



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 mei 2019
(OR. en)

9566/19

Interinstitutionele dossiers:
2018/0203(COD)
2018/0204(COD)

JUSTCIV 128
EJUSTICE 84
COMER 76
CODEC 1130

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	9460/19
Nr. Comdoc.:	9622/18, 9620/18
Betreft:	Digitalisatie van justitiële samenwerking Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken (betekening en kennisgeving van stukken) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1206/2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken - Oriënterend debat

I. INLEIDING

1. Op 31 mei 2018 heeft de Commissie bovengenoemde herzieningsvoorstellen¹ aangenomen en aan de Raad en het Parlement voorgelegd. De rechtsgrondslag voor deze voorstellen is artikel 81 (justitiële samenwerking in burgerlijke zaken) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en derhalve is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing. Beide voorstellen gaan vergezeld van een effectbeoordeling².
2. Bij Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving van stukken werden snelle, beveiligde en gestandaardiseerde procedures opgezet voor de verzending van stukken in burgerlijke en in handelszaken tussen gerechten en andere, in verschillende lidstaten gevestigde partijen. Een belangrijke doelstelling van het herzieningsvoorstel betreffende de verordening inzake de betekening en de kennisgeving van stukken bestaat erin de samenwerkingsmechanismen en de verzendingsprocedures van de bestaande verordening aan te passen aan de technische ontwikkelingen op het gebied van digitalisering. Op die manier moet de efficiëntie van de betekening en de kennisgeving van stukken worden verbeterd door het bevorderen van beveiligde en snellere elektronische verzending en betekening of kennisgeving van stukken.

¹ Doc. 9620/18 en 9622/18.

² Doc. 9620/18 ADD 1 + ADD 2 en doc. 9622/18 + ADD 1 + ADD 2.

3. Een ander belangrijk instrument voor Europese justitiële samenwerking is Verordening (EG) nr. 1206/2001 van de Raad betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken. Dat instrument beoogt een kader te bieden voor grensoverschrijdende rechtshulp tussen lidstaten in burgerlijke en handelszaken door het verzamelen van bewijsmateriaal over de grenzen heen te vergemakkelijken. Het herzieningsvoorstel voor de verordening inzake bewijsverkrijging beoogt een EU-breed systeem voor de rechtstreekse, beveiligde en snelle verzending van verzoeken voor het verkrijgen van bewijs in het leven te roepen door de voordelen van digitalisering te benutten.
4. Daarom is de belangrijkste gemeenschappelijke doelstelling van beide herzieningsvoorstellen, naast een aantal andere verbeteringen³, het inspelen op de behoefte aan modernisering, met name via digitalisering en het gebruik van IT-technologie, en grensoverschrijdende uitwisselingen tussen rechtbanken, autoriteiten en agentschappen met betrekking tot de bewijsverkrijging en de betekening en kennisgeving van stukken, waarbij de procedurele waarborgen worden versterkt. In de Commissievoorstellen wordt daarom aangedrongen op de invoering van een verplicht elektronisch gedecentraliseerd IT-systeem. De voorstellen weerspiegelen wat dat betreft de algemene beginselen in de strategie inzake Europese e-justitie 2014-2018, die de Raad in december 2013 heeft aangenomen⁴.

³ Met inbegrip van de bevordering van het gebruik van rechtstreekse bewijsverkrijging via videoconferentie, wat eveneens verband houdt met digitalisering.

⁴ Bekendgemaakt in het Publicatieblad op 21 december 2013 (PB C 376 van 21.12.2013, blz. 7).

5. Op 13 februari 2019 heeft het Europees Parlement zijn standpunt in eerste lezing over het voorstel inzake de betekening en de kennisgeving van stukken vastgesteld met 64 amendementen op het Commissievoorstel, zulks met 563 stemmen voor en 27 tegen, bij 9 onthoudingen; op dezelfde dag heeft het zijn standpunt in eerste lezing over het voorstel inzake bewijsverkrijging vastgesteld met 37 amendementen op het Commissievoorstel, en wel met 554 stemmen voor en 26 tegen, bij 9 onthoudingen. In zijn standpunten stelt het EP dat de digitalisering van de justitiële samenwerking in het kader van beide voorstellen moet worden doorgevoerd door middel van een gedecentraliseerd IT-systeem bestaande uit nationale IT-systemen die onderling zijn verbonden met een communicatie-infrastructuur die een beveiligde en betrouwbare grensoverschrijdende uitwisseling van informatie tussen nationale IT-systemen mogelijk maakt. Een dergelijk gedecentraliseerd IT-systeem moet gebaseerd zijn op het e-CODEX systeem⁵ en beheerd worden door eu-LISA⁶.
6. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 17 oktober 2018 advies⁷ over deze voorstellen uitgebracht. Het EESC oordeelde dat beide voorstellen sporen met de strategie voor de digitale markt op het gebied van e-overheid, met name wat betreft de noodzaak om maatregelen te nemen om het openbaar bestuur te moderniseren en grensoverschrijdende interoperabiliteit tot stand te brengen.
7. Overeenkomstig artikel 3 van Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan de Verdragen, heeft Ierland besloten dat het aan beide voorstellen deelneemt, en heeft het Verenigd Koninkrijk besloten dat het zal deelnemen aan het voorstel inzake de betekening en de kennisgeving van stukken. Het VK heeft geen gebruik gemaakt van de in artikel 3 van Protocol (nr. 21) opgenomen mogelijkheid om deel te nemen aan de aanneming en toepassing van het voorstel inzake de verkrijging van bewijs. Overeenkomstig het aan de Verdragen gehechte Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van de voorgestelde maatregelen.

⁵ e-Justice Communication via Online Data Exchange.

⁶ Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

⁷ Doc. 14013/18.

II. DIGITALISERING VAN JUSTITIËLE SAMENWERKING

a) De Commissievoorstellen

8. De Commissie stelt in het kader van de twee herzieningsvoorstellen verplichte beschikbaarheid en (behalve in uitzonderlijke omstandigheden) gebruik van een gedecentraliseerd IT-systeem voor. De rechtvaardiging hiervoor is tweeledig. Enerzijds zou een verplicht gebruik meerwaarde bieden door de snellere verzending van verzoeken en grensoverschrijdende procedures die minder duur zijn (hoewel hiervoor initiële kosten zouden moeten worden gemaakt voor het opzetten van nationale systemen). Anderzijds zou een gedecentraliseerde aanpak de bestaande nationale IT-systemen in acht nemen, de impact op nationale IT-oplossingen beperken en mogelijkheden bieden voor nauwere technische integratie. De Commissievoorstellen vermelden niet expliciet een specifieke softwareoplossing en laten die technische specificatie over aan de uitvoeringshandelingen. In de effectbeoordelingen van de Commissie bij de beide voorstellen wordt e-CODEX echter beschouwd als het geschiktste en het enige gemakkelijk beschikbare IT-systeem. De ontwikkeling van een ander gedecentraliseerd systeem zou betekenen dat weer dezelfde uitdagingen zouden moeten worden aangegaan als bij de ontwikkeling van e-CODEX.

b) Stand van zaken in de Raad

9. De Groep burgerlijk recht (betekening en kennisgeving van stukken/bewijsverkrijging) heeft de twee herzieningsvoorstellen geregeld besproken sinds zij deze in 2018 van de Commissie heeft ontvangen. Tijdens de onderhandelingen op technisch niveau was de digitalisering een van de meest besproken aspecten.

10. Hoewel er zeer brede overeenstemming lijkt te zijn over de noodzaak om de justitiële samenwerking op EU-niveau te moderniseren overeenkomstig de algemene beginselen die zijn vastgelegd in de strategie inzake Europese e-justitie 2014-2018⁸, die in december 2013 door de Raad is aangenomen, hebben de besprekingen binnen de Raadsgroep uiteenlopende opvattingen aan het licht gebracht over de volgende aspecten:
- i) verplicht tegenover niet-verplicht gebruik van een IT-systeem;
 - ii) een gecentraliseerd tegenover een gedecentraliseerd IT-systeem;
 - iii) het gebruik van een bestaande IT-oplossing tegenover de invoering van een nieuwe oplossing;
 - iv) kosten in verband met de invoering en het gebruik van een IT-systeem.
11. Wat het al dan niet verplichten van de beschikbaarheid en het gebruik van een IT-systeem betreft, lijken de standpunten van de delegaties verdeeld te zijn. Er werd gepleit voor een niet-verplichte aanpak om de lidstaten de nodige flexibiliteit te bieden en hen in staat te stellen de digitalisering van de rechterlijke macht in eigen tempo aan te passen en te ontwikkelen. Het gebruik van een IT-systeem voor uitwisselingen met andere lidstaten in het kader van de betekening en kennisgeving van stukken en bewijsverkrijging zou echter geen algemene digitalisering van de rechterlijke macht op nationaal niveau impliceren. Bovendien is het mogelijk dat vrijwillig gebruik onvoldoende hefboomwerking en stimulansen biedt voor een snellere modernisering van de grensoverschrijdende justitiële samenwerking. Hoewel elektronische communicatie al mogelijk is in andere contexten (bv. de Europese betalingsbevelprocedure), heeft de ervaring geleerd dat dit medium zelden op vrijwillige basis wordt gebruikt. Een verplichte aanpak zou een einde maken aan de terughoudendheid om digitale oplossingen in grensoverschrijdende procedures te gebruiken. Bepaalde delegaties hebben het idee geopperd dat met betrekking tot de twee herzieningsvoorstellen een andere aanpak kan worden gevolgd, waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met het feit dat het gebruik van een verplicht IT-systeem kan worden gerechtvaardigd voor de betekening of kennisgeving van stukken, en niet noodzakelijkerwijs voor de bewijsverkrijging. De rechtvaardiging van een dergelijke gedifferentieerde aanpak en de gevolgen ervan voor de andere aspecten van de twee herzieningsvoorstellen zijn echter nog niet geanalyseerd.

⁸ Bekendgemaakt in het Publicatieblad op 21 december 2013 (PB C 376 van 21.12.2013, blz. 7).

12. Wat het gebruik van een gecentraliseerd of een gedecentraliseerd IT-systeem betreft lijken de meeste delegaties de gedecentraliseerde aanpak te verkiezen. Zoals eerder vermeld, zouden bij deze gedecentraliseerde aanpak de bestaande nationale IT-systemen in acht worden genomen en het effect op nationale IT-oplossingen beperkt blijven aangezien een vlotte koppeling met dergelijke systemen mogelijk zou zijn. Dit zou voor de lidstaten echter iets hogere kosten met zich meebrengen. De delegaties die pleitten voor een gecentraliseerde aanpak noemden juist als een voordeel dat de kosten voor rekening zouden komen van de EU-begroting en niet van de nationale begrotingen.
13. Wat het gebruik van een bestaande IT-oplossing of de invoering van een nieuwe oplossing betreft, lijken de standpunten van de delegaties ook verdeeld te zijn. Een van de bestaande oplossingen is e-CODEX, een systeem dat met de financiële steun van de EU is ontwikkeld door een consortium van lidstaten over een periode van bijna tien jaar. E-CODEX wordt momenteel gebruikt voor: het systeem van gekoppelde ondernemingsregisters (Business Registers Interconnection System - BRIS)⁹; de koppeling van de nationale insolventie-registers¹⁰; het digitale systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal¹¹. Voor zover het gevallen betreft waarin op basis van vrijwillige samenwerking wordt gebruikgemaakt van e-CODEX, is deze echter nog niet door alle lidstaten geïmplementeerd noch in gebruik genomen. In dit verband zou de Commissie tijdens de besprekingen in de groep, voor de lidstaten waar er momenteel geen IT-systemen ter ondersteuning van elektronische procedures zijn, de ontwikkeling kunnen overwegen van een referentie-toepassingsoplossing voor een back-endsysteem op nationaal niveau, op voorwaarde dat er onder de delegaties voldoende krachtige en brede steun bestaat voor een verplichte elektronische communicatie. Alle systemen moeten technisch interoperabel zijn en voldoen aan dezelfde reeks technische specificaties (protocollen, normen, XML-schema's en workflows).

⁹ Opgezet bij Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 aangaande bepaalde aspecten van het vennootschapsrecht.

¹⁰ Tot stand gebracht bij Verordening (EU) 2015/848 betreffende insolventieprocedures.

¹¹ Opgezet bij de conclusies van de Raad over "Bevorderen van wederzijdse erkenning door vergroten van het wederzijds vertrouwen" van 2018.

14. Wat de kosten in verband met de invoering en het gebruik van een IT-systeem betreft, vermelden de effectbeoordelingen van de Commissie, als indicatieve gemiddelde raming van de kosten, 15 000 EUR voor de uitrol van de e-CODEX op nationaal niveau en tussen 20 000 en 50 000 EUR voor de ontwikkeling van een centraal nationaal back-endsysteem. Er moet worden opgemerkt dat de Commissie in het kader van het huidige meerjarig financieel kader financiering heeft verstrekt om de toegang tot de rechter en de justitiële samenwerking te digitaliseren in het kader van zowel het programma "Justitie" als het programma "Connecting Europe Facility (CEF)". Sommige lidstaten hebben echter hun eigen kostenramingen gemaakt en zijn tot de voorlopige conclusie gekomen dat deze kosten hoger zouden zijn dan de ramingen van de Commissie. Het lijkt erop dat een verdere analyse van de kosten nodig is om bepaalde delegaties een beter inzicht in de gevolgen van de twee herzieningsvoorstellen voor hun nationale systemen te verschaffen.

III. ORIËNTEREND DEBAT

15. In het licht van de besprekingen op groepsniveau zullen eventuele compromissen over de gemeenschappelijke digitaliseringsaspecten van beide voorstellen afhangen van de verdere ontwikkeling ervan. Het handhaven van het verplichte gebruik van een IT-systeem zou kunnen worden overwogen indien dit zou worden gecombineerd met een langere overgangsperiode om het gebruik ervan verplicht te maken en indien (nog te bepalen) vrijstellingen zouden worden toegestaan om ruimte te laten voor de traditionele papieren betekening en kennisgeving van stukken en bewijsverkrijging. Dit zou ook moeten worden gecombineerd met verdere werkzaamheden om de kosten voor de lidstaten vast te stellen. Er kan ook een niet-verplicht gebruik van een IT-systeem worden overwogen. Dit moet echter worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de toegevoegde waarde van de herziening van beide verordeningen en de praktische gevolgen ervan, rekening houdend met de in de punten 11 en 13 genoemde kwesties.

16. Om verdere vorderingen te maken in deze twee dossiers is het voorzitterschap van mening dat een discussie op ministerieel niveau nodig is over de digitaliseringsaspecten aangezien deze een belangrijke rol in de twee voorstellen spelen. Het is belangrijk rekening te houden met het feit dat het aantal grensoverschrijdende zaken is toegenomen en dat zal blijven doen gezien het toenemende aantal grensoverschrijdende transacties en het toegenomen aantal wetgevingsinstrumenten op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken. In dit verband kan het gebruik van moderne technologieën ertoe bijdragen dat grensoverschrijdende procedures sneller en goedkoper worden.
17. De resultaten van deze discussie, die gebaseerd is op het beginsel dat *er geen akkoord bestaat voordat er over alles een akkoord bestaat*, moeten als leidraad dienen voor de verdere uitwerking van de voorstellen.
18. Tegen deze achtergrond, en ervan uitgaand dat er verder beraad nodig is over de raming van de kosten, verzoekt het voorzitterschap de Raad een oriënterend debat te houden over de volgende vragen:
- a) Moet de digitalisering van de justitiële samenwerking in het kader van de betekening en kennisgeving van stukken/bewijsverkrijging gebaseerd zijn op een beveiligd gedecentraliseerd IT-systeem dat gekoppelde nationale IT-systemen omvat?
 - b) Moet de invoering en het gebruik van een dergelijk IT-systeem verplicht worden gesteld voor de lidstaten, in combinatie met een langere overgangsperiode en afhankelijk van de beschikbaarheid van een referentietoepassingsoplossing voor een back-endsysteem, die door de Commissie zou moeten worden verstrekt? Mocht het gebruik daarvan inderdaad verplicht worden gesteld, in welke mate en onder welke omstandigheden moeten er dan andere communicatiemiddelen worden toegestaan?
 - c) Moet e-CODEX de voor het gedecentraliseerde IT-systeem te gebruiken softwareoplossing zijn?