is steeds gekozen voor de minst belastende invulling voor het bedrijfsleven en voor een bestendiging van bestaand beleid. Voor een nadere toelichting op de gemaakte keuzes, wordt verwezen naar de beantwoording van voorgaande vraag van de VVD-fractie hierover.

De leden van de BBB-fractie hebben een vraag over de gevolgen van de voorgestelde wijziging voor de positie van consumenten bij kleinere schades. Onder het huidige recht kan een consument zich bij zaakschade onder de € 500,- nog wenden tot de verkoper. In het voorliggende wetsvoorstel komt deze uitzondering te vervallen, waardoor de consument zich ook bij relatief kleine schade moet richten tot de

producent. Deze leden constateren dat dit in de praktijk een verslechtering van de positie van de consument kan betekenen. Het aanspreken van een producent, die zich vaak verder in de keten bevindt en vaak zelfs in het buitenland is gevestigd, is immers complexer en minder laagdrempelig dan het aanspreken van de verkoper. Tegelijkertijd begrijpen deze leden dat deze wijziging voor verkopers en het mkb juist een verlichting betekent. Toch zijn deze leden van mening dat verkopers niet volledig gevrijwaard zouden moeten worden van verantwoordelijkheid. Juist de verkoper staat in direct contact met de consument en speelt een belangrijke rol in het waarborgen van de veiligheid van producten die op de markt worden gebracht. Deze leden vragen de regering daarom hoe zij deze verschuiving weegt vanuit het perspectief van consumentenbescherming. Acht de regering het wenselijk dat de consument bij kleine schades een hogere drempel ervaart om zijn recht te halen? En hoe wordt geborgd dat verkopers voldoende prikkels blijven houden om alleen veilige producten aan te bieden, wanneer hun aansprakelijkheid verder wordt beperkt?

De leden van de BBB-fractie vragen welke gevolgen het schrappen van de uitzondering op de kanalisatiebepaling voor zaakschade onder € 500,- heeft voor de positie van consumenten. Daarnaast vragen zij hoe geborgd blijft dat verkopers voldoende prikkels houden om veilige producten aan te bieden.

Om deze vragen zorgvuldig te beantwoorden, licht de regering eerst de werking van bestaande kanalisatiebepaling toe. De kanalisatiebepaling (artikel 7:24 lid 2 BW) houdt in dat de consument-koper bij schade door een gebrekkig product in beginsel de producent moet aanspreken in plaats van de verkoper. Van een gebrekkig product is sprake als het product niet de veiligheid biedt die het grote publiek mag verwachten (veiligheidsgebrek). Deze kanalisatie ziet uitsluitend op schade die op grond van de productaansprakelijkheidsregeling voor vergoeding in aanmerking komt, waaronder schade aan andere zaken dan het gebrekkige product zelf (gevolgschade). Voor schade aan het product zelf – wat vermoedelijk vaak geval zal zijn – blijft de verkoper aansprakelijk op grond van de regeling van non-conformiteit (artikel 7:24 lid 1 BW).

Een voorbeeld ter illustratie: een consument koopt een strijkijzer. Na ruim een jaar gaat het strijkijzer kapot en is strijken niet meer mogelijk. In dat geval kan de consument zich op grond van non-conformiteit tot de verkoper wenden en schadevergoeding eisen (artikel 7:24 lid 1 BW). Veroorzaakt het strijkijzer brandvlekken in kleding doordat het door het gebrek te heet wordt, dan is zeer

waarschijnlijk sprake van een veiligheidsgebrek, waardoor schade aan de kleding ontstaat (gevolgschade). Deze gevolgschade kan de consument op grond van de productaansprakelijkheid verhalen op de producent van het strijkijzer. Op grond van de kanalisatiebepaling is de verkoper hiervoor in uitgangspunt niet aansprakelijk.

De voorgestelde wijziging van artikel 7:24 BW verandert deze systematiek niet. Zij schrapt uitsluitend de uitzondering op de kanalisatiebepaling voor zaakschade in de privésfeer onder € 500,- (artikel 7:24 lid 2, onderdeel c, BW). Naar huidig recht is de verkoper voor dergelijke kleine schades wel aan te spreken. Het vervallen van deze uitzondering in het onderhavige wetsvoorstel hangt samen met het afschaffen van de franchise voor zaakschade van € 500,- in de Richtlijn: onder Richtlijn 85/374 zijn producenten niet aansprakelijk voor zaakschade in de privésfeer onder € 500,-, maar in de nieuwe Richtlijn is deze uitzondering geschrapt, waardoor marktdeelnemers óók voor dergelijke kleinere schades risicoaansprakelijk zijn. Uit de impact assessment bij het voorstel voor de Richtlijn volgt dat de € 500-franchise niet bijdroeg aan het beschermingsdoel van Richtlijn 85/374 en leidde tot uiteenlopende interpretaties door de lidstaten, met verschillen in consumentenbescherming tot gevolg. Volgens de Europese wetgever draagt het schrappen van de franchise van € 500,- daarom bij aan een sterkere consumentenbescherming en meer duidelijkheid en rechtsgelijkheid binnen de EU.

De wetgever heeft het eerder – bij de implementatie van Richtlijn 85/374 – redelijk geacht dat de verkoper niet aansprakelijk is voor veiligheidsgebreken in producten, waarvoor de producent op grond van de Richtlijn 85/374 aansprakelijk is. De verkoper heeft deze producten immers niet vervaardigd of op deugdelijkheid kunnen controleren (MvA I, Parl. Gesch. InvW 7, p. 237). Dit beleid wordt in dit wetsvoorstel gehandhaafd (zie memorie van toelichting paragraaf 6, *Kanalisatiebepaling bij consumentenkoop*). Nu de nieuwe Richtlijn de marktdeelnemer (“de producent” in Richtlijn 85/374) ook voor zaakschade in de privésfeer kleiner dan € 500,- aansprakelijk maakt, is de verkoper voor deze schade op grond van dit wetsvoorstel niet langer aan te spreken. Mocht bijvoorbeeld uit gesprekken met de Consumentenbond blijken dat consumenten structurele problemen ondervinden bij het verhalen van deze kleinere schades op de marktdeelnemer, dan zal worden bezien of, en zo ja op welke wijze, aanpassing van de kanalisatiebepaling aangewezen is.

Tot slot stellen de leden van de BBB-fractie terecht dat verkopers niet volledig moeten worden gevrijwaard van hun verantwoordelijkheid. Dit is ook niet wat er gebeurt met de voorgestelde wijziging. Voorop gesteld is dat een verkoper belang heeft bij een goede naam en reputatie. Het aanbieden van betrouwbare producten is daarvoor essentieel. Ontstaat er toch schade, dan geldt bovendien het volgende. Voor schade aan het product zelf is de verkoper het aanspreekpunt op grond van de regeling van non-conformiteit (artikel 7:24 lid 1 BW). Dit geldt eveneens voor andere schade die buiten de reikwijdte van de Richtlijn valt, zoals de huur van een vervangende zaak of schade aan zaken die uitsluitend beroepsmatig worden gebruikt. Daarnaast is de verkoper in bepaalde gevallen aansprakelijk voor schade die wél onder de Richtlijn valt, namelijk wanneer hij het veiligheidsgebrek kende of behoorde te kennen, of wanneer hij de afwezigheid daarvan heeft toegezegd (artikel 7:24 lid 2, onderdelen a en b, BW). Daarmee blijven er voldoende prikkels voor verkopers om alleen veilige producten aan te bieden.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel C, invoeging artikel 184a (definitiebepalingen en toepassingsbereik); Lid 1, onderdeel b (product)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de definitie van “product” in artikel 184a moet worden toegepast op software en digitale componenten die gedurende de levensduur van een product worden aangepast of geüpdatet.

Software kan als zelfstandig product in de handel worden gebracht of worden geïntegreerd in een ander product. In beide gevallen valt zij onder de definitie van “product” in artikel 6:184a lid 1, onderdeel b, BW. Later doorgevoerde wijzigingen, zoals software-updates of -upgrades, maken deel uit van het product wanneer de fabrikant daarover zeggenschap heeft. Het wetsvoorstel verduidelijkt dit via de definitie van “zeggenschap van de fabrikant” (artikel 6:184a lid 2 wetsvoorstel). Van zeggenschap is sprake als componenten, waaronder software-updates en -upgrades, (i) door de fabrikant zijn geïntegreerd in of onderling verbonden zijn met een product, (ii) door de fabrikant worden geleverd of (iii) met toestemming of instemming van de fabrikant door een derde worden geïntegreerd, verbonden of geleverd. Zeggenschap is er ook als (iv) de fabrikant, nadat het product in de handel gebracht, zelf of via een derde software-updates of -upgrades kan leveren. In deze situaties blijven

de betreffende digitale componenten, waaronder software-updates of -upgrades, deel uitmaken van het product en blijft de fabrikant aansprakelijk voor schade door gebreken in het gewijzigde of geüpdatete product. Dit volgt uit artikel 6:185 lid 2 van het wetsvoorstel (zie over dit artikellid nader het antwoord op de laatste vraag in paragraaf 2.3 van deze nota)

De aansprakelijkheid kan verschuiven wanneer een derde, zonder dat de fabrikant daarover zeggenschap heeft, een ingrijpende wijziging aanbrengt, waaronder begrepen software-updates of -upgrades (zie voor een uitgebreidere toelichting op het begrip “ingrijpende wijziging” het antwoord op de eerste twee vragen in paragraaf 2.5 van deze nota). Wordt het ingrijpend gewijzigde product vervolgens op de markt aangeboden of in gebruik gesteld, dan wordt het voor de toepassing van de productaansprakelijkheidsregeling als een nieuw product beschouwd. In dat geval is de oorspronkelijke fabrikant niet langer aansprakelijk voor gebreken die het gevolg zijn van die ingrijpende wijziging en wordt degene die de wijziging aanbracht als fabrikant aangemerkt (artikel 6:187 lid 2 wetsvoorstel). Vindt een ingrijpende wijziging plaats via een software-update of -upgrade, of als gevolg van het voortdurende leren van een AI-systeem, dan wordt het ingrijpend gewijzigde product geacht opnieuw op de markt te zijn aangeboden of in gebruik te zijn gesteld op het moment dat de wijziging daadwerkelijk wordt doorgevoerd. Vanaf dat moment begint er ook een nieuwe vervaltermijn te lopen (artikel 6:191a lid 1, onderdeel b, wetsvoorstel).

Onderdeel F, wijziging artikel 187 (aansprakelijke marktdeelnemers)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in de praktijk wordt vastgesteld welke marktdeelnemer aansprakelijk is wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling, distributie of aanpassing van een product, bijvoorbeeld bij producten met softwarecomponenten.

Zoals eerder toegelicht voorziet het wetsvoorstel in een getrappt systeem van aansprakelijkheid. Hiermee wordt aangesloten bij de realiteit van distributieketens met verschillende betrokken marktdeelnemers (artikel 6:187 wetsvoorstel). Dit systeem verduidelijkt per schakel wanneer een marktdeelnemer aansprakelijk is voor schade veroorzaakt door een gebrekkig product.

In de praktijk kan de benadeelde in beginsel elke marktdeelnemer aanspreken. De aangesproken partij kan, indien een andere schakel eerder aansprakelijk is op grond van het getrapte systeem, doorverwijzen

naar de desbetreffende marktdeelnemer in de keten. Zo kan een fulfilmentdienstverlener bijvoorbeeld doorverwijzen naar de in de EU gevestigde fabrikant of importeur. Ook de distributeur kan de benadeelde doorverwijzen naar een andere in de EU gevestigde marktdeelnemer, bijvoorbeeld de fabrikant of zijn eigen distributeur (artikel 6:187 lid 3 BW). Dit systeem waarborgt dat benadeelden laagdrempelig elke schakel kunnen aanspreken en voorkomt dat zij zelf de volledige distributieketen hoeven te doorgronden.

Indien op grond van het wetsvoorstel verschillende marktdeelnemers aansprakelijk zijn voor dezelfde schade, bijvoorbeeld de fabrikant van een gebrekkig eindproduct én de fabrikant van een gebrekkige component, kan de benadeelde kiezen wie hij aanspreekt voor het volledige schadebedrag: één van hen of alle partijen. Alle partijen zijn jegens de benadeelde hoofdelijk aansprakelijk (artikel 6:189 wetsvoorstel). De aangesproken marktdeelnemer kan vervolgens regres nemen op de medeaansprakelijke marktdeelnemer(s) (artikel 14 Richtlijn en artikelen 6:10 jo. 6:102 lid 1 jo. 6:101 BW).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het EU-productveiligheidskader in de praktijk ook relevante handvatten kan bieden voor de identificatie van potentieel aansprakelijke marktdeelnemer(s). Als hoofdregel geldt dat de identificatie van de fabrikant, naam (of handelsnaam/merk) en postadres, op het product zelf is vermeld. Indien dat, gelet op de aard of afmetingen van het product, niet mogelijk is, mag deze informatie op de verpakking of op een begeleidend document (zoals de handleiding) worden geplaatst. Voor producten die van buiten de EU worden ingevoerd, geldt dat ook de importeur met zijn naam (of handelsnaam/merk) en postadres moet worden vermeld. Ook dat gebeurt in beginsel op het product, en bij uitzondering op de verpakking of in de handleiding.

Onderdeel G, wijziging artikel 188 (bewijslast)

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de rechter in de praktijk moet omgaan met de bewijsverlichting voor benadeelden bij complexe producten, zoals producten met digitale of AI-componenten. Hoe wordt voorkomen dat producenten worden geconfronteerd met aansprakelijkheid in situaties waarin de oorzaak van de schade technisch moeilijk vast te stellen is?

Als uitgangspunt geldt dat de benadeelde het gebrek van het product, de schade en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet

stellen en, indien nodig, bewijzen (artikel 6:188 lid 1 wetsvoorstel). Het wetsvoorstel keert deze bewijslast niet om. Bij technisch of wetenschappelijk complexe producten, zoals producten met digitale of AI-componenten, kan het voor de benadeelde buitensporig moeilijk zijn om het gebrek en/of het oorzakelijk verband te bewijzen. Om de effectieve toegang tot schadevergoeding in dergelijke zaken te waarborgen, voorziet het wetsvoorstel in een gerichte bewijsverlichting in de vorm van een weerlegbaar bewijsvermoeden ten aanzien van het gebrek en/of het oorzakelijk verband (artikel 6:188 lid 4 wetsvoorstel).

Om te bepalen of dit bewijsvermoeden in een concrete zaak moet worden toegepast, dient de rechter eerst te beoordelen of de eiser wordt geconfronteerd met “buitensporige moeilijkheden” om het gebrek of het oorzakelijk verband aan te tonen. Deze beoordeling is casuïstisch en geschiedt met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Volgens de preambule bij de Richtlijn (overweging 48) is het aan de eiser om argumenten aan te voeren voor het bestaan van “buitensporige moeilijkheden”, maar mag het leveren van bewijs daarvan niet van hem worden verlangd. Zo mag bij een met een AI-systeem verband houdende vordering, niet worden vereist dat de eiser de specifieke kenmerken van het AI-systeem toelicht, noch dat hij verduidelijkt hoe die kenmerken het moeilijker maken om het oorzakelijk verband vast te stellen.

Bij buitensporige moeilijkheden moet met name worden gedacht aan problemen als gevolg van “technische of wetenschappelijke complexiteit”. De rechter zal bij het beoordelen van de omstandigheden van het geval rekening houden met verschillende factoren. De preambule bij de Richtlijn (overweging 48) verduidelijkt dat die factoren onder meer betrekking hebben op de complexe aard van het product (zoals een innovatief medisch hulpmiddel), de complexe aard van de gebruikte technologie (zoals machinaal leren), de complexe aard van de door de eiser te analyseren informatie en gegevens, alsook de complexe aard van het oorzakelijk verband (zoals een verband tussen een farmaceutisch product of voedingsmiddel en het optreden van een gezondheidsaandoening, of een verband dat alleen kan worden bewezen indien de eiser de interne werking van een AI-systeem zou verduidelijken).

Indien buitensporige moeilijkheden zijn vastgesteld, beoordeelt de rechter vervolgens of de eiser voldoende heeft aangetoond dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is of dat het waarschijnlijk is dat het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bestaat. Ook

deze beoordeling is casuïstisch van aard en geschiedt met inachtneming van alle omstandigheden van het geval.

Het bewijsvermoeden in artikel 6:188 lid 4 wetsvoorstel is in al zijn onderdelen weerlegbaar, inclusief het bestaan van buitensporige moeilijkheden. De verweerder kan het vermoeden van het gebrek en/of het oorzakelijk verband weerleggen door tegenbewijs te leveren, bijvoorbeeld door conformiteitsdossiers, test- en auditrapporten of loggegevens te overleggen of bewijs te leveren van alternatieve oorzaken van de schade, zoals verkeerd gebruik, ongeautoriseerde wijzigingen of externe factoren.

Met deze gerichte en voorwaardelijke bewijsverlichting voor benadeelden wordt de toegang tot schadevergoeding in complexe productaansprakelijkheidszaken verbeterd zonder de bewijslast om te keren. De twee-stapstoets (buitensporige moeilijkheden en waarschijnlijkheidsdrempel), de casuïstische rechterlijke beoordeling en de expliciete weerlegbaarheid van het bewijsvermoeden waarborgen dat marktdeelnemers niet per definitie aansprakelijk zijn in situaties waarin de oorzaak van de schade moeilijk vast te stellen is.

Onderdeel I, wijziging artikel 190 (schade)

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de nieuwe schadecategorieën, zoals schade door verlies of beschadiging van data, in de praktijk moeten worden vastgesteld en gewaardeerd.

De Richtlijn behelst één nieuwe schadecategorie: schade door vernietiging of beschadiging van niet voor beroepsdoeleinden gebruikte data. De leden van de CDA-fractie vragen hoe deze nieuwe schadecategorie in de praktijk moet worden vastgesteld en gewaardeerd. De Richtlijn verplicht de lidstaten te voorzien in een volledige en passende vergoeding van alle materiële verliezen als gevolg van de vernietiging of beschadiging van dergelijke data en, voor zover het nationale recht daarin voorziet, ook van immateriële verliezen. De Richtlijn harmoniseert niet de wijze waarop deze schade moet worden berekend of begroot. Dit wordt overgelaten aan het nationale recht.

In het Nederlandse schadevergoedingsrecht geldt het uitgangspunt van volledige schadevergoeding: de benadeelde dient zoveel mogelijk te worden gebracht in de toestand waarin hij zou hebben verkeerd zonder de schadeveroorzakende gebeurtenis. De rechter beschikt bij de begroting van schade over een grote mate van vrijheid om tot het bedrag

van de volledige schade te komen. Hij begroot de schade op de wijze die het meest met de aard ervan in overeenstemming is, en indien de omvang van de schade niet nauwkeurig kan worden vastgesteld, wordt zij geschat (artikel 6:97 BW).

Bij de begroting van de materiële schade door vernietiging of beschadiging van niet-beroepsmatig gebruikte data kan bijvoorbeeld worden gekeken naar de kosten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn om de verloren of beschadigde data te herstellen of te reconstrueren. Hierbij valt te denken aan de kosten van het terughalen van back-ups, het inschakelen van ICT-deskundigen of andere herstelmaatregelen. Indien herstel of reconstructie niet (volledig) mogelijk is, kan de rechter aansluiten bij de kosten die de benadeelde redelijkerwijs zou moeten maken om vergelijkbare data opnieuw te verkrijgen, dan wel de schade schatten met inachtneming van de aard en het gebruiksdoel van de data. De rechter kan, waar nodig, gebruikmaken van ervaringsregels en deskundigenonderzoek om de herstelmogelijkheden, de redelijke herstel- of reconstructiekosten en de gevolgen van dataverlies te beoordelen. Ook redelijke kosten ter vaststelling van de schade en aansprakelijkheid en ter beperking van verdere schade komen voor vergoeding in aanmerking (artikel 6:96 lid 2 BW).

Voor data met een overwegend persoonlijke of emotionele waarde, zoals privéfoto's, -video's of persoonlijke documenten, is niet uit te sluiten dat het verlies of de beschadiging daarvan ook immateriële schade kan veroorzaken, bijvoorbeeld verdriet door het verloren gaan van tastbare herinneringen. Het Nederlandse recht biedt de mogelijkheid om immateriële schade te vergoeden, als sprake is van een aantasting in de persoon. Bij de beoordeling daarvan kunnen onder meer de aard en de persoonlijke waarde van de verloren data, de mate waarin deze uniek en onvervangbaar zijn, en de gevolgen voor de benadeelde gewicht in de schaal leggen. De toekenning en omvang van de immateriële schadevergoeding is aan de rechter, die deze naar billijkheid begroot (artikel 6:106 BW).

Het voorgaande brengt mee dat zowel materiële als immateriële schade door vernietiging of beschadiging van niet-beroepsmatig gebruikte data binnen de Nederlandse systematiek adequaat kunnen worden gecompenseerd, in overeenstemming met het uitgangspunt van volledige schadevergoeding, zoals ook is voorgeschreven door de Richtlijn.

Onderdeel K, invoeging artikel 191a (vervaltermijn); Lid 1, vervaltermijn van tien jaar

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten waarom is gekozen voor een vervalltermijn van 25 jaar bij latente gezondheidsschade en welke gevolgen deze langere termijn kan hebben voor de rechtszekerheid en verzekeraarbaarheid voor producenten.

De vervalltermijn van 25 jaar bij latente gezondheidsschade vloeit rechtstreeks en dwingend voort uit de Richtlijn. Latente gezondheidsschade betreft schade die zich pas na lange tijd openbaart, bijvoorbeeld na blootstelling aan gevaarlijke stoffen. De reguliere vervalltermijn van 10 jaar uit de Richtlijn zou ertoe kunnen leiden dat benadeelden hun recht om schadevergoeding te vorderen verliezen, vóóordat zij redelijkerwijs in staat zijn een vordering in te stellen (omdat zij pas ná het verstrijken van die termijn bekend raken met hun schade). De keuze voor een langere vervalltermijn bij latente gezondheidsschade beoogt dit te voorkomen, zodat een evenwicht wordt getroffen tussen enerzijds het belang van effectieve rechtsbescherming voor benadeelden en anderzijds het belang van rechtszekerheid voor het bedrijfsleven.

De vervalltermijn van 25 jaar is beperkt tot gevallen van latente gezondheidsschade. Deze termijn geldt dus niet voor de andere vormen van schade waarop de productaansprakelijkheidsregels betrekking hebben. Hiervoor blijft de reguliere vervalltermijn uit de Richtlijn van 10 jaar gelden.

De langere vervalltermijn van 25 jaar heeft tot gevolg dat marktdeelnemers gedurende een langere periode geconfronteerd kunnen worden met aansprakelijkheidsstellingen op grond van de Richtlijn. Dit kan gevolgen hebben voor onder meer de administratieve lasten, zoals het langer moeten bewaren van relevante documentatie. Ook kan dit in enige mate van invloed zijn op de kosten en beschikbaarheid van productaansprakelijkheidsverzekeringen.

De regering gaat ervan uit dat die invloed zeer beperkt zal zijn voor de gevallen waarop het Nederlandse recht van toepassing is. Vorderingen tot vergoeding van schade door letsel of overlijden op grond van de algemene aansprakelijkheidsregeling (zoals onrechtmatige daad of wanprestatie) kennen naar Nederlands recht immers geen absolute verjaringstermijn (artikel 3:310 lid 5 BW). Dit betekent dat marktdeelnemers en verzekeraars nu al rekening houden met het feit dat gezondheidsschade zich pas na lange tijd kan openbaren en tot aansprakelijkheid leidt.

Verder is van belang dat de korte verjaringstermijn uit de Richtlijn onverkort van kracht is voor het beroep op de product- en dus risicoaansprakelijkheid, ook in het geval van latente gezondheidsschade: de vordering tot schadevergoeding verjaart door verloop van drie jaren na de aanvang van de dag waarop de benadeelde bekend is geworden of redelijkerwijs had moeten worden met de schade, het gebrek en de identiteit van de betrokken marktdeelnemer (artikel 6:191 wetsvoorstel). Met andere woorden: zodra de benadeelde bekend is met de schade en de daarvoor aansprakelijke persoon, kan hij niet stilzitten, maar zal hij binnen drie jaar een vordering moeten instellen (waarbij de verjaring desgewenst kan worden gestuit volgens de algemene regels).

Alles afwegende is de regering dan ook van oordeel dat met de vervaltermijn van 25 jaar in de Richtlijn een passend evenwicht is gevonden tussen een effectieve toegang tot het recht voor benadeelden met latente gezondheidsschade en de rechtszekerheid en verzekerbaarheid voor marktdeelnemers.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen