

REACTIE OP HET WETSVOORSTEL TOT IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN HERZIENING PRODUCTAANSPRAKELIJKHEID

Namens: The American Chamber of Commerce in the Netherlands (AmCham)

Datum: 22 mei 2025

1. INLEIDENDE OPMERKINGEN

a) Achtergrond

- 1.1 Op 9 december 2024 is de herziene richtlijn inzake productaansprakelijkheid in werking getreden de Richtlijn).¹ Op 24 april 2025 is de consultatie gestart van de wetgeving ter implementatie van de Richtlijn (het Wetsvoorstel).² AmCham maakt dan ook graag van de mogelijkheid gebruikt om een inhoudelijke consultatiereactie op het Wetsvoorstel te geven (de Reactie). AmCham is zich ervan bewust dat ook andere marktpartijen hun feedback op het Wetsvoorstel hebben gedeeld of zullen delen. Deze input overlapt deels met AmCham's input, maar AmCham acht deze materie dermate belangrijk dat zij ook zelf een eigen reactie wil indienen.

The American Chamber of Commerce in the Netherlands is (sinds 1961) belangenbehartiger en platform voor Amerikaanse bedrijven in Nederland, en Nederlandse en internationale bedrijven met belangen in de Verenigde Staten. De leden van AmCham zijn actief in alle sectoren van de Nederlandse economie. AmCham streeft ernaar het investerings- en vestigingsklimaat in Nederland aantrekkelijk te houden – zodat internationale bedrijven blijven investeren in de Nederlandse economie. Om die reden pleit AmCham voor gestroomlijnde en heldere regelgeving – zowel binnen de EU als in Nederland. AmCham roept ook op om werk te maken van de concurrentiekracht van Europa en Nederland, onder andere door uitvoering van de aanbevelingen in het Draghi rapport.

¹ Richtlijn (EU) 2024/2853 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG van de Raad (*PbEU* 2024, L 2024/2853).

² Wijziging van de Boeken 6 en 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek ter implementatie van de Richtlijn.

a) Opbouw van deze Reactie

- 1.2 Deze Reactie valt uiteen in vijf onderdelen. Allereerst gaan wij hierna in Hoofdstuk 2 in op de door de Richtlijn beoogde maximumharmonisatie en de bezwaren daartegen.
- 1.3 Voorts bespreken wij in Hoofdstuk 3 de geharmoniseerde punten van het Wetsvoorstel die volgens ons de marktdeelnemers op onevenredige wijze belast. Het Wetsvoorstel leidt in zijn huidige vorm tot onaanvaardbaar verhoogde aansprakelijkheidsrisico's en aanzienlijke rechtsonzekerheid, met verstreckende gevolgen voor marktdeelnemers.
- 1.4 In Hoofdstuk 4 belichten wij de regelgeving vanuit een breder perspectief. De (voorgestelde) wijzigingen hebben verstreckende (financiële) gevolgen voor in Nederland opererende bedrijven over de gehele linie, maar met name voor innovatieve bedrijven, zoals in de tech- en medische sector. Die gevolgen bestaan onder meer uit het risico op een toename van collectieve acties en '*frivolous claims*'.
- 1.5 Vervolgens gaan wij in Hoofdstuk 5 in op een aantal technische inconsistenties en vertalingsaspecten van het Wetsvoorstel en de memorie van toelichting (MvT), in het bijzonder in relatie tot de in artikel 6:188 BW neergelegde bewijsvermoedens en terminologie. Wij verzoeken u om deze punten te betrekken bij de verdere uitwerking van de definitieve wet en de bijbehorende MvT.
- 1.6 Tot slot bevat Hoofdstuk 6 een aantal afsluitende observaties en aanbevelingen.

2. HARMONISATIE

- 2.1 In lijn met een bredere EU-trend om, ter bescherming van consumenten, Europese onderdelen van consumentenwetgeving volledig te harmoniseren, gaat de Richtlijn uit van maximumharmonisatie.³ Dit betekent dat lidstaten in hun nationale recht geen bepalingen mogen handhaven of invoeren die conflicteren met de in de Richtlijn vastgestelde bepalingen. Lidstaten behouden echter een zekere mate van flexibiliteit in de wijze waarop de regels worden toegepast of omgezet in nationaal recht.
- 2.2 Die maximumharmonisatie – maar ook de Richtlijn zelf – zijn bepaald controversieel.⁴ Zo heeft van de lidstaten Estland fundamentele bezwaren geuit tegen de in de Richtlijn voorgestelde maximumharmonisatie, met name waar deze ingrijpt in nationale regels

³ Artikel 3 van de Richtlijn.

⁴ Zie o.a. M.G. Faure, 'Towards a maximum harmonisation of consumer contract law?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15(4) 2008, p. 433-445 ([link](#)).

omtrent bewijsvoering.⁵ Volgens Estland ontstaat daardoor een bijzonder regime dat afwijkt van haar algemene civiele procesrecht, hetgeen leidt tot rechtsfragmentatie en ongelijke behandeling van procespartijen.

- 2.3 Deze bezwaren zijn in gelijke zin ook relevant voor Nederland. Terwijl de Estse grondwet expliciet waarborgen bevat ten aanzien van procesrechtelijke autonomie, kent ook het Nederlandse recht fundamentele beginselen zoals rechtszekerheid, gelijkheid, redelijkheid en billijkheid en toegang tot de rechter. EU-maatregelen die procesrecht raken dienen beperkt en proportioneel te zijn.⁶ Nederland heeft eerder de voorkeur uitgesproken voor minimale harmonisatie, zodat lidstaten EU-vereisten kunnen aanpassen aan hun eigen juridische tradities, zoals bij de Richtlijn representatieve vorderingen (Rrv).⁷
- 2.4 We merken op dat het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag ook in Estland vragen heeft opgeroepen. Waar artikel 114 VWEU is bedoeld voor harmonisatie ter bevordering van de interne markt, is artikel 81 VWEU de aangewezen basis voor civiel-procesrechtelijke samenwerking op Europees niveau.
- 2.5 Zoals uit de onderstaande voorbeelden zal blijken, schiet de Richtlijn op onderdelen tekort in termen van duidelijkheid en wetgeving-technische kwaliteit. Dit lijkt mede het gevolg van het versnelde wetgevingsproces in november en december 2023, waarbij het Spaanse EU-voorzitterschap meerdere wetgevingsdossiers nog vóór het einde van zijn termijn trachtte af te ronden.
- 2.6 Gezien het bovenstaande kan de verhouding tussen EU-recht en nationale procesautonomie bij de implementatie van de Richtlijn de nodige uitdagingen opleveren. Deze verdienen bijzondere aandacht, met name wanneer het gaat om nationale procesregels waarvoor terughoudendheid en zorgvuldigheid geboden zijn. Daarbij is het, zoals hieronder nader toegelicht (bijvoorbeeld ten aanzien van de bewijslast) van belang om het oorspronkelijke uitgangspunt van de Europese Commissie (EC) met betrekking tot de Richtlijn voor ogen te houden, zodat de implementatie op juiste en consistente wijze plaatsvindt.

⁵ Verklaring van Estland inzake de Ontwerprichtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake aansprakelijkheid voor gebrekkige producten en tot intrekking van Richtlijn 85/374/EEG (*PbEU* 2024, 13760/24).

⁶ Zie o.a. HvJ EU 16 december 1976, C-33/76, ECLI:EU:C:1976:188 (*Rewe*), HvJ EU 28 januari 2015, C-417/13, ECLI:EU:C:2015:5 (*Unitrading*) en Artikel 5 van het VWEU.

⁷ Richtlijn (EU) 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG (*PbEU* 2020, L 409).

- 2.7 Daarnaast zijn er ook vanuit internationaalrechtelijk perspectief fundamentele vragen te stellen bij de Richtlijn, met name in het licht van de verplichtingen van de EU onder WTO-verdragen. Zoals in de volgende hoofdstukken zal worden toegelicht, breidt de Richtlijn de aansprakelijkheid uit, introduceert bewijsvermoedens en vergemakkelijkt collectieve acties. Daarmee kan zij kwalificeren als een technische regulering in de zin van de WTO-overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen. Die vereist dat maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk is voor legitieme doelen zoals consumentenbescherming. De verhoogde aansprakelijkheidsrisico's, waaronder bewijsverlichtingen, kunnen echter als buitensporig restrictief worden aangemerkt, zeker indien minder handelsbeperkende alternatieven beschikbaar zijn.
- 2.8 De verplichting tot maximumharmonisatie versterkt deze zorgen, omdat lidstaten geen ruimte hebben om nationale, minder ingrijpende varianten toe te passen. Onder artikel XI:1 van de Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel 1994 (*General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)) mogen WTO-leden geen (indirecte) invoerbeperkingen opleggen. De Richtlijn zou, door haar strikte regime, buitenlandse producenten kunnen afschrikken om hun producten op de EU-markt te brengen, waarmee zij *de facto* een handelsbelemmering vormt. Dit staat op gespannen voet met de WTO-verplichtingen van de EU en kan afbreuk doen aan het beginsel van wederzijdse erkenning en aan de rechtszekerheid die met regulatoire goedkeuring van een product gepaard hoort te gaan.
- 2.9 Het is daarom van belang dat de Nederlandse wetgever bij de implementatie van de Richtlijn oog houdt voor het bovenstaande. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse rechter die straks uitvoering zal moeten geven aan de implementatiewetgeving. Wij geven daarbij mee dat in voorkomend geval de Hoge Raad prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie kan voorleggen om de legitimiteit van deze wetgeving te toetsen aan voornoemde en andere fundamentele beginselen.
- 3. DE VOORGESTELDE REGELGEVING BELAST MARKTDEELNEMERS OP ONEVENREDIGE WIJZE**
- 3.1 Het Wetsvoorstel belast op disproportionele wijze verantwoord opererende marktpartijen, die verder gaat dan noodzakelijk is om consumenten en mogelijk schadeverhalende partijen te beschermen. Nu de Richtlijn reeds in werking is getreden, is de Nederlandse wetgever in beginsel gebonden aan de Europese kaders met beperkte ruimte voor nationale invulling. Desondanks achten wij het van belang om ook onze zorgen over bepaalde "vaststaande" aspecten van de regelgeving te uiten en ook de Nederlandse wetgever attent te maken op fundamentele bezwaren die kleven aan de Richtlijn. Daarmee willen wij bijdragen aan de bredere Europese (en Nederlandse) discussie over (product)aansprakelijkheid en de effecten daarvan op innovatie, economische ontwikkeling en het investerings- en vestigingsklimaat in Nederland. Deze

discussie is bijvoorbeeld ook relevant voor de evaluatie van de WAMCA die op korte termijn verwacht wordt.

- 3.2 Over de onwenselijkheid van de voorgestelde wijzigingen kort het volgende.
- 3.3 Allereerst wordt de reikwijdte van het begrip “product” aanzienlijk uitgebreid.⁸ Niet alleen fysieke producten, maar ook software (inclusief AI-systemen), digitale bestanden en geïntegreerde digitale diensten vallen onder het bereik van de regelgeving. Voorts valt een bredere groep marktdeelnemers onder het aansprakelijkheidsregime, zoals importeurs, gemachtigden, distributeurs, fulfilmentdiensten en zelfs online platforms. Bovendien kunnen ook bedrijven die producten aanpassen (bijvoorbeeld via software-updates) als fabrikant worden aangemerkt en dus worden blootgesteld aan claims.⁹ Deze verruiming met diensten dreigt rechtsonzekerheid en fragmentatie in het Nederlandse privaatrecht te veroorzaken. Voorts wijkt het opnemen van verschillende actoren zoals platforms af van het klassieke uitgangspunt van producentgerichte risicoaansprakelijkheid, wat tot vergaande en mogelijk disproportionele aansprakelijkheid kan leiden.
- 3.4 Voorts introduceert het Wetsvoorstel – in navolging van de Richtlijn – het begrip “relevant bewijsmateriaal”, onder verwijzing naar artikel 194 en 195 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).¹⁰ Dit lijkt te zijn afgekeken van de Amerikaanse wetgever. Die heeft over de reikwijdte van discovery bepaald: “Parties may obtain discovery regarding any nonprivileged matter that is relevant to any party’s claim or defense and proportional to the needs of the case.”¹¹
- 3.5 Problematisch is dat dit begrip in de Richtlijn noch in het Wetsvoorstel nader wordt gedefinieerd. Daarmee wordt een open norm geïntroduceerd – naar het lijkt overgenomen uit een totaal andere jurisdictie – die niet strookt met de afgebakende nationale bewijsregels. Dit roept rechtsonzekerheid op, in het bijzonder voor marktdeelnemers.
- 3.6 De term “relevant bewijsmateriaal” laat zich überhaupt moeilijk inpassen in ons recht omdat het zo’n ongedefinieerde norm is en er geen evidente *checks and balances* zijn die kunnen voorkomen dat via deze term allerlei (bedrijfs)vertrouwelijke informatie naar claimanten stroomt.

⁸ Artikel 184a van het Wetsvoorstel.

⁹ Artikel 187 van het Wetsvoorstel.

¹⁰ Artikel 188 lid 2 onder a en lid 4 van het Wetsvoorstel.

¹¹ Artikel 26 (b) van de Federal Rules of Civil Procedure.

- 3.7 Zo geldt weliswaar dat het Nederlandse procesrecht sinds de implementatie van de Richtlijn bedrijfsgeheimen via de Wet bescherming bedrijfsgeheimen in 2018 enige bescherming biedt voor (bedrijfs)vertrouwelijke informatie, maar kent deze bescherming aanzienlijke beperkingen. De reikwijdte van de wet is beperkt tot strikt gedefinieerde "bedrijfsgeheimen", waardoor niet alle commercieel gevoelige informatie wordt gedekt. Daarnaast gelden veel procedurele mechanismen, zoals voorzien in artikel 1019ib Rv, niet automatisch maar enkel op verzoek, en zijn deze beperkter dan bijvoorbeeld de "*confidentiality rings*" en "*attorneys' eyes only*"-regelingen die in de Verenigde Staten gangbaar zijn.
- 3.8 Ook geldt in Nederland een veel minder vergaande bescherming onder het verschoningsrecht dan in de Verenigde Staten, waar informatie veel sneller door *privilege* beschermd wordt.
- 3.9 De toepassing van deze beschermingsmaatregelen kent in de praktijk rechtsonzekerheid door de grote discretionaire bevoegdheid van rechters, wat leidt tot onvoorspelbaarheid. Het gebrek aan gestandaardiseerde procedures, beperkte handhavingsmogelijkheden na onthulling en relatief lichte sancties bij schending van vertrouwelijkheid maken dat de Nederlandse bescherming van vertrouwelijke bedrijfsinformatie in procedures aanzienlijk te wensen overlaat. De introductie van de ogenschijnlijk lage drempel "relevante informatie" maakt dit alles niet beter. Wij geven daarom de wetgever mee deze term in het Wetsvoorstel af te bakenen en in de toelichting duidelijkheid te scheppen over hoe bestaande of te scheppen waarborgen kunnen worden ingezet om (bedrijfs)vertrouwelijke informatie te beschermen.
- 3.10 Tegelijkertijd wordt de bewijslast voor eisers aanzienlijk verlaagd door de invoering van vermoedens van gebrekkigheid indien aannemelijk is dat het product niet voldoen aan productveiligheidsvoorschriften, aannemelijk is dat de schade is veroorzaakt door kennelijk disfunctioneren bij normaal gebruik, of indien de gedaagde niet voldoet aan de plicht om "relevant" bewijs te overleggen.¹² De marktdeelnemer loopt aldus het risico dat wordt vermoed dat zijn product gebrekkig is, enkel wanneer hij geen "relevant bewijsmateriaal" deelt. Dit creëert een disproportioneel bewijsrisico en zet druk op marktdeelnemers om (gevoelige) documenten te verstrekken.
- 3.11 Met de Wet vereenvoudiging en modernisering bewijsrecht die op 1 januari 2025 in werking is getreden, is bovendien de verwachting dat het aantal inzageverzoeken sterk zal toenemen.¹³ Het 'rechtmatig belang' is ingeruild voor een 'voldoende belang' en

¹² Artikel 188 lid 2 van het Wetsvoorstel.

¹³ Advies conceptwetsvoorstel tot aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de vereenvoudiging en modernisering van het bewijsrecht in civiele procedures, Raad voor de rechtspraak 23 november 2018 ([link](#)).

gegevens kunnen bij eenieder worden opgevraagd – dit hoeft dus niet de (beoogde) wederpartij te zijn. Het inzagerecht verschuift van een *ultimum remedium* naar een 'sterk' recht, welk recht ook zonder tussenkomst van de rechter bestaat.

- 3.12 Nederlandse bedrijven dreigen hierdoor in een nadeligere positie te komen ten opzichte van concurrenten die opereren in jurisdicties met sterkere bescherming. Deze verregaande openbaarmakingsverplichtingen, die aanzienlijk ruimer zijn dan in omringende jurisdicties, leiden tot buitenproportionele kosten voor verweerders en brengen een onevenwichtigheid in de procesvoering teweeg. Mede met het oog op de beperkte procedurele waarborgen ter bescherming van gevoelige bedrijfsinformatie in Nederland, is dit een zorgelijke ontwikkeling, die bovendien kan leiden tot "*settlement blackmail*". Dit is het afdwingen van schikkingen, niet op basis van de inhoudelijke merites van een zaak, maar vanwege de buitensporige druk van de procedure, zoals hoge kosten, tijdsbeslag en het risico op openbaarmaking of verspreiding van bedrijfsgevoelige informatie.
- 3.13 De exhibitieplicht kan derhalve een flinke druk op verweerders leggen. Een rechter zou de proportionaliteit en relevantie van verzoeken dan ook goed moeten beoordelen, waarbij de belangen van de verweerder worden meegewogen. Ook is het belangrijk om vertrouwelijke bedrijfsinformatie en juridische bescherming goed te waarborgen, bijvoorbeeld door het gebruik van *confidentiality rings*, zoals in het Anglo-Amerikaanse recht. Daarnaast zou een regeling voor kostenveroordeling bij onterechte exhibitieverzoeken, vergelijkbaar met de regeling in het IE-recht, kunnen bijdragen aan een betere balans tussen partijen.
- 3.14 Het Wetsvoorstel bepaalt voorts dat eiser straks mag volstaan met het *aannemelijk maken* van gebrek of oorzakelijk verband tussen gebrek en schade, wanneer de eiser, ondanks toegang tot "relevant bewijsmateriaal", wordt geconfronteerd met buitensporige moeilijkheden om het gebrek of oorzakelijk verband aan te tonen. Dit zal met name een rol spelen bij technische of wetenschappelijke complexiteit.¹⁴
- 3.15 Dit artikel heeft verstrekende gevolgen voor in Nederland opererende bedrijven over de gehele linie, maar met name voor innovatieve bedrijven, zoals in de technology en medische sector. Deze regel van bewijslastverdeling geeft dan immers een incentive om *geen* technisch of wetenschappelijke producten op de markt te brengen, omdat die producten inherent het risico meebrengen dat een fabrikant wordt opgezadeld met een bewijslast omdat de eiser het product niet begrijpt – wat al gauw het geval zal zijn bij hoogtechnologische producten. Een en ander kan uiteindelijk leiden tot een afname van consumentenkeuze, concurrentie en innovatie, en niet alleen de concurrentiepositie van Nederland ondermijnen, maar in sectoren als medische hulpmiddelen en

¹⁴ Artikel 188 lid 4 van het Wetsvoorstel.

geneesmiddelen ook ernstige gevolgen hebben voor de volksgezondheid en patiëntveiligheid, wanneer marktdeelnemers uit vrees voor lichtvaardige of opportunistische procedures besluiten om nieuwe en innovatieve oplossingen niet op de markt te brengen.

- 3.16 Daarnaast wordt het schadebegrip verruimd, onder meer door de mogelijkheid tot vergoeding van schade in verband met geestelijk letsel en verlies of corruptie van persoonlijke data. Ook vervalt de drempel van EUR 500 voor zaakschade.¹⁵ Hierdoor zal het aantal (kleinschalige) claims naar verwachting toenemen, met name via collectieve acties (waarover hierna meer).¹⁶
- 3.17 Een ander punt van zorg is de aanzienlijke uitbreiding van de verjaringstermijn tot 25 jaar bij latente schade.¹⁷ Dit creëert zogeheten *long tail* risico's die lastig zijn te overzien en verzekeren.
- 3.18 Zoals hiervoor toegelicht, schrijft de Richtlijn maximumharmonisatie voor. Het is echter van belang om de hierboven geschetste bezwaren en hun implicaties te onderkennen, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de praktische interpretatie, uitvoering en handhaving van het wettelijk kader. Deze standpunten zijn tevens relevant voor ontwikkelingen op aanpalend gebied, zoals massaschadeclaims en regulering van *third party litigation funding* (TPLF).

4. BREDE RISICO'S IN COMBINATIE MET HUIDIG REGELGEVEND KADER

- 4.1 Voorts vragen wij namens de sector graag aandacht vragen voor onze bredere bezwaren die samenhangen met de inwerkingtreding van de regelgeving omtrent productaansprakelijkheid. AmCham verwijst daarbij ook uitdrukkelijk naar het zeer recente 'Working Paper' van het European Centre for International Political Economy (ECIPE) getiteld: "*Collective Action in the Netherlands: Why it Matters for the Transposition of the Product Liability Directive*".¹⁸ AmCham herkent zich in de door ECIPE geuite zorgen die verband houden met het Wetsvoorstel.
- 4.2 Net als ECIPE, vermoedt AmCham dat het effect van het Wetsvoorstel verstrekkende gevolgen heeft die mogelijk worden onderschat door de Europese en Nederlandse wetgevers. Zo bestaat de reële vrees dat de combinatie van het Wetsvoorstel met de

¹⁵ Artikel 190 van het Wetsvoorstel.

¹⁶ 'Key messages on the European Commission's proposal for a revision of the Product Liability Directive (PLD)', p. 5., insuranceeurope.eu, juli 2021 ([link](#)).

¹⁷ Artikel 191a lid 2 van het Wetsvoorstel.

¹⁸ ECIPE: *Collective Action in the Netherlands: Why it Matters for the Transposition of the Product Liability Directive* ([link](#)).

bestaande WAMCA-regeling het Nederlandse procesklimaat ingrijpend veranderen: deze combinatie creëert een aantrekkelijk maar kwetsbaar stelsel dat uitnodigt tot strategisch procederen, rechtsmisbruik en het instellen van *frivolous claims* tegen onder meer fabrikanten, ontwikkelaars, producten en leveranciers.¹⁹ Verder leidt de combinatie tot nog verdergaande *forumshopping* waarbij Nederland zijn (bedenklijke) reputatie als meest populaire jurisdictie voor collectieve acties verder versterkt.

- 4.3 Tegelijkertijd ontbreekt flankerende regelgeving om de risico's hiervan adequaat te mitigeren, bijvoorbeeld ten aanzien van externe procesfinanciering of bescherming van bedrijfsgevoelige informatie of passende waarborgen bij massaschikkingen. Een en ander wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

a) Toename aan juridische procedures, waaronder collectieve acties

- 4.4 Met de invoering van de Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie (WAMCA) op 1 januari 2020 is het Nederlandse rechtssysteem ingrijpend gewijzigd op het gebied van collectieve acties. Voorheen konden collectieve procedures in Nederland slechts leiden tot een verklaring voor recht, zonder dat daar automatisch schadevergoeding aan gekoppeld was. De WAMCA heeft dit fundamenteel veranderd: het is nu mogelijk om via een collectieve actie daadwerkelijk schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen voor een hele groep benadeelden in één procedure.
- 4.5 De WAMCA heeft de procedure aanzienlijk toegankelijker en efficiënter gemaakt door verschillende procedurele innovaties: er geldt één exclusieve belangenbehartiger, de rechter selecteert deze op basis van geschiktheid, en de zaak wordt centraal behandeld bij de rechtbank Amsterdam. Voorts hanteert de WAMCA een *opt-out*-systeem voor binnenlandse benadeelden: dit houdt in dat alle personen die behoren tot de groep gedupeerden automatisch worden meegenomen in de procedure, tenzij zij actief aangeven dat zij hier niet aan willen deelnemen. Dit systeem vergroot de reikwijdte van de collectieve actie, aangezien het voorkomt dat benadeelden zich apart moeten aanmelden (*opt-in*).²⁰ In combinatie met de relatief lage proceskosten in Nederland en het ontbreken van een strikte regulering van procesfinanciering, maakt dit Nederland tot een aantrekkelijk land voor massaschadeclaims, ook in internationale context.
- 4.6 Sinds de invoering van de WAMCA is het aantal collectieve acties in Nederland flink gestegen. Momenteel lopen in Nederland 100 collectieve zaken, met een totale gevorderde schade van 88 miljard euro. Dit is ongeveer 30 procent van alle collectieve

¹⁹ 'Position Paper Collectieve acties en claimcultuur', VNO-NCW.nl 13 februari 2025 ([link](#)).

²⁰ Voor buitenlandse gedupeerden geldt wel het *opt-in* systeem.

zaken in de EU.²¹ De combinatie van het *opt-out* regime en de inzet van TPLF vormt, in het licht van het wetsvoorstel, mogelijk de grootste dreiging voor misbruik en forum shopping.

- 4.7 Ook gestegen zijn het aantal *plaintiff firms* – veelal overgekomen uit de Verenigde Staten – en zijn procesfinanciers actiever dan ooit in het werven van partijen voor nieuwe zaken. De zaken die aanhangig zijn gemaakt, betreffen een breed scala aan rechtsgebieden, met name in zaken rond consumentenbescherming, privacy en productaansprakelijkheid. Deze trend wordt bevestigd in het ECIPE-rapport over de economische impact van collectieve acties in de EU,²² waaruit blijkt dat landen zoals Nederland, Portugal en Duitsland gevoeliger zijn voor een toename van collectieve acties vanwege hun institutionele kenmerken en relatief efficiënte rechtssystemen. Deze landen zijn daardoor strategisch aantrekkelijker als voor het voeren van (internationale) massaschadeprocedures.
- 4.8 In de context van productaansprakelijkheid ontstaan specifieke risico's. De Richtlijn en het Wetsvoorstel introduceren ruimere bewijsvermoedens en verruimde aansprakelijkheidsgronden die, in combinatie met de WAMCA, een juridisch klimaat scheppen dat massaprocedures aanmoedigt. Dit samenspel van factoren vergroot de aantrekkelijkheid om claims in te dienen, ook wanneer deze inhoudelijk minder sterk zijn. Dergelijke claims worden in toenemende mate geïnitieerd door commercie winstgedreven procesfinanciers en gespecialiseerde "eiserskantoren", en niet primair door de daadwerkelijk benadeelde consumenten of door henzelf georganiseerde collectieven. Het gevolg is een verhoogd risico op oneigenlijk gebruik van rechtsmiddelen, forum shopping en schikkingen die worden afgedwongen door de dreiging van kostbare procedures in plaats van door juridische merites.²³
- 4.9 Wetenschap- en technologiegedreven sectoren dragen een disproportioneel risico. De bewijsvermoedens ten aanzien van complexe producten, gecombineerd met versoepelde procedurele vereisten voor eisers, maken deze sectoren bijzonder kwetsbaar. Deze ontwikkeling treft innovatieve bedrijven onevenredig hard, met potentieel negatieve gevolgen voor R&D-investeringen.²⁴ Dat is zorgwekkend voor Nederland, waar de economie in hoge mate afhankelijk is van kennisintensieve en innovatieve bedrijven. De hightech-maakindustrie vormt daarbij een essentieel onderdeel: zij levert niet alleen

²¹ 'Position Paper Collectieve acties en claimcultuur', VNO-NCW.nl 13 februari 2025 ([link](#)).

²² F. Erixon e.a., *The Impact of Increased Mass Litigation in Europe*, Brussel: European Centre for International Political Economy (ECIPE) 2024 ([link](#)).

²³ L.T. Visscher & M.G. Faure, *A Law and Economics Perspective on the EU Directive on Representative Actions*, Journal of Consumer Policy 2021, 44(3), 455-482, p. 471 ([link](#)).

²⁴ 'Submission to the Civil Justice Council Review of Third-Party Litigation Funding', Association of the British Pharmaceutical Industry (ABPI) 28 februari 2025.

substantiële economische toegevoegde waarde, maar fungeert tevens als aanjager van onderwijs, innovatie en oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering en grondstoffenschaarste.²⁵

- 4.10 De aanzienlijke groei van collectieve acties kan dan ook verstrekkende gevolgen hebben voor de Nederlandse economie. Als open economie huisvest Nederland veel innovatieve ondernemingen met internationale activiteiten, die hierdoor een verhoogd risico lopen doelwit te worden van eisers, met name in grensoverschrijdende procedures. Dit kan leiden tot verstrekkende financiële en reputatieschade voor bedrijven die in Nederland opereren – in het bijzonder voor internationaal actieve ondernemingen – vanwege hun grotere zichtbaarheid en de toegenomen blootstelling aan grensoverschrijdende claims, zoals ook toegelicht in paragraaf 3.5.1 van het ECIPE-rapport.²⁶
- 4.11 Wij begrijpen dat er in de komende jaren aanzienlijke overheidsfinanciering beschikbaar zal worden gesteld om wetenschappers uit de Verenigde Staten en andere landen naar Nederland te halen. Dit is aangekondigd in de “aanvullende begroting” die eind april 2025 door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gepubliceerd.²⁷ Een en ander volgt op initiatieven van andere EU-lidstaten om wetenschappelijk onderzoek, proeven en innovatie naar Europa te halen. Het Draghi-rapport van de EU bekritiseerde destijds ondubbelzinnig de regelgevingsomgeving van de EU vanwege de hoge nalevingskosten en administratieve lasten voor bedrijven, wat innovatie zou kunnen belemmeren. Als de Richtlijn en de implementatie daarvan niet correct worden uitgevoerd, kunnen deze belangrijke inspanningen in Nederland worden gehinderd.
 - b) Zorgen met betrekking tot TPLF
- 4.12 Bij de verwachting dat het Wetsvoorstel zal leiden tot een forse toename van civiele acties, waaronder onder de WAMCA, is een fundamenteel knelpunt het ontbreken van een robuust juridisch kader dat procesfinanciers reguleert. Nederland kent – in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland of Ierland – geen duidelijke gedragsnormen of transparantieverplichtingen voor TPLF, wat de kans vergroot op oneigenlijk gebruik van het rechtssysteem en uitwassen onvoldoende corrigeert.
- 4.13 Hoewel de principes achter TPLF gebaseerd zijn op het concept van “*access to justice*”, moet het meer worden gezien als “*access to litigation*”. De instroom van dergelijke zaken

²⁵ ‘Hightechindustrie van grote waarde voor Nederlandse economie’, pwc.nl 25 januari 2024 ([link](#)).

²⁶ F. Erixon e.a., *The Impact of Increased Mass Litigation in Europe*, Brussels: European Centre for International Political Economy 2024 ([link](#)).

²⁷ Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2025 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) van 23 april 2025 (*Kamerstukken II* 2024/25, 36725 VIII, nr. 1) ([link](#)).

legt een zware druk op de rechtbanken, wat resulteert in langere procedures en een grotere belasting van de beschikbare middelen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot vertragingen in de behandeling van zaken, wat niet alleen de efficiëntie van het rechtsstelsel vermindert, maar ook de kosten voor alle betrokken partijen verhoogt. In feite gaat het niet zozeer om toegang tot rechtvaardigheid, maar eerder om het vergemakkelijken van de toegang tot daadwerkelijke rechtszaken, met alle gevolgen van dien.

- 4.14 Dit onderstreept het belang van regulering van TPLF, juist in de context van collectieve productaansprakelijkheidsacties. De Nederlandse wetgever dient dan ook met behoedzaamheid op te treden om het huidige risico op procesmisbruik als gevolg van ongereguleerde TPLF te beperken.
- 4.15 Tegen die achtergrond heeft het Europees Parlement op 13 september 2022 een resolutie aangenomen over verantwoorde particuliere financiering van rechtszaken, waarin het de Commissie oproep om wetgeving voor te stellen die TPLF binnen de EU zou reguleren.²⁸ Daarop heeft de Europese Commissie (EC) een verkennend onderzoek uitgevoerd dat de stand van zaken binnen de EU in kaart brengt en input levert voor de beoordeling van een passend vervolg.²⁹
- 4.16 Het onderzoek concludeert dat de Nederlandse markt aantrekkelijk is voor TPLF door het effectieve collectieve actieregime en de mogelijkheid tot schadevergoeding op *opt-out* basis. Deze markt groeit gestaag – hoewel er enkele Nederlandse financiers actief zijn, is financiering primair afkomstig van internationale partijen, veelal uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.³⁰
- 4.17 Saillant is daarbij dat het gros van de Amerikaanse staten juist strenge regels, zoals vergaande transparantieverplichtingen, aan TPLF hebben opgelegd.³¹ Hierdoor wordt het voor Amerikaanse financiers aantrekkelijker om in Nederland te opereren, waar TPLF

²⁸ Resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2022 met aanbevelingen aan de Commissie over verantwoorde particuliere procesfinanciering (2020/2130(INL)) (*PbEU* 2023, C 125/01).

²⁹ *Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union* (Rapport van de Europese Commissie van 21 maart 2025) p. 357 – 378 ([link](#)).

³⁰ Voorbeelden van Amerikaanse litigation funders actief in Nederland zijn Bernstein Litowitz Berger & Grossman en Grant Eisenhofer. Andere bekende internationale namen zijn Omnibridgeway (Australië), Burford Capital (Verenigd Koninkrijk) en Woodsford Litigation Funding (Verenigd Koninkrijk).

³¹ Zie o.a. ‘Georgia Tort Reform: New Legislation Will Protect Local Businesses, Workers, Consumers and Boost the Economy’, U.S. Chamber of Commerce Institute for Legal Reform 11 maart 2025 ([link](#)) en ‘ILR Applauds Introduction of Litigation Transparency Act by Rep. Darrell Issa’, U.S. Chamber of Commerce Institute for Legal Reform 7 februari 2025 ([link](#)) en ‘New Legislation in Indiana, Louisiana, and West Virginia Addresses Secretive Third Party Litigation Funding’, U.S. Chamber of Commerce Institute for Legal Reform 25 juli 2024 ([link](#)).

nauwelijks beperkt is, dan in hun eigen rechtsgebied. Ook vloeien de riante ‘opbrengsten’ die deze financiers bij succes opstrijken dus veelal Nederland uit.

- 4.18 Bovendien wekt externe financiering de bezorgdheid dat buitenlandse actoren met oneigenlijke belangen strategisch rechtszaken kunnen financieren die nationale belangen ondermijnen.³² Niet voor niets hebben andere lidstaten TPLF al eerder aan banden gelegd, of zelfs nooit geaccepteerd als legitieme procesbemoeienis. In Duitsland werd het onderwerp procesfinanciering al ruim vóór de invoering van wetgeving inzake collectieve acties breed en vaak controversieel besproken. Hoewel TPLF is toegestaan, is deze aan strikte voorwaarden gebonden: de winstafdracht aan de financier mag maximaal 10% van de toegewezen compensatie bedragen. Daarnaast moeten vanuit transparantieoogpunt en ter voorkoming van misbruik, alle overeenkomsten tussen de belangenorganisatie en de externe financier bij indiening van de procedure worden overgelegd.³³
- 4.19 In Griekenland en Ierland is TPLF zelfs (in beginsel) verboden.³⁴ Griekenland heeft het verbod op TPLF ingevoerd bij de implementatie van de Rrv in 2023 (zie artikel 10(d) van de nationale implementatiewet³⁵), wat wederom onderstreept dat TPLF niet los kan worden gezien van class actions.
- 4.20 In Ierland wordt TPLF geacht in strijd te zijn met het *common law*-verbod op zogeheten “*champerty*”.³⁶ *Champerty* ziet op de praktijk waarbij een derde partij zonder legitiem belang bij een rechtszaak financiering verstrekt aan een procespartij in ruil voor een deel van de procesopbrengst.³⁷ Deze praktijk wordt beschouwd als een ontoelaatbare

³² ‘What You Need to Know About Third Party Litigation Funding’, U.S. Chamber of Commerce Institute for Legal Reform 7 juni 2024 ([link](#)).

³³ S. Wilske & C. Krapfl, ‘Arbitration in Germany’, Toronto: Thomson Reuters 2025 ([link](#)) en E. Tjon-En-Fa e.a., ‘Mass claims across borders: a deep dive into the Netherlands, England & Wales, and Germany’, twobirds.com 15 januari 2025 ([link](#)).

³⁴ ‘Principles Governing the Third Party Funding of Litigation’, Vienna: European Law Institute 2024, p. 12 ([link](#)).

³⁵ Wet 5019/2023 van het Grieks Parlement van 14 februari 2023 inzake de implementatie van Richtlijn 2020/1828 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2020 betreffende representatieve vorderingen ter bescherming van de collectieve belangen van consumenten en tot intrekking van Richtlijn 2009/22/EG.

³⁶ High Court en Supreme Court uitspraken inzake *Persona Digital Telephony Ltd v The Minister for Public Enterprise & Others* [2016] IEHC 187 and [2017] IESC 27 (*Persona*); *Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union* (Rapport van de Europese Commissie van 21 maart 2025) p. 357 – 378 ([link](#)).

³⁷ Het verbod op *champerty* is neergelegd in de Ierse *Maintenance and Embracery Act* van 1634.

inmenging in de rechtsgang. Als gevolg van het verbod op TPLF, zijn er momenteel geen TPLFs gevestigd in Ierland.

- 4.21 In het licht van de positie van Ierland, als vestigingsplaats voor een significant en immer stijgend aantal buitenlandse investeerders en multinationals,³⁸ is het niet onlogisch dat de wetgever aldaar in principe de rug keert tegen commerciële procesfinanciering. Een transparante en evenwichtige rechtsorde vormt immers een belangrijk vestigingsklimaat voor internationale ondernemingen. Dit verklaart wellicht ook Ierland's positie op de vierde plek op de *IMD World Competitiveness Ranking*.³⁹ Hoewel toegang tot financiering van procedures kan bijdragen aan rechtsbescherming, geldt dat onbeheersbare TPLF-constructies ook kunnen leiden tot strategisch procederen en ongewenste druk op bedrijven.
- 4.22 Procesfinanciering brengt bovendien vaak conflicterende belangen met zich mee, waarbij de commerciële doelen van de TPLF kunnen botsen met die van de eisers. Zo kunnen TPLFs invloed uitoefenen op de processtrategie, bijvoorbeeld door schikkingen af te wijzen om hun eigen rendement te maximaliseren. Een dergelijk conflict deed zich recent nog voor in de Mastercard-zaak in het Verenigd Koninkrijk, waar de TPLF zich mengde in het proces en zich verzette tegen een schikkingsvoorstel. Uiteindelijk werd de schikking goedgekeurd door de Britse rechter, ondanks de bezwaren van de TPFL.⁴⁰
- 4.23 Publieke data over TPLF-gebruik in Nederland beperkt zich tot publiek beschikbare informatie over collectieve acties bij de Nederlandse rechter. In Nederland worden jaarlijks 5-10 zaken gefinancierd, met gebruikelijke vergoedingen van 20-30% van uitgekeerde bedragen. Hoewel de Rechtbank Amsterdam in de TikTok-zaak recentelijk voorzichtig een aantal uitgangspunten voor de vergoeding voor procesfinanciers heeft geformuleerd,⁴¹ ontbreekt vastomlijnd beleid of voorafgaande en indringende toetsing, waardoor buitensporige of onevenwichtige afspraken in de toekomst niet uitgesloten zijn. Dit ondermijnt rechtvaardige compensatie voor benadeelden en leidt ertoe dat massaschadevergoedingen slechts gedeeltelijk daar terechtkomen waar deze zouden moeten terechtkomen.

³⁸ 'Global Investors Positive on Ireland's Attractiveness as a Location for Foreign Direct Investment', ey.com 28 juli 2024 ([link](#)); *Business in Ireland 2022 - Insights on Multinationals*, Cork: Central Statistics Office (Ireland) 2024 ([link](#)); en 'EMEA Private Business Attractiveness Index - Ireland ranks 9th position amongst 33 major EMEA economies as a location for private businesses to thrive', pwc.ie 9 april 2024 ([link](#)).

³⁹ 'IMD World Competitiveness Ranking 2024', imd.org 2024 ([link](#)).

⁴⁰ S. Tobin & S. Ravikumar, 'Mastercard settlement approved by UK court despite funders' opposition', Reuters 21 februari 2025 ([link](#)).

⁴¹ Rechtbank Amsterdam 25 oktober 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:6694, r.o. 2.63 e.v.

- 4.24 Kernvraagstukken in Nederland betreffen de balans tussen toegang tot recht ("access to justice") via TPLF en beperking van risico's zoals belangenconflicten en excessieve winsten voor (vaak buitenlandse) financiers. De WAMCA en de Claimcode 2019, een vorm van zelfregulering, bevatten waarborgen voor transparantie, onafhankelijkheid en financiële draagkracht van belangenorganisaties, maar er is geen directe regulering van de financiers zelf. De Nederlandse rechter kan financieringsafspraken marginaal toetsen en in sommige gevallen (gedeeltelijke) openbaarmaking aan de wederpartij eisen. Er is brede consensus dat gedegen regulering, vooral op het gebied van transparantie, gewenst is, en dat eventuele regelgeving bij voorkeur op Europees niveau plaatsvindt vanwege het internationale karakter van de markt.
- 4.25 De Britse belangenvereniging voor de farmaceutische industrie (*Association of the British Pharmaceutical Industry*, ABPI) heeft recent haar zorgen om externe procesfinanciering bij de Civil Justice Council aangekaart en een aantal aanbevelingen gedaan.⁴² Ook ABPI pleit voor strengere regulering en meer transparantie rondom TPLF.
- 4.26 Voor de farmaceutische sector, met substantiële R&D-investeringen en significante bijdragen aan werkgelegenheid en innovatie, vormt TPLF een toenemende uitdaging. De praktijk stimuleert (vaak ongegronde) rechtszaken tegen farmaceutische bedrijven, waardoor middelen verschuiven van R&D naar juridische verdediging, met negatieve gevolgen voor innovatie en concurrentiepositie. In de VS manifesteert dit fenomeen zich in groeiende class actions en massale reclamecampagnes voor claimantenwerving. In het VK is het aantal TPLF-fondsen en geïnvesteerd kapitaal exponentieel toegenomen.
- 4.27 Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang voor de Nederlandse wetgever om, anticiperend op Europese regelgeving, tijdig passende waarborgen te ontwikkelen voor een transparant en evenwichtig stelsel van procesfinanciering, met oog voor het publieke belang en de bescherming van strategisch belangrijke sectoren.
- c) Nadelige positie voor start-ups en scale-ups
- 4.28 Met name kleinere marktdeelnemers zijn kwetsbaar voor de hiervoor geschetste risico's. Start-ups en scale-ups, vaak actief op het gebied van technologische innovatie, beschikken doorgaans niet over de financiële middelen en organisatorische slagkracht om zich langdurig te verdedigen tegen complexe productaansprakelijkheidsclaims. Evenwel kunnen deze kleinere partijen eenvoudig worden aangesproken, bijvoorbeeld naast een grote onderneming op grond van hoofdelijkheid, maar onder de nieuwe wetgeving ook door de verruiming van het aantal aan te spreken actoren. In die zin is bijvoorbeeld in het IE-recht de volledige proceskostenveroordeling geïntroduceerd om

⁴² 'Submission to the Civil Justice Council Review of Third-Party Litigation Funding', Association of the British Pharmaceutical Industry (ABPI) 28 februari 2025.

innovatieve bedrijven te beschermen tegen *frivolous claims*. Dergelijke waarborgen bestaan niet voor marktpartijen die geconfronteerd worden met massaschadeclaims.

- 4.29 Commerciële procesfinanciers richten zich in de praktijk vaak op grotere bedrijven met “diepe zakken” die substantiële schikkingen of veroordelingen kunnen betalen. Tegelijkertijd kunnen zij de kwetsbaarheid van kleinere marktdeelnemers strategisch benutten door claims tegen hen te initiëren, primair gericht op het afdwingen van een snelle schikking. Dit resulteert in asymmetrische geschillenbeslechting waarbij de dreiging van een langdurige en kostbare procedure kleinere ondernemingen dwingt tot het afkopen van het risico, ongeacht de inhoudelijke merites van de claim. Hierdoor komen deze marktdeelnemers in een structureel verzwakte onderhandelingspositie terecht, met een significant risico op onvrijwillige en nadelige schikkingen. Het kan dat soort bedrijven ook minder aantrekkelijk maken als overnamekandidaat, gezien de verhoogde juridische risico’s verbonden aan zo’n marktdeelnemer.
- 4.30 Deze dynamiek staat op gespannen voet met art. 6 Europees Verdrag tot Bescherming van de Mens (EVRM) dat een eerlijk proces garandeert, inclusief gelijke proceskansen (“*equality of arms*”) tussen partijen. Wanneer een partij door externe financiering onevenredige procesmacht krijgt, terwijl de andere partij onvoldoende middelen heeft om zich adequaat te verweren, wordt het fundamentele recht op een eerlijk proces uitgehoud.
- 4.31 Voorts ontmoedigt deze potentiële kostenpost innovatie, wat uiteindelijk schadelijk is voor het Nederlandse ondernemingsklimaat en de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor innovatieve ondernemingen.

d) Verhoogde financiële druk op marktdeelnemers

- 4.32 Hoewel veel marktdeelnemers momenteel beschikken over een Aansprakelijkheidsverzekering voor Bedrijven (AVB), is het hoogst onzeker of de bestaande verzekeringsdekkingen toereikend zijn om de beoogde uitbreiding van de productaansprakelijkheid op te vangen. Het Wetsvoorstel introduceert ruimere aansprakelijkheidsgronden – waaronder aansprakelijkheid voor digitale elementen, softwaredefecten en psychisch letsel – die mogelijk buiten de reikwijdte van gangbare polisvoorwaarden vallen. Verzekeraars hanteren doorgaans een restrictieve uitleg van het begrip bereddingskosten, waardoor kosten verbonden aan bijvoorbeeld *product recalls* of preventieve waarschuwingen niet altijd onder de dekking vallen.⁴³ Dit is relevant, nu te verwachten valt dat het aantal *product recalls* – ongeacht of deze door de rechter zijn opgelegd of op initiatief van de producent plaatsvinden – aanzienlijk zal toenemen onder

⁴³ Vgl. Asser 7-IX* Rensen/Van Tiggele-van der Velde 2023/302.

de herziene productaansprakelijkheidsregels, mede gelet op de verwachte toename van daarmee samenhangende juridische procedures.

- 4.33 Naar verwachting zullen verzekeraars deze verhoogde aansprakelijkheidsrisico's verdisconteren in hun premies en acceptatievoorwaarden. Daarbij speelt niet alleen een rol dat de aansprakelijkheidsbasis wordt verruimd met verlaging van bewijsdrempels voor eisende partijen, maar ook dat nieuwe risicocategorieën worden geïntroduceerd, zoals cyberrisico's en AI-gerelateerde schade. Deze risico's zijn bij uitstek lastig te kwantificeren en ontwikkelen zich snel, wat de verzekerbareheid ervan bemoeilijkt. Ook het vervallen van de bestaande drempel van EUR 500 voor schadeclaims kan leiden tot een toename van lage, maar frequent ingediende, claims – hetgeen volgens Insurance Europe aanleiding geeft tot hogere premies en strengere polisvoorwaarden.⁴⁴
- 4.34 Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een structurele stijging van vaste lasten voor ondernemingen, met name voor innovatieve bedrijven die actief zijn in sectoren met verhoogd aansprakelijkheidsrisico zoals de farmaceutische industrie, softwareontwikkeling en medische technologie. In het verlengde hiervan bestaat het risico dat bepaalde technologieën of markten (tijdelijk) onverzekerbaar worden, met remmende gevolgen voor innovatie en productontwikkeling.⁴⁵

e) Omvangrijke regelgeving voor marktdeelnemers

- 4.35 In de afgelopen jaren heeft de EU een omvangrijk pakket aan wet- en regelgeving geïntroduceerd om de risico's van digitale en technologische ontwikkelingen in te perken. Voorbeelden hiervan zijn de Algemene Verordening Gegevensbescherming (GDPR), de Digital Services Act, de Digital Markets Act, de AI Act, en de Data Act. Hoewel deze initiatieven wellicht tot op zekere hoogte te billijken zijn vanuit consumenten- en grondrechtelijk perspectief, leidt de opeenstapeling ervan tot een cumulatieve regeldruk voor bedrijven, met name voor ondernemingen die opereren in innovatieve sectoren.
- 4.36 Marktdeelnemers worden hierdoor geconfronteerd met een steeds complexer regelgevingslandschap, waarin niet alleen de inhoudelijke normen streng zijn, maar ook de onderlinge afstemming en interpretatievragen oproepen. Veel wetgevingsinstrumenten hanteren vage of technologieneutrale definities die aanzienlijke rechtsonzekerheid met zich meebrengen over de reikwijdte en toepassing. Ook de nieuwe regels over de bewijslastverdeling en bewijsvermoedens zijn volstrekt

⁴⁴ 'Position Paper Product Liability Proposal', insuranceeurope.eu 2023, p. 3–5 (link).

⁴⁵ R.L. Markus & Y. el Ghaddar, 'De nieuwe Richtlijn productaansprakelijkheid ontward: belangrijkste wijzigingen en impact op collectieve acties en de verzekeringsbranche in kaart gebracht', AV&S 2023/21, afl. 4.

onvoorzienbaar. Bovendien worden deze normen veelal *ex post* ingevuld via gedelegeerde regelgeving, richtsnoeren van toezichthouders of nationale interpretaties, waardoor bedrijven langdurig in onzekerheid verkeren over hun verplichtingen.

- 4.37 Voor ontwikkelaars en gebruikers van AI-systemen bijvoorbeeld, is met de recente inwerkingtreding van de AI-verordening⁴⁶ reeds een omvangrijk regelgevingskader in werking getreden. Deze verordening legt vergaande verplichtingen op, met name voor hoogrisico AI-toepassingen zoals medische hulpmiddelen, industriële automatisering of risicogebaseerde beslissystemen in de zorg. Deze sector wordt daarmee geconfronteerd met vergaande compliance-eisen, zoals risicobeoordelingen, loggingverplichtingen, transparantie-eisen en toezicht, die al aanzienlijke administratieve en technische lasten meebrengen.
- 4.38 Wat bovendien zorgelijk is, is dat deze verplichtingen nu parallel lopen aan een verlaging van de aansprakelijkheidsdrempels onder het Wetsvoorstel en versterkte verplichtingen om informatie te verschaffen. Daarmee ontstaat een situatie waarin bedrijven van twee kanten worden geraakt: enerzijds door steeds strengere productveiligheids- en complianceverplichtingen, en anderzijds doordat een (vermeende) schending van die verplichtingen onder het nieuwe regime al snel tot een vermoeden van gebrekkigheid van het product leiden. Dit schuift het risico onevenredig richting producenten en importeert indirect een systeem van foutaansprakelijkheid in wat oorspronkelijk een risicoaansprakelijkheidsregime was.
- 4.39 In combinatie met de herziening van het productaansprakelijkheidsregime ontstaat een juridisch klimaat waarin het buitengewoon lastig wordt om strategische keuzes op het gebied van innovatie en investeringen te maken. Ondernemingen, met name die in hoogtechnologische sectoren, worden geconfronteerd met een stapeling van verplichtingen, onduidelijkheden over reikwijdte en normuitleg, stijgende verzekeringslasten en een verhoogde kans op complexe, kostbare procedures. Deze cumulatieve regeldruk leidt tot een zogenoemde *burden of compliance*, die innovatie afremt in sectoren waar Nederland en Europa juist internationale koplopers willen zijn, zoals kunstmatige intelligentie, digitale gezondheid en duurzame technologieën.
- 4.40 Afsluitend geven wij de wetgever graag mee dat al deze ontwikkelingen leiden tot ernstige zorgen binnen het bedrijfsleven over het vestigingsklimaat in Nederland. Het is geen geheim dat diverse multinationals Nederland de afgelopen jaren hun rug hebben

⁴⁶ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (*PbEU* 2024, L 2024/1689).

toegekeerd omwille van het sterk verslechterende vestigingsklimaat.⁴⁷ Diverse toonaangevende bedrijven spelen met de gedachte datzelfde te doen. Daarbij wordt ook steeds meer als reden gegeven het procesklimaat in Nederland. De door Nederland – als eerste lidstaat – voorgestelde implementatie van de Richtlijn zal daarbij niet helpen.⁴⁸ Hoewel Nederland er wellicht prat op gaat een vooraanstaande jurisdictie te zijn op het gebied van massaschadeclaims, is het zeer de vraag of Nederland niet is doorgeschoten met het beogen een aantrekkelijke jurisdictie te zijn voor dergelijke claims. Deze ontwikkelingen hebben immers ontegenzeggelijk een keerzijde voor het Nederlandse vestigingsklimaat.

5. SPECIFIEK COMMENTAAR OP WETSVOORSTEL EN DE MVT

5.1 Met deze bredere context in het achterhoofd, en los van de hiervoor geformuleerde oproepen, gaan wij in dit hoofdstuk in op enkele technische inconsistenties en vertaalkwesties in het Wetsvoorstel en de MvT. Wij verzoeken de wetgever deze punten mee te nemen bij de verdere uitwerking van de definitieve wetstekst en de bijbehorende toelichting.

a) De Richtlijn beoogt geen omkering van de bewijslast

5.2 Een van de belangrijkste doelen van de Richtlijn is bij complexe zaken de bewijspositie van de benadeelde te verlichten. Daartoe is artikel 6:188 BW aangepast, dat thans als volgt komt te luiden:

1. De eiser moet het gebrek van het product, de schade en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade bewijzen.

2. Het product wordt vermoed gebrekkig te zijn indien:

a. de gedaagde niet voldoet aan de verplichting op grond van de artikelen 194 en 195 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot het verlenen van toegang tot relevant bewijsmateriaal waarover hij beschikt;

⁴⁷ Zie o.a.: A. Achletner, R. Braun en S. Welk, 'Europa verliest technologiebedrijven door gebrek aan financieringskansen', Financieel Dagblad 21 juli 2024 ([link](#)); H. Stil, 'Techbedrijven voelen zich afgeremd in Nederland dan liever verkassen naar Bermuda', Het Parool 28 oktober 2022 ([link](#)); H. Stil, 'Constantijn van Oranje: Techland Nederland dreigt de boot te missen als regels niet worden aangepast', Het Parool 10 november 2022 ([link](#)); H. Stil, 'Techbedrijf Bird vertrekt uit Amsterdam: 'We kunnen het ons niet veroorloven om in zo'n achterstandsgebied als Nederland te zitten'', Het Parool 24 februari 2025 ([link](#)); H. Stil, 'Techondernemer Adriaan Mol zou Mollie niet nog eens in Amsterdam beginnen, de politiek behandelt ons als dikke bankiers', Het Parool 22 oktober 2022 ([link](#)).

⁴⁸ Verwezen zij ook naar het Draghi Report on EU competitiveness wat de actualiteit van deze discussie illustreert.

b. aannemelijk is dat het product niet voldoet aan de in het Unie- of nationale recht vastgestelde dwingende productveiligheidsvoorschriften die bedoeld zijn om bescherming te bieden tegen het risico van de schade die de benadeelde heeft geleden; of

c. aannemelijk is dat de schade is veroorzaakt door een kennelijk disfunctioneren van het product bij redelijkerwijs te verwachten gebruik of onder normale omstandigheden.

3. Het oorzakelijk verband tussen het gebrek van het product en de schade wordt vermoed wanneer is vastgesteld dat het product gebrekkig is en dat de soort veroorzaakte schade doorgaans strookt met het betrokken gebrek.

4. Rekening houdend met alle omstandigheden van het geval wordt het product vermoed gebrekkig te zijn of wordt vermoed dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen het gebrek van het product en de schade indien, ondanks de toegang tot relevant bewijsmateriaal bedoeld in lid 2, onderdeel a:

a. de eiser wordt geconfronteerd met buitensporige moeilijkheden, met name als gevolg van technische of wetenschappelijke complexiteit, om het gebrek van het product of het voornoemde oorzakelijk verband aan te tonen; en

b. de eiser aannemelijk maakt dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is of dat voornoemd oorzakelijk verband bestaat.

5.3 Lid 1 bepaalt dat de eiser (voorheen: benadeelde) het gebrek van het product, de geleden schade en het oorzakelijk verband tussen dat gebrek en die schade moet bewijzen. Deze bepaling stemt overeen met die in het huidige artikel 6:188 BW, de wetgever heeft enkel de term "benadeelde" vervangen door "eiser".⁴⁹

5.4 Nieuw ten opzichte van de huidige wet, zijn de weerlegbare bewijsvermoedens van het gebrek van product en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade in artikel 6:188 leden 2 tot en met 5 van het Wetsvoorstel. Hiermee wordt beoogd de op de eiser rustende bewijslast te verlichten (en nadrukkelijk niet om te keren). Zo omschrijft lid 2 drie situaties waarin de eiser niet hoeft te bewijzen dat het product gebrekkig is, maar dit wordt aangenomen. Lid 3 bepaalt dat als is vastgesteld dat het product gebrekkig is, én het soort schade past bij dat soort gebrek, dan wordt automatisch aangenomen dat het gebrek de oorzaak was van de schade.

⁴⁹ MvT, p. 12.

- 5.5 Het is van belang te benadrukken dat de EC tijdens het wetgevingsproces herhaaldelijk heeft aangegeven te streven naar een *"careful balance between the interests of industry and consumers"*.⁵⁰ Hoewel de EC heeft aangegeven dat de bewijslast in complexe zaken eerlijker verdeeld wordt tussen de benadeelden en fabrikanten, heeft zij expliciet gesteld:

"However, there will be no reversal of the burden of proof, as this would expose manufacturers to significantly higher liability risks and could hamper innovation, leading also to potentially higher product prices and reduced access to innovative products."

- 5.6 De Europese wetgever had aldus nadrukkelijk niet de bedoeling dat de nationale implementatie van de Richtlijn zou resulteren in een omkering van de bewijslast. De EC erkende dat een dergelijke omkering ernstige gevolgen zou hebben: fabrikanten zouden worden blootgesteld aan substantieel hogere aansprakelijkheidsrisico's, innovatie zou worden gehinderd, productprijzen zouden stijgen en de toegang tot innovatieve producten zou worden beperkt.
- 5.7 Voor nationale wetgevers, waaronder de Nederlandse, is het dan ook essentieel te begrijpen dat de EU-wetgever de potentieel ernstige consequenties van een omkering van de bewijslast heeft onderkend, en dat noch de Richtlijn, noch de nationale implementatiewetgeving op deze wijze dient te worden geïnterpreteerd.
- b) Artikel 6:188 noopt tot aanpassing van de MvT
- 5.8 Voorts bepaalt lid 4 dat als de eiser toegang heeft gekregen tot "relevant bewijsmateriaal", maar het alsnog buitensporig moeilijk is om het gebrek of het oorzakelijk verband te bewijzen (bijvoorbeeld door technische of wetenschappelijke complexiteit), dan geldt dat de eiser kan volstaan met aannemelijk te maken dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is of dat het oorzakelijk verband bestaat.
- 5.9 Het woord "of" (dat zowel bij de beschrijving van het vermoeden als bij de bewijslast wordt gebruikt) maakt duidelijk dat dit alternatieve opties zijn, geen cumulatieve. De eiser kan dus kiezen welk element (gebrekigheid of oorzakelijk verband) hij aannemelijk wil maken, afhankelijk van wat in de specifieke zaak het moeilijkst te bewijzen is. Het is belangrijk om te benadrukken dat het bewijsvermoeden slechts geldt voor één van de twee elementen: als de eiser aannemelijk maakt dat het waarschijnlijk is dat het product gebrekkig is, dan geldt het vermoeden van gebrekkigheid, maar logischerwijs niet automatisch ook het vermoeden van oorzakelijk verband, en *vice versa*.

⁵⁰ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on liability for defective products, Section 2 (Commissiedocument 495 van 2022, definitieve versie) ([link](#)).

- 5.10 Considerans 46 van de Richtlijn verduidelijkt dit mechanisme: *"Weerlegbare feitelijke vermoedens zijn een gangbaar mechanisme om de bewijsmoeilijkheden van een eiser te verlichten en stellen de rechterlijke instantie in staat het bestaan van een gebrekkigheid of van een causaal verband te baseren op het bestaan van een ander bewezen feit, met behoud van de rechten van de verweerder."*
- 5.11 Het "andere bewezen feit" waar de considerans naar verwijst, bestaat in de context van lid 4 uit de combinatie van twee elementen: (1) het feit dat er buitensporige bewijsmoeilijkheden zijn (lid 4a) en (2) het feit dat de eiser aannemelijk heeft gemaakt dat het waarschijnlijk is dat ofwel het product gebrekkig is, ofwel er een oorzakelijk verband bestaat (lid 4b). Belangrijk daarbij is dat de MvT expliciet vermeldt dat het aan de eiser is om argumenten aan te voeren om de buitensporige moeilijkheden aannemelijk te maken, maar dat hij deze niet hoeft te bewijzen.
- 5.12 Deze feiten zijn "andere" feiten dan de uiteindelijke feiten die vermoed worden (namelijk de daadwerkelijke gebrekkigheid of het daadwerkelijke oorzakelijk verband). De uitdrukking "ander bewezen feit" vormt daarmee een verwijzing naar de bewijstechniek zelf, waarbij indirect bewijs (de waarschijnlijkheid plus de bewijsmoeilijkheden) gebruikt wordt om direct bewijs (daadwerkelijk gebrek of daadwerkelijk causaal verband) te vervangen, terwijl de marktdeelnemer nog steeds de mogelijkheid behoudt het vermoeden te weerleggen.
- 5.13 Bovenstaande uitleg wordt evenwel niet gevolgd in de MvT.⁵¹ De MvT bij lid 4 bevat een belangrijke inconsistentie ten opzichte van de wettekst. De Richtlijn en het Wetsvoorstel gebruiken consequent het woord "of" en stellen daarmee een alternatief, terwijl de MvT spreekt over "zowel... als..." en "en/of" wat een cumulatieve interpretatie mogelijk lijkt te maken en daarmee een ruimere bewijslastverdeling suggereert. De huidige formulering in de MvT kan dan ook leiden tot verwarring bij rechters en partijen over de toepassing van deze bewijsvermoedens.
- 5.14 De wettekst is duidelijk dat het gaat om alternatieve vermoedens, niet om cumulatieve. Dit strookt ook met de logica van het bewijsrecht: het is onlogisch om beide elementen te vermoeden als de eiser slechts één element aannemelijk heeft gemaakt. De wet is de primaire rechtsbron, de MvT slechts toelichting. Wij geven daarom ter overweging mee de MvT aan te passen om rechtsonzekerheid te voorkomen.
- c) "Aannemelijk maken" vervangen door "aantonen"

⁵¹ MvT, p. 29 – 30.

- 5.15 In het voorgestelde artikel 6:188 BW, leden 2 tot en met 4, is *"demonstrates"* vertaald met de termen "aannemelijk is" en "aannemelijk maakt", in plaats van het meer gebruikelijke "aantonen". Deze bewoording zou beter aansluiten bij het Nederlandse bewijsrecht.⁵²
- 5.16 Deze keuze is echter problematisch, omdat "aannemelijk maken" in het Nederlandse civiele bewijsrecht (en in het normale spraakgebruik) een aanzienlijk lagere drempel veronderstelt dan "aantonen". Waar "aantonen" vereist dat een feit juridisch overtuigend wordt onderbouwd met bewijs (en dus een hogere mate van waarschijnlijkheid impliceert), volstaat bij "aannemelijk maken" in beginsel het presenteren van een plausibel scenario dat niet bij voorbaat onaannemelijk is. Aannemelijk maken betekent, ook buiten het belastingrecht, dat de te bewijzen toedracht de meest waarschijnlijke is.⁵³
- 5.17 Vergelijk in deze zin ook Asser: *"In dit verband wijst het gebruik van de term 'aannemelijk maken' op een sneller vaststellen van feiten dan in geval bewijs moet worden geleverd van die feiten."*⁵⁴ Asser lijkt daarmee te bedoelen dat het begrip "aannemelijk maken" vooral wordt gebruikt in procedures waarin geen ruimte is voor nadere bewijslevering, zoals in kort geding. Het gaat daarbij niet zozeer om een lagere bewijsmaatstaf, maar om een procedureel beperkte beoordeling op basis van het beschikbare bewijsmateriaal.⁵⁵ De term "aannemelijk maken" verlaagt derhalve de feitelijke drempel voor eisers om de bewijsvermoedens te activeren.
- 5.18 In productaansprakelijkheidsprocedures is er echter geenszins ruimte voor het lichtere criterium van "aannemelijk maken", omdat deze procedures doorgaans een volledige bodemprocedure betreffen waarin het recht op schadevergoeding centraal staat. De rechter moet doorgaans op basis van uitgebreide bewijsvoering, waaronder deskundigenrapporten, technische documentatie, getuigenverhoren en interne bedrijfsgegevens, juridisch overtuigend kunnen vaststellen dat een product gebrekkig is en dat er een causaal verband bestaat met de geleden schade. Gelet op de zwaarte van de juridische en economische belangen (veelal miljoenenclaims), is een marginale of procedureel beperkte beoordeling op aannemelijkheid hier onevenredig nadelig voor de marktdeelnemer en daarmee onaanvaardbaar. Dat dit wellicht beter aansluit bij reeds gebruikte bewoordingen vormt geen rechtvaardiging om de in de Richtlijn voorgestelde bewijsdrempel te verlagen.
- 5.19 De situatie wordt nog meer diffuus door de formulering in lid 4 onder b, waarin wordt gesproken van *"aannemelijk maken dat het waarschijnlijk is dat"* het gebrek van het

⁵² MvT, p. 30.

⁵³ Parket bij de Hoge Raad 5 juli 2024, ECLI:NL:PHR:2024:774, r.o. 3.10.

⁵⁴ Asser Procesrecht/Asser 2 2013/258.

⁵⁵ Parket bij de Hoge Raad 13 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1058, r.o. 3.26.

product verband houdt met de schade. Deze zinsnede is onnavolgbaar en dubbelzinnig: het vereist niet dat de eiser aantoont dat het waarschijnlijk is dat een product gebrekkig is of dat er een causaal verband bestaat, maar slechts dat hij dit (d.w.z. de waarschijnlijkheid) aannemelijk maakt. Het gaat hier dus om een dubbele verzachting van de bewijsmaatstaf, wat tot gevolg heeft dat marktdeelnemers sneller geconfronteerd kunnen worden met een omkering van de bewijslast, terwijl de feitelijke basis daarvoor relatief dun kan zijn. Het is ook een in het burgerlijk procesrecht niet voorkomende frase en invoering ervan zou het burgerlijk procesrecht ook niet fraaier maken.

- 5.20 De gekozen bewoordingen creëren dus geen helder toetsingskader, maar dragen bij aan rechtsonzekerheid en een verlaagde procedurele bescherming voor verwerende partijen. Marktdeelnemers worden blootgesteld aan vergaande bewijsvermoedens op basis van lichte vermoedens, terwijl zij vervolgens het tegenbewijs moeten leveren dat hun product niet gebrekkig is of geen causaal verband bestaat met de schade.
- 5.21 De gekozen systematiek dreigt zo de balans in het bewijsregime te verstoren en de lasten eenzijdig bij de producent te leggen. De Nederlandse wetgever zou "*demonstrates*" dan ook niet moeten vertalen met een subjectieve term als "aannemelijk maken", maar hier moeten kiezen voor "aantonen". Ook verdient het aanbeveling de formulering van lid 4 onder b. aan te scherpen.

6. AFSLUITENDE OPMERKINGEN

- 6.1 De voorgestelde herziening van het productaansprakelijkheidsregime heeft verstrekkende gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven, en in het bijzonder voor innovatieve bedrijven in gereguleerde sectoren zoals de geneesmiddelenindustrie. De combinatie van lagere aansprakelijkheidsdrempels, uitbreiding van het toepassingsbereik en verplichtingen tot verstrekken van (bedrijfs)vertrouwelijke informatie, en het reeds bestaande en uitdijende collectieve actieregime (WAMCA) vergroot het risico op strategische procedures, rechtsmisbruik en forum shopping. Dit creëert een kwetsbaar procesklimaat, zonder dat afdoende flankerende regelgeving bestaat om deze risico's te mitigeren – bijvoorbeeld op het gebied van TPLF.
- 6.2 De optelsom van deze ontwikkelingen leidt tot verhoogde nalevingsdruk, reputatierisico's en een verwachte toename van aansprakelijkstellingen en collectieve acties. Verzekeraars zullen naar verwachting hun voorwaarden aanscherpen en premies verhogen, wat met name zwaar weegt voor innovatieve bedrijven die opereren binnen strikte compliancekaders. Verdere toename van massaschadezaken in Nederland is ook niet gewenst, als deze vooral gedreven worden door achterliggende commerciële (buitenlandse) partijen. Dat raakt zowel het vestigingsklimaat maar zal ook de achterstand bij de gerechten verder doen toenemen, wat raakt aan de goede rechtsbedeling in Nederland.

- 6.3 Onevenredige lasten en (proces)risico's kunnen bedrijven doen besluiten zich elders te vestigen, wat de concurrentiepositie van Nederland binnen de Europese markt en globaal verder aantast en kan leiden tot verlies van investeringen, innovatie en werkgelegenheid. Niet voor niets duiken ook in de media steeds vaker berichten op van bedrijven die uit Nederland vertrekken, vanwege bijvoorbeeld het gure techklimaat. Dit lijkt een causaal verband aan te tonen tussen de toegenomen juridische lasten en risico's en het afgenomen investeringsklimaat.
- 6.4 Hoewel wij erkennen dat de Richtlijn op veel punten tot maximumharmonisatie verplicht, blijft er nationale beleidsruimte bestaan voor invulling, interpretatie en handhaving. Wij roepen de Nederlandse wetgever op om die ruimte actief te benutten om disproportionele lasten te voorkomen, rechtszekerheid te waarborgen en een ondernemingsvriendelijk klimaat te behouden. Dit is essentieel om te voorkomen dat nalevingskosten en juridische onzekerheid innovatieve bedrijvigheid ontmoedigen.
- 6.5 Tot slot achten wij het van groot belang dat de hier geschetste zorgen worden meegenomen in een bredere beleidsdiscussie over productaansprakelijkheid op nationaal én Europees niveau, waarbij ook aanpalende onderwerpen zoals TPLF en collectieve acties worden meegenomen. De huidige regelgeving legt te eenzijdig de nadruk op consumentenbescherming, zonder oog voor de gevolgen voor innovatie, investeringen en economische groei. AmCham blijft daarom pleiten voor een gebalanceerde benadering, waarin rechtsbescherming hand in hand gaat met werkbaarheid en proportionaliteit voor het bedrijfsleven.