

Vergaderjaar 1999–2000

27 051

Wijziging van de regeling van de productenaansprakelijkheid in het Burgerlijk Wetboek in verband met uitbreiding tot landbouwproducten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige wetsvoorstel vormt de implementatie van de richtlijn nr. 1999/34/EG (gerectificeerd in PbEG L 283/20 van 6 november 1999) van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 1999 ter wijziging van de richtlijn productenaansprakelijkheid (richtlijn 85/374/EEG, PbEG L 141/20). Deze wijziging is een uitvloeisel van de zogeheten BSE-affaire, ook wel bekend onder de naam «gekke koeien crisis». BSE staat voor bovine spongiforme encefalopathie, een aandoening die bij runderen voorkomt. Vlees met sporen van deze ziekte kan na consumptie bij de mens de ziekte van Creutzfeld-Jacob veroorzaken. Deze affaire heeft bij de consumenten een vertrouwenscrisis veroorzaakt ten aanzien van rundvlees en runderproducten en is daarmee de aanleiding geweest voor hernieuwde en geïntensiveerde aandacht voor de veiligheid van voedingsmiddelen.

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de tijdelijke enquêtecommissie inzake BSE heeft het Europees Parlement in maart 1997 bij resolutie de Commissie, de Raad en de lidstaten opgeroepen om te komen tot de onderhavige richtlijn als middel om de consument beter tegen onveilige voedingsmiddelen te beschermen. De schuldloze aansprakelijkheid van de richtlijn productenaansprakelijkheid kan daarmee een aanvulling vormen op de regels op het gebied van productveiligheid. De wijziging komt inhoudelijk neer op het dwingend onder de reikwijdte van de richtlijn productenaansprakelijkheid brengen van landbouwproducten en producten van de jacht. Deze producten waren van richtlijn 85/374/EEG uitgesloten, voorzover zij geen eerste bewerking of verwerking hadden ondergaan, met de mogelijkheid voor lidstaten om nationaal deze producten wel weer onder het aansprakelijkheidsregime van de richtlijn te brengen. De implementatiedatum voor de richtlijnwijziging is 4 december 2000.

Redenen voor wijziging

De belangrijkste redenen voor de richtlijnwijziging zullen hieronder worden uiteengezet.

In de eerste plaats zijn dat de verwachtingen van de Europese burgers

met betrekking tot een betere bescherming van de gezondheid. Naar aanleiding van de BSE en andere affaires is het vertrouwen van de burger in de veiligheid van landbouwproducten geschaad. Hierbij komt dat de voedselveiligheid blijkens de Eurobarometer-enquête van de Europese Commissie in 1997 door de consument als de belangrijkste zorg werd gezien. Hierdoor is steeds nadrukkelijker de roep gaan klinken om landbouwproducten in de richtlijn op te nemen.¹ De positie van de burger in geval hij schade lijdt ten gevolge van de gebrekkige kwaliteit van landbouwproducten wordt daarmee versterkt. Hiervan kan mede een impuls uitgaan tot kwaliteitsverbetering. Producenten van landbouwproducten zullen immers worden gestimuleerd om te investeren in productveiligheid in verband met het voorkomen van het ontstaan van schade. In de tweede plaats blijkt uit de evaluaties van de richtlijn producten-aansprakelijkheid die tot op heden hebben plaatsgevonden (art. 21 van de richtlijn schrijft voor dat een dergelijke evaluatie elke vijf jaar plaatsvindt), dat er op geen enkele wijze sprake is geweest van onomkeerbare gevolgen voor de industrie en de verzekeraars in het algemeen. De bezwaren van een betere bescherming van burgers door uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn hoeft dan ook niet tot grote problemen te leiden. Uit de ervaring die is opgedaan in de landen die reeds van aanvang aan landbouwproducten onder het bereik van hun nationale implementatiewetgeving hebben gebracht – te weten Griekenland, Frankrijk, Luxemburg, Finland en Zweden – blijkt geenszins dat landbouwbedrijven in deze landen daarvan nadeel hebben ondervonden. Dit blijkt eveneens uit gegevens uit landen buiten de Europese Unie waar landbouwproducten eveneens onder de risicoaansprakelijkheid voor gebrekkige producten zijn gebracht, zoals de Verenigde Staten en Noorwegen. Niet een primaire reden, maar meer een bijkomend voordeel van de richtlijnwijziging is gelegen in de onduidelijkheid waartoe de begrippen «be- en verwerking» aanleiding geven. Landbouwproducten vallen binnen de reikwijdte van de productenaansprakelijkheid wanneer zij een eerste be- of verwerking hebben ondergaan. In de praktijk is de nodige onzekerheid over de betekenis van deze begrippen ontstaan, in het bijzonder door de steeds verder toenemende «industrialisatie» van de landbouw. Met de opheffing van het onderscheid tussen uitgesloten landbouwproducten (grondstoffen) en producten die wel onder de richtlijn vallen, wordt aan deze onzekerheid een einde gemaakt. De productenaansprakelijkheidsregeling wordt daarmee inzichtelijker en eenvoudiger. Bovendien worden mogelijke bezwaren die voortvloeien uit onvolledige harmonisatie – bijvoorbeeld concurrentiedistorsies en belemmering van het vrije verkeer van landbouwproducten – weggenomen.

Gevolgen van de wijziging

Bij de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving is er destijds voor gekozen om van de mogelijkheid om niet-bewerkte landbouwproducten onder de productenaansprakelijkheid te brengen geen gebruik te maken. De belangrijkste beweegreden om te dezen de tekst van art. 2 van de richtlijn letterlijk te volgen was dat nog niet duidelijk was of andere lidstaten gebruik zouden maken van de afwijking. Met de huidige richtlijnwijziging komt dit bezwaar uiteraard te vervallen. Een andere reden was dat de controlemogelijkheden ten aanzien van industrieel vervaardigde producten veel groter was dan voor agrarische producten.² Deze laatste producten staan veel meer bloot aan invloeden van buitenaf, die zich aan de controle van de producent onttrekken. Men kan in dit verband denken aan milieuverontreiniging. Thans weegt echter de noodzaak om naar aanleiding van de recente affaires – niet alleen BSE, maar ook de dioxinekippen en de hormonenschandalen – de veiligheid van voedingsmiddelen in het algemeen, en van agrarische basisproducten in het bijzonder te verbeteren, zwaarder dan de voorheen geldende

¹ Zie bijv. de aanbeveling van de Consumentenadviesraad van 9 oktober 1996 waarin voor uitbreiding wordt gepleit.

² Kamerstukken II, 19 636, nr. 3, p. 4 en 5 en nr. 6, p. 23 e.v.).

bezwaren tegen de aanvaarding van risicoaansprakelijkheid voor deze producten. Voor de agrarische sector is het herstel van het vertrouwen in agrarische producten dat door de onderhavige richtlijn wordt bevorderd van groot belang. Daarbij komt de reeds gedane constatering, dat uit de ervaringen in de lidstaten die reeds het productenaansprakelijkheid van toepassing hadden verklaard op landbouwproducten blijkt, dat er geen negatieve effecten zijn opgetreden die rechtstreeks aan dat feit zijn toe te schrijven.

De voorgestelde wijziging zal geen invloed hebben op investeringen en de oprichting van nieuwe bedrijven: het voegt geen nieuwe veiligheidsnormen voor ondernemingen toe waarvoor de productie zou moeten worden aangepast, hetgeen een kostbare investering zou vergen. Een effect dat wel mag worden verwacht is dat producenten van landbouwproducten (het gaat daarbij om circa 100 000 bedrijven) zich eerder genoodzaakt zullen voelen om zich terzake van het aansprakelijkheidsrisico te verzekeren. Dit brengt indirecte kosten met zich mee die door de ondernemingen moeten worden gedragen. Hierbij moet echter worden aangetekend, dat in de thans nog bestaande situatie aansprakelijkheid voor schade door landbouwproducten geenszins is uitgesloten. Op grond van art. 6:193 BW (vgl. art. 13 van richtlijn 85/374/EEG) werkt de regeling van de productenaansprakelijkheid niet exclusief, zodat hetgeen daarvan is uitgesloten wel nog onder de overige regels van het aansprakelijkheidsrecht (in het bijzonder die van de afdelingen 6.3.1 en 6.3.2 BW) aanleiding kan geven tot aansprakelijkheidsstelling. Niet kan daarom worden gezegd dat de noodzaak tot verzekering momenteel geheel niet bestaat. Voor de gevallen waarin thans reeds sprake is van verzekering zullen de mogelijke consequenties bestaan uit wijzigingen in de polissen en premieverhoging. Dergelijke effecten zullen naar verwachting een geringe omvang hebben. Tot slot moet worden geconstateerd dat door de wijziging het concurrentievermogen van de betrokken ondernemingen slechts in positieve zin zal worden beïnvloed. Zij zal het vertrouwen van de consumenten in landbouwproducten vergroten en een eerlijke concurrentie in de interne markt bevorderen.

In de richtlijnwijziging wordt geen definitie van landbouwproducten gegeven. Wel wordt uit overweging 8 bij de richtlijn en in de toelichting op het richtlijnvoorstel duidelijk, dat in ieder geval wordt bedoeld op de landbouwproducten opgenomen op de lijst van bijlage 1 bij het EG-Verdrag.

Voor de producent van landbouwproducten zal hetzelfde aansprakelijkheidsregime gaan gelden als voor de producenten die reeds onder richtlijn 85/374/EEG vielen. Tot dat regime behoort onder meer de regel van art. 6:188 BW, dat de benadeelde de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet bewijzen. In het algemeen gesproken zal deze regel – die overigens niet anders is dan de hoofdregel in het bewijsrecht – in geval van landbouwproducten voor de consument verhoudingsgewijs zwaarder uitpakken, vanwege het feit dat deze producten nogal eens minder adequaat zijn geetiketteerd dan industriële producten. Waar het gaat om producten afkomstig van de rundvleessector wordt de bewijslast op dit punt voor gelaedeerde echter verlicht door Verordening (EEG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 (PB nr. L 117 van 7 mei 1997, p. 1), die een regeling geeft inzake de identificatie en registratie en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In art. 187, eerste lid, is de voorheen geldende uitsluiting van landbouwproducten komen te vervallen. De omschrijving van landbouwproducten in de laatste zin van dat lid was daarmee overbodig geworden. Hierboven is reeds aangegeven welke producten in ieder geval als landbouwproducten moet worden beschouwd die met de onderhavige wijziging onder de reikwijdte van art. 187 zijn gebracht.

B

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een onjuiste verwijzing in het tweede lid van art. 187 te herstellen, alsmede om de verwijzing naar de Europese Gemeenschap aan te passen aan de thans gebezigde terminologie.

Artikel II

Evenals bij de inwerkingtreding van richtlijn 85/374/EEG geldt ten aanzien van de onderhavige wijziging dat zij niet van toepassing is op voor de inwerkingtreding in het verkeer gebrachte (landbouw)producten. Deze eerbiedigende werking strookt met het overgangsrecht dat in het algemeen bij (wijzigingen van) het aansprakelijkheidsrecht wordt gebezigd. Een en ander laat onverlet dat voor schade door landbouwproducten die voor bedoelde datum in het verkeer zijn gebracht wel aansprakelijkheid kan bestaan uit hoofde van een andere contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheidsregeling. Dit op grond van art. 6:193 BW (vgl. art. 13 van richtlijn 85/374/EEG) dat duidelijk maakt dat de regeling van de productenaansprakelijkheid geen exclusief karakter heeft.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals