

## Hoofdstuk 13

# Productaansprakelijkheid en productveiligheid

Prof. mr. W.H. van Boom en mw. mr. C.J.M. van Doorn<sup>1</sup>

### 13.1 Literatuur

Productaansprakelijkheid en productveiligheid zijn onderwerp geweest van een groot aantal beschouwingen. Van de vele publicaties noemen wij slechts enkele:

B.J. Beer, Kronieken Warenwet en Productveiligheid, bijdragen aan *Jaarboek Consumentenrecht 2002 en 2003*; L. Dommering-van Rongen, *Productaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2000; H. Heeres, *Productaansprakelijkheid voor levensmiddelen*, Den Haag: Vermande 2004; J. Knottenbelt, *Hoofdstukken produktaansprakelijkheid*, Zwolle: Tjeenk Willink 1991; M.J. Lugt c.s., *Hoofdlijnen levensmiddelenrecht*, Den Haag: SDU 2003; M.M. MacLean & B. Wessels (red.), *Almanak voor de produktenaansprakelijkheid*, Diemen: De Bussy 1993; G.H.A. Schut, *Produktenaansprakelijkheid*, Zwolle: Tjeenk Willink 1974; G.M.F. Sniijders, *Productveiligheid en aansprakelijkheid*, diss. Utrecht 1987; J. Spier c.s., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, 3<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer 2003; *Onrechtmatige daad* (losbl.), art. 6:185 e.v. (Stolker); P.M. Storm, *Product recall, het terugroepen van gevaarlijke producten* (oratie Nijenrode), Deventer: Kluwer 1985; A.J.O. van Wassenae van Catwijck, *Produktenaansprakelijkheid in Europees verband*, Zwolle 1991.

### 13.2 Inleiding

Vragen rond productaansprakelijkheid zijn na de Tweede Wereldoorlog in een stroomversnelling geraakt. Moderne productietechnieken en de verdere schaalvergroting van productieprocessen hebben onder meer geleid tot een enorme toename van het aantal in massa geproduceerde en daarmee gestandaardiseerde producten die in het dagelijks leven gebruikt worden.<sup>2</sup> Productie- en distributieketens zijn vaak lang en onoverzichtelijk voor consumenten. Producten worden steeds ingewikkelder en technischer, maar aan de andere kant worden producenten steeds ‘professioneler’ zodat de aandacht voor kwaliteitszorg en verbetering toegenomen is.<sup>3</sup>

Dat neemt niet weg dat een product niet altijd de veiligheid biedt die men daarvan mag verwachten, bijvoorbeeld door een incidentele productiefout of door een gebrekig ontwerp. Dit hoofdstuk betreft de positie van de consument ten aanzien van deze onveilige producten.

1. Hoogleraar privaatrecht Erasmus Universiteit Rotterdam resp. docente privaatrecht, Universiteit van Tilburg. Voor dit hoofdstuk, waarvan de tekst werd afgerond op 1 juli 2005, vormde de bijdrage van J.G.J. Rinkes aan de vorige druk van dit handboek het uitgangspunt. De auteurs danken P. Klik voor commentaar, alsmede Y.H.M. Einig en M.D.C. Moncada Castillo voor onderzoeksassistentie.
2. Daarover bijv. J.W. Schot e.a. (red.), *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw, deel VII*, Zutphen: Walburg 2003, m.n. hoofdstukken 3, 7 en 9. Zie ook G.H.A. Schut, *Produktenaansprakelijkheid*, Zwolle: Tjeenk Willink 1974, p. 41 e.v.
3. Zie J. Knottenbelt, *Hoofdstukken produktaansprakelijkheid*, Zwolle: Tjeenk Willink 1991, p. 179 e.v., Vgl. M.M. MacLean & B. Wessels (red.), *Almanak voor de produktenaansprakelijkheid*, Diemen: DeBussy 1993, p. 97.

Productaansprakelijkheid en productveiligheid zijn twee zijden van dezelfde medaille; beide rechtsgebieden houden zich bezig met de onaanvaardbare risico's van dood, letsel en zaakschade, het voorkomen van verwezenlijking van deze risico's en het vergoeden ervan na verwezenlijking. Het voorkomen wordt veelal tot het domein van het productveiligheidsrecht gerekend en de vergoeding van geleden schade tot dat van het productaansprakelijkheidsrecht, maar in werkelijkheid ligt de rolverdeling genuanceerder. Aansprakelijkheid van producenten is namelijk een factor die in productveiligheidsbeleid van ondernemingen als het ware de schaduw vooruitwerpt.<sup>4</sup>

### 13.3 Productaansprakelijkheid: de Europese richtlijn

#### *Aanleiding en ontwikkeling*

Niet alle landen kennen specifieke wetgeving op het gebied van productaansprakelijkheid. In een groot aantal landen is alleen in de rechtspraak een ontwikkeling geweest van de aansprakelijkheid voor producten. Ook tussen de landen van de Europese Gemeenschap bestonden grote verschillen in de aansprakelijkheid van producenten voor schade, veroorzaakt door gebrekkige producten. Daar kwam bij dat de plaatsbepaling van productaansprakelijkheid niet duidelijk was. Soms lag de nadruk op de contractuele relatie tussen de consument en de verkoper, op wie verhaal moest worden genomen omdat met de feitelijke producent geen contractuele band bestond. Soms ook werd aangenomen dat een consument als deelnemer aan een 'keten van contracten' indirect in een contractuele verhouding tot de producent stond, zodat hij deze *quasi ex contractu* kon aanspreken.<sup>5</sup>

Deze situatie was in 1985 aanleiding voor de Raad van de – toenmalige – EEG om een richtlijn op te stellen betreffende de onderlinge aanpassing van nationale regels inzake de aansprakelijkheid voor gebrekkige producten (hierna te noemen: Richtlijn 85/374).<sup>6</sup> De richtlijn betreft de buitencontractuele rechtsverhouding tussen consument en producent. Het doel van de richtlijn – die voor ons recht is geïmplementeerd in artikel 6:185 e.v. BW<sup>7</sup> – was het harmoniseren van het productaansprakelijkheidsrecht in (thans) de EU, om concurrentievervalsing en aantasting van het vrije goederenverkeer tegen te gaan en om de consumentenbescherming op een geharmoniseerd niveau te brengen.<sup>8</sup> Beoogd is om een evenwichtige verdeling van de risico's tussen de benadeelde en de producent te bewerkstelligen.

4. Daarover bijv. L. Dommering-van Rongen, *Productaansprakelijkheid*, Deventer: Kluwer 2000, p. 63 e.v. Zie ook A. Cavaliere, 'Product Liability in the European Union', 18 *European Journal of Law and Economics* (2004), p. 299-318, die op onvoldoende prikkels vanuit het privaatrecht wijst.

5. Vgl. over dergelijke benaderingen bijv. C.E. du Perron, *Aansprakelijkheid in groepen van contracten. Derdenwerking van overeenkomsten: een Franse les over de contractueel betrokken derde?*, Deventer: Kluwer 1996.

6. Richtlijn 85/374/EEG, PbEG 1985, L 210/29. Zie over de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn Dommering-van Rongen (noot 4), p. 5 e.v.

7. Zie voor de totstandkomingsgeschiedenis o.a. A.J.O. van Wassenauer van Catwijck, *Produktenaansprakelijkheid in Europees verband*, Zwolle 1991; *Onrechtmatige daad* (losbl.), art. 6:185 e.v. (Stolker).

8. Hoewel geen sprake is van volledige harmonisatie, biedt de richtlijn toch niet veel ruimte voor nationale eigenaardigheden. Het HvJ EG heeft zich moeten uitspreken over gevallen waarin een aantal lidstaten veroordeeld werd voor onjuiste omzetting van richtlijn 85/374/EEG. Zo werd het niet-invoeren van de wettelijke franchise ontoelaatbaar geacht, aldus HvJ 25 april 2002, C-154/00 (*Commissie/Helleense Republiek*), *Jur. EG* 2002-I, 3879, HvJ 25 april 2002, C-52/00 (*Commissie/Franse Republiek*), *Jur. EG* 2002-I, 3827. In HvJ 25 april 2002, C-183/00, *Jur. EG* 2002-I, 3901 (*María Victoria González Sánchez/ Medicina Asturiana SA*) werd ten slotte geoordeeld dat 'de rechten die de wetgeving van een lidstaat aan slachtoffers van door gebrekkige producten veroorzaakte

→

Enige tijd geleden is Richtlijn 85/374 door de Europese Commissie geëvalueerd.<sup>9</sup> Die evaluatie heeft geen wijziging van de richtlijn tot gevolg gehad, omdat het aansprakelijkheidsstelsel in de praktijk goed lijkt te werken. Wel kan worden gesteld dat Richtlijn 85/374 inmiddels integraal deel is gaan uitmaken van het communautaire productveiligheidsbeleid, getuige bijvoorbeeld de expliciete verwijzing naar het aansprakelijkheidsregime in artikel 21 van de recente voedselveiligheidsverordening 178/2002/EG.

#### *Algemene opzet van de richtlijn*

In Richtlijn 85/374 is gekozen voor een systeem van risicoaansprakelijkheid voor wat typische consumentenschade genoemd kan worden (dood, letsel en privézaakschade). Schuld van de producent behoeft niet te worden bewezen, maar de producent heeft wel een (limitatief) aantal verweermiddelen tot zijn beschikking. De regeling steekt redelijk eenvoudig in elkaar: de producent is aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door een gebrek in het product dat hij in het verkeer heeft gebracht. De benadeelde moet schade, gebrek en causaal verband daartussen bewijzen. Is dat bewijs geleverd, dan is degene die als producent is gedefinieerd aansprakelijk, tenzij hem een beroep toekomt op een van de verweermiddelen. De aansprakelijkheid is een wettelijke aansprakelijkheid en ontstaat dus ongeacht of er een contractuele band tussen producent en de benadeelde consument bestaat.

#### *Product*

Onder 'product' wordt voor de toepassing van de regeling productaansprakelijkheid verstaan een roerende zaak (een voor menselijke beheersing vatbaar stoffelijk object), ook nadat deze een bestanddeel is gaan vormen van een andere roerende of onroerende zaak (art. 6:187 lid 1 BW).<sup>10</sup> Hoewel het geen zaak is, wordt ook elektriciteit gerekend tot het begrip 'product'.<sup>11</sup> Onbewerkte producten van land- en tuinbouw, veeteelt en visserij, alsmede producten van de jacht waren oorspronkelijk van de werking van de regeling uitgezonderd, maar richtlijn 1999/34/EG heeft deze uitzondering ongedaan gemaakt.<sup>12</sup>

→ schade verleent krachtens een algemene aansprakelijkheidsregeling die op dezelfde grondslag berust als die door de richtlijn ingevoerde regeling, beperkt of geringer kunnen zijn ingevolge de omzetting van de richtlijn in het interne recht van de betrokken staat'.

9. Zie COM(2000) 893. Over dit evaluerende rapport o.a. L. Dommering-van Rongen, *AV&S* 2002-5, p. 139 e.v. en P. Klik, 'Productveiligheid en Productaansprakelijkheid', in: L.C. Winkel et al. (red.), *Privatisering van Veiligheid*, Den Haag: BJU 2005, p. 175.

10. Zie over de vraag of software product kan zijn in de zin van richtlijn 85/374 de literatuur genoemd in *Onrechtmatige Daad* (losbl.), art. 187, aant. 5 (Stolker).

11. Overigens is van elektriciteit niet geheel duidelijk wanneer het 'gebrek' genoemd kan worden. Een veiligheidsgebrek is namelijk wel denkbaar (met name bij een ontoelaatbare spanningspiek), maar de oorzaak daarvan is vaak niet in de productie van de elektriciteit gelegen maar in het falende transportnet. Of dat ook tot de risicosfeer van de leverancier behoort (en dus tot productaansprakelijkheid leiden kan) dan wel tot de risicosfeer van de netwerkbeheerder is niet duidelijk sinds de opsplitsing van energiebedrijven. Zie over de verschillende standpunten Dommering-van Rongen (noot 4), p. 123-124; vgl. C. von Bar, *Gemeineuropäisches Deliktsrecht* Bd. II, München: Beck 1999, nr. 398.

12. De oorspronkelijke tekst van Richtlijn 85/374 (art. 15 sub a) liet lidstaten vrij om onbewerkte producten van land- en tuinbouw en visserij uit te zonderen. De wijziging die richtlijn 99/34 teweegbracht, is voor ons land geïmplementeerd bij wet van 29 november 2000, *Stb.* 2000, 493.

Informatie is als zodanig geen product, maar de fysieke drager ervan wel. Die vaststelling kan relevantie hebben voor databases en informatieve boekwerken.<sup>13</sup> Een dienst is geen product, maar soms lopen diensten en producten in elkaar over.<sup>14</sup> Wordt ter uitvoering van een dienst of aanneming van werk een roerende zaak gebruikt of gemaakt, dan kan de gebrekkigheid daarvan natuurlijk wel grond opleveren voor aansprakelijkheid van de producent. Is sprake van een ambachtelijk en op maat vervaardigde boekenkast (aanneming van werk), dan is de aannemer als producent aansprakelijk als bij gebrekkigheid van de kast letsel ontstaat. De wijze waarop het product wordt geproduceerd (handmatig of geautomatiseerd), is dus ook niet relevant in dit verband.

#### *Gebrek*

Een product is gebrekkig, aldus artikel 6:186 BW, indien het niet de veiligheid biedt die men daarvan mag verwachten, alle omstandigheden in aanmerking genomen en in het bijzonder (a) de presentatie van het product, (b) het redelijkerwijs te verwachten gebruik van het product en (c) het tijdstip waarop het product in het verkeer werd gebracht. Het begrip 'veiligheid' moet in samenhang worden beschouwd met de belangen die de richtlijn beoogt te beschermen: gezondheid en privébezit van consumenten. Hoewel de formulering en het beschermingsbereik niet geheel overeenkomt, ligt dus wel een parallel voor de hand met artikel 6:173 en 174 BW, waarin van gebrekkigheid wordt gesproken indien de zaak niet voldoet aan de eisen die men daaraan in de gegeven omstandigheden uit oogpunt van veiligheid mag stellen.<sup>15</sup>

Wanneer men spreekt van gebrekkige producten, is het zinvol om de van oorsprong Amerikaanse onderverdeling in drie typen gebreken te volgen.<sup>16</sup> Een product kan een veiligheidsgebrek hebben dat terug te voeren is op een gebrekkige *productie*, een gebrekkig *ontwerp*, of gebrekkige *informatie of instructie*.<sup>17</sup>

Een (incidentele) productiefout doet zich bijvoorbeeld voor als bij het assembleren van het product een schroef per ongeluk niet goed is vastgedraaid.

Een ontwerpfout kan potentieel veel verstrekkender gevolgen hebben; als bijvoorbeeld de draagkracht van een schommel onjuist is berekend bij het ontwerpen ervan, kunnen vele duizenden zo niet miljoenen producten (de gehele serie) gebrekkig blijken te zijn. Dat gebrek kan dus ook veel meer schadegevallen teweegbrengen. Overigens kan niet van een ontwerpfout worden gesproken op de enkele grond dat het product inherente gevaren in zich bergt (messen, vuurwapens, tabak). Hoewel dat soms mogelijk anders kan zijn, lijkt het aannemelijker om onder omstandigheden slechts een waarschuwingplicht van de producent aan te nemen voor deze inherente gevaren, gesteld dat het om een risico van enige omvang gaat.

13. Vgl. J. Spier c.s., *Verbintenissen uit de wet en schadevergoeding*, 3<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer 2003, nr. 135.

14. Uitbreider daarover bijv. Dommering-van Rongen (noot 4), p. 131 e.v.

15. Zie bijv. HR 20 oktober 2000, NJ 2000, 700 (*Foekens/Naim*).

16. Daarover Dommering-van Rongen (noot 4), p. 50 e.v. Vgl. Klik (noot 9), p. 172, H. Heeres, *Productaansprakelijkheid voor levensmiddelen*, Den Haag: Vermande 2004, p. 58 e.v. en *Onrechtmatige daad* (losbl.), art. 186, aant. 2 (Stolker).

17. Over het gebrekkigheidsvereiste is in de (voornamelijk Anglo-Amerikaanse) literatuur veel te vinden. Wij verwijzen hier slechts naar: Torts – Products Liability (Restatement 3d.); David G. Owen, 'Risk-Utility Balancing in Design Defect Cases', 30 *U. Mich. J. L. Reform* (1997), p. 239-259; Michael D. Green, 'The Schizophrenia of Risk-Benefit Analysis in Design Defect Litigation', 48 *Vanderbilt L. Rev.* (1995), p. 609-629; William A. Dreier, 'Design Defects under the proposed Section 2(b) of the Restatement (Third) of Torts: Products Liability – A Judge's View', 30 *U. of Michigan J. of Law Reform* (1997) p. 221-238.

Informatie- of instructiefouten ten slotte zijn terug te voeren op onduidelijke of onvolledige gebruiksaanwijzingen of andere instructies aan de consument of het nalaten te waarschuwen voor een bijzonder gevaar van het product.

Door bij de definitie van 'gebrek' de begrippen 'men' en 'redelijkerwijs te verwachten gebruik' te gebruiken, geeft de richtlijn aan dat een zekere objectivering moet plaatsvinden als het gaat om de veiligheidsverwachtingen van consumenten. De definitie van 'gebrek' laat ook ruimte om de eisen die aan het product gesteld mogen worden, mede te laten beïnvloeden door het ervaringsfeit dat niet alle consumenten even oplettend zijn bij het gebruik van het product.<sup>18</sup> Eveneens ligt in deze begrippen besloten dat een product dat voor specifieke groepen van consumenten bestemd is, ook gemeen moet worden aan de verwachtingen welke die groepen koesteren. Toch zijn er in ons land geen 'Amerikaanse toestanden' te bespeuren in de zin dat met uitzonderlijke onoplettendheid of onervarenheid van de consument rekening behoeft te worden gehouden. Geen informatiegebrek werd bijvoorbeeld aangenomen in een geval waarin een plastic fles met vers geperst sinaasappelsap ontplofte na vijf dagen lang in de zomerhitte te hebben gelegen. De Rechtbank Maastricht oordeelde dat geen geschreven of ongeschreven norm verplichtte tot etikettering of waarschuwing voor dit gevaar omdat de producent, aldus de rechtbank 'in redelijkheid niet (behoeft) te verwachten dat een consument een flesje met versgeperste jus d'orange gedurende een dergelijke periode en onder dergelijke omstandigheden bewaart'. Bovendien mag de producent verwachten dat een consument op de hoogte is van het gistinggevaar bij geperste sinaasappels in een warme omgeving, aldus kort gezegd de rechtbank.<sup>19</sup>

Een product mag niet als gebrekkig worden beschouwd uitsluitend omdat nadien een beter product in het verkeer is gebracht, aldus artikel 6:186 lid 2 BW. Deze beperking op de aansprakelijkheid biedt producenten en hun aansprakelijkheidsverzekeraars een zekere bescherming tegen het feit dat de ontwikkeling van wetenschap en techniek voortgaat. Het zou niet juist zijn om producten 'van toen' te meten aan de (hogere) eisen 'van nu'.<sup>20</sup> Producten die bijvoorbeeld in de jaren 1970 op de markt zijn gebracht, kunnen in veel opzichten minder veilig zijn dan vergelijkbare producten die nu op de markt komen.<sup>21</sup> Van een aantal medicijnen wordt naar verloop van tijd bekend dat ze schadelijke bijwerkingen hebben; voor veel andere producten is naar aanleiding van veel voorkomende ongevallen verscherpte veiligheidswetgeving ingesteld. Het kan producenten niet zonder meer worden aangerekend dat na het in het verkeer brengen van hun producten betere en veiligere producten op de markt worden gebracht. Dit neemt niet weg dat dergelijke producten om andere redenen gebrekkig kunnen zijn, namelijk als ten tijde van het op de markt brengen ook al van een onaanvaardbaar onveilig

18. Vgl. HR 2 februari 1973, NJ 1973, 315 (*Lekkende Kruik I*). Over de grenzen van de plicht om te anticiperen op potentieel onverstandig of onvoorzichtig handelen van de gebruiker zie de literatuur en rechtspraak genoemd bij *Onrechtmatige Daad* (Iosbl.), art. 186, aant. 6 (Stolker).

19. Rb. Maastricht 21 maart 2002, zaaknr. 67 354, TvC 2003-1, p. 65. Zie bijv. ook Rb. Zwolle 24 april 2002, zaaknr. 67 014/haZa 01/702: de gebruiksaanwijzing bij een tampon hoeft niet te waarschuwen voor het gevaar dat de tampon per ongeluk ook in de urinebuis ingebracht kan worden, omdat het gebruik dat de consument i.c. van het product had gemaakt - de onervaren gebruikster kreeg de tampon niet ingebracht en had deze vervolgens ingesmeerd met vaseline om deze vervolgens met pijn en moeite in te brengen - redelijkerwijs niet te verwachten was voor de producent.

20. Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan het ontwikkelingsrisicoverweer; zie daarover hierna.

21. Mede om deze reden is de risicoaansprakelijkheid van art. 6:185 ook begrensd door de vervaltermijn van tien jaar (art. 6:191 lid 2 BW).

product gesproken kon worden. Bijzondere vermelding verdient in dat verband nog het ontwikkelingsrisicoverweer; zie daarover hieronder.

#### *Producent*

'Producent' is een ruim begrip (zie art. 6:187 BW). Behalve de fabrikant van een eindproduct is ook de producent van een grondstof of de fabrikant van een onderdeel bedoeld. Bovendien strekt de werking van de regeling zich uit over eenieder die zich als producent presenteert door zijn naam, zijn merk of een ander onderscheidingsteken op het product aan te brengen (zelfs als dit door een ander bedrijf is gemaakt). Detailisten die een 'eigen merk' voeren zijn daarvoor dus als producent aansprakelijk.<sup>22</sup> Voorts wordt eenieder die een product in de EU (de EER) invoert om dit te verkopen, te verhuren, te leasen of anderszins te verstrekken in het kader van zijn commerciële activiteiten beschouwd als producent. Tot slot wordt onder bepaalde omstandigheden zelfs de verkoper ('leverancier' in de woorden van art. 6:187 lid 4 BW) als producent aangemerkt, namelijk als hem gevraagd wordt om zijn voorschakel te noemen en hij dit niet (binnen redelijke termijn) kan.

Indien verschillende producenten aansprakelijk zijn voor de schade is elk van hen voor het geheel aansprakelijk (art. 6:189 BW) zodat de benadeelde consument elk van de producenten hoofdelijk kan aanspreken (art. 6:102 jo. 6:10 BW).

#### *Bewijs*

De bewijspositie van de benadeelde bij schade die is veroorzaakt door een gebrekkig product, wordt door de wettelijke regeling inzake productenaansprakelijkheid vereenvoudigd. De benadeelde hoeft 'slechts' de schade (de exacte omvang hoeft voor het instellen van de vordering niet vast te staan), het gebrek, en het causaal verband tussen het gebrek en de schade te bewijzen (art. 6:188 BW). De richtlijn geeft geen bijzonderheden over de bewijspositie, zodat het de lidstaten toegelaten lijkt om lokale manieren van bewijslastverlichting toe te passen. Voor ons recht zijn dat m.n. de omkeringsregel (ten aanzien van het causaal verband), de *res ipsa loquitur*-regel (mogelijk ten aanzien van gebrek en causaal verband), en de omkering op grond van redelijkheid en billijkheid (art. 150 Rv). Wel moet worden bedacht dat de Europese wetgever juist deze drie punten van bewijslast op de consument heeft willen laten rusten 'in ruil' voor een gunstiger aansprakelijkheidsregime. In dat licht zal naar onze mening met een zekere terughoudendheid gebruikgemaakt moeten worden van de genoemde bewijslastverlichtingsmogelijkheden.<sup>23</sup>

#### *Vermindering of uitsluiting van aansprakelijkheid*

De aansprakelijkheid van de producent wordt behalve ten gevolge van de verweermiddelen ook verminderd of opgeheven (art. 6:185 lid 2 BW) indien de schade zowel is veroorzaakt door een gebrek in het product als door de schuld van de benadeelde of een persoon voor wie de benadeelde aansprakelijk is.

22. Hun eventuele contractuele aansprakelijkheid staat daar los van; mocht deze minder gunstig zijn voor de consument dan prevaleert gezien art. 6:192 BW de wettelijke aansprakelijkheid.

23. Minder terughoudend is I. Giesen, *Bewijs en aansprakelijkheid*, diss. Tilburg 2000, p. 195 e.v.

In essentie gaat het hier om dezelfde regel als uit artikel 6:101 BW volgt. Een consument kan bijvoorbeeld eigen schuld worden verweten als hij onvoorzichtig met het product is omgesprongen; de plicht van de producent om te anticiperen op mogelijke onvoorzichtigheid van de consument staat niet per definitie in de weg aan het verminderen van diens schadevergoedingsrecht wegens eigen schuld.

Artikel 16 van Richtlijn 85/374 geeft lidstaten overigens de mogelijkheid om een wettelijke limitering af te kondigen zodat de totale aansprakelijkheid van de producent een bedrag van € 70 miljoen (of een hoger bedrag, door de lidstaat vast te stellen) niet te boven gaat. Onze wetgever heeft geen gebruik gemaakt van deze limiteringsmogelijkheid. Contractuele uitsluiting of limitering is gezien artikel 6:192 lid 1 BW niet mogelijk.

#### *Limitatieve opsomming verweermiddelen*

De verweermiddelen die een producent ten dienste staan, zijn limitatief opgesomd in art. 6:185 lid 1 BW. Indien zich één van de situaties genoemd in de verweermiddelenregeling voordoet, is de producent niet aansprakelijk. De producent moet bewijzen dat zich een dergelijke situatie voordoet.

#### *Niet in het verkeer gebracht/privédoeleinden*

De situatie waarin de producent het product niet in het verkeer heeft gebracht, zal zich bij uitzondering voordoen (diefstal bijvoorbeeld). Ook als het product niet voor verhandeling of enige andere vorm van verspreiding met een economisch doel van de producent is vervaardigd, kan geen aansprakelijkheid ontstaan. 'Economisch doel' is een ruim begrip. Het HvJ EG heeft namelijk in de zaak *Henning Veedfald v Århus Amtskommune* bepaald dat de door een ziekenhuis zelfgemaakte infusievloeistof een product was dat in het verkeer was gebracht door het gebruik ervan in het kader van een medische handeling. Het feit dat de vloeistof werd gebruikt bij een verrichting die uit publieke middelen werd gefinancierd en voor de patiënt geheel gratis was, staat niet in de weg aan de conclusie dat het product voor verspreiding met een economisch doel is vervaardigd.<sup>24</sup>

#### *Gebrek later ontstaan*

Dit verweer betreft het geval waarin het, gelet op de omstandigheden, aannemelijk is dat het gebrek dat de schade heeft veroorzaakt niet bestond op het tijdstip waarop de producent het product in het verkeer heeft gebracht, dan wel dat dit gebrek later is ontstaan. Dit is uiteraard een belangrijk verweermiddel, bedoeld om te voorkomen dat bijvoorbeeld normale slijtage en gebrekkig onderhoud na het in het verkeer brengen van het product ook voor rekening van de producent zouden komen. Met het woord 'aannemelijk' is aangegeven dat de producent niet in absolute zin het bewijs van het latere moment van ontstaan van het gebrek hoeft te leveren.<sup>25</sup>

24. HvJ EG 10 mei 2001, 203/99, *Jur. EG* 2001-I, 3569. Het HvJ EG beslist: 'that a defective product is put into circulation when it is used during the provision of a specific medical service, consisting in preparing a human organ for transplantation, and the damage caused to the organ results from that preparatory treatment.'

25. Giesen, a.w., p. 202 nt. 53.

*Dwingende overheidsvoorschriften*

Het gebrek is het gevolg van het feit dat het product in overeenstemming is met dwingende overheidsvoorschriften: hier wordt bedoeld op zodanige voorschriften dat aan de producent geen enkele keuzevrijheid wordt gelaten met betrekking tot het ontwerp, de materiaalkeuze, de vervaardiging van het product of de verpakking. Het gaat hier dus niet om een breder toepasbaar 'regulatory compliance defense' dat de producent zou toestaan om te stellen dat hij immuun is voor aansprakelijkheid wanneer het product *in overeenstemming* is met overheidsregelgeving.

*Ontwikkelingsrisicoverweer*

Dit verweer ziet erop toe dat de producent niet aansprakelijk is voor gebrekkigheid die hij ten tijde van het op de markt brengen onmogelijk kon ontdekken, gezien de stand van de wetenschap en techniek. De ratio is simpel: dergelijke volstrekt onvoorzienbare gebrekkigheid kan redelijkerwijs niet worden voorkomen en kan dus ook niet worden verzekerd. De maatstaf is streng en ziet niet op de vraag of deze producent in staat was het gebrek te ontdekken. De ontdekkingsmogelijkheid moet objectief niet hebben bestaan. Relevant is de algemeen, wereldwijd beschikbare kennis ten tijde van het op de markt brengen. Het HvJ EG overwoog in dit verband: '(...) dat, om zich op grond van artikel 7, sub e, van de richtlijn van zijn aansprakelijkheid te kunnen bevrijden, de producent van een gebrekkig product moet aantonen, dat het op grond van de objectieve stand van de wetenschappelijke en technische kennis, daaronder begrepen het meest geavanceerde niveau, op het tijdstip waarop hij het betrokken product in het verkeer bracht, onmogelijk was het gebrek te ontdekken. Om de relevante wetenschappelijke en technische kennis met succes aan de producent te kunnen tegenwerpen, moet deze kennis wel toegankelijk zijn geweest op het tijdstip waarop het betrokken product in het verkeer werd gebracht.'<sup>26</sup>

De strenge maatstaf gelegen in het ontwikkelingsrisicoverweer impliceert derhalve de plicht van de producent om de mondiale ontwikkeling van kennis over de productveiligheidsaspecten van zijn product ('daaronder begrepen het meest geavanceerde niveau op het tijdstip waarop het betrokken product in het verkeer werd gebracht', aldus het HvJ EG) op de voet te volgen.<sup>27</sup>

*Disculpatie van de producent van een halffabriikaat of grondstof*

Indien het gebrek is te wijten aan het ontwerp van het product waarvan de grondstof of het onderdeel een bestanddeel vormt of aan de instructies die door de fabrikant van het product zijn verstrekt, dan kan de producent van de grondstof of het halffabriikaat zich aan aansprakelijkheid onttrekken. Dit verweermiddel doet een aanzienlijke stap terug ten opzichte van het brede begrip 'producent' dat de richtlijn hanteert. In beginsel zijn namelijk alle ondernemers die onderdelen en grondstoffen aanleveren voor het product eronder begrepen (art. 6:187 BW); zij zullen er dus verstandig aan doen om in hun contract met de eindproducent te bepalen dat deze een medewerkingsplicht heeft indien de producent van het halffabriikaat of de grondstof aansprakelijk wordt

26. HvJ EG 29-05-1997, zaak C-300/95, *Jur. EG* 1997, p. I-2649, *NJ* 1998, 522 (*Commissie/Verenigd Koninkrijk*).

27. O.i. is het ontwikkelingsrisicoverweer dus ten onrechte toegewezen in Rb. Amsterdam 3 februari 1999, *NJ* 1999, 621 (hiv-besmetting hemofiliepatiënt door onnauwkeurige techniek om besmetting van het bloed te ontdekken; een verfijnder techniek was wel voorhanden, maar economisch niet verantwoord). Zie ook *Dommering-Van Rongen* (noot 9), p. 143 en *Spier c.s.* (noot 13), nr. 140.



gesteld. Zonder de hulp en informatie van de eindproducent zal de disculpatiemogelijkheid van de voorschakel namelijk niet snel slagen.

#### *Schadesoorten*

In artikel 6:190 BW (art. 9 Richtlijn 85/374) wordt specifiek aangegeven welke schadeposten voor vergoeding in aanmerking komen. De richtlijn beschermt kort gezegd *lichamelijke integriteit* (en dus tegen dood en letsel) en *privé-eigendom* van de consument. Die twee schadesoorten komen dus voor vergoeding in aanmerking.<sup>28</sup>

De richtlijn geeft geen definitie van 'dood en letsel'.<sup>29</sup> In de meeste gevallen zal wel duidelijk zijn wat daarmee wordt bedoeld, maar dat geldt niet zonder meer voor bijv. *psychisch letsel* (denk aan het geval waarin een consument een angstsyndroom ontwikkelt na blootstelling aan een gebrekkig verpakt toxisch product dat jaren na blootstelling kanker kan veroorzaken). De richtlijn laat de lidstaten vrij in het bepalen van hetgeen schade is<sup>30</sup>, maar richtlijnconforme interpretatie van het schadebegrip kan o.i. zeker meebrengen dat ook die angstschade voor vergoeding in aanmerking moet kunnen komen.<sup>31</sup> Daar staat voor wat betreft immateriële schade tegenover dat het nationale recht bepaalt of dit voor vergoeding in aanmerking komt, aldus artikel 9 Richtlijn 85/374.

Wat betreft schade aan privé-eigendom staat voorop dat zaakschade door het product toegebracht aan een andere zaak dan het gebrekkige product zelf voor vergoeding in aanmerking komt. Art. 6:190 BW spreekt in dit verband van 'schade door het produkt toegebracht aan een andere zaak die gewoonlijk voor gebruik of verbruik in de privésfeer is bestemd en door de benadeelde ook hoofdzakelijk in de privésfeer is gebruikt of verbruikt, met toepassing van een franchise ten belope van € 500.'

De bedoelde zaakschade komt dus alleen voor vergoeding in aanmerking wanneer het een zaak betreft die bestemd is voor ge- of verbruik in de privésfeer én ook als zodanig hoofdzakelijk is ge- of verbruikt. Hoe streng het bestemmingsvereiste uitgelegd wordt, is onduidelijk; ons lijkt het correct om hier een ruime opvatting te huldigen zodat ook zaken die men niet zou verwachten in een woonkamer (bijv. een kantoorladeblok dat voor hobbydoeleinden wordt gebruikt) vergoed moeten worden indien deze feitelijk voor privédoeleinden worden gebruikt. Wij denken dat dit met een kantoor-aan-huis of de vakliteratuurcollectie van de professor minder voor de hand ligt.

Bij zaakschade dient rekening te worden gehouden met de drempelfranchise ten bedrage van € 500. Indien de zaakschade dit drempelbedrag overschrijdt, komt de gehele schade voor vergoeding in aanmerking.<sup>32</sup> Wordt deze drempel niet overschreden, dan kan de zaakschade niet op de producent worden verhaald, maar wel op de detaillist

28. Afgeleide vorderingen van verzekeraars en risicodragers zijn op grond van art. 6:197 BW uitgesloten. Zie over de vraag of dit strijd oplevert met Richtlijn 85/374, G.E. van Maanen, 'Productaansprakelijkheid in Tijdelijke regeling verhaalsrecht', *NJB* 1992, p. 68.

29. Aangenomen moet o.i. worden dat de regeling ook van toepassing is als dood of letsel optreedt door een beroepsmatige blootstelling aan het product.

30. Bovendien laat art. 9 Richtlijn 85/374 lidstaten vrij in het bepalen van het recht op vergoeding van 'onstoffelijke schade'. Zie daarover de literatuur genoemd bij *Onrechtmatige daad* (losbl.), art. 190 (Stolker), aant. 6.

31. Vgl. HvJ EG 10 mei 2001, 203/99, *Jur. EG* 2001-I, 3569. Zie ook HvJ EG 12 maart 2002, C-168/00, *Jur. EG* 2002-I, 2631 (*Simone Leitner/TUI Deutschland*), overweging 23-24.

32. In de literatuur is wel betwijfeld of in Richtlijn 85/374 een *drempel-* dan wel een *aftrekfranchise* gelezen moest worden. Zie de verwijzingen bij *Onrechtmatige daad* (losbl.), art. 190 (Stolker), aant. 11. De aanwijzingen ten gunste van een drempelfranchise zijn naar onze mening het sterkst.

die de zaak heeft verkocht (art. 7:24 lid 2 onder c BW) indien deze wanprestatie toe te rekenen valt.

#### *Verjaring en verval*

De rechtsvordering tot schadevergoeding op basis van deze regeling verjaart drie jaar na de dag waarop de benadeelde met de schade, het gebrek en de identiteit van de producent bekend is geworden of had moeten worden (art. 6:191 lid 1 BW). Deze verjarringsregeling komt voort uit art. 10 van Richtlijn 85/374, zodat het gestelde objectieve bekendheidsvereiste richtlijnconform uitgelegd moet worden (en dus zo nodig in afwijking van de uitleg die aan art. 3:310 BW gegeven wordt).

De vordering *vervalt* (art. 6:191 lid 2 BW), d.w.z. er bestaat geen recht op schadevergoeding meer op basis van de regeling, door verloop van tien jaren na de dag waarop het product in het verkeer is gebracht. Anders dan de verjaringstermijn is de vervaltermijn niet vatbaar voor stuiting anders dan door het instellen van een gerechtelijke procedure.

#### *Geen exclusieve regeling*

Door de wettelijke regeling inzake productaansprakelijkheid worden andere rechten of vorderingen van de benadeelde jegens de producent niet aangetast (art. 6:193 BW). Dit betekent dat de benadeelde de andere actiemogelijkheden (zoals een vordering op grond van onrechtmatige daad) behoudt indien bijvoorbeeld de zaakschade de drempelfranchise niet te boven gaat of de vervaltermijn is verstreken. Dit betekent dat de rechtspraak op art. 6:162 BW voor wat betreft gebrekkige producten ook relevant kan zijn voor consumentenschade.<sup>33</sup> De lijn in de rechtspraak is dat een producent onrechtmatig handelt indien hij een product in het verkeer brengt dat bij normaal gebruik voor het doel waarvoor het bestemd is, schade veroorzaakt. De producent heeft in dat verband de plicht om zich te vergewissen van de schadelijke eigenschappen van het product;<sup>34</sup> doet hij dat niet (voldoende) dan is sprake van schuld.<sup>35</sup>

Wat betreft de mogelijkheid van verhaal op de directe verkoper (detaillist) geeft artikel 7:24 lid 2 BW een regeling die in de literatuur kritisch is onthaald.<sup>36</sup> In essentie kanaliseert deze bepaling namelijk de claims naar de producent toe en is de detaillist niet aansprakelijk voor consumentenschade tenzij (1) het privézaakschade onder de franchisedrempel betreft, (2) de detaillist het gebrek kende of behoorde te kennen, of (3) de detaillist de afwezigheid van het gebrek heeft toegezegd. De detaillist is bovendien wel aansprakelijk te houden voor schade aan de zaak zélf. Voeg daaraan toe dat de detaillist als ware hij producent aan te spreken is indien het een eigen merk betreft en men kan met recht concluderen dat de kanalisatiegedachte van artikel 7:24 BW weinig

33. De tekst van art. 13 Richtlijn 85/374 spreekt in dit verband niet voor zichzelf. Voor een uitleg van hetgeen daar is bepaald zie Spier c.s. (noot 13), nr. 147 en Dommering-Van Rongen (noot 4), p. 48 e.v.

34. Deze rechtspraak blijft hier verder buiten beschouwing. Verwezen zij naar *DuPont/Hermans en Koolhaas/Rockwool* (HR 6 december 1996, NJ 1997, 219 resp. HR 22 oktober 1999, NJ 2000, 159).

35. Het enkele feit van onrechtmatig handelen is overigens onvoldoende voor aansprakelijkheid, er moet sprake zijn van toerekenbaar onrechtmatig handelen. Vgl. bijv. r.o. 3.8.2 van HR 29 november 2002, NJ 2003, 50 (*onkruidverdelger Thiram*).

36. Zie de kritiek bij H.J. Rossel, 'De invloed van de regeling inzake produktenaansprakelijkheid op de aansprakelijkheid ex art. 6:173 en art. 7:24', *WPNR* 1992-6057-6058, p. 535-541 en 573-577 en H.B. Krans, 'Het regresrecht van de verkoper bij consumentenkoop (art. 7:25)', *WPNR* 1997-6269, p. 311-315.

transparant is en nauwelijks te rechtvaardigen valt. Het ware daarom beter om de consument voor wat betreft ál zijn schade gewoon de keuze te geven om zijn contractuele rechtsmiddelen tegen zijn directe verkoper uit te oefenen dan wel gebruik te maken van de artikelen 6:185 e.v. BW jegens de producent.

### 13.4 Productveiligheid algemeen

Een rechtsgebied dat onlosmakelijk verbonden is met de regeling van de productaansprakelijkheid is dat van de productveiligheid.<sup>37</sup> De regeling productaansprakelijkheid spoort producenten aan om zorg te besteden aan de veiligheid van producten die zij op de markt brengen. Ook de overheid is steeds meer doordrongen geraakt van het belang van veilige producten; *voorkomen is immers vrijwel altijd beter dan genezen*. De laatste twintig jaar is zowel de Europese wetgever als de nationale wetgever op het gebied van de productveiligheid in toenemende mate actief geworden. Gedegen regelgeving en serieuze handhaving zijn kennelijk noodzakelijk om de gezondheid en de veiligheid van de consument adequaat te kunnen beschermen.

'Product' is een breed begrip. Een belangrijk onderdeel van de regelgeving binnen het rechtsgebied van de productveiligheid heeft betrekking op de veiligheid van levensmiddelen. In het onderhavige zullen wij dan ook de regelgeving over productveiligheid in het algemeen bespreken, maar eveneens uitgebreid stilstaan bij het specifieke terrein van de voedselveiligheid. Naast communautaire regelgeving komt ook nationale regelgeving aan de orde.

### 13.5 Communautaire initiatieven betreffende algemene productveiligheid

De eerste Europese richtlijn op het gebied van algemene productveiligheid dateert uit 1992.<sup>38</sup> Per 15 januari 2004 is deze 'oude' richtlijn ingetrokken en is een 'nieuwe' richtlijn van kracht geworden.<sup>39</sup> In deze nieuwe richtlijn wordt duidelijker aangegeven wat het toepassingsgebied is ten opzichte van de specifieke communautaire veiligheidsvoorschriften. De richtlijn is van toepassing op alle producten, voorzover er in het kader van de communautaire voorschriften geen specifieke bepalingen bestaan die de veiligheid van die producten regelen en *op hetzelfde doel gericht zijn*.<sup>40</sup>

Ook kent de richtlijn een nieuwe definitie van het begrip product.<sup>41</sup> Het is nu duidelijker dat naast producten die voor de consument bestemd zijn, ook producten die niet expliciet bestemd zijn voor consumenten, maar wel aan hen worden aangeboden of

37. Zie over dit onderwerp o.a. G.M.F. Snijders, *Productveiligheid en aansprakelijkheid*, diss. Utrecht 1987, Heeres (noot 16), B.J. Beer, *Kronieken Warenwet en Productveiligheid*, bijdragen aan *Jaarboek Consumentenrecht 2002 en 2003*; M.J. Lugt c.s., *Hoofdlijnen levensmiddelenrecht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2003.

38. Richtlijn 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid, *PbEG* L 228/24. Deze richtlijn is door middel van het Warenwetbesluit algemene productveiligheid en de Warenwet in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.

39. Richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid, *PbEG* L 11/4. Aanleiding hiervoor vormt een evaluatie van richtlijn 92/59/EEG, waaruit verschillende knelpunten naar voren zijn gekomen. Deze evaluatie is uitgevoerd door de Europese Commissie en de Universiteit van Leuven. Zie hiervoor het Verslag van de Commissie aan EP en de Raad over de ervaring met het toepassen van richtlijn 92/59/EEG van 29/3/2000, COM (2000) 140 definitief.

40. Art. 1 richtlijn 2001/95/EG. Ten aanzien van producten waarvoor wel specifieke veiligheidsvoorschriften gelden, is deze richtlijn alleen van toepassing voor wat betreft de risico's en risicocategorieën die niet onder die voorschriften vallen.

41. Art. 2 onder sub a richtlijn 2001/95/EG.

door hen gemakkelijk aan te schaffen zijn ('een product waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat het door de consument wordt gebruikt') onder de werking van de richtlijn vallen. De richtlijn strekt zich tevens uit tot producten die in het kader van een dienstverlening aan de consument worden verstrekt of ter beschikking worden gesteld. De richtlijn noemt eveneens maatstaven aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van een veilig product. Dit zijn onder andere de nationale productveiligheidsvoorschriften van de lidstaten, de niet-verplichte Europese normen en eventueel de in de betrokken sector geldende gedragscodes.<sup>42</sup>

Kern van de oude richtlijn was de verplichting voor producenten en distributeurs om uitsluitend veilige producten op de markt te brengen en te verhandelen. Naast deze hoofdverplichting kende de richtlijn nog een aantal afgeleide verplichtingen, zoals het nemen van maatregelen om onveilig gebleken producten te kunnen traceren en het informeren van de consument over risico's verbonden aan het product, die zonder passende waarschuwing niet onmiddellijk voor hem herkenbaar zijn.<sup>43</sup>

De verplichtingen voor de producent en distributeur worden nu uitgebreid.<sup>44</sup> Naast het traceren van onveilige producten en het waarschuwen van de consumenten hiervoor, moeten producenten ook in staat zijn een product dat reeds bij de consument aanwezig is, *terug te roepen*. Producenten zijn in het kader hiervan verplicht hun identiteit en contactinformatie op het product te vermelden. Zij dienen eveneens een klachtenregister bij te houden. Ook distributeurs dienen de nodige documentatie bij te houden en te verstrekken om de oorsprong van onveilige producten op te sporen. Zowel producenten als distributeurs hebben een meldingsplicht jegens de nationale overheid voor door hen verhandelde onveilige producten.<sup>45</sup>

De lidstaten moeten toezien op naleving van de verplichtingen die aan producenten en distributeurs worden opgelegd, ze moeten kunnen optreden tegen onveilige producten en adequate sancties kunnen treffen.<sup>46</sup> Belangrijke nieuwe bevoegdheid is het laten terugroepen van een reeds bij de consument aanwezig product.<sup>47</sup>

Verder kent de richtlijn een aantal door de lidstaten en Europese Commissie in acht te nemen informatie- en meldingsprocedures. Lidstaten dienen maatregelen die zij hebben getroffen tegen bepaalde onveilige producten, te melden aan de Commissie.<sup>48</sup> Is een lidstaat van plan op te treden of heeft zij reeds de nodige maatregelen getroffen tegen een product waaraan een ernstig risico<sup>49</sup> kleeft, dan dient de Commissie hier meteen van op de hoogte gebracht te worden (de zogenaamde RAPEX<sup>50</sup>-melding). De Commissie kan dan, indien nodig, een tijdelijke spoedmaatregel vaststellen met betrekking tot het product in kwestie.<sup>51</sup> In beginsel geldt dan een exportverbod voor het gevaarlijke product.

42. Art. 3 richtlijn 2001/95/EG.

43. Art. 2 en 3 richtlijn 92/59/EEG.

44. Art. 5 richtlijn 2001/95/EG. Lid 1 behelst verplichtingen voor de producent, lid 2 voor de distributeur.

45. Deze is neergelegd in art. 5 lid 3 van richtlijn 2001/95/EG.

46. Art. 6-8 richtlijn 2001/95/EG.

47. Art. 8 onder sub f richtlijn 2001/95/EG.

48. Art. 11 richtlijn 2001/95/EG.

49. Daaronder vallen ook risico's waarvan de gevolgen zich niet onmiddellijk voordoen, zie art. 2 onder sub d richtlijn 2001/95/EG.

50. RAPEX staat voor 'rapid exchange of information'.

51. Art. 13 richtlijn 2001/95/EG.

De conclusie dat in het licht van opgedane ervaring en nieuwe relevante ontwikkelingen op het gebied van de veiligheid van consumentenproducten een steeds fijnmaziger stelsel van regelgeving is ontstaan, is hier zeker op zijn plaats.

### 13.6 Voedselveiligheid

Verschillende voedselcrises hebben de afgelopen jaren verschillende landen van Europa geteisterd. Om enkele aansprekende voorbeelden te noemen: de 'gekkekoeienziekte' BSE en de (Belgische) dioxinekip. Om het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedsel terug te brengen heeft de communautaire wetgever besloten het levensmiddelenrecht te moderniseren. Na het Groenboek<sup>52</sup> en het Witboek<sup>53</sup> van de Europese Commissie, waarin de plannen voor algemene beginselen van levensmiddelenveiligheid en de noodzaak van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid werden ontvouwen, wordt ten slotte in 2002 de *General Food Law* (GFL; Vo. 178/2002) afgekondigd.<sup>54</sup>

Doel van deze verordening is het verschaffen van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en de belangen van de consument, waarbij de goede werking van de interne markt wordt gewaarborgd. Dit moet worden bereikt door op Europees en nationaal niveau algemene beginselen voor de levensmiddelenwetgeving vast te stellen, een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid op te richten en procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden vast te stellen. De verordening ziet op alle stadia van de voedselketen: van de productie via de verwerking, het vervoer en de distributie tot en met de levering van de levensmiddelen en diervoeders.<sup>55</sup>

Om eenheid te verkrijgen in de begrippen die de verschillende nationale stelsels hantieren op het terrein van het levensmiddelenrecht, worden in art. 2 en 3 een aantal belangrijke begrippen gedefinieerd. Interessant is de definitie van het begrip 'levensmiddel': alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd.<sup>56</sup>

Hoofdstuk 2 van de verordening kent beginselmatige bepalingen van levensmiddelenwetgeving.<sup>57</sup> Deze bepalingen bieden vooralsnog weinig concrete bescherming aan consumenten, maar de intentie van doorzichtigheid en bescherming van consumentenbelangen is aanwezig. Belangrijk is het 'voorzorgsbeginsel': als de mogelijkheid van schadelijkheid is geconstateerd, kunnen in afwachting van uitsluitel voorlopige maatregelen worden getroffen.<sup>58</sup> Net zoals in de algemene productveiligheidsrichtlijn<sup>59</sup> vin-

52. Groenboek – De algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie, COM (97) 176 definitief.

53. Witboek over voedselveiligheid, COM (99) 719 definitief.

54. Verordening 178/2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. *PbEG* L31/1. Een belangrijk deel van de bepalingen is per 1 januari 2005 in werking getreden, zie art. 65. Over de GFL zie men bijv. 'Voedselveiligheid', *Justitiële Verkenningen* 2004, nr. 2.

55. Art. 1 verordening 178/2002.

56. Art. 2 verordening 178/2002.

57. Zie de art. 5-21 verordening 178/2002.

58. Art. 7 verordening 178/2002.

59. Art. 5 richtlijn 2001/95/EG.

den we ook hier een plicht tot traceerbaarheid terug.<sup>60</sup> Ook worden verschillende verantwoordelijkheden opgelegd aan exploitanten van levensmiddelen- en diervoederbedrijven, waaronder als 'ultimum remedium' het terugroepen van reeds geleverde producten bij consumenten of gebruikers.<sup>61</sup> De beginselen omvatten verder onderwerpen als vrij verkeer van levensmiddelen, risicoanalyse, voedselveiligheidsvoorschriften voor levensmiddelen en diervoeders etc. Lidstaten krijgen de opdracht om de bestaande beginselen en procedures op dit terrein zo spoedig mogelijk aan te passen.<sup>62</sup>

In hoofdstuk 3 wordt een nieuwe autoriteit ingesteld: de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en het doel, de werkzaamheden en de organisatie hiervan besproken.<sup>63</sup> Het vierde hoofdstuk beschrijft de procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. Er wordt een systeem voor snelle waarschuwingen in de vorm van een netwerk ingesteld voor het melden van directe en indirecte risico's voor de gezondheid van de mens die verband houden met een levensmiddel of diervoeder. In artikel 53-57 worden noodmaatregelen en een algemeen plan voor crisismanagement vastgesteld.

### 13.7 Nationale regelgeving betreffende product- en voedselveiligheid

Het Nederlandse recht op het gebied van product- en voedselveiligheid is in belangrijke mate afhankelijk van Europese ontwikkelingen op dit terrein. Richtlijnen moeten worden geïmplementeerd in nationaal recht; verordeningen zijn rechtstreeks in het nationale rechtstelsel van toepassing.<sup>64</sup> Een belangrijke wet in Nederland op het terrein van zowel product- als voedselveiligheid is de Warenwet, die door de jaren heen steeds 'Europeser' is geworden. Het algemene doel van deze kaderwet is het beschermen van de gezondheid en veiligheid van de mens, het verstrekken van informatie over waren aan de consument en het bevorderen van de eerlijkheid in de handel.<sup>65</sup>

Op basis van de Warenwet kan nadere regelgeving in de vorm van Warenwetbesluiten en Warenwetregelingen worden vastgesteld. Een groot aantal producten (zowel levensmiddelen als niet-levensmiddelen<sup>66</sup>) dient te voldoen aan de specifieke eisen die in de Warenwet en de daarop gebaseerde regelgeving zijn gesteld.

De implementatie van de Richtlijn inzake algemene productveiligheid brengt ook voor onder andere de Warenwet en het Warenwetbesluit algemene productveiligheid een aantal veranderingen met zich: een wetswijziging staat op stapel.<sup>67</sup> Belangrijk gegeven is dat de huidige nationale regelgeving op dit gebied de consument veelal al meer bescherming geeft dan nodig was op basis van de oude richtlijn.

Het Warenwetbesluit wordt aangepast om een grondslag te geven voor de uitgebreide verplichtingen voor producent en distributeur.<sup>68</sup> Een andere belangrijke wijziging is de aanpassing van artikel 21 eerste lid van de Warenwet: de minister wordt de bevoegdheid gegeven een *terugroepactie* te gelasten ten aanzien van waren die reeds in het bezit

60. Art. 18 verordening 178/2002. Daarover bijv. R. Westendorp, 'De Algemene Levensmiddelen Verordening: EU-harmonisatie via interpretatie', *JW* 2005, 33, p. 7 e.v.

61. Art. 19 en 20 verordening 178/2002.

62. Art. 4 verordening 178/2002 lid 3 en 4. Kritisch over de Nederlandse wetgevingsinspanningen zijn B. van der Meulen & M. Lugt, in: *Justitiële Verkenningen* 2004-2, p. 71.

63. Zie de art. 22-49 verordening 178/2002. Zie hierover nader onder 13.9 van deze bijdrage.

64. Art. 249 EG-Verdrag.

65. Zie bijv. artikel 3 Warenwet.

66. Zie hiervoor art. 1 Warenwet en het Besluit aanwijzing welke artikelen worden beschouwd als 'waren'.

67. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 982, nr. 1-5. De uiterste implementatiedatum van 15 januari 2004 is overschreden.

68. Art. 2 Warenwetbesluit. Zie hierover nader *Kamerstukken II* 2004/05, 29 982, nr. 3.

van de eindgebruiker zijn en naar het oordeel van de minister een gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens. Ook wordt een drietal nieuwe artikelen ingevoegd<sup>69</sup> waarin aan de minister en het bedrijfsleven de verplichting wordt opgelegd *informatie beschikbaar te stellen* over de risico's van bepaalde waren betreffende de veiligheid of gezondheid van de consument aan het publiek.

De *General Food Law* (GFL) is een verordening en deze is daarmee rechtstreeks van toepassing in het Nederlandse recht. Bij wijze van omzettingsmaatregel is bestaande wetgeving op een aantal onderdelen aangepast.<sup>70</sup> De Kaderwet diervoeders en het Besluit diervoeders zijn ontstaan naar aanleiding van de GFL.<sup>71</sup>

### 13.8 Productbewakingsplichten<sup>72</sup>

Bij het uiteenzetten van de communautaire en nationale regelgeving is al enkele malen de verplichting tot terugroepen (product recall) aan de orde gekomen.<sup>73</sup> De recallverplichting is onderdeel van de zogenoemde *productbewakingsplicht*, die de producent ertoe verplicht om zijn product actief te blijven volgen ook nadat het op de markt is gebracht.<sup>74</sup> *Product recall* omvat het door producent of distributeur, al dan niet op last van de overheid, terughalen van producten waarvan is gebleken dat deze een gebrek vertonen, niet aan veiligheidseisen voldoen, of op andere wijze een gevaar opleveren voor de gezondheid. Dit kan zich beperken tot het terughalen van producten uit de handelsketen, maar ook kunnen de producten worden teruggehaald bij de eindgebruikers, veelal consumenten (ook wel 'zuivere recall' genoemd).<sup>75</sup> Het terugroepen kan plaatsvinden door middel van een oproep aan de consument via de media om het onveilige product niet langer (ongewijzigd) te gebruiken of het te retourneren<sup>76</sup>, al dan niet vergezeld van een aanbod het product te vervangen, herstellen of de koopprijs te vergoeden.<sup>77</sup>

Voor de vraag *onder welke omstandigheden* een product in aanmerking komt voor een recall, kan worden aangeknoopt bij artikel 18 Warenwet (dat het verhandelen van voor

69. Artikel 21a, 21b en 21c Warenwet. Zie hierover nader *Kamerstukken II* 2004/05, 29 982, nr. 3.

70. Om overtreding van de voorschriften uit de verordening inzake etenswaren en dranken te kunnen bestraffen, zijn de desbetreffende overtredingen aangewezen als strafbaar of beboetbaar feit. Met het oog hierop zijn het Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen, het Warenwetbesluit etikettering, het Warenwetbesluit Uitvoer van Waren en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten gewijzigd. Zie hiervoor *Stb.* 2004, nr. 164. De Warenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Diergeneesmiddelenwet en de Wet Economische Delicten zijn gewijzigd met het oog op de open norm inzake de onveiligheid van eet- en drinkwaren uit art. 14 van de verordening; zie hierover *Kamerstukken II* 2003/04, 29 317 en *Stb.* 2004, 408.

71. *Stb.* 2004, 498.

72. Zie voor meer informatie over product recall: N.E. Bobbert, 'Product recall, geen halve maatregel', *TvC* 1996-1, p. 5-16, Chr. F. Kroes, 'Product recall', *AV&S* 2004, p. 166-175, P. Kuipers, 'Aansprakelijkheid voor "terughaalschade" en waarschuwingsplichten van de producent bij (mogelijke) product recall', *AV&S* 2001, p. 99-111, P.M. Storm, *Product recall, het terugroepen van gevaarlijke producten* (oratie Nijenrode), Deventer: Kluwer 1985.

73. In artikel 5 lid 1 onder b van richtlijn 2001/95/EG is de terugroepverplichting voor de producent geregeld. In artikel 8 lid 1 onder f is de bevoegdheid tot terugroepen voor de overheid vastgelegd. Deze regeling omtrent recall zal in het nationale recht worden doorgevoerd in art. 2 Warenwetbesluit resp. art. 21 Warenwet. Ook in de *General Food Law* hebben we de recallverplichting voor levensmiddelen en diervoeders zien terugkomen in art. 19 en 20.

74. Zie Heeres (noot 16), p. 109 e.v.

75. Kuipers (noot 72), p. 99.

76. Zo formuleert het huidige artikel 21 Warenwet de verplichting van de producent om op last van (de Minister van VWS, t.z.t.) VWA de eindgebruiker op de hoogte te stellen van het gevaar.

77. Storm (noot 72), p. 29.

gezondheid en veiligheid van de mens gevaarlijke producten verbiedt), maar ook bij art. 6:186 BW (waarin het begrip 'gebrekkig product' in het kader van de regeling productaansprakelijkheid nader is gedefinieerd).<sup>78</sup> Recall wordt overigens wel als een ultimatum *remedium* gezien<sup>79</sup>, hetgeen vanwege kosten en mogelijke reputatie-effecten begrijpelijk is.

De sancties op het ten onrechte niet overgaan tot recall verschillen nogal. Tot voor kort had de overheid geen mogelijkheid om recall af te dwingen, maar de implementatie van de richtlijn 2001/95/EG inzake algemene productveiligheid in artikel 21 Warenwet maakt dat wel mogelijk.<sup>80</sup> De van overheidswege gelaste recall zal met bestuursdwang en strafrechtelijke sancties afgedwongen kunnen worden.

Er is ook een civielrechtelijke sanctie op overtreding van de productbewakingsplicht in het algemeen en in het bijzonder de recallplicht. Wanneer de producent niet overgaat tot een product recall kan hij aansprakelijk worden gesteld voor de schade die voortvloeit uit het in het verkeer *houden* van gevaarlijke producten. De algemene regeling inzake productaansprakelijkheid biedt hier geen uitkomst: deze wettelijke regeling heeft immers betrekking op het in het verkeer *brengen* van gebrekkige producten. De schade door gebrekkige recall zal dus op grond van contract (art. 6:74 BW) of onrechtmatige daad (art. 6:162 BW) van de producent gevorderd dienen te worden.<sup>81</sup> De 'terughaalschade' kan bestaan uit de schade die de detaillist aan de consument moet vergoeden (terugbetaling van de koopprijs, onder omstandigheden letsel- of zaakschade<sup>82</sup>), maar ook uit schade die de detaillist zelf lijdt (aan de producent betaalde koopprijs voor producten, opslagkosten, advertentiekosten, vernietigingskosten voor onbruikbare producten etc.).<sup>83</sup>

Naast schadevergoeding is ook mogelijk dat een belangenorganisatie een civiele gebodsactie instelt (art. 3:305a BW), indien het niet terughalen van de producten een onrechtmatige daad tegenover consumenten oplevert.<sup>84</sup>

Een laatste punt van onduidelijkheid is of een productbewakingsplicht tot aansprakelijkheid kan leiden als de gebrekkigheid van het product zélf niet tot aansprakelijkheid kan leiden. Een goed voorbeeld is dat van een product waarvan op het moment van marketing niet bekend was dat het onaanvaardbaar gevaarlijk was, maar waarvan de wetenschap na een aantal jaren vaststelt dat het dat wél is. Het ontwikkelingsrisicoverweer staat dan in de weg aan aansprakelijkheid voor schade die is veroorzaakt door het op de markt brengen van het product, maar als de schade beperkt of voorkomen had kunnen worden door (tijdige) waarschuwing of recall, dan is – zo wordt ver-

78. Kuipers (noot 72), p. 100. Hier zien we wederom het verband tussen productaansprakelijkheid en productveiligheid terugkeren.

79. Artikel 8 lid 2 richtlijn 2001/95/EG en art. 18 en 19 verordening 178/2002.

80. Zie Wijziging van de Warenwet met het oog op de implementatie van richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (*PbEG* L 11), *Kamerstukken II* 2004/05, 29 982, nr. 2.

81. Zie Kuipers (noot 72) en Kroes (noot 72).

82. Letsel- of zaakschade is de afnemer in de gevallen van art. 7:24 lid 2 sub a, b of c BW aan de consument verplicht te vergoeden; terugbetaling van de koopprijs geschiedt op basis van art. 7:24 lid 1 jo. 6:74 BW.

83. Kuipers (noot 72), p. 101.

84. Zie over art. 3:305a BW hoofdstuk 22 in dit handboek. Een belangenorganisatie kan ook een besluit van de toezichthouder VWA uitlokken; het recallbesluit van de VWA kan o.i. worden aangemerkt als besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Gelet op art. 1:2 lid 1 en 3 Awb kan een belangenorganisatie dus – als aan de voorwaarden daarvoor is voldaan (o.a. rechtspersoonlijkheid, krachtens doelstelling, werkzaamheden en statuten behartiger van de in het geding zijnde algemene en collectieve belangen) – als belanghebbende bij een recallbesluit van de VWA worden aangemerkt.



dedigd – de producent toch op grond van art. 6:162 BW gehouden deze schade te vergoeden. De Hoge Raad heeft zich nog nooit over deze vraag hoeven uit te laten<sup>85</sup>, maar in de literatuur wordt aangenomen dat aansprakelijkheid voor de laatstbedoelde schadepost tot de mogelijkheden behoort.<sup>86</sup> De vraag is dan wel tot hoe ver in de toekomst de plicht tot bewaking van een eenmaal op de markt gebracht product strekt.<sup>87</sup>

### 13.9 Handhaving op het gebied van productaansprakelijkheid en -veiligheid

#### *Algemeen*

Zoals eerder reeds aangegeven begint naast materiële regulering van consumentenveiligheid nu ook het instrument van actief toezicht op naleving van deze regelgeving aan terrein te winnen. Op Europees niveau is voedselveiligheid onderwerp van toezicht geworden, hetgeen Nederland ertoe heeft aangezet om de meer algemene toezichthouder VWA in het leven te roepen.

#### *Toezicht op voedselveiligheid: de EFSA*

De instelling van de EFSA moet het vertrouwen van de consument in de voedselveiligheid en levensmiddelenindustrie vergroten.

De EFSA is een regelgevend agentschap dat betrokken is bij het reguleren van het beleid inzake *voedselveiligheid*. De onafhankelijkheid van de EFSA komt tot uitdrukking in de zelfstandige institutionele structuur.<sup>88</sup> De afgelopen twee jaar is aan de verschillende organen van de EFSA invulling gegeven. De definitieve vestigingsplaats van de organisatie is lang een twistpunt geweest. Voorlopig was de dienst gevestigd in Brussel, maar in december 2003 is besloten om de EFSA te verplaatsen naar Parma, Italië. De EFSA moet haar werkzaamheden in een hoge mate van transparantie verrichten.<sup>89</sup> Onlangs is dan ook besloten om een aantal vergaderingen van de raad van bestuur voor het publiek toegankelijk te maken. Dit moet bovendien de betrokkenheid van de Europese burger vergroten.

De belangrijkste taak van de EFSA is het verstrekken van wetenschappelijke, onafhankelijke adviezen in alle aangelegenheden die direct of indirect op de voedsel- en voederveiligheid van invloed zijn (risicobeoordeling). Naast de Commissie kunnen ook het Europees Parlement en de lidstaten de EFSA om advies vragen.<sup>90</sup> Zo wordt getracht de EFSA meer bij de nationale systemen van risicobeoordeling te betrekken. Ook kan de EFSA ambtshalve onderzoek doen en een advies uitbrengen (risicocommunicatie). De *General Food Law* GFL legt de EFSA een soort samenwerkingsplicht op met de nationale autoriteiten op dit gebied, om uiteenlopende adviezen te voorkomen.<sup>91</sup> Het afwegen

85. Het Forbo-arrest komt dicht in de buurt (HR 2 mei 1997, NJ 1998, 281), maar geeft geen uitsluitsel over deze vraag.

86. Zie, met verdere verwijzingen, Kuipers (noot 72).

87. Een aantrekkelijk idee lijkt ons om deze plicht in elk geval te laten eindigen zodra de vervaltermijn van art. 6:191 lid 2 BW is verstreken.

88. Art. 24-28 verordening 178/2002. De Autoriteit bestaat uit een raad van bestuur, een uitvoerend directeur en zijn personeel, een adviescomité, een wetenschappelijk comité en wetenschappelijke panels. Zie hierover ook E.I.L. Vos, 'Naar een Europese FDA? De nieuwe Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid', *NTER* 2003-7/8, p. 177-181.

89. Art. 38 verordening 178/2002.

90. Art. 23 en 29 verordening 178/2002.

91. Art. 30 verordening 178/2002.

van beleidsalternatieven in het licht van de resultaten van risicobeoordeling (risicomanagement) wordt uitgevoerd door de Commissie.

We merken op dat er de afgelopen jaren met name gewerkt is aan het oprichten en vormgeven van de EFSA. Op het vlak van risicobeoordeling en risicocommunicatie zijn er nog niet bijzonder veel resultaten geboekt.

*Nationaal toezicht op product- en voedselveiligheid: VWA*

In december 2000 heeft het kabinet, mede gelet op de hiervoor genoemde Europese ontwikkelingen, besloten tot de instelling van de Nederlandse Voedselautoriteit (NVA). Met het besluit van 8 juli 2002<sup>92</sup> is de naam gewijzigd in Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en zijn er in de opbouw van de VWA wijzigingen doorgevoerd.

De twee inspectiediensten Keuringsdienst van Waren (KvW) en Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees (RVV) zijn in de VWA ondergebracht. Naast deze twee 'werkmaatschappijen' is er een Centrale Eenheid opgericht. 'Opdrachtgever' van de Voedsel- en Warenautoriteit zijn de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het ministerie van VWS is opdrachtgever op het gebied van productveiligheid (inclusief de handhaving van alcohol- en tabakswetgeving), de ministeries van VWS en LNV zijn ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid opdrachtgever ten aanzien van voedselveiligheid en het ministerie van LNV is opdrachtgever op het gebied van dierziekten en dierenwelzijn.<sup>93</sup> Beide ministeries stipelen het beleid uit en voeren het risicomanagement.

De Voedsel- en Warenautoriteit heeft de volgende missie geformuleerd: 'Werken aan een zichtbare risicoreductie op het gebied van voedsel- en consumentenproducten, in relatie tot volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn.'<sup>94</sup> De drie kerntaken van de VWA zijn het houden van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving inzake voedselveiligheid en volksgezondheid, (inspectie), het verstrekken van adviezen (risicobeoordeling) en het doen van onderzoek (risicocommunicatie).

Het kabinet wil dat de VWA op onafhankelijke wijze de advies- en onderzoeksfunctie op het terrein van voedsel- en productveiligheid kan uitoefenen. Dit is van cruciaal belang bij het behoud en het verder verhogen van het consumentenvertrouwen in de veiligheid van levensmiddelen en consumentenproducten. Ook kan de VWA zich dan voor wat betreft haar taak van risicobeoordeling nog meer als een volwaardige partner van de EFSA presenteren.<sup>95</sup> Om dit te bereiken is een scheiding tussen de inspectietaak enerzijds en de advies- en onderzoekstaak anderzijds noodzakelijk. Ten aanzien van de inspectietaken van de VWA is de ministeriële verantwoordelijkheid essentieel.<sup>96</sup> Diezelfde mate van ministeriële verantwoordelijkheid is daarentegen niet gewenst inzake de advies- en onderzoekstaak van de VWA, waarbij onafhankelijkheid centraal staat. Daarom is inmiddels een wetsvoorstel ingediend waarin deze functionele scheiding wordt vastgelegd.<sup>97</sup>

92. Besluit van 8 juli 2002 'Organisatie VWA', *Stcrt.* 2002, 127, p. 10.

93. *Kamerstukken II* 2002/03, 26 991 nr. 83, p. 2.

94. Zie de Meerjarenavisie VWA, p. 1.

95. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 863 nr. 3, p. 7.

96. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer van de VWA ligt bij de minister van LNV.

97. *Kamerstukken II* 2002/03, 26 991 nr. 92, p. 2-3. Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29 863 nr. 2 voor het wetsvoorstel 'Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit'.

Het wetsvoorstel versterkt verder het onafhankelijke karakter van het advies- en onderzoeksgedeelte door het instellen van een Raad van advies, die de VWA bijstaat. In deze Raad van advies kunnen onafhankelijke deskundigen zitting nemen, die de kwaliteit en onafhankelijkheid van de advies- en onderzoekstaak van de VWA meehelpen te bewaken.<sup>98</sup>

Ter invulling van de drie kerntaken heeft de VWA een meerjarenvisie opgesteld.<sup>99</sup> Deze visie geeft aan dat de Voedsel- en Warenautoriteit in de toekomst een groot aantal taken op het terrein van voedsel- en productveiligheid wil gaan vervullen. In 2007 hoopt de VWA een volwaardige organisatie te zijn die zowel op strategisch niveau als op operationeel niveau goed functioneert en tijdens crises gezaghebbend is. De lakmoesproef zal dus een flinke crisis zijn...

#### *De positie van de consument bij handhaving*

De publiekrechtelijke handhavingsbevoegdheden van de toezichthouder richten zich begrijpelijkerwijs vooral tot producenten; die kunnen op grond van de Warenwet geconfronteerd worden met bestuursdwang, inbeslagneming, bestuurlijke boeten en strafvervolgning. De individuele consument heeft geen bijzondere status, zij heeft bijvoorbeeld onvoldoende eigen en persoonlijk belang in de zin van art. 1:2 Awb om een besluit van de toezichthouder VWA uit te lokken. Ook kan worden betwijfeld of een individuele consument voldoende belang heeft bij een civiele verbods- of gebodsactie met als inzet het terugnemen van een gehele productielijn of het wijzigen van een productontwerp. Voor belangenorganisaties die zich ten doel stellen consumentenbelangen te behartigen, kan dit anders liggen. Afgezien van hun civiele rechtspositie zoals geregeld in art. 3:305a BW, kan worden gewezen op de mogelijkheid om als belanghebbende een administratief besluit uit te lokken of aan te vechten (art. 1:2 Awb).

### **13.10 De eigen verantwoordelijkheid van de consument bij productveiligheid**

Uitgangspunt in het beleid inzake productveiligheid is de bescherming van gezondheid en veiligheid van de consument. Ook de *eigen verantwoordelijkheid* van de consument bij het omgaan met voedsel- en consumentenproducten vraagt hierbij om aandacht. De producent en de overheid kunnen tenslotte niet verantwoordelijk worden gehouden wanneer de consument onveilig omgaat met producten die feitelijk veilig zijn. De consument is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen. Voor voedselveiligheid betekent dit dat zij voedsel op de juiste wijze moet bewaren, bereiden en consumeren.<sup>100</sup> Hiertoe moet de consument wel beschikken over de juiste informatie, bijvoorbeeld over hoelang en onder welke omstandigheden een product bewaard kan worden. Taak voor het bedrijfsleven en de overheid is hier het voorzien van de consument van voldoende informatie, aan de hand waarvan zij vervolgens zelf keuzes maakt.

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het juist aanleveren van informatie, de overheid stelt hiervoor etiketteringeisen op en ziet toe op de naleving ervan. Verder heeft de overheid bijvoorbeeld aan het Voedingscentrum Nederland de taak gegeven om de

98. *Kamerstukken II 2002/03*, 26 991 nr. 92, p. 3. Zie art. 6-9 van het wetsvoorstel 'Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit', *Kamerstukken II 2004/05*, 29 863 nr. 2.

99. Meerjarenvisie VWA 2004-2007; zie <[www.vwa.nl](http://www.vwa.nl)>.

100. *Kamerstukken II 2004/05*, 26 991 nr. 115, p. 12.

consument voor te lichten over hygiënevaardigheden, een juist gebruik en verstandige keuze van voedingsmiddelen. Voedingsadviezen zijn noodzakelijk om bijvoorbeeld te voorkomen dat de consument te veel schadelijke stoffen binnenkrijgt.<sup>101</sup>

Informatie over de risico's van ongewenste stoffen in levensmiddelen wordt gegeven door de VWA. Zeker in tijden van crisis of veel media-aandacht over risico's is objectieve informatie van groot belang. Ook kunnen consumenten sinds kort de meest recente terughaalacties van producten die een risico voor de gezondheid kunnen vormen, terugvinden op de website van de VWA.<sup>102</sup> De ministeries van LNV en VWS en de VWA werken momenteel aan een systeem waarmee nog meer individuele controlegegevens van bedrijven op een duidelijke en heldere wijze aan de consument kenbaar kunnen worden gemaakt.

Ook op andere fronten wordt getracht de veiligheid van de consument te vergroten. Verschillende initiatieven kunnen hier worden genoemd die het toenemend veiligheidsbewustzijn van consumenten bevorderen. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw heeft de overheid de Stichting Consument en Veiligheid opgericht. Deze organisatie werkt aan het verbeteren van de veiligheid van de leefomgeving van de Nederlandse bevolking en daarmee aan het terugdringen van de omvang en ernst van letsels. Ze doet dat door het zichtbaar maken van de risico's (thuis, in de wijk, in de recreatie, in het verkeer en op het werk) aan de consument en het bewustzijn van risico's te vergroten.<sup>103</sup>

Ook de instelling van het Consumentenplatform is hier van belang.<sup>104</sup> De overheid wil rekening houden met (veranderend) gedrag en wensen van consumenten en haar beleid hierop afstemmen. In dit platform nemen daarom consumentenvertegenwoordigers zitting die zich een paar keer per jaar bezighouden met verschillende thema's, waaronder voedselveiligheid. Zo wordt contact tussen beleid en consument bewerkstelligd.

### 13.11 Tot slot

Momenteel is een stevig bouwwerk gerealiseerd van veiligheidsnormen, zowel in Europees verband als op nationaal niveau. Dit bouwwerk biedt de consument een hoog niveau van gezondheidsbescherming en geeft de randvoorwaarden waarbinnen het bedrijfsleven mag produceren. Dit hoge niveau moet algemeen gesproken gehandhaafd blijven, bijvoorbeeld alleen al om het consumentenvertrouwen te handhaven. Daarmee is overigens niet gezegd dat de geboden veiligheid een volledige garantie biedt. Er kunnen zich altijd productiefouten voordoen die tot gezondheidsrisico's leiden, zodat een snel en effectief terughaalsysteem essentieel is. Bovendien zullen er altijd 'nieuwe risico's' zijn als gevolg van verdere productinnovatie, voortschrijdend technologisch en medisch inzicht, de vergaande globalisering en de internationale markten.<sup>105</sup> *Voor komen en vergoeden*, de twee functies van het productaansprakelijkheidsrecht en het productveiligheidsrecht, blijven daarom ook de komende jaren belangrijk.

101. *Kamerstukken II 2004/05*, 26 991 nr. 115, p. 13. Denk bijvoorbeeld aan de consumptie van nitraatrijke groenten.

102. *Kamerstukken II 2004/05*, 26 991 nr. 115, p. 13. Zie hiervoor ook <www.vwa.nl>, onder 'dossiers' en vervolgens onder 'terughaalacties'. Enkele recent gepubliceerde terughaalacties zijn: batterijen van Apple, AH aardbei-chocoijsjes, mini-salami van Lidl, Mona Softvla Vanille met stukjes chocolade.

103. Zie ook de website <www.veiligheid.nl> en de Europese evenknie <www.ecosa.org>.

104. *Kamerstukken II 2004/05*, 26 991 nr. 115, p. 14.

105. Vgl. daarover Michael Faure & Ton Hartlief, *Nieuwe risico's en vragen van aansprakelijkheid en verzekering*, Deventer: Kluwer 2002.