

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit Besluit elektronisch procederen (Bep) biedt een regelgevend kader voor vrijwillig en verplicht elektronisch procederen in het civiele recht en het bestuursrecht. Het Bep bepaalt onder meer aan welke eisen een digitaal systeem voor gegevensverwerking moet voldoen dat door een rechterlijke instantie wordt gebruikt voor elektronisch procederen.

Achtergrond van het Bep

In 2016 is wetgeving tot stand gekomen ter vereenvoudiging en digitalisering van het burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht (hierna: de wetgeving uit 2016). Die wetgeving voorzag in een gefaseerde invoering van verplicht elektronisch procederen voor professionele procespartijen. Op basis van deze wetgeving zijn bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld inzake elektronisch procederen: het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht (hierna: het Besluit uit 2016).

Bij de Hoge Raad wordt in civiele vorderingszaken sinds 1 maart 2017 op basis van de wetgeving uit 2016 naar tevredenheid verplicht elektronisch geprocedeerd. Ook in het bestuursrecht wordt sinds 12 juni 2017 op basis van de wetgeving uit 2016 in asiel- en bewaringszaken bij de rechtbanken naar tevredenheid verplicht elektronisch geprocedeerd. De ervaringen met het verplicht elektronisch procederen in civiele vorderingsprocedures bij de pilotrechtbanken Gelderland en Midden-Nederland waren echter negatief. Dit had niet zozeer te maken met de elektronische verzending van stukken als wel met de eigenschappen van het digitale systeem waarmee werd gewerkt. Dat systeem was bedoeld om niet alleen de elektronische aanlevering door en met externe partijen te ondersteunen, maar ook, deels geautomatiseerd, de interne administratieve en juridische afhandeling van procedures. Inmiddels is de verplichting tot elektronisch procederen in civiele vorderingsprocedures bij deze twee rechtbanken per 1 oktober 2019 ongedaan gemaakt.

Om elektronisch procederen bij de civiele rechter en de bestuursrechter op een andere wijze alsnog in te voeren, heeft de Raad voor de rechtspraak in november 2018 het Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht vastgesteld. Onder elektronisch procederen wordt verstaan het langs elektronische weg verzenden van berichten in civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures aan en door de in artikel 1 genoemde rechterlijke instanties. Met deze berichten kunnen processtukken en overige voor het dossier relevante communicatie, zoals rolberichten, worden overgebracht. Het Bep ziet op het verkeer tussen de rechterlijke instanties en de bij een procedure betrokken partijen. De automatisering van de interne afhandeling van procedures door de rechterlijke instanties wordt niet geregeld in dit besluit. Het hiervoor genoemde Basisplan gaat uit van het gefaseerd per zaakstroom openstellen van de *mogelijkheid* van elektronisch procederen. Als de invoering van elektronisch procederen in een zaakstroom op vrijwillige basis bij de rechterlijke instanties goed is verlopen, kan het vervolgens voor die zaakstroom voor professionele procespartijen verplicht worden gesteld.

In het bestuursrecht is elektronisch procederen op vrijwillige basis op grond van de wet al mogelijk. Ook in het civiele recht is de wettelijke grondslag aanwezig (de artikelen 33 en 125 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, hierna Rv) maar daar ontbreekt momenteel nog de benodigde algemene maatregel van bestuur voor het elektronisch kunnen uitwisselen van processtukken. Met het Bep wordt voorzien in deze algemene maatregel van bestuur waardoor het ook in civiele procedures mogelijk wordt om alle stukken (met uitzondering van de grosse) op vrijwillige basis elektronisch uit te wisselen.

De regels in het Bep gelden dus voor elektronisch procederen in het civiele recht én het bestuursrecht, ongeacht of dit op vrijwillige basis geschiedt of dat dit verplicht is. De keuze voor één besluit ligt voor de hand. Voor een antwoord op de vraag aan welke betrouwbaarheids- en zorgvuldigheidsvereisten een digitaal systeem moet voldoen, is immers niet relevant of er geprocedeerd wordt in een bestuursrechtelijke of een civielrechtelijke procedure. Het maakt evenmin verschil of de procespartijen verplicht zijn om gebruik te maken van het systeem of dat dit een keuze is geweest: een digitaal systeem moet te allen tijde betrouwbaar zijn en waarborgen bieden voor een zorgvuldige procesvoering.

Door aan te sluiten bij de regels uit het Besluit uit 2016 kunnen de al bestaande mogelijkheden voor elektronisch procederen (ongeacht of dit verplicht of op vrijwillige basis geschiedt) ongewijzigd worden gehandhaafd. Tegelijkertijd maakt dit Besluit het mogelijk om elektronisch procederen per zaakstroom in te voeren bij de bij het Basisplan betrokken rechterlijke instanties, voornamelijk op vrijwillige basis. Voor het invoeren van een verplichting om digitaal te procederen is steeds nadere regelgeving noodzakelijk. Voor bestuursrechtelijke zaken geschiedt toekomstige uitbreiding van de verplichting tot digitaal procederen bij koninklijk besluit, door artikel 8:36a Awb in werking te laten treden voor bijvoorbeeld een bepaalde categorie zaken. Voor de uitrol van het basisplan zal voor civiele zaken bij de rechtbanken en de hoven op grond van artikel 33 Rv bij algemene maatregel van bestuur moeten worden bepaald dat procederen in een bepaalde zaakstroom uitsluitend elektronisch kan. Voor de Hoge Raad geldt dat de invoering van verplicht elektronisch procederen indien gewenst ook kan plaatsvinden door de wetgeving uit 2016 alsnog voor een specifieke procedure bij koninklijk besluit in werking te laten treden.

Grondslagen voor het Bep

Kernbepalingen bij het op vrijwillige basis elektronisch procederen zijn de artikelen 33 en 125 Rv voor civiele procedures en artikel 8:40a, eerste lid, Awb in samenhang met artikel 2:15, eerste lid, Awb voor bestuursrechtelijke procedures. Dat laatste artikel wordt vervangen door een nieuw artikel 8:36ea Awb in het wetsvoorstel Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken 35261). Dat nieuwe artikel bepaalt dat de bestuursrechter kenbaar kan maken, voor zover elektronisch procederen niet verplicht is, dat de elektronische weg openstaat voor het instellen van beroep, het aanwenden van andere rechtsmiddelen of het indienen van een ander stuk in het kader van een procedure. Het Bep is onder meer gebaseerd op de artikelen 8:36f en 8:40a, tweede lid, Awb. Na het vervallen van artikel 8:40a Awb is artikel 8:36f Awb niet alleen de grondslag voor het stellen van nadere regels over verplicht digitaal procederen (zoals in het Besluit uit 2016), maar ook voor het stellen van nadere regels over vrijwillig digitaal procederen. Voor verplicht digitaal procederen in civiele zaken op basis van de wetgeving uit 2016 (thans enkel in werking voor civiele vorderingsprocedures bij de Hoge Raad) vormt artikel 30f Rv de grondslag voor het opstellen van nadere regels.

2. Regeldruk, gevolgen voor de rechtspraak en financiële gevolgen

De lasten die gepaard gaan met de informatie-uitwisseling met de rechter of de wederpartij hangen samen met de waarborgen die het civiele en het bestuursprocesrecht bieden voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Vanwege dit bijzondere karakter worden ze niet als administratieve lasten aangemerkt. Het civiele en het bestuursprocesrecht vallen daarom ook buiten de kwantitatieve reductiedoelstellingen voor administratieve lasten. Het Bep roept geen nieuwe informatieverplichtingen in het leven: het biedt enkel de ruimte aan de rechtspraak om elektronisch procederen voornamelijk op vrijwillige basis mogelijk te maken. Voor het introduceren van een plicht tot elektronisch procederen is, zoals hiervoor al is aangegeven, steeds nadere regelgeving of een koninklijk besluit nodig.

Natuurlijke personen en rechtspersonen die gebruik willen maken van de door de rechtspraak aangeboden mogelijkheden voor elektronisch procederen, dienen te beschikken over een authenticatiemiddel dat voldoet aan artikel 4 Bep. Daarnaast dienen zij uiteraard te beschikken over toegang tot een computer of laptop met internetverbinding en in sommige gevallen een scanvoorziening (veelal een printer met een scanfunctionaliteit). Professionele partijen (maar ook veel private personen) beschikken nu al over dergelijke voorzieningen zodat hier geen extra kosten uit voortvloeien. Bepaalde organisaties, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG), kunnen ook via een systeemkoppeling toegang krijgen tot het digitale systeem van de rechterlijke instanties. Deze organisaties kunnen de kosten zelf in de hand houden. Elektronisch procederen kan voor partijen ook tot besparingen leiden doordat sneller kan worden gewerkt en er minder of geen kopieer- of frankeerkosten nodig zijn.

Dit besluit heeft geen financiële gevolgen: het Bep stelt regels over elektronisch procederen, maar het verplicht daar niet toe. Met het Bep kan uitvoering worden gegeven aan het Basisplan digitalisering civiel recht en bestuursrecht van de rechtspraak. Voor de uitvoering van dit basisplan zijn in het prijsakkoord 2020-2022 extra middelen aan de rechtspraak toegekend ten bedrage van jaarlijks respectievelijk 11,9, 11,9 en 9 miljoen euro. Daarmee is voorzien in financiële dekking voor de uitvoering van het basisplan.

3. Advies en consultatie

PM

4. Verwerking persoonsgegevens

De rechterlijke instanties verwerken persoonsgegevens conform de Algemene verordening gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Het doel van deze gegevensverwerking is een goede en zorgvuldige rechtspleging en procesvoering. Dit doel is niet anders bij elektronisch procederen. Slechts de wijze waarop de gegevens bij de rechterlijke instanties terechtkomen, wijzigt bij elektronisch procederen. Voor de verwerking van het burgerservicenummer (BSN) is de regeling zoals opgenomen in het Besluit uit 2016 overgenomen in het Bep. Het BSN is vereist voor een goede werking van het digitale systeem en is niet zichtbaar voor de bij het geding betrokken partijen, tenzij het partijen betreft die op basis van de geldende wet- en regelgeving gerechtigd zijn om het BSN te verwerken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 1 van het Besluit uit 2016. Voor de duidelijkheid is hier in onderdeel a gekozen voor een opsomming van de gerechten in plaats van een verwijzing naar 'de gerechten zoals bedoeld in artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie'. De *Netherlands Commercial Court* (NCC) en de *Netherlands Commercial Court of Appeal* (NCCA) vallen als onderdeel van de rechtbank, respectievelijk het gerechtshof Amsterdam, ook onder dit besluit.

Elektronisch procederen (ook wel 'langs elektronische weg procederen') is een verzamelbegrip. Hiermee wordt in het civiele recht bedoeld op de in artikel 33 Rv opgenomen mogelijkheid van het elektronisch doen of verzenden van verzoeken en mededelingen, het elektronisch indienen ter griffie van processtukken en het elektronisch verzenden van processtukken door de griffier, alsmede het elektronisch indienen van een exploit van dagvaarding als bedoeld in artikel 125 Rv. Onder elektronisch procederen wordt tevens verstaan de in de wetgeving uit 2016 gehanteerde term van het langs elektronische weg indienen of plaatsen van berichten in een digitaal systeem voor gegevensverwerking (vgl. de artikelen 30c en 30d Rv). In het bestuursrecht wordt gesproken van instellen van beroep langs elektronische weg (artikel 8:36a Awb), plaatsing van een bericht in een digitaal systeem voor gegevensverwerking (artikel 8:36c, tweede lid, Awb) en elektronisch verkeer met de bestuursrechter (artikel 8:40a Awb). De term elektronisch procederen kan ook duiden op het aanwenden van andere rechtsmiddelen of het indienen van een ander stuk in het kader van een procedure.

Artikel 2

Elektronisch procederen bij een rechterlijke instantie via een digitaal systeem voor gegevensverwerking is enkel mogelijk als de mogelijkheid daartoe voor een bepaalde categorie zaken is opengesteld in het desbetreffende procesreglement. Met een digitaal systeem voor gegevensverwerking wordt bedoeld op een digitaal systeem voor gegevensverwerking waarmee in civiele en bestuursrechtelijke procedures berichten en stukken uitgewisseld kunnen worden tussen een procespartij en de rechterlijke instantie. Artikel 2 ziet dus niet op de interne digitale systemen voor gegevensverwerking van de rechterlijke instanties, noch op andere digitale systemen voor gegevensverwerking waarmee de rechtspraak informatie uitwisselt met derden als dit niet in het kader van een gerechtelijke procedure geschiedt.

De rechterlijke instanties kunnen voor categorieën van zaken verschillende digitale systemen aanwijzen. In de praktijk bestaan al de volgende systemen: de op basis van de wetgeving uit 2016 in gebruik zijnde systemen voor verplicht elektronisch procederen bij de Hoge Raad en de rechtbanken, het systeem voor het instellen van (hoger) beroep bij de bestuursrechter, het digitaal loket bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het systeem voor het elektronische rolberichtenverkeer bij de rechtbanken en hoven, het systeem voor de digitale aanlevering van geldvorderingen (DAG) bij de rechtbanken, en het eNCC, het systeem van de

NCC(A). Het is de verantwoordelijkheid van de rechterlijke instanties om te zorgen dat rechtzoekenden op eenvoudige wijze weten hoe zij van welk systeem gebruik kunnen of moeten maken. In de praktijk zullen zij de systemen via de website van de rechterlijke instantie via een portaal kunnen benaderen, of door gebruik te maken van een systeemkoppeling.

Als stukken langs andere weg dan via het aangewezen digitale systeem elektronisch aan de rechterlijke instanties worden verzonden (bijvoorbeeld via de fax), dan zal nazending van de fysieke stukken noodzakelijk zijn om de stukken op te nemen in het procesdossier. Het Bep laat de jurisprudentie van de HR inzake faxverkeer in civiele procedures onverlet (ECLI:NL:HR:2015:1078).

Bij de inwerkingtreding van het Bep zullen de procesreglementen van de desbetreffende rechterlijke instanties moeten worden aangepast zodat in ieder geval de elektronische indiening van rolmededelingen en van dagvaardingen in geldvorderingen in kantonzaken mogelijk blijft, alsmede de elektronische uitwisseling van stukken in procedures bij de NCC(A). Dit zorgt ervoor dat de hiervoor ontwikkelde digitale systemen zonder onderbreking in gebruik kunnen blijven (rolmededelingen en dagvaardingen), dan wel dat zij in gebruik kunnen worden genomen (eNCC).

Hoewel elke rechterlijke instantie haar eigen procesreglement vaststelt, geldt voor de rechtbanken en hoven al geruime tijd dat hun procesreglementen landelijk uniform zijn. Het ligt in de rede dat afstemming over het aanwijzen van een digitaal systeem door een rechtbank of gerechtshof plaatsvindt in het kader van het overleg over een dergelijk uniform procesreglement. De aanwijzing van een digitaal systeem vindt bij voorkeur plaats in dit uniforme procesreglement. Het aanwijzen van een systeem in een landelijk uniform procesreglement staat niet in de weg aan het gefaseerd openstellen van de mogelijkheid van elektronisch procederen. In het procesreglement kan worden opgenomen dat elektronisch procederen vooralsnog in een of meerdere rechtbanken of hoven wordt opengesteld. Bij de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven geldt uit hun aard al dat hun procesreglementen landelijke gelding hebben. In de praktijk kennen de rechterlijke instanties overigens vaak meerdere procesreglementen, afhankelijk van het soort zaak. De geldende procesreglementen zijn te vinden op www.rechtspraak.nl of op de website van de specifieke rechterlijke instantie.

Eerste lid

Het Besluit uit 2016 gold alleen voor zaken waarin professionele procespartijen verplicht waren tot elektronisch procederen. Artikel 2, eerste lid, van het Besluit uit 2016 bepaalde dat de rechterlijke instanties daartoe een digitaal systeem voor gegevensverwerking ter beschikking stelden. Het Besluit uit 2016 ging – hoewel het besluit zelf technologie-neutraal was opgesteld – in de toelichting ervan uit dat er in beginsel één digitaal systeem per type rechterlijke instantie ter beschikking zou worden gesteld. Het Bep gaat ervan uit dat er meerdere digitale systemen in gebruik kunnen zijn. Voor de rechtzoekende moet steeds helder zijn welke systemen waarvoor kunnen worden gebruikt. Om die reden moet uit het procesreglement blijken welk digitaal systeem is aangewezen.

Tweede lid

Voor zover elektronisch procederen niet verplicht is, kunnen de rechterlijke instanties elektronisch procederen mogelijk maken door hiervoor een of meer digitale systemen voor gegevensverwerking aan te wijzen in hun procesreglement. Deze bepaling maakt mogelijk dat zij voor alle stukken in een bepaalde zaakstroom (behalve voor de grosse, zie het derde lid) bepalen dat deze elektronisch kunnen worden verzonden. Dit geldt dus ook voor de dagvaarding, waarvan de grondslag voor de elektronische indiening gelegen is in artikel 125 Rv. Het staat de rechterlijke instanties ook vrij om te bepalen dat alleen bepaalde stukken elektronisch kunnen worden ingediend, bijvoorbeeld het verzoekschrift of de dagvaarding.

Derde lid

De grosse (een in executoriale vorm opgesteld afschrift van een uitspraak) is uitgezonderd van elektronische verzending omdat het in een elektronische omgeving vooralsnog niet mogelijk is te garanderen dat er slechts één authentieke grosse bestaat: ieder afschrift van een elektronisch document is identiek. Dit neemt niet weg dat partijen wel langs elektronische weg kennis kunnen nemen van de uitspraak.

Artikel 3

Dit artikel bevat de eisen waaraan een in het procesreglement aangewezen digitaal systeem dient te voldoen. Evenals onder het Besluit uit 2016 gaat het hierbij om doelbepalingen: het artikellid schrijft geen specifieke methoden of technieken voor, maar is erop gericht gebruikers van een digitaal systeem waarborgen te bieden voor de zorgvuldigheid en betrouwbaarheid van het systeem. De eisen komen inhoudelijk grotendeels overeen met de eisen in het Besluit uit 2016.

Eerste lid, onderdeel a

De gebruiker is degene die inlogt in het systeem. De gebruiker kan inloggen om stukken te verzenden of (als er een digitaal dossier is) te raadplegen. Dat kan een (gemachtigde van een) procespartij of een (derde)belanghebbende zijn of een derde die betrokken wordt bij een procedure (bijvoorbeeld een aangewezen deskundige) of een rechtspraakmedewerker (een interne gebruiker zoals een griffier of een rechter). De identificatie van een externe gebruiker die anders dan via een systeemkoppeling (bijvoorbeeld via een webportaal) het systeem benadert, dient betrekking te hebben op de natuurlijke persoon die toegang wenst tot het digitale systeem (ook als deze natuurlijke persoon namens een rechtspersoon optreedt). Het systeem moet de rechterlijke instanties in staat stellen eenieder die via het webportaal toegang verkrijgt te identificeren (wie is de gebruiker), diens identiteit te kunnen controleren (authenticeren: nagaan of de gebruiker is wie hij zegt te zijn), alsmede te controleren of deze persoon gerechtigd is om toegang te krijgen tot de stukken. Wordt via een systeemkoppeling toegang verkregen dan dient het systeem van de rechterlijke instantie te kunnen controleren of dit inderdaad het systeem betreft waarvan is geoordeeld dat het kan worden gekoppeld. Het externe systeem is dan de gebruiker in de zin van onderdeel a.

Eerste lid, onderdeel b

Dit onderdeel is nieuw ten opzichte van het Besluit uit 2016. Het vereist authenticatie van een procespartij, procesvertegenwoordiger of een bij de procedure betrokken derde die anders dan via een systeemkoppeling (bijvoorbeeld via een webportaal of app) toegang verkrijgt tot het systeem. Dit betreft de externe gebruikers. De vereisten voor toegang van interne gebruikers, dat wil zeggen een rechter, een griffier of een andere medewerker van de rechterlijke instantie, worden niet geregeld in dit besluit. Deze personen zullen toegang verkrijgen via hun werkplek bij die instantie. De toegangscontrole (identificatie, authenticatie en autorisatie) vindt bij interne gebruikers plaats bij het inloggen in de werkomgeving van de rechterlijke instantie.

Voor het verlenen van toegang tot het digitale systeem via een systeemkoppeling geldt artikel 3, tweede lid. De authenticatie van de individuele gebruiker die via een systeemkoppeling gebruikmaakt van het aangewezen systeem vindt daarbij plaats door het te koppelen systeem.

Eerste lid, onderdeel c

Degene die wordt beschouwd als de verzender is de persoon van wie het stuk afkomstig is. De gebruiker van het systeem en de verzender kunnen een en dezelfde persoon zijn, maar dit hoeft niet. Zo zal het regelmatig voorkomen dat de secretariaatsmedewerker van de advocaat de stukken van de advocaat indient. De secretariaatsmedewerker is in dat geval de onder a bedoelde gebruiker die inlogt met zijn of haar gemachtigdenpas om stukken afkomstig van de advocaat in te dienen. De advocaat is in dat geval degene die wordt beschouwd als verzender als bedoeld in onderdeel c. Het feit dat een advocaat of een andere gemachtigde namens een cliënt respectievelijk volmachtgever optreedt, maakt niet dat de cliënt of de volmachtgever als de verzender moet worden beschouwd.

Het bericht is te beschouwen als een soort digitale envelop waarmee verzoeken, mededelingen en processtukken (de inhoud van de envelop) worden verzonden. Het is zeer wel mogelijk dat met één bericht meerdere stukken worden ingediend, bijvoorbeeld een dagvaarding of beroepschrift met bijlagen. De eisen die aan (het verzenden van) een bericht via het digitale systeem worden gesteld, gelden daarmee eveneens voor in het bericht vervatte stukken. Als via een systeemkoppeling stukken worden verzonden, zal steeds uit het bericht en het processtuk moeten blijken wie moet worden beschouwd als de verzender.

Eerste lid, onderdeel d

Het digitale systeem moet controle mogelijk maken op de integriteit van het via het systeem verzonden bericht (de volledigheid en het ongewijzigd zijn), en daarmee ook van de in het bericht vervatte stukken.

Eerste lid, onderdeel e

Het digitale systeem moet controle mogelijk maken van het moment van ontvangst en verzending van berichten door een rechterlijke instantie. Het tijdstip van ontvangst en verzending van het bericht door het systeem is tevens het tijdstip van ontvangst en verzending van de in het bericht vervatte stukken. In het Besluit uit 2016 werd gesproken van terbeschikkingstelling in het systeem omdat in het voor de wetgeving van 2016 ontwikkelde systeem berichten werden opgeslagen in het systeem (en daarmee als digitaal dossier beschikbaar werden gesteld aan de bij de procedure betrokken partijen). Elektronische dossieropslag is weliswaar mogelijk onder dit besluit maar is niet steeds gegeven. De term verzending laat in het midden of er ook opslag plaatsvindt. Om die reden is ervoor gekozen om te spreken van verzending en niet langer van terbeschikkingstelling.

Eerste lid, onderdeel f

Alleen degene die daartoe gerechtigd is, mag toegang krijgen tot de berichten in het systeem en daarmee tot de stukken die in het bericht zijn vervat. De controle op de autorisatie vormt na identificatie en authenticatie het sluitstuk van het proces van toegangsverlening tot het digitale systeem. Als het digitale systeem ook voorziet in de toegang tot uitgewisselde berichten en hun inhoud (een digitaal dossier), geldt de eis om de berichten uitsluitend toegankelijk te maken voor geautoriseerde gebruikers ook voor de toegang tot dit digitale dossier. Personen die via eHerkenning met betrouwbaarheidsniveau "substantieel" inloggen, krijgen toegang tot alle berichten en stukken van die rechtspersoon. Het is aan de rechtspersoon om te bepalen wie met eHerkenning mag inloggen en daarmee geautoriseerd zijn om hier kennis van te nemen.

Eerste lid, onderdeel g

Voor controle op de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding (artikel 8 Bep) is het van belang dat is na te gaan wanneer een verstoring heeft plaatsgevonden. Onder verstoring wordt zowel gepland onderhoud als een technisch mankement verstaan. Zie verder de toelichting bij artikel 8.

Tweede lid

Dit lid is nieuw ten opzichte van het Besluit uit 2016. Via een systeemkoppeling kunnen digitale systemen van bepaalde organisaties, zoals de IND en de KBvG, worden gekoppeld aan het digitale systeem van de rechterlijke instanties. Er wordt pas overgegaan tot het koppelen van systemen na authenticatie van het te koppelen systeem en als er voldoende waarborgen zijn dat het te koppelen systeem ten minste even betrouwbaar is als het aangewezen digitale systeem van de rechterlijke instanties. Deze aansluitvoorwaarden worden uitgewerkt in een technisch reglement. Onder de wetgeving uit 2016 is voor het procederen in asiel- en bewaringszaken overgegaan tot het koppelen van de systemen van de IND en de rechtbanken. Bij deze systeemkoppeling in het overheidsdomein is gewerkt met PKI-overheidscertificaten. Een PKI-overheidscertificaat is een samenstel van architectuur, techniek, organisatie, procedures en regels, gebaseerd op public-key-cryptografie. Het doel is het hiermee mogelijk maken van betrouwbare elektronische communicatie en betrouwbare elektronische dienstverlening. Ook bij de koppelingen met systemen buiten het overheidsdomein die onder de wetgeving uit 2016 hebben plaatsgevonden, bijvoorbeeld met een beperkt aantal advocatenkantoren, is tot op heden gebruikgemaakt van certificaten die een hoger betrouwbaarheidsniveau bieden dan de tweefactorauthenticatie-eis van artikel 4, onder b.

Artikel 4

Artikel 4 schrijft voor waaraan een middel moet voldoen waarmee een externe gebruiker zich authenticceert om toegang te verkrijgen tot het digitale systeem als hij die toegang verkrijgt anders dan via een koppeling met een ander digitaal systeem voor gegevensverwerking, bijvoorbeeld via een webportaal. Het begrip procespartij duidt op het bestuursrechtelijke begrip partij uit hoofdstuk 8 Awb. In civiele zaken duidt procespartij bijvoorbeeld op de eiser en gedaagde in een dagvaardingsprocedure, en op de verzoeker, verweerder of een belanghebbende die in een verzoek(schrift)procedure is verschenen. Met procesvertegenwoordiger wordt de advocaat dan wel

een andere gemachtigde bedoeld. Een voorbeeld van een bij de procedure betrokken derde is de degene die een deskundigenbericht opstelt. Voor interne gebruikers, dat wil zeggen een rechter, een griffier of een andere medewerker van een rechterlijke instantie, gelden deze authenticatievereisten dus niet.

De eisen van artikel 4 vloeien voort uit het voor de elektronische dienstverlening benodigde betrouwbaarheidsniveau. De indeling in betrouwbaarheidsniveaus volgt de indeling uit de eIDAS-verordening. Deze verordening geeft een wettelijk kader voor het bepalen van het betrouwbaarheidsniveau voor digitale overheidsdiensten. De verordening onderkent drie betrouwbaarheidsniveaus: laag, substantieel en hoog. Voor elektronisch procederen in het civiele recht en het bestuursrecht wordt zo veel mogelijk aangesloten bij het betrouwbaarheidsniveau substantieel. Dit houdt onder meer in dat bij de aanvraag van het middel daadwerkelijk vastgesteld moet worden dat de gebruiker een geldig officieel document bezit met dezelfde identiteitsgegevens die gecontroleerd kunnen worden in een basisregistratie. Deze controle mag uitbesteed worden of op afstand plaatsvinden.

Artikel 4 Bep stelt drie eisen aan het middel:

- a. het middel is afgegeven door de overheid of door een onder toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) staande organisatie, dan wel door de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Bij een door de NOvA afgegeven middel geldt als aanvullende eis dat het middel is toegelaten door de Minister voor Rechtsbescherming;
- b. het middel gebruikt tweefactorauthenticatie;
- c. het middel is aangewezen in het procesreglement.

Ad a. Met een door de overheid afgegeven middel wordt een middel zoals DigiD bedoeld. DigiD op het betrouwbaarheidsniveau substantieel is inmiddels beschikbaar maar nog niet breed in gebruik genomen. Onderdeel a is uitgebreid ten opzichte van artikel 3, onder a, van het Besluit uit 2016. In de praktijk was onduidelijk wat werd verstaan onder een middel dat is uitgegeven door 'een onder toezicht van de overheid staande organisatie'. Met een onder toezicht van de Minister van BZK vallende organisatie wordt bedoeld op een organisatie waarvan door de Minister van BZK is bepaald dat deze identificatiemiddelen mag afgeven. Deze identificatiemiddelen voor ondernemers worden aangeduid als eHerkenning. Thans zijn er zes commerciële leveranciers van eHerkenning op het betrouwbaarheidsniveau substantieel die onder het vorenbedoelde toezicht vallen. De NOvA is in dit artikel apart genoemd omdat in de rechtspraak veelvuldig gebruik wordt gemaakt van authenticatiemiddelen die door de NOvA ten behoeve van de advocatuur zijn ontwikkeld: de advocatenpas en de advocatengemachtigdenpas. De NOvA valt echter niet onder het vorenbedoelde toezicht van de Minister van BZK op organisaties die identificatiemiddelen verstrekken. Om zeker te stellen dat de middelen van de NOvA ook in de toekomst aan het benodigde betrouwbaarheidsniveau blijven voldoen, is bij een door de NOvA uitgegeven middel toelating door de Minister voor Rechtsbescherming als aanvullende eis opgenomen. De minister zal het middel alleen toelaten als hij overtuigd is dat middel en het systeem zodanig zijn ingericht dat het betrouwbaarheidsniveau substantieel kan worden bereikt.

Ad b. Als type middel is bij betrouwbaarheidsniveau substantieel tweefactorauthenticatie vereist. Dit houdt in dat er twee verschillende authenticatiemethoden worden gebruikt, bijvoorbeeld iets wat de gebruiker weet en iets wat de gebruiker heeft. Er moet een extra controle plaatsvinden om te waarborgen dat degene die gebruik maakt van het middel ook degene is aan wie het middel is uitgegeven zodat de gebruiker beschermd is tegen misbruik van zijn gegevens. Het middel moet zo ontworpen zijn dat het alleen onder controle van de gebruiker gebruikt kan worden. Het mag niet mogelijk zijn dat het per ongeluk of ongemerkt door een ander kan worden gebruikt. Bij het betrouwbaarheidsniveau substantieel geldt daarnaast dat sprake moet zijn van dynamische authenticatie. De (cryptografische) gegevens voor de authenticatie veranderen bij ieder gebruik. Dit biedt extra bescherming tegen fraudeurs die gegevens willen stelen en hergebruiken. Een voorbeeld van dynamische authenticatie zijn tokens die wachtwoorden voor eenmalige gebruik aanmaken (onetimepasswordtokens).

Ad c. De rechterlijke instanties hoeven alleen identificatiemiddelen te accepteren die door hen zijn aangewezen in het procesreglement. Het kan voorkomen dat voor partijen een middel beschikbaar is dat wel aan het vereiste betrouwbaarheidsniveau voldoet maar waarvan het technisch dusdanig complex is voor de rechtspraak dat aansluiting een te grote belasting zou vormen. Ook kan het zo zijn dat er middelen voor bedrijven op de markt zijn die niet persoonsgebonden zijn en waarvan het om die reden niet wenselijk is dat ze worden gebruikt.

Momenteel ligt in de Tweede Kamer het wetsvoorstel digitale overheid voor (Kamerstukken 34972, hierna ook WDO). Dit wetsvoorstel bepaalt in artikel 7, tweede lid, dat rechterlijke instanties bij hun elektronische dienstverlening aan natuurlijke personen waarvoor authenticatie op betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog vereist is, alle door de Minister van BZK op grond van dat wetsvoorstel toegelaten publieke en private identificatiemiddelen voor burgers accepteren, alsmede alle elektronische verklaringen waaruit blijkt dat een natuurlijke persoon of rechtspersoon is gemachtigd namens een natuurlijke persoon op te treden bij de toegang tot de elektronische dienstverlening. Ten aanzien van onder de eIDAS-verordening bij de Europese Commissie aangemelde en goedgekeurde identificatiemiddelen van andere lidstaten geldt, onverminderd artikel 6 van de eIDAS-verordening, de acceptatieplicht voor de rechterlijke instanties enkel als deze middelen zijn opgenomen in een besluit van de Minister van BZK en de Minister voor Rechtsbescherming (zijnde Onze Minister die het mede aangaat als bedoeld in artikel 7, tweede lid, onder c, WDO). Daarnaast gaat de WDO in artikel 11 uit van de erkenning van identificatiemiddelen voor bedrijven en organisaties. Ook hiervoor geldt een acceptatieplicht voor erkende middelen (artikel 15 in samenhang met artikel 2, derde lid, WDO) in het geval de elektronische dienstverlening authenticatie vereist op het betrouwbaarheidsniveau substantieel of hoog. Op grond van artikel 29 WDO gelden deze acceptatieplichten niet meteen bij de inwerkingtreding van de WDO maar, kort gezegd, pas als de rechterlijke instanties er klaar voor zijn. Is dat het geval dan zal artikel 4 worden aangepast. De tekst kan dan bijvoorbeeld komen te luiden: De authenticatie, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, vindt plaats met een middel dat bij of krachtens de Wet digitale overheid is toegelaten of erkend.

Artikel 5

Eerste lid

Bij verplicht elektronisch procederen op grond van de wetgeving uit 2016 volgt uit de wet dat een stuk (artikel 30c, derde lid, Rv) dan wel een beroepschrift of verzoekschrift (artikel 8:36d, tweede lid, Awb) dat langs elektronische weg is ingediend in het daartoe aangewezen digitale systeem voor gegevensverwerking, geldt als ondertekend. De gedachte hierachter is dat de identiteit van de indiener al afdoende betrouwbaar wordt vastgesteld en gecontroleerd bij de toegangsverlening tot het systeem, waardoor het vereisen van een aparte (elektronische) handtekening geen meerwaarde heeft. Het systeem maakt controle mogelijk op het moment van indienen (en dus het moment van ondertekenen) en op het ongewijzigd zijn van de stukken na indiening (en dus het ongewijzigd zijn na ondertekening). Nu de artikelen 3 en 4 Bep zowel gelden voor verplicht als voor vrijwillig elektronisch procederen, breidt het eerste lid de werking van de regel "indienen=ondertekenen" uit tot vrijwillig elektronisch procederen. Het eerste lid geldt niet voor rechtspraakmedewerkers (interne gebruikers zoals een griffier of een rechter): stukken worden door hen niet *ingediend* maar *verzonden of geplaatst* (in het digitale systeem voor gegevensverwerking).

Tweede lid

De indienen=ondertekenen-regel van het eerste lid biedt geen soelaas als een stuk wordt ingediend, verzonden of in het digitale systeem geplaatst door een ander dan degene die het stuk volgens de wet moet ondertekenen. Als een stuk bijvoorbeeld niet wordt ingediend door de advocaat zelf, moet het stuk wél zijn voorzien van de vereiste ondertekening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de ondertekening van rechterlijke uitspraken. Ook als het stuk wordt ingediend door een gebruiker die via een systeemkoppeling toegang krijgt tot het digitale systeem en er geen authenticatie op de persoon plaatsvindt, zal de persoon die het stuk op grond van de wet dient te ondertekenen, zorg moeten dragen voor een ondertekening voorafgaand aan de indiening.

Aan het tweede lid moet worden voldaan met een elektronische handtekening als bedoeld in artikel 3:15a van het Burgerlijk Wetboek. Dat artikel bepaalt dat een handtekening die gelet op de omstandigheden voldoende betrouwbaar is, gelijkgesteld wordt aan een handgeschreven handtekening. Afhankelijk van de omstandigheden kan worden volstaan met een gewone elektronische handtekening (waarbij valt te denken aan een ingescande handtekening op een papieren drager, zie Kamerstukken II 2000/01, 27743, nr. 3, p. 2) dan wel een geavanceerde elektronische handtekening die met meer waarborgen is omkleed.

Het is aan de rechterlijke instanties om afhankelijk van de omstandigheden van het geval nader aan te geven aan welke eisen een elektronische handtekening moet voldoen om als voldoende betrouwbaar in de zin van artikel 3:15a BW te kunnen worden aangemerkt. Het ligt in de rede om

hierover uitsluitel te geven in het desbetreffende procesreglement of, bij een systeemkoppeling, in het technisch reglement.

Derde lid

Dit lid regelt de mogelijkheid van een tablethandtekening. De bepaling is nagenoeg gelijk aan artikel 5, tweede lid, van het Besluit uit 2016. Het vaststellen van de identiteit van de ondertekenaar vindt in een dergelijk geval plaats langs andere weg dan aan de hand van een authenticatiemiddel. Door voor te schrijven dat de handtekening enkel in het bijzijn van een rechter of griffier kan worden gezet en de identiteit van de ondertekenaar, het moment van ondertekening en iedere wijziging van document na ondertekening achterhaald moet kunnen worden, wordt de betrouwbaarheid van de handtekening voldoende geborgd. In de praktijk wordt (nog) geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

Vierde lid

Dit lid bepaalt dat de indienen=ondertekenen-regel uit het eerste lid niet van toepassing is op de ondertekening van akten als bedoeld in artikel 156 Rv (authentieke en onderhandse akten), noch op de ondertekening van documenten in een arbitrageprocedure, voor zover dat niet reeds volgt uit de wet. De formulering "voor zover dit niet reeds volgt uit de wet" verwijst naar artikel 30c, derde lid, Rv. Daarin is de uitzondering voor deze akten en arbitrage-documenten al opgenomen en deze geldt dus al in procedures waarvoor artikel 30c Rv in werking is getreden. Om een eensluidend kader te bereiken is de uitzondering voor alle overige gevallen hier overgenomen.

Artikel 6

Dit artikel geeft voor het BSN toepassing aan artikel 46, tweede lid, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, dat de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin een dergelijk persoonlijk identificatienummer kan worden gebruikt. De bepaling stemt inhoudelijk overeen met artikel 6 van het Besluit uit 2016: de terminologie van het tweede lid is aangepast aan de bredere reikwijdte van het Bep (ook vrijwillig digitaal procederen, met de daarbij in civiele zaken horende termen *dagvaarding* en *gedaagde*). Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dit artikel in het Besluit uit 2016.

Artikel 7

Alleen professionele procespartijen zijn op grond van de wetgeving uit 2016 verplicht tot elektronisch procederen. Voor natuurlijke personen en verenigingen waarvan de statuten niet zijn opgenomen in een notariële akte, is de verplichting alleen ingevoerd voor zover zij in de procedure worden vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent (een professionele procespartij). Artikel 7 geeft toepassing aan artikel 30c, vierde lid, Rv en artikel 8:36b, tweede lid, Awb. Die bepalingen bieden de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur andere uitzonderingen te maken op de verplichting tot elektronisch procederen. Artikel 7 is anders opgeschreven maar inhoudelijk gelijk aan artikel 7 van het Besluit uit 2016. Het gaat hierbij om buitenlandse ondernemingen of rechtspersonen die niet zijn ingeschreven in het Nederlandse handelsregister. Onder buitenlandse rechtspersonen vallen in dit verband ook rechtspersonen of ondernemingen die uitsluitend zijn gevestigd in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Dergelijke partijen kunnen op dit moment niet over een authenticatiemiddel beschikken om toegang te krijgen tot het digitale systeem. Om een eHerkenningsmiddel aan te kunnen schaffen, moet een rechtspersoon of onderneming namelijk ingeschreven staan in het handelsregister.

Overigens is het voor partijen die niet kunnen beschikken over een middel als bedoeld in artikel 4 evenmin mogelijk om op vrijwillige basis zelfstandig elektronisch te procederen. Het gaat dan niet alleen om buitenlandse rechtspersonen of ondernemingen maar ook om natuurlijke personen die niet beschikken over een BSN. Voor deze partijen is elektronisch procederen (ook in zaken waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt) alleen mogelijk als zij vertegenwoordigd worden door een partij die over een middel beschikt dat aan artikel 4 voldoet.

Artikel 8

Dit artikel regelt hoe omgegaan moet worden met een verstoring in het voor het desbetreffende bericht of stuk in het procesreglement aangewezen digitale systeem. Inhoudelijk stemt het artikel overeen met artikel 8 van het Besluit uit 2016. In de kern komt de bepaling erop neer dat een partij die elektronisch procedeert, ongeacht of dit op grond van een verplichting of op vrijwillige basis geschiedt, erop moet kunnen vertrouwen dat zij gebruik kan maken van het digitale systeem. Het blijft daarbij de verantwoordelijkheid van partijen om berichten tijdig in te dienen. Het artikel ziet uitsluitend op een verstoring op de laatste dag van een termijn. Daarnaast geldt de regeling enkel als de verstoring niet aan de indiener is toe te rekenen. Dat is in beginsel het geval als de verstoring plaatsvindt door een oorzaak in het digitale systeem. De rechterlijke instanties zullen registreren ("loggen") of er storingen in of van het digitale systeem zijn en hoe lang die zich hebben voorgedaan. Een overzicht van deze storingen zal aan rechtzoekenden via de website beschikbaar worden gesteld. Rechtzoekenden kunnen hierdoor onderbouwen of hun termijnoverschrijding verschoonbaar is. Publicatie van het moment van het verholpen zijn van een storing op de website maakt ook duidelijk op welk moment een indiener ermee bekend kan zijn dat de verstoring is verholpen.

Daarnaast kunnen er verstoringen zijn buiten het systeem waardoor er geen gebruik kan worden gemaakt van het digitale systeem. Hierbij kan men denken aan stroomstoringen of storingen bij een provider van een partij. Ook dergelijke verstoringen zijn in beginsel niet toe te rekenen aan de partij die een stuk wil indienen. Het is dan aan de partij om te bewijzen dat een dergelijke verstoring heeft plaatsgevonden ter onderbouwing van de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding.

Artikel 9

Het Bep vervangt vier algemene maatregelen van bestuur en een ministeriële regeling. De intrekking van deze besluiten en regeling en de invoering van de Bep heeft geen gevolgen voor de systemen voor vrijwillig dan wel verplicht elektronisch procederen die via deze besluiten al in gebruik zijn genomen.

De Minister voor Rechtsbescherming,