

Vergaderjaar 2007–2008

31 358

Wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en het Burgerlijk Wetboek teneinde naast het in deze bepalingen gestelde vereiste van schriftelijkheid ook ruimte te bieden aan de ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 24 april 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de door hen gesteunde motie-Heemskerk (30 137, nr. 17), waardoor het voor burgers en ondernemingen mogelijk wordt om te kiezen voor een elektronische polis. Ontwikkelingen op het gebied van elektronisch verkeer maken het mogelijk dat burgers en ondernemingen sneller kunnen handelen en daarmee kosten kunnen reduceren. Ook stemt het genoemde leden tot genoegen dat de regering de gelegenheid heeft aangegrepen om elektronische toezending ook bij andere overeenkomsten akten toe te staan, het elektronisch tot stand komen van overeenkomsten te verruimen en het mogelijk maken dat algemene voorwaarden langs de elektronische weg ter beschikking kunnen worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden juichen toe dat, na de verzekeringspolissen, gekomen kan worden tot een verdere kostenbesparing door gebruikmaking van elektronische akten. Deze leden hebben nog enkele nadere vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel komt de regering tegemoet aan de wens van de Kamer, neergelegd in een met algemene stemmen aangenomen motie van het lid Heemskerk. Alhoewel de financiële voordelen die dit wetsvoorstel op zullen leveren misschien niet al te hoog ingeschat kunnen worden omdat het immers slechts gaat over het besparen van verzendkosten en niet iedere polis elektronisch zal worden

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Piv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

verzonden doet dit wetsvoorstel, naar de mening van deze leden, recht aan de ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer. Voor de leden van de SP-fractie is het niet verplichtende karakter van het elektronisch verzenden van de onderhandse akte, zoals bijvoorbeeld een verzekeringspolis, van belang. De leden van de SP-fractie hebben de behoefte nog enige vragen te stellen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het beoogde doel om meer ruimte te bieden aan de ontwikkelingen op het gebied van het elektronisch verkeer: Door de elektronische verzekeringspolis onder voorwaarden mogelijk te maken en door toe te staan dat ook bepaalde andere onderhandse akten in elektronische vorm worden opgemaakt en tenslotte door de mogelijkheden voor het elektronisch tot stand komen van overeenkomsten en de ter beschikkingstelling van algemene voorwaarden, te verruimen.

De leden van de PVV-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden bezien dit wetsvoorstel met een grote mate van instemming.

2. Gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger

De leden van de CDA-fractie constateren met instemming dat met dit wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan de wens van het kabinet om de administratieve lasten voor burgers en ondernemers aanzienlijk te reduceren. Wel vragen deze leden of de administratieve lastenverlichting de facto inderdaad alleen de besparing van de portokosten behelst. Van een tijdwinst lijkt, blijkens de memorie van toelichting (hierna: memorie), in ieder geval geen sprake.

Kan de regering de volgende zin op pagina drie in de memorie nader toelichten: «Duidelijk is wel dat dit wetsvoorstel ook voor andere doelgroepen positieve gevolgen zal hebben». Kan de regering aangeven welke doelgroepen zij op het oog heeft?

Parallel aan het elektronisch kunnen verstrekken van een polis, ligt in de ogen van deze leden de mogelijkheid om een polis elektronisch op te zeggen. Kan de regering aangeven of zij heeft overwogen deze mogelijkheid ook wettelijk vast te leggen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het waar is dat het grootste deel van de kostenbesparing zou moeten bestaan uit uitgespaarde bezorgkosten en dat het om circa € 50 miljoen gaat. Welk deel daarvan zal binnen hoeveel tijd gerealiseerd worden? Welke effecten zal dat hebben op de werkgelegenheid in de postsector?

De regering geeft aan dat de wet voorschrijft dat de onderhandse akten ter beschikking komen van degene voor wie zij is opgesteld. Aan die verplichting wordt pas voldaan als er een ontvangstbevestiging is. Waarom overweegt de regering de ontvangstbevestiging te vervangen door een bericht van niet-ontvangst? In dat geval is de onderhandse akte toch niet ter beschikking gekomen, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie beoordelen de keuzevrijheid, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om te kiezen voor een elektronische polis, als positief. Zij vragen of er rekening is gehouden met het risico dat verzekeraars voor de «traditionele» wijze van verzenden, te weten per post, kosten in rekening gaan brengen wanneer iemand niet kiest voor een elektronische polis.

De leden van de SP-fractie vragen of er voldoende waarborgen zijn dat in akten die zijn opgemaakt en verzonden in elektronische vorm geen onrechtmatige veranderingen kunnen worden aangebracht. Wordt de

kans op vervalsing kleiner of groter ingeschat dan bij de schriftelijke akten? Deze leden vragen in het licht hiervan een toelichting op de opmerking op pagina elf van de memorie dat de elektronische polis dwingende bewijskracht oplevert, maar de papieren uitdraai vrije bewijskracht heeft.

ARTIKELEN

Artikel 1

Onder sub 2

De leden van de CDA-fractie merken op dat moderne en nieuwe technieken ook nieuwe risico's met zich mee brengen. Erkent de regering dat bij een elektronische onderhandse akte ook het gevaar bestaat van virussen en hackers? Hoe zit het met de fraudegevoeligheid? Kan een huisgenoot zo maar een handtekening zetten? Kortom, hoe waterdicht is de elektronische handtekening?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom artikel 156a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) niet bepaalt welk type elektronische handtekening vereist is? Dit leidt toch tot rechtsonzekerheid?

De leden van de PVV-fractie constateren dat in artikel 156 Rv de eis wordt gesteld dat een akte dient te zijn ondertekend. Artikel 3:15a, eerste lid van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) bepaalt dat een elektronische handtekening dezelfde rechtsgevolgen heeft als een handgeschreven handtekening, indien de methode die daarbij is gebruikt voor authenticatie voldoende betrouwbaar is. Hierbij dient te worden gelet op het doel waarvoor de elektronische gegevens werden gebruikt en op alle overige omstandigheden van het geval. In de memorie wordt hier nader op ingegaan en geeft de regering aan dat er verschillende elektronische handtekeningen op een glijdende schaal van minder naar meer betrouwbaar bestaan. In artikel 156a Rv wordt niet bepaald welke elektronische handtekening is vereist omdat dat dus zou afhangen van het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt en alle overige omstandigheden van het geval. Kan de regering nader toelichten, met enkele voorbeelden, welke elektronische handtekening hem geschikt lijkt voor welk doel. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat het wenselijk is om voor de totstandkoming van onderhandse akten gebruik te maken van het elektronisch verkeer. Deze leden zijn daarbij echter wel van mening dat er voldoende waarborgen moeten zijn die bijdragen aan de betrouwbaarheid van het systeem en daarmee aan de bescherming van de burger. Want het moet natuurlijk niet zo zijn dat men, bijvoorbeeld een verzekering of een andere onderhandse akte, voor iemand anders kan afsluiten. Deze leden vragen in het verlengde hiervan of het niet beter is om te allen tijde te vereisen dat er gebruik wordt gemaakt van de gekwalificeerde handtekening.

Onder sub 5

Op dit moment hebben de leden van de PvdA-fractie nog niet voldoende informatie om de eis van een ontvangstbevestiging bij het versturen van een elektronische polis te beoordelen. Deze eis bestaat niet bij het versturen van een papieren polis. Enerzijds lijkt deze eis gerechtvaardigd, omdat elektronische post, in tegenstelling tot papieren post, vaak veel ongewenste berichten bevat. Het gevolg kan zijn dat mensen bij het verwijderen van ongewenste e-mails per ongeluk ook de mail met de polis wissen, of dat deze mail überhaupt niet binnenkomt vanwege de instellingen van het spamfilter. Daarnaast vragen deze leden zich af of het «aankomstpercentage» van elektronische post net zo hoog ligt als dat van de papieren post, uitgaande van de gegevens die TNT post hierover publiceert.

Anderzijds willen deze leden oog hebben voor het bezwaar van de verzekeringsbranche, namelijk dat zij het niet zelf in hun macht hebben om te bepalen dat er een ontvangstbevestiging wordt verzonden. Dit zou tot fraude kunnen leiden. Graag horen de aan het woord zijnde leden de overwegingen van de regering hierover.

De leden van de SP-fractie constateren dat artikel 156a, derde lid, Rv geïntroduceerd wordt dat de ontvangst van de onderhandse akte bevestigd moet worden. Geldt dit nu, gelet op de algemene formulering van dit derde lid, alleen voor de elektronisch verstrekte onderhandse akte? Of vanaf inwerkingtreding van deze wet voor iedere onderhandse akte? Wanneer dit alleen geldt voor de elektronisch verstrekte akte, wat zijn de overwegingen geweest die hiertoe hebben geleid? Wanneer de veronderstelling is dat e-mailberichten minder vaak de bestemming bereiken dan poststukken, is deze veronderstelling getoetst of onderzocht op juistheid? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie hoe vaak het verzenden van een ontvangstbevestiging naar verwachting daadwerkelijk zal geschieden. Deze leden denken bijvoorbeeld aan aanbieders van e-mailservices als Hotmail en G-mail, waarbij het niet mogelijk schijnt te zijn een ontvangstbevestiging te vragen. Is dit waar? Zal er niet zodanig vaak sprake zijn van het niet verzenden van een, al dan niet automatische, ontvangstbevestiging, dat de «winst» van dit wetsvoorstel eerder een extra administratieve last met zich mee zal brengen, omdat wanneer de ontvangst niet wordt bevestigd alsnog moet worden overgegaan op verzending per post? Wordt onder het bevestigen van de ontvangst zoals bedoeld in het derde lid ook verstaan het vereiste te klikken op een unieke hyperlink, het actief beantwoorden van de e-mail met instandhouding van de onderwerpsregel, of het vereiste eenmalig in te loggen op de website met de persoonlijke gegevens? Zo niet, zouden deze toepassingen niet een betere oplossing zijn naast of in plaats van de ontvangstbevestiging per e-mail? Na hoeveel tijd vanaf de inwerkingtreding van deze wet zal worden bezien of de ontvangstbevestiging kan worden vervangen, en hoe zal dit onderzoek in grote lijnen plaatsvinden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat aan de verzending van een elektronische verzekeringspolis zwaardere eisen worden gesteld dan aan verzending van een papieren polis. Dit volgt uit artikel 156a, derde lid, Rv dat vereist dat de verzekeringnemer de ontvangst van de elektronische polis aan de verzekeraar dient te bevestigen.

Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor zwaardere eisen aan elektronisch communiceren in het verzekeringsrecht, en waarom voor het onderhavig voorstel niet meer aansluiting is gezocht bij en in overeenstemming is gebracht met bijvoorbeeld de Wet op het financieel toezicht en de Pensioenwet? Dit mede gelet op het feit dat de verzekernemer uitdrukkelijk moet instemmen met het elektronisch verzenden van de polis.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de handtekening «onder» een elektronische polis. Onder meer prof. Kalkman meent (brief d.d. 4 april jl. p. 2–3) dat er geen rechtvaardiging is voor het stellen van zwaardere voorschriften aan de handtekening «onder» een elektronische polis dan de elektronische handtekening onder andere langs elektronische weg gesloten overeenkomsten. Deze leden vragen de regering om een reactie op deze kritiek.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie nadere toelichting te geven op de invulling en betekenis van de «ontvangstbevestiging». Hoe verhoudt de uitleg in de memorie op voorliggend wetsvoorstel en «ontvangstbevestiging» van artikel 156a, derde lid, Rv zich tot de betekenis van de «ontvangstbevestiging» in artikel 6: 227c, derde lid, BW?

Onder sub 6

De leden van de CDA-fractie constateren dat, indien om al dan niet technische redenen de digitale polis is verloren gegaan, alleen tegen een vergoeding een nieuw bewijsstuk kan worden verschaft. Dit verbaast genoemde leden. De kostenvoordelen van voorliggend wetsvoorstel zullen vooral neerslaan bij de verzekeraars en niet zozeer bij de consument. Kan het opnieuw digitaal toezenden van een bewijsstuk, voor de verzekeraar niet meer dan een druk op de knop, niet geschaard worden onder de service die je van de verzekeraars mag verwachten?

Onder sub 7

De leden van de CDA-fractie merken op dat, ondanks de vele voordelen van elektronische onderhandse akten, de regering heeft besloten om bij onderhandse akten in een aantal gegeven situaties toch het schriftelijke vereiste te handhaven. Begrijpelijk vinden genoemde leden dat mensen in zelfbescherming moeten worden genomen. Gedacht kan worden aan situaties waarbij mensen overeenkomsten afsluiten met hoge financiële risico's. Toch twijfelen deze leden of deze uitzondering stand moet houden.

Daarnaast constateren genoemde leden dat de Richtlijn inzake elektronische handel (PbEU L 178 van 17 juli 2000) uitdrukkelijk geen uitzonderingen noemt. Is er daarmee geen sprake van een nationale kop? Deze leden merken op dat ook de Raad van State hierop wijst.

Voorts willen de leden van de CDA-fractie wijzen op de door de Raad van State opgeworpen bezwaren tegen de ingebouwde uitzonderingen. In haar reactie op het advies van de Raad van State stelt de regering dat het toestaan van elektronische onderhandse akten bij het erfrecht en familierecht problemen van praktische aard kunnen geven. De aan het woord zijnde leden vinden deze argumentatie niet overtuigend en willen een nadere toelichting op dit punt.

Meer in het algemeen vragen de leden van de CDA-fractie wat de consequenties van de gekozen uitzonderingen zijn. Welke onderhandse akten blijven op deze manier nog over? Valt bijvoorbeeld een koopovereenkomst via www.marktplaats.nl ook onder de uitzondering? Dat zou deze leden bevreemden, immers indien beide partijen er uitdrukkelijk voor gekozen hebben om via de digitale weg een koopovereenkomst aan te gaan, dan zou de daarbij behorende onderhandse akte niet digitaal kunnen worden verstrekt. De leden van de CDA-fractie ontvangen graag een reactie op dit punt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat, ondanks het commentaar van de Raad van State dat het er niet van overtuigd is dat, indien het familierecht of het erfrecht het opmaken van een onderhandse akte voorschrijft, daaraan alleen bij wijze van geschrift en niet op elektronische wijze kan worden voldaan. De regering geeft aan dat de bijzondere aard van het erfrecht en het familierecht en de daarbij te beschermen belangen op zichzelf niet in de weg staan aan het toestaan van elektronische onderhandse akten, maar dat dit vooral het gevolg is van praktische belemmeringen en bezwaren vanuit burgerlijke stand en binnen het notariaat. De leden van de VVD-fractie vragen nader inzichtelijk te maken welke bezwaren en praktische belemmeringen, naast dat van het duurzaam opslaan van akten, nu specifiek in de weg staan aan het toestaan van elektronische onderhandse akten. In hoeverre zijn dit financiële bezwaren, welke systeemaanpassing zouden hiertoe noodzakelijk zijn en welke kosten zijn hier naar schatting mee gemoeid? Graag een nadere toelichting van de regering op bovengenoemde punten.

De leden van de VVD-fractie willen graag een reactie van de regering ontvangen op de door het Verbond van Verzekeraars (in haar brief d.d. 8 april jl.) geconstateerde onduidelijkheid ten aanzien van de assurantie-tussenpersoon en de gevolgen van het al dan niet aanmerken van de

tussenpersoon als «hulppersoon van de verzekernemer» in het licht van voorliggend voorstel.

Artikel II

Artikel 1:88, derde lid BW

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhouding is tussen artikel 1:88BW en artikel 156a Rv? Is het niet vreemd dat de regering wel het familierecht uitsluit van elektronische akten terwijl er wel ruimte wordt geboden voor rechtshandelingen waarbij de echtgenoten elkaars toestemming nodig hebben? Conflicteren Boek 1BW en Rv niet op deze manier?

De leden van PvdA-fractie of de regering om aan te geven in hoeverre het voorgestelde artikel 1:88, derde lid BW bestand is tegen fraude? Is het namelijk niet goed denkbaar dat echtgenoten toegang hebben tot hun beider e-mail adressen en op die manier de benodigde toestemming zelf kunnen fabriceren, bijvoorbeeld om de echtelijke woning te verkopen, koop of afbetaling of het aangaan van leningen? Ligt het niet meer voor de hand om hier juist vast te houden aan de tweede (schriftelijke of elektronische) handtekening? Kan de regering ingaan op het geval van een gezamenlijk e-mail adres, waarbij niet meer na te gaan is wie toestemming heeft gegeven? In hoeverre kan een elektronische handtekening hier uitkomst bieden?

Artikel 6:227a BW

Hebben de leden van de PvdA-fractie het goed begrepen dat de koopakte bij het kopen van een huis in beginsel langs elektronische weg zou kunnen? Maar dat dit weer niet kan als er zekerheden worden afgegeven, bijvoorbeeld in de vorm van de in NVM-koopaktes gebruikelijke 10% schadevergoeding die moet worden betaald indien de koop niet doorgaat? Betekent dit dat in de praktijk koopaktes toch altijd schriftelijk zullen moeten zijn? Welke aktes en overeenkomsten zullen door het nieuwe art. 6:227a, tweede lid BW voortaan elektronisch kunnen worden?

Artikel 6:234 BW

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie dat algemene voorwaarden voor of bij het sluiten van de overeenkomst schriftelijk ter hand moeten worden gesteld. Het woord schriftelijk staat echter niet in de tekst van artikel 6:234, eerste lid, onder a BW. Ziet de regering ruimte om geen vormvereiste te laten gelden voor het ter hand stellen van algemene voorwaarden?

De leden van de VVD-fractie willen graag nader inzicht in de vormvereiste voor het ter hand stellen van de algemene voorwaarden. In hoeverre dient dit in schriftelijke vorm te geschieden?

Artikel 7:933, tweede lid BW

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de brief van 6 juli 2006 (30 137, nr. 18) al wordt gesproken over een algemene maatregel van bestuur (AMvB) waarin voorwaarden worden gesteld aan het elektronisch verzenden van stukken die dezelfde waarborgen bieden als de schriftelijke verzending van mededelingen. Op welk wetsvoorstel ziet deze AMvB, wat is de inhoud daarvan en is deze inmiddels al van kracht? Voorts merken de leden van de CDA-fractie op dat in de voorgestelde wet wordt in artikel 7:933, tweede lid BW de mogelijkheid geschapen om bij

AMvB afwijkende regels te stellen ten aanzien van de verzending van mededelingen langs elektronische weg. Aan wat voor «afwijkende regels» denkt de regering? Omdat het een AMvB betreft die niet zozeer een nadere invulling geeft aan het wetsvoorstel, maar echt afwijkende regels kan bevatten, vragen deze leden of de AMvB kan worden voorgehangen.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
Elagab