



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Rechtsbescherming
De heer F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/WS/bs/ATR2319/2022-U072

Uw referentie

Datum 20 juli 2022
Betreft Wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van het elektronisch vervoerbestand

Geachte heer Weerwind,

Op 24 mei 2022 heeft u de 'Wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van het elektronisch vervoerbestand' aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies aangeboden. Met dit advies stuurt het college u zijn bevindingen.

De voorliggende wet regelt het gebruik van het elektronisch vervoerbestand bij het vervoer van goederen over zee. Volgens de toelichting bij de wet maakt het internationale goederenvervoer over zee in de praktijk steeds meer gebruik van elektronische bestanden in plaats van papieren stukken. Het is belangrijk dat alle betrokkenen erop kunnen vertrouwen dat deze elektronische vervoerbestanden dezelfde waarde en betekenis hebben als de papieren equivalenten. Het Rotterdam Rules-verdrag van 11 december 2008 bevat onder meer bepalingen over het gebruik van elektronische vervoerbestanden bij het goederenvervoer over zee. Het verdrag en de bijbehorende uitvoeringswet zijn echter nog niet in werking getreden, omdat nog te weinig landen het verdrag hebben geratificeerd. Zolang de uitvoeringswet niet in werking is getreden, heeft Nederland geen regeling voor het gebruik van elektronische vervoerbestanden terwijl daar in de praktijk wel behoefte aan is. Daarom voegt de voorliggende wet als noodverband een nieuwe afdeling aan het Burgerlijk Wetboek (BW) toe, die het gebruik van elektronische vervoerbestanden bij het vervoer van goederen over zee regelt. Doel hiervan is te waarborgen dat het elektronisch vervoerbestand functioneel equivalent is aan het papieren document. De nieuwe regeling beoogt technologie-neutraal te zijn.

Inhoud van het voorstel

Het voorliggende wetsvoorstel regelt het goederenvervoer over zee¹ na afgifte van een elektronisch vervoerbestand. Hierin zijn de artikelen uit het Rotterdam Rules-verdrag, die betrekking hebben op elektronische vervoerbestanden, één op één overgenomen. De nieuwe regeling omvat op hoofdlijnen:

¹ De regeling is ook van toepassing wanneer sprake is van zeevervoer en vervoer dat aansluitend daarop plaatsvindt, bijvoorbeeld via binnenwateren, spoor of weg (gecombineerd vervoer).

- de bepaling onder welke voorwaarden een elektronisch vervoerbestand kan worden afgegeven en onder welke voorwaarden de afgifte, het houderschap (exclusieve zeggenschap) en de overdracht dezelfde werking hebben als bij een papieren cognossement;
- de wijze van aflevering van zaken in geval van een *niet-verhandelbaar* en een *verhandelbaar* elektronisch vervoerbestand;
- de bepaling dat bij het gebruik van een *verhandelbaar* elektronisch vervoerbestand procedures moeten worden gevolgd die voorzien in een methode voor afgifte en overdracht aan een beoogde houder en een waarborg dat het vervoerbestand zijn integriteit behoudt. Ook moeten de procedures duidelijk maken hoe de houder kan aantonen dat hij houder is, hoe wordt bevestigd dat de overdracht heeft plaatsgevonden, en hoe wordt bevestigd dat het vervoerbestand niet meer geldig is;
- de regeling van wie welke zeggenschap heeft ten aanzien van de zaken, wie wijzigingen in de vervoerovereenkomst mag aanbrengen en waar die worden opgenomen;
- de bepaling dat de houder van een verhandelbaar elektronisch vervoerdocument zijn rechten (met name het recht op aflevering) kan overdragen.

Het voorliggende wetsvoorstel gaat gelden voor elektronische vervoerbestanden die zijn afgegeven na inwerkingtreding van dit voorstel.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel maakt de scheepvaartsector bij het internationale vervoer van goederen over zee in de praktijk steeds meer gebruik van elektronische vervoerbestanden in plaats van papieren stukken. Daartoe zijn al diverse soorten elektronische vervoerbestanden met verschillende technologieën ontwikkeld. Nederland heeft echter op dit moment geen regeling voor het gebruik van elektronische vervoerbestanden, terwijl de scheepvaartsector wel om de mogelijkheid tot het gebruik van elektronische vervoerbestanden vraagt.

Het is van belang dat alle betrokkenen erop kunnen vertrouwen dat de elektronische vervoerbestanden dezelfde waarde en betekenis hebben als de papieren equivalenten. Zolang het Rotterdam Rules-verdrag nog niet in werking is, is het gebruik van elektronische vervoerbestanden niet wettelijk geregeld. Daartoe dient het voorliggende wetsvoorstel. Hiermee kunnen alle betrokkenen wettelijk gebruik kunnen maken van de elektronische vervoerbestanden.

Het college heeft geen opmerkingen of adviespunten bij de onderbouwing van het nut of de noodzaak van het wetsvoorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om bij het vervoer van goederen over zee gebruik te maken van elektronische vervoerbestanden in plaats van papieren documenten. Dit is een minder belastend alternatief voor de sector.

Dit gebruik dient wettelijk geregeld te worden in het BW omdat het BW deze mogelijkheid op dit moment nog niet kent en het Rotterdam Rules verdrag nog niet in werking is getreden. De bepalingen van Rotterdam Rules met betrekking tot het elektronisch vervoerbestand worden één op één overgenomen. Zodra het Rotterdam Rules-verdrag in werking treedt, vervallen de bepalingen in dit wetsvoorstel.

Het college heeft geen adviespunten met betrekking tot eventueel minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel neemt het gebruik van elektronische vervoerbestanden bij het vervoer van goederen over zee toe. Dit is onder andere omdat dit voor de sector praktischer is en minder kosten met zich meebrengt.

De toelichting bij het wetsvoorstel benoemt dat een aantal ontwikkelingen ten aanzien van elektronische cognossemmenten heeft geleid tot het maken van nieuwe internationale regelgeving. De toelichting benoemt in dit verband de Rules for Electronic Bills of Lading van het Comité Maritime International (CMI) (1990), de Model Law on Electronic Transferable Records (MLETR) van de United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) (2017) en het Rotterdam Rules-verdrag (2008). De regeling van het elektronisch vervoerbestand sluit aan bij Rotterdam Rules. In de internetconsultatie van het voorliggende wetsvoorstel is naar voren gebracht dat de MLETR een betere basis zou bieden voor de wettelijke regeling van elektronische vervoerbestanden dan de Rotterdam Rules. De MLETR zou toekomstbestendiger zijn, omdat deze internationaal meer wordt onderschreven. De toelichting bij het wetsvoorstel maakt niet duidelijk waarom voor Rotterdam Rules en niet voor MLETR is gekozen.

3.1 Het college adviseert in de toelichting inhoudelijk te onderbouwen waarom is gekozen voor Rotterdam Rules als basis en niet voor MLETR.

Het gebruik van elektronische vervoerbestanden kan alleen als zowel de vervoerder als de afzender daarmee instemmen. Zij kunnen zelf kiezen voor een verhandelbaar of een niet-verhandelbaar elektronisch vervoerbestand. Zij bepalen samen van welk systeem zij daarbij gebruik maken. Het invullen van de procedure-eisen uit het voorliggende wetsvoorstel, die bestanddeel zullen zijn van het gekozen systeem, wordt aan de partijen in de praktijk overgelaten. Daarbij is de regeling technologie-neutraal opgezet.

Verder blijft het altijd mogelijk om gebruik te maken van de huidige papieren documenten, zoals het cognossement, zoals al is geregeld in het BW.

In de internetconsultatie is aangegeven dat het voorliggende voorstel op een aantal punten onduidelijk is. Het gaat daarbij onder andere om de kwestie dat het wetsvoorstel geen minimumeisen aan de procedure-eisen verbindt, bijvoorbeeld als het gaat om de integriteit van het elektronisch vervoerbestand of het aantonen dat iemand houder is. Ook is onduidelijk welk niveau elektronische handtekening, zoals onderscheiden wordt in de eIDAS-verordening, voor ondertekening van het elektronisch vervoerbestand vereist

is. Dergelijke onduidelijkheden verminderen de werkbaarheid van de voorgestelde regeling voor de praktijk. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt niet of en met welke resultaten met de sector is gesproken over de werkbaarheid van de voorgestelde wetgeving.

3.2 Het college adviseert in overleg met de sector te bezien welke verbeteringen en verduidelijkingen van het wetsvoorstel nodig zijn gelet op de werkbaarheid van het voorstel voor de sector in de praktijk.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel bevat een paragraaf over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. Daarin staat dat de regeling geen financiële gevolgen heeft omdat er geen verplichting bestaat tot het gebruik van het elektronische vervoerbestand. Tegelijkertijd geeft de paragraaf aan dat als partijen kiezen voor het elektronisch vervoerbestand, dit kosten met zich mee zal brengen en dat kosten bespaard worden, omdat er geen papieren cognossement meer geregeld hoeft te worden.

De opvatting dat er geen regeldrukgevolgen aan dit wetsvoorstel verbonden zijn omdat het gebruik van elektronische vervoerbestanden niet verplicht is, is niet correct. Ook in het geval van een keuze moet in beeld gebracht worden welke regeldrukgevolgen gemoeid zijn met die keuze. Daarbij moet kwantitatief inzichtelijk worden gemaakt of en in hoeverre het gebruik van elektronische vervoerbestanden in de praktijk tot kosten zal leiden (bijvoorbeeld de doorberekening van de kosten voor de doorontwikkeling van de systemen die voor het elektronisch vervoerbestand nodig zijn). En tot welke besparing het gebruik van de elektronische vervoerbestanden leidt, omdat de kosten voor de papieren cognossementen niet meer nodig zijn.

4.1 Het college adviseert de regeldrukgevolgen van het voorstel te berekenen overeenkomstig de Rijksbrede methodiek en deze berekening op te nemen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris