

Fiche 6: Verordening algemene productveiligheid

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

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

b) Datum ontvangst Commissiedocument

30 juni 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 346 final 2021/0170 (COD)

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0346>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD/2021/168 final - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0168>

SEC(2021)280 - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:SEC\(2021\)280](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:SEC(2021)280)

f) Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), met inachtneming van artikel 169 VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De voorliggende nieuwe algemene productveiligheidsverordening (hierna: GPSR) moderniseert de bestaande algemene productveiligheidsrichtlijn (hierna: GPSD).¹ Het doel van de GPSD is ervoor te zorgen dat de op de markt gebrachte producten in de EU veilig zijn, waarbij een hoog niveau van bescherming van gezondheid en veiligheid van consumenten wordt gewaarborgd, gecombineerd met een gelijk speelveld voor bedrijven. Na consultaties en een evaluatie is geconcludeerd dat het noodzakelijk is om de huidige GPSD in te trekken en een nieuwe verordening vast te stellen. Daarnaast zal een richtlijn inzake producten die levensmiddelen nabootsen² worden ingetrokken en een verordening³ worden gewijzigd om het proces voor de ontwikkeling van nieuwe normen (normalisatie) eenvoudiger te maken.

De Commissie beoogt met de verordening de verschillen te slechten die bestaan tussen geharmoniseerde producten en niet-geharmoniseerde producten, met name voor wat betreft de veiligheidsvereisten en verplichtingen van marktdeelnemers. Daarnaast wordt het markttoezicht ten aanzien van niet-geharmoniseerde producten meer op één lijn gesteld met het markttoezicht op geharmoniseerde producten.

Tevens wordt voorgesteld om de samenwerking tussen toezichthouders te stimuleren en wordt het systeem gemoderniseerd waarin markttoezichthouders en marktdeelnemers informatie en gegevens uitwisselen over gevaarlijke producten. Dit systeem, RAPEX, zal worden uitgebreid tot het nieuwe *Safety Gate*. Via de *Safety Gate portal* wordt het systeem deels toegankelijk gemaakt voor consumenten, zodat ook zij de mogelijkheid krijgen om de Commissie te informeren over onveilige producten en meldingen van marktdeelnemers direct in te zien. Consumenten kunnen via de *portal* ook klachten indienen bij de markttoezichthouders over productveiligheid en het toezicht hierop.

De Commissie beoogt consumenten beter te beschermen tegen de aankoop van onveilige producten met een digitale component. De toepassing van de huidige GPSD op met internet verbonden apparaten is niet vanzelfsprekend en onvoldoende gedekt door andere EU-wetgeving. De verordening vormt ook een aanvulling op de huidige Europese wetgeving omtrent digitale diensten.⁴ Zo moet het voorstel de wettelijke minimumvereisten voor de cyberbeveiliging van ICT-producten, *connected* apparaten⁵ en andere consumentenapparaten ondervangen, wanneer deze niet voortvloeien uit een Cyber Security Act (hierna: CSA)⁶ gerelateerd certificeringsschema. Dit

¹ Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG 2001, L11).

² Richtlijn 87/357/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 25 juni 1987 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen betreffende artikelen die door een misleidend uiterlijk een gevaar vormen voor de gezondheid of veiligheid van de consument (PbEG 1987, L 192).

³ Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/9/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 316).

⁴ De Cyber Security Act (CSA), de Digital Services Act (DSA), en de Verordening Kunstmatige intelligentie (AI-Verordening).

⁵ Verbonden apparaten zijn apparaten die digitaal met andere apparaten dan wel het internet zijn verbonden.

⁶ Verordening (EU) 2019/881 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake Enisa (het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging), en inzake de certificering van de cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 526/2013 (PbEU 2019, L 151).

geldt ook voor de ruimte die de Digital Services Act (hierna: DSA)⁷ laat aan het vaststellen van specifieke wetgeving voor online tussenpersonen met betrekking tot specifieke soorten illegale inhoud, zoals onveilige producten. De GPSR biedt ook een vangnet voor producten met AI-gerelateerde risico's voor de gezondheid en veiligheid van consumenten die niet binnen het toepassingsgebied van de Verordening Kunstmatige intelligentie (hierna: AI-Verordening)⁸ vallen.

De Commissie legt ook meerdere meewerkverplichtingen voor online marktplaatsen vast in het voorstel, zoals de verplichting toegang te verlenen aan de markttoezichthouders tot de online interface van de marktplaats.

De verordening ziet verder op het intrekken van Richtlijn 87/357/EEG⁹ inzake producten die levensmiddelen nabootsen. Deze richtlijn wordt niet eenduidig in de lidstaten toegepast en is aangenomen in een tijd waarin het wettelijk kader voor de veiligheid van consumentenproducten zeer beperkt was geregeld. De Commissie stelt voor om het specifieke regime voor imitatieproducten te beëindigen en hun veiligheid voortaan te beoordelen volgens dezelfde risicobeoordelingsprincipes als voor andere niet-geharmoniseerde consumentenproducten.

Tot slot wordt voorgesteld om door middel van wijziging van Verordening (EU) 1025/2012¹⁰ het proces voor de ontwikkeling van nieuwe normen (normalisatie) eenvoudiger te maken.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd, waarbij is onderzocht welke problemen bij de huidige algemene productveiligheidsrichtlijn spelen en welke beleidsoptie het meest geschikt is om deze problemen op te lossen.

Het eerste probleem dat de Commissie constateert, is dat het niet altijd duidelijk is in hoeverre de GPSD van toepassing is op nieuwe technologische producten, zoals AI-aangedreven producten en met het internet verbonden apparaten. Het tweede probleem is dat de GPSD niet is geënt om de uitdagingen op het gebied van productveiligheid in online verkoopkanalen aan te pakken. De GPSD voorziet bijvoorbeeld niet in voldoende effectieve instrumenten voor online markttoezicht. Hier komt bij dat in de online verkoopkanalen nieuwe actoren vooraanstaand zijn geworden, waarvan onduidelijk is onder welke regels zij vallen, zoals online marktplaatsen die externe verkopers hosten. Hoewel verschillende online marktplaatsen toezeggingen hebben gedaan om de veiligheid van online verkochte producten te verbeteren,¹¹ zijn deze toezeggingen niet afdwingbaar en blijft naleving op vrijwillige basis. Een andere uitdaging is dat EU-consumenten via online verkoop ook

⁷ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geharmoniseerde regels voor kunstmatige intelligentie (Wet kunstmatige intelligentie) en tot wijziging van bepaalde Unie-wetgeving.

⁹ Richtlijn van de Raad van Europese Gemeenschappen van 25 juni 1987 (87/357/EEG) inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen betreffende artikelen die door een misleidend uiterlijk een gevaar vormen voor de gezondheid of veiligheid van de consument (PbEG 1987, L 192).

¹⁰ Verordening (EU) Nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Beschikking 87/95/EEG van de Raad en Besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2012, L 316).

¹¹ Zie ook de *Product Safety Pledge* die in 2018 voor het eerst is ondertekend en waar sindsdien meerdere partijen bij zijn aangesloten.

vaker producten kopen die rechtstreeks worden aangeboden door buiten de EU gevestigde marktdeelnemers. Deze directe import maakt het moeilijker te controleren of het product veilig is voordat het op de EU-markt komt. Een derde probleem is dat, hoewel de GPSD verplicht onveilige producten terug te roepen, er geen specifieke regels worden gesteld met betrekking tot de manier waarop dat dient te gebeuren. Deze verplichting wordt doorgaans dan ook niet goed nageleefd. Ook zijn de regels voor markttoezicht complex en niet volledig doeltreffend. Tot slot benadrukt de Commissie dat het rechtskader dat voorziet in regels voor veiligheidskwesties in verband met producten die voedsel imiteren (Richtlijn 87/357/EEG) werd aangenomen voordat de GPSD het horizontale rechtskader voor de veiligheid van alle niet-geharmoniseerde producten in het leven riep. Een dergelijke scheiding van regels op basis van een specifiek aspect van een product creëert regelgevingscomplexiteit.

Om deze problemen op te lossen zijn zowel niet-wetgevende als wetgevende beleidsopties overwogen. Uit het impact assessment blijkt dat volledige herziening van de GPSD het beste aansluit bij de beleidsdoelstellingen en de kosten voor bedrijven en markttoezichtautoriteiten beperkt houdt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland beschikt over stevig wettelijk verankerd consumentenbeleid én -toezicht dat waarborgen biedt aan consumenten en producten voor consumenten. Dit wettelijk kader is grotendeels tot stand gekomen door (de implementatie van) EU-regelgeving. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat een product bij redelijk te verwachten gebruik veilig is, dat ze krijgen wat ze hebben gevraagd en niet misleid worden.

Met betrekking tot de bescherming van consumenten tegen gevaarlijke producten en het toezicht daarop bestaat in Nederland een uitvoerig stelsel van wet- en regelgeving. Het doel van het beleid voor productveiligheid is de consument te beschermen tegen producten die onveilig zijn. Het gaat daarbij zowel om producten die intrinsiek onveilig zijn, als om producten die onveilig zijn bij redelijkerwijs te verwachten (verkeerd) gebruik. Hiervoor is een systeem ingericht van regelgeving en toedeling van verantwoordelijkheden (aan producent, handel, consument, overheidsorganen en andere actoren), waarbij de overheid een systeemverantwoordelijkheid heeft en er onder meer op toeziet dat het systeem werkt en wordt nageleefd. Bij nieuw opkomende ontwikkelingen grijpt zij waar nodig in, bijvoorbeeld door het introduceren van regelgeving.

Het kabinet benadrukt dat markttoezicht op producten het sluitstuk is van de interne markt voor producten.¹² Geharmoniseerd markttoezicht draagt bij aan betere naleving van de eisen die Europese wet- en regelgeving aan producten stelt en daarmee aan de bescherming van publieke belangen als veiligheid, gezondheid en milieu. Tevens bevordert het door middel van heldere regelgeving en doelgerichte handhaving een gelijk speelveld voor ondernemers en beperkt het onnodige regeldruk.

In dit verband sluit het kabinet zich aan bij het advies van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de Sociaal Economische Raad (SER) over directe import.¹³ Dat advies ziet onder andere op meer verantwoordelijkheid van online marktplaatsen

¹² Zie BNC-fiche over de Verordening markttoezicht op producten (*Kamerstukken II* 2017-18, 22 112, nr. 2482).

¹³ Zie Kamerbrief 'Reactie op het advies van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden (CCA) van de Sociaal-Economische Raad (SER) met betrekking tot directe import' (*Kamerstukken II* 2020-21, 27879, nr. 78).

voor producten die via hun platform aan consumenten worden verkocht, het belang van samenwerking tussen toezichthouders en een gelijk spelveld tussen ondernemers binnen en buiten de EU.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in algemene zin voorstander van de modernisering van de bepalingen uit de algemene productveiligheidsrichtlijn. Deze productveiligheidsbepalingen, die een vangnet vormen voor de bescherming van de consument, houden rekening met nieuwe technologieën.

Het kabinet onderschrijft het belang digitale uitdagingen rond productveiligheid te adresseren en is dan ook positief over het streven om wetgeving op dit punt te herzien en om te zetten naar een toekomstbestendige verordening.

Het kabinet is positief dat bij de beoordeling van de veiligheid van producten rekening moet worden gehouden met de benodigde cyberveiligheidsaspecten om het product tegen invloeden van buitenaf te beschermen.

Uit het voorstel is niet eenduidig af leiden wanneer een AI-product moet voldoen aan de eisen uit de GPSR. Het wetgevingstraject van de AI-Verordening is nog niet afgerond en aan verandering onderhevig. Het kabinet vindt het daarom van belang dat de verhouding tussen de AI-Verordening en de GPSR wordt verduidelijkt. Daarnaast is het van belang dat de GPSR ook van toepassing is op producten met een AI-functionaliteit. Die functionaliteit zou geen criterium mogen zijn om te bepalen of een product wel of niet onder de GPSR valt.

Het kabinet kan zich vinden in het streven van de Commissie om overlap met wetgeving te vermijden en acht de vangnetfunctie van de GPSR essentieel. De wetgevingstrajecten van de DSA, CSA en AI-Verordening zijn echter nog niet afgerond en zijn aan verandering onderhevig. Het kabinet acht het dan ook zeer belangrijk dat de door de Commissie uitgesproken voornemens ook werkelijkheid worden. Het kabinet zal er op toezien dat de verschillende trajecten elkaar aanvullen en versterken.

Het kabinet zal vragen stellen over de reikwijdte van het voorstel. De Commissie legt een relatie tussen het begrip “veilig product” en het al dan niet hebben van onaanvaardbare risico’s voor fysieke en psychische gezondheid. Met name het vaststellen van gevolgen voor psychische gezondheid is moeilijk toetsbaar en handhaafbaar.

Het kabinet is over het algemeen van oordeel dat de gevolgen van de eisen die aan ondernemingen worden gesteld, in verhouding moeten staan tot de bescherming die met die eisen wordt geboden. De Commissie geeft aan dat de onlineverkoop en producenten in sommige nieuwe technologie sectoren het meest geraakt zullen worden door het voorstel, echter dat dankzij geharmoniseerde EU-vereisten dit geen grote impact zou moeten hebben op hun concurrentievermogen. Het kabinet ziet deze uitspraak graag toegelicht en zal de Commissie om nadere (cijfermatige) onderbouwing vragen.

Het kabinet roept op om de bepaling die voorschrijft dat marktdeelnemers een intern kwaliteitssysteem dienen te hebben, te verbinden aan de overige verplichtingen die zijn vastgelegd voor marktdeelnemers in het voorstel, met als doel deze verplichtingen te borgen in het kwaliteitssysteem. Daarnaast is het kabinet van mening dat deze bepaling ook van toepassing

dient te worden op geharmoniseerde producten. Het kabinet ziet hiertoe geen redenen in het aanhouden van verschillende regimes: marktdeelnemers handelen immers veelal in geharmoniseerde en niet-geharmoniseerde producten, en het gelijktrekken van de verplichtingen kan bijdragen aan de verbetering van bedrijfsgericht toezicht op alle producten. Het kabinet is verder van mening dat de verplichting voor bepaalde marktdeelnemers om periodieke monsternamen uit te voeren op producten die op de markt zijn gebracht, zich niet zou moeten beperken tot niet-geharmoniseerde producten en ook zou moeten gelden voor geharmoniseerde producten.

Het kabinet verwelkomt de bepaling over de traceerbaarheid van producten die een ernstig risico voor de volksgezondheid kunnen opleveren. Het kabinet zal wijzen op de mogelijkheid strenger op te treden door marktdeelnemers die zulke producten verhandelen, verplichten zich te registreren in de lidstaat waaruit zij opereren. Het kabinet is van mening dat dit zal leiden tot beter risicogericht toezicht.

Het kabinet is positief over de aandacht die het voorstel besteedt aan online marktplaatsen. Deze faciliteren directe import door Europese consumenten en hebben daarmee een invloedrijke rol ten aanzien van de veiligheid van deze producten. Daarnaast is toezicht op producten die via deze route geïmporteerd worden belangrijk om te zorgen voor een gelijk speelveld tussen Europese en niet-Europese handelaren.

Communicatie tussen online marktplaatsen en markttoezichthouders maakt een belangrijk onderdeel uit van het voorstel. Het kabinet is positief over de verplichting voor online marktplaatsen om een contactpunt of contactpersoon te hebben waar Europese markttoezichthouders direct contact mee kunnen opnemen. Online marktplaatsen worden verplicht om deze contactgegevens in de *Safety Gate* te registreren.

Ook wordt het markttoezichthouders mogelijk gemaakt om, indien een gevaarlijk product wordt geconstateerd, een opdracht te geven aan een platform om dit product te verwijderen of hiervoor een zichtbare waarschuwing op de webpagina te tonen. Deze bevoegdheid wordt positief ontvangen door het kabinet. Het kabinet is er voorstander van dat bij de praktische uitvoering rekening wordt gehouden met de bescherming van de online marktplaatsen tegen een willekeur aan meldingen en dat de markttoezichthouder deze instrumenten op een efficiënte en snelle manier kan toepassen.

Alleen in 2019 is al ter waarde van meer dan 300 miljoen euro direct geïmporteerd door de Nederlandse consument: nog te vaak zitten hier onveilige producten tussen.¹⁴ Daarom staat het kabinet open voor gepaste inspanningsvereisten aan de kant van de online platforms, naast de genoemde meewerkverplichtingen, om onveilige producten waar mogelijk van de Europese markt te weren. Het kabinet is positief over de toepassing van de Verordening markttoezicht op producten (EU) 2019/1020 op dit voorstel. Deze draagt bij aan een gelijk speelveld op de interne markt en een betere bescherming van consumenten. Het kabinet heeft wel vraagtekens bij de

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 27879, nr. 76, zoals ook door EZK gemeld door middel van het SE CCA rapport over directe import, Kamerstukken II 2020/21, 27879, nr. 78.

hoge frequentie van de rapportage over de implementatie, met name of deze in verhouding staat tot wat redelijkerwijs van de lidstaten mag worden verwacht, en gaat hierover nadere vragen stellen tijdens de onderhandelingen.

Het kabinet is eveneens positief over het verbeteren van het bestaande RAPEX-systeem naar de *Safety Gate* en het bevorderen van een uniforme toepassing daarvan in alle lidstaten van de EU. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat sprake is van een systeem dat zijn nut heeft bewezen en verwelkomt ook de mogelijkheid tot deelname van derde landen hieraan. In de visie van het kabinet is dit van belang aangezien de digitale markt zich grotendeels ook buiten de EU bevindt. Het kabinet is positief over de aandacht die wordt gegeven aan het faciliteren van consumenten om meldingen te doen. Het kabinet vraagt zich wel af of de *Safety Gate portal* vindbaar is voor de gemiddelde consument en zal daar aandacht voor vragen.

Alle marktdeelnemers zijn verplicht om de bij hen bekende consumenten te informeren in geval van een terugroepactie of een veiligheidswaarschuwing. Voor het kabinet is onduidelijk of deze verplichting ook geldt voor online marktplaatsen en zal hierover verduidelijking vragen aan de Commissie. Verder is het kabinet positief over de gedetailleerde manier waarop is beschreven waaraan een terugroepmelding inhoudelijk moet voldoen en dat deze melding toegankelijk moet zijn voor consumenten met beperkingen. Tenslotte is het kabinet positief over de consumentenbescherming die uitgaat van een terugroepactie. Het kabinet is van mening dat in het voorstel de consument zo veel mogelijk wordt beschermd tegen de gevolgen van een gebrekkig product. Daarbij wijst het kabinet erop dat voldoende ruimte moet zijn voor toezichthouders om te bepalen op welke wijze vervolg wordt gegeven aan een melding. Het kabinet verwelkomt de voorstellen om de sanctionering en handhaving te verbeteren, in het bijzonder de mogelijkheid om een omzetgerelateerde boete te kunnen opleggen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op 13 juli 2021 heeft een eerste presentatie van het impact assessment en het voorstel door de Commissie plaats gevonden. In beginsel is het voorstel positief door de lidstaten ontvangen. De onderhandelingen zullen in het najaar van 2021 starten.

Het Europees Parlement (EP) verwelkomt het voorstel en is verheugd dat de Commissie enkele door het EP gestelde vereisten heeft opgenomen in het voorstel, onder andere met betrekking tot de uitdagingen van toenemende online verkoop en digitalisering. Het Europees Parlement zet zich al langer in voor verbeterde handhaving van EU-brede productveiligheidsnormen om consumenten te beschermen en is toegewijd aan de herziening van de richtlijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 VWEU, met inachtneming van artikel 169 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen op het terrein van de instelling en de werking van de interne markt. Op grond van artikel 169 VWEU draagt de Unie door middel van maatregelen

die worden genomen op grond van artikel 114 VWEU bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming, en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de subsidiariteit. Het voorstel heeft tot doel om de consumentenbescherming op een hoog niveau te houden door het moderniseren van de algemene productveiligheidsregels, beter in te kunnen spelen op nieuwe technologieën en een betere marktwerking te bewerkstelligen. Deze doelen kunnen onvoldoende worden bereikt door individuele lidstaten, aangezien producten over de hele Europese markt circuleren en een hoge mate van samenwerking op EU-niveau noodzakelijk is tussen de diverse toezichthouders in de lidstaten vanwege dit grensoverschrijdend karakter. Daarbij kan een effectieve consumentenbescherming ook beter door de Unie worden bereikt door een geharmoniseerd markttoezichtstelsel waarin informatie over gevaarlijke of misleidende producten beter en sneller gedeeld kan worden, wat tevens kostenbesparend is voor lidstaten en marktdeelnemers.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorgestelde optreden is geschikt om de bovengenoemde doelstellingen van de verordening te bereiken en gaat niet verder dan noodzakelijk. De maatregelen die worden genoemd in het voorstel lijken geschikt om de beoogde doelen van hoge consumentenbescherming, het inspelen op nieuwe technologieën en internethandel en een betere marktwerking, te bereiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de voorgestelde maatregelen die het markttoezicht harmoniseren en de verbetering van het regime omtrent terugroepacties, als ook de verplichtingen die worden opgenomen voor online marktplaatsen, en het van toepassing verklaren van de GPSR op consumentenproducten met een digitaal component. Ook de keuze van een verordening in plaats van een richtlijn lijkt proportioneel. De verschillen in nationale regelgeving, die thans bestaan, kunnen beter worden weggenomen met een verordening dan een richtlijn. Immers is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Hoewel ook bij een verordening implementatiebepalingen noodzakelijk zijn (te denken valt aan het aanwijzen van een bevoegde autoriteit en het strafbaar stellen van het overtreden van bepalingen), is bij een richtlijn meer verdergaande nationale implementatie vereist en wordt daarmee de mogelijkheid groter dat er verschillen tussen lidstaten ontstaan.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie moet op grond van de verordening ondersteuning bieden voor samenwerking tussen toezichthouders en gecoördineerde markttoezichtactiviteiten faciliteren. De verordening geeft verder meer aandacht aan informatie-uitwisseling op het gebied van productveiligheid. Ook is er meer ruimte voor het ontwikkelen en gebruiken van Europese standaarden en zal de Commissie

het nieuwe Safety Gate-systeem financieren. In de komende vier jaar zal dat ruim 41 miljoen euro kosten. Deze kosten worden vanuit de EU-begroting gefinancierd. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Naar verwachting zullen de kosten samenhangend met toezicht en handhaving door de NVWA toenemen. Er zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij reeds lopende activiteiten. Bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving op online producten of publieksvoorlichting.

De Commissie schat in dat markttoezichtautoriteiten in de lidstaten gezamenlijk op grond van dit voorstel 6,7 miljoen euro per jaar aan terugkerende kosten hebben, vanwege hun toegenomen bevoegdheden voor het markttoezicht op onveilige producten, en relatief beperkte eenmalige aanpassings- en uitvoeringskosten. Dit moet afgezet worden tegen een totale kostenbesparing van 700.000 euro per jaar vanwege de harmonisering van de maatregelen voor markttoezicht. Er is nog geen duidelijkheid over de grootte van de financiële impact voor de Nederlandse overheid. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Momenteel schat de Commissie het “*consumer detriment*” in de lidstaten gezamenlijk op 19,3 miljard euro per jaar. Dit is volgens de Commissie de geraamde schade die consumenten lijden in verband met onveilige (niet-geharmoniseerde) producten, die consumenten niet zouden hebben gekocht als ze wisten dat deze producten onveilig waren. Gelet op deze gegevens schat de Commissie in haar impact assessment de gevolgen van de verordening positief in voor de consument en de samenleving. De geraamde schade voor consument zou in het eerste jaar nadat de verordening wordt uitgevoerd met circa 1,0 miljard euro afnemen en in de volgende tien jaar met circa 5,5 miljard euro. Hiermee zou de schade voor de consument in verband met het ondoeltreffend terugroepen van producten bovendien met meer dan 400 miljoen euro per jaar afnemen. Door het aantal onveilige producten terug te brengen, zou ook het aantal te voorkomen productgerelateerde ongevallen worden verlaagd. Deze worden momenteel geraamd op 11,5 miljard euro per jaar. Ook de huidige gezondheidszorgkosten voor productgerelateerd letsel (momenteel geraamd op 6,7 miljard EUR per jaar) worden verlaagd. Denkbaar is tevens dat het voorkomen van schade door ondeugdelijke producten ook zal leiden tot andere kostenbesparingen, bijvoorbeeld in de vorm van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. De precieze gevolgen kunnen vanwege het ontbreken van gegevens over schade voor het ramen van tendensen echter niet worden gekwantificeerd.

De kosten die worden bespaard door het verminderen van uitvoeringsverschillen tussen de lidstaten en het terugbrengen van juridische versnippering, worden geraamd op 59 miljoen euro per jaar voor ondernemingen. De totale jaarlijkse kosten voor ondernemingen in de EU (die actief zijn als fabrikant, groothandel en detailhandel van niet-geharmoniseerde producten) om aan dit voorstel te voldoen, worden geraamd op 196,6 miljoen euro, wat gelijkstaat aan 0,02 % van hun omzet in het eerste jaar van de uitvoering. In de jaren die volgen, zouden de terugkerende kosten

voor EU-ondernemingen 177,8 miljoen euro bedragen. Deze kosten houden verband met de toegenomen verplichtingen voor ondernemingen, vooral voor onlineverkoop, de verkoop van nieuwe technologieproducten en het terugroepen van onveilige producten, en met het afstemmen van de voorschriften voor markttoezicht op die voor geharmoniseerde producten. Het kabinet vindt het van belang dat de toegenomen lasten proportioneel zijn ten opzichte van de bescherming die ermee bereikt wordt.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat door de bepalingen voor algemene productveiligheid te herzien en op Europees niveau te regelen, de concurrentiekracht zal niet worden verstoord en het gelijk speelveld wordt bevorderd. Immers kunnen verschillende regels voor productveiligheid op nationaal niveau leiden tot ongelijke kosten voor bedrijven, en kunnen daarom leiden tot verstoringen in het gelijke speelveld op de interne markt. De voorstellen gaan gelden voor alle marktdeelnemers die producten brengen op de Europese markt. Het kabinet verwacht, met de Commissie, dat hierdoor beter kan worden opgetreden tegen ondeugdelijke producten, die online en van buiten de EU op de Europese markt worden gebracht. Aan de veiligheidseisen worden geen concessies gedaan.

Ten aanzien van de geopolitieke aspecten kan worden opgemerkt dat de Commissie oog heeft voor de regulering van online handel met betrekking tot producten die uit derde landen komen.

Desgevraagd hebben ondernemingen en hun vertegenwoordigers bij de Commissie aangegeven dat veel detailhandelaren in de EU op dit moment worden benadeeld door oneerlijke concurrentie van in derde landen gevestigde marktdeelnemers. De autoriteiten van lidstaten onderstreepten voorts dat het moeilijk is om producten die afkomstig zijn uit derde landen, te controleren en om handhavingsmaatregelen te nemen. Gelet hierop heeft de Commissie voorgesteld om een bepaling op te nemen die maakt dat er uitsluitend producten op de EU-markt mogen worden gebracht als een in de EU gevestigde marktdeelnemer als verantwoordelijke persoon hiervoor is aangewezen. Het kabinet is hier positief over. Door middel van deze strategie worden publieke belangen immers beter geborgd en wordt de weerbaarheid en internationale slagkracht van de EU vergroot.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in werking en is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten van de EU. Het is noodzakelijk om te voorzien in de benodigde uitvoeringsbepalingen om uitwerking te kunnen geven aan deze verordening. Zo moet een bevoegde autoriteit worden aangewezen en moeten enkele voorschriften uit de verordening worden aangewezen als verboden, zodat overtreding daarvan bestraft kan worden met een bestuurlijke boete. In het voorstel van de Commissie staat dat onder bepaalde omstandigheden een omzetgerelateerde boete moet worden opgelegd. De hoogte van deze boete wijkt mogelijk af van de hoogte die geldt volgens het systeem zoals dat momenteel in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten is opgenomen. Hier dient de wetgeving op aangepast te worden. Ook dient krachtens de Warenwet te zijn voorzien in de door de verordening vereiste markttoezicht-, onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden voor de markttoezichtsautoriteiten. Tevens dient het Warenwetbesluit Imitatieproducten, waarin Richtlijn 87/357/EEG is uitgevoerd, te worden ingetrokken.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie krijgt in de artikelen 6(2), 22(2), 24(8), 26 en artikelen 32-34 van het voorstel de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen. Deze artikelen voorzien daarbij tevens in de toepassing van de raadplegingsprocedure, dan wel de onderzoeksprocedure als bedoeld in Verordening (EU) nr. 182/2011.¹⁵

Op grond van artikel 6, tweede lid, kan de Commissie specifieke veiligheidsvereisten vaststellen waaraan producten (die conform zijn aan de Europese normen) moeten voldoen, om te waarborgen dat ze in overeenstemming zijn met het algemene productveiligheidsvereiste. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat hiermee niet-essentiële onderdelen van de basishandeling worden geregeld en is bovendien wenselijk. Met deze uitvoeringshandeling wordt gewaarborgd dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, dus een uitvoeringshandeling (in plaats van delegatie) is op zijn plaats. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de toepassing van de onderzoeksprocedure, omdat het gaat om uitvoeringshandelingen van algemene strekking (zie artikel 2, tweede lid, onder a van verordening 182/2011).

In artikel 22 wordt gesproken over de gegevens die lidstaten moeten aanleveren over de voortgang van de implementatie van de GPSR. In het tweede lid van artikel 22 krijgt de Commissie de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling vast te stellen, waarbij zij de outputindicatoren bepaalt op basis waarvan lidstaten deze gegevens moeten communiceren. Het kabinet is akkoord met de bevoegdheid van de Commissie om output indicatoren vast te stellen, omdat het hierbij gaat om de vaststelling van niet-essentiële onderdelen. Met deze uitvoeringshandeling wordt gewaarborgd dat de voortgangsrapportage door alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, waardoor de keuze voor uitvoeringshandeling op zijn plek is (in plaats van delegatie). Het kabinet vindt de raadplegingsprocedure passend, gelet op artikel 2, derde lid, van verordening 182/2011. Het gaat hier immers niet om het vaststellen van een uitvoeringshandeling van algemene strekking, maar om een opdracht aan de lidstaten om gegevens aan te leveren. Tevens gaat het niet om het vaststellen van uitvoeringshandelingen over de onderwerpen genoemd in artikel 2, tweede lid, onder b van verordening 182/2011. De raadplegingsprocedure is daarmee de aangewezen procedure (vergelijk artikel 2, derde lid van verordening 182/2011).

Artikel 24, achtste lid, kent de Commissie de bevoegdheid toe om een uitvoeringshandeling vast te stellen voor de implementatie van de *Safety Gate* wat betreft de werking en toegang tot het systeem en de informatie die in het systeem dient te worden ingevoerd, de voorschriften waaraan meldingen moeten voldoen en criteria om het risiconiveau te beoordelen. Artikel 32 ziet toe op de uitvoeringshandeling waarmee de Commissie voorwaarden vaststelt voor het versturen van informatie in de *Safety Gate portal* door de consument en de voorwaarden voor het doorgeven van dergelijke informatie aan de desbetreffende nationale autoriteiten voor een mogelijke follow-up. Deze specificaties betreffen niet-essentiële onderdelen van de verordening en zorgen ervoor dat

¹⁵ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PbEU 2011, L 55).

de *Safety Gate* en *Safety Gate portal* volgens eenvormige voorwaarden te gebruiken zijn voor alle gebruikers in de lidstaten, waardoor het vaststellen van uitvoeringshandelingen mogelijk is en voor de hand ligt. De onderzoeksprocedure is bij deze uitvoeringshandelingen passend, omdat het gaat om de vaststelling van handelingen van algemene strekking (zie artikel 2, tweede lid, onder a van verordening 182/2011).

Artikel 26 kent de bevoegdheid toe tot het vaststellen van de uitvoeringshandeling waarbij de Commissie ingeval van gevaarlijke producten die een ernstig risico vormen, kan optreden en maatregelen met betrekking tot de beschikbaarheid van het product op de markt of de verhandeling daarvan, kan instellen. Het gaat bij deze uitvoeringshandeling niet om het vaststellen van essentiële onderdelen van de verordening. Met een eenmalige actie zorgt de Commissie dat ten aanzien van een product dat zo'n risico vormt, in alle lidstaten eenvormig wordt opgetreden, en is een uitvoeringshandeling aldus op zijn plek. Het kabinet gaat akkoord met de mogelijkheid tot het vaststellen van een onmiddellijk toepasbare uitvoeringshandeling, gezien het risico voor de volksgezondheid als de Commissie niet direct overgaat tot actie. Het kabinet kan zich vinden in de onderzoeksprocedure die van toepassing is op deze uitvoeringshandeling, omdat artikel 26 ziet op de vaststelling van handelingen van algemene strekking en tevens omdat het gaat om bescherming van de gezondheid of veiligheid van mensen (zie artikel 2, tweede lid, onder a juncto sub b onder iii van verordening 182/2011).

In de artikelen 33 en 34 is de bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen opgenomen waarin de Commissie eisen vaststelt voor de registratie van producten voor terugroepacties en veiligheidswaarschuwingen door marktdeelnemers, en het model voor terugroepberichten opstelt. Volgens het kabinet is de toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen betreft. Het kabinet kan zich bovendien vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen, omdat hiermee wordt gewaarborgd dat de verordening in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Op de uitvoeringshandeling waarbij de Commissie eisen stelt voor de registratie van producten voor terugroepacties en veiligheidswaarschuwingen, artikel 33, is de onderzoeksprocedure van toepassing. Het kabinet is van mening dat de onderzoeksprocedure hierbij past, omdat het gaat om de vaststelling van handelingen van algemene strekking (zie artikel 2, tweede lid, onder a van verordening 182/2011). Bij de uitvoeringshandeling waarbij de Commissie de bevoegdheid krijgt om het model voor terugroepberichten op te stellen, is de raadplegingsprocedure van toepassing. Het kabinet vindt de raadplegingsprocedure hierbij passend, omdat de uitvoeringshandeling geen betrekking heeft op het vaststellen van een uitvoeringshandeling van algemene strekking. Het vaststellen door de Commissie van het model voor terugroepberichten, heeft geen onmiddellijk rechtsgevolg voor een groep personen. Tevens gaat het niet over het vaststellen van uitvoeringshandelingen over de onderwerpen genoemd in artikel 2, tweede lid, onder b. De raadplegingsprocedure is dan de procedure die op grond van artikel 2, derde lid van verordening 182/2011 gevolgd moet worden.

In artikel 17 van het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze gedelegeerde handelingen hebben in het kader van de traceerbaarheid van producten betrekking tot het vaststellen van de producten, categorieën of groepen producten die

een ernstig risico voor de gezondheid en de veiligheid van personen kunnen vormen, vaststelling van de gegevens die de marktdeelnemers moeten vergaren en opslaan door middel van het traceerbaarheidssysteem, en de voorwaarden voor het weergeven en inzien van gegevens. De Commissie is daarbij gebonden om erop te letten dat dit kostenefficiënt gebeurt en met aansluiting bij bestaande systemen als dat mogelijk is. Deze gedelegeerde handelingen zijn van algemene strekking en dienen tot het vaststellen van regels die de verordening aanvullen, waardoor de keuze voor delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand ligt. Ook gaat het om de vaststelling van niet-essentiële onderdelen, waardoor de toekenning van deze bevoegdheid mogelijk is. Het kabinet is positief over de toekenning van deze bevoegdheid omdat de Commissie hierdoor snel kan inspelen op de laatste ontwikkelingen in verband met de grote risico's die aanwezig kunnen zijn.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

In het voorstel is nog geen concrete datum van inwerkingtreding benoemd en wordt de standaard inwerkingtredingsbepaling gehanteerd. In diverse bepalingen zijn wel termijnen genoemd voor het vormgeven van bijvoorbeeld sancties. Het kabinet ziet daarbij als aandachtspunt dat dit voor bijvoorbeeld omzetterelateerde boetes aanpassing van de Nederlandse regelgeving kan vragen, die geruime tijd in beslag neemt. Het kabinet zal zich inzetten voor een termijn die voldoende tijd laat voor een zorgvuldig wetgevingsproces.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie geeft in het voorstel aan na de inwerkingtreding van de verordening te starten met monitoring daarvan en de verordening bevat een evaluatiebepaling. Het kabinet staat hier positief tegenover en ziet geen reden om los daarvan te evalueren. Gelet op de algemene doelstelling van de productveiligheidsverordening, het bieden van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau van de consument, acht het kabinet een horizonbepaling ongewenst.

e) Constitutionele toets

Het kabinet acht het voorstel van de Commissie in overeenstemming met Europese en Nederlandse constitutionele bepalingen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het kabinet ziet in de verordening op punten aanleiding tot een verduidelijking van bijvoorbeeld de definities, die de uitvoerbaarheid kunnen bevorderen. In het algemeen sluit de verordening aan bij de bestaande uitvoering van het toezicht op het gebied van algemene productveiligheid. De herziening zal tot enkele aanpassingen van de uitvoering leiden.

b) Handhaafbaarheid

Het kabinet ziet in de voorstellen van de Commissie een goede aanleiding om aansluiting te vinden bij de bestaande initiatieven op het gebied van toezicht op online verkoop en voorlichting aan de consument en deze te versterken. Het kabinet merkt daarbij op dat het de handhaafbaarheid ten

goede zou komen indien de verschillen in de verplichtingen voor ondernemers in niet-geharmoniseerde producten en geharmoniseerde producten, nog meer worden beperkt in het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het kabinet ziet geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden door het voorstel. Het voorstel is gericht op het verbeteren van de veiligheid van en voorlichting over consumentenproducten binnen de Europese markt. Die eisen gelden ook voor producten die worden ingevoerd van buiten de EU, maar zijn niet specifiek van toepassing op ontwikkelingslanden.