



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 24. maj 2019
(OR. en)

9566/19

Interinstitutionel sag:
2018/0203(COD)
2018/0204(COD)

JUSTCIV 128
EJUSTICE 84
COMER 76
CODEC 1130

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	9460/19
Komm. dok. nr.:	9622/18, 9620/18
Vedr.:	Digitalisering af det retlige samarbejde Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1393/2007 om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager (forkyndelse af dokumenter) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område - Orienterende debat

I. INDLEDNING

1. Kommissionen vedtog ovennævnte revisionsforslag¹ den 31. maj 2018 og forelagde dem for Rådet og Parlamentet. Retsgrundlaget herfor er artikel 81 (samarbejde om civilretlige spørgsmål) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og de er underlagt den almindelige lovgivningsprocedure. Begge forslag ledsages af en konsekvensanalyse².
2. Forordning (EF) nr. 1393/2007 om forkyndelse af dokumenter har indført en hurtig, sikker og standardiseret procedure for fremsendelse af dokumenter i civile eller kommercielle sager mellem retter og andre parter i forskellige medlemsstater. Et af de vigtigste formål med forslaget til revision af forordningen om forkyndelse af dokumenter er at tilpasse de samarbejdsmekanismer og arbejdsgange for fremsendelse af dokumenter, der findes i den eksisterende forordning, til den tekniske udvikling gennem digitalisering. På denne måde bør forkyndelsen af dokumenter effektiviseres ved at fremme sikker og hurtigere elektronisk fremsendelse og forkyndelse af dokumenter.

¹ 9620/18 og 9622/18.

² 9620/18 ADD1 + ADD2 og 9622/18 ADD1 + ADD2.

3. Rådets forordning (EF) nr. 1206/2001 af 28. maj 2001 om samarbejde mellem medlemsstaternes retter om bevisoptagelse på det civil- og handelsretlige område er et andet vigtigt redskab for det europæiske retlige samarbejde. Formålet med dette redskab er at fastlægge en ramme for grænseoverskridende retslig bistand mellem medlemsstaterne på det civil- og handelsretlige område ved at lette indsamlingen af beviser på tværs af grænserne. Forslaget til revision af forordningen om bevisoptagelse har til formål at oprette et EU-dækkende system for direkte, sikker og hurtig fremsendelse af anmodninger om bevisoptagelse og gennemførelse heraf ved at udnytte fordelene ved digitalisering.
4. Det centrale fælles mål for begge revisionsforslag er, ud over en række andre forbedringer³, derfor at tage hånd om behovet for modernisering, navnlig gennem digitalisering og anvendelse af IT-teknologi, grænseoverskridende udveksling mellem retter, myndigheder og agenturer i forbindelse med bevisoptagelse og forkyndelse af dokumenter, samtidig med at de proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger styrkes. Kommissionens forslag lægger op til, at der oprettes et obligatorisk elektronisk decentraliseret IT-system til dette formål. I denne forbindelse er de en afspejling af de generelle principper i strategien for europæisk e-justice 2014-2018, som blev vedtaget af Rådet i december 2013⁴.

³ Herunder fremme af anvendelsen af direkte bevisoptagelse via videokonference, som også er forbundet med digitalisering.

⁴ Offentliggjort i EU-Tidende den 21. december 2013 (2013/C 376/06).

5. Europa-Parlamentet vedtog den 13. februar 2019 sin førstebehandlingsholdning til forslaget om forkyndelse af dokumenter med 64 ændringsforslag til Kommissionens forslag med 563 stemmer for, 27 imod og 9, der undlod at stemme, og sin førstebehandlingsholdning til forslaget om bevisoptagelse med 37 ændringsforslag til Kommissionens forslag med 554 stemmer for, 26 imod og 9, der undlod at stemme. I sine holdninger giver Parlamentet udtryk for, at digitaliseringen af det retlige samarbejde i forbindelse med begge forslag bør gennemføres via et decentraliseret IT-system bestående af nationale IT-systemer, der er indbyrdes forbundet af en kommunikationsinfrastruktur, der muliggør sikker og pålidelig grænseoverskridende tidstro udveksling af oplysninger mellem nationale IT-systemer. Et sådant decentraliseret IT-system bør være baseret på e-CODEX-systemet⁵ og forvaltes af eu-LISA⁶.
6. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog sin udtalelse⁷ om forslaget den 17. oktober 2018. EØSU fandt, at begge forslag var i overensstemmelse med strategien for det digitale indre marked i forbindelse med e-forvaltning, navnlig hvad angår behovet for at tage skridt til at modernisere den offentlige forvaltning og opnå interoperabilitet på tværs af grænserne.
7. I medfør af artikel 3 i protokol nr. 21 til traktaterne om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Irland besluttet at tilslutte sig begge forslag, og Det Forenede Kongerige har besluttet at tilslutte sig forslaget om forkyndelse af dokumenter. Det Forenede Kongerige har ikke gjort brug af den mulighed, der er fastsat i artikel 3 i protokol nr. 21, for at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af forslaget om bevisoptagelse. I medfør af protokol nr. 22 til traktaterne om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af de foreslåede foranstaltninger.

⁵ e-Justice Communication via Online Data Exchange.

⁶ Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed.

⁷ 14013/18.

II. DIGITALISERING AF DET RETLIGE SAMARBEJDE

a) Kommissionens forslag

8. Kommissionen foreslår obligatorisk tilgængelighed og (undtagen under særlige omstændigheder) anvendelse af et decentraliseret IT-system som led i de to forslag til revision. Der er to grunde hertil. På den ene side ville en obligatorisk anvendelse tilføre merværdi gennem en hurtigere fremsendelse af anmodninger og grænseoverskridende retssager, som er billigere (selv om dette vil medføre indledende omkostninger i forbindelse med etableringen af nationale systemer). På den anden side ville en decentraliseret tilgang respektere de eksisterende nationale IT-systemer, begrænse virkningerne for nationale IT-løsninger og skabe muligheder for tættere teknisk integration. Kommissionens forslag nævner ikke eksplicit en specifik softwareløsning ved navn og overlader denne tekniske specifikation til gennemførelsesretsakterne. I Kommissionens konsekvensanalyser, der ledsager begge forslag, betragtes e-CODEX imidlertid som det bedst egnede og eneste umiddelbart tilgængelige IT-system. Udviklingen af et andet decentraliseret system vil betyde, at de samme udfordringer, som allerede er behandlet i forbindelse med udviklingen af e-CODEX, vil blive taget op igen.

b) Status over Rådets arbejde

9. Gruppen vedrørende Civilretlige Spørgsmål (forkyndelse af dokumenter/bevisoptagelse) har regelmæssigt behandlet de to revisionsforslag, siden den modtog dem fra Kommissionen i 2018. Under forhandlingerne på teknisk plan var digitaliseringen et af de mest omdiskuterede aspekter.

10. Der synes at være meget bred enighed om behovet for at modernisere det retlige samarbejde på EU-plan i overensstemmelse med de generelle principper i strategien for europæisk e-justice 2014-2018, der blev vedtaget af Rådet i december 2013⁸, men drøftelserne i Rådets arbejdsgruppe har vist en række divergerende synspunkter med hensyn til følgende aspekter:
- i) obligatorisk kontra ikkeobligatorisk anvendelse af et IT-system
 - ii) et centraliseret IT-system i modsætning til et decentraliseret system
 - iii) anvendelse af en eksisterende IT-løsning i stedet for etablering af en ny
 - iv) omkostninger i forbindelse med etablering og anvendelse af et IT-system.
11. Med hensyn til obligatorisk eller ikkeobligatorisk tilgængelighed og brug af et IT-system synes delegationernes holdninger at være delt. Der blev talt for en ikkeobligatorisk tilgang for at give medlemsstaterne den fornødne fleksibilitet og give dem mulighed for at tilpasse sig og udvikle digitaliseringen af retsvæsenet i deres eget tempo. Anvendelsen af et IT-system til udveksling med andre medlemsstater i forbindelse med forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse vil imidlertid ikke forudsætte en generel digitalisering af retsvæsenet på nationalt plan. Desuden vil frivillig brug muligvis ikke give tilstrækkelig tilskyndelse og incitament til en hurtigere modernisering af det grænseoverskridende retlige samarbejde. Elektronisk kommunikation er allerede mulig i andre sammenhænge (f.eks. den europæiske betalingspåkravsprocedure), men erfaringerne har vist, at dette medie sjældent anvendes på frivillig basis. En obligatorisk tilgang ville overvinde modviljen mod at anvende digitale løsninger i grænseoverskridende retssager. Visse delegationer har fremsat den tanke at anvende en anden tilgang for så vidt angår de to revisionsforslag, idet der f.eks. tages hensyn til, at anvendelsen af et obligatorisk IT-system kan være berettiget ved forkyndelse af dokumenter, men ikke nødvendigvis ved bevisoptagelse. En sådan differentieret tilgang er imidlertid endnu ikke blevet analyseret med hensyn til begrundelsen og virkningerne for de andre aspekter af de to revisionsforslag.

⁸ Offentliggjort i EU-Tidende den 21. december 2013 (2013/C 376/06).

12. Hvad angår anvendelsen af et centraliseret eller decentraliseret IT-system, ser det ud til, at et flertal af delegationerne foretrækker den decentraliserede tilgang. Som tidligere nævnt ville denne decentraliserede tilgang respektere de eksisterende nationale IT-systemer og begrænse virkningerne for nationale IT-løsninger, da den ville muliggøre en gnidningsløs sammenkobling med sådanne systemer. Dette ville dog indebære noget højere omkostninger for medlemsstaterne. Faktisk understregede de delegationer, der talte for en centraliseret tilgang, det primært som en fordel, at omkostningerne ville blive afholdt over EU's budget og ikke de nationale budgetter.
13. Delegationerne synes også at have delte holdninger, hvad angår anvendelsen af en eksisterende IT-løsning eller etablering af en ny. En af de eksisterende løsninger er e-CODEX, et system, der er udviklet med finansiell støtte fra EU af et konsortium af medlemsstater over en periode på næsten ti år. E-CODEX anvendes i øjeblikket til følgende: Systemet til sammenkobling af selskabsregistre (BRIS)⁹, sammenkoblingen af nationale insolvensregistre¹⁰, og det digitale system til udveksling af elektronisk bevismateriale¹¹. For så vidt angår anvendelsesfunktioner baseret på frivilligt samarbejde er e-CODEX imidlertid endnu ikke gennemført og anvendt af alle medlemsstaterne. I denne forbindelse kunne Kommissionen under drøftelserne i arbejdsgruppen for de medlemsstater, hvor der i øjeblikket ikke findes IT-systemer, der understøtter elektroniske procedurer, overveje udvikling af en gennemførelsesløsning til et back-end-system på nationalt plan, der kan anvendes som reference, forudsat at der er tilstrækkelig stærk og bred tilslutning fra delegationerne til obligatorisk elektronisk kommunikation. Alle systemer vil skulle være teknisk interoperable og overholde de samme tekniske specifikationer (protokoller, standarder, XML-skemaer og arbejdsgange).

⁹ Oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1132 af 14. juni 2017 om visse aspekter af selskabsretten.

¹⁰ Oprettet ved forordning (EU) 2015/848 om insolvensbehandling.

¹¹ Oprettet ved Rådets konklusioner fra 2018 om fremme af gensidig anerkendelse ved at styrke gensidig tillid.

14. Med hensyn til de omkostninger, der er forbundet med etableringen og anvendelsen af et IT-system, nævner Kommissionen i konsekvensanalyserne som vejledende gennemsnitlige overslag over omkostningerne 15 000 EUR til etablering af e-CODEX på nationalt plan og mellem 20 000 og 50 000 EUR til udvikling af et centralt nationalt back-end-system. Det skal bemærkes, at Kommissionen inden for rammerne af den nuværende flerårige finansielle ramme har afsat midler til digitalisering af adgangen til domstolene og det retlige samarbejde under både programmet for retlige anliggender og Connecting Europe-faciliteten (CEF). Nogle medlemsstater har imidlertid foretaget deres egne overslag over omkostningerne og er foreløbigt nået frem til den konklusion, at de pågældende omkostninger vil være højere end Kommissionens overslag. Det ser ud til, at der er behov for en yderligere analyse af omkostningerne for at give visse delegationer mulighed for bedre at forstå konsekvenserne for deres nationale systemer af de to revisionsforslag.

III. ORIENTERENDE DEBAT

15. I lyset af drøftelserne på arbejdsgruppeniveau vil eventuelle kompromiser om de fælles digitaliseringsaspekter af begge forslag afhænge af deres videre udvikling. Fastholdelse af den obligatoriske anvendelse af et IT-system kunne komme på tale, hvis det foregik i en kontekst med en længere overgangsperiode til at gøre anvendelsen obligatorisk, og der var tilladelse til undtagelser (der skulle identificeres), der gav mulighed for traditionel papirbaseret forkyndelse af dokumenter og bevisoptagelse. Dette burde iværksættes sideløbende med en yderligere indsats for at anslå omkostningerne for medlemsstaterne. En ikkeobligatorisk anvendelse af et IT-system kunne også overvejes. Dette bør imidlertid vurderes ud fra merværdien af revisionen af de to forordninger og dens praktiske konsekvenser, og der skal samtidig tages hensyn til de spørgsmål, der er omhandlet i punkt 11 og 13.

16. Formandskabet mener, at der for at gøre yderligere fremskridt i disse to sager er behov for en drøftelse på ministerniveau om digitaliseringsaspekterne, da disse spiller en vigtig rolle i de to forslag. Det er vigtigt at tage hensyn til, at antallet af grænseoverskridende sager er steget og fortsat vil stige på grund af det stigende antal grænseoverskridende transaktioner og det øgede antal retsakter inden for retligt samarbejde på det civil- og handelsretlige område. I den forbindelse kan anvendelse af moderne teknologi bidrage til at sikre, at grænseoverskridende retssager bliver hurtigere og billigere.
17. Resultaterne af denne diskussion, der er baseret på princippet om, at *intet er aftalt, før alt er aftalt*, bør danne grundlag for det videre arbejde med forslagene.
18. På denne baggrund og under forudsætning af, at overslaget over omkostningerne analyseres yderligere, opfordrer formandskabet Rådet til at afholde en orienterende debat om følgende spørgsmål:
- a) Bør digitaliseringen af det retlige samarbejde i forbindelse med forkyndelse af dokumenter/bevisoptagelse være baseret på et sikkert decentraliseret IT-system bestående af indbyrdes forbundne nationale IT-systemer?
 - b) Bør indførelsen og anvendelsen af et sådant IT-system være obligatorisk for medlemsstaterne kombineret med en længere overgangsperiode og under forudsætning af, at Kommissionen stiller en gennemførelsesløsning til et back-end-system, der kan anvendes som reference, til rådighed? Hvis anvendelsen bør være obligatorisk, i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder bør andre kommunikationsmidler så tillades?
 - c) Bør e-CODEX anvendes som softwareløsning til det decentrale IT-system?
