



Raad voor de
rechtspraak

De minister voor Rechtsbescherming
dhr. F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 3 augustus 2022
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in
verband met de invoering van het elektronisch vervoerbestand

t (088) 361 00 00
f (088) 361 00 22
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Weerwind,

Bij brief van 25 mei 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (hierna: de 'Raad') advies uit te brengen inzake de Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de invoering van het elektronisch vervoerbestand (hierna: het 'Wetsvoorstel').

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel bevat een regeling voor het gebruik van het elektronisch vervoerbestand voor het goederenvervoer over zee. Het beoogt aan de praktijk antwoord te geven op de vraag of en onder welke omstandigheden het elektronisch vervoerbestand kan worden gebruikt. Bedoeld is te waarborgen dat het elektronisch vervoerbestand functioneel equivalent is aan het daarmee corresponderende papieren document. Daarbij is gekozen voor een regeling die technologieneutraal is, zodat ook toekomstige technologieën onder de regeling kunnen vallen. In het Wetsvoorstel wordt een nieuwe afdeling (afdeling 2A) toegevoegd aan Titel 5 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Inhoudelijk is ervoor gekozen om het Wetsvoorstel aan te laten sluiten bij de regeling van het elektronisch vervoersbestand in de Rotterdam Rules (hierna: de RR). De voorgestelde afdeling 2A komt te vervallen indien de Uitvoeringswet Rotterdam Rules in werking treedt.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

ADVIES

De Raad ziet aanleiding om eerst een algemene toelichting te geven op het zeevervoer, cognossementen en de rechterlijke praktijk. De door de Raad gesignaleerde aandachtspunten worden daarmee van enige context voorzien.

Achtergrond op zeevervoer, cognossementen en de rechterlijke praktijk op dit terrein

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechterlijke zaken zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2022
pagina 2 van 6

Het internationale zeevervoerrecht is notoir ingewikkeld en de rechtsverhoudingen rond cognossementen zijn van oudsher een cruciaal maar niet eenvoudig te doorgronden onderdeel. Cognossementen vormen een weerslag van hetgeen tussen de vervoerder en zijn contractuele wederpartij is afgesproken, maar zijn veelal bestemd om juist door derden te worden gebruikt en gelden soms als waardepapier. Cognossementen worden door (opvolgend) ladingontvangers of hun tussenpersonen gebruikt om de beschikking over de vervoerde goederen te krijgen van vervoerders of hun tussenpersonen in de havens. Order- of toondercognossementen worden voorts gebruikt om de eigendom van de goederen over te dragen en banken vereisen inlevering van het cognossement voordat zij overgaan tot betaling onder een accreditief. Cognossementen, vooral die aan toonder of order, bevinden zich op het snijvlak van verbintenissenrecht en goederenrecht. Voor express bills of lading, zeevrachtbrieven en Combined Transport-documenten (hierna: CT-documenten) geldt dat in iets mindere mate. Ook daarvoor geldt echter dat vaak vele (ketens van) partijen zijn betrokken bij de goederen en het vervoer daarvan met op de voor- of achtergrond stuwadoors, cargadoors, expeditie, banken en verzekeraars.

Doorgaans wordt op verlangen van de afzender door de vervoerder een cognossement voor de ten vervoer aangenomen lading afgegeven. De afzender heeft daarbij veelal de bedoeling dit cognossement aan een derde af te geven, zodat deze derde elders ter wereld afgifte van de goederen door de vervoerder kan bewerkstelligen. Op welke juridische gronden een derde rechten aan een cognossement kan ontfangen, kan per land verschillen. In Nederland wordt aangenomen dat de recht- en regelmatige houder van het cognossement via een (verondersteld) derdenbeding toetreedt tot (maar niet: partij wordt bij) de vervoerovereenkomst. In andere landen is dat vaak anders geconstrueerd.

Rechtspraak over zeevervoer is in Nederland hoofdzakelijk geconcentreerd bij de Rechtbank Rotterdam en het Gerechtshof Den Haag. Gerechtelijke procedures waarin zeevervoer van goederen een rol speelt zijn vrijwel altijd internationaal van aard. Binnen Nederland vindt immers nauwelijks zeevervoer van goederen plaats dat tot rechtszaken aanleiding geeft. Zeevervoer onder cognossement geeft de rechter aanleiding tot vragen die meestal niet, of niet alleen, naar Nederlands recht beantwoord kunnen worden. Enkele voorbeelden van deze vragen zijn:

- is het Nederlandse gerecht internationaal bevoegd om van de vordering kennis te nemen;
- wordt de vordering ingesteld uit hoofde van de vervoerovereenkomst door een partij door of namens wie de vervoerovereenkomst is gesloten (zo ja, dan wordt uit hoofde van het cognossement gevorderd);
- zo nee, naar welk recht moet worden beoordeeld of de eisende partij het recht heeft om de vordering onder cognossement in te stellen (vergelijk artikel 10:162 BW);
- is de eisende partij naar het op die vraag toepasselijke recht gerechtigd om uit hoofde van het cognossement een vordering in te stellen (vergelijk voor Nederlands recht artikel 8:441 BW);
- indien de eisende partij niet de oorspronkelijk onder het cognossement vorderingsgerechtigde was (bijvoorbeeld een ladingverzekeraar), heeft deze partij dan uit hoofde van bijvoorbeeld cessie of subrogatie rechten van een vorderingsgerechtigde verkregen, dan wel kan hij deze uit hoofde van lastgeving uitoefenen (naar het op die vragen toe te passen recht);
- naar welk recht moet worden beoordeeld of de verwerende partij onder het cognossement kan worden aangesproken (vergelijk artikel 10:162 BW);



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2022
pagina 3 van 6

- is de verwerende partij naar het op die vraag toepasselijke recht een partij die als vervoerder onder het cognossement kan worden aangesproken (vergelijk voor Nederlands recht artikel 8:461 BW) (vooral: wie heeft namens wie het cognossement ondertekend en was deze daartoe (naar het op die vraag toe te passen recht) bevoegd, en: kan uit het cognossement voldoende duidelijk worden afgeleid welke vennootschap als vervoerder heeft te gelden);
- heeft aflevering plaatsgevonden onder het cognossement of - met instemming van daartoe (al dan niet) bevoegden - buiten het cognossement om;
- welk recht is op het cognossement c.q. de verhouding tussen eiser en verweerder van toepassing;
- welke voorwaarden zijn op het cognossement van toepassing (en naar welk recht moet dat worden beoordeeld);
- en alle 'gewone' vragen over wat er is afgesproken, wat er feitelijk is gebeurd, wat voor schade of verlies is geleden en tot welk bedrag, welke verweren worden gevoerd, et cetera.

Het antwoord op dit soort vragen moet de rechter vinden door een samenhangende toepassing van Europese verordeningen en overig Nederlands internationaal privaatrecht, vaak zeer oude internationale vervoersverdragen en het toepasselijke Nederlandse of buitenlandse materiële recht. Daarbij moet de rechter rekening houden met vele decennia aan jurisprudentie uit binnen- en buitenland waarmee verfijning is aangebracht in de uitleg en toepassing van de rechtsregeling en ook met EU-regelgeving die niet bestond toen de vervoersverdragen werden gesloten en die aan verandering onderhevig is.

De sterke internationale verwevenheid van de wereldhandel komt bij het zeevervoerrecht dan ook bij uitstek naar voren. Het belang van een uniforme en geharmoniseerde benadering kan naar het oordeel van de Raad nauwelijks worden overschat. Wereldwijd wordt gehandeld en vervoerd in het vertrouwen dat er een redelijke mate van rechtszekerheid bestaat over strekking en effect van (zee)vervoersdocumenten. Dat in het internationale vervoerrecht zoveel oude verdragen nog de norm zijn, maakt enerzijds duidelijk hoe belangrijk de daarin neergelegde 'common ground' is en anderzijds ook hoe monumentaal het bereiken van wereldwijde overeenstemming over de RR was. Het ingrijpen in dit krachtenveld door eenzijdige nationale regelgeving verdient precisie en zorgvuldigheid. De Raad signaleert daarbij de volgende aandachtspunten.

Inpasbaarheidsvragen

De huidige Nederlandse regeling van het zeevervoer in Boek 8 BW is gegrond op de Hague-Visby Rules (hierna: de HVR) en wordt in het Wetsvoorstel aangevuld met een onderdeel van de RR. De Raad merkt op dat deze twee verdragen niet van gelijke begrippenkaders en systematiek uitgaan. Zo regelen de HVR en de zeevervoerregeling in Boek 8 BW het vervoer van haven tot haven, maar biedt de RR een regeling 'van deur tot deur' mits (ook) over zee wordt vervoerd. Artikel 1 aanhef en onder 1 RR vereist voorts als element van de definitie van vervoersovereenkomst dat een vrachtprijs is overeengekomen, terwijl dit element ontbreekt in artikel 8:377 BW. De RR bevat verder een genuanceerde regeling over instructierecht en zeggenschap die de HVR niet op die manier kent. Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

Het op de voorgestelde wijze 'implanteren' van een onderdeel van het ene systeem in het andere zal naar verwachting moeilijk te beantwoorden inpasbaarheidsvragen oproepen. Bijvoorbeeld: hoe sluit een Nederlandse regeling voor een RR-vervoerbestand aan op een internationale vervoerspraktijk waarin de



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2022
pagina 4 van 6

zeevervoerovereenkomsten voorlopig nog door de HVR – en daaraan verwante regelingen – worden beheerst? Kan via de regeling van het elektronisch vervoerbestand het RR-concept ‘zeggenschap’ worden ingevoerd in een vervoerovereenkomst die uitgaat van het HVR-begrippenkader waarin die zeggenschap als zodanig niet bestaat? Wat gebeurt er juridisch als de in het voorstel beschreven ‘wissel’ van papieren cognossement naar elektronisch vervoerbestand plaatsvindt? Het lijkt niet de bedoeling dat bij een wissel van papieren cognossement naar een elektronisch vervoerbestand (of omgekeerd) ook het hele begrippenkader en de systematiek die aan de vervoerovereenkomst of het zeevervoerdocument ten grondslag ligt ‘mee wisselt’. Indien de wetgever op dergelijke vragen antwoorden heeft, acht de Raad het zeer wenselijk om daarover reeds in de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) verheldering te bieden.

De artikelen 2 tot en met 7 van de RR

Het Wetsvoorstel neemt blijkens de concept-MvT niet de artikelen 2 tot en met 7 RR over, maar de toelichting maakt niet duidelijk waarop deze keuze is gebaseerd. Dit terwijl deze artikelen naar het oordeel van de Raad belangrijke regels bevatten, onder meer een uitlegregel (artikel 2), vormvereisten onder meer voor elektronische communicatie (artikel 3), regels gericht op het zo dicht mogelijk benaderen van het effect van toonderdocumenten (artikel 4) en reikwijdtebepalingen (artikelen 5, 6 en 7). Gelet op de wens om ‘nationaal’ iets bij wet te regelen dat in een puur internationale setting zijn beslag moet krijgen, lijkt het nuttig om toe te lichten waarom een en ander niet wordt overgenomen. De Raad adviseert dit te verduidelijken.

Toepassingsbereik

De Raad signaleert dat het Wetsvoorstel afbakeningsvragen oproept. Het vervoersdocument zelf is voor gerechtelijke beslissingen over zeevervoer onder cognossement, zeevrachtbrief of CT-document het startpunt waaruit alles vertrekt. De rechter bepaalt aan de hand van de bestaande IPR-, verdrags- en wettelijke regels in samenhang met de vervoerscondities welke rechtsregels moeten worden toegepast op de rechtsverhoudingen die door het vervoersdocument worden bestreken. Daarvoor is van groot belang wat in het document over het toe te passen regime is bepaald, waar en wanneer het document is uitgegeven en van waar naar waar (over zee of ook anderszins) wordt vervoerd. Voor zover verdragen niet rechtstreeks van toepassing zijn, bepaalt artikel 8:371 BW op welke cognossementen de regeling in het BW ziet. Voor elektronische vervoerbestanden geldt op dit moment in Nederland geen wettelijke regeling en ook internationaal bestaat geen verdrag dat hierin voorziet (anders dan de RR). De wetgever kiest volgens de concept-MvT voor eerbiedigende werking. De bedoelde regelleemte wordt dus niet met terugwerkende kracht ingevuld. Het temporeel bereik is daarmee duidelijk. Het toepassingsbereik is voor het overige minder helder. Een regeling vergelijkbaar aan artikel 8:371 BW ontbreekt. De concept-MvT suggereert (onder meer op blz. 10) dat een aantal artikelen uit afdeling 8.5.2 van overeenkomstige toepassing is op afdeling 8.5.2A, maar die regel lijkt in de voorgestelde wettekst niet opgenomen. De Raad vraagt zich daarom af waar de rechter bepalingen vindt waarmee hij het antwoord kan vinden op de vraag of de nieuwe Nederlandse regels van toepassing zijn op een concreet voorliggend elektronisch vervoerbestand. En dient Boek 10 BW niet ook een verwijzing naar elektronische vervoerbestanden te bevatten (vergelijk artikel 10:162 BW)? De Raad adviseert dit te verduidelijken.

De Raad merkt voorts in meer algemene zin op dat de finesses van deze moeilijke materie in de concept-MvT niet in alle opzichten lijken te zijn doorgrond. Zo wordt ‘de aanloophaven’ vermeld als



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2022
pagina 5 van 6

ware het de haven van bestemming, terwijl artikel 50 RR luidt 'een geplande aanloophaven', een voorziene haven 'en route', een geplande tussenstop. De Raad wil wijzen op het belang van het voeren van overleg met vervoerrechtjuristen in de voorbereidingsfase.

Doelstelling Wetsvoorstel

Volgens de beantwoording van de IAK-vragen wordt de regeling nodig geacht om de praktijk duidelijkheid te geven over of en onder welke omstandigheden het elektronisch vervoerbestand kan worden aangemerkt als een internationaal aanvaard en functioneel equivalent van het papieren cognossement. Het Wetsvoorstel biedt naar het oordeel van de Raad niet de beoogde juridische duidelijkheid. Zoals reeds opgemerkt is het toepassingsbereik niet duidelijk. Het Wetsvoorstel strekt tot lokale inpassing van enkele RR-regels in een zeer internationale contractuele omgeving die zich daarvoor juridisch niet leent zolang de RR niet wordt geïmplementeerd. Gelet op de internationale verwevenheid van rechtssystemen in de zeevervoercontext kan een aanpassing van het Nederlandse BW volgens de Raad per definitie geen internationaal en functioneel resultaat opleveren.

Rechtszekerheid

De Raad acht het tot slot in het kader van de rechtszekerheid onwenselijk dat wordt overgegaan tot het invoeren van het onderhavige onderdeel van de RR. De invoering hiervan is op zichzelf heel gewenst, maar het kan ondermijnend werken ten opzichte van de beoogde integrale implementatie van de RR. Deze keuze kan voor andere landen ook aanleiding zijn om naar eigen inzicht delen van het verdrag in hun nationale wetgeving in te voeren. Zo kan een lappendeken van nationale regels groeien die niet alleen de implementatie van de RR in gevaar brengt, maar ook afbreuk doet aan de zo veel mogelijk uniforme en geharmoniseerde toepassing van de bestaande vervoersverdragen. De Raad acht dat onwenselijk.

WERKLAST

De Raad verwacht naar aanleiding van dit Wetsvoorstel geen substantiële gevolgen voor de werklast van de Rechtspraak.



Raad voor de
rechtspraak

datum 3 augustus 2022
pagina 6 van 6

CONCLUSIE

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. H. Rappa-Velt
Lid Raad voor de rechtspraak