

Vergaderjaar 2004–2005

**29 982**

## **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)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **1. Algemeen**

Richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG L 11) (hierna ook te noemen: APV richtlijn), vervangt de «oude» algemene produktveiligheidsrichtlijn, richtlijn nr. 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene produktveiligheid (Pb EG L 228). Met de onderhavige wijziging van de Warenwet wordt de implementatietermijn van 15 januari 2004 van de APV richtlijn overschreden. Deze overschrijding brengt naar verwachting geen gevolgen met zich aangezien ook de huidige Warenwet een adequate bescherming kent van de veiligheid en gezondheid van de consument.

Alvorens in te gaan op de inhoud van de nieuwe algemene productveiligheidsrichtlijn en de consequenties daarvan voor wat betreft de implementatie, zal voor een beter begrip van deze wet eerst aandacht worden besteed aan richtlijn 92/59/EEG en de uitvoering van die richtlijn in de Warenwet en het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid.

#### **Richtlijn 92/59/EEG en de Warenwet**

Richtlijn 92/59/EEG is door middel van het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid en de Warenwet in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De nota van toelichting bij het genoemde Warenwetbesluit gaat uitvoerig in op de implementatie van de richtlijn.

Richtlijn 92/59/EEG is een horizontaal werkende richtlijn. Zij treedt uitsluitend terug daar waar door meer specifieke communautaire voorschriften op een tenminste gelijkwaardige manier wordt voorzien in hetgeen richtlijn 92/59/EEG beoogt. De kern van de richtlijn wordt gevormd door de verplichting voor producenten en distributeurs om uitsluitend veilige producten te verhandelen. Het gaat daarbij om producten die voor de consument zijn bestemd of door hem zouden kunnen worden gebruikt. Naast deze kernverplichting introduceert de richtlijn afgeleide verplichtingen voor de producent en distributeur. Deze verplichtingen hebben veelal betrekking op de inrichting van de bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering moet zo zijn ingericht dat men bijvoorbeeld in staat is onveilig gebleken producten te traceren. Ook moet de producent de consument

<sup>1</sup> Het onderhavige wijzigingsvoorstel van de Warenwet bevat de gedeeltelijke implementatie van richtlijn nr 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG L 11). Uiterste implementatiedatum: 15 januari 2004. Transponeringstabel: zie blz 13 en 14.

informereren over risico's verbonden aan het product, die zonder passende waarschuwing niet onmiddellijk herkenbaar zijn voor de consument. In feite gaat het hier dus om een algemene verplichting producten te voorzien van de voor een veilig gebruik noodzakelijke waarschuwingen en gebruiksaanwijzingen.

De richtlijn noemt ook referentiekaders aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een product veilig is. In dat verband worden de nationale productveiligheidsvoorschriften van lidstaten genoemd, de niet-verplichte Europese normen en de nationale normen van de EG lidstaten die deze omzetten in nationale versies, de niet-verplichte zuiver nationale normen der lidstaten, en eventuele codes van het bedrijfsleven. Met al deze bronnen moet rekening worden gehouden bij de beantwoording van de vraag of een product voldoet aan de algemene veiligheidseis van richtlijn 92/59/EEG.

Op grond van de richtlijn dient de overheid bevoegdheden te krijgen waardoor de doelstellingen van de richtlijn kunnen worden bereikt. Tot deze bevoegdheden behoren het kunnen houden van toezicht op de naleving van de richtlijn, het kunnen optreden tegen onveilige producten zoals het uit de markt nemen daarvan of het (tijdelijk) verbieden daarvan, het kunnen stellen van meer specifieke veiligheidseisen, het kunnen vernietigen van onveilige producten alsmede het kunnen waarschuwen van de consument tegen onveilige producten.

Naast bovengenoemde verplichtingen voor producenten, distributeurs en overheid, kent de richtlijn een aantal door de lidstaat en Europese Commissie in acht te nemen meldings- en informatieprocedures. Lidstaten dienen maatregelen die zij hebben getroffen tegen bepaalde producten vanwege hun onveiligheid zonder dat daarbij sprake is van een ernstig en onmiddellijk risico, te melden aan de Commissie. Indien de Commissie na overleg met de betrokken partijen tot de conclusie is gekomen dat de maatregel gerechtvaardigd is, geeft ze die informatie door aan de betrokken lidstaat en de overige lidstaten.

Indien een lidstaat voornemens is op te treden of reeds is opgetreden tegen een product ten aanzien waarvan wel sprake is van een ernstig en onmiddellijk risico, dient hij dat onmiddellijk te melden aan de Commissie. Dit geschiedt door een zogenaamde RAPEX (Rapid exchange of information)-melding. De Commissie gaat aan de hand van de melding na of de maatregel terecht is getroffen. Naar aanleiding van een RAPEX-melding kan de Commissie een tijdelijke spoedmaatregel (beschikking) vaststellen met betrekking tot het product in kwestie. De lidstaten zijn gehouden deze maatregel uit te voeren.

De implementatie van richtlijn 92/59/EEG noodzaakte niet tot wijziging van de Warenwet noch van de WED. Met het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid werden de eerdergenoemde afgeleide verplichtingen voor de producent en distributeur in de Nederlandse wetgeving verwerkt, waarmee de implementatie een feit was.

### **Evaluatie richtlijn 92/59/EEG**

Ingevolge artikel 16 van richtlijn 92/59/EEG, diende de Raad van de Europese Gemeenschappen voor 29 juni 1998 een uitspraak te doen over de eventuele aanpassing van de richtlijn. Daarbij zou met name aandacht moeten worden besteed aan de vraag of de werkingssfeer van de richtlijn zou moeten worden uitgebreid en of de RAPEX-procedure wijziging behoefde. De Raad zou zich uitspreken naar aanleiding van een verslag van de Europese Commissie over de werking van de richtlijn en een evaluatie van RAPEX.

In opdracht van de Europese Commissie heeft de Universiteit van Leuven

een studie gedaan naar de werking van de richtlijn in de lidstaten. In dit onderzoek werden de knelpunten in kaart gebracht en voorstellen tot aanpassing van de richtlijn gedaan. RAPEX werd door de Commissie zelf geëvalueerd.

Uit het onderzoek van Leuven bleek dat de toepassing van de richtlijn nogal verschilde per lidstaat. Vaak was dat het gevolg van onduidelijkheden in de tekst. Als voorbeelden worden genoemd de reikwijdte van de richtlijn (welke producten) en de verhouding van de richtlijn ten opzichte van specifieke communautaire productveiligheidsvoorschriften (toepassingsgebied).

Zo meenden sommige lidstaten ten onrechte dat geen enkele bepaling van richtlijn 92/59/EEG (meer) van toepassing is op een product zodra dat product (tevens) onder een specifieke productveiligheidsrichtlijn valt. Zoals gezegd ten onrechte, want op dergelijke producten zijn in ieder geval de bepalingen inzake de meldings- en informatieprocedures (o.m. RAPEX), de bevoegdheid van de Commissie om spoedmaatregelen te treffen, de bevoegdheden van de lidstaten om op te treden en de afgeleide verplichtingen voor producent en distributeur, sinds 1992 onverkort van toepassing zijn.

Ten onrechte werd tevens aangenomen, dat indien een product zou voldoen aan de veiligheidseisen van een specifieke richtlijn, het daarmee tevens zou voldoen aan de algemene productveiligheidsrichtlijn 92/59/EEG. Daarbij werd voorbij gegaan aan de mogelijkheid dat de specifieke richtlijn bepaalde risico's van een product niet regelt. Deze risico's vallen dan onder richtlijn 92/59/EEG.

Ook bleek de definitie van het begrip product niet altijd voor iedereen even duidelijk. Zo werd apparatuur die bestemd is voor de professionele toepasser maar wel wordt aangeboden in de doe-het-zelf winkels ten onrechte niet altijd als product gezien dat onder de richtlijn valt.

Uit de evaluatie van RAPEX kwam onder meer naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke situaties volgens RAPEX moeten worden gemeld. Zo waren er meldingen binnen gekomen die niet echt getuigden van spoedeisende aard.

### **De nieuwe Algemene productveiligheidsrichtlijn: Richtlijn 2001/95/EG**

Bovenstaande evaluaties hebben geleid tot richtlijn 2001/95/EG, welke richtlijn 92/59/EEG vervangt. De wijzigingen van de nieuwe Algemene productveiligheidsrichtlijn ten opzichte van richtlijn 92/59/EEG, zijn de volgende.

In artikel 1, tweede lid, wordt thans duidelijker aangegeven wat het toepassingsgebied van de APV richtlijn is ten opzicht van de specifieke communautaire veiligheidsvoorschriften. Uitgangspunt is dat de APV richtlijn van toepassing is op alle producten, tenzij en voor zover er in een ander communautair voorschrift op een meer specifieke wijze en met een gelijk doel, wordt voorzien in hetgeen de voorliggende richtlijn bepaalt. Zo is de algemene productveiligheidsrichtlijn ook van toepassing op producten die onder specifieke productveiligheidsrichtlijnen vallen voor zover in die richtlijnen niet wordt voorzien in alle risico's die zich kunnen voordoen met betrekking tot die producten. De overige bepalingen van de richtlijn zijn ook onverkort van toepassing op producten die (tevens) onder specifieke richtlijnen vallen indien in die richtlijnen geen bepalingen zijn opgenomen die op hetzelfde doel gericht zijn als de bepalingen van de APV richtlijn. Ter uitwerking van de hier genoemde uitgangspunten heeft de Europese Commissie in november 2003 een document uitgebracht getiteld «Gids over de relatie tussen de richtlijn inzake algemene productveiligheid (RAPV) en bepaalde sectorale richtlijnen met bepalingen inzake productveiligheid».

Het bovenstaande noodzaakt niet tot wijziging van de Warenwet zelf, maar wel tot verduidelijking en dus aanpassing van het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid. Dit besluit zal aldus worden gewijzigd, dat duidelijker wordt dan thans het geval is, dat de daarin opgenomen verplichtingen ook van toepassing zijn op waren waarvoor specifieke communautaire productveiligheidsvoorschriften gelden, *tenzij en voor zover* die specifieke voorschriften op hetzelfde doel gericht zijn als de bepalingen van het Warenwetbesluit.

In artikel 2 onder a, wordt een nieuwe definitie van het begrip product gegeven. Duidelijker dan voorheen is nu dat ook producten die expliciet niet bestemd zijn voor consumenten maar wel aan hen worden aangeboden dan wel door hen makkelijk aan te schaffen zijn («producten waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat die door de consument kunnen worden gebruikt»), tevens onder de reikwijdte van de APV richtlijn vallen. In dat verband kan bijvoorbeeld aan de eerder genoemde professionele gereedschappen worden gedacht die via de d-h-z-handel worden aangeboden. Door de opkomst van internet als handelskanaal is de bereikbaarheid van de consument als mogelijke afnemer van allerlei producten enorm vergroot. Het ondernemen van stappen door de producent om te voorkomen dat de gewone consumenten zijn producten kunnen kopen zal kunnen bijdragen aan het vermoeden dat de regelgeving niet van toepassing is. Bij dergelijke stappen kan onder andere worden gedacht aan technische beveiligingen als een wachtwoord. Een product dat via internet wordt aangeboden zal echter niet gauw buiten de reikwijdte van de APV richtlijn vallen.

Tevens vallen producten die in het kader van een dienstverlening aan de consument worden verstrekt of ter beschikking worden gesteld om door hen te worden gebruikt in de handelsfase onder de reikwijdte van de APV richtlijn. Daarbij wordt bedoeld op die producten die dan door de consument zelf worden gebruikt zoals een ter beschikking gesteld stuk huurgereedschap. Producten die in het kader van een dienstverrichting niet door de consument zelf worden bediend, waarvan vele voorbeelden te noemen zijn zoals taxi's, bussen, treinen, maar ook kermisattracties, vallen niet onder de APV richtlijn.

Het begrip «waren» in combinatie met het begrip «verhandelen» in de Warenwet, omvat reeds bovenbeschreven nieuwe en ruimere definitie van het begrip «product». Ingevolge de wet van 1 november 2001 tot wijziging van de Warenwet met het oog op de incorporatie van productveiligheidsvoorschriften uit de Wet op de gevaarlijke werktuigen, zulks onder intrekking van deze wet en de Stoomwet (Stb. 557), is artikel 18, onderdeel a, (algemene productveiligheidsartikel) immers van toepassing op alle waren niet zijnde eet- en drinkbaar, ongeacht of zij bestemd zijn voor de consument of de professionele toepasser.

De nieuwe definitie geeft dan ook geen aanleiding de Warenwet op dit onderdeel te wijzigen. Wel zal de huidige definitie van «product» in het Warenwetbesluit algemene produktveiligheid worden aangepast.

Nieuw is tevens het begrip «ernstig risico» in artikel 2 (onderdeel d) van de APV richtlijn. Het begrip is van belang bij de uitvoering van het genoemde RAPEX-systeem. Uitsluitend producten die een ernstig risico opleveren moeten volgens RAPEX worden gemeld aan de Commissie. Een «ernstig risico» is elk ernstig risico dat snel ingrijpen van de overheid vereist, ook indien de gevolgen van het risico zich niet onmiddellijk voor zullen doen. Met het begrip wordt verduidelijkt dat ook producten die geen acuut ernstig risico (bijvoorbeeld verwonding) opleveren maar wel een ernstig risico als resultaat van langdurige blootstelling aan die producten, ingevolge RAPEX moeten worden gemeld. Hier bestond in het verleden verwarring over. Daar het begrip dient ter uitvoering van een

interne procedure tussen lidstaat en Europese Commissie, behoeft het nieuwe begrip geen implementatie.

In onderdeel g van artikel 2 van de APV richtlijn wordt een definitie gegeven van het nieuwe begrip «terugroepen». Het gaat daarbij om «alle (door de verhandelaar te nemen) maatregelen om een gevaarlijk product dat een producent of distributeur al aan de consument heeft geleverd of beschikbaar gesteld, terug te nemen».

In artikel 8, eerste lid, onderdeel f, ten tweede, van de APV richtlijn wordt een toepassing aan dit nieuwe begrip gegeven. De overheid dient over de bevoegdheid te beschikken om een dergelijk terugroepen te gelasten aan de producent of distributeur dan wel dit te coördineren. De Warenwet kent, zoals gezegd, dit begrip c.q. deze bevoegdheid om een reeds bij de consument c.q. eindgebruiker aanwezig product terug te roepen (terugroepactie) niet.

Aan het begrip «terugroepen» en de vereiste bevoegdheid van de overheid ter zake, wordt uitvoering gegeven door het eerste lid van artikel 21 van de Warenwet uit te breiden.

Het begrip «veilig product» (artikel 2, onderdeel a, van de APV richtlijn) wijkt slechts redactioneel af van het begrip zoals dat werd gehanteerd in richtlijn 92/59/EEG en geeft geen aanleiding tot wijziging van de Warenwet.

Om dit begrip «hanteerbaarder» te maken voor de producent of distributeur, worden in opdracht van de Europese Commissie door de particuliere Europese normalisatie instellingen CEN, CENELEC en ETSI, Europese – niet verplichte – technische specificaties met betrekking tot de veiligheid van producten, ontwikkeld. Deze normen kunnen zowel betrekking hebben op bepaalde producten als ook op bepaalde risico's gemeenschappelijk aan diverse productcategorieën.

In artikel 4 van de APV richtlijn wordt de procedure voor een dergelijke opdrachtverlening (mandaat) door de Commissie beschreven. Indien de Commissie van mening is dat een Europese norm naar behoren een bepaald risico afdekt, wijst zij een dergelijke norm in samenspraak met de lidstaten aan. Dit doet de Commissie door middel van bekendmaking van het referentienummer van de norm in het EG-Publicatieblad. Hiermee is de Europese norm een *geharmoniseerde* Europese norm geworden. Europese normen worden ingevolge contractuele afspraken tussen de Europese normalisatie-instellingen en de normalisatie-instituten van de lidstaten in nationale normen omgezet. Deze omzetting houdt in dat een nationale versie wordt gemaakt van de vastgestelde Europese norm. In Nederland zijn deze nationale normen herkenbaar aan de aanduiding NEN (Nederlandse norm)- EN (Europese norm), vermeld voor het nummer van de norm.

Nationale normen houdende de omzetting van deze geharmoniseerde Europese normen, hebben ingevolge artikel 3, tweede lid, van de APV richtlijn een bijzondere betekenis bij de beoordeling van de vraag of een product veilig is in de zin van de APV richtlijn. Voor zover producten voldoen aan deze nationale normen is sprake van een wettelijk vermoeden te voldoen aan de algemene veiligheidseis van de APV richtlijn, tenminste voor wat betreft de risico's die zijn geregeld in die normen. Zij hebben daarmee vrije toegang tot de markten der lidstaten. De APV richtlijn volgt met deze systematiek die van de Nieuwe Aanpakrichtlijnen waarin aan geharmoniseerde Europese normen dezelfde betekenis wordt gegeven.

Aldus leveren deze normen voor zowel de producenten en distributeurs als de (toezichhoudende) overheid een handzame leidraad op voor de beoordeling van de vraag of een product wel of niet voldoet aan de algemene veiligheidseis als vervat in artikel 18, onderdeel a, van de Warenwet. Naleving van deze normen is, zoals gezegd, niet verplicht.

In de regel zal echter een product voor zover het voldoet aan nationale normen die geharmoniseerde Europese normen omzetten, de overheid geen aanleiding geven daar tegen op te treden. Daarmee geven de normen de verhandelaar een redelijke tot grote zekerheid dat de door hem verhandelde producten voldoen aan artikel 18, onderdeel a, van de Warenwet.

Daar het hier om een vermoeden van veiligheid gaat, kan de toezichthoudende overheid wel degelijk optreden tegen een product ook indien en voor zover het voldoet aan voornoemde nationale normen (artikel 4, vierde lid). Dit kan noodzakelijk zijn indien zou blijken dat de geharmoniseerde Europese norm bepaalde risico's niet of onvoldoende afdekt. Een norm is immers altijd een momentopname van een veiligheidsniveau uitgaande van de bij het vaststellen van de norm voorhanden zijnde stand van de techniek. Tevens is een norm per definitie de uitkomst van een particulier overleg. Niet elke uitkomst van een dergelijk overleg zal naar tevredenheid van een (toezichthoudende) overheid hoeven te zijn. Dat een overheid goed beslagen ten ijs zal moeten komen om (voor de rechter) aannemelijk te maken dat een product dat in overeenstemming is met meergenoemde normen toch als onveilig moet worden beschouwd, zal echter eveneens duidelijk zijn. Een lidstaat die in bovengenoemde zin optreedt tegen een product zal aan de Commissie onderbouwd moeten aangeven waar de norm(en) in kwestie tekort schieten. Uiteindelijk kan dit resulteren in het door de Commissie schrappen van de referentie van de norm in het EG-Publicatieblad. Aan artikel 3, tweede lid, van de APV richtlijn wordt uitvoering gegeven door een nieuw artikel 18a.

In artikel 5, eerste en tweede lid, van de APV richtlijn, worden de eerdergenoemde afgeleide verplichtingen voor de producent en distributeur, uitgebreid. Zo moeten producenten zodanige maatregelen ten aanzien van hun producten en bedrijfsvoering treffen, dat zij, indien nodig, niet alleen in staat zullen zijn tot het waarschuwen van de consument maar ook tot het terugroepen van het reeds bij de consument zijnde product. Tot die maatregelen behoort het verplicht vermelden van de identiteit en de «contact-informatie» (naam en adres maar ook: e-mail adres, correspondentie adres, telefoonnummer) van de producent op het product, «tenzij weglating van die informatie gerechtvaardigd is» (artikel 5, eerste lid, onder b, onderdeel a). Tijdens de onderhandelingen in Brussel noemde de Commissie als voorbeeld van een product waar de bedoelde informatie achterwege mocht blijven, een bidplaatje. Het moge duidelijk zijn dat vermelding van de identiteit van de producent verplicht is, tenzij dit naar de aard van het product nutteloos is omdat zich geen onaanvaardbare risico's kunnen voordoen met het product in kwestie.

Producenten dienen tevens, in alle gevallen waar dat toepasselijk is, een klachtenregister bij te houden. Dit zal dus in de regel een verplichting zijn, tenzij kan worden aangetoond dat het bijhouden van een klachtenregister uit het oogpunt van het voorkomen van risico's, het nemen van maatregelen tegen onveilig gebleken producten en het doorgeven van informatie aan onder meer distributeurs en overheid, zinloos is.

Distributeurs dienen in het kader van hun verplichting om deel te nemen aan de bewaking van de veiligheid van verhandelde producten, ingevolge het tweede lid van artikel 5, de nodige documentatie bij te houden en te verstrekken (aan de toezichthoudende overheid) om de oorsprong van (onveilig gebleken) producten op te sporen.

Bovenstaande uitbreidingen geven aanleiding tot wijziging van het Warenwetbesluit algemene productveiligheid waarin de afgeleide verplichtingen zijn opgenomen.

In het derde lid van artikel 5 wordt de meldingsplicht voor producenten en distributeurs van door hen verhandelde onveilige producten geregeld. Deze verplichting is onbekend in de Warenwet. Producenten en distributeurs die weten of op grond van de hun ter beschikking staande gegevens beroepsmatig hadden moeten weten dat een door hen op de markt gebracht product een gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid van de mens, zijn gehouden de bevoegde autoriteiten van de lidstaat onmiddellijk daarvan op de hoogte te stellen met inachtneming van de nadere eisen bepaald in Bijlage I van de APV richtlijn. In die bijlage staat onder meer dat bij een ernstig risico de melding in ieder geval een zodanige beschrijving van het product moet inhouden dat het product getraceerd kan worden. Tevens wordt de Commissie in de bijlage opgedragen criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer wel en wanneer niet hoeft te worden gemeld. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de melding zal dienen te geschieden bij de Voedsel en Warenautoriteit. Bij de melding moet tevens worden aangegeven welke maatregelen door de producent of distributeur zijn ondernomen om de consument te beschermen. De meldingsplicht wordt uitgevoerd door een nieuw voorgesteld artikel 21b.

In artikel 8, eerste lid, worden de bevoegdheden genoemd waarover de lidstaten in ieder geval dienen te beschikken. Alhoewel de opzet van het artikel behoorlijk afwijkt van het artikel 6 van richtlijn 92/59/EG, wordt er ten opzichte van de thans in de Warenwet en WED gegeven bevoegdheden, slechts een nieuwe bevoegdheid geïntroduceerd; de reeds besproken bevoegdheid tot het laten terugroepen van een reeds bij de consument aanwezig product. Zoals eerder vermeld, wordt de Warenwet op dit punt in artikel 21, eerste lid uitgebreid.

Ingevolge artikel 12 van de APV richtlijn zullen ook vrijwillig door het bedrijfsleven genomen maatregelen met betrekking tot een product met een ernstig risico, ingevolge RAPEX door de lidstaten aan de Commissie moeten worden gemeld. Daarnaast geldt er ingevolge artikel 5, derde lid, een meldingsplicht voor producenten en distributeurs aan de bevoegde autoriteiten om de consumenten voor de risico's van reeds op de markt gebrachte gevaarlijke producten te waarschuwen. De overheid zal te allen tijde zo snel mogelijk geïnformeerd moeten worden over producten die niet voldoen aan de algemene veiligheidseis van de richtlijn c.q. artikel 18, onderdeel a, van de Warenwet.

Voor producten met een ernstig risico voor de gezondheid of veiligheid van de consument, ten aanzien waarvan de Commissie ingevolge artikel 13 een spoedmaatregel heeft getroffen, geldt een exportverbod naar derde landen. Dit exportverbod is niet van kracht indien de Commissie in zijn beschikking anders heeft bepaald. Het zou immers kunnen dat bepaalde derde landen specifieke regelgeving voor de producten in kwestie hebben, bijvoorbeeld een toelatingssysteem, dat expliciet de verhandeling van het product in kwestie toelaat. Het uitgangspunt van een exportverbod van onveilige producten strookt met de systematiek van de Warenwet en het Warenwetbesluit Uitvoer van waren dan wel de Uitvoervrijstelling (Warenwet), volgens welke de verhandeling van producten die niet aan de Warenwet voldoen verboden is ongeacht hun bestemming, tenzij die producten (aantoonbaar) voldoen aan specifieke (veiligheids-)voorschriften van het ontvangende land. Mocht de Commissie in haar beschikking aangeven dat export van een bepaald product absoluut verboden is ongeacht het bestaan van specifieke voorschriften in derde landen, dan kan krachtens artikel 15, eerste

lid, bij de uitvoering van die beschikking worden afgeweken van het bepaalde in het Warenwetbesluit vrijstelling uitvoer dan wel de Uitvoer-vrijstelling (Warenwet).

## **2. Regulier Overleg Warenwet (ROW)**

Het ROW is het reguliere overleg tussen de overheid en het maatschappelijk veld dat betrokken is bij de toepassing van de Warenwet. Op 17 juli 2002 is een concept van de wijziging van de Warenwet ter implementatie van de APV richtlijn in het ROW besproken. Tijdens dit overleg is onder meer aan de orde geweest dat de passage in de memorie van toelichting over de verkoop via internet zal worden verduidelijkt op het onderdeel van het vóórkomen dat gewone consumenten producten kunnen kopen die alleen voor professionele gebruikers zijn bedoeld. De memorie van toelichting is aldus aangepast.

In overeenstemming met het gevoel van het ROW is de in memorie van toelichting de zin geschrapt over de hoge uitzondering met betrekking tot het niet vermelden van de identiteit van de producent.

In de memorie van toelichting is tevens aangegeven dat de melding door producenten en distributeurs bij de Voedsel en Warenautoriteit zal dienen plaats te vinden.

Rondom het vraagstuk van het terugroepen van gevaarlijke producten is in het ROW gesproken over de APV richtlijn en de levensmiddelen-verordening (178/2002). Artikel 2 van de APV richtlijn gaat ten algemene nader in op de verhouding tussen de APV richtlijn en specifieke product-veiligheidsrichtlijnen.

Daarnaast heeft de Europese Commissie richtsnoeren in 2003 uitgebracht over deze verhouding. In deze richtsnoeren geeft de Europese Commissie aan dat de APV richtlijn niet van toepassing is op levensmiddelen. Het criterium voor de toepasselijkheid van de APV richtlijn naast bijvoorbeeld een specifieke verordening als de eerdergenoemde is gelegen in de vraag of de specifieke richtlijn bepaalde risico's van een product al dan niet regelt en of die regels op hetzelfde doel zijn gericht. De levensmiddelen-verordening voldoet aan deze criteria voor wat betreft het terugroepen van gevaarlijke producten en is daarmee uitputtend ten opzichte van de APV richtlijn.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de memorie van toelichting conform verzoek van het ROW verduidelijkt dat er sprake is van twee soorten meldingen, t.w. aan de bevoegde autoriteiten en aan de buitenwereld.

## **3. Administratieve lasten**

De APV richtlijn bestendigt in artikel 5 in belangrijke mate de verplichtingen voor de producent en distributeur gesteld in artikel 3 van de richtlijn 92/59/EEG inzake algemene produktveiligheid die betrekking hebben op de bedrijfsvoering. Deze moet zo zijn ingericht dat men bijvoorbeeld in staat is onveilig gebleken producten te traceren. Ook moet de producent de consument informeren over risico's verbonden aan het product, die zonder passende waarschuwing niet onmiddellijk herkenbaar zijn voor de consument. In feite gaat het hier dus om een algemene verplichting producten te voorzien van de voor een veilig gebruik noodzakelijke waarschuwingen en gebruiksaanwijzingen.

Daarnaast breidt de APV richtlijn deze verplichtingen ter zake van de bedrijfsvoering uit. Zo moeten producenten zodanige maatregelen ten aanzien van hun producten en bedrijfsvoering treffen, dat zij, indien nodig, niet alleen in staat zullen zijn tot het waarschuwen van de consument (al in 1988 opgenomen in artikel 21 van de Warenwet) maar ook tot het terugroepen van het reeds bij de consument zijnde product. Tot die maatregelen behoort bijvoorbeeld het verplicht vermelden van de identiteit en de «contact-informatie» (naam en adres maar ook e-mail adres,



correspondentie adres, telefoonnummer) van de producent op het product, «tenzij weglating van die informatie gerechtvaardigd is». Producenten dienen tevens, in alle gevallen waar dat toepasselijk is, een klachtenregister bij te houden. Distributeurs dienen in het kader van hun verplichting om deel te nemen aan de bewaking van de veiligheid van verhandelde producten de nodige documentatie bij te houden en te verstrekken (aan de toezichhoudende overheid) om de oorsprong van (onveilig gebleken) producten op te sporen.

Tevens introduceert artikel 5 van de APV richtlijn de meldingsplicht voor producenten en distributeurs van door hen verhandelde onveilige producten. Zij zijn gehouden de bevoegde autoriteiten van de lidstaat onmiddellijk daarvan op de hoogte te stellen. De uitbreiding van de verplichting ter zake van de bedrijfsvoering is ingevolge de richtlijn niet altijd nodig. Dit geldt eveneens voor de meldingsplicht voor onveilige producten.

Het kan voorkomen dat een producent of distributeur op verzoek van de handhavende instantie moet aantonen waarom hij niet heeft gemeld en geen klachtenregister heeft bijgehouden. De kosten hiervan leveren dan administratieve lasten op.

Uit de Nulmeting administratieve lasten van VWS van december 2003 blijkt dat de administratieve lasten van de huidige regelgeving inzake algemene productveiligheid € 50 766 684 bedragen. Deze Nulmeting heeft betrekking op de administratieve lasten van de richtlijn nr. 92/59/EEG.

De in de APV richtlijn toegevoegde nieuwe verplichtingen van het terugroepen van gevaarlijke producten, het al of niet bijhouden van een klachtenregister, het al of niet melden van onveilige producten kunnen leiden tot een verhoging van de administratieve lasten.

Op 6 oktober 2004 heeft Capgemini het onderzoek afgerond naar de gevolgen voor de administratieve lasten van de eerdergenoemde nieuwe verplichtingen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat deze lasten voor het bedrijfsleven (7060 bedrijven) zullen toenemen met € 37 miljoen euro in totaal. Dit bedrag omvat eenmalige lasten ten bedrage van € 346 000 en structurele lasten ten bedrage van ongeveer € 28 612 000. De hoogste lasten worden veroorzaakt door het registreren van klachten en het bijhouden van documentatie. Tevens blijkt uit het onderzoek dat bedrijven de administratieve lasten over het algemeen als laag ervaren omdat men zich verantwoordelijk voelt voor en belang hecht aan de veiligheid van de consument, de administratieve handelingen rond het terugroepen van gevaarlijke producten veelal al zijn geïntegreerd in de algemene bedrijfsvoering en omdat verwacht wordt dat de frequentie van de door de overheid opgelegde terugroepacties laag zal zijn.

De wijziging van het Warenwetbesluit algemene productveiligheid ter implementatie van de APV richtlijn zal aan het Aviescollege toetsing administratieve lasten worden voorgelegd.

#### 4. Concordantietabel

Richtlijn	Nederlandse wet
Artikel 1, lid 1	Artikel 18, a Warenwet
Artikel 1, lid 2, b	Artikel 1, lid 3, Warenwetbesluit algemene productveiligheid (hierna besluit)
Artikel 2, a	Artikel 1 Warenwet Artikel 1, eerste lid, a, besluit
Artikel 2, b	Artikel 18, a Warenwet
Artikel 2, c	Artikel 18, a Warenwet
Artikel 2, d	Onderdeel van RAPEX systeem. Behoeft geen implementatie.
Artikel 2, e	Artikel 1, lid 1, b, besluit

Richtlijn	Nederlandse wet
Artikel 2, f	Artikel 1, lid 1, c, besluit
Artikel 2, g	Artikel 21, lid 1, Warenwet
Artikel 2, h	Behoeft geen implementatie
Artikel 3, lid 1	Artikel 18a Warenwet
Artikel 3, lid 2	Artikel 18a Warenwet
Artikel 3, lid 3	Artikel 18, a Warenwet
Artikel 3, lid 4	Behoeft geen implementatie
Artikel 4	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 5, lid 1	Artikel 2, lid 1, besluit
Artikel 5, lid 2	Artikel 2, lid 2, besluit
Artikel 5, lid 3	Artikel 21b, leden 1 en 2, Warenwet
Artikel 5, lid 4	Artikel 21b, lid 3 Warenwet
Artikel 6	Artikel 25 – 32n Warenwet Artikel 1 WED
Artikel 7	Artikel 1 WED Artikel 32 – 32j Warenwet
Artikel 8, lid 1, a	Artikel 25 – 32 Warenwet
Artikel 8, lid 1, b	Artikel 4, 6, 8, 10, 15, 18,a Warenwet Artikel 2a besluit
Artikel 8, lid 1, c	Artikel 21 Warenwet
Artikel 8, lid 1, d	Artikel 15, 32k Warenwet Artikel 17 e.v. WED
Artikel 8, lid 1, e	Artikel 4, 6, 8, 10, 13 en 15 Warenwet Artikel 17 e.v. WED
Artikel 8, lid 1, f	Artikel 17 e.v. WED Artikel 21, 32k – 32n Warenwet
Artikel 8, lid 2 t/m lid 4	Behoeft geen implementatie
Artikel 9	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 10	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 11	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 12	RAPEX procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 13, lid 1, 2, 4 en 5	Bevoegdheid Europese Commissie: behoeft geen implementatie
Artikel 13, lid 3	Artikel 18, a Warenwet jo. artikel 1, lid 1, d Warenwet.
Artikel 14	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 15	Procedure: behoeft geen implementatie
Artikel 16	Artikel 21a, (nieuw) Warenwet; AWB en WOB
Artikel 17	Behoeft geen implementatie
Artikel 18	Jurisprudentie a. bvbb Algemene Wet Bestuursrecht
Artikel 19	Bevoegdheid/Verplichting Commissie: behoeft geen implementatie
Artikel 20 t/m 23	Behoeft geen implementatie

## 5. Artikelsgewijs

### *Artikel I, onderdeel A*

Bij ministeriële regeling kunnen nationale niet verplichte normen worden aangewezen van het Nederlands normalisatie instituut (NEN) die de omzetting bevatten van Europese geharmoniseerde normen op het gebied van de productveiligheid. Geharmoniseerde Europese normen zijn normen die door de Europese Commissie krachtens artikel 4 van de APV

richtlijn zijn aangewezen en waarvan de referentienummers in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekend zijn gemaakt. Producten die voldoen aan de daarop van toepassing zijnde normen, hebben het (weerlegbare) vermoeden te voldoen aan de algemene veiligheidseis als bepaald in artikel 18 onderdeel a. Dit vermoeden van overeenstemming gaat niet verder dan de risico's die in de normen worden geregeld. Dat wil zeggen dat het mogelijk is, dat een product voor bepaalde risico's een vermoeden van veiligheid kan hebben maar voor andere risico's – die niet worden geregeld in de desbetreffende normen – niet.

De bovenstaande systematiek is ontleend aan en komt overeen met die van de zogenaamde Nieuwe Aanpakrichtlijnen voor specifieke risico's en productcategorieën. Als voorbeelden daarvan kunnen worden genoemd richtlijn nr. 88/378/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 8 mei 1988 (PbEG L 187) inzake de veiligheid van speelgoed uitgevoerd in het Warenwetbesluit speelgoed, richtlijn nr. 90/396/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 29 juni 1990 (PbEG L 196) inzake de veiligheid van gastoestellen uitgevoerd in het Besluit gastoestellen. Met artikel 18a wordt uitvoering gegeven aan artikel 3, tweede lid, van de APV richtlijn.

#### *Artikel I, onderdeel B*

In het aangepaste, eerste lid wordt de minister de bevoegdheid gegeven een *terugroepactie* te gelasten ten aanzien van waren die reeds in het bezit van de eindgebruiker zijn en naar het oordeel van de minister een gevaar opleveren voor de veiligheid of gezondheid van de mens. Met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan artikel 8, eerste lid, onder f, ten tweede, van de APV richtlijn. De last wordt gegeven aan diegene die de waar (nog) verhandelt of heeft verhandeld.

Degene tot wie zich de lastgeving richt, is gehouden alle noodzakelijke maatregelen te treffen om de eindgebruiker van het product er toe te bewegen het product terug te laten keren bij de betrokken handelaar. Dit betekent dat de desbetreffende handelaar die maatregelen moet nemen welke de eindgebruiker er toe bewegen het product terug te geven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aanbieden van reparatie, een schadevergoeding (aankoopbedrag) of een vervangend product. Ook moet het de houders van de waar gemakkelijk worden gemaakt de waar te retourneren bijvoorbeeld door aan te geven dat de waar ingeleverd kan worden bij bepaalde in de buurt zijnde locaties zoals de winkel waar het product is aangekocht. Daarnaast moet de benaderingswijze zelf doeltreffend zijn en beantwoorden aan de aard en omvang van het risico. Dit kan betekenen dat in het ene geval een gerichte mailing voldoende is terwijl in andere gevallen oproepen in de dagbladen of zelfs op radio, tv en internet, noodzakelijk zullen blijken om een juiste invulling aan de lastgeving te geven.

Van de bevoegdheid zal slechts gebruik worden gemaakt indien andere maatregelen, gelet op de aard en omvang van het risico, tekortschieten. Zo zal een lastgeving tot waarschuwing van de houder van de waar ingevolge hetzelfde eerste lid, veelal voldoende zijn om de houder op een even effectieve wijze te beschermen tegen de risico's van een bepaalde waar.

Een dergelijke waarschuwing zal tevens vaak tot gevolg hebben dat de consument het aankoopbedrag vergoed wil zien of een vervangend product wenst.

De minister van VWS zal zijn bevoegdheden met betrekking tot de zogenoemde *terugroepactie* mandateren aan de Voedsel en Warenautoriteit.

Artikel 21a

Artikel 16 van de APV richtlijn heeft betrekking op het beschikbaar stellen van informatie over de risico's van producten voor de gezondheid en veiligheid van de consument. Hierbij moet met name worden gedacht aan informatie over de identificatie van de producten, de aard van het risico en de genomen maatregelen. Daarnaast verplicht dit artikel, gelet op de omstandigheden, tot het openbaar maken van die informatie die veiligheidskenmerken betreft, die de gezondheid en de veiligheid van de consumenten beschermen. In de Nederlandse wetgeving heeft de Wet op de openbaarheid van bestuur (WOB) betrekking op deze materie. De WOB behoeft geen wijziging ter implementatie van artikel 16. Het in dit artikel van de richtlijn bepaalde over het beschikbaar stellen van informatie ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van consumenten is een bijzondere verplichting die in voorkomend geval voorrang heeft ten opzichte van het ter zake bepaalde in de WOB.

Artikel 21a bepaalt dat de geheimhoudingsplicht als verwoordt in artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is als het gaat om informatie over veiligheidskenmerken van de producten die gelet op de omstandigheden, openbaar moeten worden gemaakt om de veiligheid en gezondheid van consumenten te beschermen.

Hierbij kan worden gedacht aan het met naam noemen van de bedrijven die de wettelijke regels niet hebben nageleefd, het betrokken product, de geconstateerde tekortkomingen en de opgelegde boeten. Deze informatie zal grotendeels zijn te vinden op de website van de Voedsel en Waren Autoriteit.

Artikel 21b

Het nieuwe artikel 21b geeft uitvoering aan de meldingsplicht voor het bedrijfsleven van waren waarvan de onveiligheid bekend is of bekend had moeten zijn bij degene die de waren verhandelt of heeft verhandeld, zoals verwoord in artikel 5, derde lid, van de APV richtlijn.

De formulering houdt in dat een handelaar waarvan bekend wordt dat hij een onveilige waar heeft verhandeld zonder dat hij daarvan melding heeft gemaakt en die zich beroept op onbekendheid met die onveiligheid, wel degelijk een overtreding begaat indien de wetenschap van die onveiligheid bij hem mocht worden verondersteld op grond van de hem in het kader van zijn beroepsuitoefening ter beschikking staande gegevens.

De desbetreffende handelaar dient bij zijn melding tevens aan te geven welke maatregel hij reeds heeft getroffen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid van degene die aan de waar wordt blootgesteld.

In Bijlage I van de APV richtlijn zijn nadere eisen opgenomen waaraan de door de handelaar te verstrekken informatie moet voldoen. Tevens wordt de Europese Commissie in de bijlage opgedragen een standaardformulier voor de melding te ontwikkelen en criteria vast te stellen wanneer geen melding hoeft te worden gedaan.

Het is thans nog niet mogelijk aan te geven aan welke bijzondere omstandigheden of waren in dat verband moet worden gedacht.

Ingevolge het tweede lid van artikel 21b, kunnen regels worden gesteld ter nadere uitwerking van de meldingsplicht waarin onder meer wordt voorzien in een dynamische verwijzing naar de eerdergenoemde Bijlage I van de APV richtlijn en wordt bepaald bij wie de melding dient te geschieden. Naar verwachting zal dit een onderdeel van de Voedsel en Waren Autoriteit zijn.

Ingevolge 21b, derde lid, dienen handelaars van waren, niet zijnde eet- of drinkwaren, medewerking te verlenen bij acties die zijn ondernomen om de risico's van die waren te vermijden. In afwijking van artikel 5,

vierde lid, van de APV richtlijn, wordt niet het begrip «samenwerken» gebruikt, doch wordt gesproken van «medewerking verlenen». Dat begrip sluit beter aan bij het dwingende karakter dat uitgaat van artikel 5, vierde lid, van de APV richtlijn en sluit goed aan bij de Engelse, Duitse en Franse versie van die richtlijn. Bij ministeriële regeling kan nader invulling worden gegeven aan de verplichting tot medewerking. Daarbij kan gedacht worden aan een aanwijzing van een instantie aan wie die medewerking moet worden verleend. Voor een groot deel van de waren kan daarbij bij voorbeeld gedacht worden aan de Voedsel en Waren Autoriteit.

#### Artikel 21c

Daar waar in bijzondere regelgeving producteisen worden gesteld, treedt de Warenwet als algemene wet terug ten gunste van die bijzondere regelgeving. Bepaalde categorieën van waren, vallen daardoor niet onder een op grond van de Warenwet aangewezen minister. Daarbij kan bij voorbeeld gedacht worden de minister van Verkeer en Waterstaat, die op grond van bijzondere regelgeving verantwoordelijk is voor bepaalde categorieën voertuigen, doch ook aan een bestuursorgaan als de Dienst Wegverkeer die belast is met het toezicht op de productie van motorvoertuigen.

De verplichting tot het verstrekken van informatie, bedoeld in artikel 21b, en de bevoegdheid tot het gelasten van een terugroepactie met betrekking tot producten die zijn bestemd voor consumenten, is een nieuw fenomeen, waarin bijzondere wetgeving niet zondermeer voorziet. Zonder voor dit soort gevallen een voorziening te treffen, zou de op grond van de Warenwet aangewezen minister verantwoordelijk worden voor de informatievoorziening en het terugroepen van bepaalde, bijzondere producten, terwijl dat niet de bedoeling is. Dit artikel wordt in het leven geroepen om die ongewenste verantwoordelijkheidstoedeling weg te kunnen nemen.

#### *Artikel I, onderdelen E, F en G*

Onder meer uit artikel 2, onderdeel a, van de richtlijn wordt duidelijk dat ook producten die niet bestemd zijn voor de consument maar waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat die door hem kunnen worden gebruikt in het kader van een dienstverrichting, in de handelsfase onder de werking van de richtlijn vallen. Dit noodzaakt tot uitbreiding van de reikwijdte van de bevoegdheden genoemd in de artikelen 32k, 32l en 32m. De artikelen zijn thans van toepassing op alle waren.

#### *Artikel II, onderdeel A*

In verband met de gewenste strafrechtelijke handhaving naast de bestuursrechtelijke handhaving van de Warenwet, wordt artikel 21b toegevoegd aan artikel 1, ten vierde, van de WED. Overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 21b wordt daarmee een economisch delict in de zin van de WED. Artikel 21b zal ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving tevens worden toegevoegd aan de bijlage behorende bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten.

#### *Artikel II, onderdeel B*

Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt een omissie te herstellen terzake van de strafbaarstelling van artikel 11a van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
J. F. Hoogervorst