

Vergaderjaar 2010–2011

32 695

Aanpassing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ter invoering van de elektronische indiening van een dagvaarding (Wet elektronische indiening dagvaarding)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Strekking wetsvoorstel

Het wetsvoorstel neemt de belemmeringen weg voor het elektronisch indienen van een afschrift van het exploit van dagvaarding bij de griffie. Het wetsvoorstel moet worden gezien als een tussenstap in het grotere proces van digitalisering van de procesvoering. Directe aanleiding voor het voorstel zijn de bulkincassozaken waarbij in voorkomende gevallen duizenden papieren dagvaardingen tegelijk door gerechtsdeurwaarders per post aan de griffie worden verzonden. De griffie dient vervolgens de benodigde gegevens handmatig in haar ICT-systemen in te voeren. Voorgesteld wordt om in artikel 125 Rv op te nemen dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen voor het inschrijven ter rolle van de zaak een exploit van dagvaarding ook elektronisch kan worden ingediend bij de griffie van een gerecht. Daarnaast is opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur tevens regels dienen te worden gesteld aangaande de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een dagvaarding elektronisch kan worden ingediend, alsmede de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronisch indienen van de dagvaarding. Tevens wordt voorgesteld dat een door de griffie gewaarmerkt afschrift van een elektronisch ingediend exploit, in de procedure zal gelden als het oorspronkelijke exploit van dagvaarding. Zolang nog geen sprake is van een geautomatiseerde procesvoering binnen de rechtspraak zal de griffier slechts een papieren afschrift van het elektronisch ingediende exploit kunnen waarmerken.

2. Achtergrond wetsvoorstel

In verschillende onderzoeken is het belang van de ontwikkeling van de digitalisering van de rechtspraak (waaronder het vergroten van elektronische toegankelijkheid) onderstreept. Digitalisering van de rechtspraak kan de efficiëntie en toegankelijkheid van de rechtspraak vergroten en kostenbesparend werken, hetgeen voor alle betrokkenen bij een gerechte-

lijke procedure (zoals burgers, bedrijfsleven, gerechten, advocatuur en gerechtsdeurwaarders) een voordeel is. Met het verbeteren van de digitale toegankelijkheid zullen zowel voor de eiser bij de indiening van de dagvaarding, als voor de griffie bij de verwerking van de dagvaarding op termijn werklastverminderende effecten optreden, bijvoorbeeld doordat de dagvaarding direct in het primaire processysteem kan worden opgenomen en de aangeleverde gegevensset eenvoudig kan worden hergebruikt voor het genereren van verstekvonnissen. Op het terrein van het civiele recht is het belang van digitalisering onder meer verwoord door de commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie¹, de commissie Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht² en de ambtelijke werkgroep Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken³. In de kabinetsreactie⁴ op het rapport *Uitgebalanceerd* en in de brief *Naar een elektronisch rechtsbestel*⁵ is het belang eveneens onderstreept. Voorts is aangegeven dat er in alle rechtsgebieden naar wordt gestreefd de wettelijke belemmeringen voor het toepassen van ICT in het proces weg te nemen en ervoor te zorgen dat het gebruik van elektronische uitwisseling van stukken wordt bevorderd. Het wetsvoorstel moet worden gezien als een volgende stap in dit proces van digitalisering van de civiele procesvoering.

Zowel van de zijde van de rechtspraak – bij monde van de Raad voor de rechtspraak – als van de gerechtsdeurwaarders – bij monde van de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) – is aangedrongen op het openstellen van de mogelijkheid van elektronische aanbrenging van civiele zaken en in het bijzonder incassozaken. Door elektronische aanbrenging van deze zaken worden zowel de deurwaarder als de griffie bij de aanvang van een procedure ontlast, aangezien niet langer het fysieke document van de dagvaarding (en bij bulkincassozaken gaat het vaak om duizenden zaken) bij het gerecht hoeft te worden ingediend en verwerkt. Ter illustratie, de instroom van handelszaken bij de sector kanton bedroeg in 2009 602 633 dagvaardingen. In hetzelfde jaar betrof driekwart van de afdoeningen een verstekvonnis (cijfers Raad voor de rechtspraak). Het is nog niet te zeggen in hoeveel gevallen gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid tot elektronische indiening van de dagvaarding.

Ook in het bestuursrecht en in het strafrecht zijn vergelijkbare stappen gezet. Per 1 juli 2010 is de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter van kracht. Deze wet vult de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan met een artikel 8:40a. Dit artikel bepaalt, kort gezegd, dat afdeling 2.3 Awb, inzake elektronisch verkeer met bestuursorganen, van overeenkomstige toepassing is op elektronisch verkeer met de bestuursrechter. Dit betekent, dat burgers langs elektronische weg met de bestuursrechter kunnen communiceren voor zover de gerechten deze mogelijkheid openstellen (art. 2:15, eerste lid, Awb). Per 1 oktober 2010 is het voor burgers ook daadwerkelijk mogelijk om digitaal beroep bij de rechtbank in te stellen tegen een bestuursorgaan via het Digitaal loket bestuursrecht.

In het strafrecht heeft de Wet elektronische aangiften en processen-verbaal het mogelijk gemaakt om langs elektronische weg aangifte van strafbare feiten te doen. De aan de elektronische aangifte te stellen eisen zijn inmiddels uitgewerkt in het Besluit elektronische aangifte. Deze is, gelijktijdig met de betreffende onderdelen van de Wet elektronische aangiften en processen-verbaal, in december 2006 in werking getreden. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden langs elektronische weg aangifte te doen van een beperkt aantal strafbare feiten. De Wet elektronische aangiften en processen-verbaal heeft het tevens mogelijk gemaakt dat een proces-verbaal langs elektronische weg wordt opgemaakt en verzonden. De wet voorziet erin dat met een ondertekend

¹ Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, *Rechtspraak is kwaliteit*, 2006, Den Haag: Ministerie van Justitie.

² Commissie fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht, *Uitgebalanceerd. Eindrapport Fundamentele herbezinning Nederlands burgerlijk procesrecht*, 2006, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

³ Ambtelijke werkgroep «Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken», *Eenvoudige procedures voor eenvoudige zaken*, 2006, Den Haag, Ministerie van Justitie.

⁴ Kamerstukken II 2006–2007, 30 951, nr. 1.

⁵ Kamerstukken II 2009–2010, 29 279, nr. 96.

proces-verbaal wordt gelijkgesteld een proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden, mits dit voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen (art. I, onderdeel A, van de Wet elektronische aangiften en processen-verbaal). In het Besluit elektronisch proces-verbaal zijn deze eisen nader uitgewerkt. Naar verwachting zal dit besluit in 2011 van kracht worden. Het elektronisch proces-verbaal vormt een eerste stap op weg naar een meer omvattende regeling en invoering van het elektronisch verkeer in het strafprocesrecht.

3. Verhouding tot andere regelgeving

Het wetsvoorstel past in een breder kader van wetsvoorstellen en (wetgevings)projecten die de vereenvoudiging en toegankelijkheid (door onder meer digitalisering) van de rechtspraak – in het bijzonder voor (geringe) vorderingen en incassozaken – beogen te bevorderen.

Het wetsvoorstel houdt allereerst verband met de Wet afschaffing procureaat en invoering elektronisch berichtenverkeer (Stb. 2008, 100). Met deze wet is in artikel 33 Rv onder meer de grondslag gecreëerd om rolberichten en processtukken elektronisch ter griffie in te dienen. De daarvoor benodigde nadere uitwerking in een algemene maatregel van bestuur (en regeling in het procesreglement) is reeds tot stand gekomen voor rolberichten. Door de in artikel 125 Rv vervatte verplichting tot indiening van het *oorspronkelijke* exploot van dagvaarding, is, ook indien de nadere uitwerking voor processtukken in een algemene maatregel van bestuur wel voorhanden zou zijn, artikel 33 Rv niet van toepassing op exploten van dagvaarding. Om die reden is ervoor gekozen de elektronisch indiening van de dagvaarding mogelijk te maken door artikel 125 Rv aan te passen.

Voorts houdt het wetsvoorstel verband met de Uitvoeringswet van verordening (EG) nr. 1896/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure (Pb EU L 399) (hierna ook: EBB-procedure). De EBB-procedure bevat regels voor een uniforme Europese procedure tot verkrijging van een executoriale titel voor de incasso van onbetwiste geldvorderingen in grensoverschrijdende incassozaken. Een EBB-procedure kan in Nederland aanhangig worden gemaakt op dezelfde manier als een verzoekschriftprocedure. De mogelijkheid van elektronische indiening wordt daarmee bepaald door artikel 33 Rv. Een EBB-verzoek kan dus in beginsel elektronisch worden ingediend, afhankelijk van de vraag of het bevoegde gerecht deze mogelijkheid in zijn procesreglement heeft opgenomen. De opzet van de EBB-procedure is dusdanig via standaardformulieren geautomatiseerd dat op termijn het verzoek geheel elektronisch kan worden afgehandeld.

4. Gefaseerde invoering bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur

Mede gezien de te verwachten organisatorische gevolgen van elektronische aanbrenging van civiele zaken is in overleg met de Raad voor de rechtspraak ervoor gekozen deze manier van aanbrenging stapsgewijs in te voeren. Besloten is bij algemene maatregel van bestuur te bepalen in welke gevallen de eiser een exploot van dagvaarding elektronisch kan indienen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald onder welke voorwaarden en op welke wijze de eiser een afschrift van het exploot van dagvaarding elektronisch kan indienen. Vooralsnog zal deze mogelijkheid alleen worden opengesteld voor eisers die dagvaardingszaken aanbrengen via de gerechtsdeurwaarder voorzover het geldvorde-

ringen betreft met een beloop vallend onder de competentie van de kantonrechter (artikel 93 aanhef en onder a en b Rv). Met deze afbakening wordt voor het merendeel van de incassozaken de mogelijkheid van elektronische indiening opengesteld. Dit geldt eens te meer na invoering van de voorgestelde verhoging van de kantongrens van € 5 000 naar € 25 000¹. Daarnaast ligt het voor de hand om bij de elektronische indiening van de dagvaarding bij de gerechtsdeurwaarders te beginnen aangezien bulkincassozaken thans veelal via de gerechtsdeurwaarder bij de griffie worden aangeboden. Een gerechtsdeurwaarder is bovendien een openbaar ambtenaar die met uitsluiting van ieder ander onder meer het uitbrengen van dagvaardingen tot taak heeft.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de manier waarop de dagvaarding door de deurwaarder wordt betekend aan een gedaagde. De deurwaarder die het exploit heeft betekend, kan deze elektronisch aan de griffie zenden. Ik zal bezien welke eisen moeten worden gesteld opdat de dataset die noodzakelijk is voor de geautomatiseerde verwerking door de gerechten optimaal kan worden ingebed in de ICT-systemen van de rechtspraak en de efficiencywinst bij de rechtspraak kan worden behaald. In de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op te stellen regeling zal daarnaast aandacht worden besteed aan de, zo mogelijk technologieneutrale, vereisten aangaande betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronisch indienen van de dagvaarding. Aan het systeem zal in ieder geval de eis worden gesteld dat het gerecht in staat is om te controleren of een bericht authentiek, volledig en ongewijzigd is en daadwerkelijk afkomstig is van de verzender. Het systeem zal voorts volgens de nationale en internationale standaarden voor informatiebeveiliging ingericht moeten zijn.

Het is van belang dat de griffie kan vaststellen dat de elektronisch ingediende dagvaarding daadwerkelijk afkomstig is van de gerechtsdeurwaarder die het exploit van dagvaarding heeft betekend. De KBvG heeft voor dat doel een elektronisch raadpleegbaar register tot stand gebracht, het register gerechtsdeurwaarders. Het register gerechtsdeurwaarders is een voor eenieder via internet te raadplegen register waarin alle gerechtsdeurwaarders, toegevoegd kandidaat-gerechtsdeurwaarders en waarnemend gerechtsdeurwaarders zijn opgenomen. Verantwoordelijke voor het register is de KBvG.

Het exploit van dagvaarding zal elektronisch worden verzonden binnen een «gesloten systeem» waarop zowel de gerechtsdeurwaarders als de gerechten worden aangesloten zodat de gegevens uit het register via een webservice-koppeling kunnen worden uitgewisseld. Met een dergelijke koppeling kan het register geautomatiseerd geraadpleegd worden. Het nummer van de individuele gerechtsdeurwaarder in het register is ook opgenomen in het elektronisch beroepscertificaat van de gerechtsdeurwaarder, de digitale handtekening waaruit blijkt dat de ondertekenaar gerechtsdeurwaarder is (zoals bedoeld in artikel 3:15a lid 2 onder e BW jo. artikel 3:15b BW). Elektronische stukken, zoals het afschrift van het exploit van dagvaarding, worden door de gerechtsdeurwaarder met zijn beroepscertificaat ondertekend. De griffie kan aan de hand van het KBvG-nummer de verificatie op het register gerechtsdeurwaarders uitvoeren. Met de eis dat de gerechtsdeurwaarder bij elektronische indiening van zijn dagvaardingen gebruik maakt van een elektronisch handtekening op basis van een gekwalificeerd certificaat en de toets aan het register gerechtsdeurwaarders, ontstaat een mate van zekerheid omtrent de identiteit van de gerechtsdeurwaarder die de dagvaarding heeft betekend die de papieren dagvaarding niet kent.

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat een verzending van de dagvaarding per fax vanzelfsprekend niet zal kunnen voldoen aan de door of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen ten aanzien van elektronische indiening. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook niet beoogd het indienen van de dagvaarding per fax mogelijk te maken. Bij

¹ Kamerstukken II, 32 021, nr. 2.

verzending per fax zal het noodzakelijk blijven om daarnaast de oorspronkelijke dagvaarding alsnog over te leggen, zoals thans reeds gebruikelijk is.

5. Financiële gevolgen en administratieve lasten

In het kader van de administratieve lastenvermindering zijn het civiele procesrecht en het bestuursprocesrecht steeds buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen gehouden. De reden hiervoor is het bijzondere karakter van het procesrecht, dat een waarborg beoogt te bieden voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. De vormvereisten die met betrekking tot informatieuitwisseling aan rechter en wederpartij worden gesteld, hangen direct samen met deze waarborgfunctie en kunnen derhalve niet onverkort als administratieve lasten worden aangemerkt. Los hiervan zullen de toegenomen efficiëntie en toegankelijkheid van de procedure en de werklastvermindering als gevolg van de digitalisering van de gerechtelijke procedure hoe dan ook tot minder lasten voor burgers en bedrijven leiden, zoals beschreven in paragraaf 2.

6. Internetconsultatie en adviezen

Het wetsvoorstel is ter consultatie beschikbaar gesteld op de website www.internetconsultatie.nl. Hierop zijn geen reacties ontvangen. Daarnaast zijn de Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (de RvdR) en de Orde van Advocaten schriftelijk om advies verzocht. De NVvR en de RvdR hebben gereageerd. Hun adviezen gaven geen aanleiding het wetsvoorstel aan te passen. Hun opmerkingen zullen worden geadresseerd bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur.

ARTIKELEN

Artikel I (artikel 125 Rv)

Artikel 125 Rv geeft regels voor de wijze van indiening van een exploit van dagvaarding ter griffie van een gerecht.

Een elektronisch afschrift

In het derde lid (nieuw) wordt de mogelijkheid gecreëerd om in bij algemene maatregel van bestuur bepaalde gevallen – en onder handhaving van de mogelijkheid het oorspronkelijke exploit in te dienen – een exploit van dagvaarding ter griffie elektronisch in te dienen. Bij elektronische indiening van een exploit zal uit de aard van de zaak steeds sprake zijn van de indiening van een afschrift van het exploit van dagvaarding. Omwille van de leesbaarheid van de bepaling is er echter voor gekozen om te spreken van het elektronisch indienen van het exploit van dagvaarding en niet van elektronische indiening van een afschrift van het exploit van dagvaarding.

Om de veiligheid van de elektronische indiening te waarborgen bepaalt de tweede volzin van het nieuwe derde lid dat, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, regels worden gegeven aangaande de voorwaarden waaronder en de wijze waarop een dagvaarding elektronisch kan worden ingediend, alsmede aangaande de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van het elektronische indienen van de dagvaarding. Bij elektronische indiening van een exploit van dagvaarding is het van belang dat vaststaat dat het stuk daadwerkelijk een exploit van dagvaarding betreft dat afkomstig is van een gerechtsdeurwaarder. Dit geldt temeer bij bulkincassozaken, waar een groot deel met een verstekvonnis eindigt. Tevens dienen de gegevens in het document, zoals de

datum en het tijdstip van betekening van het exploit, niet gewijzigd te kunnen worden. Het document moet «gefixeerd» kunnen worden. Verder is van belang dat het document na verzending alleen toegankelijk is voor de verzender en het desbetreffende gerecht waaraan het is gericht. Door bij of krachtens algemene maatregel van bestuur hiervoor regels te stellen en uit te werken hoe dit «gesloten systeem» gaat werken, kan in al deze waarborgen worden voorzien.

Ingevolge de derde volzin van het nieuwe derde lid van artikel 125 geldt een door de griffie gewaarmerkt papieren afschrift van het elektronisch ingediende exploit van dagvaarding in de procedure als het oorspronkelijke exploit van dagvaarding. Zo wordt voorkomen dat onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over de mogelijkheid tot nietigverklaring en verstekverlening in zaken waarin het exploit van dagvaarding elektronisch is ingediend. Deze bepaling brengt eveneens met zich dat de griffier het door de griffie gewaarmerkt papieren afschrift van het elektronisch ingediend exploit van dagvaarding kan gebruiken om het in geval van verstekverlening ingevolge artikel 230 Rv aan het vonnis te hechten. Het aldus gewaarmerkte afschrift van het elektronisch ingediende dagvaardingsexploit geldt alleen in de procedure als het origineel.

Artikel II bevat de gebruikelijke bepaling voor inwerkingtreding van de wet.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten