

Fiche 2: Wijziging EG-Bewijsverordening

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de 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 en handelszaken

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

31 mei 2018

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2018) 378

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1528190528289&uri=CELEX:52018PC0378>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD (2018) 284 en SWD (2018) 285

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) *Rechtsbasis*

Artikel 81 lid 2 onderdeel 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*

Sinds 1 januari 2004 geldt tussen de lidstaten van de Europese Unie (m.u.v. Denemarken) de Verordening (EG) Nr. 1206/2001 van de Raad van de Europese Unie van 28 mei 2001 betreffende

de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken (PbEG L 174), hierna: de Bewijsverordening.

Doel van de Bewijsverordening is om het vergaren van bewijs dat zich in het buitenland bevindt, te vergemakkelijken door de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten bij het verkrijgen van dat bewijs te verbeteren, te vereenvoudigen en te versnellen. Als bijvoorbeeld in een procedure in Nederland het voor de rechterlijke beslissing nodig is om een getuige te horen die in een andere lidstaat verblijft, kan de Nederlandse rechter het gerecht van de lidstaat waar de getuige woont, verzoeken om de getuige te doen horen ofwel verzoeken om de getuige in diens eigen lidstaat rechtstreeks te mogen horen.

De Bewijsverordening vormt een van de maatregelen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken ter versterking van de goede werking van de interne markt. In 2017 heeft de Europese Commissie de praktische toepassing van de Bewijsverordening geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat verzoeken om bewijsverkrijging tussen de gerechten van de verschillende lidstaten nog vrijwel uitsluitend langs papieren weg verlopen en dat nauwelijks gebruik wordt gemaakt van 'videoconferencing' om getuigen in het buitenland te horen. Het voorstel voorziet daarom in een modernisering van bewijsverkrijging in zaken met grensoverschrijdende aspecten door de Bewijsverordening aan te passen aan de voortschrijdende digitalisering en andere technische ontwikkelingen. Hiermee beoogt het voorstel vertraging en onnodige kosten voor rechtzoekenden en voor de gerechten bij grensoverschrijdende bewijsverkrijging te voorkomen. Deze moderniseringsslag past in de EU-agenda voor justitie voor 2020.¹ Het voorstel hangt verder nauw samen met het voorstel voor aanpassing van de Verordening betreffende de betekening en kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken in burgerlijke en handelszaken (zie het Fiche Wijziging Betekeningsverordening, COM (2018) 379).

Concreet bevat het voorstel de volgende wijzigingen:

- De huidige Bewijsverordening bevat geen omschrijving van het begrip 'court'. In sommige lidstaten wordt het begrip in beperkte zin opgevat, terwijl andere lidstaten onder het begrip ook andere autoriteiten dan alleen de gerechten van de lidstaten verstaan, waaronder bijvoorbeeld notarissen als zij krachtens hun nationale recht bevoegd zijn tot het uitvoeren van bewijsverrichtingen. Om rechtsonzekerheid op dit punt te voorkomen, wordt voorgesteld om in de Bewijsverordening een definitie van het begrip 'court' op te nemen. Onder 'court' wordt volgens het voorstel in een nieuw vierde lid van artikel 1 verstaan: 'any judicial authority in a Member State which is competent for the performance of taking of evidence according to this Regulation.'
- Nu bepaalt de Bewijsverordening dat verzoeken om bewijsverkrijging langs de snelste weg worden verzonden die de aangezochte lidstaat heeft verklaard te kunnen aanvaarden en dat de verzending op elke passende wijze kan plaatsvinden. Voorgesteld wordt om verzoeken en

¹ Zie de EU-agenda voor justitie voor 2020: meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de Unie, COM (2014) 144 final, p. 9.

kennisgevingen uit hoofde van de Bewijsverordening verplicht via elektronische weg te laten verlopen. In uitzonderingsgevallen – als zich een storing van het IT-systeem voordoet of wanneer elektronische overdracht niet mogelijk is (bijvoorbeeld bij DNA-monsters) – kan van andere communicatiekanalen gebruik worden gemaakt.

- Het voorstel beoogt een beter, frequenter en sneller gebruik van de rechtstreekse bewijsverkrijging in een andere lidstaat te bevorderen door het horen van getuigen via 'videoconferencing'.
- Daarnaast wil het voorstel de grensoverschrijdende bewijsverkrijging door diplomaten en consulaire ambtenaren vergemakkelijken. Deze functionarissen zouden getuigen die de nationaliteit hebben van de lidstaat die zij vertegenwoordigen, op het grondgebied van de lidstaat waar zij hun functie uitoefenen zonder voorafgaande toestemming en zonder de uitoefening van dwangmaatregelen mogen horen.
- Voorts voorziet het voorstel in een bepaling die waarborgt dat digitaal bewijs dat is verkregen in overeenstemming met het recht van de lidstaat waar dat bewijs zich bevindt, in een andere lidstaat niet vanwege de aard van dat bewijsmateriaal als onbruikbaar ter zijde wordt gelegd.
- Tot slot bevat het voorstel een aantal wetstechnische wijzigingen ter zake van delegatie van niet-wetgevingshandelingen aan de Commissie en de monitoring en evaluatie van de toepassing van de Bewijsverordening.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt dat de doelstellingen van de Bewijsverordening zijn gehaald doordat de efficiency van procedures op het gebied van grensoverschrijdende bewijsverkrijging is bevorderd. Wel is er volgens de Commissie ruimte voor verbetering, met name omdat in de communicatie tussen de gerechten van de verschillende lidstaten en bij de rechtstreekse bewijsverkrijging door het horen van getuigen die zich in een andere lidstaat bevinden, geen gebruik wordt gemaakt van de moderne, elektronische communicatiemiddelen. Voor deze moderniseringsslag heeft de Commissie een aantal opties overwogen om de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken voor de komende jaren te vergemakkelijken.

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 (Rvdr) 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. Onderdeel van dit digitaliseringsprogramma is de digitale overdracht van civiele dossiers tussen de verschillende gerechten en de inrichting van digitale zittingszalen, voorzien van moderne, technische apparatuur. Het digitaliseringsproces is omvangrijk en complex en heeft forse vertraging opgelopen.

Voor de bewijsverkrijging en –waardering geldt in het Nederlandse civiele procesrecht als hoofdregel dat bewijs door alle middelen kan worden geleverd, dus ook door middel van hedendaagse digitale mogelijkheden, en dat de waardering van het bewijs aan het vrije oordeel van de rechter is overgelaten. Voor het horen van getuigen geldt dat de rechter die de zaak beslist, zo veel mogelijk zelf de getuigen hoort. Als de getuige te ver weg woont, kan de rechter het verhoor van de getuige aan een andere rechter opdragen of als de getuige in het buitenland woont, aan de autoriteit van het land waar de getuige zijn woonplaats heeft of aan de Nederlandse consulaire ambtenaar aldaar. Het Haags Bewijsverdrag 1970² bevat ook een bepaling die hierin voorziet. Nederland heeft bij deze bepaling de verklaring afgelegd dat voor het horen van een getuige door een consulaire ambtenaar die zijn functie verricht in het rechtsgebied waar de getuige woont, geen voorafgaande toestemming nodig is.³

Verder is op dit moment een conceptwetsvoorstel in consultatie dat beoogt het bewijsrecht in civiele zaken te vereenvoudigen en te moderniseren. In dit voorontwerp wordt de informatiegaring en bewijsverzameling naar voren gehaald en wordt voorzien in ruimere mogelijkheden tot bewijsverkrijging. Het opstellen van buitengerechtelijke, schriftelijke getuigenverklaringen, eventueel bij een notaris afgelegd, wordt gestimuleerd. Daarnaast wordt de status van een proces-verbaal van verrichtingen door de deurwaarder opgemaakt, bedoeld om een feitelijke situatie met kracht van authenticiteit vast te leggen, versterkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan de doelstelling van de Commissie om de bewijsverkrijging in zaken met grensoverschrijdende aspecten te moderniseren, steunen. In een samenleving die steeds verder digitaliseert, is het standaard gebruikmaken van elektronische communicatiemiddelen tussen de gerechten van de verschillende lidstaten voor het uitwisselen van verzoeken en kennisgevingen een onontkoombare ontwikkeling. Het voorkomen van vertraging en kosten voor burgers, bedrijven en de rechtspraak door het benutten van moderne communicatiemiddelen is dan ook maatschappelijk zeer gewenst. Dat geldt ook voor het bevorderen van verzoeken tot rechtstreekse bewijsverkrijging onder de Bewijsverordening. Het horen van getuigen die zich in het buitenland bevinden via een videoverbinding door de rechter die de zaak beslist en in het bijzijn van partijen, draagt bij aan de procedurele rechten van partijen en bevordert de waarheidsvinding in de procedure.

Gelet op de ontwikkelingen die zich bij de implementatie van het digitaliseringsprogramma bij de rechtspraak voordoen, is voor Nederland wel belangrijk dat voldoende ruimte, tijd en middelen 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. Belangrijk is dat deze randvoorwaarden techniek-neutraal zijn geformuleerd, zodat de beoogde moderniseringsslag toekomstbestendig is. Het voorstel verlangt een IT-systeem dat voorziet in een communicatie-

² Verdrag van 18 maart 1970 inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en handelszaken, Trb. 1979, 38. Dit verdrag geldt voor Nederland bij grensoverschrijdende bewijsverkrijgingen in staten die geen partij zijn bij de Bewijsverordening.

³ Artikel 16 van het Haags Bewijsverdrag 1970.

infrastructuur voor een veilige en betrouwbare grensoverschrijdende uitwisseling van informatie. 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. Hierbij past verder de kanttekening dat de in te zetten middelen voor de ontwikkeling en inrichting van de elektronische communicatiemiddelen voor de doeleinden van de Bewijsverordening in verhouding staan tot het aantal zaken waarin bewijsverkrijging krachtens deze verordening plaatsvindt.

Bij de voorgestelde begripsomschrijving van de autoriteiten of functionarissen die bevoegd zijn tot het uitvoeren van bewijsverrichtingen krachtens de Bewijsverordening is voor Nederland niet duidelijk in hoeverre een bepaalde ruime definitie van het begrip "court" ertoe kan leiden dat bijvoorbeeld ook een notariskantoor als zodanig kan worden aangemerkt voor de doeleinden van de Bewijsverordening. Nederland kan zich overigens wel vinden in een (ruimere) begripsomschrijving en ook in bewijsverkrijging op vrijwillige basis door diplomaten of consulaire ambtenaren. Op basis van het huidige recht is dit ook al mogelijk (zie hiervoor onder 3a, tweede alinea).

Een ruime definitiebepaling bevordert niet alleen de door de Commissie beoogde rechtszekerheid, maar waarborgt dat ook ten overstaan van een andere functionaris dan een rechterlijk ambtenaar (bijvoorbeeld een notaris) getuigenverklaringen kunnen worden opgesteld en dat de deurwaarder in het buitenland de feitelijke status van bijvoorbeeld een tweede huis kan vastleggen in een proces-verbaal dat is bestemd om als bewijs in een procedure te dienen. Het proces-verbaal van verrichtingen door de deurwaarder kan de noodzaak voor een plaatsopneming of bezichtiging door de rechter overbodig maken. Het uitvoeren van een bewijsverrichting door andere functionarissen kan de werklast van de rechterlijke autoriteiten dus verminderen.

Nederland heeft verder geen bezwaar tegen een bepaling die voorkomt dat digitaal bewijs dat overeenkomstig het recht van een andere lidstaat is verkregen, in een andere lidstaat uitsluitend vanwege de aard van dat bewijs terzijde wordt gelegd. Nederland kent een 'open systeem' aan bewijsmiddelen waaronder ook bewijs valt dat door middel van moderne, technische middelen is verkregen. Een vraag die hierbij wel opkomt is wat de Commissie precies onder 'digital evidence' allemaal verstaat. Waarborgen dat bij het vergaren van digitaal bewijs geen fundamentele rechten worden geschonden zitten vervat in de voorwaarde dat het digitale bewijs in overeenstemming met het recht van de lidstaat waar dat bewijs zich bevindt, moet zijn verkregen. De rechter is naar Nederlands recht verder vrij in de bewijswaardering.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie stelt dat een uitgebreide consultatie van het voorstel over het algemeen positieve reacties heeft opgeleverd waaruit de noodzaak voor modernisering naar voren is

gekomen. Naar verwachting zal een groot aantal lidstaten zijn positie naar aanleiding van dit voorstel en de eerste besprekingen daarover nader bepalen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Voor de rechtsgrondslag van het voorstel verwijst de Commissie naar artikel 81, tweede lid, onder d, VWEU. Op grond van deze bepaling stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast die de samenwerking bij het vergaren van bewijsmiddelen beogen als dat nodig is voor de goede werking van de interne markt. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, omdat het voorstel de bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken betreft.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief: sinds 2004 geldt de Bewijsverordening die de samenwerking tussen de gerechten van de verschillende lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken verbetert, vereenvoudigt en versnelt. Om de Bewijsverordening meer bij de tijd te brengen, moeten aanpassingen van de Bewijsverordening ook op Europees niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Ook de beoordeling van de proportionaliteit van het voorstel is positief.

De voorgestelde wijzigingen voor het meer benutten van moderne middelen bij de grensoverschrijdende bewijsverkrijging passen in het huidige tijdsgewricht en zijn in die zin dus een logische stap vooruit. Wel moet ervoor gewaakt worden dat de hiervoor beschikbaar te stellen middelen in een juiste verhouding staan tot het aantal zaken waarin bewijs moet worden geleverd dat zich in een andere lidstaat bevindt.

De overige, voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij het doel om het vergaren van bewijs dat zich in een andere lidstaat bevindt, te bevorderen en te vergemakkelijken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft eventuele gevolgen voor de EU-begroting: in de toelichting op het voorstel stelt de Commissie dat de kosten die samenhangen met de ontwikkeling, implementatie en onderhoud van een digitaal systeem voor de verzending van verzoeken en kennisgevingen en met de aanschaf, inrichting en uitvoering van apparatuur voor videoverbindingen deels door de EU kan worden gefinancierd.

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.⁴

- 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.⁵ 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 verbindinginfrastructuur.

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.

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

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen significante financiële consequenties voor nationale overheden, maar leidt het juist tot besparingen. De Commissie verwacht dat nationale autoriteiten kunnen profiteren van efficiëntere procedures en een vermindering van administratieve lasten en arbeidskosten.

Aan de ontwikkeling en inrichting of aansluiting van de digitale voorzieningen zijn natuurlijk wel financiële consequenties verbonden. Deze kosten kunnen volgens de Commissie door de EU worden medegefinancierd (zie hiervoor onder punt 5 a)). Eventuele 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

Doel van het voorstel is door meer gebruik te maken van moderne, technische communicatiemiddelen vertraging van de procedure te voorkomen evenals onnodige kosten voor burgers en bedrijven bij de bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken.

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 Bewijsverordening wordt in het voorstel van de lidstaten gevraagd om de daarvoor benodigde gegevens aan de Commissie te verstrekken. Dit kan leiden tot een verplichte registratie van het aantal zaken waarin een bewijsverrichting krachtens de Bewijsverordening plaatsvindt.

Deze registratie zal per rechtbank moeten worden uitgevoerd, waarna de gegevens door de

⁴ 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,

⁵ 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.

Raad voor de rechtspraak moeten worden verzameld. Omdat registratie van het aantal zaken waarin toepassing wordt gegeven aan de Bewijsverordening 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 herziening van de Bewijsverordening leidt mogelijk tot kleine wijzigingen in de Uitvoeringswet EG-Bewijsverordening.

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

Voor de verzending en uitvoering van verzoeken onder de Bewijsverordening bestaat een aantal standaardformulieren. De artikelen 19 en 20 van het voorstel geven de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 VWEU vast te stellen. Deze handelingen strekken zich uit tot het verbeteren van de bijlagen bij de Bewijsverordening (het aanpassen van de daarin opgenomen standaardformulieren en het daarin aanbrengen van technische wijzigingen). Op grond van artikel 20 van het voorstel zal de Commissie voorafgaand aan de uitoefening van de gedelegeerde handelingen door lidstaten aangewezen experts raadplegen.

Toekenning van gedelegeerde handelingen ligt voor de hand omdat deze beperkt zijn tot het actualiseren van de al bestaande formulieren en het aanbrengen van technische wijzigingen.

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

De inwerkingtreding van de (herziene) Bewijsverordening wordt voorzien op de twintigste dag volgend op de publicatie in het Publicatieblad. Wanneer de verordening van toepassing wordt, is nog niet bekend. Alleen de toepassing van de bepaling over het gebruik van een digitaal systeem voor de verzending van verzoeken en kennisgevingen uit hoofde van de Bewijsverordening wordt op twee jaar na de inwerkingtreding gesteld.

Wat betreft de ontwikkeling en implementatie van de digitale systemen voor de verzending van verzoeken en kennisgevingen zal Nederland bij de Commissie aandringen op een realistische termijn die zo nodig kan worden bijgesteld.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op grond van artikel 23 van de Bewijsverordening 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 van de Bewijsverordening. Nederland kan zich vinden in een evaluatie van de toepassing van de verordening, maar is kritisch ten opzichte van de eventuele werklast van de gegevensverstrekking die hiertoe van de lidstaten wordt gevraagd.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De gerechten van de verschillende lidstaten zullen moeten aansluiten op e-CODEX of een ander gedecentraliseerd IT-systeem dat voor de toepassing van de Bewijsverordening gebruikt zal gaan worden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.