

Vergaderjaar 2025–2026

36 743

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van het elektronisch cognossement

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 2025

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft op 6 juni jl. verslag uitgebracht van haar bevindingen ten aanzien van het wetsvoorstel tot Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van het elektronisch cognossement. De commissie heeft hierbij opgemerkt dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht, onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende beantwoordt.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD-, NSC- en de CDA-fractie. De D66-fractie onderschrijft de verdere digitalisering met betrekking tot het elektronisch cognossement en de verbetering van de efficiëntie in het goederenverkeer en ziet geen aanleiding voor een nadere inhoudelijk reactie. Ik zal de vragen, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, beantwoorden in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Algemene ontwikkelingen ten aanzien van elektronische cognossementen

De leden van de VVD-fractie stellen voorop dat het belangrijk is dat het Burgerlijk Wetboek bij de tijd wordt gebracht en zo goed mogelijk aansluit bij de ontwikkelingen van deze tijd. In dat kader vragen deze leden of het huidige wetsvoorstel zo techniek-neutraal mogelijk is opgeschreven. Kan de regering in dat kader aangeven of ook bij toepassingen van artificiële intelligentie bij het internationaal goederenvervoer het wetsvoorstel voldoende ruimte biedt en in die zin toekomstbestendig is?

Het wetsvoorstel is inderdaad techniekneutraal opgesteld. Hier is voor gekozen, omdat de ontwikkelingen op technologisch gebied snel gaan. Zo zijn er initiatieven die gebruik maken van een Trusted Third Party (een TTP, een onafhankelijk derde die de data-uitwisseling faciliteert), maar ook blockchain kan inmiddels worden gebruikt en ook artificiële intelligentie zal zeer waarschijnlijk in de toekomst worden gebruikt, voor zover dat niet

al gebeurt. In het wetsvoorstel is er daarom voor gekozen om een aantal functionele vereisten te stellen aan het elektronisch bestand, zoals dat er een betrouwbare methode moet zijn voor het waarborgen van de authenticiteit van, de zeggenschap over en de integriteit van het elektronisch bestand. Dit zijn techniek-neutrale vereisten, waarbij de technische invulling aan de praktijk wordt gelaten. Hierdoor is de regeling toekomstbestendig. Artificiële intelligentie kan, binnen de kaders die daarvoor gelden, dus ook zeker worden toegepast bij het gebruik van een elektronisch cognossement.

De leden van de VVD-fractie vragen ter verduidelijking welke opmerkingen van de Raad voor de rechtspraak (hierna: Rvdr) niet zijn overgenomen in het wetsvoorstel, nu de Rvdr concludeerde dat de toelichting niet altijd duidelijk en in lijn is met de voorgestelde wetstekst.

Het advies van de Rvdr is, samen met de andere ontvangen adviezen, verwerkt in het wetsvoorstel. Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel op verschillende punten is gewijzigd. Zo heeft de Rvdr meerdere opmerkingen gemaakt over de regeling voor gecombineerd vervoer, waarbij gebruikt wordt gemaakt van een zogenaamd CT-document. De Rvdr heeft o.a. opgemerkt dat niet duidelijk is of de regeling voor iedere modaliteit mogelijk en wenselijk is. Dit heeft er, samen met de andere ontvangen reacties, toe geleid dat de regeling voor het CT-document is geschrapt uit het wetsvoorstel. De overige opmerkingen van de Rvdr over het CT-document zijn daarom niet verder verwerkt, omdat de gehele regeling is komen te vervallen. De overige opmerkingen van de Rvdr zijn wel verwerkt en hebben met name geleid tot aanpassingen in de toelichting, bijvoorbeeld over de verhouding met de Hague Visby Rules en Boek 10 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Ook is de wettekst aangepast en is (nog) meer aangesloten bij de MLETR, hetgeen ook in de toelichting is verwerkt. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierdoor geheel in lijn met elkaar.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de keuze van de regering om Combined Transport-documenten (hierna: CT-documenten) niet mee te nemen in het wetsvoorstel, wanneer verwacht wordt dat de internationale regels over CT-documenten in werking treden. Ook vragen deze leden of organisaties in de praktijk nogmaals zijn geconsulteerd over het besluit om CT-documenten nu niet mee te nemen in het wetsvoorstel, omdat dit besluit pas na de consultatiefase lijkt te zijn genomen naar aanleiding van opmerkingen van de Rvdr. Zijn er in ons omringende landen zoals België, Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, wel al nationale regels over CT-documenten vernieuwd? Worden Nederlandse partijen door de keuze om andere documenten, zoals CT-documenten, pas bij de evaluatie te regelen, benadeeld ten opzichte van partijen in deze landen? Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Op dit moment wordt binnen UNCITRAL in een werkgroep (UNCITRAL Working Group VI Negotiable Cargo Documents) gesproken over een conceptverdrag inzake verhandelbare vrachtdocumenten. De volgende werkgroep staat gepland voor december 2025. Hierin zal worden gesproken over de «*explanatory note*» (een vorm van toelichting) bij het verdrag. Het verdrag zal vervolgens pas in werking kunnen treden na de drie benodigde ratificaties. Het is daarom op dit moment nog niet te zeggen wanneer het verdrag in werking zal treden.

Het klopt dat het besluit om CT-documenten niet mee te nemen, is genomen naar aanleiding van de consultatiereacties op de tweede (internet)consultatie. Zo hebben onder andere de Rvdr, evofenedex, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) en de Dutch Blockchain Coalition vragen gesteld over de verhouding tussen het CT-document en andere vervoerdocumenten, zoals het binnenvaartcognossement. Naar aanleiding van deze vragen is, vanwege de samenloop tussen het CT-document en andere vervoersmodaliteiten, de afweging

gemaakt om het CT-document voor nu niet mee te nemen. Wel is er een evaluatiebepaling toegevoegd, waardoor na drie jaar wordt gekeken of het wenselijk is om de regeling uit te breiden met andere documenten, zoals het CT-document. Over het gewijzigde wetsvoorstel is daarna niet nog (voor de derde keer) geconsulteerd. Wel is het voorstel vervolgens nog informeel besproken met verschillende partijen, zoals de KVR en Evofenedex.

Elk land kent zijn eigen stelsel en regels voor vervoerdocumenten. Zo kent België sinds 2023 een nieuw Burgerlijk Wetboek en sinds 2019 een nieuw Scheepvaartwetboek. Het Belgische Scheepvaartwetboek kent geen specifieke regeling voor CT-documenten. Artikel 30 van Boek 5 van het Belgische Burgerlijk Wetboek kent wel een regeling inzake functionele gelijkwaardigheid van contracten die via elektronische weg tot stand zijn gekomen. Deze regeling bepaalt o.a. wanneer aan de vereisten van een geschrift is voldaan bij een elektronische variant. In Duitsland kent men, net als in Nederland, wel een wettelijk regime voor multimodaal vervoer (zie bijvoorbeeld artikel § 452 Handelsgesetzbuch), maar dit komt niet geheel overeen met dat van ons. Voor het Verenigd Koninkrijk geldt dat zij, net als België, geen gecodificeerd regime kennen voor CT-documenten. Wel kennen zij de Electronic Trade Documents Act 2023. Deze wet regelt o.a. dat een papieren cognossement equivalent is aan een elektronisch cognossement. Al deze verschillende stelsels vloeien voort uit het feit dat er (nog) geen geldend verdrag bestaat inzake multimodaal vervoer. Dit zorgt ervoor dat elk land eigen regels voor CT-documenten kent. Het is hierdoor niet mogelijk om te bepalen of er sprake is van benadeling nu Nederland nog geen regels kent voor elektronische CT-documenten. De keuze voor het recht van een bepaald land hangt namelijk af van het gehele stelsel. Ook wil ik erop wijzen dat het wetsvoorstel een evaluatiebepaling bevat op grond waarvan na drie jaar wordt bekeken of de regeling moet worden aangepast of moet worden uitgebreid, bijvoorbeeld naar CT-documenten. Uiteraard zal ik ook in de tussentijd monitoren wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in de praktijk voldoende betrouwbare methodes reeds zijn ontwikkeld op basis waarvan de authenticiteit van elektronische cognossementen kan worden gewaarborgd. Is er voldoende aandacht voor het belang van informatiebeveiliging? Deelt de regering de mening van deze leden dat de overheid hier wel een voorlichtende taak heeft om partijen te wijzen op de bestaande mogelijkheden van informatiebeveiliging? Wie houdt er toezicht op de betrouwbaarheid van de gekozen methodes?

Er zijn vanuit de praktijk al verschillende initiatieven opgericht voor het gebruik van een elektronisch cognossement. Voorbeelden zijn o.a. Bolero (zie <https://www.bolero.net>) en ICE Digital Trade (zie <https://www.essdocs.com>). Het wetsvoorstel regelt dat er bij het gebruik van elektronische cognossementen gebruik moet worden gemaakt van een betrouwbare methode voor het waarborgen van de authenticiteit en de integriteit van het elektronisch bestand. Hieronder moet, volgens de toelichting, onder andere worden gedacht aan de regels die van belang zijn voor de beoordeling van de betrouwbaarheid, het voorkomen van ongeoorloofde toegang tot het systeem en de beveiliging van de hardware en software. Informatiebeveiliging is dus een belangrijk aspect bij het gebruik van een elektronisch cognossement. Het is aan partijen om te kiezen voor een systeem dat voldoet aan deze vereisten. Als niet aan de vereisten wordt voldaan, is er geen sprake van een elektronisch cognossement (en is het slechts een elektronisch bestand). Het wordt dus aan de praktijk overgelaten om betrouwbare methodes te ontwikkelen op basis waarvan de authenticiteit kan worden gewaarborgd, de zeggenschap kan worden vastgesteld en hoe ervoor kan worden gezorgd dat het elektronisch bestand zijn integriteit behoudt. In de praktijk wordt er toezicht

gehouden op de vereisten door bijvoorbeeld The International Group of Protection and Indemnity clubs (IGP&I). De IGP&I bestaat, kortgezegd, uit onderlinge verzekeraars die de aansprakelijkheid die voortvloeit uit het vervoer van goederen dekken. Zij heeft voorwaarden opgesteld voor het gebruik van elektronische cognossementen en heeft een lijst opgesteld met systemen die aan de voorwaarden voldoen¹. Ook voor verzekeraars is de betrouwbaarheid dus een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van elektronische cognossementen.

Met betrekking tot de vraag over de voorlichtende taak van de overheid op het gebied van informatiebeveiliging verwijs ik graag naar de website <https://veiliginternetten.nl/>. Dit is een gezamenlijk initiatief van het Ministerie van Economische Zaken, het Ministerie van Justitie en Veiligheid/Nationaal Cyber Security Centrum, ECP | Platform voor de InformatieSamenleving en het bedrijfsleven. De website biedt informatie aan burgers en MKB om hen te helpen veilig online te zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts een inschatting van de regering van het aantal elektronische cognossementen dat op dit moment al wordt afgegeven.

In Nederland worden op dit moment geen elektronische cognossementen afgegeven, omdat er nog geen wettelijke regeling is. Van de Digital Container Shipping Association (DSCA) heb ik cijfers over het gebruik van elektronische cognossementen ontvangen. De DSCA vertegenwoordigt 77% van het wereldwijde containervervoer en van het totale vervoer is ongeveer 70% containervervoer. De cijfers vertegenwoordigen dus 54% van alle cognossementen wereldwijd. Cijfers van de DCSA laten zien dat het gebruik van elektronische cognossementen sinds 2020 per jaar stijgt. Van de totale hoeveelheid cognossementen in 2022 was een percentage van 2,7% daarvan een elektronisch cognossement. In 2024 is dat percentage gestegen naar 5%. Uit de cijfers over 2025 (gemeten t/m mei) blijkt dat er 5.773.200 cognossementen zijn afgegeven, waarvan er 657.885 elektronisch waren. Daarmee is het percentage elektronische cognossementen gestegen naar 11,4% en binnen een jaar meer dan verdubbeld. Er wordt meer gebruik gemaakt van elektronische cognossementen, omdat er betrouwbare IT-toepassingen en standaarden beschikbaar zijn gekomen, maar ook omdat nationale wetgeving in meer lidstaten het gebruik van elektronische cognossementen toestaan. Dit benadrukt het belang van een regeling voor elektronische cognossementen, waardoor ook in Nederland gebruik kan worden gemaakt van elektronische cognossementen.

3. De verhouding met andere regelgeving

3.1 Aansluiting bij de Model Law on Electronic Transferable Records (hierna: MLETR) en de Rotterdam Rules

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Uitvoeringswet Rotterdam Rules – die in 2019 is aanvaard door beide Kamers – nog altijd niet in werking is getreden. De Rotterdam Rules hebben eveneens tot doel de bestaande verdragen over goederenvervoer over zee te uniformeren en te moderniseren. Aangezien de bedoeling daarvan is dat iedereen zich aan dezelfde regels moet houden, leidt dat tot een verlaging van de vervoerskosten. Deze leden lezen in de memorie van toelichting en in de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat is overwogen de Rotterdam Rules in werking te laten treden, maar dat hiervan is afgezien. Deze leden vinden het begrijpelijk in verband met het creëren van een gelijk speelveld dat Nederland inwerkingtreding afstemt op onze belangrijkste handelspartners zoals Duitsland, Frankrijk,

¹ <https://www.igpandi.org/article/electronic-bills-of-lading-notification-of-new-process/>.

het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze leden zien graag een overzicht van de inspanningen die de afgelopen jaren zijn verricht, om de Rotterdam Rules in werking te laten treden en de knelpunten die er nog zijn waardoor deze regels niet in werking kunnen treden. Ook zien deze leden graag een recente inschatting van de verlaging van de vervoerskosten die zou worden bereikt als de Uitvoeringswet Rotterdam Rules bijvoorbeeld in 2026 of 2027 in werking zou treden en hoe de Uitvoeringswet en onderhavig wetsvoorstel zich verhouden tot de MLETR. Welke verschillen zijn er na inwerkingtreding nog tussen de MLETR en het Burgerlijk Wetboek en welke verschillen bestaan er tussen het Burgerlijk Wetboek en de Rotterdam Rules?

Op dit moment zijn de Rotterdam Rules door vijf staten (Benin, Kameroen, Republiek Congo, Spanje en Togo) geratificeerd. Voor inwerkingtreding zijn twintig staten nodig en het moment van inwerkingtreding zal tevens, zoals de VVD-fractie ook stelt, worden afgestemd op de ratificatie door belangrijke handelspartners. Om andere landen aan te sporen om het verdrag te ratificeren, is o.a. in internationale gremia (zoals bij de *International Maritime Organization*) een oproep gedaan tot ratificatie. Ook op dit moment zoeken we nog steeds naar draagvlak. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft dit in een brief aan de Tweede Kamer, naar aanleiding van een vraag van de SGP-fractie², eerder al toegezegd. Verder wil ik erop wijzen dat op internationaal niveau er door het *Comité Maritime International (CMI)* een *Standing Committee on Ratification of the Rotterdam Rules* is ingesteld, die tot doel heeft om de Rotterdam Rules door zoveel mogelijk staten te laten ratificeren en dus in werking te laten treden. Dit is een positieve ontwikkeling, die ik aanmoedig. Ik zie dan ook geen knelpunten, behalve dat er nog niet voldoende staten en handelspartners het verdrag hebben geratificeerd om de Uitvoeringswet Rotterdam Rules in werking te kunnen laten treden voor Nederland. De Rotterdam Rules zorgen o.a. voor uniformering van de bestaande regels inzake goederenvervoer over zee. Door die uniformiteit hoeven partijen niet telkens een andere vervoerovereenkomst te sluiten en weten zij van tevoren welke regels van toepassing zijn. Dit zorgt voor een verlaging van de vervoerskosten, maar deze is moeilijk te kwantificeren. De regels inzake elektronische cognossementen zijn namelijk slechts een onderdeel van het verdrag. Zo bevatten de Rotterdam Rules verder o.a. nog een andere regeling inzake de aansprakelijkheid dan de bestaande bedragen, zoals hogere limieten, de mogelijkheid om een rechtstreekse actie in te stellen tegen de maritieme uitvoerende partij en geen uitsluiting van aansprakelijkheid voor navigatiefouten. Ook regelen de Rotterdam Rules de zeggenschap over goederen. Al deze elementen zullen een effect hebben op de vervoerskosten, maar zijn moeilijk te kwantificeren. Een inschatting is daarom niet te maken.

De Uitvoeringswet Rotterdam Rules sluit geheel, zoals de naam al doet vermoeden, aan bij de Rotterdam Rules. De Rotterdam Rules bevatten o.a. een regeling voor elektronische cognossementen. Bij het opstellen van onderhavig wetsvoorstel is onderzocht of de artikelen uit de Rotterdam Rules die betrekking hebben op het elektronisch vervoerbestand (inclusief een aantal artikelen inzake de houder van een elektronisch vervoerbestand) één-op-één overgenomen konden worden in een nieuwe afdeling in Boek 8 BW. Dit heeft geleid tot het conceptwetsvoorstel waarover in juli 2022 is geconsulteerd. Uit de consultatie bleek dat voor deze aansluiting bij de Rotterdam Rules onvoldoende steun was. Het belangrijkste bezwaar was dat de voorgestelde regeling niet goed aansloot bij het nationale recht en hierdoor tot vragen over de afbakening zou leiden. Dit komt doordat de Rotterdam Rules een eigen begrippenkader kennen, dat niet geheel aansluit bij de regeling in Boek 8 BW. Er is daarom, naar aanleiding van de consultatie, voor gekozen om in het

² Zie Kamerstukken II 2024/25, 21 501–33, nr. 1084.

wetsvoorstel aan te sluiten bij de Model Law. Overigens wil dit niet zeggen dat het wetsvoorstel wringt met de Rotterdam Rules, want bij het opstellen van de MLETR is geput uit de Rotterdam Rules. In de tabel op blz. 4 van de toelichting bij het wetsvoorstel is te zien dat de regelingen overeenkomen.

De leden van de aan het woord zijnde fractie vragen verder nog naar de verschillen, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, tussen de MLETR en het BW. De MLETR is een modelregeling waarop landen hun regelgeving inzake elektronische bestanden kunnen baseren. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het BW een regeling voor elektronische cognossementen bevat die aansluit bij de MLETR. De MLETR ziet echter niet alleen op elektronische cognossementen, maar op alle elektronische verhandelbare bestanden. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is onderzocht of het een optie zou zijn om de MLETR geheel uit te voeren, zodat de regeling dus zou gaan gelden voor alle elektronische verhandelbare bestanden. Hier is niet voor gekozen, omdat een dergelijk wetsvoorstel gevolgen heeft voor allerlei elektronische documenten, terwijl de gevolgen voor deze andere documenten nog niet zijn onderzocht. Dit zou daarom eerst goed moeten worden onderzocht. De behoefte om tot een wettelijke regeling te komen voor elektronische cognossementen is echter op dit moment al duidelijk. Daarom is besloten om nu alleen een regeling te maken voor elektronische cognossementen, waarbij zoveel mogelijk is aangesloten bij de MLETR. Door de keuze voor de MLETR sluiten we bovendien goed aan bij andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk en Singapore, die er ook voor hebben gekozen om aan te sluiten bij de MLETR.

Ten aanzien van de verschillen tussen het BW en de Rotterdam Rules wil ik nog opmerken dat de Uitvoeringswet Rotterdam Rules ervoor zorgt dat het BW, zodra deze uitvoeringwet in werking is getreden, in overeenstemming is met de Rotterdam Rules. De Uitvoeringswet Rotterdam Rules zorgt ervoor dat de artikelen in het BW worden geschrapt of aangepast die materie bestrijken die de Rotterdam Rules al regelt. De artikelen die in het BW worden gehandhaafd, regelen materie die niet door de Rotterdam Rules wordt bestreken of die expliciet aan het nationale recht wordt overgelaten. Het BW zal dus, na inwerkingtreding van de Uitvoeringswet Rotterdam Rules, aansluiten bij de Rotterdam Rules en daarnaast nog nationale bepalingen bevatten die kunnen bestaan naast de Rotterdam Rules. Voor het geval het wetsvoorstel eerst in werking is getreden en vervolgens de Rotterdam Rules in werking treden, bevat het wetsvoorstel een samenloopbepaling (zie artikel V). De samenloopbepaling regelt dat de regels in de Rotterdam Rules die zien op het elektronisch vervoerbestand van toepassing worden in plaats van de nationale regels omtrent het elektronisch cognossement die door dit wetsvoorstel worden ingevoegd.

4. Gevolgen

4.1 Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de voorgestelde regeling een kader geeft voor het gebruik van elektronische cognossementen. Ook lezen deze leden dat het hierbij aan de praktijk zal worden overgelaten om betrouwbare methodes te ontwikkelen. Daarom vragen deze leden aan de regering of er op dit moment al voldoende methodes zijn op basis waarvan de authenticiteit kan worden gewaarborgd, waarmee de zeggenschap kan worden vastgesteld en waarmee ervoor kan worden gezorgd dat het elektronisch bestand zijn integriteit behoudt om in de praktijk met elektronische cognossementen te kunnen werken.

In de praktijk wordt – buiten Nederland – al gebruik gemaakt van elektronische cognossementen en zijn er al methoden ontwikkeld om aan de vereisten te voldoen. Zo zijn er al initiatieven ontwikkeld voor het

gebruik van elektronische documenten, zoals Bolero (zie <https://www.bolero.net>) en ICE Digital Trade (zie <https://www.essdocs.com>). Verder heeft The International Group of Protection and Indemnity clubs (IGP&I) al vereisten opgesteld voor het gebruik van elektronische cognossementen. De IGP&I bestaat, kortgezegd, uit onderlinge verzekeraars die de aansprakelijkheid die voortvloeit uit het vervoer van goederen dekken. Zij heeft voorwaarden opgesteld en heeft een lijst opgesteld met systemen die aan de voorwaarden voldoen³. Er zijn dus op dit moment al voldoende methodes beschikbaar om met een elektronisch cognossement te werken en de verwachting is dat dit nog verder zal toenemen als meer landen een regeling kennen voor elektronische cognossementen.

Daarnaast lezen de leden van de CDA-fractie dat het eveneens aan de praktijk zal worden overgelaten op welke wijze bij juridische geschillen een elektronisch cognossement aan de rechter kan worden voorgelegd. Deze leden vragen aan de regering of in dezen mogelijke problemen in de praktijk worden voorzien bij het voorleggen van elektronische cognossementen aan de rechter.

Indien er een geschil ontstaat tussen partijen, geldt op grond van artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) dat de partij die zich beroept op de rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, de bewijslast draagt van die feiten en rechten. Indien er een geschil ontstaat over wie de recht- en regelmatig houder van een elektronisch cognossement is, zal de partij die stelt dit te zijn, dit dus ook moeten bewijzen. Dit zou die partij kunnen doen door gegevens te overleggen uit het systeem dat wordt gebruikt. Het wetsvoorstel vereist o.a. dat een betrouwbare methode wordt gebruikt voor het vaststellen van de zeggenschap bij het gebruik van een elektronisch cognossement, waaruit volgt dat de recht- en regelmatige houder van een elektronisch cognossement de zeggenschap over het elektronisch bestand dient uit te kunnen oefenen. Hiervoor dient hij toegang te hebben tot de data die zijn neergelegd in het elektronisch bestand. Deze data kunnen dus ook in een procedure worden gebruikt om aan te tonen dat een partij de recht- en regelmatig houder is. Dit is niet nieuw, want ook nu al krijgen rechters te maken met geschillen over elektronische stukken. Hierbij kan gedacht worden aan een geschil over van wie een digitale handtekening in een digitaal gesloten overeenkomst afkomstig is⁴. Bovendien wil ik erop wijzen dat indien er in de praktijk toch eventueel problemen ontstaan voor de rechtspraak, deze in de evaluatie, die na drie jaar plaatsvindt, naar boven zullen komen en er dan naar een oplossing zal worden gekeken. Maar zoals gezegd, verwacht ik dat de huidige regels voldoen.

4.2 Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie lezen dat het gebruik van een elektronisch cognossement niet verplicht is. Daarnaast lezen deze leden dat er kosten gemoeid gaan met de ontwikkeling van een elektronisch cognossement voor de partijen die daar gebruik van wensen te maken en dat bij de evaluatie kan worden meegenomen of die kosten een belemmering blijken te zijn voor de keuze voor een elektronisch cognossement. Daarom vragen deze leden of de regering bereid is om het gebruik van een elektronisch cognossement aan te moedigen in de praktijk en, zo ja, hoe de regering dit van plan is.

Het klopt dat er (zeer waarschijnlijk) moet worden betaald om gebruik te maken van een van de initiatieven voor het gebruik van een elektronisch cognossement. Dit is ook logisch, omdat er nu eenmaal ontwikkelkosten zijn gemaakt die worden doorberekend aan de klanten. Daar staat echter

³ <https://www.igpandi.org/article/electronic-bills-of-lading-notification-of-new-process/>.

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:GHARL:2023:687, Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 24-01-2023.

tegenover dat het gebruik van een elektronisch cognossement veel kosten bespaart. Het cognossement hoeft namelijk niet meer fysiek te worden doorgegeven in de handelsketen. Uit een studie volgt dat als er alleen nog maar gebruik wordt gemaakt van elektronische cognossemementen, dit kan zorgen voor een besparing van in totaal circa 6,5 miljard euro wereldwijd.⁵ In dit geval zullen de baten dus zeer waarschijnlijk groter zijn dan de kosten en zullen de (ontwikkel)kosten naar verwachting niet als een grote belemmering worden ervaren. Daarbij wil ik er ook op wijzen dat het wetsvoorstel het gebruik van elektronische cognossemementen niet verplicht, maar het partijen de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van een elektronisch cognossement. Wel deel ik uiteraard uw mening dat het gebruik van elektronische cognossemementen moet worden aangemoedigd. Dit wetsvoorstel zorgt hiervoor door een wettelijke basis te bieden. Verder zet de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zich via de Digitale Transport Strategie goederenvervoer (DTS) in om alle data rondom het goederenvervoer te digitaliseren. Ook is Nederland met het Verenigd Koninkrijk en Singapore bezig om pilots op te zetten gericht op het gebruik van elektronische cognossemementen. Dit zijn voorbeelden van lopende initiatieven die het gebruik van elektronische documenten, waaronder cognossemementen, aanmoedigen.

5. Overgangsrecht en inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen ter verduidelijking in hoeverre elektronische cognossemementen die zijn afgegeven voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, onder de werking van het wetsvoorstel vallen en of is geïnventariseerd bij partijen in het veld, zoals de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, wat in de rechtspraktijk nodig is met betrekking tot het overgangsrecht.

Elektronische cognossemementen die zijn afgegeven voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel vallen niet onder het wetsvoorstel. Artikel IV van het wetsvoorstel regelt bij wijze van overgangsrecht dat het wetsvoorstel alleen van toepassing is op papieren cognossemementen en elektronische cognossemementen die na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn afgegeven door de vervoerder. Hier is voor gekozen om voor de praktijk duidelijkheid te bieden; de regels die gelden voor een cognossement kunnen dan niet wijzigen tijdens het gebruik ervan. Over het overgangsrecht is gesproken met partijen in het veld, zoals de KVNRR en evofenedex, die benadrukten dat het overgangsrecht vooral duidelijk moet zijn. Hieraan is voldaan met de voorgestelde regeling.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek)

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nog enkele extra voorbeelden kan noemen van bepalingen waarvan de aard van de bepaling zich verzet tegen het verklaren van overeenkomstige toepassing op een elektronisch cognossement.

In de toelichting worden als voorbeeld al de bepalingen uit het BW die zien op binnenvaartcognossemementen en de bepalingen die zien op goederenrechtelijke aspecten genoemd. Hieronder vallen bijvoorbeeld de artikelen 8:416, 8:417 BW en 3:93 BW inzake de levering van een cognossement. Bij een elektronisch cognossement is de daarin opgenomen leveringswijze namelijk niet mogelijk, omdat er in die artikelen wordt uitgegaan van een papier dat wordt geleverd.

⁵ Zie <https://www.mckinsey.com/industries/logistics/our-insights/the-multi-billion-dollar-paper-jam-unlocking-trade-by-digitalizing-documentation#/>.

ARTIKEL III (Evaluatie)

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of een invoeringstoets kan worden gerealiseerd. Immers, het Adviescollege toetsing regeldruk heeft geadviseerd om één jaar na inwerkingtreding van het voorstel een dergelijke toets te doen, waardoor zicht kan worden gekregen op eventuele problemen met betrekking tot de werkbaarheid in de praktijk. Naar aanleiding van deze invoeringstoets kan de wet of uitwerking van de wet worden aangepast.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert in haar advies naar aanleiding van de tweede internetconsultatie o.a. om met een invoeringstoets zicht te krijgen op eventuele problemen met betrekking tot de werkbaarheid in de praktijk. De invoeringstoets is een hulpmiddel om in een zo vroeg mogelijk stadium eventuele problemen te signaleren, op te pakken en op te lossen.⁶ Naar aanleiding van o.a. het advies van de ATR is ervoor gekozen om een evaluatiebepaling toe te voegen, waardoor na drie jaar zal worden gekeken hoe het wetsvoorstel in de praktijk uitwerkt. De gebruikelijke evaluatietermijn is vijf jaar, maar in het wetsvoorstel is voor een kortere termijn van drie jaar gekozen. Dit is al een korte termijn waarbinnen naar de uitwerking van het wetsvoorstel zal worden gekeken. Ik zie geen reden om hier nog een invoeringstoets aan toe te voegen. Indien er mij voor de evaluatie al signalen bereiken dat het wetsvoorstel anders uitwerkt dan verwacht, zal ik alsnog kijken of een invoeringstoets wenselijk is. Maar op voorhand lijkt mij dit niet nodig.

In het voorgestelde artikel III wordt momenteel voorzien in een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk binnen drie jaar na de inwerkingtreding, zo merken de leden van de NSC-fractie op. Deze leden vragen de regering of deze termijn kan worden verkort en vragen bovendien om een expliciete(re) opname in het wetsvoorstel daarvan (in plaats van «binnen X jaar»).

De gebruikelijke termijn voor een evaluatie van een wetsvoorstel is vijf jaar. In dit wetsvoorstel is al voor een kortere termijn gekozen, namelijk drie jaar, onder meer vanwege de snelheid van de technologische ontwikkelingen. Ik zie geen reden om deze termijn nog verder te verkorten. Bovendien volgt uit de Aanwijzingen voor de regelgeving dat een evaluatietermijn niet te kort moet zijn, omdat er dan nog weinig ervaring in de praktijk met een wet zal zijn opgedaan.⁷ Inzake de formulering van de bepaling verwijs ik tevens naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, waarin een model voor evaluatiebepalingen is opgenomen. De evaluatiebepaling in het wetsvoorstel sluit hierbij aan.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte

⁶ Zie de Rijksbrede handreiking invoeringstoets, blz. 4.

⁷ Zie Aanwijzing 5.58 Evaluatiebepaling.