

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2639

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening minimum vereisten waterhergebruik (Kamerstuk 22 112, nr. 2637)

Fiche: Wijziging EG-Bewijsverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2638)

Fiche: Wijziging EG-Betekenningsverordening

Fiche: Verordening afstemming rapportageverplichtingen in EU-Milieuwetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2640)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Wijziging EG-Betekenningsverordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1393/2007 van het Europees Parlement en de Raad inzake de betekening in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of handelszaken (betekening van stukken)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
31 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 379
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528192016407&uri=CELEX:52018PC0379>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SDW (2018) 287 en SEC (2018) 272.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 81 lid 2 onder b en d van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (WVEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De wijziging van de Betekenningsverordening past in de EU-agenda voor justitie voor 2020¹ waarin de noodzaak wordt benadrukt om de procedurele rechten van rechtzoekenden te versterken ter bevordering van het wederzijds vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten. Het voorstel is verder in lijn met de doelen van de digitale eengemaakte marktstrategie. Het voorstel hangt nauw samen met het voorstel tot wijziging van de Bewijsverordening².

Sinds 13 november 2008 geldt tussen de lidstaten van de Europese Unie de Betekenningsverordening³. De Betekenningsverordening vormt een van de maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken ter versterking van de goede werking van de interne markt. De huidige Betekenningsverordening is een herziening van de

¹ COM (2014) 144 final, p. 8

² Verordening (EG) Nr. 1206/2001 van 28 mei 2001 betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke of handelszaken (zie hiervoor het BNC-fiche Wijziging EG-Bewijsverordening, COM (2018) 378).

³ Verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1348/2000

eerdere betekenisverordening⁴ met als doel de werking van de eerste verordening te verbeteren en verder te vereenvoudigen.

De Betekenisverordening voorziet in kanalen en uniforme procedures voor het verzenden van documenten naar een andere lidstaat met het doel deze aldaar te betekenen.

In de eerste plaats kan betekening of kennisgeving plaatsvinden via verzendende en ontvangende instanties. Voor Nederland zijn als verzendende instanties van stukken aangewezen de gerechtsdeurwaarders en, ten aanzien van de kennisgeving van gerechtelijke stukken door een gerecht of de griffier van een gerecht, de gerechten. Als ontvangende instantie zijn aangewezen de gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders. Op grond van deze regeling kan de deurwaarder in Nederland als verzendende autoriteit een stuk versturen naar de bevoegde instantie in een andere lidstaat en als ontvangende instantie stukken uit een andere lidstaat toegezonden krijgen ter betekening alhier. Daarnaast zijn er andere wijzen van betekening en kennisgeving mogelijk, zoals de toezending langs consulaire of diplomatieke weg, de betekening of kennisgeving door de zorg van diplomatieke of consulaire ambtenaren, de betekening of kennisgeving per post bij aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging en het doen verrichten van rechtstreekse betekening door een belanghebbende bij een rechtsgeding (de documenten worden dan rechtstreeks toegezonden aan de betreffende bevoegde instantie in de andere lidstaat; in Nederland de deurwaarder). De verschillende wijzen van betekening gelden zowel voor gerechtelijke als buitengerechtelijke stukken.

In 2013 heeft de Commissie een rapport⁵ uitgebracht over de praktische werking van de Betekenisverordening. Geconcludeerd werd dat de verordening in het algemeen naar tevredenheid door de lidstaten wordt toegepast, maar dat er ook enkele beperkingen te constateren zijn. In 2017 heeft de Commissie een evaluatie uitgevoerd. Daarin werd onder meer geconcludeerd dat het traditionele kanaal voor het verzenden van stukken – het verzenden van stukken tussen de verzendende en ontvangende instanties – langzamer en minder efficiënt werkt dan werd verwacht. De alternatieve wijze van betekening of kennisgeving per post is snel en betrekkelijk goedkoop, maar minder betrouwbaar. Ook wordt niet volledig geprofiteerd van de mogelijkheden van recente technologische ontwikkelingen.

De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen van de Betekenisverordening zijn:

- De communicatie en uitwisseling van documenten tussen verzendende en ontvangende instanties vindt elektronisch plaats, via een gedecentraliseerd IT-systeem gebaseerd op nationale IT systemen die verbonden zijn door een communicatie-infrastructuur die een veilige en betrouwbare grensoverschrijdende informatiewisseling mogelijk maakt.
- Lidstaten moeten assistentie verlenen in het lokaliseren van geadresseerden. Hiervoor zijn drie opties mogelijk, waarvan in ieder geval één dient te worden gekozen:
 - Juridische bijstand door autoriteiten aangewezen door de lidstaten (op verzoek van een gerecht waar de zaak dient);
 - Toegang verlenen tot publieke registers via het e-Justice Portal;
 - Voorzien in gedetailleerde informatie via het e-Justice Portal over beschikbare middelen om personen te lokaliseren.

⁴ Verordening (EG) nr. 1348/2000 van de Raad van 29 mei 2000 inzake de betekening en de kennisgeving in de lidstaten van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke of in handelszaken.

⁵ COM (2013) 858.

- Kennisgeving en betekening kunnen ook elektronisch plaatsvinden (als equivalent van de betekening of kennisgeving per post) als aan een van de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - De documenten worden verzonden en ontvangen via het gebruik van gekwalificeerde diensten voor elektronisch aangetekende bezorging in de zin van de eIDAS-verordening⁶;
 - Na de aanvang van de procedure heeft de geadresseerde uitdrukkelijk toestemming gegeven aan het gerecht of de autoriteit waar de zaak dient om diens betreffende user account met het doel voor kennisgeving en betekening te gebruiken.
- De regeling over de betekening of kennisgeving per post bij aangetekend schrijven met ontvangstbevestiging wordt aangevuld met de verplichting een specifieke ontvangstbevestiging te gebruiken. Voorgesteld wordt verder dat wanneer het stuk niet in persoon kan worden uitgereikt, uitreiking kan geschieden aan volwassen personen die deel uitmaken van dezelfde huishouding als de geadresseerde of bij deze werkzaam zijn, en die bekwaam en bereid zijn het stuk te accepteren.
- Verder zijn er enkele wijzigingen in de procedurele rechten van partijen. Zo wordt de regeling over het weigeren een stuk in ontvangst te nemen aangepast. De termijn om een stuk te weigeren in ontvangst te nemen wordt verlengd. Daarnaast wordt verduidelijkt dat het gerecht waar de zaak dient en waarin de betekening of kennisgeving aan de orde is, dient na te gaan of de weigering gegrond is.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment wordt de voorkeur gegeven aan een pakket aan beleidsmaatregelen boven het baselinescenario (status quo). Met name als behulpzaam worden gezien de verplichte elektronische communicatie tussen verzendende en ontvangende instanties en het faciliteren van elektronische betekening. Deze verbeteringen zullen de efficiëntie en snelheid doen toenemen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Gelet op de voortschrijdende digitalisering van de samenleving is een aantal jaar geleden in samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak (Rvdv) een digitaliseringsprogramma opgestart. Doelstelling van dit programma is om het procederen bij de rechter te moderniseren door de rechtsingang en verdere schriftelijke stukkenwisseling in civiele en bestuursrechtelijke zaken te digitaliseren. Het digitaliseringsproces is omvangrijk en complex en heeft forse vertraging opgelopen. Op het terrein van de kennisgeving en betekening is sinds 2009 de elektronische betekening van het beslag door de deurwaarder onder derden mogelijk.

Wat betreft het lokaliseren van geadresseerden geldt in Nederland dat alleen organisaties met een publieke of maatschappelijke taak adresgegevens uit de Basisregistratie personen kunnen verkrijgen. De toegang tot deze registratie is aan strikte regels gebonden. In Nederland hebben de deurwaarders toegang tot de Basisregistratie in het kader van hun ambtelijke taak. Ook de griffier heeft toegang wanneer de griffier de oproeping voor een procedure verzorgt (bij verzoeken).

⁶ Verordening Nr.(EU) Nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland acht het wenselijk dat de regelgeving voor grensoverschrijdende betekening wordt verbeterd en dat zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met technologische ontwikkelingen. Nederland is voorstander om waar mogelijk elektronische middelen te gebruiken.

De elektronische stukkenwisseling tussen verzendende en ontvangende autoriteiten kan een adequate wijze van uitwisseling van gegevens inhouden. Voor Nederland zijn belangrijke aandachtspunten hierbij het kostenaspect voor deurwaarders en gerechten alsmede de technische voorzieningen die door een dergelijk systeem worden gevraagd. Dit zal nader met de praktijk (o.a. deurwaarders en gerechten) dienen te worden geïnventariseerd. Voor Nederland is verder belangrijk dat voldoende ruimte en tijd beschikbaar zijn om een IT-systeem te ontwikkelen of bestaande IT-systemen zo in te richten dat deze voldoen aan de randvoorwaarden in het voorstel.

Indien mogelijk zou aansluiting moeten worden gezocht bij al bestaande communicatiesystemen binnen de Europese Unie, zoals E-codex. Nederland zal zich er in elk geval voor inzetten dat lidstaten de inrichting van een nieuw systeem of de aansluiting op een bestaand systeem binnen afzienbare tijd, maar op eigen tempo kunnen doen.

Assistentie bij lokaliseren van een geadresseerde in een lidstaat kan de werking van de verordening ten goede komen. Bezien zal moeten worden, gelet op onder meer de privacyaspecten en de kosten van deze assistentie, of, en zo ja welke optie in het Nederlandse systeem kan worden ingepast.

De elektronische verzending als equivalent van de verzending per post acht Nederland een nuttige uitbreiding van de betekeningwijzen. Hiervoor zal moeten worden nagegaan welke voorwaarden aan deze elektronische wijze zullen dienen te worden gesteld voor een effectieve en betrouwbare toepassing.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten lijken te voelen voor het mogelijk – maar niet verplicht – maken van elektronische kennisgeving en betekening. Er zijn nog grote verschillen in elektronische mogelijkheden tussen de lidstaten waar rekening mee gehouden zal moeten worden. Dit is ook een punt van aandacht in het kader van de voorgestelde informatie-uitwisseling tussen de verzendende en ontvangende instanties. Met betrekking tot het lokaliseren van geadresseerden lijkt een aantal lidstaten kritisch ten aanzien van maatregelen die aanpassing van de nationale systemen vergen. Het Europees Parlement is voorstander van het gebruik van moderne communicatiemiddelen en heeft voorgesteld de elektronische betekening of kennisgeving gelijk te stellen aan de betekening of kennisgeving per post.⁷

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie voert als rechtsgrondslag voor deze verordening artikel 81 lid 2 onderdeel b en d VWEU aan. Onderdeel b maakt maatregelen mogelijk ten aanzien van de grensoverschrijdende betekening en kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken. Met deze grondslag kan Nederland instemmen, omdat het voorstel ziet op de grensoverschrijdende betekening van stukken. Onderdeel d ziet op de

⁷ Rapport met aanbevelingen voor de Commissie over gemeenschappelijke minimumnormen voor civiele procedures in de EU (A0210/2017).

samenwerking bij het vergaren van bewijsmiddelen. Dit onderdeel is voor de wijziging van de Betekeningsverordening niet relevant.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. De verbetering van de grensoverschrijdende kennisgeving en betekening en digitalisering van de communicatie tussen lidstaten kan niet op nationaal niveau geregeld worden. Hiertoe dient de bestaande verordening op dit terrein op Europees niveau te worden aangepast.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Nederland kan zich vinden in de keuze voor de wijziging van de verordening. Om verbeteringen van de bestaande regels over grensoverschrijdende betekening te bewerkstelligen dient de verordening op een aantal punten te worden aangepast. De wijzigingen met betrekking tot de elektronische mogelijkheden passen in het huidige tijdsgewricht. De overige wijzigingen hebben tot doel de kennisgeving en betekening effectiever te maken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In de toelichting op het voorstel stelt de commissie dat er geen negatieve effecten zijn voor het EU-budget.

De financieringsmogelijkheden onder de bestaande programma's die in de toelichting worden genoemd, zijn het «Justice programme» en de «Connecting Europe Facility» (CEF).

- Het «Justice programme» – dat een periode bestrijkt van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2020 en waarvan het budget over 2018 € 45,95 miljoen bedraagt – financiert acties met een Europese meerwaarde die bijdragen tot een verdere ontwikkeling van een Europese rechtsruimte op basis van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen, in het bijzonder door de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken te bevorderen.⁸
- De «CEF» – ook de periode 2014–2020 bestrijkend met een budget voor 2018 van € 130,33 miljoen – biedt financiële steun voor IT-projecten die het grensoverschrijdende verkeer tussen overheden, bedrijven en burgers vergemakkelijkt.⁹ Dit fonds is al gebruikt voor de financiering van digitalisering- en e-Justice activiteiten op het terrein van het burgerlijk recht, waaronder het Europese e-Justice portaal. Het «Multiannual Financial Framework» (MFF) pakket voor een digitale overdracht prioriteit omvat € 3 miljard voor een digitale component van de CEF ter financiering van de digitale verbidingsinfrastructuur.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

⁸ Verordening (EU) Nr. 1382/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een programma «Justitie» voor de periode 2014–2020, PbEU 354/73,

⁹ Verordening (EU) Nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010, PbEU 348/129.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De belangrijkste kosten voor de lidstaten vloeien voort uit de ontwikkeling en aansluiting van de nationale ic-systemen t.b.v. het voorgestelde elektronische communicatiesysteem tussen de verzendende en ontvangende instanties (kosten voor de deurwaarders en rechtspraak). De kosten dienen volgens het voorstel te worden gedragen door de lidstaten. Wel kunnen zij in aanmerking komen voor een bijdrage op grond van de financiële programma's van EU (zie onder a.).

De verwachting van de Commissie is dat deze kosten wegvallen tegen de voordelen van het vervangen van de papieren door de digitale communicatie. De Commissie verwacht verder dat nationale publieke autoriteiten profiteren van de verminderde kosten m.b.t. de kennisgeving en betekening per post (besparing van 2.2 mln. euro per jaar), de besparing door efficiëntere procedures (besparing van 480 mln. euro per jaar) en minder administratieve lasten en arbeidskosten.

Budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen financiële consequenties voor burgers en bedrijven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

In het kader van het monitoren van de uitkomsten, resultaten en de impact van de Betekeningsverordening wordt in het voorstel van de lidstaten gevraagd om de daarvoor benodigde gegevens aan de Commissie te verstrekken. Dit zal een bepaalde registratie van gegevens nodig maken. Omdat dit inzicht biedt in de effectiviteit van de verordening kan dit worden gesteund.

De beoogde verbetering en modernisering van de verordening zal naar verwachting efficiëntere procedures opleveren waardoor voor burgers en bedrijven een lastenverlichting kan ontstaan.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De wijziging van de Betekeningsverordening zal tot aanpassen leiden van de Uitvoeringswet EG-betekeningverordening.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De artikelen 17 en 18 van het voorstel geven de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 VWEU vast te stellen, ter vervanging van de regelgevingsprocedure met toetsing welke procedure niet langer wordt gebruikt.

De handelingen strekken zich uit tot het verbeteren van de bijlagen bij de Betekeningsverordening (het updaten van de daarin opgenomen standaardformulieren en het daarin aanbrengen van technische wijzigingen). Op grond van artikel 18 van het voorstel zal de Commissie voorafgaand aan de uitoefening van de gedelegeerde handelingen door lidstaten aangewezen experts raadplegen. Met de toekenning van de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen kan worden ingestemd.

Artikel 18a geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het betreft uitvoeringshandelingen om het decentrale IT-systeem te vervaardigen. Hiervoor geldt dat de Commissie zal worden bijgestaan door een comité. Verwezen wordt naar artikel 5 van verordening 182/2011, op grond waarvan de onderzoeksprocedure van toepassing is.

Nederland kan instemmen met een onderzoek comité, gelet op het belang van dit systeem voor de lidstaten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op twintigste dag volgend op die van haar bekendmaking. Zij is van toepassing 18 maanden na de datum van inwerkingtreding, met uitzondering van artikel 1 punt 14 (gegevensverstrekking aan de Commissie) dat 12 maanden na inwerkingtreding van toepassing wordt en artikel 1, punten 3,4 en 5, die van toepassing worden 24 maanden na inwerkingtreding. Deze laatste punten zien op de elektronische uitwisseling van communicatie tussen de verzendende en ontvangende instanties.

Bezien zal dienen te worden of de termijn van twee jaar voor het realiseren van de elektronische communicatie voldoende is, gelet op de benodigde technische voorzieningen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op grond van artikel 24 van de Betekeningsverordening brengt de Commissie om de vijf jaar een verslag uit over de toepassing van de verordening. Voorgesteld wordt om deze bepaling te wijzigen in een door de Commissie uit te voeren evaluatie. De Commissie zal vijf jaar nadat de verordening van toepassing is geworden een evaluatierapport over de toepassing van de verordening zal indienen. Nederland kan zich vinden in een evaluatie van de toepassing van de verordening, maar is kritisch ten opzichte van de gegevensverstrekking die hiertoe van de lidstaten wordt gevraagd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verzendende en ontvangende instanties in Nederlands zullen t.b.v. de elektronische communicatie-uitwisseling moeten aansluiten op het gedecentraliseerd IT-systeem dat gebruikt zal gaan worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.